Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

10. September 2024*

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen 4

Gemeinsame Aktion 2008/124 4

Beschluss 2014/349/GASP 6

Beschluss (GASP) 2018/856 6

Vorgeschichte des Rechtsstreits 7

Klage beim Gericht 8

Angefochtener Beschluss 10

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien der Rechtsmittelverfahren 11

Zu den Rechtsmitteln 12

Zur ersten Rüge des ersten Teils, zur zweiten und zur dritten Rüge des zweiten Teils und zum dritten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie zum ersten und zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes, zum dritten Rechtsmittelgrund und zum zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P 13

Vorbringen der Parteien 14

Würdigung durch den Gerichtshof 17

Zur zweiten Rüge des ersten Teils und zur ersten Rüge des zweiten Teils des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P 23

Vorbringen der Parteien 23

* Verfahrenssprache: Englisch.

Würdigung durch den Gerichtshof 27

Zum vierten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P 32

Vorbringen der Parteien 32

Würdigung durch den Gerichtshof 33

Zum ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P 34

Vorbringen der Parteien 34

Würdigung durch den Gerichtshof 35

Zur Klage vor dem Gericht 35

Kosten 37

„Rechtsmittel – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP – Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (Eulex Kosovo) – Schadensersatzklage – Schaden, der durch verschiedene Handlungen und Unterlassungen des Rates der Europäischen Union, der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Rahmen der Durchführung dieser Gemeinsamen Aktion entstanden sein soll – Unzureichende Untersuchungen zur Folter, zum Verschwinden und zur Ermordung von Personen – Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über diese Klage – Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV – Art. 275 AEUV“

In den verbundenen Rechtssachen C-29/22 P und C-44/22 P

betreffend zwei Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 12. und 19. Januar 2022,

KS,

KD,

vertreten durch P. Koutrakos, Dikigoros, F. Randolph, KC, und J. Stojsavljevic-Savic, Solicitor,

Rechtsmittelführerinnen (C-29/22 P),

Klägerinnen im ersten Rechtszug (C-44/22 P),

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova und J. Roberti di Sarsina, dann durch M. Carpus Carcea, L. Gussetti und Y. Marinova, schließlich durch M. Carpus Carcea und Y. Marinova als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin (C-44/22 P),

Beklagte im ersten Rechtszug (C-29/22 P),

unterstützt durch

Königreich Belgien, vertreten durch M. Jacobs, C. Pochet und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte,

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch A. Germeaux und T. Schell als Bevollmächtigte,

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,

Republik Österreich, vertreten durch A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel und E. Samoilova als Bevollmächtigte,

Rumänien, vertreten durch R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane und L. Ghiță als Bevollmächtigte,

Republik Finnland, vertreten durch H. Leppo und M. Pere als Bevollmächtigte,

Königreich Schweden, vertreten durch H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev und O. Simonsson als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren (C-44/22 P),

andere Parteien des Verfahrens:

Rat der Europäischen Union, vertreten zunächst durch P. Mahnič, R. Meyer und A. Vitro, dann durch P. Mahnič und R. Meyer als Bevollmächtigte,

Beklagter im ersten Rechtszug,

unterstützt durch:

Tschechische Republik, vertreten durch D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten zunächst durch J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin und W. Zemamta, dann durch J.-L. Carré, T. Stéhelin und W. Zemamta, dann durch J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin und W. Zemamta, dann durch J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin und W. Zemamta, dann durch J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon und T. Stéhelin, schließlich durch M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin und B. Travard als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen in den Rechtsmittelverfahren (C-29/22 P und C-44/22 P),

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), vertreten durch L. Havas, S. Marquardt und E. Orgován als Bevollmächtigte,

Beklagter im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz und Z. Csehi, der Kammerpräsidentin O. Spineanu-Matei sowie der Richter J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (Berichterstatter) und M. Gavalec,

Generalanwältin: T. Ćapeta,

Kanzler: R. Stefanova-Kamisheva, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Juni 2023,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 23. November 2023

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem jeweiligen Rechtsmittel beantragen KS und KD sowie die Europäische Kommission (im Folgenden zusammen: Rechtsmittelführerinnen) die Aufhebung des Beschlusses des Gerichts der Europäischen Union vom 10. November 2021, KS und KD/Rat u. a. (T-771/20, im Folgenden: angefochtener Beschluss, EU:T:2021:798), mit dem sich das Gericht für offensichtlich unzuständig erklärt hat, über die von KS und KD nach Art. 268 AEUV in Verbindung mit Art. 340 Abs. 2 AEUV erhobene Klage auf Ersatz des Schadens zu entscheiden, der Letzteren aufgrund verschiedener Handlungen und Unterlassungen des Rates der Europäischen Union, der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Rahmen der Durchführung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (ABl. 2008, L 42, S. 92), insbesondere betreffend die während dieser Mission durchgeführten Untersuchungen zur Folter, zum Verschwinden und zur Ermordung von Familienangehörigen von KS und KD im Jahr 1999 in Pristina (Kosovo), entstanden sein soll.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinsame Aktion 2008/124

