

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)
27. Juni 2001 *

In der Rechtssache T-166/99

Luis Fernando Andres de Dios, wohnhaft in Brüssel (Belgien),

Maria Soledad García Retortillo, wohnhaft in Càceres (Spanien),

Suzanne Kitlas, wohnhaft in Brüssel,

Jacques Verraes, wohnhaft in Brüssel,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte J.-N. Louis, G. Parmentier und V. Peere,
Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

unterstützt durch

Union syndicale-Bruxelles mit Sitz in Brüssel, Prozessbevollmächtigte: Rechts-
anwalt S. Parmesan, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bauer und F. Anton als Bevollmächtigte im Beistand von Barrister A. Bentley,

Beklagte,

wegen Nichtigklärung der Entscheidung 1999/307/EG des Rates vom 1. Mai 1999 über die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates (ABl. L 119, S. 49)

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. W. H. Meij sowie der Richter A. Potocki und J. Pirrung,

Kanzler: D. Christensen, Verwaltungsrätin

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2001,

II - 1860

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

- 1 Am 14. Juni 1985 und am 19. Juni 1990 unterzeichneten mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Schengen Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Diese Übereinkommen, die damit zusammenhängenden Übereinkommen und die auf ihrer Grundlage erlassenen Regelungen zielen darauf ab, die europäische Integration zu vertiefen und insbesondere der Europäischen Union die Möglichkeit zu geben, sich schneller zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln.

- 2 Der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnete und am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (ABl. 1997, C 340, S. 1) umfasst ein Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (ABl. 1997, C 340, S. 93; im Folgenden: Protokoll). Der Schengen-Besitzstand wird durch die im Anhang des Protokolls aufgeführten Übereinkommen und vorgenannten Regelungen gebildet.

- 3 Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 und Artikel 7 des Protokolls bestimmen:

„Artikel 2

(1) Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam ist der Schengen-Besitzstand, der auch die vor diesem Zeitpunkt erlassenen Beschlüsse des durch die Schengener Übereinkommen eingesetzten Exekutivausschusses umfasst, unbeschadet des Absatzes 2 dieses Artikels für die in Artikel 1 aufgeführten dreizehn Mitgliedstaaten sofort anwendbar. Ab demselben Zeitpunkt wird der Rat an die Stelle des genannten Exekutivausschusses treten.

...

Artikel 7

Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates.“

- 4 Auf der Grundlage von Artikel 7 des Protokolls erließ der Rat am 1. Mai 1999 die Entscheidung 1999/307/EG über die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates (ABl. L 119, S. 49, im Folgenden: Entscheidung 1999/307 oder angefochtene Entscheidung).

- 5 Die dritte Begründungserwägung der Entscheidung 1999/307 lautet: „Mit dieser Eingliederung soll sichergestellt werden, daß bei der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union die Anwendung und die Weiterentwicklung der Bestimmungen bezüglich dieses Besitzstands auch weiterhin unter Bedingungen erfolgen, die ein reibungsloses Funktionieren dieser Bestimmungen gewährleisten.“ In der vierten Begründungserwägung heißt es: „Die Einzelheiten der Eingliederung sollen es ermöglichen, einerseits die Einstellungen auf die dienstlichen Erfordernisse zu beschränken, die sich für das Generalsekretariat des Rates aus den von ihm zu übernehmenden neuen Aufgaben ergeben, und andererseits die Befähigung, Leistung und Integrität der eingestellten Personen zu überprüfen.“ Nach der sechsten Begründungserwägung soll das Generalsekretariat des Rates so in die Lage versetzt werden, „dem sich aus der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union ergebenden Bedarf effizient zu entsprechen“.
- 6 Die Artikel 1 bis 3 der Entscheidung 1999/307 bestimmen:

„Artikel 1

(1) Die vorliegende Entscheidung bezweckt, die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates festzulegen.

