



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
NILS WAHL  
vom 7. April 2016<sup>1</sup>

**Rechtssache C-455/14 P**

**H  
gegen  
Rat der Europäischen Union**

**Europäische Kommission**

„Rechtsmittel — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Zur Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina abgeordnete nationale Expertin — Versetzungsentscheidung — Art. 24 Abs. 1 EUV — Art. 275 AEUV — Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union — Befugnisse der nationalen Gerichte — Kategorien von Rechtsakten im Bereich der GASP — Begriff „restriktive Maßnahmen““

1. Der Vertrag von Lissabon hat die auf drei Säulen ruhende Struktur der Europäischen Union abgeschafft und die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den allgemeinen Unionsrahmen gestellt. Dies hat jedoch nicht zu einer vollständigen „Vergemeinschaftung“ der GASP geführt, denn für diese „gelten“ weiterhin „besondere Bestimmungen und Verfahren“<sup>2</sup>.
2. Eines der auffälligen Merkmale des besonderen Rahmens, das die Verfasser der Verträge für die GASP vorgesehen haben, sind die begrenzten Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union (Gerichtshof der EU) in seiner Eigenschaft als Unionsorgan in diesem Bereich. Man darf wohl behaupten, dass der Unionsrichter trotz einer verhältnismäßigen Erweiterung seiner Zuständigkeit die gerichtliche Kontrolle in GASP-Angelegenheiten nur in Ausnahmefällen ausübt. Allerdings sind die genauen Umriss dieser Zuständigkeit nicht ganz klar.
3. Die vorliegende Rechtssache bietet dem Gerichtshof eine der ersten Gelegenheiten, den Umfang seiner Zuständigkeit im Bereich der GASP zu bestimmen. Im vorliegenden Verfahren geht es nämlich entscheidend um die Frage, ob das Gericht für die Entscheidung einer Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des Leiters einer im Rahmen der GASP eingerichteten Mission der Europäischen Union zuständig war. Beweis für die Komplexität und Sensibilität der Streitfragen ist auch, dass sich die Standpunkte der drei Parteien des Verfahrens erheblich voneinander unterscheiden. Interessanterweise sind alle diese Parteien – wenngleich mit unterschiedlicher Begründung – der Ansicht, dass der angefochtene Beschluss fehlerhaft begründet sei.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vgl. Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

## I – Rechtlicher Rahmen

4. Die Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) in Bosnien und Herzegowina wurde ursprünglich durch die Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP des Rates vom 11. März 2002<sup>3</sup> für ein Jahr eingerichtet und später mehrmals verlängert, zuletzt durch den Beschluss 2009/906/GASP des Rates vom 8. Dezember 2009 über die EUPM in Bosnien und Herzegowina<sup>4</sup> (im Folgenden: Beschluss 2009/906). Folgende Bestimmungen des Beschlusses 2009/906 sind einschlägig.

5. Art. 5 („Ziviler Operationskommandeur“) lautet:

„(1) Der Direktor des Stabs für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (CPCC) fungiert als Ziviler Operationskommandeur für die EUPM.

(2) Der Zivile Operationskommandeur übt unter der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) und unter der Gesamtverantwortung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hohe[r] Vertreter) bei der EUPM die Anordnungs- und Kontrollbefugnis auf der strategischen Ebene aus.

(3) Der Zivile Operationskommandeur gewährleistet eine ordnungsgemäße und effiziente Umsetzung der Ratsbeschlüsse und der Beschlüsse des PSK und erteilt erforderlichenfalls dem Missionsleiter Weisungen auf strategischer Ebene, berät ihn und liefert technische Unterstützung.

(4) Das gesamte abgeordnete Personal untersteht in jeder Hinsicht weiterhin den zuständigen Stellen der abordnenden Staaten oder der abordnenden Organe der EU. Die nationalen Behörden übertragen die Operative Kontrolle (OPCON) über ihr Personal, ihre Teams und ihre Einheiten auf den Zivilen Operationskommandeur.“

6. Art. 6 („Missionsleiter“) sieht vor:

„(1) Der Missionsleiter übernimmt die Verantwortung für die EUPM im Einsatzgebiet und übt die Anordnungs- und Kontrollbefugnis im Einsatzgebiet aus.

(2) Der Missionsleiter übt die ihm vom Zivilen Operationskommandeur übertragenen Anordnungs- und Kontrollbefugnisse über das Personal, die Teams und die Einheiten der beitragenden Staaten aus und trägt zudem die administrative und logistische Verantwortung, auch für die der EUPM zur Verfügung gestellten Mittel, Ressourcen und Informationen.

(3) Der Missionsleiter erteilt dem gesamten EUPM-Personal Weisungen zur wirksamen Durchführung der EUPM vor Ort, nimmt die Koordinierung und die laufenden Geschäfte der Mission wahr und leistet dabei den strategischen Weisungen des Zivilen Operationskommandeurs Folge.

...

(5) Der Missionsleiter übt die Disziplinalgewalt über das Personal aus. Für abgeordnetes Personal liegt die Zuständigkeit für Disziplinarmaßnahmen bei der jeweiligen nationalen Behörde oder der betreffenden EU-Behörde.

...“

3 – ABl. L 70, S. 1.

4 – ABl. L 322, S. 22.

7. Art. 7 Abs. 2 bestimmt, soweit hier von Belang, dass „[d]as Personal der EUPM ... in erster Linie von den Mitgliedstaaten oder den Organen der EU abgeordnet [wird]“.

8. Art. 8 („Rechtsstellung der Mission und des EUPM-Personals“) sieht in seinem Abs. 2 vor:

„Der Staat oder das EU-Organ, von dem Personal abgeordnet wurde, ist für alle von einem oder in Bezug auf ein Mitglied des Personals geltend gemachten Ansprüche im Zusammenhang mit der Abordnung zuständig. Der betreffende Staat oder das betreffende EU-Organ ist auch für die Erhebung von Klagen gegen die abgeordnete Person zuständig.“

9. Art. 9 („Anordnungskette“) lautet:

„(1) Die EUPM hat als Krisenmanagementoperation eine einheitliche Befehlskette.

(2) Das PSK nimmt unter Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung der EUPM wahr.

(3) Der Zivile Operationskommandeur, der der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des PSK und der Gesamtverantwortung des Hohen Vertreters untersteht, ist der Befehlshaber der EUPM auf strategischer Ebene und erteilt als solcher dem Missionsleiter Weisungen, berät ihn und leistet ihm technische Unterstützung.

(4) Der Zivile Operationskommandeur erstattet dem Rat über den Hohen Vertreter Bericht.

(5) Der Missionsleiter übt die Anordnungs- und Kontrollbefugnis über die EUPM im Einsatzgebiet aus und untersteht unmittelbar dem Zivilen Operationskommandeur.“

10. Art. 10 („Politische Kontrolle und strategische Leitung“) sieht schließlich vor:

„(1) Das PSK nimmt unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung der EUPM wahr. Der Rat ermächtigt das PSK, die entsprechenden Beschlüsse gemäß Artikel 38 Absatz 3 des [EU-]Vertrags zu fassen ... Die Befugnis zur Entscheidung über die Ziele und die Beendigung der EUPM verbleibt beim Rat.

(2) Das PSK erstattet dem Rat regelmäßig Bericht.

(3) Das PSK erhält regelmäßig und je nach Bedarf Berichte des Zivilen Operationskommandeurs und des Missionsleiters zu den in ihre Zuständigkeitsbereiche fallenden Fragen.“

## II – Vorgeschichte des Verfahrens

11. Rechtsmittelführerin in der vorliegenden Rechtssache ist die italienische Richterin H, die durch Dekret des italienischen Justizministeriums vom 16. Oktober 2008 zur EUPM in Sarajewo abgeordnet wurde, um dort ab dem 14. November 2008 die Aufgaben eines „Criminal Justice Unit Adviser“ (Berater der Strafjustizeinheit) wahrzunehmen. Ihre Abordnung wurde bis zum 31. Dezember 2009 verlängert, damit sie die Aufgaben eines „Chief Legal Officer“ (Chefjurist) wahrnehmen konnte; danach erfolgte eine weitere Verlängerung bis zum 31. Dezember 2010.

12. Durch vom EUPM-Personalchef unterzeichneten Beschluss vom 7. April 2010 wurde die Rechtsmittelführerin aus operativen Gründen ab dem 19. April 2010 auf die Position eines „Criminal Justice Adviser – Prosecutor“ (Strafjustizberater – Staatsanwalt) im Regionalbüro von Banja Luka (Bosnien und Herzegowina) versetzt.

13. Nach Erhalt des Beschlusses vom 7. April 2010 erhob die Rechtsmittelführerin Beschwerde bei den italienischen Behörden und machte geltend, der Beschluss sei aus mehreren Gründen rechtswidrig. Mit E-Mail vom 15. April 2010 teilte ihr ein Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der Italienischen Republik bei der Europäischen Union mit, dass der Vollzug des Beschlusses vom 7. April 2010 ausgesetzt worden sei.

14. Mit Beschluss vom 30. April 2010 bestätigte der Missionsleiter auf die Beschwerde der Rechtsmittelführerin hin den Beschluss vom 7. April 2010 und wies darauf hin, dass er selbst die Entscheidung getroffen habe, da im Büro Banja Luka Bedarf für staatsanwaltliche Beratung bestehe.

15. Am 4. Juni 2010 erhob die Rechtsmittelführerin beim Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) gegen die EUPM Klage auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses vom 7. April 2010 und auf Schadensersatz.

### III – Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

16. Mit Klage vom 16. Juni 2010 beantragte die Rechtsmittelführerin die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses vom 7. April 2010 und erforderlichenfalls des Beschlusses vom 30. April 2010 (im Folgenden: streitige Beschlüsse). Darüber hinaus beantragte H beim Gericht, den Rat, die Kommission und die EUPM zur Zahlung von Schadensersatz zu verurteilen.

