Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 27. Oktober 2016[1]

Rechtssache C-337/15 P

Europäischer Bürgerbeauftragter
gegen

Claire Staelen

„Rechtsmittel — Außervertragliche Haftung — Behandlung einer gegen die Führung einer Eignungsliste der Bewerber in einem allgemeinen Auswahlverfahren gerichteten Beschwerde durch den Bürgerbeauftragten — Untersuchungsbefugnisse — Sorgfaltspflicht — Immaterieller Schaden“Nach Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im

Folgenden: Charta) haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in sie betreffenden Angelegenheiten das Recht auf eine gute Verwaltung durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Aus dem Grundsatz der guten Verwaltung ergibt sich insbesondere eine Sorgfaltspflicht oder, expliziter formuliert, die Verpflichtung, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen (im Folgenden: TUM-Grundsatz)

1. [2]. Sie gilt generell für das Handeln der Unionsverwaltung in den Beziehungen zur Öffentlichkeit[3].

2. Folgt indes aus einem Verstoß gegen das Recht auf eine gute Verwaltung ein Anspruch auf Schadensersatz? Ist insbesondere ein Verstoß des Europäischen Bürgerbeauftragten gegen den TUM-Grundsatz als solcher ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Unionsrecht, das bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen? Dies ist der Kern dessen, worüber der Gerichtshof aktuell, mehr als zwölf Jahre nach Verkündung des Grundsatzurteils Lamberts[4], zu entscheiden hat.

3. Das Gericht hat im Wesentlichen entschieden, dass ein Verstoß gegen den TUM-Grundsatz *per se* als hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht anzusehen ist und der Bürgerbeauftragte bei der Prüfung der Beschwerde von Frau Claire Staelen oder in Zusammenhang damit vier einzelne Verstöße gegen diesen Grundsatz begangen hat[5]. Außerdem hat das Gericht entschieden, dass der Bürgerbeauftragte auf ihre Schreiben nicht in angemessener Frist geantwortet hat. Aufgrund dieser Verstöße hat das Gericht Frau Staelen für den Verlust ihres Vertrauens in das Amt des Bürgerbeauftragten und ihr Gefühl von Zeit- und Energieverschwendung Schadensersatz in Höhe von 7 000 Euro zugesprochen.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vgl. insbesondere Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14). Wie unten erwähnt, gibt es für diesen Grundsatz keine einheitliche Bezeichnung, so dass ich einen neutraleren Ausdruck wähle.

3 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Masdar (UK)/Kommission (C-47/07 P, EU:C:2008:726, Rn. 92).

4 — Urteil vom 23. März 2004, Europäischer Bürgerbeauftragter/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, in Plenarbesetzung ergangen, im Folgenden: Urteil Lamberts).

5 — Urteil vom 29. April 2015, Staelen/Bürgerbeauftragter (T-217/11, EU:T:2015:238, im Folgenden: angefochtenes Urteil).

4. Ich stimme mit der Auffassung des Gerichts nicht überein; die Gründe hierfür werde ich in den vorliegenden Schlussanträgen erläutern. Dies führt mich dazu, dem Gerichtshof zu empfehlen, das angefochtene Urteil aufzuheben und über die im ersten Rechtszug erhobene Klage dahin gehend zu entscheiden, dass die Klage von Frau Staelen als unbegründet abgewiesen wird [6].

I – Rechtlicher Rahmen

5. Art. 3 des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom [7] bestimmt:

„(1) Der[[8]] Bürgerbeauftragte führt von sich aus oder aufgrund einer Beschwerde alle Untersuchungen durch, die er zur Klärung eines vermuteten Missstands bei der Tätigkeit der Organe und Institutionen der [Union] für gerechtfertigt hält. …

(2) Die Organe und Institutionen der [Union] sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen, und gewähren ihm Zugang zu den betreffenden Unterlagen. … Die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe und Institutionen der [Union] unterliegen der Zeugnispflicht gegenüber dem Bürgerbeauftragten …“

II – Vorgeschichte des Rechtsstreits [9]

6. Am 14. November 2006 legte Frau Staelen beim Bürgerbeauftragten Beschwerde gegen die angeblich nicht ordnungsgemäße Führung der nach Abschluss des allgemeinen Auswahlverfahrens EUR/A/151/98 erstellten Eignungsliste durch das Europäische Parlament ein, in der sie als erfolgreiche Teilnehmerin aufgeführt war.

7. Nach Abschluss ihrer Untersuchung (im Folgenden: ursprüngliche Untersuchung) erließ der Bürgerbeauftragte am 22. Oktober 2007 eine Entscheidung, in dem er zu dem Schluss kam, dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Parlaments nicht vorliege.

8. Am 29. Juni 2010 beschloss der Bürgerbeauftragte, eine Initiativuntersuchung einzuleiten, um erneut zu prüfen, ob ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Parlaments vorliege (im Folgenden: Initiativuntersuchung).

9. Am 31. März 2011 beschloss der Bürgerbeauftragte, die vorgenannte Untersuchung zu beenden, und stellte erneut fest, dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Parlaments nicht vorliege.

III – Verfahren vor dem Gericht

10. Mit am 20. April 2011 beim Gericht eingegangener Klageschrift erhob Frau Staelen gegen den Bürgerbeauftragten Klage auf Ersatz des Schadens, der ihr infolge der Behandlung ihrer oben in Nr. 6 genannten Beschwerde durch den Bürgerbeauftragten entstanden sein soll.

6 — Mit Beschlüssen vom 29. Juni 2016, Europäischer Bürgerbeauftragter/Staelen (C-337/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:670), und vom 20. Juli 2016, Staelen/Europäischer Bürgerbeauftragter (C-338/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:599), hat der Gerichtshof das eigene Rechtsmittel von Frau Staelen und ihr Anschlussrechtsmittel gegen das angefochtene Urteil zurückgewiesen.

7 — Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (ABl. 1994, L 113, S. 15).

8 — Der vorliegende Sachverhalt betrifft größtenteils den Vorgänger der jetzigen Inhaberin des Amtes des Bürgerbeauftragten, Frau Emily O'Reilly, die das Amt seit 1. Oktober 2013 innehat und demgemäß im Folgenden als „die Bürgerbeauftragte“ bezeichnet wird.

9 — In den Rn. 1 bis 42 der 339 Randnummern des angefochtenen Urteils ist die Vorgeschichte des vorliegenden Verfahrens vollständig wiedergegeben.

11. Nach einer mündlichen Verhandlung vom 9. April 2014 gab das Gericht der Klage von Frau Staelen mit dem angefochtenen Urteil teilweise statt und verurteilte den Bürgerbeauftragten zu einer Zahlung von 7 000 Euro an sie. Im Übrigen wies es die Klage ab und verurteilte jede Partei zur Tragung der Hälfte der Kosten, die der anderen Partei entstanden sind.

IV – Verfahren vor dem Gerichtshof und Rechtsmittelanträge

12. Mit am 6. Juli 2015 beim Gerichtshof eingegangener Rechtsmittelschrift beantragt die Bürgerbeauftragte,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, 1) soweit es zu dem Ergebnis kommt, a) dass der Bürgerbeauftragte mehrere Rechtsverstöße begangen habe, die hinreichend qualifizierte Verstöße gegen das Unionsrecht darstellten, b) dass das Vorliegen eines immateriellen Schadens nachgewiesen sei und c) dass ein Kausalzusammenhang zwischen den vom Gericht festgestellten Rechtsverstößen und dem immateriellen Schaden bestehe, und 2) soweit der Bürgerbeauftragte zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 7 000 Euro verurteilt wird;

— die Klage als unbegründet abzuweisen, soweit das Urteil des Gerichts aufgehoben wird;

— hilfsweise, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen, soweit das angefochtene Urteil aufgehoben wird;

— nach billigem Ermessen über die Kosten zu entscheiden.

13. Mit ihrer am 8. Oktober 2015 beim Gerichtshof eingegangenen Rechtsmittelbeantwortung beantragt Frau Staelen,

— das Rechtsmittel als teilweise unzulässig und jedenfalls unbegründet zurückzuweisen;

— die Bürgerbeauftragte zur Zahlung von 50 000 Euro als Ersatz des immateriellen Schadens zu verurteilen;

— der Bürgerbeauftragten die gesamten, sowohl durch das Rechtsmittelverfahren als auch durch das Verfahren im ersten Rechtszug entstandenen Kosten aufzuerlegen.

14. In der mündlichen Verhandlung vom 6. September 2016 hat nur die Bürgerbeauftragte mündlich vorgetragen.

V – Würdigung

A – *Einleitende Bemerkungen*

15. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der zweite Antrag der Rechtsmittelbeantwortung von Frau Staelen auf die Rechtsmittelschrift der Bürgerbeauftragten, mit dem sie deren Verurteilung zur Zahlung von 50 0000 Euro als Ersatz des immateriellen Schadens begehrt, nach Art. 174 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs offensichtlich unzulässig ist, weil er über das hinausgeht, was in einer Rechtsmittelbeantwortung beantragt werden kann [10].

10 — Vgl. zur aktuellen Verfahrensordnung Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Kommission/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, Nr. 8) und zur früheren Verfahrensordnung Urteil vom 5. Juli 2011, Edwin/HABM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, Rn. 83 und 84). In der Rechtssache C-338/15 P beantragte Frau Staelen eine Verurteilung der Bürgerbeauftragten in gleicher Höhe.

16. Zum Rechtsmittel der Bürgerbeauftragten stelle ich fest, dass es fünf Gründe umfasst.

17. Die Rechtsmittelführerin macht im Einzelnen geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft festgestellt, dass i) ein einfacher Verstoß gegen den TUM-Grundsatz genüge, um das Vorliegen eines hinreichend qualifizierten Verstoßes nachzuweisen, ii) die Bürgerbeauftragte durch eine im Laufe ihrer Untersuchung abgegebene überzeugende Erklärung eines Organs nicht von ihrer Verantwortung entbunden werde, sich zu vergewissern, dass die Tatsachen, auf denen diese Erklärung beruhe, erwiesen seien, iii) die Nichtbeantwortung der Schreiben von Frau Staelen binnen angemessener Frist einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht darstelle, der die außervertragliche Haftung der Union auslöse, iv) der Verlust des Vertrauens von Frau Staelen in das Amt des Bürgerbeauftragten als immaterieller Schaden angesehen werden könne, ohne dies hinreichend zu erläutern, und v) zwischen diesem Vertrauensverlust und einem dem Amt des Bürgerbeauftragten angelasteten Rechtsverstoß ein Kausalzusammenhang bestehe.

18. Wie in der mündlichen Verhandlung klar geworden ist, rügt die Rechtsmittelführerin mit den Teilen 2 bis 4 des ersten Rechtsmittelgrundes, dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes sowie dem dritten und dem vierten Rechtsmittelgrund sowohl die Feststellungen des angefochtenen Urteils in der Sache als auch die Art und Weise, wie sich das Gericht seiner Begründungspflicht entledigt hat. Jedenfalls ist die Frage, ob die Begründung eines Urteils des Gerichts widersprüchlich oder unzulänglich ist, eine Rechtsfrage, die als solche im Rahmen eines Rechtsmittels aufgeworfen werden kann [11]. Zudem lässt sich die Ansicht vertreten, dass ein formaler Fehler, der darin besteht, dass einer im ersten Rechtszug ergangenen Entscheidung kaum eine oder gar keine Begründung zu entnehmen ist, es wegen seiner Eigenart dem Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren erschwert, einen Fehler in der Sache auszuschließen, so dass diese beiden Gründe ineinandergreifen können [12]. Deshalb halte ich es für die vorliegenden Schlussanträge für angebracht, die Begründung des angefochtenen Urteils gesondert zu erörtern, nachdem ich die Begründetheit jedes Rechtsmittelgrundes geprüft habe. Hierzu komme ich jetzt.

B – *Erster Rechtsmittelgrund: Auslösung der Haftung der Union für den Verstoß des Bürgerbeauftragten gegen den TUM-Grundsatz im Rahmen der ursprünglichen Untersuchung*

1. Vorbringen der Parteien

19. Der erste Rechtsmittelgrund der Bürgerbeauftragten gliedert sich in vier Teile: Ein erster Teil bezieht sich auf einen Rechtsfehler des Gerichts durch die allgemeine Feststellung, dass jeder Verstoß gegen den TUM-Grundsatz einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht darstelle, während sich drei weitere Teile auf drei verschiedene Punkte beziehen, in denen das Gericht festgestellt hat, dass der Bürgerbeauftragte bei der ursprünglichen Untersuchung in dieser Weise gegen diesen Grundsatz verstoßen habe. Diese drei Teile betreffen: i) die verzerrte Darstellung des Inhalts der Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 27. März 2007 durch den Bürgerbeauftragten in seiner Entscheidung vom 22. Oktober 2007, ii) die vom Bürgerbeauftragten angeblich unterlassene Untersuchung der Frage, ob das Parlament die anderen Organe darüber unterrichtete, dass Frau Staelen in die Liste der erfolgreichen Teilnehmer für das allgemeine Auswahlverfahren EUR/A/151/98 aufgenommen worden war (im Folgenden: streitige Information), und iii) die angeblich unterlassene Untersuchung der Frage, ob die streitige Information an die eigenen Generaldirektionen (im Folgenden: GD) des Parlaments weitergeleitet wurde.