2 Art. 1 („Die Mission“) Abs. 1 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 sieht vor:

„Die EU richtet eine Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, [Eulex Kosovo] (nachstehend ‚[Eulex Kosovo]‘ genannt), ein.“

3 In Art. 2 („Auftrag der Mission“) der Gemeinsamen Aktion heißt es:

„[Eulex Kosovo] unterstützt die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines unabhängigen multiethnischen Justizwesens sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten

und stellt sicher, dass diese Organe frei von politischer Einflussnahme sind und international anerkannte Standards und bewährte europäische Praktiken anwenden.

[Eulex Kosovo] führt ihren Auftrag in uneingeschränkter Zusammenarbeit mit den Hilfsprogrammen der Europäischen Kommission durch Beobachtung, Anleitung und Beratung aus; gleichzeitig werden von ihr auch weiterhin Exekutivbefugnisse in einigen Bereichen wahrgenommen."

4 Art. 3 („Aufgaben") der Gemeinsamen Aktion bestimmt:

„Zur Erfüllung des Auftrags der Mission gemäß Artikel 2 hat [Eulex Kosovo] die Aufgabe,

…

d) zu gewährleisten, dass Fälle von Kriegsverbrechen, Terrorismus, organisierter Kriminalität, Korruption, interethnischen Verbrechen, Finanz- und Wirtschaftskriminalität und anderen schweren Verbrechen nach geltendem Recht ordnungsgemäß untersucht, verfolgt, gerichtlich entschieden und sanktioniert werden, gegebenenfalls auch durch internationale Ermittler, Staatsanwälte und Richter, die gemeinsam mit Ermittlern, Staatsanwälten und Richtern des Kosovo oder unabhängig tätig werden, und durch Maßnahmen, die gegebenenfalls die Schaffung von Strukturen für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Polizei und Strafverfolgungsbehörden einschließen;

…

i) bei allen ihren Tätigkeiten die Einhaltung der internationalen Menschenrechts[normen] zu gewährleisten."

5 Art. 12 („Politische Kontrolle und strategische Leitung") Abs. 1 und 2 der Gemeinsamen Aktion sieht vor:

„(1) Das [Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)] nimmt unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung [von Eulex Kosovo] wahr.

(2) Der Rat ermächtigt das PSK, für diesen Zweck die geeigneten Beschlüsse im Einklang mit Artikel 25 Absatz 3 [EU] zu fassen. Diese Ermächtigung schließt die Befugnis zur Änderung des [Einsatzplans (OPLAN)] und der Befehlskette ein. Sie umfasst auch die Befugnis, weitere Beschlüsse hinsichtlich der Ernennung des Missionsleiters zu fassen. Der Rat entscheidet auf Empfehlung des Generalsekretärs/Hohen Vertreters über die Ziele und die Beendigung der [Eulex Kosovo]."

6 Im Oktober 2009 richtete die Union auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 und gemäß dem in Art. 25 Abs. 3 EU (jetzt Art. 38 Abs. 3 EUV) vorgesehenen Verfahren die Kommission für die Überwachung der Achtung der Menschenrechte (im Folgenden: Überwachungskommission) ein, die mit der Prüfung von Beschwerden wegen durch Eulex Kosovo im Rahmen der Ausübung ihres Exekutivmandats begangener Menschenrechtsverletzungen betraut ist. Es handelt sich dabei um ein unabhängiges externes Rechenschaftsorgan, das nach Prüfung solcher Beschwerden eine Schlussfolgerung dazu abgibt, ob diese Mission gegen die Menschenrechte, wie sie im Kosovo gewährleistet sind, verstoßen hat

oder nicht. Ist die Überwachungskommission der Ansicht, dass ein solcher Verstoß erfolgt ist, können ihre Schlussfolgerungen unverbindliche Empfehlungen umfassen, die darauf abzielen, dass der Leiter der genannten Mission Abhilfemaßnahmen ergreift.

7 Nach Art. 1 Abs. 3 des Beschlusses (GASP) 2023/1095 des Rates vom 5. Juni 2023 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124 (ABl. 2023, L 146, S. 22) wurde diese Gemeinsame Aktion bis zum 14. Juni 2025 verlängert.

Beschluss 2014/349/GASP

8 Die Gemeinsame Aktion 2008/124 wurde u. a. durch den Beschluss 2014/349/GASP des Rates vom 12. Juni 2014 (ABl. 2014, L 174, S. 42) (im Folgenden: Gemeinsame Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2014/349 geänderten Fassung) geändert.

