Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 21. Mai 2015[1]

Rechtssache C-439/13 P

Elitaliana SpA
gegen

Eulex Kosovo

„Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — Mission der Europäischen Union — Zuständigkeit der Gerichte der Union — Haushalt der Union — Öffentliche Dienstleistungsaufträge — Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 — Ausschreibung für die Hubschrauberunterstützung für die EULEX-Mission im Kosovo — Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags“

I – **Einleitung**

1. Dieses Verfahren beruht auf einer Nichtigkeitsklage, die ein nach italienischem Recht gegründetes Unternehmen, die Elitaliana SpA (im Folgenden: Elitaliana), vor dem Gericht der Europäischen Union gegen eine Maßnahme erhoben hatte, die Eulex Kosovo, eine auf der Grundlage der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo[2] errichtete Einheit, im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags[3]erlassen hatte. Das Gericht wies die Klage von Elitaliana wegen fehlender Beklagteneigenschaft von Eulex Kosovo[4] als unzulässig ab und stellte in dem Beschluss Elitaliana/Eulex Kosovo[5] fest, dass über die Frage der Zuständigkeit zur Entscheidung über Klagen gegen Maßnahmen, die auf Grundlage der Bestimmungen des EU-Vertrags über die GASP erlassen worden seien, nicht entschieden zu werden brauche.

2. In meinen ersten Schlussanträgen zu dem Rechtsmittel gegen diesen Beschluss[6] habe ich mich angesichts des Status von Eulex Kosovo für die Zurückweisung des Rechtsmittels ausgesprochen. In diesem Rahmen habe ich mich nicht zur Problematik der Zuständigkeit des Gerichtshofs geäußert.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 42, S. 92.

3 — Im Rahmen der Vergabe des öffentlichen Auftrags „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Hubschrauberunterstützung für die EULEX-Mission im Kosovo (PROC/272/11)“.

4 — Im Rahmen des Klageverfahrens vor dem Gericht erhob Eulex Kosovo eine Einrede der Unzulässigkeit, die sie zum einen mit ihrer fehlenden Beklagteneigenschaft im vorliegenden Fall und zum anderen mit der fehlenden Zuständigkeit des Gerichts begründete, da die angefochtenen Maßnahmen auf der Grundlage der Bestimmungen des EU-Vertrags über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erlassen worden seien.

5 — T-213/12, EU:T:2013:292, im Folgenden: angefochtener Beschluss.

6 — Wegen der Einzelheiten des Rechtsstreits verweise ich auf den angefochtenen Beschluss und meine ersten Schlussanträge in dieser Rechtssache (C-439/13 P, EU:C:2014:2416).

3. Um in dieser Rechtssache eine Entscheidung fällen zu können, möchte der Gerichtshof jedoch Aufschluss über alle maßgeblichen Aspekte erhalten und hat daher mit Beschluss vom 10. Februar 2015 die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung angeordnet, um den Parteien Gelegenheit zu geben, sich zu der Frage zu äußern,

„… [o]b das Gericht der Europäischen Union und der Gerichtshof der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Bestimmungen in Titel V Kapitel 2 Abschnitt 1 des EU-Vertrags über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und der Bestimmungen von Art. 275 AEUV zur Entscheidung dieser Rechtssache zuständig sind."

4. Gemäß Art. 24 EUV in Verbindung mit Art. 275 AEUV ist der Gerichtshof nämlich in Bezug auf die Bestimmungen hinsichtlich der GASP nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle im Hinblick auf Art. 40 EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV.

5. Trotzdem möchte ich vorweg feststellen, dass diese Rechtssache unmittelbar in den Anwendungsbereich der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Union fällt, da es sich um öffentliche Aufträge handelt, die im Rahmen des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union vergeben wurden. Ebenso wie Elitaliana, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission, die im Großen und Ganzen übereinstimmend zum Ergebnis kommen, dass der Gerichtshof für die Entscheidung dieser Rechtssache zuständig ist[7], möchte ich die Zuständigkeit des Gerichts und des Gerichtshofs zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Union sowohl unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung der Maßnahmen im Rahmen der GASP als auch unter dem Gesichtspunkt des Vollzugs des Haushalts der Union bejahen.

II – **Rechtlicher Rahmen**

6. Art. 41 Abs. 1 EUV bestimmt:

„Die Verwaltungsausgaben, die den Organen aus der Durchführung dieses Kapitels entstehen, gehen zulasten des Haushalts der Union."

7. Gemäß Art. 41 Abs. 2 Unterabs. 1 EUV gehen die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.

8. Art. 310 Abs. 1 und 3 AEUV lautet:

„(1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.

Der jährliche Haushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 aufgestellt.

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

…

7 — Zu beachten ist, dass nur Eulex Kosovo, die sich hierbei aber auf die zeitliche Anwendung der in Rede stehenden Vorschriften konzentriert, geltend macht, der Gerichtshof sei nur für die Prüfung der Maßnahmen des Rates und der Kommission, nicht aber der von Eulex Kosovo zuständig. Ich schließe daraus, dass sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs in dieser Rechtssache verneint.

(3) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht."

9. In Art. 317 AEUV heißt es:

„Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

…

Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen."

10. Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften[8] bestimmt in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a:

„Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften umfassen

a) die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft, einschließlich der Verwaltungsausgaben, die den Organen aus den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entstehen, sowie der operativen Ausgaben, die aus der Anwendung der genannten Bestimmungen entstehen, wenn sie dem Haushalt angelastet werden."

11. Gemäß Art. 162 Abs. 1 dieser Verordnung finden der Erste und der Dritte Teil der Haushaltsordnung vorbehaltlich der Ausnahmeregelungen in diesem Titel auf die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen im Außenbereich Anwendung.

12. Wie aus Art. 163 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 hervorgeht, können die Maßnahmen nach diesem Titel entweder zentral durch die Kommission oder dezentral durch den oder die Empfängerdrittländer oder aber gemeinsam mit internationalen Organisationen durchgeführt werden.

13. Art. 166 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 lautet:

„(1) Für die durchzuführenden Maßnahmen werden folgende Vereinbarungen geschlossen:

a) Finanzierungsvereinbarungen zwischen der Kommission, die im Namen der Gemeinschaften auftritt, und dem Empfängerdrittland oder den Empfängerdrittländern oder aber den von diesen bezeichneten Stellen, im Folgenden ‚Empfänger' genannt,

b) oder Verträge oder Finanzhilfevereinbarungen mit öffentlich-rechtlichen nationalen oder internationalen Einrichtungen oder mit natürlichen oder juristischen Personen, die mit der Durchführung beauftragt werden.

8 — ABl. L 248, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

… “

14. Art. 167 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich der in den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen besonderen Bestimmungen zu den Schwellenwerten und Modalitäten der Auftragsvergabe für Maßnahmen im Außenbereich gelten für Aufträge nach diesem Titel Artikel 56 und die Allgemeinen Bestimmungen für die Auftragsvergabe in Kapitel 1 des Titels V des Ersten Teils. Öffentliche Auftraggeber im Sinne dieses Kapitels sind

a) die Kommission im Namen und für Rechnung eines oder mehrerer Empfänger,

b) der oder die Empfänger,

c) eine nationale oder internationale Einrichtung oder eine natürliche oder juristische Person, die mit der Kommission eine Finanzierungs- oder Finanzhilfevereinbarung zur Durchführung einer Maßnahme im Außenbereich geschlossen hat.