11 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Masdar (UK)/Kommission (C-47/07 P, EU:C:2008:726, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 — Vgl. z. B. Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/CEVA und Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, Rn. 67 bis 69). Vgl. auch Urteil vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission (C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, Rn. 89).

20. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin ist der allgemeine Ansatz des Gerichts, insbesondere in Rn. 86 des angefochtenen Urteils, mit dem Unionsrecht unvereinbar. Die angeführte Rechtsprechung stütze die Feststellungen des Gerichts nicht. Das Gericht sei außerdem in den Rn. 141 bis 145 des angefochtenen Urteils zu Unrecht zu dem Schluss gekommen, dass die geprüften drei einzelnen Punkte hinreichend qualifizierte Verstöße gegen das Unionsrecht darstellten.

21. Frau Staelen macht geltend, die Rechtsmittelführerin verwechsle das ihr nach Art. 3 des Beschlusses 94/262 eingeräumte Ermessen, eine Untersuchung einzuleiten, mit der Art und Weise, wie diese Untersuchung durchzuführen sei, und sei zu Unrecht der Ansicht, dass das angefochtene Urteil impliziere, dass jeder Fehler einen Verstoß gegen den TUM-Grundsatz darstelle und ihre Haftung auslöse. Weiter sei die Frage, ob der Bürgerbeauftragte die Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007 verzerrt habe, eine Tatsachenwürdigung, die im Rechtsmittelverfahren nicht überprüfbar sei. Die Rechtsmittelführerin wolle den Gerichtshof zu einer Abmilderung der Voraussetzungen der außervertraglichen Haftung der Rechtsmittelführerin veranlassen; dies widerspräche dem Urteil Lamberts. Im Übrigen habe das Gericht in Bezug auf den zweiten und den vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes rechtsfehlerfrei entschieden.

2. Würdigung

a) Zulässigkeit

22. Das Vorbringen von Frau Staelen, der erste und der dritte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes seien unzulässig, weil sie tatsächlicher Art seien, ist unbegründet.

23. Der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes ist nämlich eine reine Rechtsfrage, da er die Frage zum Gegenstand hat, ob ein Verstoß gegen den TUM-Grundsatz einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Unionsrecht darstellt, das bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Was die anderen Teile des ersten Rechtsmittelgrundes angeht, stehen diese zwar zugestandenermaßen mit Tatsachenwürdigungen in Verbindung – nämlich mit Bezug auf die Weitergabe der streitigen Information –, der Einwand der Rechtsmittelführerin ist indes ein rechtlicher, denn er betrifft die Frage, ob der Umstand, dass der Bürgerbeauftragte diese Weitergabe (bzw. die unterbliebene Weitergabe) nicht untersucht habe, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht darstelle. Hiermit verbunden ist zumindest, wie von der Rechtsmittelführerin in ihrer Erwiderung ausgeführt, eine Prüfung der rechtlichen Qualifizierung der Tatsachen durch das Gericht und der Rechtsfolgen, die es aus ihnen gezogen hat, zu der der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren selbstverständlich befugt ist [13].

13 — Vgl. u. a. Urteil vom 19. Juli 2012, Alliance One International und Standard Commercial Tobacco/Kommission und Kommission/Alliance One International u. a. (C-628/10 P und C-14/11 P, EU:C:2012:479, Rn. 84).

b) Erster Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Maßstab für die Prüfung, ob der Bürgerbeauftragte gegen den TUM-Grundsatz in einer Weise verstoßen hat, die die außervertragliche Haftung der Union auslöst

i) Allgemeine Bemerkungen zum Anwendungsbereich des TUM-Grundsatzes

24. Die Verpflichtung, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen, ist im Verwaltungsrecht der Union allgemein anerkannt. Sie ist von grundlegender Bedeutung für eine ordnungsgemäß funktionierende Verwaltung, auch wenn es sich nicht um einen rechtlich scharf konturierten Begriff handelt[14]. Dies mag der Grund dafür sein, dass der TUM-Grundsatz gelegentlich als Grundsatz der oder Verpflichtung zur „Sorgfalt" bezeichnet wird, und vielleicht auch dafür, dass auf ihn benachbarte fundamentale Grundsätze des Verwaltungsrechts, wie Unparteilichkeit und zügige Fallbearbeitung, zurückgeführt werden[15].

25. In der vorliegenden Rechtssache geht es um diesen Grundsatz (oder diese Verpflichtung) vor allem unter dem Aspekt, in welchem Umfang die Verwaltung die tatsächlichen Grundlagen eines Einzelfalls klären und untersuchen muss.

26. Die Besonderheit der vorliegenden Rechtssache ist somit nicht die Frage, ob das Gericht zu Recht zu dem Schluss gekommen ist, dass der Bürgerbeauftragte mehrere Verstöße gegen den TUM-Grundsatz begangen habe. Vielmehr betrifft sie in erster Linie die Frage, ob das Gericht zu Recht zu dem Schluss gekommen ist, dass die fraglichen Verstöße so schwerwiegend seien, dass sie die außervertragliche Haftung der Union auslösten. Diese Fragen veranlassen mich dazu, mich im Folgenden kurz mit dem Anwendungsbereich des TUM-Grundsatzes auseinanderzusetzen.

27. Der TUM-Grundsatz tritt zunächst auf zwei verschiedenen Ebenen in Erscheinung: innerhalb des internen Verwaltungssystems der Union und auf der Ebene der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Regelungen der Union durch die nationalen Verwaltungen. Für die vorliegenden Schlussanträge liegt der Fokus auf der erstgenannten Ebene[16].

28. Kurz gesagt, sind für den TUM-Grundsatz zwei kontrastierende Perspektiven zu berücksichtigen: die der Verwaltung und die privater Einzelpersonen.

29. Einerseits ist die Verwaltung selbstverständlich nicht allwissend. Würde man sie verpflichten, Ermittlungsmaßnahmen selbst bei geringfügigen Fragestellungen durchzuführen, wenn das Ergebnis für die ihr obliegende Bearbeitung eines Einzelfalls lediglich von geringer Bedeutung wäre, könnte dies unverhältnismäßig und mit einer effizienten Nutzung öffentlicher Ressourcen schwer vereinbar erscheinen. Außerdem liegt auf der Hand, dass es je nach den Umständen gelegentlich sinnvoller sein wird, die Beibringung der gewünschten Informationen von Einzelpersonen zu verlangen, deren Angelegenheit bearbeitet wird, soweit diese Informationen von ihnen ohne Weiteres beigebracht werden können[17], was insbesondere für Angelegenheiten gilt, die eine Antragstellung betreffen. Außerdem kann das Zusammenspiel mit anderen rechtlichen Regelungen, etwa

14 — Vgl. hiermit übereinstimmend Craig, P., Kommentierung zu Art. 41 der Charta, in Peers, S., u. a. (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, S. 1078, Rn. 41.28.

15 — Vgl. hierzu Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, Bd. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, S. 392 ff. (insbesondere S. 394 bis 401 zu taxonomischen Widersprüchlichkeiten im Umgang mit diesem Thema).

16 — Vgl. zur letzteren Ebene aus schwedischer Sicht Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, S. 489 ff.

17 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, Rn. 19). Hoffmann, H., „Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice", in Jacobs, L. und Baglay, S. (Hrsg.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, S. 165.

Vertraulichkeitsregelungen, die Möglichkeiten der Verwaltung einschränken, weitere Informationen zusammenzutragen. Schließlich ist der TUM-Grundsatz kein Allheilmittel. Er verpflichtet die Verwaltung zwar, sorgsam und umsichtig zu handeln, nicht aber, Wirtschaftsteilnehmer vor jeglichem Schaden zu bewahren, der durch die Verwirklichung gewöhnlicher geschäftlicher Risiken entsteht [18].

30. Andererseits sind öffentliche Verwaltungen typischerweise groß und gut ausgestattet und daher für die Sachbearbeitung, Beratungsangebote und das Zusammentragen relevanter Informationen besser geeignet als private Einzelpersonen [19]. Somit können Einzelpersonen zwar verpflichtet sein, durch Erteilung aller Auskünfte, die sie geben können, an der Untersuchung mitzuwirken, die Verwaltung muss diese Untersuchung jedoch mit aller möglichen Sorgfalt durchführen, um die bestehenden Zweifel zu zerstreuen [20]. Die Behörden müssen nämlich von Amts wegen alle Möglichkeiten zur Ermittlung der Umstände ausschöpfen, von denen die Anwendung der unionsrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall abhängt [21]. Es erscheint somit zweifelhaft, dass der TUM-Grundsatz in dem Bestreben abgemildert werden könnte, die Belastung der Verwaltung oder die öffentlichen Ausgaben zu vermindern, es sei denn, dass andernfalls die Belastung oder die Ausgaben deutlich die Grenzen dessen überschreiten würden, was vernünftigerweise verlangt werden kann [22]. Schließlich gibt es keinen Grund für eine Abmilderung der sich aus dem TUM-Grundsatz ergebenden Verpflichtungen, wenn das Ergebnis der Untersuchung eines Einzelfalls durch die Verwaltung zur Verhängung eines Zwangsgelds führen kann [23].

31. Vor diesem Hintergrund ist es in einer auf Rechtsstaatlichkeit gründenden Union von überragender Bedeutung, dass die Unionsverwaltung durchgängig um den Erlass von Entscheidungen bemüht ist, die in der Sache richtig sind, und somit den allgemeinen Grundsatz wahrt, dass Behörden nach Recht und Gesetz handeln müssen. Bei der Prüfung eines Einzelfalls müssen die Unionsbehörden daher so rechtzeitig und rasch wie möglich alle Informationen zusammentragen, die unter den jeweiligen Umständen erforderlich und ausreichend sind und auf deren Grundlage das beabsichtigte Ergebnis einer künftigen gerichtlichen Prüfung standhalten kann. Auf Grundlage der von der Verwaltung zusammengetragenen Informationen muss das Ergebnis, das sie für eine anhängige Angelegenheit vorsieht, zumindest angemessen und nicht unvertretbar erscheinen [24]. Es ist daher keinesfalls auszuschließen, dass eine Behörde möglicherweise mehr Ressourcen einsetzen muss als ursprünglich erwartet.

32. Gleichwohl bleibt es dabei, dass in Ermangelung von Hinweisen in Art. 41 der Charta oder anderweit im Primärrecht die Beurteilung der Frage, ob die Verwaltung ihre Pflicht zur Untersuchung aller relevanten Gesichtspunkte eines Einzelfalls in hinreichendem Maß erfüllt hat, ihrem Wesen nach kasuistisch ist. Genauer gesagt, wird sie in erster Linie von zwei Gesichtspunkten abhängen: erstens von den *tatsächlichen Umständen* des Einzelfalls und zweitens von der Auslegung der *spezifischen Bestimmungen des Unionsrechts*, die für das betreffende Verfahren und die Tätigkeit der Verwaltung in diesem Zusammenhang gelten [25].

18 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Masdar (UK)/Kommission (C-47/07 P, EU:C:2008:726, Rn. 93).

19 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-331/05 P, EU:C:2007:390, Rn. 24).

20 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, Rn. 16).

21 — Vgl. zur Verpflichtung nationaler Behörden zur Sachverhaltsermittlung bei der Umsetzung des Unionsrechts Urteil vom 21. September 1983, Deutsche Milchkontor u. a. (205/82 bis 215/82, EU:C:1983:233, Rn. 35).

22 — Vgl. zu den Grenzen einer möglichen Geltendmachung von Art. 36 EWG-Vertrag (jetzt Art. 36 AEUV) durch die nationalen Behörden Urteil vom 20. Mai 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, Rn. 18).

23 — Vgl. insoweit Regelungen zur verwandten – wenn auch unterschiedlichen – Frage der Beweislast wie Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003 L 1, S. 1) in geänderter Fassung und z. B. Urteil vom 3. April 2014, Frankreich/Kommission (C-559/12 P, EU:C:2014:217, Rn. 63) zum Zusammenspiel des TUM-Grundsatzes mit Beweisregeln.

24 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, Rn. 13).

25 — Vgl. als Beispiel hierfür Urteil vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, Rn. 56, 57, 66 und 67).

