



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 19. März 2020¹

Rechtssache C-14/19 P

**European Union Satellite Centre (SATCEN)
gegen**

KF

„Zuständigkeit der Unionsgerichte – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Art. 19 und 24 EUV – Art. 263, 268, 270 und 275 AEUV – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Beschlüsse 2009/747/GASP und 2014/401/GASP des Rates – Personalstatut des SATCEN – Bedienstete – Gleichheitsgrundsatz – Wirksame gerichtliche Kontrolle – Beschwerdeausschuss des SATCEN – Einrede der Rechtswidrigkeit – Vorläufige Dienstenthebung – Disziplinarverfahren – Entfernung aus dem Dienst – Recht, gehört zu werden – Akteneinsicht“

I. Einleitung

1. Im vorliegenden Fall stellen sich meines Erachtens zwei Fragen von allgemeiner rechtlicher Bedeutung, die über den Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels hinausgehen. Erstens: Wie weit reicht die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Bezug auf sogenannte allgemeine Rechtsakte der Personalverwaltung? Sind solche Rechtsakte von einer Kontrolle durch den Gerichtshof gemäß Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV ausgeschlossen?

2. Zweitens: Angenommen, der Gerichtshof der Europäischen Union behält für solche Rechtsakte eine gewisse Zuständigkeit, was bedeutet das Bestehen dieser Zuständigkeit für besondere und spezielle Mechanismen zur Beilegung von Personalstreitigkeiten wie den Beschwerdeausschuss des Satellitenzentrums der Europäischen Union (SATCEN), die innerhalb verschiedener Einrichtungen und sonstiger Stellen der Europäischen Union errichtet wurden?

II. Tatsächlicher und rechtlicher Hintergrund

3. Der Sachverhalt und der rechtliche Rahmen des vorliegenden Falles, wie er im angefochtenen Urteil dargelegt wurde², kann wie folgt zusammengefasst werden.

¹ Originalsprache: Englisch.

² Urteil vom 25. Oktober 2018, KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Satellitenzentrum der Europäischen Union

4. Das SATCEN, der Rechtsmittelführer, geht auf eine Entscheidung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (im Folgenden: WEU) vom 27. Juni 1991 über die Einrichtung eines Zentrums zur Nutzung von Satellitendaten zurück, die auf der Grundlage der Entscheidung dieses Rates vom 10. Dezember 1990 über die Zusammenarbeit in Raumfahrtangelegenheiten innerhalb der WEU erlassen wurde³.

5. Mit der Gemeinsamen Aktion 2001/555/GASP des Rates vom 20. Juli 2001⁴ wurde das SATCEN als Agentur innerhalb der Europäischen Union eingerichtet und übernahm die Strukturen des Zentrums der WEU zur Nutzung von Satellitendaten. Das SATCEN nahm seinen Betrieb am 1. Januar 2002 auf.

6. In der Folge erließ der Rat den Beschluss 2014/401/GASP vom 26. Juni 2014 über das Europäische Satellitenzentrum und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 2001/555 betreffend die Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union⁵, der seither den auf das SATCEN anwendbaren rechtlichen Rahmen darstellt. Aus dem zweiten Erwägungsgrund und aus Art. 5 dieses Beschlusses geht hervor, dass das SATCEN als eine „eigenständige europäische Kapazität“ arbeitet und die Rechtspersönlichkeit besitzt, die für die Erfüllung seiner Aufgaben und zur Erreichung seiner Ziele erforderlich ist. Nach Art. 2 Abs. 1 und 3 dieses Beschlusses bestehen die Hauptaufgaben des SATCEN darin, Unterstützung bei der Entscheidungsfindung und bei Aktionen der Union im Bereich der GASP und insbesondere der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu leisten, indem es auf Anfrage des Rates oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: Hoher Vertreter) gegebenenfalls Produkte und Dienstleistungen, die aus der Nutzung einschlägiger weltraumgestützter Systeme und Zusatzdaten, einschließlich Satelliten- und Luftaufnahmen, stammen, sowie damit in Verbindung stehende Dienstleistungen bereitstellt.

7. Nach Art. 7 Abs. 3, 4 und 6 Buchst. e des Beschlusses 2014/401 ist der Direktor des SATCEN der gesetzliche Vertreter dieser Einrichtung und i) für die Einstellung aller anderen Bediensteten des SATCEN und ii) für sämtliche Personalfragen zuständig.

8. Das Personal des SATCEN setzt sich nach Art. 8 Abs. 1 und 3 des Beschlusses 2014/401 aus vom Direktor des SATCEN ernannten Vertragsbediensteten und aus abgeordneten Experten zusammen. Auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 5 dieses Beschlusses erließ der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Aktion 2001/555 den Beschluss 2009/747/GASP vom 14. September 2009 über das Personalstatut des [SATCEN] (im Folgenden: Personalstatut des SATCEN)⁶.

9. In Bezug auf Rechtsstreitigkeiten zwischen dem SATCEN und seinen Bediensteten betreffend Fragen, die unter das Personalstatut des SATCEN fallen, bestimmt Art. 28 Abs. 5 des Personalstatuts des SATCEN:

„Ist die erste Beschwerdemöglichkeit (informelle Beschwerde) ausgeschöpft, so steht es dem Bediensteten frei, beim Beschwerdeausschuss des [SATCEN] eine formelle Beschwerde einzulegen.

Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise dieses Ausschusses sind in Anhang X geregelt.“

3 Am 30. März 2010 lösten die Mitgliedstaaten der WEU diese Organisation in einer Gemeinsamen Erklärung mit Wirkung ab 30. Juni 2011 vor allem deshalb auf, weil mit dem „Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ... eine neue Phase für die europäische Sicherheit und Verteidigung [begonnen hatte]“.

4 ABl. 2001, L 200, S. 5.

5 ABl. 2014, L 188, S. 73.

6 ABl. 2009, L 276, S. 1. Diese Regelungen, die im vorliegenden Fall *ratione temporis* anwendbar sind, wurden sodann mit Wirkung vom 1. Juni 2017 durch den Beschluss (GASP) 2017/824 des Rates vom 15. Mai 2017 über das Personalstatut des Satellitenzentrums der Europäischen Union ersetzt (ABl. 2017, L 123, S. 7).

10. Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN sieht vor:

„Die Beschlüsse des Beschwerdeausschusses sind für beide Seiten bindend. Sie können nicht angefochten werden. Der Beschwerdeausschuss kann:

- a) die angefochtene Entscheidung widerrufen oder bestätigen;
- b) das [SATCEN] auch anweisen, dem Bediensteten die materiellen Schäden zu ersetzen, die ihm seit dem Tag entstanden sind, an dem die widerrufen Entscheidung wirksam geworden ist;
- c) ferner beschließen, dass das [SATCEN] bis zu einem vom Beschwerdeausschuss festzulegenden Höchstbetrag die dem Beschwerdeführer entstandenen gerechtfertigten Kosten ... erstattet.“

11. Anhang X Art. 1 des Personalstatuts des SATCEN bestimmt:

„Der Beschwerdeausschuss ist für die Beilegung der Streitigkeiten zuständig, die durch einen Verstoß gegen dieses Personalstatut oder gegen die Verträge nach Artikel 7 des Personalstatuts ausgelöst werden können. Er entscheidet über die Beschwerden, die von den Bediensteten oder ehemaligen Bediensteten oder von den Anspruchsberechtigten und/oder ihren Vertretern gegen eine Entscheidung des Direktors eingereicht werden.“

B. Dem Rechtsstreit zugrunde liegender Sachverhalt und angefochtene Entscheidungen

12. Die Rechtsmittelgegnerin wurde vom SATCEN als Vertragsbedienstete ab dem 1. August 2009 für einen Zeitraum von drei Jahren eingestellt, um die Aufgaben einer Leiterin der Verwaltungsabteilung wahrzunehmen. Nach Ablauf ihrer Probezeit am 31. Januar 2010 wurde die Rechtsmittelgegnerin vom Direktor des SATCEN in ihrer Funktion bestätigt, der insoweit feststellte, dass die Rechtsmittelgegnerin „bei ihrer Arbeit taktvoll und diplomatisch [vorgeht] und dennoch ihre Entscheidungen mit Bestimmtheit kommuniziert“.

13. Im Rahmen der jährlichen Beurteilung für das Jahr 2010 wurde über die Rechtsmittelgegnerin am 28. März 2011 vom stellvertretenden Direktor des SATCEN ein Beurteilungsbericht verfasst, in dem ihre Gesamtleistung als unzureichend eingestuft wurde. Es wurde ihr die schlechteste Note gegeben. Die Rechtsmittelgegnerin trat diesen Schlussfolgerungen und der Art, wie die Beurteilung durchgeführt wurde, entgegen.

14. Am 27. März 2012 erteilte der stellvertretende Direktor des SATCEN der Rechtsmittelgegnerin für das vorhergehende Jahr im Rahmen der jährlichen Beurteilung für das Jahr 2011 eine positive Beurteilung und stellte fest, dass ihre Gesamtleistung unter Berücksichtigung ihrer Anstrengungen gut gewesen sei. Am 24. Mai 2012 wurde der Vertrag der Rechtsmittelgegnerin um vier Jahre bis zum 31. Juli 2016 verlängert.

15. Im Rahmen der jährlichen Beurteilung für das Jahr 2012 beauftragte der Direktor des SATCEN mit interner Mitteilung vom 17. Oktober 2012 den stellvertretenden Direktor damit, beim Personal Informationen über die Korrektheit und die zwischenmenschlichen Beziehungen innerhalb des SATCEN, vor allem in Bezug auf Bedienstete mit Führungsverantwortung, insbesondere die Abteilungsleiter, einzuholen und gegebenenfalls Fälle von psychischem Druck oder Mobbing aufzuzeigen, die bei den Untergebenen zu Angstzuständen, einem Verlust des Selbstwertgefühls, einem Motivationsverlust und sogar zu Tränen führen könnten.

16. Am 14. November 2012 richteten zwölf Bedienstete des SATCEN eine Beschwerde an den Direktor und an den stellvertretenden Direktor, in der sie sich über die „schwierige Situation [beschweren], mit der [sie] seit mehr als drei Jahren bei der normalen Ausübung [ihrer] beruflichen Tätigkeit konfrontiert sind“, und führten aus, diese Situation sei „wegen des Verhaltens und Führungsstils der Leiterin der Verwaltungsabteilung, [der Rechtsmittelgegnerin], entstanden“.

17. Zu Beginn des Jahres 2013 leistete der stellvertretende Direktor des SATCEN der oben genannten internen Mitteilung Folge und schickte an 40 Bedienstete aus mehreren Abteilungen einen Fragebogen mit Multiple-Choice-Fragen, in dem sie ersucht wurden, die zwischenmenschlichen Beziehungen zu ihren Abteilungsleitern zu bewerten. Mit interner Mitteilung vom 7. März 2013 teilte der stellvertretende Direktor des SATCEN dem Direktor des SATCEN mit, dass angesichts der Antworten auf diesen Fragebogen „unter Berücksichtigung der allgemein negativen Antworten des Personals der Verwaltungsabteilung ... eindeutig davon auszugehen [ist], dass es tatsächlich ein zwischenmenschliches Problem mit der Leiterin der Verwaltungsabteilung, [der Rechtsmittelgegnerin], gibt“.

18. Mit interner Mitteilung vom 8. März 2013 ersuchte der Direktor des SATCEN den stellvertretenden Direktor des SATCEN auf der Grundlage von Art. 27 des Personalstatuts des SATCEN, gegen die Rechtsmittelgegnerin eine Verwaltungsuntersuchung einzuleiten.

19. Im Rahmen der Verwaltungsuntersuchung wurde an 24 Bedienstete des SATCEN am 12. Juni 2013 ein Fragebogen mit Multiple-Choice-Fragen geschickt, mit dem festgestellt werden sollte, ob sie mit bestimmten Verhaltensweisen seitens der Rechtsmittelgegnerin konfrontiert gewesen seien und ob sie aufgrund der betreffenden Verhaltensweisen bestimmte Auswirkungen auf sich selbst oder andere Bedienstete festgestellt hätten. In den Fragebögen wurden die Bediensteten auch aufgefordert, jegliche Aussagen zu machen oder Beweise vorzulegen, die ihre Antworten untermauern könnten. Von 24 Befragten antworteten sechs nicht.

20. In der Zwischenzeit war die Rechtsmittelgegnerin als Reaktion auf ihre jährliche Beurteilung für das Jahr 2012, in der ihre Gesamtleistung neuerlich als unzureichend eingestuft wurde, mit Schreiben vom 20. März 2013 zum einen dieser Beurteilung entgegengetreten und hatte sie zum anderen den Direktor des SATCEN ersucht, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das Mobbing gegen sie zu beenden.