9 Art. 15a der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2014/349 geänderten Fassung lautet:

„Entsprechend den Erfordernissen der Durchführung dieser Gemeinsamen Aktion besitzt die [Eulex Kosovo] die Fähigkeit zur Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferaufträgen, zum Abschluss von Verträgen und Verwaltungsvereinbarungen, zur Einstellung von Personal, zur Führung von Bankkonten, zum Erwerb und zur Veräußerung von Vermögenswerten und Begleichung von Verbindlichkeiten sowie Partei in Gerichtsverfahren zu sein.“

Beschluss (GASP) 2018/856

10 Die Gemeinsame Aktion 2008/124 wurde auch durch den Beschluss (GASP) 2018/856 des Rates vom 8. Juni 2018 (ABl. 2018, L 146, S. 5) (im Folgenden: Gemeinsame Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2018/856 geänderten Fassung) geändert.

11 Art. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2018/856 geänderten Fassung bestimmt:

„Die [Eulex Kosovo] unterstützt ausgewählte rechtsstaatliche Institutionen des Kosovos dabei, zu wirksameren, nachhaltigeren, multiethnischeren Einrichtungen mit größerer Rechenschaftspflicht zu werden, die frei von politischer Einflussnahme sind und die internationalen Menschenrechtsnormen und bewährten europäischen Verfahrensweisen umfassend einhalten, indem sie Beobachtungsmaßnahmen durchführt und eingeschränkte exekutive Funktionen wahrnimmt, mit dem Ziel, die verbleibenden Aufgaben auf andere langfristige [Unionsinstrumente] zu übertragen und die in Artikel 3 und 3a genannten restlichen exekutiven Aufgaben schrittweise zu beenden.“

12 In Art. 3 Buchst. d und e der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2018/856 geänderten Fassung heißt es:

„Zur Erfüllung des Auftrags der Mission gemäß Artikel 2 hat [Eulex Kosovo] die Aufgabe,

…

d) sich im gerichtsmedizinischen und polizeilichen Bereich bestimmte begrenzte Exekutivbefugnisse zu bewahren, einschließlich von Sicherheitsprogrammen und eines noch bestehenden Zeugenschutzprogramms und der Zuständigkeit für die Erhaltung und Förderung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlichenfalls auch durch die Rücknahme oder Nichtigerklärung operativer Entscheidungen der zuständigen Behörden des Kosovos;

e) bei allen ihren Tätigkeiten die Einhaltung der internationalen Menschenrechts[normen] zu gewährleisten …“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

13 Die in den Rn. 1 bis 11 des angefochtenen Beschlusses dargestellte Vorgeschichte des Rechtsstreits lässt sich für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wie folgt zusammenfassen.

14 Am 11. März 2014 reichte KD bei der Überwachungskommission eine die Untersuchung der Entführung und Ermordung ihres Ehemanns und ihres Sohnes betreffende Beschwerde ein, über die am 19. Oktober 2016 eine Entscheidung erging. Die Überwachungskommission kam zu dem Schluss, dass gegen Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 3 (Verbot der Folter) und Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) in Verbindung mit Art. 2 EMRK verstoßen worden sei, und gab Empfehlungen an den Leiter von Eulex Kosovo ab, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Mit Entscheidung vom 7. März 2017 stellte die Überwachungskommission zum einen fest, dass dieser Leiter ihre Empfehlungen nur teilweise umgesetzt habe, und beschloss zum anderen, die Akte zu schließen.

15 Am 11. Juni 2014 reichte KS bei der Überwachungskommission eine die Untersuchung des Verschwindens ihres Ehemanns betreffende Beschwerde ein, über die am 11. November 2015 eine Entscheidung erging. Die Überwachungskommission kam zu dem Schluss, dass die Rechte von KS hinsichtlich des verfahrensbezogenen Aspekts von Art. 2 (Recht auf Leben) und Art. 3 (Verbot der Folter) sowie hinsichtlich Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der EMRK verletzt worden seien, und gab Empfehlungen an den Leiter von Eulex Kosovo ab, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Mit Schreiben vom 29. April 2016 teilte dieser Leiter mit, dass er den Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) und mehrere Mitgliedstaaten über diese Empfehlungen informiert habe. Mit Entscheidungen vom 19. Oktober 2016 und 7. März 2017 stellte die Überwachungskommission zum einen fest, dass der genannte Leiter die Empfehlungen zunächst überhaupt nicht und später nur teilweise umgesetzt hatte, und entschied zum anderen, die Akte zu schließen.

16 In Beantwortung eines am 5. Dezember 2016 im Namen von KS und KD versandten Schreibens, in dem vorgebracht wurde, dass keine Abhilfemaßnahmen zur Beendigung der in Rede stehenden Menschenrechtsverletzungen ergriffen worden seien, wiesen der Rat und der EAD mit Schreiben vom 12. Oktober 2017 darauf hin, dass Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um die mit den in den Rn. 14 und 15 des vorliegenden Urteils angeführten Beschwerden beanstandeten Handlungen (im Folgenden: in Rede stehende Verbrechen) zu untersuchen, und dass die Überwachungskommission ein Rechenschaftsorgan sei, das nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei.