33. Was schließlich die Frage des Schadensersatzes angeht, kann sich nach der Rechtsprechung aus einem Verstoß gegen den TUM-Grundsatz grundsätzlich ein solcher Anspruch ergeben [26]. Das Gericht hat insbesondere ausgeführt, dass „die Feststellung eines Fehlers, den eine durchschnittlich umsichtige und sorgfältige Verwaltung unter ähnlichen Umständen nicht begangen hätte, den Schluss zu[lässt], dass das Verhalten des Organs [der Union] einen Rechtsverstoß darstellt, der geeignet ist, die Haftung der [Union] nach [Art. 340 AEUV] auszulösen“ [27]. Die vom Gericht verwendete Formulierung „lässt den Schluss zu“ deutet darauf hin, dass diese Prüfung die herkömmlichen Kriterien für die Feststellung der außervertraglichen Haftung der Union nicht ersetzt; die in der Rechtsprechung verwendeten Formulierungen variieren jedoch [28]. Der Gerichtshof verfolgt in seiner Rechtsprechung keinen solchen, auf einem vergleichenden Maßstab beruhenden Prüfungsansatz [29], sondern spricht stattdessen davon, dass die „mangelnde Sorgfalt … immer offenkundiger [wird]“ [30].

ii) Begründetheit

34. Nach diesen einleitenden Bemerkungen komme ich jetzt zu dem von der Rechtsmittelführerin beanstandeten, vom Gericht im angefochtenen Urteil, insbesondere in den Rn. 85 bis 88 des Urteils, vertretenen Ansatz.

35. In Rn. 86 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht fest, dass „eine bloße Verletzung des [TUM-Grundsatzes] aus[reicht], um einen hinreichend qualifizierten Verstoß … anzunehmen“ [31]. Wie die Rechtsmittelführerin vorträgt, stellt dies eine Verzerrung der Rechtsprechung dar: Wenn die betreffende Einrichtung der Union „nur über einen erheblich verringerten oder gar auf null reduzierten Gestaltungsspielraum verfügt, *kann*“ nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs „die bloße Verletzung des [Unions]rechts ausreichen, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß anzunehmen“ [32]. Dies kann kaum überraschen. Eine Haftung der Union setzt nämlich voraus, dass die betreffende Einrichtung der Union die Grenzen ihres Ermessens *offenkundig und erheblich* überschritten hat, wobei es kein entscheidendes Kriterium zur Bestimmung dieser Grenzen ist, ob die Handlung dieser Einrichtung allgemein oder einzelfallbezogen ist [33]. Ob eine Haftung besteht, hängt von mehreren, nicht abschließenden Faktoren ab, zu denen u. a. der Umfang des der Unionseinrichtung überlassenen Ermessensspielraums gehört [34]. Mit anderen Worten ist nicht jeder

26 — Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Masdar (UK)/Kommission (C-47/07 P, EU:C:2008:726, Rn. 91).

27 — Vgl. Urteile vom 12. Juli 2001, Comafrica und Dole Fresh Fruit Europe/Kommission (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 und T-225/99, EU:T:2001:184, Rn. 134), und vom 17. März 2005, Agraz u. a./Kommission (T-285/03, EU:T:2005:109, Rn. 40) (im Rechtsmittelverfahren nur in Bezug auf die Frage eines Schadens aufgehoben durch Urteil vom 9. November 2006, Agraz u. a./Kommission, C-243/05 P, EU:C:2006:708; die Kommission hatte die Feststellung eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen das Unionsrecht im Rechtsmittelverfahren nicht angegriffen).

28 — Beispielsweise fügte das Gericht in seinem Urteil vom 12. Juli 2001, Comafrica und Dole Fresh Fruit Europe/Kommission (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 und T-225/99, EU:T:2001:184, Rn. 144), hinzu, dass „[d]ie Feststellung eines Fehlers eines Organs … für sich allein nicht aus[reicht], um die außervertragliche Haftung der [Union] auszulösen, *sofern nicht dieser Fehler durch mangelnde Sorgfalt oder Umsicht gekennzeichnet ist*“ (Hervorhebung nur hier). In seinem Urteil vom 18. September 1995, Nölle/Rat und Kommission (T-167/94, EU:T:1995:169, im Folgenden: Urteil Nölle II, Rn. 89), unterschied das Gericht zwischen einer völligen Missachtung des TUM-Grundsatzes und einer bloßen Fehleinschätzung des Umfangs der aus diesem Grundsatz folgenden Verpflichtungen).

29 — Vgl. hierzu Urteil vom 28. Juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-331/05 P, EU:C:2007:390, Rn. 24), in dem im Zusammenhang mit einem einen Schadensersatzanspruch betreffenden Verfahren beiläufig die Rede ist von „aller Sorgfalt …, die eine große, gut ausgestattete Behörde den Bürgern … schuldet“.

30 — Urteile vom 9. Dezember 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence u. a./Hohe Behörde (29/63, 31/63, 36/63, 39/63 bis 47/63, 50/63 und 51/63, EU:C:1965:120, S. 1232 [Schadensersatz zugesprochen]), und vom 30. Januar 1992, Finsider u. a./Kommission (C-363/88 und C-364/88, EU:C:1992:44, Rn. 22 [Schadensersatz nicht zugesprochen]). Vgl. auch Urteil vom 15. März 1995, COBRECAF u. a./Kommission (T-514/93, EU:T:1995:49, Rn. 70), wo das Gericht von „offenkundig … mangelnder Sorgfalt“ spricht.

31 — In der Fassung des Urteils in der Verfahrenssprache Französisch wird der Ausdruck „suffit“ verwendet (englisch: suffices [während es in der englischen Fassung des Urteils hier „is sufficient“ heißt]).

32 — Vgl. z. B. Urteile vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, Rn. 44), vom 12. Juli 2005, Kommission/CEVA und Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, Rn. 65), und vom 19. April 2007, Holcim (Deutschland)/Kommission (C-282/05 P, EU:C:2007:226, Rn. 47) (Hervorhebung nur hier).

33 — Urteil vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, Rn. 46), vgl. auch Urteil vom 19. April 2007, Holcim (Deutschland)/Kommission (C-282/05 P, EU:C:2007:226, Rn. 49).

34 — Vgl. Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 55 bis 57).

Fehler ausreichend, um die außervertragliche Haftung der Union auszulösen; es muss noch etwas hinzukommen. Dies belegt die oben in Nr. 33 genannte Rechtsprechung des Gerichtshofs zum TUM-Grundsatz: Die mangelnde Sorgfalt muss *offenkundig* sein. Andernfalls gäbe es kaum einen Unterschied zwischen einer Klage auf Nichtigerklärung nach Art. 263 AEUV und einer Klage auf Schadensersatz nach Art. 268 AEUV.

36. Das Urteil Schneider Electric, auf das sich das Gericht stützt, liefert nicht nur keinen Beleg für die im angefochtenen Urteil vertretene Auffassung [35]; noch gravierender ist, dass die Aussage in Rn. 86 des Urteils nicht einmal mit der – zutreffenden – Zusammenfassung der Rechtsprechung zu den Voraussetzungen für die Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union in den Rn. 71 und 72 des Urteils in Einklang zu bringen ist.

37. Darüber hinaus rechtfertigen die Ausführungen des Gerichts in den der Rn. 86 des angefochtenen Urteils vorangehenden Randnummern die dort gezogene Schlussfolgerung nicht.

38. Erstens stellte das Gericht in Rn. 86 des angefochtenen Urteils fest, dass der Bürgerbeauftragte über kein Ermessen hinsichtlich der Einhaltung des Sorgfaltsgrundsatzes in einem konkreten Fall verfüge. Auch wenn diese Feststellung zutrifft, ist sie doch aus dem Zusammenhang gerissen. Es ist nämlich zwar richtig, dass die Ermessensbefugnisse des Bürgerbeauftragten ihn nicht von der Beachtung des TUM-Grundsatzes entbinden, soweit dieser einen von der Unionsverwaltung stets zu wahrenden allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellt [36]. Es bleibt jedoch dabei, dass seine Wahrung im Licht meiner Ausführungen oben in Nr. 32 zunächst und in erster Linie davon abhängen wird, ob und wie sie sich entscheidet, ihre Untersuchung durchzuführen. Die Einhaltung des TUM-Grundsatzes ist nämlich eine Frage der Umstände. Was das Handeln des Bürgerbeauftragten angeht, wird die Wahrung des TUM-Grundsatzes somit von den vorliegenden Umständen abhängen, die ihrerseits davon abhängen werden, wie sie ihr weites Ermessen ausgeübt hat.

39. Das Gericht ist sich dieses Problems bezeichnenderweise offenbar bewusst. Es ist nämlich sofort um eine Begrenzung der Tragweite der allgemeinen Feststellung in Rn. 86 des angefochtenen Urteils bemüht und stellt in Rn. 87 fest, dass nicht jede vom Bürgerbeauftragten begangene Rechtsverletzung einen Verstoß gegen den TUM-Grundsatz darstelle, sondern nur solche, die ihn daran hinderten, alle relevanten Gesichtspunkte sorgfältig und unvoreingenommen zu prüfen [37].

40. Zweitens ergibt sich ein Schlüsselargument, das das Gericht zu der von ihm vertretenen Ansicht führte, dass der Verstoß des Bürgerbeauftragten gegen den TUM-Grundsatz ausreichend sei, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht anzunehmen, aus Rn. 85 letzter Satz. Das Gericht vertrat dort die Auffassung, dass es angesichts der Aufgaben des Bürgerbeauftragten nach Art. 228 Abs. 1 AEUV und Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses 94/262 umso wichtiger sei, dass diese den TUM-Grundsatz wahre.

35 — Urteil vom 11. Juli 2007, Schneider Electric/Kommission (T-351/03, EU:T:2007:212, Rn. 117 und 118: „Wenn das Gemeinschaftsorgan nur über ein erheblich verringertes oder gar auf null reduziertes Ermessen verfügt, *kann* die bloße Verletzung des Gemeinschaftsrechts ausreichen, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß anzunehmen. … Das Gleiche gilt, wenn das beklagte Organ eine allgemeine Sorgfaltspflicht verletzt (vgl. in diesem Sinne Urteil … vom 27. März 1990, Grifoni/EAG, C-308/87 [EU:C:1990:134, Rn.] 13 und 14) oder einschlägige Sach- oder Verfahrensvorschriften zweckwidrig anwendet“ (Hervorhebung nur hier). Im Übrigen hat der Gerichtshof in dem letzteren Urteil nicht entschieden, dass jeder Verstoß gegen den TUM-Grundsatz ausreicht, um die außervertragliche Haftung der Union auszulösen.

36 — Vgl. Hoffmann, H., a. a. O., S. 153 und 154, nach dessen Ansicht „die geltenden Regelungen und Grundsätze [des Verwaltungsrechts der Union] sich auf alle Aspekte des Verwaltungshandelns beziehen, sei es das Sekundärrecht und die Gestaltung von Verwaltungsvorschriften oder Einzelfallentscheidungen (Rechtsanwendung). Sie gelten unabhängig davon, ob eine Entscheidung auf objektiven Kriterien beruhen muss oder ob die Verwaltung einen bestimmten Ermessensspielraum hat“, und (S. 158) „der Sorgfaltspflichtgrundsatz für alle Stufen des Verwaltungsverfahrens gilt“.

37 — Ebenso bezeichnend ist, dass, wie von der Rechtsmittelführerin vorgetragen, das Gericht in Rn. 205 des angefochtenen Urteils, in Abschnitt II. C. 2 des Urteils, in dem es um offenkundige Beurteilungsfehler geht, zu dem Schluss kam, dass der Bürgerbeauftragte im Rahmen seiner Initiativuntersuchung gegen den TUM-Grundsatz verstoßen habe.

41. Mit dieser grundsätzlichen Feststellung verlangt das Gericht vom Bürgerbeauftragten, um es deutlich zu sagen, „päpstlicher als der Papst“ zu sein. Dies steht jedoch im Widerspruch zum Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Lamberts, das den Bürgerbeauftragten im Hinblick auf die außervertragliche Haftung der Union mit anderen Einrichtungen der Union gleichstellte. Die im Urteil Lamberts hervorgehobenen Besonderheiten des Amtes des Bürgerbeauftragten erfordern keine Anwendung eines strengeren Standards. Vielmehr ließe sich die Ansicht vertreten, dass dies der Amtstätigkeit des Bürgerbeauftragten abträglich wäre, mit der sichergestellt werden soll, dass die Einrichtungen der Union den Grundsatz der guten Verwaltung freiwillig und, soweit dies nicht der Fall ist, durch Rückgriff auf nicht zwingende Mittel („soft law“) beachten [38]. Er verfügt insbesondere über ein weites Ermessen, seine Untersuchungen so durchzuführen, wie er es für richtig hält, und hat nur eine Handlungspflicht [39]. Entgegen der Ansicht von Frau Staelen bezieht sich dieses Ermessen nicht nur darauf, ob eine Untersuchung eingeleitet wird, sondern auch auf die „im Anschluss an … Beschwerden zu ergreifenden Maßnahmen“ [40] – einschließlich der Frage, ob Untersuchungsmaßnahmen nach Art. 3 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 94/262 angebracht sind. Dies erklärt, warum der Gerichtshof zu dem Schluss kam, dass „ein Bürger [nur] *unter ganz außerordentlichen Umständen* nachweisen [kann], dass der Bürgerbeauftragte bei der Ausübung seines Amtes einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das [Unions]recht begangen habe, der geeignet sei, dem betroffenen Bürger einen Schaden zu verursachen“ [41]. Eine Haftung für *jeden beliebigen* Verstoß gegen den TUM-Grundsatz gefährdet, wie das angefochtene Urteil zeigt, dieses Ermessen und demzufolge dieses Amt.