… “

III – **Verfahren vor dem Gerichtshof**

15. Auf die vom Gerichtshof im Beschluss vom 10. Februar 2015 über die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung an die Beteiligten gerichtete Aufforderung haben Elitaliana, Eulex Kosovo, der Rat und die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Eulex Kosovo, der Rat und die Kommission haben in der Sitzung vom 25. März 2015 mündlich verhandelt.

IV – **Zu den Maßnahmen der Union im Rahmen des außenpolitischen Handelns und den Grenzen der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP**

A – *Einleitende Überlegungen zur GASP*

16. Historisch gesehen stellte bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht die als gemeinsame Politik der Union im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit verankerte GASP einen Kompromiss dar. Obwohl die GASP als ein eigenes System gegenüber den Politiken der Gemeinschaft und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres konzipiert wurde, wurde sie formal, organisch und materiell in eine einheitliche Struktur, die Union, integriert [9]. Somit war die GASP von Anfang an in einen einheitlichen institutionellen Rahmen [10] eingebunden, der die drei Säulen umfasste.

9 — Zur Kontroverse zwischen der vereinheitlichenden und der trennenden Auslegung der GASP vgl. Everling, „Reflections on the structure of the European Union“, 29 CMLR, 1992, S. 1053 bis 1077. Zur ganzheitlichen Auslegung der „nicht vergemeinschafteten“ Bestimmungen vor Lissabon durch den Gerichtshof vgl. Urteil Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — Vgl. Art. C Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Maastricht (ABl. 1992 C 191, S. 1).

17. Es steht außer Frage, dass das außenpolitische Handeln der Union viele Gebiete wie die Sicherheit und die Verteidigung, die Handelspolitik, die Entwicklungshilfe, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die humanitäre Hilfe, die internationalen Verträge, die Beziehungen mit den internationalen Organisationen und die Anwendung der Solidaritätsklausel im Sinne von Art. 222 AEUV umfasst [11].

18. Strukturell betrachtet umfasst die GASP u. a. die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), deren Autonomie durch den Vertrag von Lissabon, insbesondere die Art. 42 EUV und 43 EUV verstärkt wurde. Gemäß Art. 42 Abs. 1 EUV sichert die GASP der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zurückgreifen. Die Arten der Missionen werden in Art. 43 AEUV genannt.

19. Somit weist die GASP eine enge und komplexe Verzahnung ziviler und militärischer Gesichtspunkte auf. Die vorliegende Rechtssache veranschaulicht aber, wie sehr das außenpolitische Handeln der Union zersplittert ist, Transparenz vermissen lässt und die Bestimmung der rechtlichen Verantwortung der verschiedenen Akteure erschwert.

20. Was die Art und Weise betrifft, in der die Union außenpolitisch in Erscheinung tritt, so ist bekannt, dass sie weltweit eine Vielzahl von Maßnahmen und Missionen durchführt [12], wobei die zivilen Missionen als Kernbestandteil der GSVP angesehen werden [13]. Das hauptsächliche rechtliche Instrument, das Operationen der Union erlaubt, ist ein Beschluss des Rates nach Art. 43 EUV in Verbindung mit Art. 28 EUV [14]. Es handelt es sich dabei um eine Handlung der Union und nicht um einen einfachen gemeinsamen Beschluss der Mitgliedstaaten [15].

21. Was die Beziehung mit dem Aufnahmeland angeht, schließt die Union gewöhnlich Übereinkünfte mit den Aufnahmestaaten (Gaststaaten) gemäß Art. 37 EUV (ex-Art. 24 EUV) und Art. 218 AEUV, der ihre Zuständigkeit zum Abschluss von Übereinkünften mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen bei der Umsetzung der GASP festlegt. Es kommt auch vor, dass die Betroffenen die bereits getroffenen Vereinbarungen ausweiten. Dies war bei einem Planungsteam der Europäischen Union (im Kosovo) der Fall, einer gemäß der Gemeinsamen Aktion des Rates errichteten Einheit [16], die der Errichtung der Eulex Kosovo vorausgegangen war und diese vorbereitet hatte [17].

11 — Zur Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten mit ihrer einzigartigen Fähigkeit [zur Kombination verschiedener politischer Maßnahmen und Instrumente] vgl. Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU, 12. Mai 2014, Ziff. 1, abrufbar unter der Internetadresse:
http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usg=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU

12 — Abrufbar unter der Internetadresse
http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf.

13 — Dokument 16927/07 des Rates mit dem Titel „2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions“, abrufbar unter der Internetadresse:
http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927%202009%20EXT%201.

14 — Gemäß den Abstimmungsregeln nach Art. 31 EUV.

15 — Vgl. Naert, F., The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in *Drafting EU Missions' Mandated et Rules of Engagement*, Institut de droit international der KU Leuven, Working Paper No 151, Oktober 2011.

16 — Gemeinsame Aktion 2006/304/GASP vom 10. April 2006 zur Einsetzung eines EU-Planungsteams (EUPT Kosovo) bezüglich einer möglichen Krisenbewältigungsoperation der Europäischen Union im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und in möglichen anderen Bereichen im Kosovo (ABl. L 112, S. 19).

17 — Der Leiter der Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo (UNMIK) hat nämlich die Anwendung des Beschlusses UNMIK 2000/47 (UNMIK/Reg/2000/47, abrufbar unter der Internetadresse www.unmikonline.org), der den Status, die Vorrechte und Befreiungen der Streitkräfte der Organisation des Nordatlantikvertrags für den Kosovo (KFOR) und der UNMIK auf dem Hoheitsgebiet des Kosovo festlegt, durch einen Durchführungsbeschluss entsprechend dem Antrag des Hohen Vertreters für die GASP auf das EUPT Kosovo ausgedehnt. Durchführungsbeschluss 2006/18 nach den von Sari, A. zitierten Quellen, „Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP“, EJIL 2008, Bd. 19, Nr. 1, S. 74. Vgl. auch Art. 4 und 5 der Gemeinsamen Aktion 2006/304.

22. Insbesondere fallen die GSVP-Operationen unter die Abkommen [18], die den Status und die Tätigkeiten der Operationen im Gaststaat einschließlich der Einzelheiten hinsichtlich der Ausübung der Strafgerichtsbarkeit, der Vorrechte und Befreiungen der Operation und ihres Personals und der Konfliktlösung regeln [19]. Gemäß einem interinstitutionellen Übereinkommen von 2003 [20] genießt das Militär- und Zivilpersonal der Missionen der Union vollständige Immunität von der Gerichtsbarkeit. Aus den schriftlichen Erklärungen von Eulex Kosovo geht ebenfalls hervor, dass der Missionsleiter sowie die gesamte Mission Eulex Diplomatenstatus sowie die sich aus internationalem Recht ergebenden Vorrechte haben [21]. Dennoch ist anzumerken, dass die Anwendung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen auf das gesamte Personal auf institutioneller Ebene bereits kritisiert worden ist [22].

23. Außerdem möchte ich zu einem Argument, das der Vertreter von Eulex Kosovo in der mündlichen Verhandlung zur Immunität dieser Einheit vorgetragen hat, feststellen, dass diese Immunität, die sich aus der kosovarischen Gesetzgebung ergibt, gegenüber den Einrichtungen und Gerichten des Kosovo gilt und jedenfalls nicht die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der unionsrechtlichen Maßnahmen verhindern kann, soweit der Gerichtshof hierfür zuständig ist [23].

B – *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs im Licht des Vertrags von Lissabon*

24. Es steht außer Frage, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts die GASP weiterhin besonderen Regelungen und Verfahren gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV unterliegt. Somit entgehen bestimmte im Rahmen der GASP erlassene Maßnahmen immer noch der gerichtlichen Kontrolle des Gerichtshofs. Es handelt sich um eine Situation, die der Ausgestaltung der in den Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten des Gerichtshofs inhärent ist [24].