17. Mit Antrag vom 17. Juli 2010 beehrte die Rechtsmittelführerin, den Vollzug der streitigen Beschlüsse auszusetzen. Mit Beschluss vom 22. Juli 2010 lehnte der Präsident des Gerichts diesen Antrag ab (im Folgenden: Beschluss über einstweilige Anordnungen)<sup>5</sup>.

18. Mit am 10. Juli 2014 ergangenem Beschluss (im Folgenden: angefochtener Beschluss)<sup>6</sup> wies das Gericht die Klage als unzulässig ab und erlegte H ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates und der Kommission auf.

### IV – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge

19. Mit Rechtsmittel vom 19. September 2014 beantragt die Rechtsmittelführerin,

- den angefochtenen Beschluss aufzuheben;
- die Sache an das Gericht zurückzuverweisen;
- den Beklagten des ersten Rechtszugs die Kosten aufzuerlegen.

20. Der Rat beantragt,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
- die rechtliche Begründung des Gerichts hinsichtlich der Übertragung von Befugnissen zu ersetzen;
- der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.

21. Die Kommission beantragt,

5 — Beschluss H/Rat u. a. (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

6 — Beschluss H/Rat u. a. (T-271/10, EU:T:2014:702).

- den angefochtenen Beschluss aufzuheben;
- die Klage als unzulässig abzuweisen;
- hilfsweise, die Klage als unzulässig abzuweisen, soweit sie sich gegen die Kommission richtet, und im Übrigen die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen;
- der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen.

22. In der Sitzung vom 18. Januar 2016 haben H, der Rat und die Kommission mündlich verhandelt.

## V – Würdigung der Rechtsmittelgründe

### A –Erster Rechtsmittelgrund

#### 1. Vorbringen der Parteien

23. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund rügt die Rechtsmittelführerin, das Gericht habe dadurch, dass es ihre Klage ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung als unzulässig abgewiesen habe, ihre Verteidigungsrechte verletzt und gegen Art. 114 der Verfahrensordnung des Gerichts (im Folgenden: Verfahrensordnung) verstoßen.

24. Der Rat und die Kommission beantragen die Zurückweisung dieses Rechtsmittelgrundes.

#### 2. Würdigung

25. Auch ich bin der Meinung, dass dieser Rechtsmittelgrund nicht durchgreift.

26. Nach Art. 114 der Verfahrensordnung ist das Gericht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht verpflichtet, wenn eine Partei eine Entscheidung über die Unzulässigkeit herbeiführen will. Gemäß Art. 114 § 3 wird „über den Antrag mündlich verhandelt, *sofern das Gericht nichts anderes bestimmt*“<sup>7</sup>. Es ist daher ausdrücklich vorgesehen, dass das Gericht in solchen Fällen ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann.

27. Der Gerichtshof hat vielfach bestätigt, dass Art. 114 der Verfahrensordnung keinen Anspruch der Parteien auf eine mündliche Verhandlung vor dem Gericht begründe<sup>8</sup> und dass die Verteidigungsrechte der Parteien nicht bereits dadurch verletzt würden, dass das Gericht in einer Rechtssache ohne mündliche Verhandlung entscheide<sup>9</sup>. Im vorliegenden Verfahren hat die Rechtsmittelführerin keine Beweismittel zur Begründung ihrer Rüge der Verletzung ihrer Verteidigungsrechte vorgelegt.

28. In diesem Kontext braucht kaum darauf hingewiesen zu werden, dass der Beschluss über einstweilige Anordnungen entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin nicht auf eine Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung der Rechtssache hinausläuft. Der Präsident des Gerichts hat in diesem Beschluss vielmehr die Auffassung vertreten, dass sich eine Entscheidung über die Frage der Zulässigkeit der Klage erübrige<sup>10</sup>.

7 — Hervorhebung nur hier.

8 — Vgl. u. a. Beschluss Regione Puglia/Kommission (C-586/11 P, EU:C:2013:459, Rn. 19).

9 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Regione Siciliana/Kommission (C-417/04 P, EU:C:2006:282, Rn. 35 und 37).

10 — Beschluss H/Rat u. a. (T-271/10 R, EU:T:2010:315, Rn. 26).

29. Mithin durfte das Gericht entscheiden, dass ihm genügend Informationen vorlägen, um die Rechtssache ohne mündliche Verhandlung entscheiden zu können. Der erste Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

## B –Zweiter Rechtsmittelgrund

### 1. Vorbringen der Parteien

30. Der zweite Rechtsmittelgrund richtet sich gegen die Rn. 29 bis 48 des angefochtenen Beschlusses, in denen das Gericht ausgeführt hat, dass es angesichts der Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV für die Entscheidung über die Klage besitze. Die Situation der Rechtsmittelführerin falle nicht unter die Ausnahmen von der allgemeinen Regel, wonach die Unionsgerichte in GASP-Angelegenheiten nicht zuständig seien. Die streitigen Beschlüsse seien vom Missionsleiter gemäß den ihm von den italienischen Behörden übertragenen Befugnissen erlassen worden. Daher sei die Prüfung der Rechtmäßigkeit der streitigen Beschlüsse und der Schadensersatzklage Sache der italienischen Gerichte. Sollte das zuständige italienische Gericht die streitigen Beschlüsse als rechtswidrig einstufen, könne es dies feststellen und daraus die erforderlichen Schlüsse ziehen, auch hinsichtlich der Existenz der Beschlüsse.

31. Die Rechtsmittelführerin rügt diese Ausführungen im Wesentlichen aus zwei Gründen. Erstens sei die Zuständigkeit des Unionsrichters nur bei Rechtsakten ausgeschlossen, die für die in Art. 25 EUV genannten Zwecke gemäß dem Verfahren des Art. 31 EUV erlassen worden seien. Ein Beschluss über die Versetzung eines Mitglieds des Personals sei ein rein administrativer Beschluss und nicht ein Rechtsakt im Bereich der GASP im Sinne von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV. Zweitens erstrecke sich der Begriff „restriktive Maßnahmen“ in Art. 275 AEUV auf alle Rechtsakte der Union, die die Interessen natürlicher Personen beeinträchtigten und zu denen auch die streitigen Beschlüsse gehörten. Für diese Ansicht spreche auch das Urteil Sogelma/EAR des Gerichts<sup>11</sup>.

32. Nach Ansicht des Rates ist dieses Vorbringen unbegründet: Das Gericht habe seine Zuständigkeit zu Recht verneint. Allerdings sei die Begründung des angefochtenen Beschlusses mit zwei Rechtsfehlern behaftet. Erstens habe der Missionsleiter mit seiner Entscheidung, H zu versetzen, nicht die ihm vom Herkunftsmitgliedstaat übertragenen Befugnisse, sondern die vom zuständigen Unionsorgan (dem Rat selbst) übertragenen Befugnisse wahrgenommen. Zweitens sei das mit der Rechtssache befasste nationale Gericht nicht zur Nichtigerklärung des angegriffenen Rechtsakts befugt. Gleichwohl führten diese Fehler nicht zur Hinfälligkeit des vom Gericht erreichten Ergebnisses.

33. Die Kommission wiederum schließt sich der von der Rechtsmittelführerin gegen den angefochtenen Beschluss vorgetragene Kritik teilweise an, hält die Klage aber dennoch für unzulässig. Die dem Unionsrichter zugewiesene Zuständigkeit für die Kontrolle von Rechtsakten im Bereich der GASP sei nicht so weit eingeschränkt, wie dies das Gericht angenommen habe. Die Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV seien dahin zu verstehen, dass die Zuständigkeit des Unionsrichters im Bereich der GASP nur bei Rechtsakten ausgeschlossen sei, die Ausdruck der souveränen Außenpolitik (actes de gouvernement) und nicht nur Rechtsakte zur Durchführung dieser Politik seien. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass die Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV lediglich die Kontrolle gerügter Verstöße gegen Bestimmungen der GASP durch den Unionsrichter ausschließen, nicht aber die Kontrolle gerügter Verstöße gegen andere Unionsbestimmungen. Der Unionsrichter sei daher zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit von im Rahmen der GASP erlassenen Rechtsakten befugt, wenn die gerügte Ungültigkeit auf einer möglichen Verletzung von Bestimmungen außerhalb der GASP beruhe. Dennoch sei das vorliegende Rechtsmittel aus folgenden Gründen unzulässig: Erstens seien die streitigen Beschlüsse nicht als bloße Durchführungsrechtsakte anzusehen, da sie operativer Natur

11 — Urteil Sogelma/EAR (T-411/06, EU:T:2008:419).

seien; zweitens erforderten die von der Rechtsmittelführerin im ersten Rechtszug angeführten Nichtigkeitsgründe entweder, dass das Gericht den Beschluss 2009/906 auslege (wofür es keine Zuständigkeit besitze), oder müssten gegen die italienischen Behörden (und somit im Rahmen einer bei den italienischen Gerichten zu erhebenden Klage) vorgebracht werden.

## 2. Würdigung

34. Zur Beurteilung der Begründetheit des Vortrags der Rechtsmittelführerin ist es meines Erachtens zweckmäßig, die Argumentation zunächst in den richtigen rechtlichen Kontext zu stellen. Zu diesem Zweck werde ich kurz einige maßgebliche Gesichtspunkte des durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Systems der gerichtlichen Kontrolle in Fragen der GASP darlegen. Anschließend werde ich mich mit den einzelnen Argumenten befassen und schließlich die entsprechenden Schlussfolgerungen bezüglich der gerügten Fehler des angefochtenen Beschlusses ziehen.