(2) Das Schengen-Sekretariat im Sinne dieser Entscheidung besteht aus den Personen, die die Bedingungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e) erfüllen.

Artikel 2

In Abweichung vom Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften ... kann die Anstellungsbehörde im Sinne des Artikels 2 des Statuts vorbehaltlich der Überprüfung der Einhaltung der Bedingungen des Artikels 3 die unter den Artikel 1 fallenden Personen zu Beamten auf Probe der Europäischen Gemeinschaften im Sinne des Statuts im Generalsekretariat des Rates ernennen und in eine der im Stellenplan des Generalsekretariats des Rates für das Haushaltsjahr 1999 für diesen Zweck vorgesehenen Stellen der betreffenden Laufbahngruppe oder Sonderlaufbahn in der Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe gemäß der im Anhang enthaltenen Entsprechungstabelle einweisen.

Artikel 3

Die Anstellungsbehörde kann die in Artikel 2 vorgesehenen Ernennungen vornehmen, nachdem sie sich vergewissert hat, dass die betreffenden Personen

- a) Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind;
- b) sich ihren Verpflichtungen aus den für sie geltenden Wehrgesetzen nicht entzogen haben;
- c) den für die Ausübung des Amtes zu stellenden sittlichen Anforderungen genügen;

- d) die für die Ausübung ihres Amtes erforderliche körperliche Eignung besitzen;
- e) Belege erbringen, aus denen hervorgeht:
- i) dass sie am 2. Oktober 1997 beim Schengen-Sekretariat beschäftigt waren, und zwar entweder als dem Schengen-Sekretariat zur Verfügung gestelltes Mitglied des Kollegiums der Benelux-Generalsekretäre oder als Bediensteter mit einem Arbeitsvertrag mit der Benelux-Wirtschaftsunion oder als dem Schengen-Sekretariat zur Verfügung gestellter Beamter des Benelux-Sekretariats, und dass sie dort effektiv eine Tätigkeit ausübten,
 - ii) dass sie am 1. Mai 1999 noch immer beim Schengen-Sekretariat beschäftigt waren und
 - iii) dass sie zu jedem der unter den Ziffern i) und ii) genannten Zeitpunkte effektiv beim Schengen-Sekretariat Aufgaben wahrgenommen haben, die mit der Anwendung und dem Ausbau des Schengen-Besitzstands, der Unterstützung des Vorsitzes und der Delegationen, der Erledigung von Finanz- und Haushaltsangelegenheiten, der Übersetzung und/oder Dolmetschtätigkeit, der Dokumentation oder Sekretariatsgeschäften verknüpft waren, unter Ausschluss der Aufgaben im Bereich technischer oder administrativer Unterstützung;

- f) alle Dokumente und Belege, Diplome und sonstigen Befähigungsnachweise vorlegen, aus denen hervorgeht, dass sie über das Qualifikations- oder Erfahrungsniveau verfügen, das für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlich ist, die der Laufbahngruppe oder Sonderlaufbahn entsprechen, in die sie übernommen werden sollen.“
- 7 Die Entscheidung 1999/307 trat nach ihrem Artikel 5 „am Tag ihrer Annahme in Kraft“ und „gilt ab 1. Mai 1999“.
- 8 Nach ihrem Artikel 6 ist die Entscheidung „an den Generalsekretär des Rates gerichtet“.

Sachverhalt

- 9 Die vier Kläger waren zwischen 1986 und 1995 unterschiedlich lange beim Schengen-Sekretariat beschäftigt, nämlich Herr de Dios mehr als vier Jahre, Frau Retortillo mehr als eineinhalb Jahre, Frau Kitlas mehr als drei Jahre und Herr Verraes mehr als sechs Jahre. Bei Erhebung der vorliegenden Klage arbeiteten sie entweder als freie Mitarbeiter (free-lance) oder als Bedienstete der Kommission.
- 10 Die Kläger tragen vor, es sei vorgesehen worden, beim Rat siebzig Planstellen zu schaffen, um seinem Generalsekretariat die Wahrnehmung der neuen Aufgaben infolge der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands zu ermöglichen.