25. Dennoch ist festzustellen, dass der Vertrag von Lissabon den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs im Bereich der GASP bis zu einem gewissen Grad weiterentwickelt hat [25].

18 — „SOFA"-Abkommen („Statut of Forces Agreements", Abkommen über die Rechtsstellung der Streitkräfte im Ausland) für die militärischen Operationen und „SOMA"-Abkommen („Statut of Mission Agreement", Abkommen über die Rechtsstellung der Mission) für zivile Operationen, vgl. Sari, A., op. cit.

19 — Vgl. Musterabkommen zwischen der Europäischen Union und einem Aufnahmestaat über die Rechtsstellung der EU-geführten Einsatzkräfte, Dokument 8720/05 des Rates, abrufbar unter der Internetadresse http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720-2005-INIT/de/pdf.

20 — Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Rechtsstellung des zum Militärstab der Europäischen Union abgestellten beziehungsweise abgeordneten Militär- und Zivilpersonals, der Hauptquartiere und Truppen, die der Europäischen Union gegebenenfalls im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben im Sinne des Artikels 17 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, einschließlich Übungen, zur Verfügung gestellt werden, sowie des Militär- und Zivilpersonals der Mitgliedstaaten, das der Europäischen Union für derartige Aufgaben zur Verfügung gestellt wird (EU-Truppenstatut) (ABl. 2003 C 321, S. 6).

21 — Insoweit bezieht sich Eulex Kosovo auf das Gesetz Nr. 03/L– 033 der Republik des Kosovo vom 20. Februar 2008 über die Vorrechte und Befreiungen, abrufbar unter der Internetadresse http//www.mfa-ks.net/repository.docs/2008_03-L033_en1.pdf, die Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 und über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 sowie auf die Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946 und über Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. November 1947.

22 — Dokument 15711/02 des Rates, „Generic Status of Force Agreement for police missions – Immunities and privileges for EU Mission personnel", abrufbar unter der Internetadresse http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711%202002%20INIT

23 — Dennoch ist anzumerken, dass die für Missionen der GASP und deren Personal geltende Befreiung von der Gerichtsbarkeit Folgen für den Schutz der Grundrechte im Aufnahmestaat im Licht von Art. 6 EUV haben kann. Vgl. im Bereich der Menschenrechte wegen der Unzuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), um über die den Vereinten Nationen zuzurechnenden Verstöße auf dem Hoheitsgebiet des Kosovo gegen die Art. 2 und 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten(EMRK) zu entscheiden, Urteile des EGMR Behrami und Behrami v. Frankreich, Nr. 71412/01 und Saramati v. Frankreich, Deutschland und Norwegen, Nr. 78166/01. Im Zusammenhang damit wird auch die aktuelle Diskussion über die extraterritorialen Wirkungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geführt, vgl. Moreno-Lax, V. „The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights", in: *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Hart 2014, S. 1657 bis 1683. Zur Verantwortlichkeit eines Staats, wenn er auf einem Gebiet außerhalb seines nationalen Hoheitsgebiets „die tatsächliche Kontrolle" ausübt, vgl. Urteile des EGMR Loizidou v. Türkei, Nr. 15318/8, und seine aus seinem Urteil Bankovic v. Belgien, Nr. 52207/99, resultierende enge Auslegung. Die Problematik des gerichtlichen Schutzes hat jedoch keine unmittelbare Auswirkung auf die Frage des Gerichtshofs in dieser Rechtssache.

24 — Gutachten 2/13, EU:C:2014:2454, Rn. 252 und 253.

25 — Vgl. Hillion, C., „A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", in: *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford 2014, S. 47 bis 73.

26. Erstens wurde dem Gerichtshof ausdrücklich eine Zuständigkeit für bestimmte unter die GASP fallende Maßnahmen eingeräumt, wodurch die frühere Ansicht, dass eine gerichtliche Kontrolle in diesem Bereich ausgeschlossen sei, hinfällig geworden ist. So sieht Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV hinsichtlich der Bestimmungen der Verträge über die GASP vor, dass der Gerichtshof nur für die Kontrolle der Einhaltung des Art. 40 EUV sowie der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Art. 275 Abs. 2 AEUV zuständig ist. Nach dieser zuletzt genannten Bestimmung ist der Gerichtshof u. a. für die unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags erlassen hat, zuständig [26].

27. Zweitens kann Art. 40 EUV so gelesen werden, dass er dem Gerichtshof ausdrücklich die Aufgabe überträgt, die Abgrenzung zwischen der GASP einerseits und den Politiken und Verfahren gemäß dem AEU-Vertrag andererseits zu gewährleisten, da er bestimmt, dass die Durchführung der GASP die Anwendung der Art. 3 AEUV bis 6 AEUV unberührt lässt. Die Neuerung dieser Bestimmung gegenüber dem alten Art. 47 EUV (in seiner Fassung vor dem Vertrag von Lissabon) besteht darin, dass die „Verpflichtung zum Unberührtlassen“ in dem doppelten Sinn wirkt, dass sie sowohl die Politiken der Union vor einer möglichen Überlappung mit den Mechanismen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit „schützen“ als auch die GASP gegen mögliche ähnliche Wirkungen der Politiken der Union „schützen“ soll [27].

28. Drittens ist die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundsätze hervorzuheben, die von den Unionsorganen zu beachten sind, wenn sie im Bereich des außenpolitischen Handelns tätig werden und deren Beachtung vom Gerichtshof zu kontrollieren ist [28]. Die Wahrung dieser Grundsätze gemeinsam mit dem jetzt in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ist erforderlich, um die Ziele der Union zu verwirklichen, die u. a. die GASP umfassen. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die Union nach Art. 21 Abs. 3 EUV bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns die Grundsätze wahrt, die für ihre eigene Entstehung maßgebend waren (und in den Abs. 1 und 2 dieses Artikels angeführt sind).

29. Schließlich war der Gerichtshof sogar schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon mit der Problematik der Abgrenzung der Politiken der Union insbesondere im Rahmen der Diskussion über Güter „mit doppeltem Verwendungszweck“ [29] in der Rechtssache Werner konfrontiert worden, in der er hervorgehoben hat, dass „eine Maßnahme, die die Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Güter … bewirkt, dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nicht mit der Begründung entzogen werden [kann], dass mit ihr außen- und sicherheitspolitische Zwecke verfolgt

26 — Dies hat zum einen zu einer besonders umfangreichen Rechtsprechung der Unionsgerichte geführt (vgl. Urteile Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Bank Melli Iran/Rat, T-35/10 und T-7/11, EU:T:2013:397 sowie Hassan/Rat, T-572/11, EU:T:2014:682; Urteil) und zum anderen zu Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts der Europäischen Union (vgl. den Entwurf der Verfahrensordnung des Gerichts, abrufbar unter der Internetadresse http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/doc-fr-0000.pdf.

27 — Vgl. Griller, S., „The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy“, in: *The Court of Justice and the construction of Europe* (Der Gerichtshof und der Aufbau von Europa), 2013, S. 675 bis 692.

28 — In diesem Sinne vgl. Urteile Rat/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, Rn. 28 und 29), und Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 79).

29 — Es handelt sich um Güter, die sowohl zu militärischen Zwecken als auch zu zivilen Zwecken dienen können.

würden“ [30]. Dagegen hat der Gerichtshof hinsichtlich einer Maßnahme, mit der die Verbreitung von leichten Waffen bekämpft werden sollte, festgestellt, dass die Union angesichts von Art. 47 EU nicht auf eine unter die GASP fallende Rechtsgrundlage zurückgreifen kann, um Bestimmungen zu erlassen, die auch in eine Zuständigkeit fallen, die nach dem EG-Vertrag der Gemeinschaft zugewiesen ist [31].