### a) Einführung: Zur Zuständigkeit des Unionsrichters in GASP-Angelegenheiten

35. Nach ständiger Rechtsprechung haben die Verträge ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen, das die Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionsrechtsakte gewährleisten soll, mit der der Unionsrichter betraut wird. Infolgedessen sind natürliche oder juristische Personen, die Rechtsakte der Union mit allgemeiner Geltung wegen der in Art. 263 Abs. 4 AEUV festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht unmittelbar anfechten können, dagegen geschützt, dass solche Rechtsakte auf sie angewandt werden. Obliegt die Durchführung dieser Rechtsakte den Unionsorganen, können diese Personen unter den in Art. 263 Abs. 4 AEUV festgelegten Voraussetzungen vor den Unionsgerichten Klage gegen die Durchführungsrechtsakte erheben und sich zur Begründung dieser Klage nach Art. 277 AEUV auf die Rechtswidrigkeit der betreffenden allgemeinen Rechtsakte berufen. Obliegt die Durchführung der Unionsrechtsakte den Mitgliedstaaten, können diese Personen die Ungültigkeit des betreffenden Unionsrechtsakts vor den nationalen Gerichten geltend machen und diese veranlassen, sich insoweit gemäß Art. 267 AEUV mit Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof zu wenden<sup>12</sup>.

36. Für Rechtsakte der Union im Bereich der GASP gelten diese Grundsätze jedoch nicht in vollem Umfang. In Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV heißt es nämlich im Wesentlichen, dass der Unionsrichter für Bestimmungen hinsichtlich der GASP und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte abgesehen von zwei bestimmten Sachverhalten nicht zuständig ist. Erstens ist der Unionsrichter zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV, dem zufolge die GASP die anderen Zuständigkeiten der Union unberührt lässt. Zweitens ist der Unionsrichter zuständig für die Entscheidung über Nichtigkeitsklagen natürlicher oder juristischer Personen gegen vom Rat im Rahmen der GASP erlassene Beschlüsse, die „restriktive Maßnahmen“ vorsehen.

12 — Vgl. Urteil Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 92 und 93 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37. Meines Erachtens ist davon auszugehen, dass die Union im Bereich der GASP zum Erlass von Akten befugt ist, die nicht nur für ihre Organe, sondern auch für die Mitgliedstaaten bindend sind. Besonders aufschlussreich ist insoweit der Wortlaut von Art. 24 Abs. 3 EUV<sup>13</sup> und Art. 31 Abs. 1 EUV<sup>14</sup>. Andererseits darf die Union im Bereich der GASP keine Akte erlassen, die allgemeine abstrakte Regeln festlegen und dabei Rechte und Pflichten natürlicher Personen begründen<sup>15</sup>.

38. Dies ist der Grund, weshalb die GASP seit ihrer Einrichtung durch den Vertrag von Maastricht im Wesentlichen als ein Regelwerk ausgestaltet ist, das ich in zweifacher Hinsicht als *lex imperfecta*<sup>16</sup> bezeichnen möchte.

39. Erstens sind in den Verträgen kein ausdrückliches Durchsetzungsverfahren und keine Sanktion im Fall einer Verletzung vorgesehen. Dementsprechend gibt es kaum eine Möglichkeit, für eine Einhaltung der Regeln durch widerspenstige Mitgliedstaaten<sup>17</sup> oder sich nicht konform verhaltende Unionsorgane Sorge zu tragen<sup>18</sup>.

40. Zweitens stehen natürlichen Personen, die durch im Rahmen der GASP erlassene Rechtsakte in ihren Rechten verletzt sind, Rechtsbehelfe nur in begrenztem Umfang offen. Tatsächlich ist der Zugang zum Unionsrichter – sei es unmittelbar durch Klagen oder mittelbar durch Vorlagen zur Vorabentscheidung – erheblich eingeschränkt.

41. Insoweit ist zu beachten, dass natürliche Personen in bestimmter Form Schutz durch Inanspruchnahme der bei den für sie zuständigen innerstaatlichen Gerichten vorgesehenen Verfahren erlangen können. Nach ständiger Rechtsprechung ist nämlich der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der auch von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt worden ist<sup>19</sup>. Insbesondere heißt es in Art. 19 Abs. 1 EUV, dass die „[d]ie Mitgliedstaaten ... die erforderlichen Rechtsbehelfe [schaffen],

13 — Diese Bestimmung lautet, soweit hier von Bedeutung: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union *aktiv und vorbehaltlos* im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und *achten* das Handeln der Union in diesem Bereich ... Sie *enthalten sich* jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat und der Hohe Vertreter *tragen für die Einhaltung* dieser Grundsätze *Sorge*.“ (Hervorhebung nur hier).

14 — Diese Bestimmung lautet: „... Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterabsatzes abgeben. *In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist.* Im Geiste gegenseitiger Solidarität *unterlässt* der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt ...“ (Hervorhebung nur hier).

15 — In diesem Sinne verstehe ich das in den Art. 24 Abs. 1 EUV und 31 Abs. 1 EUV normierte für die Union geltende Verbot zum Erlass von „Gesetzgebungsakten“ im Bereich der GASP.

16 — Hierbei handelt es sich um einen alten Begriff des Römischen Rechts, mit dem üblicherweise ein Gesetz bezeichnet wird, das eine Handlungs- oder Unterlassungspflicht begründet, bei einer Pflichtverletzung jedoch keine Sanktion vorsieht.

17 — Meiner Meinung nach lässt sich durchaus vertreten, dass die in Art. 7 EUV genannten Verfahren wegen schwerwiegender Verletzung der Werte der Union auch auf Handlungen (oder Unterlassungen) der Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP angewandt werden sollten. Andererseits dürfte das Vertragsverletzungsverfahren nach den Art. 258 AEUV bis 260 AEUV bei einfachen Verstößen gegen die GASP-Regeln wohl absolut ausgeschlossen sein. Gleichwohl wird die Auffassung vertreten, dass das Vertragsverletzungsverfahren Anwendung finden könnte, wenn eine systematische und anhaltende Verletzung der GASP-Regeln (möglicherweise zusammen mit einer Verletzung anderer Unionsvorschriften) einem Verstoß gegen die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union oder gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gleichkomme, der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankert und im Bereich der GASP von besonderer Bedeutung sei (vgl. insbesondere Art. 24 Abs. 3 EUV). Vgl. z. B. Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy“, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford 2014, S. 24 ff. Diese Problematik braucht jedoch in der vorliegenden Rechtssache nicht weiter verfolgt zu werden.

18 — So scheint es z. B. kein Verfahren zur Überprüfung zu geben, ob die Handlungen (oder Unterlassungen) der Organe im Bereich der GASP mit den Bestimmungen des Titels V Kapitel 2 des EU-Vertrags im Einklang stehen.

19 — Vgl. Urteil Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“<sup>20</sup>. Art. 274 AEUV bestimmt, dass, „[s]oweit keine Zuständigkeit des [Unionsrichters] aufgrund der Verträge besteht, ... Streitsachen, bei denen die Union Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen [sind]“.

42. Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, erfüllt das nationale Gericht in Zusammenarbeit mit dem Unionsrichter eine Aufgabe, die beiden gemeinsam übertragen ist, um die Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge zu sichern<sup>21</sup>. Somit ist es Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann<sup>22</sup>.

43. Mangels einer einschlägigen Unionsregelung ist es Sache des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Dabei dürfen die Verfahrensmodalitäten für solche Klagen vor den nationalen Gerichten nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität)<sup>23</sup>.

44. Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen scheint mir auf der Hand zu liegen, dass die den nationalen Gerichten übertragenen Befugnisse in Fällen, in denen der Unionsrichter nach Maßgabe der Verträge keine Zuständigkeit besitzt, zwangsläufig eingeschränkt sind. Ich werde dies in den Nrn. 101 bis 103 der vorliegenden Schlussanträge ausführlich darlegen.

45. Dass das GASP-Regelwerk seiner Natur nach eine *lex imperfecta* ist, ist sicherlich auf den Umstand zurückzuführen, dass die mit dem Vertrag von Maastricht geschaffene zweite Säule als eine Konstruktion *sui generis* ausgestaltet war – ein Hybridsystem, in dem Merkmale des (damaligen) Gemeinschaftsrechts und solche des Völkerrechts verschmolzen waren<sup>24</sup>. Das Fehlen eines bindenden gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus ist offenkundig ein Merkmal, das durch den zwischenstaatlichen Charakter der GASP bedingt ist. Außerdem üben die nationalen Gerichte in den meisten (wenn nicht allen) Mitgliedstaaten der Union herkömmlicherweise eine gewisse Zurückhaltung in Bezug auf die Justiziabilität staatlicher Rechtsakte im Bereich der Außenpolitik<sup>25</sup>.

46. Mittlerweile ist die GASP jedoch Bestandteil der Unionsrechtsordnung, auch wenn bestimmte Besonderheiten weiterbestehen. Folglich können die üblichen Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen des Völkerrechts auf die GASP keine Anwendung finden.

20 — Nach Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 EUV verbleiben der Union nicht übertragene Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten. Dementsprechend sollte den nationalen Gerichten die Zuständigkeit für die Fälle verbleiben, für die die Verfasser der Verträge dem Unionsrichter keine Zuständigkeit zugewiesen haben – vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Gestoras Pro Amnistia u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2006:667, Nr. 104) und Stellungnahme der Generalanwältin Kokott im Gutachtenverfahren 2/13 (EU:C:2014:2475, Nr. 96).

21 — Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 — Urteil T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 — Urteil Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 39 und 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 — Vgl. Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 202).

25 — Vgl. allgemein Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. Aufl., Oxford University Press, Oxford 2008, S. 88 und 103 ff.

47. Erstens können die Mitgliedstaaten der Union im Gegensatz zu Staaten, die im Rahmen des Völkerrechts tätig werden, nicht frei wählen, wie sie zwischen ihnen bestehende Streitigkeiten regeln wollen<sup>26</sup>. Art. 344 AEUV ist insoweit unmissverständlich formuliert<sup>27</sup>, und der Gerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung eine recht strenge Auslegung dieser Bestimmung bestätigt<sup>28</sup>. Trotz der eingeschränkten Zuständigkeit des Unionsrichters (und der nationalen Gerichte) im Bereich der GASP kann die ausschließliche Aufgabe, in diesem Bereich „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ zu sichern<sup>29</sup>, keinem anderen gerichtlichen Spruchkörper übertragen werden.