42. Die vom Gericht vertretene Auffassung, der Bürgerbeauftragte müsse mit gutem Beispiel vorangehen, impliziert, dass dessen Stellungnahmen in irgendeiner Weise bedeutsamer seien als die anderer. Wenn dies der Fall wäre, wäre es jedoch wenig einleuchtend, dass der Gerichtshof eine Bindungswirkung der Entscheidungen des Bürgerbeauftragten zu der Frage, ob eine Einrichtung der Union den Grundsatz der guten Verwaltung gewahrt hat, verneint, was er indes getan hat [42].

43. Meines Erachtens hat das Gericht daher mit der Feststellung in Rn. 86 des angefochtenen Urteils, wonach „eine bloße Verletzung des [TUM-Grundsatzes] aus[reicht], um einen hinreichend qualifizierten Verstoß … anzunehmen“, rechtsfehlerhaft entschieden.

44. Schließlich kam das Gericht in Rn. 88 des angefochtenen Urteils auch zu dem Schluss, dass der TUM-Grundsatz bezwecke, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Da die Rechtsmittelführerin diese Feststellung nicht angreift, sind die folgenden Anmerkungen als reines *obiter dictum* meinerseits zu verstehen.

45. Für diese Auffassung stützte sich das Gericht auf seine eigene Rechtsprechung, in der der TUM-Grundsatz als „den Einzelnen schützende Norm“ bezeichnet worden war [43]. Der Gerichtshof hat sich nach meiner Kenntnis zu keinem Zeitpunkt in diesem Sinne geäußert [44]. Einerseits spricht Art. 41 der Charta, der den TUM-Grundsatz beinhaltet, in der Tat von einem „Recht“ auf eine gute Verwaltung, das in Titel V mit der Überschrift „Bürgerrechte“ steht. Ferner ist in Art. 52 Abs. 1 der Charta von der „Ausübung“ von „Rechten“ die Rede, und diese Rechte muss die Unionsverwaltung nach Art. 51 Abs. 1 der Charta „achten“ [45].

38 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-331/05 P, EU:C:2007:390, Rn. 26).

39 — Urteil Lamberts (Rn. 50).

40 — Urteil Lamberts (Rn. 52).

41 — Urteil Lamberts (Rn. 52) (Hervorhebung nur hier). Suksi, M., vertritt in seiner Stellungnahme zu diesem Urteil in der Common Market Law Review, Nr. 42, Kluwer Law, Niederlande, 2005, S. 1773, die Ansicht, der Gerichtshof habe einen „Grundsatz der Selbstbeschränkung“ entwickelt.

42 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2007, Komninou u. a./Kommission, (C-167/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:633, Rn. 44).

43 — Urteil Nölle II, Rn. 76.

44 — Die Frage, ob die Befugnisse des Bürgerbeauftragten nach dem Beschluss 94/262 privaten Einzelpersonen Rechte verleihen, hat das Gericht verneint, vgl. Urteil vom 10. April 2002, Lamberts/Bürgerbeauftragter (T-209/00, EU:T:2002:94, Rn. 87).

45 — Die Charta hat nach Verkündung des Urteils Lamberts des Gerichtshofs Bindungswirkung erlangt. Insoweit ist das Urteil Nölle II in den als Anleitung für die Auslegung der Charta dienenden Erläuterungen (ABl. 2007, C 303, S. 17) zu Art. 41 der Charta erwähnt, die nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta bei ihrer Auslegung zu berücksichtigen sind.

46. Andererseits sind die zu beachtenden Rechte nach den als Anleitung zu Art. 52 Abs. 5 der Charta dienenden Erläuterungen *subjektive* Rechte. Hier lässt sich die Ansicht vertreten, dass das eigentliche Ziel des TUM-Grundsatzes der Schutz des Allgemeinwohls dadurch ist, dass gewährleistet wird, dass die Verwaltung allgemein rechtsstaatlich handelt. Dies gilt insbesondere für den Bürgerbeauftragten, dessen Aufgabe nicht darin besteht, dem mit der Beschwerde verfolgten Begehren eines Beschwerdeführers abzuhelfen, sondern nach Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses 94/262 Missstände bei der Tätigkeit der Unionsverwaltung aufzudecken. Dieses Ziel kann mit dem privaten Interesse einer bestimmten Einzelperson – hier Frau Staelen – zusammenfallen, doch kann dies nicht als stets gegeben vorausgesetzt werden. Die richtige Auslegung des Urteils Nölle II bestätigt dies: Dieses Urteil stellt konkret darauf ab, in welcher – rechtlichen oder tatsächlichen – Eigenschaft die Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren teilnehmen [46]. Daher ist es meines Erachtens, wie unten in Nr. 91 verdeutlicht, eine Frage der Umstände, ob im Einzelfall eine Missachtung dieses Grundsatzes einen Verstoß gegen ein einem Einzelnen verliehenes Recht darstellt.

47. Demzufolge ist Rn. 88 des angefochtenen Urteils meines Erachtens zu kategorisch. Ich nehme jedoch zur Kenntnis, dass die Rechtsmittelführerin diesen Teil des Urteils nicht angreift.

48. Wie dem auch sei, aus dem Vorstehenden folgt, dass der erste Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes begründet ist.

c) Zweiter Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Schwere des Verstoßes gegen den TUM-Grundsatz durch die Verzerrung der Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007

49. Der zweite Teil des ersten Rechtsmittelgrundes ist ebenfalls begründet.

50. In Rn. 142 des angefochtenen Urteils setzte das Gericht nämlich den Fehler, der in der Verzerrung des Inhalts der Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007 bestand, mit einem Sorgfaltsmangel bei der Prüfung der Akte gleich, der einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht darstelle. Das Gericht stellte lediglich fest, dass „[d]er Bürgerbeauftragte... über keinen Spielraum [verfügt], wenn es darum geht, über den Inhalt eines Dokuments Rechenschaft abzulegen“.

51. Auch wenn sie zutreffend ist, reicht diese Feststellung für sich genommen nicht aus, um die Erheblichkeit des Fehlers zu bejahen. Das Gericht hat insbesondere nicht geprüft, ob es sich um einen vorsätzlichen Fehler handelte und ob er entschuldbar war [47] – insbesondere angesichts des Umstands, dass der Bürgerbeauftragte im ersten Rechtszug vorgebracht hat, dass es sich um einen einfachen Fehler gehandelt habe und dass er berichtigt worden sei. Dass der Bürgerbeauftragte eingeräumt hat, dass ihm ein Fehler unterlaufen sei, ist auf jeden Fall unerheblich.

52. Die vorliegende Rechtssache unterscheidet sich meines Erachtens grundlegend von der Fallgestaltung in der Rechtssache M. Dort minderte der Umstand, dass der Bürgerbeauftragte einen ursprünglichen Fehler berichtigte (der in der namentlichen Erwähnung eines Beamten der Union in Verbindung mit einem Fall von Missstand in der Verwaltung in der öffentlich zugänglichen Fassung einer Entscheidung des Bürgerbeauftragten bestand), die Schwere des in Rede stehenden Verstoßes

46 — Urteil Nölle II (Rn. 76).

47 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 56). In dieser Randnummer geht es zwar um die Frage der „Entschuldbarkeit … eines … Rechtsfehlers“, einer Anwendung dieses Kriteriums auch auf Fehler in tatsächlicher Hinsicht steht jedoch nichts entgegen, da die genannte Randnummer keine abschließende Aufzählung der relevanten Faktoren enthält.

gegen das Unionsrecht nicht[48]. Dagegen ist die Erheblichkeit im Fall der Verzerrung des Inhalts der Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007 in der vorliegenden Rechtssache meines Erachtens nicht ohne weiteres ersichtlich, insbesondere im Hinblick darauf, warum dieser Fehler nicht berichtigt werden konnte.

53. Die Tatsache, dass das Gericht in Rn. 102 des angefochtenen Urteils feststellte, dass „[d]ieser Fehler … einen Mangel an Sorgfalt … bei der Berücksichtigung einer Tatsache [darstellt], die der Bürgerbeauftragte selbst als erheblich angesehen hat“, ist ohne Bedeutung. Diese Erkenntnis ist die Grundlage für die Feststellung eines Verstoßes gegen den TUM-Grundsatz und nicht dafür, dass es sich um einen hinreichend qualifizierten Verstoß handelte.

54. Entgegen der Ansicht von Frau Staelen ergibt sich auch aus Rn. 290 des angefochtenen Urteils nicht, dass es sich um einen hinreichend qualifizierten Verstoß handelte. Dass das Gericht in den Rn. 291 und 292 des angefochtenen Urteils prüfte, ob die vom Bürgerbeauftragten ergriffenen Maßnahmen den Frau Staelen nach ihrem Vorbringen entstandenen immateriellen Schaden ausgleichen könnten, ändert hieran, wie von der Rechtsmittelführerin vorgebracht, jedenfalls nichts, weil diese Erwägungen sich auf die Quantifizierung des Schadens und nicht auf die Schwere des Verstoßes beziehen[49].

55. Tatsächlich erläutert das Gericht entgegen seiner Verpflichtung hierzu[50] nicht wirklich, inwieweit der Mangel an Sorgfalt des Bürgerbeauftragten einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht dargestellt habe. Selbst wenn angenommen würde, dass die Begründung implizit aus Rn. 88 des angefochtenen Urteils hervorginge, wäre das Urteil insoweit widersprüchlich, als das Gericht seine Prüfung damit begann, dass es in Rn. 72 des Urteils feststellte, dass dann, wenn der Bürgerbeauftrage über einen auf null reduzierten Gestaltungsspielraum verfüge, die bloße Verletzung für einen hinreichend qualifizierten Verstoß ausreichen „kann“.

56. Daher hat das Gericht meines Erachtens jedenfalls seiner Begründungspflicht im Hinblick auf die Frage nicht hinreichend genügt, warum die Verzerrung des Inhalts der Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007 durch den Bürgerbeauftragten einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen den TUM-Grundsatz darstelle.

d) Dritter Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Schwere des Verstoßes gegen den TUM-Grundsatz, der darin bestehen soll, dass nicht untersucht wurde, ob die streitige Information an die anderen Einrichtungen der Union weitergegeben wurde

57. Im dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes geht es um die Feststellung des Gerichts, dass der Bürgerbeauftragte dadurch, dass er nicht untersucht habe, ob die streitige Information an die anderen Einrichtungen der Union weitergegeben wurde, gegen den TUM-Grundsatz in hinreichend qualifizierter Form verstoßen habe, um die außervertragliche Haftung der Union auszulösen.

58. In Rn. 143 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht insbesondere fest, dass der Bürgerbeauftragte „nicht nach[weist], dass er die Unterlagen untersucht und zu seiner Verfügung gehabt hat, auf die es für die Beantwortung der Frage ankommt, ob, wann und wie die in Rede stehende Eignungsliste den anderen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zwischen dem 17. Mai 2005 und dem 14. Mai 2007 übermittelt worden war“. Es stellte sodann fest, dass dieses sorgfaltswidrige Handeln einen hinreichend qualifizierten Verstoß darstelle.

48 — Urteil vom 24. September 2008, M/Europäischer Bürgerbeauftragter (T-412/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2008:397, vgl. insbesondere Rn. 134). Vgl. ähnlich Urteil vom 7. Februar 1990, Culin/Kommission (C-343/87, EU:C:1990:49, Rn. 28).

49 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2014, Giordano/Kommission (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, Rn. 37 bis 40).

50 — Vgl. u. a. Urteil vom 26. Mai 2016, Rose Vision/Kommission (C-224/15 P, EU:C:2016:358, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Wie die Rechtsmittelführerin zutreffend vorträgt, geht diese Feststellung auf die Auslegung der Rechtsprechung zurück, die in Rn. 86 des angefochtenen Urteils vorgenommen wird. Da diese Auslegung meines Erachtens unzutreffend ist, ist dies folglich auch die Feststellung in Rn. 143 des angefochtenen Urteils.