21. Am 2. Juli 2013 beendete der stellvertretende Direktor des SATCEN seine Untersuchung. Gemäß dem Untersuchungsbericht legte die Rechtsmittelgegnerin ein Verhalten an den Tag, das „absichtlich, wiederholt, dauerhaft bzw. systematisch darauf abzielt, die betreffenden Personen zu diskreditieren oder abzukanzeln“, „[wobei] diese [der Rechtsmittelgegnerin] zugeschriebenen Verhaltensweisen ... erwiesen [sind] und ... angesichts ihrer Natur, ihrer Häufigkeit und ihrer Auswirkungen auf bestimmte Beschäftigte Mobbing [darstellen]“. Am 3. Juli 2013 teilte der Direktor des SATCEN der Rechtsmittelgegnerin die Schlussfolgerungen des Berichts über die Verwaltungsuntersuchung mit und lud sie zu einem Gespräch am 5. Juli 2013 ein.

22. Am 5. Juli 2013 nahm der Direktor des SATCEN zur Kenntnis, dass der stellvertretende Direktor des SATCEN nach Abschluss seiner Untersuchung zu der Auffassung gelangt war, dass die der Rechtsmittelgegnerin vorgeworfenen Verhaltensweisen erwiesen seien und Mobbing darstellten. Auf der Grundlage dieser Begründung und nach Anhörung der Rechtsmittelgegnerin am selben Tag beschloss er zum einen, gegen die Rechtsmittelgegnerin vor dem Disziplinartrat ein Disziplinarverfahren einzuleiten (im Folgenden: Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens), und zum anderen, Letztere unter Fortzahlung ihrer Bezüge vorläufig ihres Dienstes zu entheben (im Folgenden: Entscheidung über die vorläufige Dienstenhebung).

23. Die Rechtsmittelgegnerin legte am 28. August 2013 beim Direktor des SATCEN Verwaltungsbeschwerde ein, u. a. gegen die Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens, die Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung und die Entscheidung, mit der der Direktor des SATCEN ihren Antrag auf Beistand im Zusammenhang mit angeblichem Mobbing stillschweigend abgelehnt hatte.

24. Mit Schreiben vom 4. Oktober 2013 wies der Direktor des SATCEN die Verwaltungsbeschwerde der Rechtsmittelgegnerin vom 28. August 2013 ab.

25. Am 25. Oktober 2013 unterbreitete der Direktor des SATCEN dem Disziplinarrat einen Bericht, den er gemäß Anhang IX Art. 10 des Personalstatuts des SATCEN auch der Rechtsmittelgegnerin zur Kenntnis brachte.

26. Am 1. November 2013 übermittelte die Rechtsmittelgegnerin dem Vorsitzenden des Disziplinarrats ein Schreiben, in dem sie ihn ersuchte, ihr eine Frist von mindestens 45 Tagen zu gewähren, um ihre Verteidigung vorzubereiten. Sie beantragte auch eine Kopie aller bei der Verwaltungsuntersuchung verwendeten Dokumente, die Ladung der zwölf Bediensteten, die die Beschwerde vom 14. November 2012 gegen sie unterzeichnet hatten, und der 18 Bediensteten, die den Multiple-Choice-Fragebogen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens ausgefüllt hatten, um vor dem Disziplinarrat auszusagen, und schließlich die Bekanntgabe der Namen der sechs Bediensteten, die sich geweigert hatten, diesen Fragebogen auszufüllen.

27. Mit Schreiben vom 21. November 2013 verweigerte der Leiter der Dienststelle Verwaltung des SATCEN der Rechtsmittelgegnerin den Zugang zu ihren E-Mails und sonstigen Dokumenten auf ihrem Computer sowie zu ihrem Diensthandy.

28. Mit Schreiben vom 28. November 2013 teilte der Vorsitzende des Disziplinarrats der Rechtsmittelgegnerin mit, dass vor dem Disziplinarrat am 13. oder 14. Januar 2014 eine Anhörung stattfinden werde. In demselben Schreiben ersuchte er sie, dem Disziplinarrat mindestens eine Woche vor der Anhörung ihre schriftliche Stellungnahme zu übermitteln. Die Rechtsmittelgegnerin übermittelte ihre schriftliche Stellungnahme am 21. Dezember 2013.

29. Am 2. Dezember 2013 legte die Rechtsmittelgegnerin beim Beschwerdeausschuss Beschwerde zum einen gegen die Entscheidung des Direktors des SATCEN vom 4. Oktober 2013, mit der er ihre Beschwerde gegen die Entscheidungen über die vorläufige Dienstenthebung, über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und über die Ablehnung des Antrags auf Beistand abgelehnt hatte, und zum anderen gegen die oben in Rn. 27 angeführte Entscheidung vom 21. November 2013 ein.

30. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2013 ersuchte die Rechtsmittelgegnerin den Vorsitzenden des Disziplinarrats um Verschiebung der Anhörung. Sie teilte auch die Namen der 13 Zeugen mit, deren Ladung sie beantragte. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2013 wurde vom Vorsitzenden des Disziplinarrats als Termin für die Anhörung der 13. oder 14. Januar 2014 beibehalten und der Rechtsmittelgegnerin dessen Entscheidung mitgeteilt, zwei der Zeugen anhören zu wollen, deren Vorladung sie beantragt habe.

31. Am 17. Dezember 2013 legte die Rechtsmittelgegnerin beim Direktor des SATCEN eine Beschwerde gegen die Entscheidung des Disziplinarrats vom 16. Dezember 2013 ein.

32. Nach der Anhörung, die am 13. Januar 2014 stattfand, gab der Disziplinarrat am 4. Februar 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, worin er zum einen einstimmig feststellte, dass die Rechtsmittelgegnerin ihre Dienstpflichten verletzt habe, und zum anderen ihre Rückstufung um mindestens zwei Besoldungsgruppen empfahl, damit sie keinen Dienstposten mit Führungsverantwortung mehr bekleiden könne.

33. Nach Anhörung der Rechtsmittelgegnerin am 25. Februar 2014 entthob der Direktor des SATCEN die Rechtsmittelgegnerin am 28. Februar 2014 aus disziplinarischen Gründen ihres Postens (im Folgenden: Entscheidung über die Entlassung), wobei die Entscheidung innerhalb eines Monats nach diesem Datum wirksam wurde. In dieser Entscheidung heißt es:

„Angesichts der Schwere Ihres Fehlverhaltens, das aus dem dem Disziplinarrat vorgelegten Bericht des Direktors hervorgeht, der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme des Disziplinarrats bestätigt wurde, der Unmöglichkeit, Sie auf ein Niveau und in einen Verantwortungsbereich umzustufen, wie dies in der Stellungnahme des Disziplinarrats vorgeschlagen wird, und Ihrer Weigerung, einzusehen, dass Ihr Verhalten unangemessen war, entscheide ich nach Anhang IX Art. 7 [des Personalstatuts des SATCEN], gegen Sie die folgende Strafe zu verhängen:

– Entlassung, was zur Beendigung ihres Vertrags mit dem SATCEN führt.

[Ihr] Vertrag endet gemäß Art. 7 Abs. 3 Buchst. a Ziff. vii des [Personalstatuts des SATCEN] einen Monat nach Mitteilung dieser Entscheidung.“

34. Die Entscheidung über die Entlassung war Gegenstand einer Verwaltungsbeschwerde der Rechtsmittelgegnerin vom 17. April 2014, die mit Entscheidung des Direktors des SATCEN vom 4. Juni 2014 abgelehnt wurde. Am 12. Juni 2014 wandte sich die Rechtsmittelgegnerin wegen der Entscheidung über die Entlassung an den Beschwerdeausschuss.

35. Mit Entscheidung vom 26. Januar 2015 (im Folgenden: Entscheidung des Beschwerdeausschusses), die der Rechtsmittelgegnerin am 23. März 2015 zur Kenntnis gebracht wurde, wies der Beschwerdeausschuss die Anträge der Rechtsmittelgegnerin auf Nichtigerklärung der Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und der Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung ab. Im Übrigen erklärte der Beschwerdeausschuss die Entscheidung über die Entlassung nach Zurückweisung aller von der Rechtsmittelgegnerin gegen diese Entscheidung geltend gemachten Beschwerdegründe nur insofern teilweise für nichtig, als ihr Wirksamkeitsdatum mit 31. März 2014 und nicht mit 4. April 2014 festgesetzt worden war.

III. Angefochtenes Urteil und Verfahren vor dem Gerichtshof

36. Am 28. Mai 2015 reichte die Rechtsmittelgegnerin beim Gericht eine Klage auf Nichtigerklärung und Schadensersatz ein. Gemäß Art. 263 AEUV beantragte die Rechtsmittelgegnerin i) die Nichtigerklärung der Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens, der Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung, der Entscheidung über die Entlassung, der Entscheidung, mit der der Direktor des SATCEN ihren Antrag auf Beistand im Zusammenhang mit angeblichem Mobbing stillschweigend abgelehnt hatte, und der Entscheidung des Beschwerdeausschusses (im Folgenden gemeinsam: angefochtene Entscheidungen); ii) gegebenenfalls die Nichtigerklärung der Entscheidung des Direktors des SATCEN vom 4. Oktober 2013 über die Ablehnung ihrer Beschwerde gegen die Entscheidung, ihren Antrag auf Beistand abzuweisen, die Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und die Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung sowie die Nichtigerklärung der Entscheidung des Direktors des SATCEN vom 4. Juni 2014 über die Ablehnung ihrer Beschwerde gegen die Entscheidung über die Entlassung. Gemäß Art. 268 AEUV beantragte die Rechtsmittelgegnerin den Ersatz des angeblich von ihr erlittenen Schadens. Ferner beantragte sie, dem SATCEN die Kosten zuzüglich Zinsen aufzuerlegen.

37. Im angefochtenen Urteil erklärte sich das Gericht zunächst für zuständig, über den Rechtsstreit zu entscheiden. Was die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidungen betraf, leitete es seine Zuständigkeit aus Art. 263 AEUV ab, und was die Anträge auf Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union betraf, aus Art. 268 AEUV in Verbindung mit Art. 340 Abs. 2 AEUV unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen

Union (im Folgenden: Charta)⁷. Sodann wies das Gericht die vom SATCEN erhobenen Einreden der Unzulässigkeit zurück, die auf das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses vertraglicher Natur zwischen der Rechtsmittelgegnerin und dem SATCEN gestützt waren⁸. In der Folge gab das Gericht den Unzulässigkeitseinreden des SATCEN betreffend den Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung über die Ablehnung des Antrags auf Beistand (da die Rechtsmittelgegnerin das vorgelagerte Verwaltungsverfahren nicht eingehalten habe) und der Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens (die nur eine vorbereitende Handlung sei) statt⁹. Schließlich erachtete das Gericht das Vorbringen, mit dem die Rechtswidrigkeit des Verfahrens vor dem Disziplinarrat geltend gemacht wurde, für zulässig¹⁰.

38. In der Sache gab das Gericht zunächst der von der Rechtsmittelgegnerin gegen Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit statt und erklärte diese Vorschrift im vorliegenden Fall für unanwendbar. Auf dieser Grundlage entschied das Gericht, dass „die Entscheidung des Beschwerdeausschusses, die auf der Grundlage der Befugnisse erlassen wurde, die ihr diese Vorschrift verliehen hat, keine Rechtsgrundlage [hat], so dass sie für nichtig zu erklären ist, ohne dass über die sonstigen von der Klägerin gegen die Entscheidung des Beschwerdeausschusses vorgebrachten Klagegründe zu entscheiden ist“¹¹. Sodann erklärte das Gericht auch die Entscheidung über die Entlassung¹² und die Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung¹³ für nichtig, weil es der Ansicht war, dass das SATCEN bei der Durchführung der Verwaltungsuntersuchung gegen die Rechtsmittelgegnerin i) seine Pflicht verletzt habe, die Verwaltungsuntersuchung sorgfältig und unparteiisch durchzuführen, und ii) das Recht der Rechtsmittelgegnerin auf rechtliches Gehör und ihr Recht auf Akteneinsicht verletzt habe.

39. Das Gericht wandte sich sodann den Schadensersatzanträgen der Rechtsmittelgegnerin zu. Erstens erklärte das Gericht, es sei nicht in der Lage, der Rechtsmittelgegnerin den Ersatz des von ihr geltend gemachten materiellen Schadens zuzusprechen, „ohne die vom SATCEN in Durchführung [seines] Urteils ergriffenen Maßnahmen zu kennen“. Zweitens entschied das Gericht, der Rechtsmittelgegnerin *ex aequo et bono* eine Entschädigung von 10 000 Euro für den von ihr erlittenen immateriellen Schaden zuzusprechen, den sie aufgrund des Zustands der Unsicherheit in Bezug auf den ihr vorgeworfenen Tatbestand und eine Schädigung ihres Rufs sowie ihres beruflichen Ansehens erlitten habe¹⁴.

40. Mit dem angefochtenen Urteil wurde aufgrund dessen i) die Entscheidung des Beschwerdeausschusses für nichtig erklärt; ii) die Entscheidung über die vorläufige Dienstenthebung für nichtig erklärt; iii) die Entscheidung über die Entlassung für nichtig erklärt; iv) dem SATCEN aufgegeben, der Rechtsmittelgegnerin den Betrag von 10 000 Euro als Ersatz des von ihr erlittenen immateriellen Schadens zu zahlen; v) die Klage im Übrigen abgewiesen vi) dem SATCEN aufgegeben, seine eigenen Kosten und die Kosten der Rechtsmittelgegnerin zu tragen; und vii) dem Rat aufgegeben, seine eigenen Kosten zu tragen.