Verfahren

- 11 Mit Klageschrift, die am 9. Juli 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben.

- 12 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 22. September 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Rat gemäß Artikel 114 der Verfahrensordnung des Gerichts eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

- 13 Mit Beschluss vom 2. Dezember 1999 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts die Union syndicale-Bruxelles als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kläger zugelassen.

- 14 Am 6. Dezember 1999 haben die Kläger ihre Stellungnahme zu der Einrede der Unzulässigkeit eingereicht.

- 15 Die Streithelferin hat ihre Stellungnahme zu der Einrede am 25. Januar 2000 eingereicht.

- 16 Mit Beschluss vom 9. März 2000 hat das Gericht (Zweite Kammer) die Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede des Rates dem Endurteil vorbehalten.

- 17 Mit Schreiben vom 6. Juli 2000 haben die Kläger auf die Einreichung einer Erwiderung verzichtet.
- 18 Mit Schreiben vom 11. September 2000 hat die Streithelferin auf die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes verzichtet.
- 19 Das Gericht (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.
- 20 Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 7. März 2001 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

- 21 Die Kläger beantragen,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
 - dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 22 Die Streithelferin schließt sich den Anträgen der Kläger an.

23 Der Rat beantragt,

— die Klage als unzulässig oder unbegründet abzuweisen;

— den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit der Klage

24 Die vorliegende Klage ist auf der Grundlage von Artikel 230 EG erhoben worden. Die Kläger rügen mit ihr, die Entscheidung 1999/307 mache ihre Ernennung zu Beamten beim Generalsekretariat des Rates unmöglich, da sie nicht zur in der Entscheidung festgelegten Personengruppe gehörten.

25 Die Klage muss daher den Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG genügen, wonach jede natürliche oder juristische Person gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben kann, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 26 Die Kläger führen aus, auch wenn sie nicht formell Adressaten der Entscheidung 1999/307 seien, betreffe diese sie individuell im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62, Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 211, 238). Der entscheidende Umstand, der die Kläger aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebe, ergebe sich nämlich aus Artikel 1 Absatz 2 der Entscheidung 1999/307, der das „Schengen-Sekretariat“ im Sinne der angefochtenen Entscheidung neu definiere. Danach bestehe es nicht mehr aus allen dort arbeitenden Personen, sondern nur noch aus denen, die die in Artikel 3 der Entscheidung 1999/307 aufgeführten Voraussetzungen erfüllten. Nur das derart neu definierte „Schengen-Sekretariat“ werde dem Generalsekretariat des Rates eingegliedert.
- 27 Damit werde umgekehrt eine begrenzte Gruppe von Personen festgelegt, die von der fraglichen Eingliederung ausgeschlossen und deshalb durch die angefochtene Entscheidung negativ betroffen seien. Dies seien diejenigen, die dem Schengen-Sekretariat angehört hätten, aber, da sie die genannten Eingliederungsvoraussetzungen nicht erfüllten, nicht unter die neue Definition in Artikel 1 Absatz 2 fielen.
- 28 Im Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Rechtsakts sei die Zahl und Identität der von ihm negativ betroffenen Personen bekannt oder zumindest feststellbar gewesen. Die Kläger selbst gehörten dazu. Außerdem gehe die Veränderung der Lage der Betroffenen darauf zurück, dass die Entscheidung 1999/307 das Schengen-Sekretariat ad hoc neu definiert habe. Der Rat habe dadurch, dass er die Kläger von vornherein von den vorgesehenen Einstellungen ausgeschlossen habe, seine Verpflichtungen verletzt, so insbesondere seine Verpflichtungen, ein den einschlägigen Statutsbestimmungen entsprechendes Ein-

stellungsverfahren vorzusehen und die Lage der Kläger zu berücksichtigen, die ebenso gut qualifiziert seien wie die gemäß der angefochtenen Entscheidung eingestellten Personen oder sogar besser.