60. Sollte der Gerichtshof, anders als ich, in Rn. 86 des angefochtenen Urteils keinen Grund zur Beanstandung sehen, dürfte das Gericht meines Erachtens eindeutig jedenfalls insoweit einen Rechtsfehler begangen haben, als es seiner Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen ist.

61. Das Gericht erläutert nämlich nicht wirklich, warum sich daraus, dass der Bürgerbeauftragte eine Untersuchung der Frage unterließ, ob die streitige Information an die anderen Einrichtungen der Union weitergegeben worden war, ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen den TUM-Grundsatz ergeben habe. Soweit das Gericht lediglich feststellt, dass der Bürgerbeauftragte nicht nachgewiesen habe, dass er die maßgeblichen Unterlagen untersucht und zu seiner Verfügung gehabt habe, erläutert dies nicht die Erheblichkeit des Fehlers, sondern bezieht sich vielmehr darauf, dass das Risiko eines mangelnden Nachweises insoweit zulasten des Bürgerbeauftragten gehen muss. Zu der Frage, ob die Begründung implizit hergeleitet werden könnte, sei auf meine Ausführungen oben in Nr. 55 verwiesen.

62. Demzufolge greift der dritte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes durch.

e) Vierter Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: Schwere des Verstoßes gegen den TUM-Grundsatz, der darin bestehen soll, dass nicht untersucht wurde, ob die streitige Information an die GD des Parlaments weitergeleitet wurde

63. Im Anschluss an die Feststellung, dass der Bürgerbeauftragte „nicht nachgewiesen [hat], dass er die Unterlagen untersucht und zu seiner Verfügung gehabt hat, auf die es für die Prüfung dieser Frage ankommt“, kam das Gericht in Rn. 144 des angefochtenen Urteils zu dem Schluss, dass der Umstand, dass der Bürgerbeauftragte nicht untersucht habe, ob die streitige Information an die GD des Parlaments weitergeleitet worden sei, ein hinreichend qualifizierter Verstoß sei, um die außervertragliche Haftung der Union auszulösen.

64. Wie von der Rechtsmittelführerin zutreffend vorgetragen, hängt diese Feststellung in ähnlicher Weise mit der unzutreffenden Auslegung der Rechtsprechung zusammen, die in Rn. 86 des angefochtenen Urteils vorgenommen wird.

65. Jedenfalls hat das Gericht aus ähnlichen Gründen wie den oben in den Nrn. 60 und 61 genannten meines Erachtens insoweit einen Rechtsfehler begangen, als es seiner Begründungspflicht zu der Frage nicht genügt hat, warum sich daraus, dass der Bürgerbeauftrage nicht untersucht habe, ob die streitige Information an die Generaldirektionen des Parlaments weitergeleitet worden sei, ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen den TUM-Grundsatz ergebe.

66. Demzufolge ist auch der vierte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und somit dieser Rechtsmittelgrund insgesamt begründet.

C – *Zweiter Rechtsmittelgrund: Auslösung der Haftung der Union für den Verstoß des Bürgerbeauftragen gegen den TUM-Grundsatz im Rahmen der Initiativuntersuchung*

1. Vorbringen der Parteien

67. Die Rechtsmittelführerin bringt zunächst vor, dass das Gericht durch die Berücksichtigung der Gültigkeitsdauer der Liste der erfolgreichen Teilnehmer im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen den TUM-Grundsatz *ultra petita* entschieden habe, da Frau Staelen einen offensichtlichen Beurteilungsfehler geltend gemacht habe. Ferner sei der Bürgerbeauftragte nach Art. 3 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 94/262 befugt, Beweismittel auf verschiedenen Wegen zusammenzutragen und darüber zu entscheiden, ob er weitere Untersuchungsmaßnahmen ergreife. Er dürfe sich auf die von einem Organ erteilten Informationen stützen, soweit die Verlässlichkeit dieser Beweismittel durch nichts in Frage gestellt werde. Er habe keinen Grund dafür gehabt, sich nicht auf die Antwort des Parlaments vom 15. November 2010 auf die von ihm im Rahmen seiner Initiativuntersuchung gestellte Frage zu stützen, und Frau Staelen sei über diese Antwort unterrichtet worden und habe darauf nicht reagiert. Er habe nicht vorhersehen können, dass das Parlament diese Informationen fast drei Jahre später berichtigen würde; im angefochtenen Urteil werde jedenfalls nicht erläutert, warum sein Fehler hinreichend qualifiziert sei. Schließlich beanstandet die Rechtsmittelführerin, dass das Gericht erstens in Rn. 113 des angefochtenen Urteils unzutreffend festgestellt habe, dass die Dokumente, aus denen sich die Unrichtigkeit der Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 ergebe, vom Bürgerbeauftragten vorgelegt worden seien, und dass es zweitens in Rn. 199 des Urteils festgestellt habe, dass „die Namen [aller] auf Anhieb erfolgreichen Bewerber wenigstens zwei Jahre vier Monate und 20 Tage länger auf der … Eignungsliste gestanden [haben]“, obwohl nur ein Bewerber etwas länger auf dieser Liste gestanden habe als Frau Staelen, wie in Rn. 201 des angefochtenen Urteils festgestellt werde [51].

68. Frau Staelen bringt vor, dass die Vermutung für einen guten Glauben seitens der Verwaltung widerlegbar sei. Sobald der Bürgerbeauftragte eine Beschwerde für zulässig erklärt habe, stehe die Verlässlichkeit der Informationen nämlich in Frage. Der gute Glaube von Beschwerdeführern sei stärker zu gewichten als der der Verwaltung, da die Untersuchungen des Bürgerbeauftragten im Interesse der Ersteren durchgeführt würden. Das Gericht sei rechtsfehlerfrei zu dem Schluss gekommen, dass dem Bürgerbeauftragten keine hinreichenden Nachweise vorgelegen hätten, auf die er seine Entscheidung hätte stützen können, und dass dieser Fehler schwer genug sei, um die Haftung der Union auszulösen.

2. Würdigung

69. Das Vorbringen der Rechtsmittelführerin, wonach das Gericht *ultra petita* entschieden habe, ist zurückzuweisen. Wie oben in den Nrn. 38 und 39 ausgeführt, besteht nämlich eine enge Verbindung zwischen dem TUM-Grundsatz und dem Ermessen des Bürgerbeauftragten, darüber zu entscheiden, ob und wie er seine Untersuchung durchführt. Das Gericht hat eindeutig keine Neubestimmung des Klagegegenstands vorgenommen, sondern den von Frau Staelen geltend gemachten offensichtlichen Beurteilungsfehler dahin umgedeutet, dass ein Verstoß gegen den TUM-Grundsatz geltend gemacht werden sollte; hierzu war es befugt [52].

51 — Rn. 201 der englischen Fassung des angefochtenen Urteils enthält einen Übersetzungsfehler, soweit hier der Plural verwendet wird („shorter than that for the other successful *candidates*“), während es in der französischen Fassung des Urteils – der Verfahrenssprache – heißt: „une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours“ (Hervorhebung in beiden Fällen nur hier).

52 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Chronopost/UFEX u. a. (C-341/06 P und C-342/06 P, EU:C:2008:375, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70. Im Übrigen gliedert sich dieser Rechtsmittelgrund nach meinem Verständnis in zwei Teile: Erstens bringt die Rechtsmittelführerin vor, dass der Bürgerbeauftragte nicht dadurch gegen den TUM-Grundsatz verstoßen habe, dass er unter dem Eindruck der Antwort des Parlaments keine weiteren Untersuchungen durchgeführt habe. Zweitens bringt sie vor, dass sein Verhalten jedenfalls nicht hinreichend qualifiziert gewesen sei, um die außervertragliche Haftung der Union zu begründen. In dieser Reihenfolge werde ich diesen Grund prüfen.

a) Erster Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Verstoß gegen den TUM-Grundsatz durch Vertrauen auf die Stellungnahme des Parlaments vom 22. März 2007

71. Die von der Rechtsmittelführerin konkret beanstandeten Passagen, nämlich die Rn. 199, 205 und 223 des angefochtenen Urteils, beziehen sich alle auf das in Rn. 197 des Urteils genannte Argument, dass der Bürgerbeauftragte zu Unrecht nicht zu dem Schluss gekommen sei, dass Frau Staelen im Hinblick auf den Zeitraum, für den sie auf der Eignungsliste der Bewerber gestanden habe, gegenüber den anderen erfolgreichen Teilnehmern diskriminiert worden sei.

72. Vorab ist klarzustellen, dass ich nicht ausschließen kann, dass die Rechtsmittelführerin die oben in Nr. 67 genannten Tatsachenfeststellungen zu Recht beanstandet. Auch wenn sie dem Gericht keine Verfälschung des Sachverhalts der Rechtssache im ersten Rechtszug vorwirft, gehen diese Beanstandungen indes insoweit ins Leere, als es auf diese etwaigen Fehler nicht ankommt. Was erstens die unzutreffende Formulierung „wenigstens“ angeht, hat das Gericht in Rn. 203 des angefochtenen Urteils lediglich – und zu Recht – festgestellt, dass die vom Parlament gegebene Erläuterung falsch gewesen sei. Zweitens ergibt sich zwar aus den Akten, dass ein wesentliches Dokument des Parlaments, mit dem seine Stellungnahme vom 15. November 2010 für unrichtig erklärt wurde, auf Initiative von Frau Staelen und nicht auf Initiative des Bürgerbeauftragten vorgelegt wurde[53], doch wird dieses konkrete Dokument in Rn. 113 des angefochtenen Urteils nicht erwähnt. Dass dieses Dokument auf Antrag von Frau Staelen vorgelegt wurde, ist daher unerheblich.

73. Wie dem auch sei, das Gericht konnte meines Erachtens nicht mit gutem Grund zu dem von ihm in Rn. 205 des angefochtenen Urteils gezogenen Schluss kommen, dass der Bürgerbeauftragte gegen den TUM-Grundsatz verstoßen habe, weil er bei Abschluss seiner Initiativuntersuchung einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Parlaments verneint habe, „ohne Informationen erhalten zu haben, die den Zeitpunkt der Einstellung jedes einzelnen dieser erfolgreichen Bewerber belegen, und diese Erläuterungen [des Parlaments] sich als unzutreffend erwiesen haben“.

74. Was konkret den Umstand angeht, dass die Erläuterungen sich später als unzutreffend erwiesen, habe ich erhebliche Zweifel daran, dass die Beurteilung, ob eine Behörde den TUM-Grundsatz gewahrt hat, in rechtlich zulässiger Weise nur oder in erster Linie von Ereignissen abhängig sein kann, die nach dem beanstandeten Verhalten eingetreten sind. Das Vorliegen eines Fehlers kann sich nicht allein aus dem durch eine Betrachtung *ex post* gewonnenen Wissen beurteilen.

53 — Der Akte des Verfahrens im ersten Rechtszug ist zu entnehmen, dass das Gericht in einer parallelen Rechtssache zwischen dem Parlament und Frau Staelen wegen Schadensersatzes, die in Rn. 52 des angefochtenen Urteils erwähnt wird (in jener Rechtssache erging das Urteil vom 29. April 2015, CC/Parlament, T-457/13 P, EU:T:2015:240), das Parlament auf entsprechenden Antrag von Frau Staelen vom 12. Februar 2014 durch Entscheidung seines Kanzlers vom 20. März 2014 aufforderte, seine Schriftsätze vorzulegen, was das Parlament am 27. März 2014 tat. Aus der Gegenerwiderung des Parlaments in jener Rechtssache (die die Bürgerbeauftragte ihrer Rechtsmittelschrift in der vorliegenden Rechtssache als Anlage beigefügt hat) ergibt sich, dass das Parlament vortrug, im Laufe des dortigen Rechtsmittelverfahrens neue Informationen zur Gültigkeitsdauer für die die Aufnahme der ursprünglichen erfolgreichen Bewerber in das Verzeichnis der erfolgreichen Bewerber im Auswahlverfahren EUR/A/151/98 erhalten zu haben (vgl. die Rn. 70 bis 78 jenes Urteils).

75. Als Nächstes wende ich mich Rn. 204 des angefochtenen Urteils zu, in der das Gericht folgende allgemeine Feststellung traf: „Dass dem Bürgerbeauftragten die im Rahmen einer Untersuchung von einem Organ gegebene Erläuterung überzeugend erscheinen kann, befreit ihn nicht von seiner Verantwortung, sich zu vergewissern, dass der Sachverhalt, auf dem diese Erläuterung beruht, erwiesen ist, wenn die Erläuterung die alleinige Grundlage für seine Feststellung darstellt, dass kein Fall von Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Organs vorliege.“ Diese Feststellung reicht jedoch eindeutig nicht aus, um zu belegen, dass der Bürgerbeauftragte den TUM-Grundsatz nicht eingehalten hat.