41. Mit seinem beim Gerichtshof am 10. Januar 2019 eingelegten Rechtsmittel beantragt das SATCEN beim Gerichtshof, das angefochtene Urteil aufzuheben, die von der Rechtsmittelgegnerin eingereichten Klagen abzuweisen und der Rechtsmittelgegnerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Der Rat ist dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des SATCEN beigetreten.

7 Angefochtenes Urteil, Rn. 80 bis 114.

8 Angefochtenes Urteil, Rn. 118 bis 132.

9 Angefochtenes Urteil, Rn. 133 bis 138 bzw. 139 bis 143.

10 Angefochtenes Urteil, Rn. 144 bis 150.

11 Angefochtenes Urteil, insbesondere Rn. 160 und 161.

12 Angefochtenes Urteil, Rn. 168 bis 231.

13 Angefochtenes Urteil, insbesondere Rn. 232 bis 241.

14 Angefochtenes Urteil, Rn. 242 bis 261.

42. Die Rechtsmittelgegnerin beantragt beim Gerichtshof, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem SATCEN die Kosten aufzuerlegen.

43. Die Beteiligten haben ihre Standpunkte vor dem Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung vom 4. Dezember 2019 dargelegt.

IV. Würdigung

44. Das SATCEN stützt sein Rechtsmittel auf vier Gründe. Der erste und der zweite Rechtsmittelgrund richten sich gegen die Feststellungen des Gerichts betreffend seine Zuständigkeit für die Entscheidung über die Rechtssache und die Zulässigkeit der Anträge der Rechtsmittelgegnerin. Der dritte und der vierte Rechtsmittelgrund betreffen die Feststellungen des Gerichts zur Begründetheit.

45. Ich werde meine Analyse mit dem ersten und dem zweiten Rechtsmittelgrund des SATCEN beginnen. Diese Gründe können meines Erachtens am besten gemeinsam behandelt werden, da sie miteinander verflochten sind. Mit beiden soll – unter Verwendung von sich weitgehend überschneidenden Argumenten – gezeigt werden, dass es in den Verträgen der Europäischen Union keine Grundlage für die Feststellungen des Gerichts in Bezug auf seine Zuständigkeit für die Entscheidung über die Anträge der Rechtsmittelgegnerin gibt.

A. Erster und zweiter Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

46. Erstens kritisiert das SATCEN das angefochtene Urteil, weil es in den Rn. 80 bis 114 zu dem Ergebnis kommt, dass das Gericht für die Entscheidung über alle Anträge der Rechtsmittelgegnerin zuständig sei. Das SATCEN macht zum einen geltend, im Licht des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung müsse es eine ausdrückliche diesbezügliche Vorschrift geben, damit der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig sei. Im vorliegenden Fall gebe es jedoch keine solche Vorschrift. Zum anderen sei der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig, wenn die angefochtene Entscheidung den Unionshaushalt betreffe, wie der Gerichtshof im Urteil *Elitaliana*¹⁵ festgestellt habe. Der Haushalt des SATCEN setze sich jedoch nur aus Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammen. Nach Ansicht des SATCEN kann das Gericht auch nicht davon ausgehen, dass es allein auf der Grundlage des Gleichbehandlungsgrundsatzes zuständig sei, indem es Bedienstete anderen Personalkategorien gleichstelle.

47. Zweitens macht das SATCEN geltend, das Gericht habe in den Rn. 118 bis 123 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen, als es zu dem Schluss gekommen sei, dass die Nichtigkeitsklage der Rechtsmittelgegnerin in den Anwendungsbereich von Art. 263 AEUV falle und dass ihr Antrag auf Auslösung der außervertraglichen Haftung in den Anwendungsbereich von Art. 268 AEUV falle. Das SATCEN trägt insbesondere vor, die Rechtsmittelgegnerin könne als Bedienstete des SATCEN nicht als „Dritte“ im Sinne von Art. 263 Abs. 1 AEUV angesehen werden. Ferner kann nach Ansicht des SATCEN das Urteil in der Rechtssache *H/Rat u. a.*¹⁶ nicht entsprechend angewendet werden, da es im vorliegenden Fall um eine Vertragsbedienstete und nicht um einen von einem Mitgliedstaat oder einem Unionsorgan abgeordneten Bediensteten gehe.

¹⁵ Urteil vom 12. November 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (im Folgenden: Urteil *Elitaliana*).

¹⁶ Urteil vom 19. Juli 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (im Folgenden: Urteil *H/Rat u. a.*).

48. Drittens macht das SATCEN geltend, das Gericht habe in den Rn. 124 bis 132 des angefochtenen Urteils dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass es seine auf die vertragliche Natur des Rechtsstreits gestützte Einrede der Unzulässigkeit zurückgewiesen habe. Aufgrund der vertraglichen Natur des Verhältnisses zwischen der Rechtsmittelgegnerin und dem SATCEN und da Art. 270 AEUV im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, könne sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union nur gemäß Art. 272 AEUV aus einer im Vertrag enthaltenen Schiedsklausel ergeben. Eine solche Schiedsklausel sei jedoch im Vertrag der Rechtsmittelgegnerin mit dem SATCEN nicht enthalten.

49. Der Rat unterstützt das Vorbringen des SATCEN.

50. Die Rechtsmittelgegnerin hält dieses Vorbringen dagegen für unbegründet. Ihrer Ansicht nach hat das Gericht zu Recht seine Zuständigkeit für die Entscheidung aller ihrer Anträge und die Zulässigkeit dieser Anträge festgestellt.

2. Zuständigkeit (Nr. 1): die Reichweite der Ausnahmeregelung für die GASP

51. Im Rahmen der Prüfung des Vorbringens des SATCEN erachte ich es als nützlich, mit einigen allgemeinen Bemerkungen über die Reichweite der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP im Licht von Art. 24 Abs. 1 EUV und von Art. 275 AEUV zu beginnen.

a) Bisherige Erkenntnisse

52. Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV schließen die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte mit zwei Ausnahmen aus. Beide Vorschriften sind bereits Gegenstand mehrerer Urteile des Gerichtshofs gewesen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren kommt folgenden Urteilen besondere Bedeutung zu.

53. In den Urteilen *Mauritius*¹⁷ und *Tansania*¹⁸ hat der Gerichtshof u. a. entschieden, dass er überprüfen kann, ob eine internationale Übereinkunft, die die GASP betrifft, unter Beachtung des Verfahrens nach Art. 218 AEUV ausgehandelt und abgeschlossen wurde. Soweit dieses Verfahren in einer nicht die GASP betreffenden Vorschrift festgelegt ist, besitzt der Gerichtshof die Befugnis, über angebliche Verfahrensfehler zu entscheiden, die zu einem Verstoß gegen diese Vorschrift führen.

54. Im Urteil *Elitaliana* hat sich der Gerichtshof für eine auf einen Verstoß gegen die Unionsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge gestützte Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung einer zivilen GASP-Mission über ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für zuständig erklärt, das zu Ausgaben zulasten des Haushalts der Union geführt hat. Der Auftrag unterlag der Haushaltsordnung¹⁹, einem nicht die GASP betreffenden Rechtsinstrument.

¹⁷ Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025).

¹⁸ Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435).

¹⁹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1).

55. Im Urteil Rosneft²⁰ hat der Gerichtshof entschieden, dass die Art. 19, 24 und 40 EUV, Art. 275 AEUV und Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die GASP erlassenen Handlung betreffend restriktive Maßnahmen zuständig ist, sofern Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens entweder die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV durch diesen Beschluss oder die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen ist.

56. Schließlich hat der Gerichtshof im Urteil H/Rat u. a. entschieden, dass der Gerichtshof der Europäischen Union für eine Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des Leiters einer GASP-Mission betreffend die Versetzung von Personal von einem Büro der Mission in ein anderes im Rahmen einer Abordnung durch einen Mitgliedstaat zuständig ist. Insbesondere hat der Gerichtshof klargestellt, dass diese Zuständigkeit auch für Rechtsakte besteht, die sowohl einen nicht die GASP betreffenden als auch einen die GASP betreffenden Inhalt haben (Entscheidung mit doppeltem Inhalt)²¹.

57. Die wichtigsten Grundsätze, die sich aus diesen Rechtssachen ergeben, sind folgende.

58. Erstens sind Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV eng auszulegen, da mit diesen Vorschriften eine Ausnahme von der allgemeinen Zuständigkeitsregelung eingeführt wird (im Folgenden: Ausnahmeregelung für die GASP), während Art. 19 EUV dem Gerichtshof der Europäischen Union die Zuständigkeit überträgt, um die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.

59. Zweitens sind die Unionsgerichte auch dann, wenn ein Unionsrechtsakt einen Bezug zur GASP aufweist oder sogar in einem „GASP-Kontext“ erlassen wird, solange der Rechtsakt auf eine nicht die GASP betreffende (materiell- oder prozessrechtliche) Rechtsgrundlage gestützt ist, für die Prüfung der Einhaltung der einschlägigen nicht die GASP betreffenden Vorschriften zuständig.

60. Drittens sind Handlungen der Unionsorgane oder -einrichtungen, wie beispielsweise Rechtsakte der Personalverwaltung, nicht schon deshalb von der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgeschlossen, weil sie auf der Grundlage von GASP-Vorschriften erlassen wurden.

61. Aus einer Zusammenschau dieser Grundsätze ergibt sich daher, dass ein Unionsrechtsakt zwei Voraussetzungen erfüllen muss, damit er unter die Ausnahmeregelung für die GASP fällt. Erstens muss er *formal* auf GASP-Vorschriften beruhen. Zweitens muss der Rechtsakt auch hinsichtlich seines *Inhalts bzw. materiell-rechtlich* einer Maßnahme der GASP entsprechen.

62. Die erste dieser Voraussetzungen ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV. Die zweite Voraussetzung wird in diesen Vorschriften zugegebenermaßen nicht ausdrücklich erwähnt. Es trifft auch zu, dass die schrittweise Einführung solch einer zusätzlichen Voraussetzung durch die Rechtsprechung dazu geführt hat, dass sich die Reichweite der Ausnahmeregelung für die GASP verringert hat, wobei Rechtsakte, die zumindest bei formalerer Auslegung der Verträge unter die Ausnahmeregelung zu fallen scheinen, einer Kontrolle unterworfen werden.

63. Ich meine jedoch, dass diese Entwicklung völlig richtig ist. Bevor ich die Kriterien für die Auslegung dieser zweiten Voraussetzung beschreibe, werde ich darlegen, warum eine systematische, historische und teleologische Auslegung von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV für die vom Gerichtshof eingeschlagene Richtung spricht.

²⁰ Urteil vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (im Folgenden: Urteil Rosneft).

²¹ Vgl. H/Rat u. a., Rn. 54 und 55.

b) Maßgebliche Gesichtspunkte für eine richtige Auslegung von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV

64. Wenn sie im Licht der Verfassungslandschaft der Europäischen Union geprüft werden, ist es keineswegs ungewöhnlich, dass Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV eng ausgelegt werden.

65. Erstens darf nicht übersehen werden, dass die GASP, obwohl für sie „besondere Bestimmungen und Verfahren“ gelten²², auch ein integraler Bestandteil des Unionsrechts ist. Das Fehlen einer Zuständigkeit im Bereich der GASP bedeutet nicht, dass es keine materiellen Kriterien gibt. Zunächst lässt sich die Union bei ihrem außenpolitischen Handeln, sei es im Zusammenhang mit der GASP oder anderen Politikfeldern, von einer Reihe von gleichen Grundsätzen und Zielen leiten²³. Die Union „achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen“²⁴.

66. Vor allem lässt sich sagen, dass die im Rahmen der GASP erlassenen Rechtsakte den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, einschließlich der in der Charta verankerten Grundrechte, entsprechen müssen. Art. 51 Abs. 1 der Charta enthält eine *institutionelle Definition* des Geltungsbereichs dieses Instruments in Bezug auf das Handeln der Union; die Charta ist anwendbar, sobald ein Organ, eine Einrichtung oder sonstige Stelle der Union tätig wird. Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV stellen diese Aussage nicht in Frage. Sie führen einen Ausschluss von der Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union ein, schließen jedoch nicht die Anwendbarkeit der Charta oder anderer einschlägiger Bestimmungen des Primärrechts aus. So bleibt trotz der erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Justiziabilität von GASP-Maßnahmen – die Generalanwältin Wahl dazu veranlasst haben, von der GASP als einer *lex imperfecta* zu sprechen²⁵ – die Tatsache bestehen, dass auch für solche Rechtsakte Regeln gelten. *Lex imperfecta* heißt nicht *absentia legis*.

67. Zweitens hat der Gerichtshof, beginnend mit dem bahnbrechenden Urteil *Les Verts I*²⁶, in ständiger Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass die (nunmehrige) Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft ist und dass durch die Verträge ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden ist, innerhalb dessen dem Gerichtshof der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist. Heute gehört die Rechtsstaatlichkeit nicht nur zu den in Art. 2 EUV genannten Grundwerten der Union, sondern wird darauf auch in den Art. 21 und 23 EUV als Leitgrundsatz des auswärtigen Handelns der Union, einschließlich des spezifischen Bereichs der GASP, Bezug genommen.