17 Mit Klageschrift, die am 19. Juli 2017 beim Gericht einging und unter dem Aktenzeichen T-840/16 in das Register eingetragen wurde, erhob KS gegen den Rat, die Kommission und den EAD Klage auf „Nichtigerklärung bzw. Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124… und der nachfolgenden Rechtsakte zu deren Änderung wegen Verstoßes gegen Art. 13 [EMRK] und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union … [(im Folgenden: Charta)] sowie aus außervertraglicher Haftung wegen Verstoßes gegen die Art. 2, 3, 6, 13 und 14 EMRK“. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2017, KS/Rat u. a. (T-840/16, EU:T:2017:938), wies das Gericht die Klage u. a. wegen offensichtlicher Unzuständigkeit ab.

18 Da KS und KD der Ansicht waren, dass die betreffenden Empfehlungen der Überwachungskommission nicht angemessen weiterverfolgt und keine Abhilfemaßnahmen ergriffen worden seien, erhoben sie am 14. Juni 2018 zusammen mit sechs weiteren Personen beim High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench, Vereinigtes Königreich) gegen die Union – vertreten nach Art. 335 AEUV durch die Kommission –, den Rat, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Eulex Kosovo Klage auf Schadensersatz. Zur Begründung ihrer Klage machten KS und KD Verletzungen von durch die EMRK und die Charta geschützten Rechten geltend, da während dieser Mission keine Untersuchungen bezüglich der Folter, des Verschwindens und der Ermordung naher Familienangehöriger von ihnen, die sich im Jahr 1999 in Pristina ereignet hätten, durchgeführt worden seien. Mit Urteil vom 13. Februar 2019 erklärte sich dieses Gericht für die Entscheidung über diese Klage für unzuständig (im Folgenden: Urteil des High Court of Justice).

Klage beim Gericht

19 Mit Klageschrift, die am 29. Dezember 2020 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhoben KS und KD die in Rn. 1 des vorliegenden Urteils genannte Klage auf Feststellung der außervertraglichen Haftung des Rates, der Kommission und des EAD gemäß Art. 340 Abs. 2 AEUV (im Folgenden: Klage von KS und KD).

20 Zur Begründung ihrer Klage machten KS und KD im Wesentlichen geltend:

– einen Verstoß gegen die Art. 2 und 3 EMRK sowie gegen die Art. 2 und 4 der Charta durch Eulex Kosovo, da keine angemessenen Untersuchungen zum Verschwinden und zur Ermordung von Familienangehörigen von ihnen durchgeführt worden seien, weil die Mission nicht über die erforderlichen Ressourcen und das geeignete Personal zur Ausübung ihres Exekutivmandats verfügt habe; dieser Verstoß sei von der Überwachungskommission am 11. November 2015 in Bezug auf KS und am 19. Oktober 2016 in Bezug auf KD festgestellt worden;

– einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie Art. 47 der Charta wegen Fehlens von Bestimmungen, die Prozesskostenhilfe für dafür in Betracht kommende Beschwerdeführer in Verfahren vor der Überwachungskommission vorsähen, und der Errichtung dieser Kommission ohne Befugnis zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen und zur Gewährung eines Rechtsbehelfs bei festgestellten Verstößen;

– das Nichtergreifen von Abhilfemaßnahmen zur vollständigen oder teilweisen Beendigung der im ersten und zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße, obwohl die Schlussfolgerungen

der Überwachungskommission am 29. April 2016 der Union durch den Leiter von Eulex Kosovo zur Kenntnis gebracht worden seien;

– einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutivbefugnissen durch den Rat und den EAD am 12. Oktober 2017, indem sie behauptet hätten, dass Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um die Entführung und wahrscheinliche Ermordung des Ehemanns von KS sowie die Ermordung des Ehemanns und des Sohnes von KD zu untersuchen, und dass die Überwachungskommission nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei;

– einen Fehlgebrauch oder unterlassenen ordnungsgemäßen Gebrauch von Exekutivbefugnissen, da das Exekutivmandat von Eulex Kosovo mit dem Beschluss 2018/856 beendet worden sei, obwohl die im ersten und im zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße fortbestanden hätten;

– einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutiv- bzw. öffentlichen Befugnissen, weil nicht dafür gesorgt worden sei, dass der Fall von KD, der sich auf ein Kriegsverbrechen beziehe und dem ersten Anschein nach begründet sei, Gegenstand einer gründlichen rechtlichen Prüfung durch Eulex Kosovo und/oder die auf Untersuchungen spezialisierte Staatsanwaltschaft sowie einer Strafverfolgung vor der Fachkammer für das Kosovo sei.