30. Infolgedessen bleibt der Gerichtshof der prinzipielle Hüter der Abgrenzung der Zuständigkeiten. Im Licht dieser Feststellungen ist zu prüfen, ob die Maßnahmen, die durch eine Mission der Union im Rahmen des Vollzugs des Haushalts der Union getroffen worden sind, in die Zuständigkeit des Gerichtshofs fallen.

V – **Der Haushalt der Union und seine Kontrolle im Zusammenhang mit dem außenpolitischen Handeln**

A – *Kurze Zusammenfassung hinsichtlich des Status von Eulex Kosovo*

31. In den oben genannten Schlussfolgerungen des Rates wurde zu Recht darauf hingewiesen [32], dass „für größtmögliche Kohärenz zwischen den diesbezüglichen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu sorgen ist, um Partnerländer und regionale Organisationen … zu unterstützen, so dass sie zunehmend selbst in der Lage sind, Krisen vorzubeugen oder sie zu bewältigen.“

32. Wie sich aus dem Art. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 ergibt, unterstützt Eulex Kosovo die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und stellt sicher, dass diese Organe international anerkannte Standards und bewährte europäische Praktiken anwenden.

33. Die Mission von Eulex Kosovo, die auf der Resolution 1244 der Vereinten Nationen [33] beruht, ist die größte je im Rahmen der GSVP durchgeführte zivile Mission. Das Personal der Mission besteht im Wesentlichen aus Richtern, Staatsanwälten, Polizeibeamten und Zollbeamten und umfasst 800 internationale Mitglieder und 800 nationale Mitglieder. Der Haushalt dieser Mission beläuft sich auf 90 Mio. Euro jährlich und wird durch Beiträge der Mehrheit der Mitgliedstaaten der Union, Kanadas, des Königreichs Norwegen, der schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Türkei und der Vereinigten Staaten von Amerika finanziert [34].

30 — Urteil Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 10). Diese Auslegung veranlasste den Gesetzgeber, den rechtlichen Rahmen, der ursprünglich auf eine Gemeinsame Aktion der GASP sowie auf eine gemäß der gemeinsamen Handelspolitik erlassene Verordnung gestützt war, durch eine ausschließlich auf die Handelspolitik gestützte Verordnung zu ersetzen: Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. L 159, S. 1).

31 — Urteil Kommission/Rat (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 77). Siehe außerdem bezüglich einer Analyse, die sich für einen *judicial restraint* im Rahmen der GASP ausspricht, Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Kommission/Griechenland (C-120/94, EU:C:1995:109, Nr. 54).

32 — Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU, 12. Mai 2014, Ziff. 11.

33 — Am 10. Juni 1999 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1244 angenommen, in deren Rahmen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen „beschließt, die internationale zivile Präsenz und die internationale Sicherheitspräsenz zunächst für einen Zeitraum von 12 Monaten einzurichten, der verlängert wird, sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt“ (Ziffer 19), und „den Generalsekretär [ermächtigt], mit Hilfe der zuständigen internationalen Organisationen eine internationale zivile Präsenz im Kosovo einzurichten“ (Ziffer 10).

34 — Zu den Einzelheiten vgl. http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf

34. Den Akten ist zu entnehmen, dass Eulex Kosovo den Status einer Krisenbewältigungsoperation unter der Verantwortung des Rates hat, der sie errichtet hat und die politische Kontrolle sowie die strategische Leitung wahrnimmt [35]. Der Wille des Gesetzgebers, die Missionen als einfache „Operationen" zu betrachten, ergibt sich nämlich aus den Bestimmungen der Gemeinsamen Aktion 2008/124 [36].

35. Der Gesetzgeber hat jedoch die Gemeinsame Aktion 2008/124 mehrfach geändert [37], u. a. durch den Beschluss 2014/349 (im Folgenden: geänderte Gemeinsame Aktion 2014/124). Gemäß Art. 15a der geänderten Gemeinsamen Aktion 2008/124 besitzt Eulex Kosovo entsprechend den Erfordernissen der Durchführung dieser Gemeinsamen Aktion die Fähigkeit zur Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferaufträgen, zum Abschluss von Verträgen und Verwaltungsvereinbarungen, zur Einstellung von Personal, zur Führung von Bankkonten, zum Erwerb und zur Veräußerung von Vermögenswerten und Begleichung von Verbindlichkeiten *sowie Partei in Gerichtsverfahren* zu sein. Im Übrigen war diese Änderung entgegen dem Vorbringen von Eulex Kosovo in der mündlichen Verhandlung keine vereinzelte Entscheidung nur ihr gegenüber, sondern erging auch gegenüber der GSVP-Mission der Europäischen Union in Niger [38].

B – *Zu den auf die GASP anwendbaren haushaltsrechtlichen Vorschriften als Ausgangspunkt für die Feststellung der Zuständigkeit des Gerichtshofs*

1. Zur Finanzierung durch den Haushalt der Union

36. Ich möchte darauf hinweisen, dass bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht zwischen den Verwaltungsausgaben und den operativen Ausgaben, die im Rahmen der zweiten Säule anfallen, unterschieden worden ist, wobei die Verwaltungsausgaben immer zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehen. Aus diesem Grund halte ich daran fest, dass das Problem der Haushaltsausgaben in Wirklichkeit keine Frage der GASP ist und auch niemals gewesen ist. Schon zu dem damaligen Zeitpunkt ist nämlich bestimmt worden, einen Teil der Finanzierung der GASP gemeinschaftlichen Vorschriften über den Haushalt einschließlich des dafür vorgesehenen Kontrollsystems zu unterwerfen.

37. Dagegen legte der Vertrag von Maastricht für die operativen Ausgaben fest, dass der Rat für die Entscheidung zuständig ist, ob diese Ausgaben zulasten der Mitgliedstaaten oder zulasten des Haushalts der Gemeinschaften gehen. Der Vertrag von Amsterdam wies die operativen Ausgaben dem Gemeinschaftshaushalt zu, sah aber zwei Ausnahmen für die Ausgaben für militärische Operationen oder solche im Bereich der Verteidigung vor, wobei der Rat seine Zuständigkeit behielt, hierüber einstimmig anders zu entscheiden.

35 — Eulex Kosovo ist also im Gegensatz zu dem, was der Vertreter von Eulex Kosovo zu behaupten scheint, keine im Rahmen der Vereinten Nationen errichtete Mission.

36 — Vgl. u. a. Art. 10 Abs. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124. Außerdem hat der Missionsleiter von Eulex Kosovo einen Vertrag mit der Kommission geschlossen und ist deshalb nicht auf der Grundlage eines Auswahlverfahrens nach dem Verfahren der Organe und Einrichtungen der Union, sondern als unabhängiger Berater für einen bestimmten Zeitraum eingestellt worden.

37 — Gemeinsame Aktion 2009/445/GASP des Rates vom 9. Juni 2009 (ABl. L 148, S. 33); Beschluss 2010/322/GASP des Rates vom 8. Juni 2010 (ABl. L 145, S. 13); Beschluss 2010/619/GASP des Rates vom 15. Oktober 2010 (ABl. L 272, S. 19); Beschluss 2011/687/GASP des Rates vom 14. Oktober 2011 (ABl. L 270, S. 31); Beschluss 2011/752/GASP des Rates vom 24. November 2011 (ABl. L 310, S. 10); Beschluss 2012/291/GASP des Rates vom 5. Juni 2012 (ABl. L 146, S. 46); Beschluss 2013/241/GASP des Rates vom 27. Mai 2013 (ABl. L 141; S. 47); Beschluss 2014/349/GASP des Rates vom 12. Juni 2014 (ABl. L 174; S. 42); Beschluss 2014/685/GASP des Rates vom 29. September 2014 (ABl. L 284, S. 51).