- 29 Die Streithelferin unterstreicht das Interesse, das alle Beamten der Gemeinschaften an der Sachentscheidung über den Rechtsstreit hätten, denn die Einhaltung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden: Statut) sei für den öffentlichen Dienst wesentlich. Was die Zulässigkeit der Klage angehe, so hingen die Einwände und Argumente des Rates eng mit der Begründetheit der Klage zusammen.
- 30 Nach Auffassung des Rates ist die Klage für unzulässig zu erklären. Die Kläger seien nämlich weder Adressaten der Entscheidung 1999/307 noch von ihr individuell betroffen.
- 31 Soweit die Kläger geltend machten, sie besäßen die nach der angefochtenen Entscheidung erforderliche Kompetenz in Fragen des Schengen-Besitzstands oder sogar eine größere Kompetenz, müssten sie nachweisen, dass sie in analoger Weise wie der Adressat des fraglichen Rechtsakts individualisiert worden seien. Dies könnten sie aber nicht dartun, da die Entscheidung 1999/307 ein Rechtsakt allgemeiner Art sei, der sich an die Anstellungsbehörde des Rates richte.
- 32 Dem Vorbringen der Kläger, der angefochtene Rechtsakt schließe sie definitiv von der Personengruppe aus, die dem Generalsekretariat des Rates eingegliedert werden könnten, hält der Rat entgegen, dass die Kläger nicht anders als viele andere Gemeinschaftsbürger vom Anwendungsbereich des angefochtenen Rechtsakts nicht erfasst würden, da sie nicht die objektiven Voraussetzungen seines Artikels 3 Buchstabe e erfüllten. Sie hätten nichts dafür vorgetragen, dass

der Rat ihren individuellen Ausschluss beabsichtigt habe oder dass der angefochtene Rechtsakt eine Ursache darin habe, dass der Rat ihre Einzelfälle gekannt habe.

- 33 Der Rat sei nicht verpflichtet gewesen, die persönliche Lage gleich welcher Person zu berücksichtigen, als er in der angefochtenen Entscheidung in allgemeiner und objektiver Weise die Einstellungsvoraussetzungen festgelegt habe, die den sich aus dem Schengen-Besitzstand ergebenden Anforderungen und seinem eigenen Bedarf entsprächen.

Würdigung durch das Gericht

- 34 Die Kläger sind unstreitig nicht Adressaten der Entscheidung 1999/307. Diese ist nach ihrem Artikel 6 nur an den Generalsekretär des Rates gerichtet. Die Kläger haben im Übrigen ihr ursprüngliches Vorbringen in der Klageschrift, sie seien Adressaten der angefochtenen Entscheidung, in ihrer Stellungnahme zur Unzulässigkeitseinrede nicht aufrechterhalten und tragen nun vor, die Entscheidung betreffe sie unmittelbar und individuell. Unstreitig erfüllen die Kläger auch nicht die Eingliederungsvoraussetzungen gemäß Artikel 3 Buchstabe e der angefochtenen Entscheidung.
- 35 Es ist folglich zu prüfen, ob der angefochtene Rechtsakt eine „Entscheidung“ ist, die die Kläger im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG individuell betrifft; dabei ist nicht auf die Form, in der der Rechtsakt erlassen wurde, sondern nur auf sein Wesen abzustellen (Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnr. 9). Ferner ist der Begriff „Entscheidung“ in Artikel 173 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 4 EG) nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seit dem Urteil vom 14. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 16/62 und 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Rat, Slg. 1962, 963) im sich aus Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) ergebenden

technischen Sinn aufzufassen (Beschluss des Gerichtshofes vom 12. Juli 1993 in der Rechtssache C-168/93, Gibraltar und Gibraltar Development/Rat, Slg. 1993, I-4009, Randnr. 11).