21 Mit ihrer Klage haben KS und KD u. a. beantragt, den Rat, die Kommission und den EAD als Gesamtschuldner zu verurteilen, ihnen gemäß Art. 340 Abs. 2 AEUV den Schaden zu ersetzen – einschließlich durch die Zahlung von Zinsen in einer Höhe und für eine Dauer, die das Gericht für angemessen erachte –, der ihnen durch die Verletzung ihrer im vorliegenden Fall durch die Art. 2, 3, 6, 8 und 13 EMRK und die Art. 2, 4 und 47 der Charta – was KS betrifft – sowie die Art. 2, 3, 6 und 13 EMRK und die Art. 2, 4 und 47 der Charta – was KD betrifft – geschützten „grundlegenden Menschenrechte“ entstanden sein soll.

22 Am 9. Februar 2021 forderte das Gericht den Rat, die Kommission und den EAD im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme auf, in ihren Klagebeantwortungen zur Frage seiner Zuständigkeit im Hinblick auf Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV Stellung zu nehmen.

23 Mit Schreiben vom 25. März 2021 beantragten KS und KD, Eulex Kosovo als Beklagte in das Verfahren, in dem der angefochtene Beschluss ergangen ist, einzubeziehen. Dieser Antrag wurde mit Entscheidung des Präsidenten der Neunten Kammer des Gerichts vom 31. März 2021 zurückgewiesen.

24 Die Kommission antwortete auf die in Rn. 22 des vorliegenden Urteils angeführte Aufforderung des Gerichts mit Schreiben vom 18. Mai 2021, wobei sie darauf hinwies, dass das Gericht für die Entscheidung über die Klage von KS und KD zuständig sei, aber eine Einrede der Unzulässigkeit erhob, soweit diese Klage gegen sie gerichtet war. Der Rat und der EAD antworteten auf die Aufforderung mit Schreiben vom 19. Mai 2021, wobei sie eine Einrede der Unzuständigkeit und, hilfsweise, eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben, insbesondere soweit die Klage gegen sie gerichtet war.

25 Am 5. Juni 2021 stellten KS und KD einen Beweisantrag gemäß Art. 88 der Verfahrensordnung des Gerichts, der auf Vorlage der vollständigen Fassung des OPLAN von Eulex Kosovo seit der Einrichtung dieser Mission im Jahr 2008 gerichtet war (im Folgenden: ursprünglicher Antrag auf

Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo), der in dem Teil der Klagebeantwortung des EAD erwähnt wurde, der sich auf die von diesem Dienst erhobenen Einreden der Unzuständigkeit und Unzulässigkeit bezieht.

26 Am 23. Juli 2021 reichten KS und KD ihre Stellungnahmen zu den in Rn. 24 des vorliegenden Urteils genannten Einreden der Unzuständigkeit und Unzulässigkeit ein und beantragten, diese Einreden zurückzuweisen.

Angefochtener Beschluss

27 Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Gericht die Klage von KS und KD wegen offensichtlicher Unzuständigkeit abgewiesen, ohne die vom Rat, von der Kommission und vom EAD erhobenen Einreden der Unzulässigkeit oder den ursprünglichen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo zu prüfen.

28 In Rn. 28 dieses Beschlusses hat das Gericht festgestellt, dass die Klage auf Handlungen oder Verhaltensweisen zurückzuführen sei, die politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit der Festlegung der Tätigkeiten, Prioritäten und Ressourcen von Eulex Kosovo sowie der Entscheidung über die Einrichtung einer Überwachungskommission im Rahmen dieser Mission beträfen, und dass gemäß der Gemeinsamen Aktion 2008/124 die Einrichtung und die Tätigkeiten dieser Mission unter die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) des EU-Vertrags fielen.

29 Des Weiteren hat das Gericht in den Rn. 29 bis 33 des angefochtenen Beschlusses im Wesentlichen festgestellt, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte grundsätzlich nicht zuständig sei und dass die in der erstgenannten Bestimmung und in Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Ausnahmen von diesem Grundsatz im vorliegenden Fall nicht anwendbar seien, da die Klage weder restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne der letztgenannten Bestimmung noch die Einhaltung von Art. 40 EUV betreffe.