68. Wie der Gerichtshof ständig betont hat, ist schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent²⁷. Nach dem System der Verträge ist vor allem die Möglichkeit einer direkten Klage gegen *alle Handlungen* der Organe gegeben, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkung zu erzeugen²⁸.

22 Art. 24 Abs. 1 EUV.

23 Vgl. Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV. Allgemeiner vgl. Art. 7 AEUV.

24 Art. 21 Abs. 3 EUV (Hervorhebung nur hier).

25 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, Nr. 45).

26 Urteil vom 23. April 1986, *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23) (im Folgenden: Urteil *Les Verts I*). Vgl. in jüngerer Zeit Urteil vom 5. November 2019, *EZB u. a./Trasta Komercbanka u. a.* (C-663/17 P, C-665/17 P und C-669/17 P, EU:C:2019:923, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Vgl. u. a. Urteil *Les Verts I*, Rn. 24, und Urteil *Elitaliana*, Rn. 67.

69. Nun trifft es gewiss zu, dass Art. 47 der Charta, wie das SATCEN argumentiert, im Licht von Art. 13 Abs. 2 EUV und Art. 51 Abs. 2 der Charta keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union begründen kann, wenn die Verträge sie ausschließen²⁹. Wie das Gericht jedoch zu Recht in Rn. 85 des angefochtenen Urteils ausführt, ist der Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs in Bezug auf Handlungen, die den Einzelnen betreffen können, wegen des Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes restriktiv auszulegen³⁰. Einfach ausgedrückt erlaubt es Art. 47 der Charta dem Gerichtshof nicht, die Verträge neu zu schreiben, er verlangt jedoch vom Gerichtshof, die vorhandenen Vorschriften dahin auszulegen, dass ihr gesamtes Rechtsschutzpotenzial für jeden, der von Handlungen der Unionsorgane oder -einrichtungen betroffen ist, ausgeschöpft werden kann.

70. Drittens wird durch die jüngere Rechtsprechung des Gerichtshofs sehr klar bestätigt, dass die Unionsorgane grundsätzlich unabhängig von dem Rechtsrahmen, in dem sie tätig werden, der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Nach Art. 19 EUV obliegt es grundsätzlich dem Gerichtshof der Europäischen Union, diese Aufgabe zu erfüllen, um die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.

71. So hat der Gerichtshof beispielsweise im Urteil Florescu³¹ entschieden, dass eine von der Europäischen Kommission (im Namen der Europäischen Gemeinschaft) mit Rumänien im Jahr 2009 geschlossene Grundsatzvereinbarung trotz ihres Charakters *sui generis* als Handlung eines Organs im Sinne von Art. 267 AEUV anzusehen ist. Im Urteil James Elliot Construction³² kam er Gerichtshof zu dem Schluss, dass er für die Vorabentscheidung über die Auslegung harmonisierter technischer Normen (im Folgenden: HTN) zuständig ist, obwohl HTN keine verbindlichen Rechtsakte, sondern Dokumente zur freiwilligen Verwendung sind und formal von privaten Stellen erlassen werden. Der Gerichtshof hat entschieden, dass HTN Rechtswirkungen entfalten und die Kommission am Verfahren zu ihrer Annahme und Umsetzung beteiligt war. Ferner hat der Gerichtshof im Urteil Ledra³³ entschieden, dass rechtswidrige Verhaltensweisen von Unionsorganen, die außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens handeln, eine Schadensersatzklage im Rahmen der außervertraglichen Haftung nach den Art. 268 und 340 AEUV nach sich ziehen können.

72. Viertens spricht eine historische Prüfung von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV nicht für eine Auslegung dieser Vorschriften, die über das zur Wahrung der Besonderheiten der GASP unbedingt Erforderliche hinausgeht. Die Ausnahmeregelung für die GASP soll vor allem das charakteristische „*institutionelle Gleichgewicht*“ wahren, das die Verfasser der Verträge im Hinblick auf diese Politik anstrebten³⁴. Wegen ihrer höchst politischen Natur wurde beschlossen, dass die GASP vor allem vom Europäischen Rat und vom Rat festgelegt und durchgeführt und vom Hohen Vertreter und von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden soll³⁵. Außerdem war man der Ansicht, dass die neuen GASP-Bestimmungen, wenngleich sie formal in die EU-Verträge integriert sind, „die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik ... [nicht] berühren [sollten]“³⁶.

29 Vgl. insoweit Urteil vom 25. Juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 44). Vgl. in jüngerer Zeit Urteil Rosneft, Rn. 74.

30 Insoweit vgl. auch Urteil Rosneft, Rn. 74.

31 Urteil vom 13. Juni 2017, Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Urteil vom 27. Oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Urteil vom 20. September 2016, Ledra Advertising u. a./Kommission und EZB (C-8/15 P bis C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Vgl. beispielsweise Europäischer Konvent, Arbeitskreis „Gerichtshof“, Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (CONV689/1/03REV1), Rn. 5. Allgemeiner zur Entstehung dieser Vorschriften mit Verweisen auf die einschlägigen vorbereitenden Handlungen vgl. Deinza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, S. 311 bis 322; oder Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy“, *Europe and the World: A law review*, Bd. 2(1):3, UCL Press, 2018, S. 2 bis 5.

35 Art. 24 Abs. 1 und Art. 26 EUV.

36 Vgl. Erklärung Nr. 13 („Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“) im Anhang des Vertrags von Lissabon.

73. Im Licht dieser Erwägungen steht der enge Anwendungsbereich, der der Ausnahmeregelung für die GASP zugewiesen ist, im Einklang mit einer Reihe von zentralen Verfassungsgrundsätzen der Europäischen Union. Nun möchte ich mich der Frage zuwenden, was diese Grundsätze in der Praxis bedeuten könnten.

c) *Echter GASP-Inhalt?*

74. Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV sind Ausformungen einer „inhaltlichen Ausnahmeregelung“. Die Verfasser der Verträge waren der Ansicht, dass die Angelegenheiten der GASP naturgemäß politisch und daher keiner gerichtlichen Überprüfung zugänglich seien. In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, dass es sich bei der GASP naturgemäß um eine operative Politik handelt, d. h. eine Politik, mittels deren die Union ihre (weit definierten) Ziele durch ein Bündel (weit definierter) Handlungen hauptsächlich exekutiver oder politischer Natur verfolgt³⁷.

75. Wie sich recht eindeutig aus den Vorschriften von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (und insbesondere aus Art. 25 EUV) ergibt, sollen die Vorschriften über die GASP vor allem einerseits das Verhalten der Unionsorgane und -einrichtungen und andererseits das der Mitgliedstaaten steuern. Die typische GASP-Maßnahme ist nicht dazu bestimmt, Rechte und Pflichten für den Einzelnen zu begründen³⁸.

76. Auf dieser Grundlage haben die Verfasser der Verträge beschlossen, dass Streitigkeiten bezüglich der Anwendung dieser Vorschriften auf politischer Ebene gelöst werden sollten, ohne die Gerichte damit zu befassen. Unter diesem Blickwinkel sollte die Tatsache, dass Einzelne die Rechtmäßigkeit von GASP-Maßnahmen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht anfechten können, keine wesentliche Lücke in der Unionsrechtsordnung schaffen.

77. Bei der Ermittlung, ob der Gerichtshof in einer bestimmten Angelegenheit „involviert ist oder nicht“, sollte daher der Logik gefolgt werden, die den soeben genannten Entscheidungen der Verfasser der Verträge zugrunde liegt. Nach diesem Ansatz kann die Ausnahmeregelung für die GASP nicht so verstanden werden, dass sie Rechtsakte umfasst, die, wenngleich sie sich auf die GASP beziehen oder sogar formal innerhalb der GASP erlassen wurden, keinen unmittelbaren oder direkten Bezug zur Festlegung, Durchführung oder Umsetzung dieser Politik aufweisen. Mit anderen Worten, wenn die Verbindung zwischen einem Unionsrechtsakt und einer Handlung oder Maßnahme im Zusammenhang mit der Außenpolitik der Union oder der Sicherheit der Union nur mittelbar ist, wäre es schwierig, den Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union zu rechtfertigen. Ein Tätigwerden der Unionsgerichte könnte in solchen Fällen den Spielraum, über den die Unionsorgane und Mitgliedstaaten verfügen sollen, wenn sie im Bereich der GASP handeln, nicht einschränken (bzw. wäre dies sehr unwahrscheinlich).

78. Zudem möchte ich hinzufügen, dass die (beschränkten) Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit bestimmter formal im Rahmen der GASP erlassener Rechtsakte keineswegs bedeutet, dass die Unionsgerichte eminent politische außen- oder sicherheitspolitische Entscheidungen prüfen können (oder auch nur dazu bereit wären). Unabhängig davon, ob Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV eine Art von „Doktrin der politischen Frage“ kodifizieren oder nicht, hat der Gerichtshof gezeigt, dass er sich der Grenzen sehr wohl bewusst ist, die seiner verfassungsmäßigen Rolle durch die Verträge³⁹ und vor allem durch den Grundsatz der

37 Vgl. zu diesem Ausdruck Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, Nr. 59).

38 Vgl. beispielsweise Art. 24 Abs. 1 EUV: „Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.“

39 Vgl. beispielsweise Urteil vom 1. März 2016, National Iranian Oil Company/Rat (C-440/14 P, EU:C:2016:128, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zur Selbstbeschränkung des Gerichtshofs vgl. im Schrifttum, mit weiteren Verweisen, Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU’s Common Foreign and Security Policy“, *International and Comparative Law Quarterly*, Bd. 67, Cambridge University Press, 2017, S. 13.

Gewaltentrennung auferlegt sind⁴⁰. Der Gerichtshof hat auch wiederholt festgestellt, dass dann, wenn die Unionsorgane ein weites Ermessen haben und insbesondere politische Entscheidungen treffen und komplexe Bewertungen vornehmen müssen, die der Ausübung dieser Befugnis zugrunde liegenden Wertungen einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen⁴¹.

79. Aus diesen Gründen ist es einigermaßen offensichtlich, dass die Tatsache, dass ein Rechtsakt *formal* auf GASP-Vorschriften beruht oder in diesem Zusammenhang erlassen wurde, ganz einfach nicht ausreicht, um die Ausnahmeregelung für die GASP auszulösen. Der Rechtsakt muss auch einen echten GASP-*Inhalt* haben.

80. Dies wirft naturgemäß die Frage auf, worin ein echter GASP-Inhalt besteht. Ich räume ein, dass es unmöglich ist, sich einen hieb- und stichfesten Test vorzustellen, der dazu dient, eine klare Trennlinie zwischen einem die GASP betreffenden und einem nicht die GASP betreffenden Inhalt zu ziehen. Diese Abgrenzung setzt notwendigerweise eine Einzelfallbewertung voraus, die stark vom Kontext abhängig sein wird.

81. Dennoch ergibt sich aus der bestehenden Rechtsprechung⁴², dass *normale Verwaltungsakte* – d. h. Rechtsakte der Unionsverwaltung, die nicht untrennbar mit der Durchführung der GASP verknüpft sind – keinen (hinreichenden) GASP-Inhalt aufweisen, um von der gerichtlichen Kontrolle ausgeschlossen zu sein. Zu diesen Rechtsakten gehören typischerweise (und insbesondere) Entscheidungen auf dem Gebiet der Personalverwaltung, Entscheidungen über den Haushaltsplan und die Ausgaben oder Entscheidungen im Rahmen von normalen oder gewöhnlichen Vergabeverfahren.

82. Ich möchte die differenzierenden Ausdrücke „typisch“ und „normal“ oder „gewöhnlich“ betonen. Als Maßstab gilt, dass der Inhalt der Entscheidung allgemein im Gegensatz zu GASP-spezifisch ist. Abstrakt betrachtet kann man diesen Gedanken vielleicht am besten mit einem Gedankenexperiment über die Parallelität von Inhalten veranschaulichen und sich die Frage stellen, ob der angefochtene Rechtsakt, der formal auf einer GASP-Vorschrift beruht, in einem anderen, keinen GASP-Bezug aufweisenden Kontext erlassen werden könnte. Wenn dies der Fall ist, ist abzuklären, ob sein Inhalt und die Erwägungen, die zu seinem Erlass geführt haben, ähnlich oder sogar gleich wären, wenn er in einem Kontext ohne GASP-Bezug erlassen worden wäre. Falls beide Fragen bejaht werden, ist es wahrscheinlich, dass der Rechtsakt keinen echten GASP-Inhalt hat.

83. Allgemeine Verwaltungsakte haben normalerweise keine politischen oder strategischen Konnotationen. Obwohl sie im Rahmen der GASP erlassen werden, betreffen sie das normale Funktionieren der Unionsverwaltung. Außerdem können sie die Stellung bestimmter Personen oder Einrichtungen durchaus beeinträchtigen. Unter diesen Umständen kann das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nur in vollem Umfang zur Anwendung kommen. Diese Rechtsakte müssen unabhängig von ihrer formalen Bezeichnung einer Kontrolle durch ein Gericht zugänglich sein.