48. Zweitens sind im System der Union keine Vergeltungsmaßnahmen oder sonstige staatliche Sanktionen irgendwelcher Art zulässig<sup>30</sup> – auch nicht im Bereich der GASP. Wie der Gerichtshof entschieden hat, ist ein Mitgliedstaat auf keinen Fall berechtigt, einseitig Ausgleichs- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, „um einer möglichen Missachtung der Vertragsvorschriften durch einen anderen Mitgliedstaat entgegenzuwirken“<sup>31</sup> bzw. „um einer möglichen Missachtung der [unions]rechtlichen Vorschriften durch ein Organ entgegenzuwirken“<sup>32</sup>.

49. Diese Erwägungen zeigen einmal mehr die Einschränkungen auf, die mit dem durch die Verträge geschaffenen System der gerichtlichen Kontrolle im Bereich der GASP verbunden sind. Ob ein solches System mit dem der Union zugrunde liegenden Prinzip der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist, ist im vorliegenden Kontext ohne Belang. Das System ist nämlich Ausdruck einer bewussten Entscheidung der Verfasser der Verträge, dem Unionsrichter keine allgemeine und absolute Zuständigkeit für sämtliche Bereiche der Unionsverträge zuzuweisen. Der Gerichtshof darf daher die in den Verträgen normierten Regeln nicht so auslegen, dass dies zu einer Ausdehnung seiner Zuständigkeit über den Wortlaut dieser Regeln hinaus führt oder dass neue Rechtsbehelfe geschaffen werden, die in den Verträgen nicht vorgesehen sind<sup>33</sup>. Wie jedes andere Unionsorgan hat auch der Gerichtshof den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu beachten. Insbesondere „handelt“ der Gerichtshof nach Art. 13 Abs. 2 EUV „nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind“. Daher ist es Sache der Mitgliedstaaten, das derzeit geltende System gegebenenfalls gemäß Art. 48 EUV zu reformieren<sup>34</sup>.

50. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dem Unionsrichter durch die Verträge in diesem Bereich eine – wenn auch eingeschränkte – Zuständigkeit zugewiesen ist. Insoweit hat der Gerichtshof festgestellt, dass es sich bei den Bestimmungen, durch die seine Zuständigkeit für die Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung eines Unionsrechtsakts ausgeschlossen werden soll, um Ausnahmen handelt, die als solche eng auszulegen sind<sup>35</sup>. Dementsprechend hat der Gerichtshof seine Zuständigkeit im Hinblick auf Rechtsakte bejaht, die, obwohl sie im Kontext der GASP erfolgt sind, auf einer horizontalen oder nicht in den Bereich der GASP fallenden – materiell-rechtlichen<sup>36</sup> oder verfahrensrechtlichen<sup>37</sup> – Rechtsgrundlage basieren. Des Weiteren ist der Unionsrichter ermächtigt, zum einen zu überprüfen, ob ein GASP-Rechtsakt auf der Grundlage einer nicht in den Bereich der

26 – Zum Völkerrecht vgl. Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, 1923 P.C.I.J. (Serie B) Nr. 5 (Juli 23), S. 27. Vgl. auch Shaw, M. N., *International Law*, 6. Aufl., Cambridge University Press, Cambridge 2008, S. 1014.

27 – Diese Bestimmung lautet: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.“

28 – Vgl. insbesondere Gutachten 2/13 (EU:C:2014:2454, Rn. 201 bis 214).

29 – Vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV.

30 – Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193, Nr. 27).

31 – Urteil Kommission/Frankreich (232/78, EU:C:1979:215, Rn. 9).

32 – Urteil Kommission/Griechenland (C-45/07, EU:C:2009:81, Rn. 26).

33 – Vgl. in diesem Sinne Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 44).

34 – Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 45).

35 – Vgl. in diesem Sinne Urteile Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 53) und Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 53).

36 – Urteil Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, Rn. 41 bis 50).

37 – Urteil Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 69 bis 74).

GASP fallenden Bestimmung hätte erlassen werden müssen<sup>38</sup>, und zum anderen, ob ein GASP-Rechtsakt, für den die Zuständigkeit des Unionsrichters vorderhand ausgeschlossen ist, aufgrund seines Wesens, seiner Tragweite und seiner Wirkungen in Form eines GASP-Rechtsakts hätte erfolgen müssen, für den die Zuständigkeit des Unionsrichters ausnahmsweise gegeben ist<sup>39</sup>.

51. Vor diesem Hintergrund werde ich jetzt die verschiedenen Argumente prüfen, die im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes der Rechtsmittelführerin zur Begründung ihrer Auffassung vorgetragen werden, das Gericht sei für die Entscheidung über ihre Klage zuständig gewesen.

b) Erster Teil: zu den Bestimmungen und Rechtsakten, die vom Zuständigkeitsbereich des Unionsrichters ausgenommen sind

52. Mit dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes wird eine verfassungsrechtliche Problematik angesprochen, die die Grenzen des Rechtsgebiets betrifft, das von der Zuständigkeit des Unionsrichters ausgenommen ist. Die Frage, um die es in erster Linie geht, lässt sich wie folgt formulieren: Erstreckt sich der Ausschluss der unionsrichterlichen Zuständigkeit grundsätzlich auf sämtliche GASP-Rechtsakte oder nur auf bestimmte Kategorien von GASP-Rechtsakten?

53. In dieser Frage stimme ich dem Rat zu, dem zufolge der Unionsrichter abgesehen von den in den Verträgen ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen keine Zuständigkeit für die Entscheidung von Klagen besitzt, die GASP-Rechtsakte betreffen.

54. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass Art. 24 Abs. 1 EUV zu den zentralen Bestimmungen über die GASP gehört. Er schließt sich an die Vorschrift an, die im Titel V das Kapitel 2 („Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“) Abschnitt 1 („Gemeinsame Bestimmungen) des EU-Vertrags einleitet. Während Art. 23 EUV die Ziele der GASP definiert, sind in Art. 24 EUV die Reichweite der GASP, ihr grundlegender institutioneller Rahmen und ihre Leitgedanken festgelegt.

55. Insbesondere wird in Art. 24 Abs. 1 EUV zunächst die Reichweite der GASP definiert: Sie erstreckt sich auf „alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union“. Sodann ist in der Bestimmung der grundlegende institutionelle Rahmen festgelegt, indem es heißt, dass für die GASP „besondere Bestimmungen und Verfahren [gelten]“, und indem die entscheidenden Funktionen des Europäischen Rates, des Rates und des Hohen Vertreters in diesem Bereich aufgeführt werden. Schließlich ist in Art. 24 Abs. 1 EUV geregelt, dass vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen der Unionsrichter „in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig [ist]“.

56. Betrachtet man also den Begriff „diese Bestimmungen“ in diesem Kontext, so kann nur eine Bezugnahme auf sämtliche Bestimmungen gemeint sein, die im EU-Vertrag für den Bereich der GASP vorgesehen sind, d. h. auf das gesamte Kapitel 2 des Titels V des EU-Vertrags. Für diese Auslegung spricht auch der Wortlaut von Art. 275 AEUV, wonach die Zuständigkeit des Unionsrichters für die Bestimmungen hinsichtlich der GASP ausdrücklich ausgeschlossen ist.

57. Weder der Wortlaut noch die Systematik der einschlägigen Vertragsbestimmungen stützen daher das Vorbringen der Rechtsmittelführerin und der Kommission, wonach zwischen verschiedenen Kategorien von GASP-Rechtsakten je nach deren Wesen und Inhalt zu differenzieren sei.

38 — Art. 40 EUV.

39 — Vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteile Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116) und Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

58. Was insbesondere den Vortrag der Rechtsmittelführerin betrifft, weise ich darauf hin, dass Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags zum einen nicht nur Bestimmungen wie die Art. 25 EUV und 31 EUV umfasst, die den Erlass der wichtigsten politischen Entscheidungen in diesem Bereich durch den Europäischen Rat und den Rat betreffen, sondern zum anderen auch Bestimmungen zur Regelung unterschiedlicher (exekutiver, operativer oder durchführender) Rechtsakte in verschiedenen Verfahren durch andere Einrichtungen, nämlich durch den Hohen Vertreter<sup>40</sup>, die Mitgliedstaaten<sup>41</sup> und das PSK<sup>42</sup>. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Zuständigkeit des Unionsrichters auch für Rechtsakte im Bereich der GASP ausgeschlossen ist, die von anderen auf der Grundlage von GASP-Bestimmungen geschaffenen Unionseinrichtungen erlassen werden, auf die die in Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags genannten Organe und Einrichtungen gesetzliche Befugnisse übertragen haben. In Art. 275 AEUV heißt es nämlich ferner, dass der Unionsrichter nicht zuständig ist für „die auf der Grundlage [der GASP-]Bestimmungen erlassenen Rechtsakte“.

59. Meines Erachtens lassen sich jedenfalls die meisten der in Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags vorgesehenen Rechtsakte als „administrative“ Rechtsakte ansehen, soweit darunter zu verstehen ist, dass sie das Verhalten der Verwaltung der Union oder der nationalen Verwaltungen regeln. Wie oben dargelegt, ist die Union nicht befugt, Gesetzgebungsakte in diesem Bereich zu erlassen, so dass die Bestimmungen hinsichtlich der GASP zwangsläufig das Handeln und Unterlassen dieser Verwaltungen betreffen. Bei der GASP handelt es sich offenkundig naturgemäß um eine operative Politik, d. h. eine Politik, mittels deren die Union ihre (weit definierten) Ziele durch ein Bündel (weit definierter) Handlungen hauptsächlich exekutiver oder politischer Natur verfolgt. Bei der von der Rechtsmittelführerin befürworteten weiten Auslegung des Begriffs „administrativer Rechtsakt“ würde hingegen der Umfang der in Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV vorgesehenen Ausnahmen so weit reduziert, dass er mit der weiten Formulierung dieser Bestimmungen kaum vereinbar wäre.