76. Wie oben in Nr. 32 erläutert, hängt die Frage der Wahrung des TUM-Grundsatzes nämlich von den relevanten tatsächlichen Umständen und den für das betreffende Verfahren und die Tätigkeiten der Verwaltung geltenden Regelungen ab. Daher geht eine zu kategorische Sicht, wie sie in Rn. 204 des angefochtenen Urteils zum Ausdruck kommt, an der Sache vorbei. Zumindest ruft sie den falschen Eindruck hervor, dass der Bürgerbeauftragte diesen Grundsatz gewahrt hätte, wenn er nur seine Ansicht auf zwei Feststellungen gestützt hätte.

77. Bei Berücksichtigung der relevanten tatsächlichen Umstände und der geltenden Regelungen bestätigt sich die Ansicht, dass das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden hat.

78. Was den relevanten Sachverhalt angeht, haben sich erstens, wie von der Rechtsmittelführerin vorgetragen und von Frau Staelen nicht bestritten, zu der Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 weder Frau Staelen geäußert, die, wie in Rn. 26 des angefochtenen Urteils erwähnt, dem Bürgerbeauftragten zuvor ausdrücklich untersagt hatte, ihr zu schreiben, noch von Personen, die nach dieser Aufforderung zur Einstellung der direkten Korrespondenz für sie handelten [54].

79. Zweitens ergibt sich aus Rn. 42 des angefochtenen Urteils, dass angesichts der Ablehnung der Initiativuntersuchung durch Frau Staelen und mangels eines überwiegenden öffentlichen Interesses kein Grund für eine Fortsetzung der laufenden Untersuchungen gesehen wurde. Somit schloss der Bürgerbeauftragte diese Untersuchung ab, die, daran sei erinnert, zu dem Zweck eingeleitet worden war, von Frau Staelen gerügte Fehler zu korrigieren.

80. Drittens lässt in dem vom Gericht dargestellten Sachverhalt nichts darauf schließen, dass der Bürgerbeauftragte sich nicht auf die Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 hätte stützen können, sei es aufgrund seines vorherigen Verhaltens oder aus anderen Gründen.

81. Was die geltenden Regelungen angeht, habe ich oben in Nr. 41 bereits das weite Ermessen näher erörtert, über das der Bürgerbeauftragte verfügt. Nach Art. 9 Abs. 1 des Beschlusses 94/262 übt der Bürgerbeauftragte sein Amt ferner zum allgemeinen Wohl der Union und ihrer Bürger aus – und nicht allein, wie Frau Staelen meint, als Mittel zur Förderung individueller Interessen. Da bei der – auf eine Beschwerde oder auf eigene Initiative erfolgenden – Bestimmung des allgemeinen Wohls auf die Umstände des Einzelfalls abzustellen ist, ist es nicht angebracht, die Zahl der relevanten Kriterien, die der Bürgerbeauftragte bei der Ausübung seines Ermessens heranziehen kann, zu beschränken oder ihm umgekehrt die ausschließliche Anwendung bestimmter Kriterien vorzuschreiben [55]. Dies gilt vielleicht in besonderem Maß für Untersuchungen, die der Bürgerbeauftragte aus eigener Initiative einleitet. Das Gericht ließ indes die Antwort des Parlaments vom 15. November 2010 und den Umstand, dass der Bürgerbeauftragte sie für überzeugend hielt, einfach außer Betracht. Dieser Ansatz, durch den das Gericht die Beurteilung des Bürgerbeauftragten durch seine eigene ersetzte, ist mit dessen besonderer Funktion unvereinbar.

54 — Vgl. auch Rn. 61 des Beschlusses des Bürgerbeauftragten vom 31. März 2011, mit dem die Initiativuntersuchung beendet wurde.

55 — Vgl. zur Anwendung des TUM-Grundsatzes auf die von der Kommission vorzunehmende Bewertung des Unionsinteresses, das ein Beschwerdeführer im Fall eines vermeintlichen Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln geltend macht, Urteil vom 17. Mai 2001, IECC/Kommission (C-450/98 P, EU:C:2001:276, Rn. 57 und 58).

82. Er steht ferner im Widerspruch zu den Grundsätzen des Unionsrechts, nach denen der Bürgerbeauftragte seine Untersuchungen durchzuführen hat.

83. Zu erinnern ist nämlich erstens daran, dass die Einrichtungen der Union zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sind [56] und dass den Unionsgerichten die Kontrolle obliegt, ob diese Verpflichtung ordnungsgemäß erfüllt worden ist. In rechtsstaatlich verfassten Gesellschaften setzt dies eine damit einhergehende Wahrheitspflicht voraus. Mit Erklärungen, die von diesen Einrichtungen abgegeben werden, ist somit eine – widerlegliche – Wahrheitsvermutung verbunden [57]. Stellt eine von einem Unionsorgan abgegebene Erklärung eine vollständige Antwort auf die Fragen des Bürgerbeauftragten dar, steht es diesem nicht frei, die Wahrhaftigkeit dieser Erklärungen oder die ihnen zugrunde liegenden Motive in Zweifel zu ziehen, ohne triftige Gründe hierfür zu haben. Soweit eine vollständige Antwort indes ausbleibt, kann der Bürgerbeauftragte seine Untersuchung fortsetzen und wird dies aller Wahrscheinlichkeit nach auch tun müssen. Das Vorbringen von Frau Staelen, dass die Vermutung widerlegt sei, wenn der Bürgerbeauftragte eine Beschwerde für zulässig erkläre, findet im Beschluss 94/262 keine Stütze: Die Zulässigkeit einer Beschwerde ist kein Indiz für ihre Begründetheit, da die in diesem Beschluss enthaltenen Zulässigkeitsregeln rein formaler Art sind (vgl. u. a. Art. 2 Abs. 2 bis 4, 7 und 8 des Beschlusses 94/262). Andernfalls würde Art. 3 Abs. 6 des Beschlusses 94/262, in dem es lediglich um die Möglichkeit bestehender Missstände in der Verwaltung geht, sein Sinn genommen.

84. Zweitens gilt im Unionsrecht der Grundsatz der freien Beweiswürdigung, und das alleinige Kriterium für die Beurteilung von Beweismitteln ist deren Glaubhaftigkeit [58]. Sind diese Beweismittel hinreichend glaubhaft und verlässlich, kann die Durchführung weiterer Untersuchungen dementsprechend überflüssig sein.

85. Zusammenfassend findet die Annahme, dass der Bürgerbeauftragte gegen den TUM-Grundsatz verstoßen hätte, weder im relevanten Sachverhalt noch in den geltenden Regelungen eine Stütze.

86. Aus der Unrichtigkeit der Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 an sich durfte das Gericht nämlich nicht den Schluss ziehen, dass der Bürgerbeauftragte gegen den TUM-Grundsatz verstoßen habe.

87. Wie dargelegt, leitete das Gericht einen Verstoß gegen den TUM-Grundsatz im Wesentlichen daraus ab, dass es den tatsächlichen Zeitraum, für den Frau Staelen auf der Liste der erfolgreichen Teilnehmer stand, mit der Antwort des Parlaments vom 15. November 2010 abglich. Aufgrund der im Verfahren im ersten Rechtszug zutage getretenen Informationen stellte es fest, dass Frau Staelens Name einen Monat und acht Tage weniger lange auf dieser Liste gestanden habe als der einzige andere verbliebene erfolgreiche Teilnehmer und dass die vom Parlament am vom 15. November 2010 erteilte Antwort falsch gewesen sei. Bedenken habe ich zunächst dagegen, dass das Gericht offenbar die Frage, ob der Bürgerbeauftragte Sorgfalt vermissen ließ, mit der davon zu trennenden Frage, ob es tatsächlich eine Diskriminierung gab, verknüpft hat. Unterstellt man einmal, das Parlament hätte eine Stellungnahme abgegeben, die mit diesen Feststellungen übereingestimmt hätte, kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass allein der Umstand, dass der Name eines anderen Bewerbers etwas mehr als einen Monat länger auf dieser Liste gestanden hätte als der von Frau Staelen, nicht den Schluss zuließe, dass sie nicht für einen gegenüber anderen Bewerbern im Wesentlichen vergleichbaren Zeitraum auf dieser Liste gestanden hätte, geschweige denn, dass der Bürgerbeauftragte hierdurch nachlässig gehandelt hätte. Bestenfalls sind die Daten nicht schlüssig.

56 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2015, Rat/Kommission (C-73/14, EU:C:2015:663, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 — Vgl. entsprechend Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat (T-110/03, T-150/03 und T-405/03, EU:T:2005:143, Rn. 29), im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat (C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Urteil vom 25. Januar 2007, Dalmine/Kommission (C-407/04 P, EU:C:2007:53, Rn. 63).

88. Auch wenn sich die Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 viel später als unrichtig herausstellte, folgt daraus daher kein Sorgfaltsmangel des Bürgerbeauftragten. Eher zeigt sich, dass Frau Staelen ihr Vorbringen, sie sei diskriminiert worden und der Bürgerbeauftragte sei aus Gründen der Sorgfalt verpflichtet gewesen sei, dies weiter zu untersuchen, nicht hinreichend substantiiert hat.

89. Daher ist der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes meines Erachtens begründet.

b) Zweiter Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union

90. Für den Fall, dass der Gerichtshof einen Verstoß des Bürgerbeauftragten gegen den TUM-Grundsatz gleichwohl bejahen sollte, weise ich darauf hin, dass die Feststellung eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen diesen Grundsatz durch das Gericht in Rn. 205 des angefochtenen Urteils auf dem in Rn. 86 des Urteils vertretenen allgemeinen Ansatz beruht, den ich für falsch halte.

91. Hinzuzufügen ist – im Anschluss an meine Ausführungen oben in Nr. 46 –, dass im Kontext einer vom Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative eingeleiteten Untersuchung die Wahrung des TUM-Grundsatzes typischerweise nicht dem Schutz der Rechte eines einzelnen Bürgers, sondern vielmehr der Integrität der Untersuchung der Frage dient, ob ein Missstand in der Verwaltung vorliegt. Allerdings beanstandet die Rechtsmittelführerin, wie sie in der mündlichen Verhandlung klargestellt hat, – zumindest förmlich – nicht die Feststellungen in Rn. 88 des angefochtenen Urteils.

92. Jedenfalls hat das Gericht aus ähnlichen Gründen wie den oben in den Nrn. 60 und 61 genannten insoweit einen Rechtsfehler begangen, als es über den Verweis auf seine allgemeine Begründung in den Rn. 84 bis 86 des angefochtenen Urteils hinaus nicht erläutert hat, warum sich daraus, dass der Bürgerbeauftragte nach Erhalt der Stellungnahme des Parlaments weitere Untersuchungen unterließ, ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen den TUM-Grundsatz ergeben habe.

93. Der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes und somit der zweite Rechtsmittelgrund insgesamt greifen demnach durch.

D – *Dritter Rechtsmittelgrund: Auslösung der Haftung der Union für den Verstoß des Bürgerbeauftragten gegen die Pflicht zum Tätigwerden innerhalb angemessener Frist*

1. Vorbringen der Parteien

94. Die Rechtsmittelführerin stimmt dem Gericht darin zu, dass die Antwort des Bürgerbeauftragten vom 1. Juli 2008 auf die Schreiben von Frau Staelen vom 19. Oktober 2007 und 24. Januar 2008 nicht in angemessener Frist erfolgt sei, trägt indes vor, dass das Gericht nicht erläutere, inwieweit sich hieraus ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen die Pflicht zum Tätigwerden innerhalb angemessener Frist ergebe, der geeignet sei, die außervertragliche Haftung der Union auszulösen. Der Ansatz des Gerichts in Rn. 269 des angefochtenen Urteils stelle einen Verstoß gegen diese Verpflichtung zu Unrecht einem Schadensersatzanspruch gleich. Jedenfalls habe das Gericht nicht alle relevanten Umstände berücksichtigt, insbesondere dass der Bürgerbeauftragte sich für die verspätete Antwort entschuldigt habe.

95. Auch wenn dies in dem Teil ihrer Rechtsmittelbeantwortung enthalten ist, der sich auf den zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes bezieht, bringt Frau Staelen vor, dass das Gericht in Rn. 290 des angefochtenen Urteils hinreichend erläutert habe, warum die verspätete Antwort einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht dargestellt habe.

2. Würdigung

96. Sofern für die einschlägigen Fristen keine besonderen Bestimmungen gelten, verlangt das Erfordernis der Rechtssicherheit, dass die Unionsorgane ihre Befugnisse innerhalb einer angemessenen Zeitspanne wahrnehmen. Die Angemessenheit einer Zeitspanne ist anhand aller Umstände der jeweiligen Sache zu beurteilen, insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Angelegenheit und der verschiedenen von dem Unionsorgan abgeschlossenen Verfahrensschritte sowie des Verhaltens der Parteien im Laufe des Verfahrens. Die Angemessenheit einer Zeitspanne kann jedenfalls nicht am Maßstab einer präzisen, abstrakt festgelegten Obergrenze geprüft werden [59].

97. Es ist unstreitig, dass der Bürgerbeauftragte gegen die Pflicht zum Tätigwerden innerhalb angemessener Frist dadurch verstoßen hat, dass er auf die Schreiben von Frau Staelen vom 19. Oktober 2007 und 24. Januar 2008 am 1. Juli 2008 geantwortet hat. Diese Antwort erfolgte mehr als acht bzw. fünf Monate nach den Schreiben von Frau Staelen. Mit dem vorliegenden Rechtsmittelgrund beanstandet die Rechtsmittelführerin, dass dieser Verstoß in Rn. 269 des angefochtenen Urteils als hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Rechtsnorm eingestuft wurde. Dort stellte das Gericht fest: „Da die Klägerin ein Recht darauf hat, dass ihre Anträge innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden, stellt die Nichteinhaltung der genannten Frist einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtsnorm dar, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, der geeignet ist, die Haftung der Union auszulösen."

98. Insoweit verschmolz das Gericht die Voraussetzungen für einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtsnorm – der anhand der Kriterien des Urteils Brasserie du pêcheur [60] zu beurteilen ist – mit der Verpflichtung der Einrichtungen der Union, ihre Befugnisse innerhalb angemessener Frist wahrzunehmen, die auf anderen Kriterien beruht, nämlich den oben in Nr. 96 genannten. Nach ständiger Rechtsprechung wird die Haftung der Union jedoch nur durch eine unangemessene Verzögerung ausgelöst, die offenkundig von mangelnder Sorgfalt zeugt [61].

99. Die Rechtsmittelführerin bringt daher zu Recht vor, dass das Gericht jeden Verstoß gegen die Pflicht zum Tätigwerden innerhalb angemessener Frist mit einem hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtsnorm gleichgesetzt habe. Dies spiegelt in der Tat die vorher in Rn. 86 des angefochtenen Urteils getroffene allgemeine Feststellung wider. Aus den oben in den Nrn. 35 bis 43 genannten Gründen ist diese Ansicht rechtsfehlerhaft.

100. Aus den oben in Nr. 54 genannten Gründen ist ferner das Vorbringen von Frau Staelen, dass das Gericht erläutert habe, warum in der Verspätung ein hinreichend qualifizierter Verstoß liege, zurückzuweisen.

101. Demnach hat das Gericht schließlich meiner Ansicht nach auch nicht begründet, warum die nicht in angemessener Frist erfolgte Beantwortung als hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht anzusehen sei. Verwiesen sei jedenfalls entsprechend auf die Ausführungen oben in den Nrn. 60 und 61.

102. Aus diesen Gründen schlage ich vor, dem dritten Rechtsmittelgrund zu folgen.

59 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2016, Marchiani/Parlament (C-566/14 P, EU:C:2016:437, Rn. 95, 96, 99 und 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 — Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 55 bis 57).

61 — Urteil vom 15. März 1995, COBRECAF u. a./Kommission (T-514/93, EU:T:1995:49, Rn. 70), das eine Verzögerung von 15 Monaten betrifft).

E – *Vierter Rechtsmittelgrund: Ersatzfähigkeit des Frau Staelen entstandenen immateriellen Schadens*

1. Vorbringen der Parteien

103. Die Rechtsmittelführerin ist zwar der Ansicht, dass das Gericht in Rn. 290 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Schluss gekommen sei, dass das Verhalten des Bürgerbeauftragten zu einem Verlust des Vertrauens in diese Einrichtung geführt habe, und bedauert, dass dieses Verhalten bei Frau Staelen zu Frustration geführt habe, sie stellt jedoch in Frage, inwieweit diese Umstände mit einem immateriellen Schaden gleichgesetzt werden könnten. Sie rügt einen Fehler des Gerichts, soweit es dies nicht erläutert habe.

104. Nach Ansicht von Frau Staelen hat das Gericht im Hinblick auf den immateriellen Schaden rechtsfehlerfrei entschieden und vielmehr ihren Schaden zu niedrig bewertet.

2. Würdigung

105. Zu beachten ist, dass allein das Gericht, wenn es einen Schaden festgestellt hat, befugt ist, im Rahmen des Klageantrags über Art und Umfang des Schadensersatzes zu befinden. Das Urteil des Gerichts muss jedoch ausreichend begründet sein, damit der Gerichtshof es nachprüfen kann, und, wenn es um die Ermittlung eines Schadens geht, die Kriterien nennen, anhand deren der festgesetzte Betrag bestimmt wurde [62]. Im Umkehrschluss ist die vom Gericht vorgenommene rechtliche Einstufung, ob ein Schaden überhaupt vorliegt, auch eine Frage, die in die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Rechtsmittelverfahren fällt.

106. Das Gericht stellte in Rn. 290 des angefochtenen Urteils fest, dass die verschiedenen Fehler des Bürgerbeauftragten bei Frau Staelen zu „einem Gefühl von … Energieverlust … und einem Vertrauensverlust in diese Einrichtung“ geführt hätten [63]. Auch wenn es ihren Schaden in Rn. 291 des Urteils als durch eine Reihe von Maßnahmen des Bürgerbeauftragten gemindert ansah, kam es im Weiteren in Rn. 292 zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen den Schaden nicht in vollem Umfang ausgeglichen hätten, und veranschlagte diesen in Rn. 294 nach billigem Ermessen auf 7 000 Euro.

107. Nach ständiger Rechtsprechung muss als zweite, den Schaden betreffende Voraussetzung für die Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union der Schaden, für den Ersatz begehrt wird, tatsächlich und sicher sein [64].

108. Die Schwelle für einen Anspruch auf Ersatz eines immateriellen Schadens ist verständlicherweise hoch, und der Gerichtshof ist Aufforderungen zu ihrer Absenkung nicht gefolgt [65]. Insbesondere ist im Kontext einer in Verbindung mit einer Klage auf Nichtigerklärung erhobenen Schadensersatzklage die Aufhebung des angefochtenen Aktes regelmäßig eine angemessene Wiedergutmachung eines etwaigen

62 — Vgl. Urteil vom 9. September 1999, Lucaccioni/Kommission (C-257/98 P, EU:C:1999:402, Rn. 34 und 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 — Insoweit wird in der Rechtsmittelschrift zwar diese Randnummer des angefochtenen Urteils nur in Verbindung mit dem Vertrauensverlust von Frau Staelen angeführt, indem nachfolgend die Annahme bestritten wird, dass „die vom Gericht herausgehobenen Umstände mit einem immateriellen Schaden verbunden sein könnten“, implizit umfasst ist jedoch auch das Gefühl von Zeit- und Energieverlust.

64 — Vgl. Urteile vom 9. November 2006, Agraz u. a./Kommission (C-243/05 P, EU:C:2006:708, Rn. 27), und vom 21. Februar 2008, Kommission/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, Rn. 54).

65 — Vgl. als Beispiele das Urteil vom 14. Mai 1998, Rat/De Nil und Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, Rn. 25), ergangen zum Urteil vom 26. Juni 1996, De Nil und Impens/Rat (T-91/95, EU:T:1996:92, Rn. 49 und 50), und weiter das Urteil vom 18. April 2013, Kommission/Systran und Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, Rn. 84), ergangen zum Urteil vom 16. Dezember 2010, Systran und Systran Luxembourg/Kommission (T-19/07, EU:T:2010:526, Rn. 324 und 325).

immateriellen Schadens, so dass der Antrag auf Schadensersatz gegenstandslos sein kann [66]. Ferner lösen nebulöse Ansprüche auf immateriellen Schadensersatz keine Ersatzpflicht aus. Beispielsweise hat der Gerichtshof den Ersatz eines immateriellen Schadens in Verbindung damit abgelehnt, dass Klägerinnen „für längere Zeit … im Ungewissen“ über ihre Laufbahnentwicklung waren [67]. Meines Erachtens sind somit, je ungewöhnlicher der Anspruch auf immateriellen Schadensersatz ist, umso größere Anforderungen an seine objektive Rechtfertigung durch den Kläger zu stellen. Hieraus folgt, dass das Gericht, wenn es einen solchen Anspruch für begründet hält, eine eingehendere Begründung dafür geben muss, um dem Gerichtshof eine hinreichende Ausübung seiner Kontrolle zu ermöglichen.

109. Ist der entstandene Schaden jedoch besonders schwer und die Feststellung der begangenen Rechtsverletzung nicht ausreichend, kann es ausnahmsweise angebracht sein, einen immateriellen Schadensersatz zuzuerkennen. Beispielsweise war in der Rechtssache Culin die Bewerbung des Klägers um eine Beförderung innerhalb der Kommission abgelehnt worden. Die Antwort der Kommission auf seine Beschwerde enthielt eine negative Beurteilung seiner Führungsqualitäten, die sich als unzutreffend herausstellte. Diese Beurteilung hielt der Gerichtshof als solche für kränkend. Sie hatte zudem innerhalb der Kommission eine weite Verbreitung gefunden, so dass der Kläger – unabhängig von der Ablehnung seiner Bewerbung – einen klaren immateriellen Schaden erlitten hatte. Dieser Schaden wurde durch die Veröffentlichung einer in einem Addendum enthaltenen Richtigstellung oder die Aufhebung der Ablehnung der Beförderung nicht vollständig wiedergutgemacht. Der Gerichtshof verurteilte die Kommission daher zur Zahlung eines immateriellen Schadensersatzes von einem symbolischen Franc [68].

110. Ebenso entschied das Gericht im Urteil M, dass die namentliche Erwähnung eines Kommissionsbeamten in der Originalfassung einer veröffentlichten Entscheidung des Bürgerbeauftragten die Rechte dieses Beamten verletzte und sein Ansehen beschädigte, wofür dieser Beamte einen immateriellen Schadensersatz von 10 000 Euro erhielt [69].

111. Hiervon ist der vorliegende Fall jedoch weit entfernt.

112. Anders als in den vorgenannten Rechtssachen hat das Gericht nämlich nicht erörtert, inwieweit Frau Staelens angeblicher Verlust des Vertrauens in das Amt des Bürgerbeauftragten sie persönlich und einschneidend beeinträchtigt hat. Eine solche Beeinträchtigung hätte nämlich eher der Bürgerbeauftragte erfahren, denn durch die vom Gericht für rechtswidrig befundenen Handlungen wurde nicht das Ansehen von Frau Staelen beschädigt.

113. Darüber hinaus halte ich es allgemein nicht für überzeugend, für den Verlust des Vertrauens in öffentliche Einrichtungen immateriellen Schadensersatz zu gewähren. Da öffentliche Einrichtungen nämlich tagtäglich immer wieder Fehler machen können und werden, werde ich nicht darüber spekulieren, ob ein solches Vertrauen gewonnen werden und verloren gehen kann, sondern beschränke mich auf die Bemerkung, dass ein solcher Ansatz nur unnötig dazu dienen würde, einen Hang zum Prozessieren zu fördern.

66 — Vgl. Urteile vom 7. Februar 1990, Culin/Kommission (C-343/87, EU:C:1990:49, Rn. 26), vom 28. Februar 2008, Neirinck/Kommission (C-17/07 P, EU:C:2008:134, Rn. 96 bis 98), und in diesem Sinne Urteil vom 28. Mai 2013, Abdulrahim/Rat und Kommission (C-239/12 P, EU:C:2013:331, Rn. 72). Verschiedentlich wird die Ansicht vertreten, dass sich diese Rechtsprechung auf den Bereich des öffentlichen Dienstes beschränke, vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Safa Nicu Sepahan/Rat (C-45/15 P, EU:C:2016:658, Nr. 54).

67 — Urteil vom 14. Mai 1998, Rat/De Nil und Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, Rn. 25 und Nr. 2 des Tenors).

68 — Vgl. Urteil vom 7. Februar 1990, Culin/Kommission (C-343/87, EU:C:1990:49, Rn. 27 bis 29).

69 — Urteil vom 24. September 2008, M/Europäischer Bürgerbeauftragter (T-412/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2008:397). In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Europäischer Bürgerbeauftragter/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, Nr. 143) hielt Generalanwalt Geelhoed einen Ursachenzusammenhang zwischen den geltend gemachten Amtsfehlern des Bürgerbeauftragten bei der Bearbeitung des Falles von Herrn Lambert und ihren „kränkenden und destruktiven Auswirkungen“ auf ihn für gegeben, lehnte in Nr. 141 jener Schlussanträge eine Prüfung der Frage des Schadens selbst jedoch ab, weil das Gericht diese Frage in seinem Urteil nicht geprüft hatte.

114. Was die Anerkennung des Schadens angeht, der Frau Staelen in Gestalt ihres Gefühls von Zeit- und Energieverlust entstanden ist, mag der Hinweis darauf genügen, dass es das Gericht offenkundig versäumt hat, zu erläutern, wie es zu der Schlussfolgerung gelangt ist, dass Frau Staelen infolge dieses von ihr erfahrenen Gefühls Anspruch auf Schadensersatz habe. Auch wenn eine Bemessung des sich aus bestimmten Arten immaterieller Schädigungen ergebenden Schadens schwierig sein mag, kann Ersatz für einen solchen Schaden nicht allein aufgrund der subjektiven Angaben der Partei zuerkannt werden, die seinen Ersatz begehrt, sondern muss auch nach außen hin und in objektiver Weise nachweisbar sein.

115. Mit den in Rn. 291 und 292 des angefochtenen Urteils angeführten Gründen wird erläutert, warum bestimmte Maßnahmen des Bürgerbeauftragten den Frau Staelen vermeintlich entstandenen immateriellen Schaden nicht in vollem Umfang wiedergutmachen konnten, nicht aber, warum dieser Schaden überhaupt ersatzfähig sein soll.

116. Demzufolge hat das Gericht durch die Annahme, dass der Vertrauensverlust und das Gefühl von Zeit- und Energieverlust, die bei Frau Staelen eintraten, einen ersatzfähigen Schaden begründen könnten, in materieller Hinsicht, aber auch in prozessualer Hinsicht dadurch rechtsfehlerhaft entschieden, dass es hierfür keine Begründung anführte. Der vierte Rechtsmittelgrund greift somit durch.

F – *Fünfter Rechtsmittelgrund: Kausalität*

1. Vorbringen der Parteien

117. Unter Verweis auf Rn. 293 des angefochtenen Urteils macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass einer der vom Gericht festgestellten Rechtsverstöße sich auf die Initiativuntersuchung bezogen habe. Unter Anführung von Rn. 292 des angefochtenen Urteils bringt sie vor, dass es keinen Kausalzusammenhang geben könne. Dementsprechend habe das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden.

118. Frau Staelen hat zu diesem Rechtsmittelgrund nicht Stellung genommen.

2. Würdigung

119. Was die außervertragliche Haftung der Union anbelangt, ist die Frage, ob zwischen der auslösenden Tatsache und dem Schaden ein Kausalzusammenhang besteht – der eine Voraussetzung für die Begründung dieser Haftung ist –, eine Rechtsfrage, die damit der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt [70]. Die kausale Verknüpfung, die notwendig ist, um die außervertragliche Haftung der Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV auszulösen, liegt vor, wenn der Schaden unmittelbare Folge der betreffenden auslösenden Tatsache ist [71].

120. Der Rechtsmittelschrift ist zu entnehmen, dass die Bürgerbeauftragte sich im Rahmen des fünften Rechtsmittelgrundes gegen Rn. 293 vor dem Hintergrund von Rn. 292 des angefochtenen Urteils wendet.

70 — Urteil vom 16. Juli 2009, Kommission/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, Rn. 192).

71 — Urteil vom 30. April 2009, CAS Succhi di Frutta/Kommission (C-497/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:273, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

121. In Rn. 293 des angefochtenen Urteils stellte das Gericht fest, dass „[d]ie vom Bürgerbeauftragten begangenen Rechtsverletzungen … die ausschlaggebende Ursache für den Verlust des Vertrauens [von Frau Staelen] in die Einrichtung des Bürgerbeauftragten und für die Wahrnehmung dar[stellen], dass die Beschwerde eine Zeit- und Energieverschwendung gewesen ist. Es besteht daher ein Kausalzusammenhang zwischen den genannten Rechtsverletzungen und dem behaupteten immateriellen Schaden im Sinne der … Rechtsprechung".

122. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin kann der im Rahmen der Initiativuntersuchung begangene Fehler, nämlich dass sie unter dem Eindruck der Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 keine weiteren Untersuchungen durchgeführt habe, nicht zu einem Vertrauensverlust von Frau Staelen in das Amt des Bürgerbeauftragten geführt haben, wenn nach Rn. 292 des angefochtenen Urteils der „Widerstand [von Frau Staelen] gegen die Initiativuntersuchung des Bürgerbeauftragten … auf den genannten Vertrauensverlust zurückzuführen [ist]".

123. Wie jedoch von der Rechtsmittelführerin in der mündlichen Verhandlung letztlich eingeräumt worden ist, wird die Feststellung in Rn. 293 des angefochtenen Urteils, dass zwischen den begangenen Fehlern und der Wahrnehmung von Frau Staelen, dass die Beschwerde eine Zeit- und Energieverschwendung gewesen sei, ein Kausalzusammenhang bestehe, mit dem, was sie in ihrem Rechtsmittel geschrieben hat, nicht wirksam angegriffen. Nach dem letzten Satz von Rn. 290 des angefochtenen Urteils – der auch nicht beanstandet wird – geht diese Wahrnehmung dem Gericht zufolge zum Teil auf den Fehler zurück, der darin bestanden habe, dass der Bürgerbeauftragte unter dem Eindruck der Stellungnahme des Parlaments vom 15. November 2010 keine weiteren Untersuchungen durchgeführt habe.

124. Demnach müsste selbst für den Fall, dass die Rechtsmittelführerin diesen konkreten Fehler zu Recht rügen sollte, der Tenor des Urteils nicht geändert werden. Der fünfte Rechtsmittelgrund geht daher ins Leere.

125. Sollte der Gerichtshof zu der Ansicht gelangen, dass der Rechtsmittelgrund nicht ins Leere geht, wäre dieser meines Erachtens begründet. Aus Rn. 292 des angefochtenen Urteils ergibt sich nämlich, dass Frau Staelen das Vertrauen in das Amt des Bürgerbeauftragten verloren hatte, bevor der mit dem Abschluss der Initiativuntersuchung durch den Bürgerbeauftragten in Verbindung stehende Fehler eintrat. Ein Kausalzusammenhang ist daher für diesen Fehler nicht belegt; zumindest aber erscheint die gegebene Begründung widersprüchlich.

126. In erster Linie bin ich jedoch der Ansicht, dass der Gerichtshof den fünften Rechtsmittelgrund als ins Leere gehend zurückweisen sollte.

G – *Folgen der Würdigung*

127. Der Gerichtshof hat das Rechtsmittel und das Anschlussrechtsmittel von Frau Staelen zurückgewiesen[72]. Das angefochtene Urteil ist daher rechtskräftig, was die Frage einer *Erhöhung* der außervertraglichen Haftung des Bürgerbeauftragten betrifft.

128. Nach den vorstehenden Ausführungen sind meines Erachtens ferner die Rechtsmittelgründe 1 bis 4 der Bürgerbeauftragten begründet.

72 — Beschlüsse vom 29. Juni 2016, Europäischer Bürgerbeauftragter/Staelen (C-337/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:670), und vom 20. Juli 2016, Staelen/Europäischer Bürgerbeauftragter (C-338/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:599).

129. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, die Nrn. 1, 3 und 4 des Tenors des angefochtenen Urteils nach Art. 61 der Satzung aufzuheben [73]. Ich schlage dem Gerichtshof ferner vor, nach derselben Bestimmung in der vorliegenden Rechtssache endgültig zu entscheiden, da der Rechtsstreit in Bezug auf den Antrag von Frau Staelen auf Ersatz eines immateriellen Schadens zur Entscheidung reif ist.

130. Nach ständiger Rechtsprechung hängt die außervertragliche Haftung der Union im Sinne von Art. 340 Abs. 2 AEUV vom Vorliegen einer Reihe von Voraussetzungen ab, die sich auf die Rechtswidrigkeit des dem Unionsorgan oder der Unionseinrichtung vorgeworfenen Verhaltens, das tatsächliche Vorliegen des Schadens und das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden beziehen [74].

131. Da es sich um kumulative Voraussetzungen handelt, sind die weiteren Voraussetzungen nicht zu prüfen, wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist [75].

132. Mir erscheint klar, dass alle fünf vom Gericht beanstandeten Verhaltensweisen des Bürgerbeauftragten keine hinreichend qualifizierten Verstöße gegen das Unionsrecht sind. Angesichts der Umstände, die dem Anspruch auf Ersatz des immateriellen Schadens zugrunde liegen, den die vom Bürgerbeauftragen im Rahmen der in Rede stehenden Untersuchung verursacht haben soll, ist ferner nicht eindeutig, dass der TUM-Grundsatz Frau Staelen Rechte verlieh. Jedenfalls würde ich dem Gerichtshof empfehlen, diese im ersten Rechtszug aufgeworfene Frage dahinstehen zu lassen.

133. Stattdessen erscheint es eher angebracht, auf die Art des immateriellen Schadens einzugehen, der Frau Staelen entstanden sein soll.

134. Das Vorbringen von Frau Staelen im ersten Rechtszug zu ihrem immateriellen Schaden ist in Rn. 272 des angefochtenen Urteils zutreffend zusammengefasst. In den Rn. 288 und 289 des Urteils hat das Gericht einige ihrer Argumente zu Recht zurückgewiesen, soweit sie vom Bürgerbeauftragten eine Entschädigung für vermeintliches Fehlverhalten des Parlaments und für den von ihr behaupteten Schaden begehrte, der darin bestehen sollte, dass ihr „Einbußen verursacht“ worden seien.

135. Vor diesem Hintergrund halte ich aus den oben in den Nrn. 112 bis 114 genannten Gründen das übrige Vorbringen von Frau Staelen zu ihrem Vertrauensverlust in das Amt des Bürgerbeauftragten und ihrem Gefühl von Zeit- und Energieverlust nicht für überzeugend. Da die Beweislast bei Frau Staelen liegt [76], komme ich zu dem Schluss, dass ihr Klagebegehren auf Ersatz eines immateriellen Schadens sich nicht auf einen Schaden bezieht, der im Sinne von Art. 340 AEUV tatsächlich und sicher ist.

136. Da eine der kumulativen Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Union nicht erfüllt ist, schlage ich dem Gerichtshof vor, die von Frau Staelen erhobene Klage auf Ersatz eines immateriellen Schadens im Übrigen und die Klage somit in vollem Umfang abzuweisen.

73 — Vgl. z. B. Tenor des Urteils vom 14. Mai 1998, Rat/De Nil und Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), gegenüber dem Tenor des Urteils vom 26. Juni 1996, De Nil und Impens/Rat (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2014, Giordano/Kommission (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 — Urteil vom 30. April 2009, CAS Succhi di Frutta/Kommission (C-497/06 P, EU:C:2009:273, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

76 — Vgl. Urteil vom 14. Oktober 2014, Giordano/Kommission (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

H – *Kosten*

137. Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet. Nach Art. 138 Abs. 2 der Verfahrensordnung, der nach Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

138. Mit Beschluss des Gerichtshofs vom 29. Juni 2016 wurde das Anschlussrechtsmittel von Frau Staelen zurückgewiesen und die Entscheidung über die Kosten vorbehalten. Ich schlage dem Gerichtshof nunmehr vor, dem Rechtsmittel der Bürgerbeauftragten stattzugeben und das angefochtene Urteil aufzuheben. Ferner schlage ich dem Gerichtshof vor, die von Frau Staelen erhobene Klage auf Schadensersatz im Übrigen und die Klage somit in vollem Umfang abzuweisen. Die Bürgerbeauftragte hat in ihrer Rechtsmittelschrift beantragt, nach billigem Ermessen über die Kosten zu entscheiden. Demzufolge hat Frau Staelen ihre eigenen Kosten und die Kosten der Bürgerbeauftragten im Verfahren vor dem Gericht und vor dem Gerichtshof zu tragen.

VI – Ergebnis

139. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— den von Frau Claire Staelen in ihrer Rechtsmittelbeantwortung gestellten Antrag auf Ersatz eines immateriellen Schadens als unzulässig zurückzuweisen;

— die Nrn. 1, 3 und 4 des Tenors des Urteils vom 29. April 2015, Staelen/Bürgerbeauftragter (T-217/11, EU:T:2015:238), aufzuheben;

— den von Frau Staelen in der Rechtssache T-217/11 gestellten Antrag auf Schadensersatz, soweit mit ihm Ersatz ihres immateriellen Schadens begehrt wird, zurückzuweisen und demzufolge die Klage auf Schadensersatz in vollem Umfang abzuweisen;

— Frau Staelen ihre eigenen Kosten und die Kosten der Bürgerbeauftragten im Verfahren vor dem Gericht in der Rechtssache T-217/11 und vor dem Gerichtshof in der Rechtssache C-337/15 P aufzuerlegen.