40 Wie der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten festgestellt hat, ergibt sich „die Nichtjustiziabilität einer politischen Frage ... in erster Linie aus der Gewaltentrennung“ (vgl. *Baker v Carr*, 369 U.S. 186 [1962]). Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, Nr. 52).

41 Vgl. zuletzt Urteil vom 19. Dezember 2019, *Puppinck u. a./Kommission* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 95 und 96 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Vgl. die oben angeführte Rechtsprechung, Nrn. 54 und 56 dieser Schlussanträge.

84. Wie oben ausgeführt⁴³, hat der Gerichtshof schließlich jüngst festgestellt, dass die oben dargelegten Erwägungen auch für Entscheidungen mit doppeltem Inhalt gelten. Diese Aussage würde ich jedoch nicht dahin auslegen, dass die Unionsgerichte jeden im Zusammenhang mit solchen Entscheidungen gerügten Verstoß oder Irrtum prüfen müssen. Es kann sicherlich schwierig sein, den doppelten Inhalt solcher Rechtsakte in seine Teile zu zerlegen. Sobald eine Entscheidung mit doppeltem Inhalt aufgrund ihres nicht die GASP betreffenden Inhalts Gegenstand einer Überprüfung wird, könnte es als Nebenprodukt zu einer unerlaubten Prüfung des die GASP betreffenden Inhalts kommen.

85. Aus genau diesen Gründen möchte ich vorschlagen, die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für solche Rechtssachen als eine Skala oder ein schrittweises Kontinuum zu betrachten und nicht als eine Frage von Extremen, bei denen es um alles oder nichts geht, wobei das bloße Vorhandensein eines doppelten Inhalts automatisch dazu führt, dass alles Gegenstand einer Überprüfung wird. An einem Ende des Spektrums gibt es Entscheidungen, die, obwohl sie formal auf einer GASP-Vorschrift beruhen, inhaltlich wenig mit der GASP zu tun haben. Am anderen Ende gibt es Entscheidungen, die eindeutig zur Gänze unter die Ausnahmeregelung für die GASP fallen. Und in der Grauzone in der Mitte gibt es die Entscheidungen mit doppeltem oder mehrfachem Inhalt, bei denen Vorsicht und Zurückhaltung ratsam sind⁴⁴. Wenn der nicht die GASP betreffende Inhalt eines Rechtsakts dessen die GASP betreffenden Inhalt bloß ergänzt, kann Letzterer Vorrang haben und somit die gerichtliche Überprüfung einschränken oder sogar ausschließen.

d) Vorliegender Fall

86. Im Licht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass das Gericht keinen Fehler begangen hat, als es seine Zuständigkeit für die Entscheidung dieser Rechtssache bejahte.

87. Die angefochtenen Entscheidungen sind Rechtsakte der normalen Personalverwaltung, die, jedenfalls was den vor diesem Gericht dargelegten und erörterten Fall betrifft, keinen GASP-spezifischen Inhalt haben. Die angefochtenen Entscheidungen sind in der Tat nicht von Entscheidungen zu unterscheiden, die in einer ähnlichen Lage in Bezug auf Personal getroffen werden könnten, das von einer im Zusammenhang mit einer anderen Unionspolitik geschaffenen Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union eingestellt wurde.

88. Ferner ist die Tatsache, dass die angeblich durch die angefochtenen Entscheidungen verletzten Unionsvorschriften den Unionshaushalt nicht betreffen, meines Erachtens entgegen dem Vorbringen des SATCEN unerheblich. Aus dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Elitaliana* kann nicht abgeleitet werden, dass im Zusammenhang mit der GASP erlassene Rechtsakte nur dann einer Kontrolle zugeführt werden können, wenn sie gegen Vorschriften über den Unionshaushalt verstoßen. Der Umstand, der die Rechtssache in diesem Fall vor den Unionsgerichten anfechtbar machte, war die Tatsache, dass die angefochtene Entscheidung, wenngleich sie von einer im Rahmen der GASP (und somit potenziell gemäß den Vorschriften über die GASP) geschaffenen Stelle stammte, i) auf der Grundlage von nicht die GASP betreffenden Vorschriften erlassen wurde und ii) die Klägerin Verstöße gegen nicht die GASP betreffende Vorschriften geltend machte.

89. Daher war das Haushaltselement im Urteil *Elitaliana* meines Erachtens ein konkretes Beispiel für eine allgemeinere Regel, wie ich im vorigen Abschnitt dieser Schlussanträge darzulegen versucht habe. Die Vergabeentscheidungen, um die es in diesem Fall ging, waren Beispiele für normale Verwaltungsakte, die nicht untrennbar mit der Durchführung der GASP verknüpft und daher nicht von der gerichtlichen Kontrolle ausgeschlossen waren.

⁴³ Vgl. Nr. 56 dieser Schlussanträge.

⁴⁴ Vgl. auch oben, Nr. 78 dieser Schlussanträge. Auch wenn die Zuständigkeit in Bezug auf einige Teile einer Entscheidung in solchen Fällen möglicherweise zögerlich wahrgenommen wird, ist die Intensität der Kontrolle wahrscheinlich ausgesprochen gering.

3. Zuständigkeit (Nr. 2): die vertragliche Natur des Arbeitsverhältnisses und das Fehlen einer Schiedsklausel

90. Im Folgenden werde ich erklären, warum ich der Ansicht bin, dass das Gericht auch keinen Rechtsfehler begangen hat, als es sich trotz zweier weiterer vom SATCEN geltend gemachter Gesichtspunkte für zuständig erklärte, nämlich ungeachtet der Tatsache, dass das Arbeitsverhältnis auf einem Vertrag zwischen der Rechtsmittelgegnerin und dem SATCEN beruhte, und trotz des Fehlens einer speziellen Schiedsklausel zugunsten der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union in diesem Arbeitsvertrag.

a) Vorbemerkungen zu Personalfragen

91. Das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihrem Personal unterliegt vor allem dem Statut der Beamten und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (im Folgenden: allgemeines Personalstatut)⁴⁵. Nach Art. 270 AEUV hat der Gerichtshof der Europäischen Union ein „Monopol“ für alle Streitsachen zwischen der Union und ihrem Personal „innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen ..., die im [allgemeinen Personalstatut] festgelegt sind“.

92. Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union haben jedoch oft ihre eigenen Personalstatute, die dem allgemeinen Personalstatut ähnlich sein können oder auch nicht⁴⁶. Wie oben in Nr. 8 ausgeführt, besitzt das SATCEN sein eigenes Personalstatut. Das im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren relevante Personalstatut des SATCEN wurde mit Beschluss des Rates vom 14. September 2009 angenommen⁴⁷.

93. Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Personalstatuts des SATCEN gelten die darin enthaltenen Regelungen, abgesehen von Ausnahmen, für „vertraglich eingestellte Beschäftigte des [SATCEN]“.

94. Nach Art. 1 Abs. 2 des Personalstatuts des SATCEN umfasst der Begriff „Beschäftigte“ zwei verschiedene Personalkategorien:

- „a) Bedienstete, die einen Vertrag mit dem [SATCEN] haben und Planstellen innehaben, die in dem alljährlich dem Haushaltsplan des [SATCEN] beigefügten Stellenplan aufgeführt sind;
- b) örtliche Bedienstete, die einen Vertrag mit dem [SATCEN] im Rahmen der örtlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften haben.“

95. Somit wird durch das Personalstatut des SATCEN im Wesentlichen ein zweigleisiges System für die Einstellung von Personal geschaffen⁴⁸. Das SATCEN kann zum einen sein Personal als „Bedienstete“ einstellen. In diesem Fall unterliegt das Vertragsverhältnis zwischen dem Personal und der Agentur den Vorschriften des Personalstatuts des SATCEN. Zum anderen kann das SATCEN Personal als „örtliche Bedienstete“ mit Verträgen einstellen, die nationalem Recht unterliegen.

45 Verordnung Nr. 31 (EWG), 11 (EAG) (ABl. 1962, P 045, S. 1385) in geänderter Fassung.

46 Es gibt auch Agenturen, Missionen und sonstige Stellen der Europäischen Union, die kein eigenes Personalstatut besitzen und ihr Personal mit Verträgen anderer Art einstellen. Je nachdem, welcher Rechtsrahmen auf diese Verträge anwendbar ist, können die in den vorliegenden Schlussanträgen zur Lage der Rechtsmittelgegnerin angestellten Erwägungen für das Personal dieser Agenturen, Missionen und sonstigen Stellen der Europäischen Union relevant sein oder auch nicht. Vgl. diesbezüglich Rechtssache C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, derzeit anhängig.

47 Mit diesem Beschluss wurde das zuvor vom Rat am 21. Dezember 2001 angenommene Personalstatut des Satcen (ABl. 2002, L 39, S. 44) in der später geänderten Fassung aufgehoben.

48 In der Folge werde ich mich auf das unmittelbar vom Satcen eingestellte Personal konzentrieren und das von den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen abgeordnete Personal beiseite lassen.

96. In vertraglicher Hinsicht entsprechen einander somit die beiden Personalkategorien nicht. Dieser Unterschied wirkt sich zwangsläufig auf den geeigneten Gerichtsstand für arbeitsbezogene Streitigkeiten zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber aus.

97. In Bezug auf *örtliche Bedienstete* besitzen sowohl das SATCEN als auch der eingestellte Einzelne einen größeren Ermessensspielraum bei der Aushandlung verschiedener Aspekte ihrer zukünftigen beruflichen Beziehung. Die wichtigsten Merkmale dieser Beziehung werden im Vertrag selbst festgelegt, der gegebenenfalls durch die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften ergänzt wird. Im Gegensatz zu den Bediensteten ist die Relevanz des Personalstatuts des SATCEN (oder ähnlicher Rechtsakte der Unionsorgane) in diesem Zusammenhang viel geringer. Daher kann die berufliche Beziehung zwischen dem Arbeitgeber und seinen Arbeitnehmern zutreffend als vertraglich definiert werden.

98. Demnach bestimmt sich die vertragliche Haftung der Agentur in Bezug auf örtliche Bedienstete gemäß Art. 340 Abs. 1 AEUV „nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist“. Der Vertrag kann somit eine Schiedsklausel oder besondere Vereinbarungen enthalten, die beispielsweise lokalen Gerichten oder anderen nationalen Gerichten die Zuständigkeit zuweisen. Andere Arten von Schiedsgerichtsbarkeit sind auch nicht ausgeschlossen. Außerdem kann die Zuständigkeit gemäß Art. 272 AEUV auch dem Gerichtshof der Europäischen Union zugewiesen werden. In solchen Fällen kann in der Tat nicht davon ausgegangen werden, dass der Gerichtshof der Europäischen Union allein zuständig ist, da dies den Vorschriften der Art. 272 und 274 AEUV zuwiderläufe⁴⁹.

99. Wenn es hingegen *Bedienstete* einstellt, hat das SATCEN weniger Handlungsspielraum. Zwar wird die berufliche Beziehung zwischen dem Bediensteten und der Agentur der Union durch einen Vertrag begründet. Es wäre jedoch unzutreffend, diese Beziehung nur als auf einem Vertrag beruhend zu betrachten. Der Arbeitsvertrag ist im Wesentlichen die Grundlage für den Zugang zu einer Stelle, deren Hauptmerkmale von den Vertragsparteien nicht frei bestimmt werden. Die berufliche Beziehung zwischen dem Bediensteten und der Agentur wird in Wirklichkeit weitgehend durch einen öffentlich-rechtlichen Rechtsakt der Union, das Personalstatut des SATCEN, geregelt. Somit setzen das Einstellungsverfahren, die Definition des in Rede stehenden Vertrags und der rechtliche Rahmen, in dem der Vertrag abgeschlossen wird, die Ausübung von Befugnissen voraus, die der Agentur durch einen Unionsrechtsakt allgemeiner Geltung übertragen wurden⁵⁰.

100. Mit anderen Worten ist der Vertrag im Wesentlichen ein Mittel zur Beachtung der im Personalstatut des SATCEN zwingend festgelegten Regelung. Gleiches gilt für die Wahl (bzw. genauer gesagt, das Fehlen) eines geeigneten Gerichtsstands für die Beilegung von arbeitsbezogenen Streitigkeiten. Diese Elemente werden im Personalstatut des SATCEN zwingend festgelegt. In diesem Sinne handelt die fragliche Agentur nicht wie jeder andere (private) Arbeitgeber.

101. Vor diesem Hintergrund setzen alle Entscheidungen zur vertraglichen Haftung der fraglichen Agentur aufgrund eines Verstoßes gegen den Arbeitsvertrag stets die Auslegung von Vorschriften voraus, die in einem öffentlich-rechtlichen Rechtsakt festgelegt sind, der von den Unionsorganen im Einklang mit den in den Verträgen der Europäischen Union festgelegten Verfahren angenommen wurde, und die im *Amtsblatt der Europäischen Union* (Reihe L) veröffentlicht wurden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 19 Abs. 1 EUV „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge [sichert]“⁵¹.

49 Art. 274 AEUV sieht vor, dass, „[s]oweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union ... besteht, ... Streitsachen, bei denen die Union Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen [sind]“. Vgl. dazu entsprechend Urteil vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission (C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 19).