60. Was sodann die These der Kommission betrifft, muss ich sagen, dass mich die vorgeschlagene Unterscheidung zwischen Rechtsakten der souveränen Außenpolitik (*actes de gouvernement*) und Durchführungsrechtsakten nicht überzeugt.

61. Zunächst einmal ist mir mangels eines Hinweises in den Verträgen oder in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und ohne eingehende Erläuterung durch die Kommission nicht ganz klar, wie diese beiden Begriffe zu verstehen sein sollen. Selbst als die Kommission in der mündlichen Verhandlung aufgefordert wurde, sich hierzu näher zu äußern, fiel es ihr schwer, einige Kriterien oder Grundsätze zur Abgrenzung dieser beiden Kategorien von Rechtsakten zu benennen. Die Kommission hatte auch Mühe, aufforderungsgemäß konkrete Beispiele für Durchführungsrechtsakte anzugeben, die in einem ähnlichen Kontext wie dem des vorliegenden Verfahrens vorgenommen werden und die kein eigentliches außenpolitisches Element beinhalten.

62. Wie dem auch sei, möchte ich darauf hinweisen, dass es in Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags mehrere Bestimmungen gibt, die eine Rechtsgrundlage für Durchführungsrechtsakte bilden<sup>43</sup>. Nach meinem Eindruck können diese Rechtsakte in Anbetracht des Wesens und der Funktionsweise der GASP<sup>44</sup> häufig von großer politischer Bedeutung und Sensibilität sein. Ganz allgemein scheinen Durchführungsrechtsakte selbst unter exekutiven und operativen Gesichtspunkten in dem Kontext, in dem sie vorgenommen werden, integraler Bestandteil des Handelns im Bereich der GASP zu sein. Für mich ist das administrative Element des Rechtsakts ohne Berücksichtigung des verfolgten zugrunde liegenden außenpolitischen Ziels nur schwer zu bestimmen.

40 — Vgl. insbesondere Art. 27 EUV und 34 Abs. 4 EUV.

41 — Vgl. insbesondere Art. 24 Abs. 3 EUV, 28 Abs. 2 bis 5 EUV, 32 EUV, 34 EUV und 35 EUV.

42 — Vgl. Art. 38 EUV.

43 — Vgl. namentlich die in Fn. 40 bis 42 angeführten Bestimmungen.

44 — Siehe oben, Nr. 59 der vorliegenden Schlussanträge.

63. Die Kommission macht jedoch geltend, dass allein der Ausschluss souveräner außenpolitischer Rechtsakte von der Zuständigkeit des Unionsrichters dem Willen der Verfasser der Verträge entspreche. Trotzdem gibt sie, wie der Rat hervorhebt, keinerlei Hinweise zur Begründung ihrer Auffassung. Im Übrigen dürfte auch die Entstehungsgeschichte des Vertrags von Lissabon die von der Kommission vorgeschlagene restriktive Auslegung der Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV wohl kaum stützen<sup>45</sup>.

64. Meines Erachtens hätten die Verfasser der Verträge, wenn sie eine engere Ausnahme von der Zuständigkeit des Unionsrichters hätten einführen wollen – d. h. im Wesentlichen eine Beschränkung der Ausnahme auf Rechtsakte der souveränen Außenpolitik –, die Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV anders formuliert. So steht der weite Wortlaut dieser Bestimmungen in deutlichem Kontrast zum engeren Wortlaut von Art. 276 AEUV, der eine Ausnahme von der Zuständigkeit des Unionsrichters hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorsieht<sup>46</sup>.

65. Meiner Meinung nach sollte an dieser Stelle auch die von der Kommission, hilfsweise, vorgeschlagene Auslegung von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV erörtert werden. Die Kommission trägt vor, dass diese Bestimmungen dahin ausgelegt werden könnten, dass sie die Zuständigkeit des Unionsrichters nicht bezüglich Rechtsakte bestimmten Wesens oder Inhalts beschränke, sondern nur bezüglich bestimmter beim Unionsrichter vorgebrachter *Rügen*. Dem Unionsrichter wäre mit anderen Worten die Auslegung von die GASP betreffenden Bestimmungen verwehrt, aber wohl nicht die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts der Union (selbst wenn dieser im Rahmen der GASP erlassen wurde), wenn die geltend gemachten Nichtigkeitsgründe auf Bestimmungen außerhalb des Bereichs der GASP gestützt werden.

66. Mich überzeugt diese alternative Auslegung der Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV ebenfalls nicht. Wiederum scheint die Kommission den Wortlaut dieser Bestimmungen und ihre weite Formulierung außer Acht zu lassen. Wie oben dargelegt, schließt Art. 275 AEUV die Zuständigkeit des Unionsrichters für „die auf der Grundlage dieser [GASP-]Bestimmungen erlassenen Rechtsakte“ aus. Sofern daher nicht eine der ausdrücklich dort vorgesehenen Ausnahmen eingreift, ist der Unionsrichter unabhängig von den geltend gemachten Nichtigkeitsgründen weder zur Auslegung noch zur Kontrolle der Gültigkeit von Rechtsakten ermächtigt, die auf der Grundlage von GASP-Bestimmungen erlassen werden. Dementsprechend findet sich meiner Ansicht nach im Wortlaut keine Grundlage für eine Unterscheidung je nach dem Wesen der Rügen, wie dies die Kommission vorträgt.

67. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Gültigkeit von Rechtsakten im Bereich der GASP unter keinen Umständen kontrolliert werden darf, wenn sie mit Vorschriften außerhalb der GASP in Konflikt geraten. Der Unionsrichter ist nämlich zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der in Art. 40 EUV enthaltenen Norm, wonach sich die Befugnisse gegenseitig unberührt lassen<sup>47</sup>.

45 — Vgl. besonders die Dokumente des Europäischen Konvents CONV 734/03, *Artikel zum Gerichtshof und zum Hochinstanzlichen Gericht*, und CONV 689/1/03 REV1, *Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. Diese Dokumente betreffen die Formulierung von Art. III-282 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, der im Wesentlichen dem derzeitigen Art. 275 AEUV entspricht. Vgl. zu diesem Problemkreis Stellungnahme der Generalanwältin Kokott im Gutachtenverfahren 2/13 (EU:C:2014:2475, Nr. 90).

46 — Die genannte Bestimmung lautet: „Bei der Ausübung seiner Befugnisse ... [im Hinblick auf] den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist der [Unionsrichter] nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ (Hervorhebung nur hier).

47 — Die genannte Bestimmung lautet: „Die Durchführung der [GASP] lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des [AEU-Vertrags] aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt. Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach [dem Kapitel über die GASP] vorgesehen sind, unberührt.“

68. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass der frühere Art. 47 EU die Unionsgerichte ermächtigte, darüber zu wachen, dass Rechtsakte, die im Rahmen der GASP erfolgt seien, nicht in die Zuständigkeiten eingriffen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuwies<sup>48</sup>. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Bestimmung durch Art. 40 EUV aufgehoben und inhaltlich ersetzt. Trotz der keineswegs unerheblichen Änderungen dieser Bestimmung hat die Kernaussage dieser Rechtsprechung meines Erachtens weiterhin Bestand<sup>49</sup> – der Unionsrichter kann kontrollieren, ob Rechtsakte im Bereich der GASP auf der Grundlage von Bestimmungen der Verträge hätten erlassen werden müssen, die andere Politiken betreffen. Der Unionsrichter hat damit anhand eines „Schwerpunktkriteriums“ die angemessene Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt festzustellen, der im Rahmen der GASP erlassen wurde, nach dem Parteivorbringen aber auf der Grundlage von nicht unter die GASP fallenden materiell-rechtlichen Bestimmungen zu erlassen gewesen wäre<sup>50</sup>.

69. Zudem meine ich auch auf die Gefahr einer deutlichen Einengung der Reichweite und der Bedeutung von Art. 40 EUV hin, dass der Unionsrichter auch die Zuständigkeit für die Kontrolle besitzen muss, dass ein Rechtsakt im Bereich der GASP nicht unter der Hand einen Rechtsakt ändert, der auf der Grundlage von außerhalb der GASP liegenden Bestimmungen ergangen ist. In diesem Fall würden die Anwendung der Verfahren und der jeweilige Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der anderen Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, offenkundig berührt<sup>51</sup>.

70. Insoweit möchte ich darauf hinweisen, dass der Gerichtshof bisher noch keinen endgültigen Standpunkt in der Frage eingenommen hat, ob ein Unionsrechtsakt auf zwei oder mehr Rechtsgrundlagen gestützt werden kann, mit denen innerhalb und außerhalb der GASP fallende Bestimmungen kombiniert werden<sup>52</sup>. Meiner Meinung nach werden Bestimmungen innerhalb des Bereichs der GASP und Bestimmungen außerhalb des Bereichs der GASP zumindest in der Mehrzahl der Fälle nicht miteinander vereinbar sein, da die jeweiligen Verfahren für ihren Erlass zu unterschiedlich ausgestaltet sind, um miteinander in Einklang gebracht werden zu können. In solchen Fällen dürfte ein Rechtsakt im Bereich der GASP, der außerhalb der GASP liegende Komponenten enthält, die nicht nebensächlich zur innerhalb der GASP liegenden Hauptkomponente sind, oder der nicht nur rein beiläufige Auswirkungen auf andere Bereiche des Unionsrechts hat, wohl rechtswidrig sein, da stattdessen zwei gesonderte Rechtsakte hätten erlassen werden müssen.