30 Außerdem hat das Gericht in den Rn. 34 bis 39 des angefochtenen Beschlusses im Wesentlichen festgestellt, dass die Umstände der Rechtssache, in der dieser Beschluss ergehe, nicht mit denen vergleichbar seien, die in den Urteilen des Gerichtshofs vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), und vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), sowie im Urteil des Gerichts vom 25. Oktober 2018, KF/SATCEN (T-286/15, EU:T:2018:718), und im Beschluss des Gerichts vom 10. Juli 2020, KF/SATCEN (T-619/19, EU:T:2020:337), im Vordergrund gestanden seien, da diese letztgenannten Rechtssachen zwar im Kontext der GASP stünden, aber Bestimmungen beträfen, deren Anwendung, was die Rechtmäßigkeitskontrolle anbelange, in die Zuständigkeit der Unionsgerichte falle. Ebenso war das Gericht der Auffassung, dass sich die Situation im vorliegenden Fall grundlegend von der Situation in der Rechtssache unterscheide, in der das Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), ergangen sei, da die Klage von KS und KD die mutmaßliche Rechtswidrigkeit von Handlungen oder Unterlassungen des Rates, der Kommission und des EAD nach Art. 24 Abs. 1 EUV betroffen habe, die unter die Festlegung und die Durchführung der GASP fielen, und nicht von individuellen restriktiven Maßnahmen, die im Rahmen dieser Politik erlassen worden seien.

31 Darüber hinaus hat das Gericht in Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags, die die Zuständigkeit der Unionsgerichte im Bereich der GASP ausschlössen, dem entgegenstünden, dass es seine Zuständigkeit im Bereich des Schadensersatzes bezüglich unter diese Politik fallender Handlungen oder Verhaltensweisen wie die in Rn. 20 des vorliegenden Urteils genannten allein deshalb anerkenne, weil eine solche Anerkennung das einzige Mittel wäre, um KS und KD einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten.

32 Daher hat das Gericht in Rn. 41 des angefochtenen Beschlusses unter Bezugnahme auf die Rn. 69 und 78 des Urteils vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat (C-565/19 P, EU:C:2021:252), festgestellt, dass die Bestimmungen über die Zuständigkeit der Unionsgerichte zwar im Licht des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz auszulegen seien, eine solche Auslegung aber nicht zum Wegfall der im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen führen dürfe.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien der Rechtsmittelverfahren

33 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 21. März 2022 sind die Rechtssachen C-29/22 P und C-44/22 P zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamem Endurteil verbunden worden.

34 Mit Beschlüssen vom 16. Mai 2022 und 12. Mai 2023 hat der Präsident des Gerichtshofs die Französische Republik und die Tschechische Republik als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Rates in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen zugelassen.

35 Mit Beschlüssen vom 27. April und 12. Mai 2023 hat der Präsident des Gerichtshofs das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, Rumänien, die Republik Finnland und das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission in der Rechtssache C-44/22 P zugelassen.

36 Mit Beschlüssen des Gerichtshofs vom 24. Juni 2022, KS und KD (C-29/22 P-AJ), und vom 24. Juni 2022, KS und KD (C-44/22 P-AJ), wurde KS und KD Prozesskostenhilfe bewilligt, um die Kosten der Rechtsmittel in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen tragen zu können.

37 Mit ihrem Rechtsmittel beantragen KS und KD,

– dem Rechtsmittel stattzugeben, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und die beim Gericht beantragten einstweiligen Anordnungen zu erlassen;

– hilfsweise, dem Rechtsmittel stattzugeben und die Sache zur endgültigen Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen;

– dem Rat, der Kommission und dem EAD die Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel, dem Verfahren vor dem Gericht und dem Verfahren vor der Überwachungskommission aufzuerlegen.

38 Mit ihrem Rechtsmittel und mit ihrer Rechtsmittelbeantwortung in der Rechtssache C-29/22 P beantragt die Kommission,

– den angefochtenen Beschluss aufzuheben;

– festzustellen, dass die Unionsgerichte für die Entscheidung der Rechtssache ausschließlich zuständig sind;

– die Sache zur Entscheidung über die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage an das Gericht zurückzuverweisen;

– die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens und des damit zusammenhängenden vorangegangenen Verfahrens vorzubehalten.

39 In ihrer Rechtsmittelbeantwortung in der Rechtssache C-44/22 P beantragen KS und KD für den Fall, dass sich der Gerichtshof für zuständig erklären sollte, über die vorliegenden Rechtsmittel zu entscheiden, ihnen zu gestatten, einen Antrag auf Beweiserhebung nach Art. 64 Abs. 2 Buchst. b der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu stellen, bevor er über die Frage entscheidet, ob die Sache an das Gericht zurückzuverweisen ist.