38 — Beschluss 2014/482/GASP des Rates vom 22. Juli 2014 zur Änderung des Beschlusses 2012/392/GASP über die GSVP-Mission der Europäischen Union in Niger (EUCAP Sahel Niger), ABl. L 217, S. 31. Auf die Frage der Wirkungen der geänderten Gemeinsamen Aktion 2008/124 werde ich im letzten Teil dieser Schlussanträge eingehen, vgl. Nrn. 63 und 64.

38. Der Vertrag von Lissabon hat die bis dahin bestehende besondere Regelung übernommen. Die Verwaltungsausgaben, die aus der Durchführung der GASP entstehen, gehen gemäß Art. 41 Abs. 1 EUV zulasten des Haushalts der Union [39], während die operativen Ausgaben entsprechend dem seit dem Vertrag von Amsterdam geltenden Grundsatz gemäß Art. 41 Abs. 2 EUV aus dem Haushalt der Union bestritten werden. Daher werden die GSVP-Missionen aufgrund ihrer Natur von den Mitgliedstaaten nach einem auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Schlüssel finanziert, wenn es sich um die Finanzierung von militärischen Operationen handelt, wohingegen die zivilen Ausgaben und die Verwaltungsausgaben von der Europäischen Union getragen werden [40]. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2013 [41] wird der Gesamtbetrag der operativen Ausgaben für die GASP vollständig in ein Kapitel des Haushaltsplans mit der Überschrift „GASP“ eingesetzt [42].

39. Wie aus Art. 16 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 [43] hervorgeht, werden alle Ausgaben von Eulex Kosovo im vorliegenden Fall gemäß den für den Gesamthaushaltsplan der Union geltenden Vorschriften und Verfahren der Gemeinschaft verwaltet [44].

40. Insoweit ist unbestreitbar, dass die Maßnahmen der GASP in Haushaltslinien der Union aufgenommen werden und die Verwaltung des Haushalts und die damit verbundene Kontrolle in die Zuständigkeit der Unionsorgane fallen. Gemäß Art. 310 Abs. 1 AEUV werden alle Einnahmen und Ausgaben der Union in den Haushaltsplan eingesetzt. Der Jahreshaushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 festgelegt. In die Ausführung des Haushaltsplans zur Finanzierung der Maßnahmen der GASP sind mehrere Akteure eingebunden, zu denen der Rat, die Gruppe der GASP-Referenten des Rates, das Parlament, die Kommission und die Mitgliedstaaten gehören.

39 — Der Vertrag von Lissabon hat auch zwei weitere Instrumente für die Finanzierung von militärischen Operationen eingeführt, nämlich zum einen hinsichtlich dringender Maßnahmen und zum anderen hinsichtlich eines Anschubfonds zur Finanzierung von Tätigkeiten zur Vorbereitung einer Mission (vgl. Art. 41 Abs. 3 EUV).

40 — Carpentier, M., „La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L'exemple de la PESC“, *Revue française de finances publiques*, Nr. 125, Februar 2014.

41 — Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373, S. 1).

42 — Nebenbei bemerkt werden die Ausgaben für Operationen mit militärischen Bezügen nicht in den Haushalt der Union eingesetzt, so dass es dieser Praxis an Transparenz mangelt, insbesondere im Hinblick auf die Solidaritätsklausel im Bereich der gemeinsamen Verteidigung in Art. 222 AEUV und in Art. 42 Abs. 7 EUV. Nach diesen Artikeln kann nämlich die Union ihre militärischen Mittel einsetzen, um der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) Hilfe und Unterstützung zu gewähren, ohne dass klar ist, ob die damit verbundenen militärischen Ausgaben zulasten der Union gehen.

43 — In Art. 16 der Gemeinsamen Aktion heißt es wie folgt:

„(1) Der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag zur Deckung der Kosten für einen Zeitraum von sechzehn Monaten ab dem Zeitpunkt der Billigung des OPLAN beläuft sich auf 205 000 000 EUR.
(2) Alle Ausgaben werden gemäß den für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union geltenden Vorschriften und Verfahren der Gemeinschaft verwaltet, außer dass eine etwaige Vorfinanzierung nicht im Eigentum der Gemeinschaft verbleibt.
(3) Vorbehaltlich der Zustimmung der Kommission kann der Missionsleiter technische Vereinbarungen mit Mitgliedstaaten der EU, teilnehmenden Drittstaaten und anderen im Kosovo eingesetzten internationalen Akteuren über die Beschaffung von Einsatzmitteln, Dienstleistungen und Räumlichkeiten für die EULEX KOSOVO schließen. …
(4) Der Missionsleiter erstattet der Kommission in vollem Umfang über die im Rahmen seines Vertrags unternommenen Tätigkeiten Bericht und unterliegt diesbezüglich deren Aufsicht.
(5) Die Finanzregelungen tragen den operativen Erfordernissen der EULEX KOSOVO, einschließlich der Kompatibilität der Ausrüstung und der Interoperabilität ihrer Teams, Rechnung und berücksichtigen die Abstellung von Personal zu Regionalbüros.“

44 — Zu beachten ist, dass die Gemeinsame Aktion 2008/124 mehrfach geändert worden ist, um den als finanziellen Bezugsrahmen dienenden Betrag für die Eulex Kosovo-Mission anzupassen und zu erhöhen. Vgl. dazu die durch die Gemeinsame Aktion 2009/445 sowie die durch den Beschluss 2010/322 eingeführten Änderungen.

41. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs hat ihre Grundlage daher in der Mittelbindung im Haushaltsplan der Union und in Beschlüssen, die dessen Ausführung im Rahmen der Aufgaben sicherstellen sollen, die von den Einrichtungen wahrgenommen werden, die nach Maßgabe der Rechtsakte der GASP errichtet worden sind. Diese Feststellung beeinträchtigt nicht die Bestimmungen der Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und 275 Abs. 1 AEUV, denen zufolge der Gerichtshof grundsätzlich nicht in Bezug auf die Bestimmungen hinsichtlich der GASP sowie die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte zuständig ist [45].

42. Die Rechtsakte gemäß Art. 310 Abs. 3 AEUV, die Auswirkungen auf den Haushalt der Union haben und die betriebliche Verwaltung der im Rahmen der GASP geschaffenen Einrichtungen betreffen, müssen von den Maßnahmen unterschieden werden, die nach Maßgabe der Bestimmungen der Verträge über die GASP erlassen worden sind, wie die Gemeinsame Aktion 2008/124, sowie von solchen, die von den durch die Bestimmungen über die GASP geschaffenen Einrichtungen getroffen worden sind und die GASP betreffen.

43. Aus diesen Gründen teile ich nicht die Auffassung der Kommission, die in ihrer Antwort an den Gerichtshof in erster Linie geltend macht, dass im vorliegenden Fall der Unionsrichter mit einer Rüge der Rechtswidrigkeit wegen eines Verstoßes gegen die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge befasst sei, bei der es sich um einen „normativen, der GASP fremden Parameter“ handele, so dass festgestellt werden könne, dass der durch Art. 275 Abs. 1 AEUV vorgesehene Ausschluss der Zuständigkeit nicht greife, ohne dass geprüft werden müsste, ob die angefochtene Handlung selbst eine auf der Grundlage einer Bestimmung der GASP erlassene Maßnahme sei oder nicht.