36 Für die Unterscheidung zwischen einer Entscheidung in diesem Sinne und einem Rechtssetzungsakt ist danach zu fragen, ob der fragliche Rechtsakt allgemeine Geltung hat (Beschluss Gibraltar und Gibraltar Development/Rat, Randnr. 11). Ein Rechtsakt kann nicht als eine Entscheidung angesehen werden, wenn er auf objektiv bestimmte Situationen anwendbar ist und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umschriebene Personengruppen erzeugt (Urteil Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Rat, Slg. 1962, 963; Urteil des Gerichtshofes vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 307/81, Alusuisse/Rat und Kommission, Slg. 1982, 3463, Randnr. 9, und Beschluss des Gerichts vom 19. Juni 1995 in der Rechtssache T-107/94, Kik/Rat und Kommission, Slg. 1995, II-1717, Randnr. 35).

37 Es sind daher das Wesen der Entscheidung 1999/307 und insbesondere die Rechtswirkungen zu prüfen, die sie haben soll oder tatsächlich hat.

38 Die Entscheidung 1999/307 wurde auf der Grundlage von Artikel 7 des Protokolls erlassen, wonach der Rat „die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates“ beschließt, und regelt diese Einzelheiten zunächst mit der in ihrem Artikel 1 Absatz 2 enthaltenen Definition, dass das Schengen-Sekretariat für die Zwecke der vorgesehenen Eingliederung „aus den Personen [besteht], die die Bedingungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e) erfüllen“. Gemäß Artikel 2 der Entscheidung „kann die Anstellungsbehörde“ in „Abweichung vom Statut... vorbehaltlich der Überprüfung der Einhaltung der Bedingungen des Artikels 3 die unter den Artikel 1 fallenden Personen zu Beamten auf Probe... im Generalsekretariat des Rates ernennen“. Nach Artikel 3 der Entscheidung kann die Anstellungsbehörde „die in Artikel 2 vorgesehenen Ernennungen vornehmen, nachdem sie sich [u. a.] vergewissert hat, dass die betreffenden Personen... am 2. Oktober 1997 beim Schengen-Sekretariat beschäftigt waren,... dort effektiv eine Tätigkeit ausübten [und] am 1. Mai 1999 noch immer beim Schengen-Sekretariat beschäftigt waren“.

- 39 Diese Regelung verwendet objektive und allgemeine Kriterien, um die Personengruppe, die dem Generalsekretariat des Rates eingegliedert werden konnte, und umgekehrt die von dieser Eingliederungsmöglichkeit definitiv ausgeschlossene Personengruppe abzugrenzen. Mit der Festlegung, dass die Einzelheiten der Eingliederung vom Statut — dessen Einstellungsregelung unstreitig normativen Charakter hat — abweichen, schafft die angefochtene Entscheidung außerdem eine vom Statut gesonderte Regelung, die zwar in einem Rechtsakt *sui generis* enthalten ist, aber ebenfalls Normqualität hat. Damit ist die Entscheidung 1999/307 auf objektiv bestimmte Situationen anwendbar und erzeugt Rechtswirkungen für zwei allgemein und abstrakt umschriebene Gruppen von Personen, nämlich diejenigen, die die vorgesehenen Eingliederungsvoraussetzungen erfüllen, und die, die sie nicht erfüllen.
- 40 Zwar wirkt sich die Entscheidung 1999/307 auf die Lage der Kläger aus, da sie sie von einer möglichen Eingliederung ausschließt, während einer Person, die die in der Entscheidung festgelegten Voraussetzungen erfüllt, eine Eingliederung zugute kommen kann. Dass sich die angefochtene Entscheidung im konkreten Fall auf die Personen, für die sie gilt, unterschiedlich auswirken kann, nimmt ihr aber nicht ihren allgemeinen und abstrakten Charakter (vgl. Urteil des Gerichts vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-472/93, *Campo Ebro u. a./Rat*, Slg. 1995, II-421, Randnr. 36, und Beschluss des Gerichtshofes vom 18. Dezember 1995 in der Rechtssache C-409/96 P, *Sveriges Betodlares und Henrikson/Kommission*, Slg. 1997, I-7531, Randnr. 37).
- 41 Auch das Argument, der Rat habe am 1. Mai 1999 die von der Entscheidung 1999/307 betroffenen Personen bereits gekannt, kann deren Rechtsnormcharakter nicht in Frage stellen. Ein Rechtsakt verliert nämlich seine allgemeine Geltung und damit seinen Normcharakter nicht bereits dadurch, dass sich diejenigen Personen, auf die er in einem bestimmten Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich mehr oder weniger genau bestimmen lassen, sofern nur feststeht, dass die Maßnahme nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt (Beschlüsse des Gerichts vom 15. September 1998 in der Rechtssache T-109/97, *Molkerei Großbraunshain und Bene Nahrungsmittel/Kommission*, Slg. 1998, II-3533, Randnr. 52, m. w. N., und vom 9. November 1999 in der Rechtssache T-114/99, *CSR Pampryl/Kommission*, Slg. 1999, II-3331, Randnr. 46).