71. Somit erlaubt Art. 40 EUV bei verständiger Auslegung dem Unionsrichter die Kontrolle *bestimmter* Rügen, mit denen die Ungültigkeit eines in den Bereich der GASP fallenden Rechtsakts wegen einer möglichen Kollision mit außerhalb des Bereichs der GASP liegenden Rechtsakten oder Bestimmungen geltend gemacht wird<sup>53</sup>. Allerdings darf die allgemeine Regel nicht übersehen werden, wonach der Unionsrichter mit Ausnahme der Fälle, in denen eine ausdrückliche Befugnis besteht, im Bereich der GASP nicht zuständig ist. Meiner Ansicht nach können die Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass der Unionsrichter über jeden gerügten Verstoß einer außerhalb der GASP fallenden Bestimmung durch einen in den Bereich der GASP fallenden Rechtsakt entscheiden darf.

48 — Vgl. Urteil Kommission/Rat („ECOWAS“, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 — Umgekehrt lässt sich darüber streiten, ob die Vermutung, dass Bestimmungen außerhalb der GASP im Fall einer Kollision mit Bestimmungen, die in den Bereich der GASP fallen, in der Regel Vorrang einzuräumen ist, weiterhin rechtsgültig ist. Die Frage ist im vorliegenden Verfahren jedoch unerheblich.

50 — Es lässt sich die Auffassung vertreten, dass der Gerichtshof nunmehr auch zur Kontrolle des umgekehrten Sachverhalts ermächtigt ist, nämlich ob ein im Kontext einer anderen Politik als der GASP erlassener Rechtsakt auf der Grundlage einer in den Bereich der GASP fallenden Bestimmung hätte ergehen müssen.

51 — So verhielte es sich insbesondere dann, wenn die Union unter Missachtung des in den Art. 24 Abs. 1 EUV und 31 Abs. 1 EUV geregelten Verbots Rechtsakte erließe, die aufgrund ihrer Folgen dem Wesen nach Gesetzgebungsakte sind und andere Politiken der Union berühren könnten.

52 — Diese Frage stellt sich in der derzeit anhängigen Rechtssache Parlament/Rat (C-263/14).

53 — Allerdings findet Art. 40 EUV, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausführt, auf das vorliegende Verfahren keine Anwendung. Die Rechtsmittelführerin beruft sich im Übrigen auch nicht auf diese Bestimmung.

72. Im Ergebnis sehe ich keine Grundlage in den Verträgen für eine Differenzierung zwischen verschiedenen Kategorien von Rechtsakten im Bereich der GASP, wonach sie je nach ihrem Wesen oder Inhalt in die Zuständigkeit des Unionsrichters fallen oder nicht. Ich sehe auch keine Grundlage für die These, dass Rechtsakte im Bereich der GASP immer dann vom Unionsrichter kontrolliert werden können, wenn ein Verstoß gegen eine außerhalb der GASP liegende Bestimmung vorliegen könnte.

c) Zweiter Teil: zum Begriff „restriktive Maßnahmen“

73. Der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes wirft eine weitere wichtige Frage auf, die den Begriff „restriktive Maßnahmen“ in Art. 275 AEUV betrifft.

74. Entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin kann der Begriff „restriktive Maßnahmen“ – auch wenn er in den Verträgen an keiner Stelle definiert ist – meiner Ansicht nach nicht dahin verstanden werden, dass er alle Rechtsakte der Union erfasst, die die Interessen natürlicher Personen beeinträchtigen. Eine grammatische, systematische und historische Auslegung von Art. 275 AEUV zeigt nämlich, dass der Begriff eine engere Bedeutung hat.

75. Der Begriff „restriktive Maßnahmen“ findet sich auch in Art. 215 AEUV, der in seinem Abs. 2 mit Bezug auf eben solche Maßnahmen statuiert, dass sie „gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen“ werden. Bezeichnenderweise verweisen sowohl Art. 215 AEUV als auch Art. 275 AEUV auf Beschlüsse der Union nach Maßgabe der Vorschriften über die GASP. Die beiden Bestimmungen beziehen sich also offensichtlich auf Maßnahmen derselben Kategorie.

76. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich allem Anschein nach um solche, die üblicherweise als „Sanktionen“ bezeichnet werden. Sie stellen Instrumente im Bereich des auswärtigen Handelns der Union dar, die als Reaktion auf das von der Union als rechtswidrig eingestufte Verhalten eines Landes, einer Einheit oder einer natürlichen Person erlassen werden. Ein solches Verhalten könnte z. B. in der Verletzung einer internationalen Übereinkunft, an der die Union als Partei beteiligt ist, oder in einem Verstoß gegen das Völkergewohnheitsrecht bestehen. In Betracht kommt auch ein Verhalten, das den internationalen Frieden oder die internationale Sicherheit gefährdet. In den vergangenen Jahren wurden Sanktionen u. a. gegen Länder verhängt, die sich eine wiederholte Verletzung der Grundrechte haben zuschulden kommen lassen, oder gegen Einheiten und natürliche Personen, die mit terroristischen Vereinigungen in Verbindung stehen.

77. Diese Maßnahmen kommen ihrer Natur nach einer Bestrafung gleich – sie beschränken bestimmte Rechte, die dem Adressaten andernfalls zuständen. Der Zweck besteht in erster Linie darin, den Urheber des beanstandeten Verhaltens zu einer Unterlassung oder zu einer Änderung dieses Verhaltens zu veranlassen oder zu zwingen<sup>54</sup>.

78. Angesichts dessen ist der Begriff „restriktive Maßnahmen“ verhältnismäßig weit und umfasst finanzielle und wirtschaftliche Sanktionen (etwa das Einfrieren von Vermögen oder die Beschränkung der Investitionstätigkeit), Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit (u. a. Reise- oder Einreiseverbote), Handelsmaßnahmen (etwa komplette Embargos, Beschränkung der Ein- oder Ausfuhr bestimmter Waren oder der grenzüberschreitenden Erbringung oder Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Aussetzung oder Widerruf von Handelsübereinkünften oder Hilfsprogrammen) sowie diplomatische Maßnahmen (z. B. Abbruch diplomatischer Beziehungen)<sup>55</sup>. Gleichwohl darf der Begriff – entgegen

54 — Vgl. insoweit Urteil *National Iranian Oil Company/Rat* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, Nr. 82).

55 — Ein ausführlicherer Überblick findet sich bei Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel 2013, S. 25 und 26.

dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin – nicht darüber hinaus ausgedehnt werden, um auch Rechtsakte der Union zu erfassen, die nicht als „Sanktionen“ zu charakterisieren sind und die nicht die Veranlassung oder Erzwingung der Einhaltung angeblich verletzter Vorschriften oder Grundsätze bezwecken.

79. Für diese Auslegung spricht die Entstehungsgeschichte der neuen Bestimmungen in den Verträgen. Mit der Aufnahme von „restriktiven Maßnahmen“ in die Liste der überprüfbaren Rechtsakte in Art. 275 AEUV wollten die Verfasser des Vertrags von Lissabon der von der Regel abweichenden alten Vertragsregelung abhelfen, wonach die gerichtliche Kontrolle von Sanktionen der Union zulässig war, die im Rahmen der GASP beschlossen und dann mittels Gemeinschaftsmaßnahmen durchgeführt werden<sup>56</sup>, nicht jedoch die gerichtliche Kontrolle von Sanktionen, die ausschließlich im Wege von GASP-Akten beschlossen und durchgeführt werden<sup>57</sup>. Dementsprechend ist der Unionsrichter nach den aktuellen Verträgen zuständig für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit aller Sanktionen der Union, die im Kontext der GASP beschlossen werden und gegen natürliche oder juristische Personen gerichtet sind, und zwar unabhängig von den Durchführungsmodalitäten. Sanktionen, die mittels GASP-Rechtsakten durchgeführt werden, können nur unter den Voraussetzungen des Art. 275 AEUV kontrolliert werden, während Sanktionen, die mittels Rechtsakten außerhalb der GASP durchgeführt werden, der üblichen Rechtmäßigkeitskontrolle auf der Grundlage der normalen Vorschriften über die Zuständigkeit des Unionsrichters unterliegen.

80. Art. 275 AEUV soll also nicht eine gerichtliche Kontrolle aller Rechtsakte im Bereich der GASP ermöglichen, die sich einschränkend auf natürliche Personen auswirken können, sondern lediglich eine gerichtliche Kontrolle von „Sanktionen“ gegen natürliche Personen, die im Kontext der GASP beschlossen und durchgeführt werden.

81. Die Rechtsmittelführerin kann sich zur Begründung ihrer Auffassung auch nicht auf das Urteil des Gerichts Sogelma/EAR berufen. Wie das Gericht in den Rn. 36 bis 38 des angefochtenen Beschlusses zutreffend ausführt, handelte es sich bei dem Rechtsakt, den das Gericht als überprüfbar eingestuft hat, um einen Rechtsakt, den eine Einrichtung der Union erlassen hatte, die aufgrund der damaligen Gemeinschaftssäule errichtet worden war<sup>58</sup> und nicht im Kontext der damaligen zweiten Säule. Dementsprechend hat das Gericht den früheren Art. 230 EG (weit, aber meines Erachtens richtig) ausgelegt, mit dem den Unionsgerichten die allgemeine Zuständigkeit für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten zugewiesen wurde, die Rechtswirkung entfalten sollten. Beim vorliegenden Sachverhalt würde, da die EUPM im Bereich der GASP eingerichtet wurde und in diesem Bereich operiert, die Auffassung der Rechtsmittelführerin zu einer Auslegung führen, die den aktuellen Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV zuwiderläuft.

#### d) Zur vorliegenden Rechtssache

82. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen bin ich der Meinung, dass der von der Rechtsmittelführerin angeführte zweite Rechtsmittelgrund ebenfalls nicht durchgreift.

56 — Diese Maßnahmen beruhten auf dem damaligen Art. 301 EG (jetzt Art. 215 AEUV) und im Fall einer Ausrichtung auf natürliche Personen auf dem damaligen Art. 308 EG (jetzt Art. 352 AEUV). Zur Zuständigkeit des Unionsrichters für solche Maßnahmen vgl. Urteil Kadi und Al Barakat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461).