44. Zudem findet die sogenannte Theorie „des Schwerpunkts“ oder der „politischen Handlungen“, die vom Vertreter von Eulex Kosovo vertreten wird und entweder zum grundsätzlichen Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs führen müsste oder zur Bejahung dieser Zuständigkeit, die dann mit einer Verpflichtung zur Nichtausübung verbunden wäre, im Unionsrecht keine Anwendung. Es mag der Hinweis genügen, dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der unionsrechtlichen Handlungen ein fundamentaler und dauerhafter Wert der Rechtsordnung der Union bleibt. In dieser Rechtsgemeinschaft entgehen weder ihre Mitgliedstaaten noch ihre Organe der Kontrolle, ob ihre Handlungen mit der grundlegenden Verfassungscharta, die der Vertrag ist, vereinbar sind. Durch den Vertrag ist ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist [46]. Das „Recht, sich an die Gerichte zu wenden, ist dem Rechtsstaat inhärent“, ist dessen „logische Folge“, eine „Errungenschaft und ein Instrument“ [47].

45. Angesichts der genannten Rechtsprechung und insbesondere des Urteils Werner (C-112/91, EU:C:1993:27) kann der Haushalt der Union, wenn er der Finanzierung der Maßnahmen der GASP dient, nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entzogen werden, die für die Politiken und Verfahren des Unionsrechts gelten.

46. Um die Zuständigkeit des Gerichtshofs abzugrenzen, sind jedoch die anwendbaren Vorschriften unter dem Blickwinkel des Vollzugs des Haushaltsplans der Union insbesondere im Bereich der öffentlichen Aufträge, die im Zusammenhang mit dem außenpolitischen Handeln vergeben werden können, zu untersuchen.

45 — Zum klassischen Streit hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage vgl. Urteil Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025).

46 — Urteil Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23).

47 — Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

2. Zu den im Rahmen der GASP getätigten Ausgaben

47. Historisch gesehen ist zunächst zu bemerken, dass der Vollzug des Haushaltsplans der Union im Bereich des außenpolitischen Handelns einer Kontrolle unterlag, die von Anfang an ihre Schwächen offenbarte. Schon 1996 hatte der Rechnungshof eine unzureichende Kontrolle sowie schwerwiegende Unregelmäßigkeiten im Rahmen eines Verfahrens betreffend einen Dienstleistungsvertrag über logistische Unterstützung aufgedeckt [48]. Später hatte er in der Stellungnahme Nr. 1/97 zur GASP aufgezeigt, dass die Art und Weise der Beteiligung der Kommission bei der Festlegung der finanziellen, rechtlichen und operationellen Regelungen zur Durchführung der GASP-Maßnahmen von finanzieller Tragweite nicht geregelt war [49]. Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs, die sich aus dem Sonderbericht Nr. 13/2001 ergaben, gehörte auch, dass klare Bestimmungen hinsichtlich der Rolle der Kommission bei der Umsetzung der GASP erforderlich seien und das Finanzmanagement bei den Maßnahmen der GASP transparent sein müsse. In seinem Sonderbericht Nr. 11/2014 zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) [50] hat der Rechnungshof u. a. eine nicht ausreichende Integration der EU-Sonderbeauftragten in den EAD festgestellt [51]. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der Rechnungshof 2012 einen Bericht ausschließlich der Eulex Kosovo Mission gewidmet hat [52].

48. Was die besonderen haushaltsrechtlichen Vorschriften betrifft, so sieht Art. 317 AEUV vor, dass die Kommission den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführt. Diese Bestimmung stellt die rechtliche Grundlage der Haushaltsordnung dar, die die Aufstellung und die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Union regelt. Somit ist diese Bestimmung dahin auszulegen, dass sie auch auf die Handlungen der Missionen der Union, die die Verwaltung und Ausführung des Haushalts betreffen und in den Bereich ihres außenpolitischen Handelns fallen, anwendbar ist.

49. Im vorliegenden Fall erhielt Elitaliana das Schreiben mit der streitigen Entscheidung über ihre Platzierung am 29. März 2012 [53], so dass auf den Sachverhalt diejenige Haushaltsordnung anwendbar ist, die gemäß Art. 279 EG (jetzt Art. 322 AEUV) erlassen worden war, d. h. die Haushaltsordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 in ihrer durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 u. a. hinsichtlich des EAD geänderten Fassung [54]. Art. 4 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002, der die Grundsätze der Einheit und der Haushaltswahrheit anführt, sieht vor, *dass die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft u. a. die Ausgaben im Bereich der GASP umfassen*. So legt die Kommission der Haushaltsbehörde zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplans ein Arbeitsdokument vor, das u. a. einen umfassenden Überblick über alle das auswärtige Handeln der Union einschließlich der Aufgaben der GASP betreffenden Verwaltungs- und operativen Ausgaben liefert, die aus dem Haushaltsplan der Union finanziert werden [55].

48 — Sonderbericht Nr. 4/96 über den Rechnungsabschluss des im Rahmen der Gemeinsamen Aktion der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Beobachtung der Palästinensischen Wahlen eingesetzten Europäischen Wahldienstes, zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. 1997, C 57, S. 1, Ziff. 32).

49 — Die Stellungnahme Nr. 1/97 ist nicht veröffentlicht worden und wird in Anhang 5b des Sonderberichts Nr. 13/2001 des Rechnungshofs über die Verwaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zusammen mit den Antworten des Rates und der Kommission genannt (vgl. Ziff. 10, Fußnote 2 dieses Berichts) (ABl. 2001 C 338, S. 1).

50 — Sonderbericht Nr. 11/2014, abrufbar unter der Internetadresse: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_DE.pdf

51 — Ziff. 35 ff. des Sonderberichts Nr. 11/2014 des Rechnungshofs.

52 — Sonderbericht Nr. 18/2012 über die Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo, abrufbar unter der Internetadresse: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr182012_/eca_sr182012_de.pdf

53 — Das heißt vor dem Inkrafttreten der Haushaltsordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298, S. 1) am 26. Oktober 2012, die seit dem 1. Januar 2013 anwendbar ist.

54 — ABl. L 311, S. 9.

55 — Art. 33 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

50. Außerdem sieht die Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 vor, dass die zentrale Mittelverwaltung entweder direkt durch die Dienststellen der Kommission oder indirekt durch Befugnisübertragung auf Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts oder des einzelstaatlichen öffentlichen Rechts erfolgen kann [56]. In Art. 54 räumt die Haushaltsordnung der Kommission die Möglichkeit ein, Haushaltsvollzugsaufgaben im Fall der zentralen und indirekten oder der dezentralen Ausführung des Haushaltsplans [57] auf Personen zu übertragen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen nach Titel V des EU-Vertrags im Bereich der GASP betraut und in dem Basisrechtsakt im Sinne von Art. 49 der Haushaltsordnung benannt sind. Art. 49 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 zählt Gemeinsame Aktionen im Sinne von Art. 14 EUV [58] zu den Basisrechtsakten der GASP. Es steht außer Frage, dass die Gemeinsame Aktion 2008/124, mit der Eulex Kosovo geschaffen worden ist, gemäß Art. 14 EUV angenommen worden ist.

51. Was Eulex Kosovo angeht, so trägt der Missionsleiter gemäß Art. 8 Abs. 4 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 die Verantwortung für die Ausführung des Haushalts von Eulex Kosovo und unterzeichnet zu diesem Zweck einen Vertrag mit der Kommission. Außerdem erstattet er gemäß Art. 16 („Finanzierung“) Abs. 4 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 der Kommission in vollem Umfang über die im Rahmen seines Vertrags unternommenen Tätigkeiten Bericht und unterliegt diesbezüglich deren Aufsicht.

52. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Kommission im Juni 2012 die Mitteilung über die Haushaltsführung von GSVP-Missionen erlassen hat [59]. Darin wurde beim Rat beantragt, ihnen Rechtspersönlichkeit zu verleihen, damit sie vor der Kommission für die ihnen anvertrauten Mittel verantwortlich sind [60]. Obwohl es sich um ein vertrauliches Dokument handelt, entsprechen die Änderungen der Gemeinsamen Aktion, insbesondere die Einfügung von Art. 15a in der geänderten Fassung der Gemeinsamen Aktion 2008/124, offensichtlich diesem Antrag [61]. Schließlich ist ebenfalls auf die Rolle des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI) der Kommission bei der Verwaltung der Haushaltsmittel der Union in dem fraglichen Bereich hinzuweisen [62].

3. Zur Kontrolle der öffentlichen Aufträge im Rahmen des außenpolitischen Handelns

53. Wie aus dem angefochtenen Beschluss hervorgeht, wurde im Rahmen der Eulex-Mission im Kosovo die Bekanntmachung einer nicht offenen Ausschreibung für ein Projekt mit dem Titel „Hubschrauberunterstützung für die Eulex-Mission im Kosovo“ im Hinblick auf den Abschluss eines Dienstleistungsvertrags veröffentlicht. Nach dem Vortrag der Kommission besteht die angefochtene Maßnahme also in der schriftlichen Mitteilung vom 29. März 2012, mit der der Missionsleiter von Eulex Kosovo die Klägerin von seiner Entscheidung in Kenntnis setzte, den betreffenden öffentlichen Auftrag an den Mitbewerber zu vergeben, dessen Angebot an erste Stelle gesetzt worden war, d. h. an die Gesellschaft irischen Rechts Starlite, und das Angebot von Elitaliana demzufolge abzulehnen, das an zweite Stelle gesetzt worden war [63].

56 — Vgl. 16. Erwägungsgrund der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

57 — Gemäß der Art. 53a der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

58 — In der Fassung des Vertrags von Nizza.

59 — C(2012) 4052/F1 Communication from the Commission: Rules for the Financial management of the CFSP Missions.

60 — Vgl. Communication C(2012) 4052/F1. Diese Mitteilung, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, wird im oben angeführten Sonderbericht Nr. 18/2012 des Rechnungshofs genannt.

61 — Ergänzend stelle ich fest, dass die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 ebenfalls die Besonderheiten der GASP berücksichtigt.

62 — Vgl. den jährlichen Bericht des DAI, der in der englischen Fassung unter folgender Internetadresse abrufbar ist: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf

63 — In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter von Eulex Kosovo jedoch behauptet, dass die Entscheidung zwischen Starlite und Elitaliana politischer Natur gewesen sei, was in Widerspruch zu seinen schriftlichen Ausführungen steht.

54. Es handelt sich somit um die Vergabe eines Dienstleistungsvertrags, der Zahlungen zulasten des Haushalts der Union zur Folge hat [64].

55. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, stellt die streitige Entscheidung eine Maßnahme zum Vollzug des Haushalts der Union dar, die nicht unter die Klausel in den Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und 275 Abs. 1 AEUV über den Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs fallen kann, selbst wenn diese Entscheidung durch ein Organ erlassen worden ist, das gemäß Titel V EUV errichtet wurde. Außerdem hat die Kommission darauf hingewiesen, dass der Missionsleiter von Eulex Kosovo im vorliegenden Fall im Rahmen der finanziellen Zuständigkeiten der Kommission gehandelt habe und seine Handlungen daher nicht der GASP zuzurechnen seien. Diese Auslegung stimmt nicht nur mit den oben angeführten Bestimmungen der Haushaltsordnung, seien es die, die *ratione temporis* anwendbar sind, oder die, die gegenwärtig in Kraft sind, überein, sondern stehen auch mit den der Kommission durch die Verträge eingeräumten Befugnissen (Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV) in Einklang, die auch in Art. 9 Abs. 1 des Beschlusses 2010/427/EU genannt werden [65].

56. Angesichts des Charakters der streitigen Handlung sind diejenigen Bestimmungen maßgeblich, die sich aus dem Titel V (Öffentliche Auftragsvergabe) der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 ergeben. Die Art. 162 und 167 dieser Haushaltsordnung bestätigen die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln über die öffentlichen Aufträge auf die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen im Außenbereich [66]. Infolgedessen müssen die Einrichtungen, denen für Rechnung der Kommission Vollzugsaufgaben übertragen worden sind, zur Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung u. a. transparente Vergabeverfahren und effiziente interne Kontrollen vorsehen [67]. Überdies hält die Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 daran fest, dass Verträge mit natürlichen Personen die allgemeinen Grundsätze der Auftragsvergabe in Titel V des Ersten Teils und in Titel IV („Maßnahmen im Außenbereich“) des Zweiten Teils dieser Haushaltsordnung enthalten müssen [68].

57. Hinsichtlich der Art der Verwaltung ergibt sich aus Art. 166 Abs. 1 Buchst. b der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002, dass für die im Rahmen der GASP durchzuführenden Maßnahmen ein Vertrag oder eine Finanzhilfevereinbarung zwischen der Kommission und natürlichen oder juristischen Personen geschlossen werden, die mit der Durchführung dieser Maßnahmen beauftragt werden. Die Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 definiert in Art. 167 ebenfalls den Begriff „öffentlicher Auftraggeber“, der „eine nationale oder internationale öffentlich-rechtliche Einrichtung oder *eine natürliche oder juristische Person, die Empfänger einer Finanzhilfe zur Durchführung einer Maßnahme im Außenbereich ist*“, umfasst.

64 — Die Problematik der Kontrolle der Rechtmäßigkeit öffentlicher Aufträge im Rahmen von Missionen ist dem Gericht in der Rechtssache T-511/08 im Zusammenhang mit der Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) vorgelegt worden, die gemäß der Gemeinsamen Aktion 2007/369/GASP des Rates vom 30. Mai 2007 errichtet worden ist (ABl. L 139, S. 33). Die Klage ist allerdings infolge ihrer Rücknahme gestrichen worden (vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichts, Unity OSG FZE/Rat und EUPOL Afghanistan, T-511/08, EU:T:2010:138).

65 — Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. L 201, S. 30).

66 — Überdies möchte ich darauf hinweisen, dass das Handbuch über die Vergabeverfahren im Rahmen der Außenmaßnahmen der Union (PRAG 2014) die Vergabeverfahren erläutert, die auf alle Verträge der Union im Bereich der Hilfe für Drittländer anwendbar sind, die aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (Haushalt) und dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert werden, http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=1.&id=241. Die von Eulex Kosovo veröffentlichte fragliche Bekanntmachung nimmt auf die nun in Kraft befindliche Fassung dieses Handbuchs Bezug: Vgl. Fn. 1 der Bekanntmachung (Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo No 2, Pristina Kosovo), ABl. S. 200, Nr. 324817-2011-EN (Auszug aus der Akte des Gerichts im Rahmen der Rechtssache, die zu dem angefochtenen Beschluss geführt hat).

67 — 18. Erwägungsgrund der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

68 — 45. Erwägungsgrund der Haushaltsordnung von Nr. 1605/2002.