50 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2004, Pflugradt/EZB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, Rn. 33 ff.), auf das in Rn. 129 des angefochtenen Urteils Bezug genommen wird. Ähnlich Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Pflugradt/EZB (EU:C:2004:625, Nrn. 32 bis 36).

51 Vgl. auch Rn. 107 des angefochtenen Urteils.

102. Dies führt mich zu der besonderen Situation der Rechtsmittelgegnerin und der Art, wie diese Situation im angefochtenen Urteil beurteilt wurde.

b) Vorliegender Fall

103. Es ist unstrittig, dass das SATCEN die Rechtsmittelgegnerin als Bedienstete im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a des Personalstatuts des SATCEN eingestellt hat. Sowohl das Angebot des SATCEN an die Rechtsmittelgegnerin als auch der zwischen den Parteien abgeschlossene Vertrag machen dies hinreichend deutlich. In den Schreiben von 7. und 8. Juli 2009 des Direktors des SATCEN an die Rechtsmittelgegnerin wird sogar von einer „Ernennung“ der Rechtsmittelgegnerin auf die angebotene Stelle gesprochen.

104. Es ist unstrittig, dass das *allgemeine* Personalstatut im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist und dass der Gerichtshof der Europäischen Union daher keine (ausschließliche) Zuständigkeit für die Überprüfung der angefochtenen Entscheidungen und die Schadensersatzklage nach Art. 270 AEUV besitzt⁵².

105. In den Rn. 99, 120 und 123 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht gleichwohl fest, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in diesem Fall gemäß den Art. 263 und 268 AEUV zuständig sei.

106. Im Licht des oben dargelegten Rechtsrahmens teile ich diese Auffassung. Das Vorbringen des SATCEN und des Rates gegen diese Schlussfolgerung beruht meines Erachtens auf einer falschen Auslegung des angefochtenen Urteils bzw. ist jedenfalls rechtlich nicht stichhaltig.

107. Erstens ist es unzutreffend, zu behaupten, das Gericht habe seine Zuständigkeit für die vorliegende Rechtssache nur aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleitet. Das Gericht stellte eindeutig fest, dass seine Zuständigkeit auf die Art. 263 und 268 AEUV gestützt sei. In diesem Zusammenhang legte das Gericht dar, warum die Anträge der Rechtsmittelgegnerin nicht unter die in Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV festgelegte Ausnahmeregelung fielen, die eng auszulegen sei⁵³. Einer der Gründe liege gerade darin, dass eine andere Auslegung dem Grundsatz der Gleichheit zuwiderliefe, da Bedienstete in ähnlichen Situationen bei der Überprüfung arbeitsbezogener Streitigkeiten durch ein Gericht unterschiedlich behandelt würden⁵⁴.

108. Die vorstehenden Erwägungen machen auch deutlich, dass die Aussagen des SATCEN, wonach das Gericht gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen habe, als es sich für zuständig erklärt habe, obwohl dies in keinen Vorschriften des Vertrags vorgesehen sei, nicht überzeugend sind.

109. Zweitens macht das SATCEN geltend, die angefochtenen Entscheidungen entfalteten keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten im Sinne von Art. 263 Abs. 1 AEUV und könnten daher nicht nach dieser Vorschrift angefochten werden. Da die Rechtsmittelgegnerin eine Beschäftigte des SATCEN sei, könne sie in Bezug auf ihren Arbeitgeber nicht als „Dritte“ angesehen werden. Da Art. 263 Abs. 4 AEUV es dem Einzelnen erlaube, Rechtsakte „unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2“ anzufechten, könnten diese Entscheidungen nicht vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft werden.

⁵² Vgl. auch Rn. 122 des angefochtenen Urteils.

⁵³ Vgl. vor allem Rn. 80 bis 84 des angefochtenen Urteils.

⁵⁴ Rn. 94 bis 97 des angefochtenen Urteils.

110. Ich erachte das Vorbringen des SATCEN als unhaltbar. Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV betrifft die Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission gegen alle Handlungen der Europäischen Union mit Rechtswirkung. Damit jedoch eine Handlung anfechtbar ist, muss sie diese Rechtswirkungen „gegenüber Dritten“ entfalten. Durch diese Qualifikation sollen sogenannte *interna corporis*, also Handlungen, die sich auf die interne Organisation eines Organs beziehen und außerhalb dieses Bereichs keine Rechtswirkungen entfalten, von der Anfechtbarkeit ausgeschlossen werden⁵⁵. Es gibt zwei Hauptgründe für diesen Ausschluss. Erstens müssen Unionsorgane wegen ihres verfassungsrechtlichen Status die Befugnis haben, ihre interne Funktionsweise so zu organisieren, wie sie das für angebracht halten. Zweitens haben Organe oder Mitgliedstaaten kein rechtliches Interesse daran, ein Verfahren gegen Vorschriften einzuleiten, die sich rein intern auf ein anderes Organ auswirken.

111. Dies ist jedoch hier offensichtlich nicht der Fall. Die angefochtenen Entscheidungen waren dazu bestimmt, die Rechtsstellung der Rechtsmittelgegnerin zu berühren, die – zumindest in diesem Zusammenhang – eine von der Agentur zu unterscheidende Rechtspersönlichkeit besitzt. Zudem sind diese Entscheidungen unbestreitbar für die Zwecke von Art. 263 Abs. 4 AEUV an die Rechtsmittelgegnerin gerichtete Handlungen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass nach ständiger Rechtsprechung Handlungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers beeinträchtigen, indem sie seine Rechtsstellung in qualifizierter Weise verändern, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können⁵⁶.

112. Außerdem würde nach der Logik des Vorbringens des SATCEN letztlich eine Kategorie seines Personals bzw. vielmehr eine Schlüsselkategorie seines Personals keinen Zugang zu Gerichten haben. Eine Personalkategorie, die eindeutig durch einen Rechtsakt des Sekundärrechts definiert wird, nämlich durch das Personalstatut des SATCEN, das bei jeder vernünftigen Auslegung eine Unionsregelung ist⁵⁷, fiel weder unter Art. 270 AEUV noch unter Art. 263 AEUV. Sie wäre in einer Art von juristischem „Niemandland“ gefangen.

113. Drittens überzeugt mich schließlich das Argument des SATCEN nicht, dass das Gericht wegen der vertraglichen Natur der Beziehung zur Rechtsmittelgegnerin nur zuständig wäre, wenn der Vertrag eine Schiedsklausel zugunsten des Gerichtshofs der Europäischen Union beinhaltet hätte. In den Nrn. 99 bis 101 oben habe ich erklärt, warum ich der Ansicht bin, dass ein Rechtsstreit in einer Situation wie der, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, Fragen aufwirft, die über die bloße Einhaltung des mit einer seiner Arbeitnehmerinnen (der Rechtsmittelgegnerin) abgeschlossenen Vertrags durch den Arbeitgeber (das SATCEN) hinausgehen. Für Bedienstete wie die Rechtsmittelgegnerin geht es bei arbeitsbezogenen Streitigkeiten vor allem darum, ob die Agentur der Europäischen Union im Einklang mit den allgemeinen Regeln gehandelt hat, die durch einen Beschluss des Rates, das Personalstatut des SATCEN, aufgestellt wurden.

114. Daher ist die Frage, ob sich die Rechtsmittelgegnerin in einer ähnlichen Lage befand wie die Klägerin in der Rechtssache H/Rat u. a. – eine Frage, die von den Parteien ausführlich erörtert wurde –, im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtssache irrelevant. Ich möchte am Rande hinzufügen, dass – wie der Rat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat – dann, wenn von den Mitgliedstaaten abgestelltes Personal in gleicher Weise Zugang zum Gerichtshof der Europäischen Union haben muss wie von den Unionsorganen abgeordnetes Personal (wie der Gerichtshof im Urteil H/Rat u. a. entschieden hat), dies erst recht für Bedienstete wie die Rechtsmittelgegnerin gelten sollte. Während die Erstgenannten leichter einen angemessenen gerichtlichen Rechtsschutz von den

⁵⁵ Vgl. dazu Urteile vom 25. Februar 1988, *Les Verts/Parlament* (190/84, EU:C:1988:94, Rn. 8) (im Folgenden: Urteil *Les Verts* II), vom 23. März 1993, *Weber/Parlament* (C-314/91, EU:C:1993:109, Rn. 9), und vom 6. April 2000, *Spanien/Kommission* (C-443/97, EU:C:2000:190, Rn. 28).

⁵⁶ Vgl. u. a. Urteile vom 11. November 1981, *IBM/Kommission* (60/81, EU:C:1981:264, Rn. 9), und vom 9. Dezember 2014, *Schönberger/Parlament* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, Rn. 13).

⁵⁷ Somit im Unterschied zu den örtlichen Bediensteten, deren Verträge – mit einer Schiedsklausel zugunsten lokaler Gerichte (der Mitgliedstaaten) – wahrscheinlich lokalen Rechtsvorschriften unterliegen (vgl. oben, Nrn. 97 und 98).

Gerichten der Mitgliedstaaten hätten erhalten können, von denen sie abgeordnet wurden⁵⁸, gilt das nicht notwendigerweise für Letztere. Bedienstete werden nämlich unmittelbar von einem Organ oder einer Einrichtung der Europäischen Union eingestellt und haben keine berufliche Verbindung zu nationalen Behörden (und können dies auch nicht).

115. Schließlich weise ich darauf hin, dass das Gericht in den Rn. 124 bis 132 des angefochtenen Urteils die Gründe, weshalb sich die Rechtsmittelgegnerin seiner Ansicht nach in einer vergleichbaren Lage wie die anderen Bediensteten der Organe oder Einrichtungen der Union befand, ausführlich erläutert hat. Ich sehe in diesen Passagen keinen offensichtlichen Rechtsirrtum und auch keine Verfälschung von Tatsachen oder Beweisen.

116. Aus diesen Gründen sollten der erste und der zweite Rechtsmittelgrund des SATCEN zurückgewiesen werden.

4. Reichweite und Folgen der Zuständigkeit des Gerichtshofs: die Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN

117. Ich teile die Ansicht des Gerichts, dass der Gerichtshof der Europäischen Union im vorliegenden Fall zuständig ist.

118. Ich bin jedoch nicht mit den Konsequenzen einverstanden, die das Gericht aus dieser Feststellung zog. Meiner Ansicht nach beging das Gericht einen Rechtsfehler, als es der von der Rechtsmittelgegnerin erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN stattgab.

119. Vorab muss ich darauf hinweisen, dass das SATCEN diesen Punkt in seinen Schriftsätzen nicht als gesonderten Rechtsmittelgrund geltend gemacht hat. Der diesbezügliche Fehler des Gerichts ist jedoch die logische Folge der vom SATCEN in seinem ersten und seinem zweiten Rechtsmittelgrund vorgetragenen Argumente. Wäre das SATCEN aus diesen Gründen erfolgreich, würden die Feststellungen des Gerichts zur Rechtswidrigkeit von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts unweigerlich auch wegfallen.

120. Die mögliche Ungültigkeit von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN ist auch von größerer praktischer Bedeutung, da, wie das SATCEN in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, nach der Verkündung des angefochtenen Urteils die Tätigkeit des Beschwerdeausschusses vom SATCEN ausgesetzt wurde. Daher würde der Urteilsspruch des Gerichts zu dieser speziellen Frage nicht nur die Zukunft dieser Einrichtung bestimmen, sondern mittelbar auch die von ähnlichen Einrichtungen, die in anderen Agenturen oder Einrichtungen zur Streitbeilegung in Personalsachen geschaffen wurden.

121. Im angefochtenen Urteil stellte das Gericht fest, dass Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN mit Art. 19 EUV und Art. 256 AEUV unvereinbar sei, soweit er vorsehe, dass die Beschlüsse des Beschwerdeausschusses nicht angefochten werden könnten. Daher gelangte das Gericht zu dem Ergebnis, dass der Beschluss 2009/747 dadurch gegen die Verträge verstoße, dass er einen Beschwerdeausschuss eingeführt habe, dessen Zuständigkeit ausschließlich und konkurrierend mit jener des Gerichts sei, und diesen Beschwerdeausschuss auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beibehalten habe. Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN wurde daher im vorliegenden Fall für unanwendbar erklärt⁵⁹.

⁵⁸ Wichtig ist, dass diese Gerichte die Befugnis oder die Pflicht haben, eine Frage über die Auslegung oder Gültigkeit eines Unionsrechtsakts dem Gerichtshof nach Art. 267 AEUV zur Vorabentscheidung vorzulegen.

⁵⁹ Vgl. Rn. 152 bis 160 des angefochtenen Urteils.