57 — Vgl. die oben in Fn. 45 angeführten Dokumente des Europäischen Konvents CONV 734/03 (S. 27 und 28) und CONV 689/1/03 REV1 (S. 3, 5 und 6).

58 — Diese Einrichtung war die Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAR), die durch die Verordnung (EG) Nr. 2454/1999 des Rates vom 15. November 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 über die Hilfe für Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, insbesondere bezüglich der Schaffung der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau (ABl. L 299, S. 1) eingerichtet worden war.

83. Erstens besteht kein Zweifel, dass die streitigen Beschlüsse eindeutig als Rechtsakte zu qualifizieren sind, die auf der Grundlage der Bestimmungen über die GASP im Sinne der Art. 24 EUV und 275 AEUV ergangen sind. Mit diesen Beschlüssen nahm der Missionsleiter der EUPM die Befugnisse wahr, die ihm durch den Beschluss 2009/906 – einen gemäß Art. 43 Abs. 2 EUV erlassenen Rechtsakt – übertragen worden sind.

84. Ich habe oben dargelegt, weshalb meiner Meinung nach das Vorbringen unbegründet ist, dass sich der Ausschluss der Zuständigkeit des Unionsrichters für Rechtsakte im Bereich der GASP nicht auf administrative Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte erstreckt, selbst wenn diese auf Bestimmungen im Bereich der GASP gestützt sind. Folglich stellen die streitigen Beschlüsse keine Rechtsakte dar, die aufgrund ihres Wesens oder Inhalts in die Zuständigkeit des Unionsrichters fallen.

85. Jedenfalls meine ich, dass selbst dann, wenn der Gerichtshof dem Vortrag der Rechtsmittelführerin und der Kommission folgen sollte, die streitigen Beschlüsse nicht als bloße administrative Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte angesehen werden können. Wie der Rat und die Kommission hervorheben, handelt es sich bei der Entscheidung des Missionsleiters der EUPM zur Besetzung der Position eines Staatsanwalts in einem Regionalbüro der Mission anstelle der Position als Jurist im Hauptquartier um eine operative Entscheidung und nicht um eine rein administrative Angelegenheit. Diese Entscheidung hat nämlich erhebliche Folgen für die Art und Weise, in der die EUPM ihre Aufgaben wahrnimmt, und für die Effektivität ihres Handelns. Das administrative Element der streitigen Beschlüsse (die Zuweisung der Humanressourcen) ist somit gegenüber dem außenpolitischen Hauptelement, das die Reorganisation der EUPM-Operationen im Einsatzgebiet zum Gegenstand hat, nur von sekundärer Bedeutung. In diesem Kontext ist vielleicht der Hinweis angebracht, dass sich die Rechtsstellung und der wirtschaftliche Status der Rechtsmittelführerin durch den Beschluss, sie zum Regionalbüro von Banja Luka zu versetzen, im Wesentlichen nicht geändert haben. Insbesondere blieben ihr Dienstgrad und ihre Besoldung durch diesen Beschluss unberührt. Vor allem aber hatte die Rechtsmittelführerin bei der Stellung ihres förmlichen Abordnungsantrags ausdrücklich zugestimmt, ihren Dienst gegebenenfalls auf einer anderen Position in der EUPM als auf der beantragten zu versehen<sup>59</sup>.

86. In ihrer Rechtsmittelschrift macht die Rechtsmittelführerin jedoch geltend, dass ihrer Versetzung in Wirklichkeit nicht operative, sondern disziplinarische Gründe zugrunde gelegen hätten. Sollten die streitigen Beschlüsse als Disziplinarmaßnahmen anzusehen sei, dann könnte ihre Rechtmäßigkeit selbstverständlich in Frage gestellt werden, da dem Missionsleiter im Hinblick auf abgeordnetes Personal keine Disziplinarbefugnis zusteht<sup>60</sup>. Die gerügte Unzuständigkeit des Missionsleiters für den Erlass der streitigen Beschlüsse stellt jedoch einen Nichtigkeitsgrund dar<sup>61</sup>, der lediglich bei dem Gericht geltend gemacht werden kann, das für die Kontrolle dieser Beschlüsse zuständig ist. Der bloße Umstand, dass die Einrichtung, die die streitigen Beschlüsse getroffen hat, möglicherweise keine Zuständigkeit für ihren Erlass hatte, kann also nicht eine Zuweisung der Zuständigkeit an den Unionsrichter rechtfertigen, die dem Wortlaut der Verträge zuwiderläuft.

59 — Vgl. das von H am 10. November 2008 unterzeichnete Antragsformular „Polizeimission der Europäischen Union (EUPM)“. Vgl. auch Abschnitt 2.6 („Versetzung“) in Kapitel VI („Personalführung“) der Regulären Dienstvorschriften, wo es heißt, dass „von ausländischen abgeordneten Mitgliedern des Personals der EUPM erwartet wird, während ihrer üblichen einjährigen Dienstzeit auf ihrer Position zu verbleiben. Bei Vorliegen operativer, persönlicher und/oder medizinischer Gründe können sie jedoch aufgrund einer Entscheidung des [Missionsleiters] auf eine andere Position versetzt werden“.

60 — Vgl. Art. 6 Abs. 5 des Beschlusses 2009/906.

61 — Vgl. Art. 263 AEUV.

87. Zweitens scheint bei den streitigen Beschlüssen keine der beiden ausdrücklichen Ausnahmen von dem Grundsatz einschlägig zu sein, wonach Rechtsakte im Bereich der GASP von der Zuständigkeit des Unionsrichters ausgenommen sind. Zum einen macht keine Partei geltend, dass die Beschlüsse – um die Formulierung von Art. 40 EUV aufzugreifen – die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe berühren, die in den Zuständigkeitsbereich der Union außerhalb der GASP fallen. Vor allem aber kann zum anderen ein Beschluss, Missionspersonal zu versetzen, nicht als „restriktive Maßnahme“ im Sinne von Art. 275 AEUV angesehen werden.

88. Somit ist der zweite Rechtsmittelgrund ebenfalls zurückzuweisen.

## VI – Ergebnis der Würdigung

89. Angesichts der vorstehenden Ausführungen hat das Gericht zu Recht entschieden, dass es für die Kontrolle der Gültigkeit der streitigen Beschlüsse nicht zuständig sei und es daher Sache der nationalen Gerichte des abordnenden Mitgliedstaats (Italien) sei, die Rechtmäßigkeit der streitigen Beschlüsse zu prüfen und über den entsprechenden Schadensersatzanspruch zu entscheiden<sup>62</sup>. Das Rechtsmittel ist deshalb zurückzuweisen.

90. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die zuständigen nationalen Gerichte hinsichtlich des Umfangs ihrer Kontrolle der streitigen Beschlüsse und der möglichen Folgen dieser Kontrolle im Zweifel sind.

91. Sollte es sich so verhalten, möchte ich diese Gerichte daran erinnern, dass es ihnen freisteht – und in manchen Fällen auch obliegt –, dem Gerichtshof nach Art. 267 AEUV Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. In diesem Rahmen mag der Gerichtshof den Gerichten immer noch bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtssachen behilflich sein können, ohne die durch die Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV gezogenen Grenzen zu überschreiten. Meines Erachtens sind solche Vorabentscheidungsersuchen zu begrüßen, da sie zwei unmittelbar einleuchtende Vorteile bieten. Erstens ermöglichen sie dem Gerichtshof die Feststellung, ob er im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens für die Auslegung des beim nationalen Gericht angefochtenen Rechtsakts oder der einschlägigen Bestimmungen im Bereich der GASP, auf die sich der jeweilige Kläger beruft, zuständig ist<sup>63</sup>. Möglicherweise ist sich das nationale Gericht nämlich nicht im Klaren, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Unionsrechtsakte oder -bestimmungen von der Zuständigkeit des Gerichtshofs nach der allgemeinen Regel der Art. 24 Abs. 1 EUV und 275 AEUV ausgeschlossen sind oder umgekehrt möglicherweise unter eine der Ausnahmen von dieser Regel fallen (z. B. weil Art. 40 EUV Anwendung findet). Vor allem aber hätte der Gerichtshof zweitens die Möglichkeit, (materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche) horizontale Unionsbestimmungen<sup>64</sup> oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts (etwa den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit oder die Sorgfaltspflicht)<sup>65</sup> auszulegen, die auch im Ausgangsverfahren anwendbar sein könnten<sup>66</sup>. Insbesondere könnte der Gerichtshof die Grenzen der nationalen Verfahrensautonomie klarstellen, indem er die Rechtsfolgen darlegt, die sich aus der Pflicht des nationalen Gerichts zur Schaffung von angemessenen Rechtsbehelfen im Einklang mit Art. 19 Abs. 1 EUV ergeben, die einen wirksamen Rechtsschutz natürlicher Personen gewährleisten.

62 — Dieses Ergebnis steht auch im Einklang mit Art. 8 Abs. 2 des Beschlusses 2009/906, in dem es in der hier bedeutsamen Passage heißt, dass „[d]er Staat oder das EU-Organ, von dem Personal abgeordnet wurde, ... für alle von einem oder in Bezug auf ein Mitglied des Personals geltend gemachten Ansprüche im Zusammenhang mit der Abordnung zuständig [ist]“.

63 — Vgl. entsprechend Urteile *Segi* u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116) und *Gestoras Pro Amnistía* u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

64 — Zu denen namentlich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gehört.

65 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen in der Rechtssache *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:341, Nr. 28).

66 — Vgl. entsprechend Urteil *Pupino* (C-105/03, EU:C:2005:386).

92. Wie dem auch sei, möchte ich, um eine der vom Rat gegen den angefochtenen Beschluss vorgebrachten Rügen zu behandeln und meine Auffassung zu bestimmten Streitfragen darzulegen, die in der mündlichen Verhandlung ausführlich zur Sprache gekommen sind, auf drei weitere Gesichtspunkte des nationalen Verfahrens eingehen: i) die einschlägigen Rechtsvorschriften, ii) die Identität des Beklagten und iii) die Befugnisse der nationalen Gerichte.