58. Im vorliegenden Fall geht aus der Vergabebekanntmachung hervor, dass sie Notfalltransportleistungen mit Helikopter zu medizinischen Zwecken (helicopter emergency medical service) und Sanitätstransportleistungen auf dem Luftweg (air ambulance service) betraf. Meines Erachtens waren die ausgeschriebenen Dienstleistungen somit zumindest in erster Linie ziviler Art. Außerdem wurde der Missionsleiter in der Bekanntmachung als öffentlicher Auftraggeber (contracting authority) bezeichnet, so dass er unter die oben angeführten Bestimmungen der Art. 166 und 167 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 fällt [69].

59. Insoweit gebe ich zu bedenken, dass die Bestimmungen von Art. 16 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 mit Ausnahme seines Abs. 3 nichts hinzufügen, was für die Feststellung der Zuständigkeit der Unionsgerichte von Bedeutung wäre. Diese resultiert nämlich aus der Gesamtheit der Bestimmungen über den Vollzug des Haushalts der Union, aus denen hervorgeht, dass die endgültige Verantwortung bei der Kommission liegt.

60. Auch wenn somit die Zuständigkeit des Gerichts und des Gerichtshofs zur Entscheidung des Rechtsstreits über die im Rahmen des außenpolitischen Handelns der Union vergebenen öffentlichen Aufträge festgestellt ist, schließt dies nicht aus, dass die Vergabe solcher Aufträge dennoch der Zuständigkeit der Unionsgerichte entzogen sein könnte, sofern die Aufträge Maßnahmen mit militärischem Charakter betreffen. Wie bereits gesagt, gehen nämlich im Licht von Art. 41 EUV die Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen zulasten des Haushalts der Mitgliedstaaten, es sei denn, dass der Rat hierüber anders entscheidet. Bei öffentlichen Aufträgen mit zivilem Charakter ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs hingegen unstreitig [70].

61. Was schließlich die Teilnahme von Drittstaaten an der Finanzierung der Operationen für zivile Zwecke angeht, so genügt der Hinweis auf das Urteil des Gerichts in der Rechtssache Nexans France/Entreprise commune Fusion for EnergyFrance/Gemeinsames Unternehmen Fusion for Energy [71], aus dem sich ergibt, dass die Verwendung von Haushaltsmitteln von Drittstaaten nicht der Anwendung der Vorschriften des Unionsrechts und der Ausübung der Kontrolle durch die Unionsgerichte entgegensteht. Überdies sieht die Haushaltsordnung Nr. 1605/2002 die Möglichkeit vor, bei der Finanzierung auf auswärtige Akteure wie Drittstaaten zurückzugreifen, wobei die Finanzierung weiterhin den Vorschriften über den Vollzug des Haushalts der Union unterliegt [72].

VI – **Ergänzende Anmerkungen**

62. Ergänzend möchte ich einige kurze Bemerkungen hinsichtlich des Rechtsmittels in diesem Ausgangsrechtsstreit machen.

69 — Wenn dies nicht der Fall war, so hat der Gerichtshof immerhin bereits entschieden, dass die funktionelle Auslegung heranzuziehen ist, wenn es sich um eine Einrichtung handelt, die geschaffen wurde, um ihr durch Gesetz zugewiesene Aufgaben zu erfüllen, die jedoch nicht förmlich in die staatliche Verwaltung eingegliedert ist, vgl. Urteil Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, Rn. 11).

70 — Vgl. auch hinsichtlich der nationalen öffentlichen Aufträge im Bereich der Verteidigung insbesondere bezüglich der durch einen öffentlichen Auftraggeber für spezifische militärische Zwecke erworbenen Waren, die aber eine weitgehend zivile Nutzanwendung haben können, Urteil Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — Vgl. Art. 162 bis 165 der Haushaltsordnung Nr. 1605/2002.

63. Zunächst steht hinsichtlich der Folgen, die sich aus der geänderten Gemeinsamen Aktion 2008/124 für die Kontrolle des angefochtenen Beschlusses ergeben, fest, dass diese Aktion in ihrem Art. 15a die Fähigkeit von Eulex Kosovo bestätigt, Partei in Gerichtsverfahren zu sein, und in ihrem Art. 16 die Haftung von Eulex Kosovo für alle Ansprüche und Verpflichtungen begründet, die sich aus der Ausführung ihres am 15. Juni 2014 beginnenden Mandats ergeben [73]. Somit sind nach heutigem Recht die Rechtsschutzmöglichkeiten für eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit vor dem Gericht vorbehaltlich der Beachtung der Voraussetzungen des Art. 263 EUV klar festgelegt.

64. Trotzdem bleibt diese Rechtssache im Stadium des Rechtsmittelverfahrens zeitlich in einem anderen rechtlichen Kontext verankert, was mich in meiner Ansicht bestätigt, dass das Gericht die Beklagteneigenschaft von Eulex Kosovo zu Recht verneint hat, so dass die Klage von Elitaliana als unzulässig angesehen werden musste und das Rechtsmittel somit insgesamt zurückzuweisen ist.

65. Die geänderte Gemeinsame Aktion 2008/124 kann nämlich nicht die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses in Frage stellen. Zudem bin ich hinsichtlich der Erörterung in der mündlichen Verhandlung, in welcher Reihenfolge die Gründe für die Unzulässigkeit sowohl vom Gericht als auch vom Gerichtshof zu prüfen sind, der Meinung, dass sich dem Unionsrecht nichts für den Standpunkt entnehmen lässt, dass die Begründung des Gerichts rechtsfehlerhaft gewesen sei, weil es seine Analyse mit der Prüfung eines in der Person liegenden Unzulässigkeitsgrundes begonnen habe. Ich bin im Gegenteil der Auffassung, dass die vom Gericht gewählte Reihenfolge nach dem Grundsatz der Verfahrensökonomie völlig gerechtfertigt ist [74].

66. Auf jeden Fall werden sich die Unionsgerichte in Zukunft einer Konfrontation mit der Unzulänglichkeit des Rechtsschutzes des Einzelnen im Bereich des außenpolitischen Handelns nicht entziehen können. So muss die Diskussion über den Status der Missionen und ihres Personals, soweit sie über Vorrechte und Befreiungen verfügen, Hand in Hand mit der Begründung von Rechtsbehelfen gehen, die dem Einzelnen gegen die Maßnahmen der Missionen, die ihn in seinen Rechten und Verpflichtungen berühren, offenstehen.

VII – **Ergebnis**

67. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

Angesichts von Art. 41 Abs. 1 und 2 EUV sind die Gerichte der Europäischen Union zuständig, um über die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme zu entscheiden, die den Vollzug des Haushalts der Europäischen Union betrifft und von einer Einheit erlassen worden ist, die durch eine Maßnahme aufgrund des Titels V des EU-Vertrags über das auswärtige Handeln der Union und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik errichtet wurde.

73 — In diesem Zusammenhang hat sich Eulex Kosovo in ihren Erklärungen die Frage der rückwirkenden Anwendung von Art. 15a der geänderten Gemeinsamen Aktion 2008/124 gestellt. Aufgrund von Art. 2 des Beschlusses 2014/349 bin ich der Meinung, dass Art. 15a seit seinem Inkrafttreten, d. h. seit dem 12. Juni 2014, anwendbar ist.

74 — Dazu ist festzustellen, dass der Gerichtshof entgegen meinen Empfehlungen in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Schweiz/Kommission (C-547/10 P, EU:C:2012:565) sowie den Schlussanträgen von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Rat/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2001:511) die Praxis des Gerichts gebilligt hat, wonach es von einer Überprüfung der Zulässigkeit einer Klage absieht, die es als unbegründet abzuweisen beabsichtigt. *A maiori ad minus* kann der Gerichtshof die Wahl des Gerichts hinsichtlich der Reihenfolge, in der es die Unzulässigkeitsgründe prüft, nicht verurteilen.