122. Ich halte eine solche Schlussfolgerung für zu weit gefasst und unnötig. Ich meine, dass eine andere Auslegung von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts möglich ist, wenn man ihn in seinem legislativen und in seinem weiteren Zusammenhang betrachtet. Diese Auslegung steht im Einklang mit Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 der Charta und beachtet gleichzeitig die besonderen institutionellen Entscheidungen des Unionsgesetzgebers, *in casu* des Rates.

a) *Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN: verwaltungsrechtlicher oder gerichtlicher Rechtsbehelf?*

123. Der relevante Teil von Art. 28 Abs. 1 des Personalstatuts des SATCEN erlaubt es jeder Person, auf die dieses Statut Anwendung findet, „einen Antrag auf Erlass einer sie betreffenden Entscheidung im Zusammenhang mit Angelegenheiten, die durch das [Personalstatut des SATCEN] geregelt sind, an den Direktor [zu] richten“. Jede solche (explizite oder implizite) Entscheidung des Direktors kann nach Art. 28 Abs. 2 bis 4 des Personalstatuts des SATCEN einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren oder einer Vermittlung unterworfen werden (wobei Letztere nur fakultativ ist). Art. 28 Abs. 5 des Personalstatuts des SATCEN wiederum sieht vor, dass dann, wenn „die erste Beschwerdemöglichkeit (*informelle [Verwaltungs-]Beschwerde*) ausgeschöpft [ist], ... es dem Bediensteten [freisteht], beim Beschwerdeausschuss des [SATCEN] eine *formelle Beschwerde einzulegen*“⁶⁰.

124. Insgesamt gesehen scheint Art. 28 des Personalstatuts des SATCEN nur *Verwaltungsbeschwerden*, einschließlich jener, die vor dem Beschwerdeausschuss stattfinden, zu betreffen. Auf letzteres Verfahren wird tatsächlich sowohl in Art. 28 Abs. 5 des Personalstatuts des SATCEN als auch in Anhang X (Beschwerdeausschuss) dieses Statuts als Verfahren zur *Streitbeilegung* Bezug genommen⁶¹. Weder in Art. 28 des Personalstatuts des SATCEN noch in anderen Vorschriften dieses Statuts wird etwas gesagt über eine *gerichtliche* Überprüfung der Entscheidungen des SATCEN, die in Angelegenheiten erlassen werden, die von diesem Statut umfasst sind.

125. Der angefochtene sechste Absatz von Art. 28 erscheint in diesem Zusammenhang. Der wesentliche Eröffnungssatz dieser Vorschrift bestimmt: „Die Beschlüsse des Beschwerdeausschusses sind für beide Seiten bindend. Sie können nicht angefochten werden. Der Beschwerdeausschuss kann: ...“

126. In ihrem internen Kontext betrachtet könnte die Aussage „Sie können nicht angefochten werden“ zum einen dahin ausgelegt werden, dass der Unionsgesetzgeber jeglichen *Rechtsbehelf gerichtlicher Natur* und somit in der Tat jeglichen Zugang zum Gerichtshof der Europäischen Union ausschließen wollte. In diesem Fall könnte man jedoch annehmen, dass nur der zweite Satz von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN zu entfernen ist und nicht Art. 28 Abs. 6 insgesamt. Zum anderen könnte derselbe Satz auch so verstanden werden, dass er darauf hindeutet, dass innerhalb des Systems des Personalstatuts des SATCEN nach der Entscheidung des Beschwerdeausschusses über die Angelegenheit kein weiterer *Rechtsbehelf verwaltungsrechtlicher Natur* möglich ist, während keine Aussage zu einem möglichen gerichtlichen Rechtsbehelf vor einem Gericht gemacht wird.

127. Es ist wenig sinnvoll, in diesem Stadium eine vergleichende linguistische Analyse durchzuführen und zu diskutieren, ob die verschiedenen (gleichermaßen verbindlichen) Sprachfassungen genau dieselbe Bedeutung haben oder ob einige von ihnen eher auf einen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelf und andere eher auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf hindeuten. Wie gewöhnlich dient die Befassung mit den verschiedenen Sprachfassungen der Regelung vielmehr dazu, ihre semantische Vielfalt zu unterstreichen⁶².

⁶⁰ Hervorhebung nur hier.

⁶¹ Vgl. vor allem Anhang X Art. 1.

⁶² Zu einem ähnlichen Unterfangen in Bezug auf den gleichermaßen mehrdeutigen Art. 32 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. 2009, L 243, S. 1) vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, Nrn. 28 bis 33).

128. Stattdessen möchte ich anmerken, dass sich eine Reihe anderer Texte, einschließlich der Vorschriften des Primärrechts, anderer Ausdrücke bedienen, wenn sie auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf vor einem Gericht Bezug nehmen. Vor allem hat nach Art. 47 der Charta „[j]ede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, ... das Recht, ... bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen“⁶³.

129. Wenn daher Art. 28 des Personalstatuts des SATCEN in seiner Gesamtheit und im Licht von (bzw. in Gegenüberstellung zu) Art. 47 der Charta und Art. 263 Abs. 5 AEUV betrachtet wird, ist es keinesfalls offensichtlich, dass sein sechster Absatz jeglichen *gerichtlichen* Rechtsbehelf gegen Entscheidungen des Beschwerdeausschusses des SATCEN ausschließen soll. Ich meine vielmehr, dass diese Vorschrift dahin ausgelegt werden sollte, dass sie sich nur auf weitere Rechtsbehelfe verwaltungsrechtlicher Natur bezieht.

b) Der größere Zusammenhang: „tolerante“ oder „intolerante“ Zuständigkeit?

130. Der Gerichtshof der Europäischen Union besitzt eine inhärente, ihm übertragene Zuständigkeit für die Auslegung von Unionsrechtsakten, es sei denn, diese Zuständigkeit wird aufgrund von Vertragsbestimmungen ausdrücklich ausgeschlossen. Das ist der Ausgangspunkt.

131. Gleichzeitig verfügt der Unionsgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Systems der Streitbeilegung, das er für eine bestimmte Agentur, Einrichtung oder Stelle der Union als geeignet erachtet, über ein Ermessen, vorausgesetzt, dass dieses System nicht in die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union und die ihm übertragene Zuständigkeit eingreift.

132. Diese beiden Aussagen können auf eine verhältnismäßige, tolerante Art miteinander in Einklang gebracht werden. Zwar wird dieses weite Ermessen anerkannt und eine Reihe von möglichen institutionellen Ausgestaltungen akzeptiert, jedoch bleibt eine goldene Regel bestehen: Wenn eine Regelung des Sekundärrechts ausgearbeitet wird, muss der Unionsgesetzgeber in einem bestimmten Stadium des Verfahrens die Möglichkeit gewährleisten, einen Fall, der eine rechtskräftige Entscheidung über Personalangelegenheiten betrifft, vor ein unabhängiges Gericht zu bringen. Wenn die Entscheidung die Ausübung der öffentlichen Gewalt der Union durch eine Stelle der Union innerhalb des Rahmens einer unionsrechtlichen Regelung betrifft, ist dieses Gericht letztlich der Gerichtshof der Europäischen Union.

133. Auf allgemeinerer Ebene gilt der duale Imperativ sowohl eines unabhängigen rechtlichen Schutzes des Einzelnen als auch der einheitlichen Auslegung des Unionsrechts nicht nur für die Mitgliedstaaten, die das Unionsrecht auf nationaler Ebene durchführen⁶⁴, sondern auch für Unionsorgane, die Mechanismen externer Streitbeilegung ausverhandeln und ausgestalten, die einige Elemente der Auslegung von Unionsrecht beinhalten können⁶⁵. Die gleiche Logik sollte daher erst recht auf alle internen Streitbeilegungsmechanismen der Union anwendbar sein, vor allem im Fall von Personalangelegenheiten, die innerhalb der verschiedenen Stellen oder Agenturen der Union gemäß besonderen Personalstatuten außerhalb des Geltungsbereichs des allgemeinen Personalstatuts behandelt werden.

⁶³ Hervorhebung nur hier.

⁶⁴ Vgl. Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 41).

⁶⁵ Vgl. dazu Gutachten 1/09 (Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems) vom 8. März 2011 (EU:C:2011:123, Rn. 66, 68 und 80), Gutachten 2/13 (Beitritt der Europäischen Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014 (EU:C:2014:2454, Rn. 174 bis 176 und 246) und Gutachten 1/17 (CETA EU–Kanada) vom 30. April 2019 (EU:C:2019:341, Rn. 111).

134. In diesem Zusammenhang teile ich die Ansicht des Gerichts, dass die Diskussion, ob die Beschwerdekammer des SATCEN die Voraussetzungen für ein unparteiisches und unabhängiges Gericht erfüllt, für die Zwecke des vorliegenden Rechtsstreits von geringer Bedeutung ist⁶⁶, jedoch aus einem anderen Grund. Selbst wenn die Beschwerdekammer des SATCEN diese Voraussetzungen erfüllte, also möglicherweise dem Gebot eines wirksamen Rechtsschutzes Genüge tun sollte, würde die Frage einer fehlenden Einheitlichkeit bei der Auslegung des Unionsrechts bestehen bleiben. Nochmals, wenn diese Erwägung die institutionellen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten und sogar in anderen völkerrechtlichen Regelungen, denen die Union angehört oder angehören möchte, beschränkt, muss das erst recht für die internen Regelungen der Union gelten.

135. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig, dass der Zugang zu den Unionsgerichten *sofort* gewährt werden muss und dass eine Agentur oder Einrichtung der Union nicht ihren eigenen internen Streitbeilegungsmechanismus haben kann, sogar einen halbgerichtlichen, der zuerst, möglicherweise verpflichtend genutzt werden muss. Es kann im Interesse einer geordneten Rechtspflege sein, wenn in Situationen wie der in diesem Rechtsmittel in Rede stehenden mit dieser Streitigkeit zuerst diese Einrichtung befasst wird, die, obwohl sie innerhalb einer Agentur errichtet wurde oder an eine Agentur angegliedert ist, die Angelegenheit unabhängig im Rahmen eines quasirichterlichen Verfahrens beurteilen muss. Ein frischer und neutraler Blickwinkel kann nicht nur hilfreich sein, damit die Parteien eine einvernehmliche Lösung finden können, sondern auch dabei helfen, Aspekte der Streitigkeit zu klären, die möglicherweise von den Unionsgerichten zu entscheiden sind. Das Vorhandensein eines Systems interner Rechtsbehelfe, das dem gerichtlichen Verfahren vorgelagert ist, dieses jedoch letztlich nicht verhindert, kann den Parteien somit eine schnelle, praktische und weniger kostspielige Möglichkeit zur Streitbeilegung bieten. Es kann außerdem dazu beitragen, unnötige Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu vermeiden.

136. Wie bereits gesagt, hat sich das SATCEN jedoch im vorliegenden Verfahren nicht auf einen angeblichen Fehler bei der Auslegung von Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN durch das Gericht berufen. Jedenfalls hätte der fragliche Fehler nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen können, da dadurch die *materiell-rechtlichen Feststellungen* dieses Urteils in Bezug auf die angefochtenen Entscheidungen – die Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens, die Entscheidung über die vorläufige Dienstenhebung und die Entscheidung über die Entlassung – nicht in Frage gestellt werden.

137. Zwar stellte das Gericht fest, dass es die Entscheidung des Beschwerdeausschusses nur deshalb aufgehoben habe, weil diese Entscheidung, nachdem Art. 28 Abs. 6 des Personalstatuts des SATCEN als ungültig erachtet worden sei, ohne ordnungsgemäße Rechtsgrundlage erlassen worden sei⁶⁷. Die Entscheidung des Beschwerdeausschusses bestätigte jedoch die angefochtenen Entscheidungen (weitgehend)⁶⁸. Die Entscheidung des Beschwerdeausschusses hatte keine anderen Auswirkungen auf die rechtliche Lage der Rechtsmittelgegnerin als jene, die sich aus den angefochtenen Entscheidungen ergaben⁶⁹. Daher wären die Gründe, die das Gericht zur Nichtigklärung Letzterer veranlassten, auch gültig und ausreichend für die Nichtigklärung Ersterer gewesen.

66 Rn. 110 des angefochtenen Urteils.

67 Rn. 161 des angefochtenen Urteils.

68 Vgl. insbesondere Rn. 38, 45 und 46 des angefochtenen Urteils.

69 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Februar 2018, LL/Parlament (C-326/16 P, EU:C:2018:83, Rn. 38 und 39).

B. Dritter Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

138. Mit seinem dritten Rechtsmittelgrund macht das SATCEN geltend, das Gericht habe bei seiner Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Entlassung zweimal die Tatsachen verfälscht.

139. Erstens habe das Gericht nicht berücksichtigt, dass die Personen, die den Fragebogen des Untersuchungsbeauftragten ausgefüllt hätten, von demselben Untersuchungsbeauftragten bereits während der im Januar und Februar 2013 durchgeführten Untersuchung mündlich befragt worden seien. Außerdem hätten während der Verwaltungsuntersuchung Treffen mit 24 Bediensteten stattgefunden. Weil diese Tatsachen nicht berücksichtigt worden seien, sei das Gericht zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Verwendung des Fragebogens ein für die Feststellung des Sachverhalts und die Beurteilung des Verhaltens der Rechtsmittelgegnerin offensichtlich unangemessenes Instrument sei und dass im Gegensatz dazu bilaterale Befragungen ein geeigneteres Mittel gewesen wären.