93. Erstens möchte ich zu den im Ausgangsverfahren anwendbaren Rechtsvorschriften Folgendes bemerken. Was die verfahrensrechtlichen Vorschriften betrifft, habe ich dargelegt, dass die nationalen Vorschriften – vorbehaltlich der Einhaltung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität – Anwendung finden. Was die materiell-rechtlichen Vorschriften angeht, habe ich dagegen darauf hinzuweisen, dass die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts im Bereich der GASP nur anhand der Bestimmungen und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts geprüft werden darf, die auf den Sachverhalt anwendbar sind. In diesem Kontext hat das nationale Gericht auch den Wertungsspielraum zu berücksichtigen, der den Unionsorganen im Bereich der GASP zuerkannt werden muss<sup>67</sup>. Umgekehrt kann die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts nie anhand der Bestimmungen oder Grundsätze des nationalen Rechts kontrolliert werden.

94. Zweitens muss meines Erachtens geklärt werden, wer bei einer Anfechtung von Maßnahmen im Bereich der GASP bei einem nationalen Gericht Beklagter ist. Meiner Ansicht nach hängt dies von dem Wesen der Befugnisse ab, die mit dem angefochtenen Rechtsakt ausgeübt werden. Wurden diese Befugnisse *unmittelbar* von den mitgliedstaatlichen Behörden verliehen, denen die Einrichtung untersteht und bei denen eine gewisse Kontrollbefugnis verbleibt, sollte der betreffende Mitgliedstaat Beklagter sein. Sind hingegen die von der Einrichtung ausgeübten Befugnisse auf die Befugnisse zurückzuführen, die die Verträge der Union verleihen, ist die Union zu verklagen.

95. Bezüglich der vorliegenden Rechtssache stimme ich der Auffassung des Rates zu, wonach dem Gericht dadurch ein Rechtsfehler unterlaufen ist, dass es in den Rn. 50 und 51 des angefochtenen Beschlusses feststellt, der Missionsleiter habe in Ausübung der Befugnisse gehandelt, die ihm vom Herkunftsmitgliedstaat der Rechtsmittelführerin verliehen worden seien.

96. Bei der EUPM als ziviler Krisenmanagementmission handelt es sich um eine nach Art. 43 Abs. 2 EUV eingerichtete Operation. Gemäß Art. 38 EUV ist es das PSK, das unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und strategische Leitung der Mission wahrnimmt. Zudem kann der Rat das PSK ermächtigen, geeignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Mission zu fassen.

97. Die tatsächliche Leitung und die alltägliche Geschäftsführung einer Mission wie der EUPM richten sich jedoch nach der Anordnungskette der Mission: An der Spitze stehen der Zivile Operationskommandeur auf strategischer Ebene und der Missionsleiter auf Ebene des Einsatzgebiets<sup>68</sup>. Beide werden vom Rat und/oder dem PSK ernannt und mit ihren jeweiligen Befugnissen ausgestattet. Sie erstatten auch unmittelbar oder mittelbar dem Rat und dem PSK Bericht<sup>69</sup>.

98. Die operative Kontrolle über das von den Mitgliedstaaten an die EUPM abgeordnete Personal wird zwar von den abordnenden Staaten an den Zivilen Operationskommandeur und von diesem wiederum an den Missionsleiter übertragen<sup>70</sup>. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine eigentliche bzw. unmittelbare Übertragung von Befugnissen, zumindest nicht für die in Rn. 51 des angefochtenen Beschlusses genannten Zwecke.

67 — Vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369, Rn. 37).

68 — Vgl. Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses 2009/906.

69 — Vgl. insbesondere Art. 9 und 10 des Beschlusses 2009/906.

70 — Vgl. Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 2 des Beschlusses 2009/906.

99. Bei den streitigen Beschlüssen handelte der Missionsleiter als Einrichtung der Union aufgrund der ihm vom Rat oder dem PSK nach Maßgabe der unionsrechtlichen Bestimmungen übertragenen Befugnisse. Diese Beschlüsse können deshalb entgegen der Annahme des Gerichts in Rn. 50 des angefochtenen Beschlusses nicht den italienischen Behörden zugerechnet werden – sie wurden nicht im Auftrag oder namens dieses Mitgliedstaats, sondern im Auftrag der Union getroffen. Dementsprechend muss die Rechtsmittelführerin beim zuständigen nationalen Gericht die Union verklagen und die Feststellung der Nichtanwendbarkeit der streitigen Beschlüsse und/oder die Zahlung von Schadensersatz beantragen.

100. Vor den nationalen Gerichten wird die Union nach Maßgabe des Art. 335 AEUV vertreten.

101. Was schließlich die Befugnisse der nationalen Gerichte betrifft, so schließe ich mich wiederum der Auffassung des Rates an, wonach diese Gerichte entgegen den Ausführungen des Gerichts in Rn. 53 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsakt eines Unionsorgans oder einer von der Union geschaffenen Einrichtung nur für nichtig erklären können, wenn der Rechtsakt aufgrund der von dem betreffenden Mitgliedstaat übertragenen Befugnisse erlassen wurde.

102. Der Gerichtshof hat unlängst im Urteil Schrems<sup>71</sup> den entscheidenden Grundsatz des Urteils Foto-Frost<sup>72</sup> bestätigt, dass die nationalen Gerichte berechtigt seien, die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts zu prüfen, dass sie jedoch nicht befugt seien, selbst die Ungültigkeit eines solchen Rechtsakts festzustellen. Dieser Grundsatz gilt meines Erachtens auch im Bereich der GASP, auch wenn es kein Unionsgericht gibt, das diese Befugnis ausüben könnte. Nationale Verfahren mit ihren eigenen Regelungen für Klagebefugnis, Zulässigkeit, rechtliche Vertretung, Verjährungsfristen, Beweisaufnahme, Vertraulichkeit und dergleichen eignen sich möglicherweise nicht für eine Entscheidung über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union. Solche Verfahren sind für andere Zwecke geschaffen und garantieren den Unionsorganen und Mitgliedstaaten offensichtlich nicht die Verfahrensrechte, die ihnen vor dem Unionsrichter zustehen<sup>73</sup>. Da diesen Parteien in den Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union das Einreichen von Erklärungen unmöglich oder erschwert wird, verfügt das nationale Gericht seinerseits nicht über alle relevanten rechtlichen und tatsächlichen Informationen, um eine Entscheidung treffen zu können. Diese Erwägung gilt ganz abgesehen von den potenziell schwerwiegenden Folgen für die Sicherheits- und Außenpolitik der Union und der Mitgliedstaaten, die sich im Fall der Nichtigerklärung eines in den Bereich der GASP fallenden Rechtsakts durch ein nationales Gericht ergeben könnten.

103. Gelangt also ein nationales Gericht, bei dem ein Unionsrechtsakt angegriffen wird, zu dem Ergebnis, dass der Rechtsakt tatsächlich rechtswidrig ist, weil er gegen höherrangige Unionsvorschriften verstößt, kann es allenfalls die Anwendbarkeit des Rechtsakts auf den Kläger aussetzen und ihm gegebenenfalls Schadensersatz zusprechen. In diesem Kontext ist an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu erinnern, wonach ein nationales Gericht Aussetzungsmaßnahmen hinsichtlich eines Rechtsakts der Union nur anordnen darf, wenn die im Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest genannten Voraussetzungen<sup>74</sup> vorliegen. Sollte der Unionsrichter für eine Entscheidung über ein Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts nicht zuständig sein, wäre es Sache des für den Rechtsakt verantwortlichen Unionsorgans, die

71 — Urteil Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 62).

72 — Urteil Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, Rn. 15 bis 20).

73 — Vgl. besonders Art. 23, 40, 42 und 56 der Satzung des Gerichtshofs und Art. 37 Abs. 1, Art. 38 Abs. 4, Art. 76 Abs. 3 und Art. 96 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

74 — Diese Voraussetzungen lauten im Wesentlichen wie folgt: i) Das nationale Gericht muss erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Unionsmaßnahme haben und die Frage dieser Gültigkeit, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befasst ist, diesem selbst vorlegen, ii) die Entscheidung muss dringlich sein, so dass vorläufiger Rechtsschutz erforderlich ist, um zu verhindern, dass dem Recht Suchenden kein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entsteht, iii) das nationale Gericht muss das Interesse der Union angemessen berücksichtigen, iv) bei der Beurteilung dieser Voraussetzungen muss das nationale Gericht die Entscheidungen der Unionsgerichte über die Rechtmäßigkeit der Unionsmaßnahmen oder über einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz auf Unionsebene beachten. Vgl. Urteile Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest (C-143/88 und C-92/89, EU:C:1991:65) und Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

notwendigen Konsequenzen aus der Entscheidung des nationalen Gerichts zu ziehen und den Rechtsakt, dessen Anwendung auf den Kläger ausgesetzt wurde, aufzuheben oder zu ändern. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass umgekehrt die Entscheidung des nationalen Gerichts über die Rechtmäßigkeit der Unionshandlung keine Wirkung *erga omnes* entfaltet.

104. Letztlich lassen die beiden Rechtsfehler in der Begründung des angefochtenen Beschlusses die Gültigkeit des Ergebnisses, zu dem das Gericht in dem Beschluss gelangt ist, unberührt: Gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV, Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV ist der Unionsrichter für die Entscheidung über die von der Rechtsmittelführerin erhobenen Klage nicht zuständig, da die Zuständigkeit bei den italienischen Gerichten liegt.

## VII – **Kosten**

105. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

106. Sollte der Gerichtshof mit meiner Würdigung des Rechtsmittels übereinstimmen, sind H nach den Art. 137, 138 und 184 der Verfahrensordnung die Kosten sowohl des Verfahrens im ersten Rechtszug als auch des Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen.

## VIII – **Ergebnis**

107. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
- H die Kosten sowohl des Verfahrens im ersten Rechtszug als auch des Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen.