Europarecht

C-29/22 P und C-44/22 P - Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Der EuGH präzisiert den Umfang der Zuständigkeit der Unionsgerichte

Die Unionsgerichte sind insoweit zuständig, die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen, die nicht unmittelbar mit politischen oder strategischen Entscheidungen im Rahmen dieser Politik in Verbindung stehen, zu beurteilen oder diese auszulegen.

KS und KD – nahe Familienangehörige von Personen, die 1999 im Kosovo verschwunden sind bzw. getötet wurden – erhoben beim Gericht der Europäischen Union Klage. Die Sache betrifft die zivile Mission der Europäischen Union im Kosovo (Eulex), die im Rahmen der GASP entsandt wurde. Das Gericht wies die Klage wegen offensichtlicher Unzuständigkeit ab. Im Rechtsmittelverfahren stellt der Gerichtshof klar, dass die Unionsgerichte durchaus dafür zuständig sind, die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der GASP, die nicht unmittelbar mit politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, zu beurteilen oder diese auszulegen. Dies gilt somit u. a. für Entscheidungen von Eulex Kosovo über die Auswahl des Personals oder über die Einrichtung von Überwachungsmaßnahmen oder Rechtsbehelfen.

Im Jahr 2008 richtete die Europäische Union eine Rechtsstaatlichkeitsmission mit der Bezeichnung Eulex Kosovo ein, die u. a. damit betraut ist, Untersuchungen durchzuführen zu Verbrechen, die im Rahmen des Konflikts begangen wurden, der sich 1999 im Kosovo ereignete, sowie zu Personen, die dort zu jener Zeit verschwunden sind oder getötet wurden. Im Jahr 2009 richtete die Union eine Kommission für die Überwachung der Achtung der Menschenrechte ein, die mit der Prüfung von Beschwerden wegen durch Eulex Kosovo in Ausübung ihres Mandats begangener Menschenrechtsverletzungen betraut ist.

Auf Beschwerden hin, die von KS und KD eingereicht worden waren, kam die Überwachungskommission in den Monaten November 2015 und Oktober 2016 zu dem Ergebnis, dass eine Reihe von Grundrechten verletzt worden war. Im März 2017 schloss die Überwachungskommission die betreffenden Akten, wobei sie allerdings feststellte, dass der Leiter von Eulex Kosovo die Empfehlungen, die sie an ihn gerichtet hatte, nur teilweise umgesetzt hatte. KS erhob gegen den Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst u. a. wegen Verletzung mehrerer Bestimmungen der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) eine Klage wegen außervertraglicher Haftung. Im Dezember 2017 erklärte sich das Gericht für die Entscheidung über diese Klage für offensichtlich unzuständig[1].

Daraufhin erhoben KS und KD beim Gericht eine weitere Klage gegen den Rat, die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst. Sie begehrten Ersatz des Schadens, der ihnen durch verschiedene Handlungen und Unterlassungen entstanden sein soll, die insbesondere die während der Mission Eulex Kosovo durchgeführten Untersuchungen betreffen. Außerdem stellten KS und KD im Juni 2021 einen auf Vorlage der vollständigen Fassung des Einsatzplans von Eulex Kosovo gerichteten Beweisantrag. Im November 2021 wies das Gericht auch diese Klage wegen offensichtlicher unzuständig ab[2].

Mit Entscheidung vom heutigen Tag hebt der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren den letztgenannten Beschluss des Gerichts teilweise auf und verweist die Sache an das Gericht zurück.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die Einbeziehung der GASP in den verfassungsrechtlichen Rahmen der Union bedeutet, dass die Grundprinzipien der Unionsrechtsordnung auch für die GASP gelten. Zu diesen Grundprinzipien gehört die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte, bei denen es sich um Werte handelt, die verlangen, dass die Behörden der Union einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Zwar rechtfertigen weder die Bestimmungen der Verträge und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in denen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verankert ist, noch die Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen für sich genommen, dass sich die Unionsgerichte für zuständig erklären. Auch ist

die in den Verträgen vorgesehene Beschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP **nicht unvereinbar mit dem von der EMRK garantierten Recht auf eine wirksame Beschwerde**, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verfassungsmäßige Beschränkungen der Zuständigkeiten der Gerichte eines Staates in Bezug auf Handlungen, die sich nicht von der Gestaltung der internationalen Beziehungen dieses Staates trennen lassen, bereits für zulässig erklärt hat.

In Auslegung der Verträge u. a. im Licht des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit **stellt der Gerichtshof jedoch fest, dass die Unionsgerichte dafür zuständig sind, die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der GASP, die nicht unmittelbar mit politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, zu beurteilen oder solche Handlungen auszulegen.**

Im vorliegenden Fall stellt die Fähigkeit der Mission Eulex Kosovo, Personal einzustellen, eine Handlung der laufenden Verwaltung dar, die zur Ausübung des Mandats der Mission gehört. Somit **stehen die von Eulex Kosovo getroffenen Entscheidungen über die Auswahl des Personals, das diese Mission einstellt, nicht in unmittelbarer Verbindung mit den politischen oder strategischen Entscheidungen, die von der Mission im Rahmen der GASP getroffen werden.**

Zum selben Ergebnis gelangt der Gerichtshof in Bezug auf das Fehlen von Bestimmungen, die **Prozesskostenhilfe im Rahmen der Verfahren vor der Überwachungskommission** vorsähen. Ebenso ist der Gerichtshof hinsichtlich des Umstands, dass der Überwachungskommission keine **Durchsetzungsbefugnisse** übertragen sind und es keine **Rechtsbehelfe** bei von ihr festgestellten Verstößen gibt, der Auffassung, dass die Entscheidung, ob die Handlungen und Unterlassungen dieser Mission einem Überwachungsmechanismus unterworfen werden, lediglich einen Aspekt ihrer Verwaltung betrifft.

Sodann weist der Gerichtshof demselben Gedanken folgend darauf hin, dass das **Fehlen sowohl von Abhilfemaßnahmen**, die die Beendigung der von der Überwachungskommission festgestellten Grundrechtsverletzungen ermöglichen würden, als auch einer **gründlichen rechtlichen Prüfung** des Falls von KD das Nichterlassen individueller Maßnahmen betrifft und nicht unmittelbar mit den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen verbunden ist.

Hingegen stehen die **Eulex Kosovo zur Verfügung gestellten Mittel** und die Entscheidung, **das Exekutivmandat** dieser Mission **zu beenden**, in unmittelbarer Verbindung mit solchen politischen oder strategischen Entscheidungen, so dass das Gericht keinen Fehler begangen hat, indem es sich für die Entscheidung über diesen Teil der von KS und KD erhobenen Klage für unzuständig erklärte.

EuGH-Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-29/22 P | KS und KD/Rat u. a. und C-44/22 P | Kommission/KS u. a. | 10. Sept 2024 | EuGH PM 134/2024

---

1 Beschluss vom 14. Dezember 2017, KS/Rat u. a. (T-840/16).

2 Beschluss vom 10. November 2021, KS und KD/Rat u. a. (T-771/20).