40 Der Rat beantragt,

– die Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen;

– KS, KD und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

41 Der EAD beantragt,

– für den Fall, dass sich der Gerichtshof für die Entscheidung über das Rechtsmittel für zuständig erachten und der Auffassung sein sollte, dass er über ausreichende Angaben verfügt, um über die Klage von KS und KD zu entscheiden, die Klage und das Rechtsmittel, soweit sie den EAD betreffen, für unzulässig zu erklären;

– KS, KD und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Zu den Rechtsmitteln

42 KS und KD stützen ihr Rechtsmittel in der Rechtssache C-29/22 P auf einen einzigen, aus vier Teilen bestehenden Rechtsmittelgrund, mit dem sie geltend machen, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es sich für die Entscheidung über ihre Schadensersatzklage für offensichtlich unzuständig erklärt habe. Mit dem ersten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes, der sich in zwei Rügen gliedert, werfen sie dem Gericht zum einen vor, dass es Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV weit ausgelegt habe, und zum anderen, dass es die Rechtsprechung aus den Urteilen vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), selektiv und restriktiv ausgelegt habe. Der zweite Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes, mit dem eine fehlerhafte Anwendung des Urteils vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), geltend gemacht wird, gliedert sich in drei Rügen. Erstens sei das Gericht zu Unrecht davon ausgegangen, dass die fraglichen Handlungen und Unterlassungen die Festlegung und Durchführung der GASP beträfen und somit allein deshalb unter Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV fielen, weil sie im Kontext dieser Politik erfolgt seien. Zweitens sei das Gericht nicht auf die Stellung eingegangen, die die

Schadensersatzklage im Kontext des Rechtsschutzsystems der Union einnehme. Drittens hätte das Gericht das Vorbringen der Kommission berücksichtigen müssen, wonach die Europäische Union eine mit einem kohärenten und umfassenden System von Rechtsbehelfen ausgestattete Rechtsunion sei. Mit dem dritten Teil ihres einzigen Rechtsmittelgrundes werfen KS und KD dem Gericht vor, es habe das Urteil vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat (C-565/19 P, EU:C:2021:252), fehlerhaft angewandt. Mit dem vierten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes wird ein Rechtsfehler gerügt, den das Gericht dadurch begangen haben soll, dass es wesentliche Teile ihrer Klage nicht geprüft und den angefochtenen Beschluss nicht hinreichend begründet habe.

43 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel in der Rechtssache C-44/22 P auf vier Gründe. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund, der sich in drei Teile gliedert, macht sie geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es erstens nicht anerkannt habe, dass der in Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV vorgesehene Ausschluss von der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union eine Ausnahme von seiner allgemeinen Zuständigkeit darstelle, zweitens diesen Ausschluss nicht restriktiv ausgelegt habe, wie er in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgelegt werde, und drittens festgestellt habe, dass die Rechtsprechung aus den Urteilen vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

44 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund, der zwei Teile umfasst, rügt die Kommission, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es die Klage von KS und KD nicht als Schadensersatzklage wegen mutmaßlicher Verletzungen „grundlegender Menschenrechte“ eingestuft habe. Mit dem ersten Teil dieses zweiten Rechtsmittelgrundes wirft die Kommission dem Gericht vor, dass es festgestellt habe, die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage beziehe, fielen unter politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit der Mission und beträfen die Festlegung oder Durchführung der GASP. Mit dem zweiten Teil ihres zweiten Rechtsmittelgrundes wirft die Kommission dem Gericht vor, Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV nicht im Licht „der in der Charta und der EMRK vorgesehenen Grundrechte und Grundfreiheiten der Union sowie der Grundwerte der Union, nämlich der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte“, ausgelegt zu haben. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund macht die Kommission geltend, das Gericht habe das Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), falsch ausgelegt und die Klage rechtsfehlerhaft nicht als eigenständige Klage angesehen, für die es keine Ausnahme von der Zuständigkeit der Unionsgerichte nach Art. 268 und Art. 340 Abs. 2 AEUV gebe. Mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund, der sich in zwei Teile gliedert, wirft die Kommission dem Gericht vor, zum einen die Autonomie der Unionsrechtsordnung nicht gewährleistet zu haben, da es nicht die ausschließliche Zuständigkeit der Unionsgerichte für die Entscheidung über diese Klage festgestellt habe, und zum anderen KS und KD jeglichen wirksamen Rechtsbehelf vorenthalten zu haben.

Zur ersten Rüge des ersten Teils, zur zweiten und zur dritten Rüge des zweiten Teils und zum dritten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie zum ersten und zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, zum zweiten Teil des zweiten

Rechtsmittelgrundes, zum dritten Rechtsmittelgrund und zum zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P

Vorbringen der Parteien

45 Die Rechtsmittelführerinnen, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, Rumänien, die Republik Finnland und das Königreich Schweden, machen geltend, das Gericht habe in den Rn. 29 bis 33 und 37 bis 42 des angefochtenen Beschlusses mehrere Rechtsfehler betreffend die Auslegung von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV begangen. Das Gericht habe nämlich die u. a. auf Rn. 70 des Urteils vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025), und Rn. 32 des Urteils vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), zurückgehende Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht berücksichtigt, wonach die allgemeine Zuständigkeit, die Art. 19 EUV dem Gerichtshof der Europäischen Union übertrage, weit auszulegen sei, während die in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV vorgesehene Ausnahme von dieser Zuständigkeit restriktiv auszulegen sei. Nach Ansicht der Kommission hätte das Gericht diese Bestimmungen systematisch und teleologisch auslegen müssen, und zwar unter Berücksichtigung der Grundsätze und Rechte aus Art. 2, Art. 3 Abs. 5 und den Art. 6, 19, 21 und 23 EUV, den Art. 268, 340 und 344 AEUV sowie Art. 47 der Charta.