140. Zweitens habe das Gericht die Tatsachen verfälscht, als es die Auffassung vertreten habe, dass die Entscheidung nur auf Beschuldigungen gestützt sei, die allgemeine Verhaltensweisen bezeichnen, ohne das Vorliegen eines bestimmten Ereignisses oder Verhaltens, das als „Mobbing“ eingestuft werden könne, nachzuweisen. Dem Untersuchungsbericht seien zusätzliche Belege, darunter schriftliche Zeugenaussagen von Bediensteten, Briefe und ärztliche Bescheinigungen, beigelegt worden. Diese Dokumente seien jedoch vom Gericht nicht berücksichtigt worden.

141. In ihrer Antwort macht die Rechtsmittelgegnerin geltend, die sogenannten Befragungen, auf die das SATCEN Bezug nehme, seien im Verfahren vor dem Gericht nicht erwähnt worden und stellten daher neue Tatsachen dar, die in diesem Stadium des Verfahrens unzulässig seien. Überdies habe das SATCEN keine Angaben zum Inhalt dieser Befragungen gemacht. Nach Ansicht der Rechtsmittelgegnerin kann das Vorliegen früherer Befragungen jedenfalls die Schlussfolgerungen des Gerichts zur Unzulänglichkeit der Untersuchung und zur mangelnden Unparteilichkeit nicht entkräften.

2. Prüfung

142. Vorab ist daran zu erinnern, dass im Rechtsmittelverfahren die Feststellung und die Würdigung von Tatsachen angegriffen werden können, soweit der Rechtsmittelführer geltend macht, dass das Gericht Feststellungen getroffen habe, deren Unrichtigkeit sich aus den Akten ergebe, oder die ihm vorgelegten Beweise verfälscht habe. Insbesondere ist eine Verfälschung von Beweisen gegeben, wenn ohne die Erhebung neuer Beweise die Würdigung der vorliegenden Beweismittel offensichtlich unzutreffend ist⁷⁰.

143. Dies ist hier nicht der Fall.

⁷⁰ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Kommission* (C-326/05 P, EU:C:2007:443, Rn. 57 und 60 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

144. Erstens weise ich darauf hin, dass zwar aus dem Gesamtbericht ableitbar ist, dass die Bediensteten, an die der Fragebogen gerichtet war, auch bereits zuvor befragt worden waren, dass jedoch die im Bericht aufgeführten Ergebnisse *nur* auf den Antworten beruhen, die im Fragebogen gegeben wurden. In Anbetracht dessen ist die Tatsache, dass die Bediensteten, die den Fragebogen ausfüllten, zuvor im Rahmen einer allgemeinen Untersuchung über die zwischenmenschlichen Beziehungen befragt worden waren, irrelevant.

145. Zudem hat das Gericht die Verwendung eines Fragebogens nicht *per se* kritisiert. In den Rn. 200 bis 207 des angefochtenen Urteils erklärte das Gericht recht ausführlich, warum der bei der Untersuchung verwendete Fragebogen im Licht der Umstände des Falles ungeeignet war, um das tatsächliche Vorliegen des Mobbings nachzuweisen, dessen die Rechtsmittelgegnerin beschuldigt wurde.

146. Zweitens wurden dem Gericht entgegen dem Vorbringen des SATCEN keine dem Untersuchungsbericht beigefügten zusätzlichen Belege, darunter schriftliche Zeugenaussagen von Bediensteten, vorgelegt. Daher kann dem Gericht kaum vorgeworfen werden, nicht „alle Unterlagen“ berücksichtigt zu haben, die der Untersuchungsbeauftragte für seine Schlussfolgerungen verwendet haben soll. Tatsächlich konnte ich kein ähnliches Dokument in der Akte entdecken. Das einzige Beispiel einer schriftlichen Zeugenaussage, die auf konkrete und genaue tatsächliche Umstände Bezug nimmt, besteht in den Antworten auf die offenen Fragen am Rand des Multiple-Choice-Fragebogens. Das Gericht hat jedoch diese Antworten berücksichtigt, wie aus Rn. 203 des angefochtenen Urteils hervorgeht.

147. Daher ist nicht ersichtlich, dass das angefochtene Urteil unter einer mangelnden Berücksichtigung bestimmter Beweise oder Tatsachen leidet oder dass es die von ihm berücksichtigten Beweise und Tatsachen verfälscht hätte.

C. Vierter Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

148. Mit seinem vierten Rechtsmittelgrund macht das SATCEN geltend, das Gericht habe bei der Auslegung von Anhang IX Art. 1 und 2 des Personalstatuts des SATCEN und dem in Art. 41 der Charta verankerten Begriff „Verteidigungsrechte“ einen Rechtsfehler begangen.

149. Erstens könne das Recht einer Person, gegen die eine Untersuchung wegen Mobbings geführt werde, zu dem untersuchten Sachverhalt Stellung zu nehmen, vor Abschluss der Verwaltungsuntersuchung beschränkt werden, um die Interessen Dritter zu schützen. Jedenfalls seien die verschiedenen Vorgespräche, vor allem die im Laufe der jährlichen Überprüfung geführten, zu der die Rechtsmittelgegnerin hätte Stellung nehmen können, als ausreichend anzusehen, um den Anspruch auf rechtliches Gehör zu gewährleisten.

150. Zweitens trägt das SATCEN vor, weder aus dem Personalstatut des SATCEN noch aus der Rechtsprechung gehe hervor, dass zwischen einer Einladung zu einer Anhörung vor Einleitung des Disziplinarverfahrens und dem Datum einer solchen Anhörung eine Mindestfrist hätte verstreichen müssen. Jedenfalls sollte der zeitliche Rahmen im Licht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beurteilt werden und seien insbesondere die der Rechtsmittelgegnerin vorgeworfenen schwerwiegenden Tatsachen und die Dringlichkeit der Lage zu berücksichtigen. Zudem stelle die Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens keine beschwerende Maßnahme für die Rechtsmittelgegnerin dar und sei bloß eine vorbereitende Handlung.

151. Drittens macht das SATCEN geltend, der Direktor des SATCEN habe in Ausübung seines Ermessens zu Recht entschieden, die Rechte und Interessen jener, die die Mobbingvorwürfe erhoben hätten, über das Recht der Rechtsmittelgegnerin auf Zugang zu Dokumenten zu stellen, bevor die Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens erlassen worden sei. Angesichts der geringen Größe der Agentur und der Tatsache, dass acht von 13 unter Aufsicht der Rechtsmittelgegnerin stehenden Personen eine Beschwerde eingereicht hätten, habe eine erhöhte Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen bestanden, die auch nach Abschluss der Untersuchung angehalten habe.

152. In ihrer Erwiderung verteidigt die Rechtsmittelgegnerin die Begründung des angefochtenen Urteils. Sie trägt vor allem vor, das Argument betreffend das Vorliegen einer Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen sei vor dem Gericht nicht vorgebracht worden und daher unzulässig. Jedenfalls hat es das SATCEN ihrer Ansicht nach verabsäumt, zu erklären, warum die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen auch noch bestehen sollen, nachdem die Rechtsmittelgegnerin vorläufig vom Dienst enthoben worden sei und keinen Zugang mehr zu den Räumlichkeiten des SATCEN gehabt habe.

2. Prüfung

153. Ich bin der Ansicht, dass auch der vierte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

154. Insbesondere stellte das Gericht zu Recht in Rn. 221 des angefochtenen Urteils fest, dass die Verwaltung im Zusammenhang mit einer Untersuchung wie der, der die Rechtsmittelgegnerin unterworfen worden sei, zwei Rechte miteinander in Einklang bringen müsse, nämlich zum einen das Recht der Person, gegen die die Untersuchung geführt werde, ihre Verteidigungsrechte auszuüben, und zum anderen das Recht der Beschwerdeführer auf richtige Prüfung und vertrauliche Behandlung ihrer Beschwerde⁷¹.

155. Das Gericht prüfte sodann, ob das SATCEN die widerstreitenden Interessen der Rechtsmittelgegnerin und der Beschwerdeführer zutreffend miteinander in Einklang gebracht hat. In Anbetracht der Umstände des Falles kam das Gericht zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall gewesen sei. In Rn. 222 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorschriften des Personalstatuts des SATCEN⁷² fest, dass die Offenlegung der Zeugenaussagen gegenüber der Rechtsmittelgegnerin den vorschriftsmäßigen Ablauf der Untersuchung nicht hätte gefährden können. In Rn. 223 dieses Urteils merkte das Gericht auch an, dass das SATCEN, um die Verschwiegenheitspflicht der Verwaltung zu schützen und gleichzeitig die Verteidigungsrechte der Rechtsmittelgegnerin zu wahren, Letzterer Zugang zu einer anonymisierten Fassung der Zeugenaussagen hätte gewähren können.

156. Meines Erachtens sind die Erwägungen des Gerichts zu diesem Punkt stichhaltig. Es ist für mich nicht offensichtlich, dass es, wie das SATCEN behauptet, völlig unmöglich war, der Rechtsmittelgegnerin Zugang zu einer anonymisierten Fassung der Zeugenaussagen zu geben, nicht einmal zu einer teilweise überarbeiteten Fassung⁷³ oder einer Zusammenfassung⁷⁴. Ich kann es nachvollziehen, dass das SATCEN angesichts der geringen Größe der Agentur die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen sorgfältig abwägen musste, die hätte entstehen können, wenn die

71 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. April 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, Rn. 52).

72 Insbesondere Anhang IX Art. 2 des Personalstatuts des Satcen, wonach der Direktor des Satcen jeder Person, die Gegenstand einer Untersuchung ist, zwischen dem Abschluss dieser Untersuchung und dem Erlass der Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens alle in den Akten enthaltenen Beweismittel übermitteln muss.

73 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache HF/Parlament (C-570/18 P, EU:C:2020:44, Nrn. 71 und 72).

74 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. April 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, Rn. 59).

Rechtsmittelgegnerin die Beschwerdeführer hätte identifizieren können. Diese Gefahr hätte jedoch bei sorgfältiger Anonymisierung und Überarbeitung minimiert werden können. Sofern sie nicht so überarbeitet werden, dass sie völlig sinnlos werden, ist der beschränkte oder teilweise Zugang zu Zeugenaussagen sicherlich einer vollständigen Verweigerung des Zugangs vorzuziehen.

157. Und was vielleicht noch wichtiger ist: Die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen bestand jedenfalls sicherlich nicht mehr ab dem Zeitpunkt der vorläufigen Dienstenthebung der Rechtsmittelgegnerin. Doch selbst zu diesem Zeitpunkt wurde ihr kein Zugang zu den Zeugenaussagen (auch nicht in anonymisierter oder überarbeiteter Form) gewährt.

158. Vor diesem Hintergrund bin ich nicht der Ansicht, dass das Gericht die falschen Kriterien anwendete, als es prüfte, ob es dem SATCEN gelungen war, das richtige Gleichgewicht zwischen den Verteidigungsrechten der Rechtsmittelgegnerin und dem Recht auf Vertraulichkeit der Bediensteten, die an der Untersuchung teilnahmen, zu finden. Ich sehe auch keine Verfälschung des Sachverhalts oder der Beweise durch das Gericht bei der Beurteilung der Umstände des Falles.

159. Ebenso wenig erkenne ich einen Rechtsfehler des Gerichts, als es in Rn. 216 des angefochtenen Urteils die Tatsache als unangemessen erachtete, dass der Rechtsmittelgegnerin „eine Frist von weniger als 48 Stunden für die Abgabe ihrer Stellungnahme [zum Untersuchungsbericht] gewährt“ wurde. Zwar sieht keine Vorschrift des Personalstatuts des SATCEN insoweit einen bestimmten Zeitrahmen vor. Aus der ständigen Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass die „Angemessenheit“ der Frist, die das Organ benötigt, um eine Handlung vorzunehmen, mangels Festlegung der Verfahrensdauer durch eine Bestimmung des Unionsrechts anhand aller Umstände jeder einzelnen Rechtssache und insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Rechtssache sowie des Verhaltens der Parteien zu beurteilen ist⁷⁵.

160. In Anbetracht dessen scheint mir die konkrete Beurteilung der Angemessenheit eines zeitlichen Rahmens in einem bestimmten Fall, abgesehen von Fällen der Verfälschung von Tatsachen oder Beweisen, eine Frage zu sein, die nicht Gegenstand eines Rechtsbehelfs sein kann. Angesichts der besonders schwerwiegenden Tatsachen, die der Rechtsmittelgegnerin vorgeworfen werden, und der Dauer der Untersuchung zu dem Zeitpunkt, als die Rechtsmittelgegnerin ersucht wurde, auf den Untersuchungsbericht zu reagieren, erachte ich die Feststellung des Gerichts in Bezug auf die der Rechtsmittelgegnerin eingeräumte Frist jedenfalls sicher nicht als unangemessen.

V. Kosten

161. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

162. Die Rechtsmittelgegnerin hat einen Kostenantrag gestellt. Da das SATCEN meiner Ansicht nach mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sollten ihm die Kosten des Verfahrens auferlegt werden.

163. Dem Rat sollten seine eigenen Kosten auferlegt werden.

VI. Ergebnis

164. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

⁷⁵ Vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 2013, Überprüfung des Urteils Arango Jaramillo u. a./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
- dem Satellitenzentrum der Europäischen Union (SATCEN) die Kosten aufzuerlegen;
- dem Rat seine eigenen Kosten aufzuerlegen.