- 42 Nach ihrer dritten Begründungserwägung soll mit der angefochtenen Entscheidung sichergestellt werden, dass bei der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union die Anwendung und die Weiterentwicklung der Bestimmungen bezüglich dieses Besitzstands auch weiterhin unter Bedingungen erfolgen, die ein reibungsloses Funktionieren dieser Bestimmungen gewährleisten. Unter diesen Umständen hatte der Rat vor allem ein Interesse daran, sicherzustellen, dass die praktische Durchführung des vorgesehenen Rechtsakts nicht, insbesondere mangels einer genügenden Zahl eingliederungsfähiger Personen, dieses Ziel verfehlen würde, ohne dass dies aus dem angefochtenen Rechtsakt ein Bündel individueller Entscheidungen macht.
- 43 Jedenfalls kann die etwaige Bekanntheit nur der durch die angefochtene Entscheidung potenziell Begünstigten nicht den Normcharakter der Entscheidung gegenüber der Gruppe von Personen in Frage stellen, die, weil sie die darin festgelegten Eingliederungsvoraussetzungen nicht erfüllen, definitiv von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen sind.
- 44 Demnach ist der angefochtene Rechtsakt, obwohl er die Überschrift „Entscheidung“ trägt, eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung, die für objektiv bestimmte Situationen gilt.
- 45 Nach der Rechtsprechung kann allerdings unter bestimmten Umständen auch ein solcher Rechtsakt einzelne Beteiligte individuell betreffen (Urteile des Gerichtshofes vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89, Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501, Randnr. 13, und vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89, Codorniu/Rat, Slg. 1994, I-1853, Randnr. 19). In einem solchen Fall kann eine Gemeinschaftshandlung gleichzeitig eine generelle Norm und in Bezug auf bestimmte Beteiligte eine Entscheidung sein (Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission, Slg. 1995, II-2941, Randnr. 50). Dies ist der Fall, wenn der fragliche Rechtsakt eine natürliche oder juristische Person wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt (Urteil Codorniu/Rat, Randnr. 20).

- 46 Nach dieser Rechtsprechung ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob der angefochtene Rechtsakt die Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt.
- 47 Die Kläger machen geltend, sie seien dadurch in diesem Sinne individualisiert worden, dass der Rat kein den einschlägigen Statutsbestimmungen entsprechendes Einstellungsverfahren vorgesehen habe, an dem sie hätten teilnehmen können. In diesem Zusammenhang rügen sie im Rahmen ihres dritten Klagegrundes, der Rat habe einen Verfahrens- und Ermessensmissbrauch begangen. Nach ihrer Auffassung hätte der Rat außerdem ihre persönliche Lage berücksichtigen müssen, da ihre Qualifikationen denen der in Anwendung der angefochtenen Entscheidung eingestellten Personen gleichwertig oder besser seien.
- 48 Mit dieser Argumentation greifen die Kläger indessen die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 1999/307 an. Die Prüfung dieses Vorbringens ist deshalb Teil der Begründetheitsprüfung. Wie das Gericht in seinem Beschluss Molkerei Großbraunshain und Bene Nahrungsmittel/Kommission (Randnr. 62, m. w. N.) bereits entschieden hat, ist ein solches Vorbringen, mit dem die Kläger dem Rat die Verletzung von Verfahrensrechten anlasten, für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Klage gegen einen Rechtssetzungsakt — für den grundsätzlich eine Vermutung der Gültigkeit spricht — unerheblich, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Wahl des Gemeinschaftsorgans einen Verfahrensmissbrauch darstellt. Nach ständiger Rechtsprechung liegt ein Verfahrensmissbrauch, der nur eine Form des Ermessensmissbrauchs ist, aber nur dann vor, wenn objektive, schlüssige und übereinstimmende Indizien die Feststellung erlauben, dass der angefochtene Rechtsakt einem anderen als dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Zweck diene.
- 49 Im vorliegenden Fall erschöpft sich der Klagegrund eines Verfahrens- und Ermessensmissbrauchs jedoch in einer einfachen und allgemeinen Behauptung, die durch keinerlei konkrete Beweise gestützt wird.

- 50 Die Akten bieten im Übrigen keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Rat das streitige Eingliederungsverfahren gewählt hätte, um den Klägern ein Auswahlverfahren, an dem sie sich möglicherweise hätten beteiligen können, vorzuenthalten, so dass die angefochtene Entscheidung „das Ergebnis eines in allen Einzelheiten fehlerhaften Verfahrens“ wäre (vgl. in diesem Sinne Beschluss Molkerei Großbraunshain und Bene Nahrungsmittel/Kommission, Randnr. 63, m. w. N.).
- 51 Wie das Gericht in seinem Urteil vom heutigen Tage in den verbundenen Rechtssachen T-164/99, T-37/00 und T-38/00 (Leroy u. a./Rat, Slg. 2001, II-1819, Randnrn. 58 bis 68, 74 und 75) festgestellt hat, durfte der Rat vielmehr gemäß Artikel 7 des Protokolls die von den Klägern angegriffenen Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats beschließen und ist es angesichts des verfolgten Zieles, erfahrenes Personal unter Voraussetzungen einzustellen, unter denen dem Bedarf infolge der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands effizient und sicher entsprochen würde (dritte, vierte und sechste Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung), nicht willkürlich, dass als Bezugszeitraum in der Entscheidung 1999/307 die Zeit vom 2. Oktober 1997 bis 1. Mai 1999 festgelegt wurde.
- 52 Diese Erwägungen genügen, um im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung der vorliegenden Klage auszuschließen, dass die Kläger dadurch, dass der Rat anstelle des Einstellungsverfahrens gemäß dem Statut das Streitige Eingliederungsverfahren einschließlich des Bezugszeitraums vom 2. Oktober 1997 bis 1. Mai 1999 wählte, im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG individualisiert wurden.
- 53 Im Rahmen ihrer Rüge des in der angefochtenen Entscheidung festgelegten Einstellungsverfahrens wenden sich die Kläger weiter dagegen, dass der Rat nicht ihre persönliche Lage berücksichtigt habe. Dazu ist festzustellen, dass der Gerichtshof und das Gericht bereits gegen Rechtssetzungsakte erhobene Nichtigkeitsklagen für zulässig erklärt haben, wenn eine höherrangige Rechtsnorm dem Urheber des Rechtsakts die Berücksichtigung der besonderen Lage der klagenden Parteien vorschrieb (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-135/96, UEAPME/Rat, Slg. 1998, II-2335, Randnr. 90, m. w. N.). Die Kläger haben aber keinerlei höherrangige Rechtsnorm angegeben,

wonach der Rat die Lage der Personen hätte berücksichtigen müssen, die, wie sie selbst, vom Anwendungsbereich der Entscheidung 1999/307 ausgeschlossen sind. Das primäre Gemeinschaftsrecht über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands enthält eine solche Bestimmung auch nicht. Daher können die Kläger ihr Vorbringen, sie seien individualisiert worden, nicht auf diesen Gesichtspunkt stützen.

54 Aus dem gleichen Grund ist das Vorbringen zurückzuweisen, die Kläger gehörten einem beschränkten Personenkreis an. Damit das Bestehen eines solchen Personenkreises als Gesichtspunkt, der die fraglichen Einzelpersonen hinsichtlich eines Rechtssetzungsakts individualisiert, relevant sein kann, muss nämlich nach ständiger Rechtsprechung das Organ, von dem der angefochtene Rechtsakt stammt, verpflichtet gewesen sein, der besonderen Lage dieser Einzelpersonen Rechnung zu tragen [Beschluss des Gerichts vom 3. Juni 1997 in der Rechtssache T-60/96, Merck u. a./Kommission, Slg. 1997, II-849, Randnr. 58, m. w. N., und Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache C-300/00 P(R), Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa u. a./Rat und Kommission, Slg. 2000, I-8797, Randnr. 46, m. w. N.]. Eine solche Verpflichtung bestand aber im vorliegenden Fall für den Rat nicht.

55 Soweit die Kläger weiterhin auf die lange Dauer ihrer Tätigkeit beim Schengen-Sekretariat verweisen, durch die sie die für eine Eingliederung beim Generalsekretariat des Rates gewünschte Erfahrung und Kompetenz hätten erwerben können, ist festzustellen, dass es sich dabei nicht um persönliche Eigenschaften oder Umstände handelt, die sie aus dem Kreis aller anderen Personen herausheben. Insoweit genügt der Hinweis, dass auch viele andere Personen befähigt wären, im Rat Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung des Schengen-Besitzstands wahrzunehmen, wie etwa Beamte bei nationalen Behörden, die mit dem Schengen-Sekretariat zusammengearbeitet haben, in ihrem Studium mit dem Schengen-Besitzstand befasste Hochschulabsolventen oder in diesem Bereich spezialisierte Rechtsanwälte, ohne dass diese deshalb die in der angefochtenen Entscheidung festgelegten Eingliederungsvoraussetzungen erfüllten. Dass alle Kläger über eine bestimmte Zeit — die im Übrigen bereits lange vor Erlass der

Entscheidung 1999/307 endete — beim Schengen-Sekretariat beschäftigt waren, kann sie deshalb nicht gegenüber anderen Personen herausheben, die wie sie nicht die in der Entscheidung festgelegten Eingliederungsvoraussetzungen erfüllen.

- 56 Nach alledem können die Kläger nicht als von der angefochtenen Entscheidung individuell betroffen angesehen werden. Da sie diese Zulässigkeitsvoraussetzung gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG somit nicht erfüllen, braucht die Frage, ob sie unmittelbar betroffen sind, nicht geprüft zu werden.
- 57 Die Klage ist deshalb für unzulässig zu erklären.

Kosten

- 58 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihrem Vorbringen unterlegen sind und der Rat beantragt hat, ihnen die Kosten aufzuerlegen, haben sie ihre eigenen Kosten und gesamtschuldnerisch die Kosten des Rates zu tragen.
- 59 Gemäß Artikel 87 § 4 Absatz 3 der Verfahrensordnung trägt die Union syndicale-Bruxelles, die dem Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kläger beigetreten ist, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.
2. Die Kläger tragen ihre eigenen Kosten und als Gesamtschuldner die Kosten des Rates.
3. Die Streithelferin trägt ihre eigenen Kosten.

Meij

Potocki

Pirrung

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Juni 2001.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

A. W. H. Meij