46 Als Erstes machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es die in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Beschränkungen der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht im Licht der Grundregeln des Primärrechts der Union und der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, u. a. des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, ausgelegt habe, die in allen Bereichen des Unionsrechts, einschließlich der GASP, gälten.

47 Insbesondere hat das Gericht nach Ansicht der Kommission Art. 47 der Charta in der Auslegung, die er in Rn. 74 des Urteils vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), erfahren hat, nicht richtig ausgelegt und angewandt, da es nicht geprüft habe, mit welchen anderen Mitteln KS und KD gerichtlichen Rechtsschutz erlangen könnten, und das Urteil des High Court of Justice nicht berücksichtigt habe. Indem das Gericht festgestellt habe, dass es für KS und KD keinen unionsrechtlichen Rechtsbehelf gebe, habe es zum einen gegen die in den Art. 2 und 6 EUV sowie in Art. 47 der Charta vorgesehenen Garantien verstoßen. Zum anderen habe es damit die Rechtsprechung des Gerichtshofs verkannt, wonach das Gerichtssystem der Union ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehe, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Unionshandlungen gewährleisten solle und in dessen Mittelpunkt der Schutz individueller Rechte stehe, wie sich u. a. aus Rn. 285 des Urteils vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461), und aus Rn. 66 des Urteils vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), ergebe. Somit sehe keine Bestimmung der Verträge eine Ausnahme von der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für den Fall mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen vor, die aus einem Rechtsakt, einer Handlung oder einer Unterlassung resultierten, die der Union zuzurechnen sei, so dass die Union verpflichtet sei, die Verträge dahin auszulegen, dass sie Rechtsbehelfe für solche Verletzungen vorsähen.

48 Zur Stützung dieses Vorbringens macht die Kommission außerdem geltend, dass die Art. 6 und 13 EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Recht auf Zugang zu einem Gericht und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf

gewährleisteten. Die Union und ihre Organe seien verpflichtet, diese Vorschriften in allen Bereichen des Unionsrechts zu beachten, wie sich aus Art. 6 Abs. 3 EUV und aus der Charta ergebe. Im vorliegenden Fall lasse die Klage von KS und KD eine wirkliche und ernsthafte Streitigkeit erkennen, so dass Art. 6 Abs. 1 EMRK gemäß dem Urteil des EGMR vom 7. Mai 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o./Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), anwendbar sei. Darüber hinaus verstieße es gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn KS und KD allein deshalb vom Rechtsschutzsystem der Union ausgeschlossen würden, weil die fraglichen Handlungen und Unterlassungen im Kontext der GASP stünden.

49 Des Weiteren macht die Kommission geltend, der Gerichtshof habe in Rn. 23 des Urteils vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), bereits entschieden, dass die Union eine Rechtsgemeinschaft der Art sei, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle darüber entzogen seien, ob ihre Handlungen im Einklang mit den Verträgen stünden. Somit gelte der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der in Art. 2 EUV verankert sei und in Art. 19 EUV zum Ausdruck komme, gemäß Art. 23 EUV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 Buchst. b EUV im Bereich der GASP uneingeschränkt, und der Gerichtshof habe seine Zuständigkeit im Licht dieses Grundsatzes beurteilt, u. a. in Rn. 41 des Urteils vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), sowie in den Rn. 35 und 36 des Urteils vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission, unterstützt durch die Republik Finnland und das Königreich Schweden, im Wesentlichen weiter ausgeführt, das Gericht hätte sich in Auslegung von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV – im Licht von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV, der eine Verpflichtung der Union zum Beitritt zur EMRK vorsehe – für zuständig erklären müssen. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich der Umstand, dass dieser Beitritt eine Verpflichtung und keine Option darstellt, u. a. aus Art. 218 Abs. 8 AEUV, der die Logik der Autonomie der Unionsrechtsordnung und den Umstand bekräftige, dass diese Rechtsordnung von der der Mitgliedstaaten verschieden sei.

51 Als Zweites machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht hätte sich für die Entscheidung über die Klage von KS und KD für zuständig erklären müssen, da zur Stützung dieser Klage Grundrechtsverletzungen geltend gemacht würden. Insoweit weist die Kommission darauf hin, dass sich aus Rn. 4 des Urteils vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), aus den Rn. 97 und 98 des Urteils vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518), sowie aus den Rn. 36, 47 und 48 des Urteils vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), zum einen ergebe, dass die die GASP betreffenden Bestimmungen der Verträge Bestandteil des allgemeinen Rahmens des Unionsrechts und der Verfassungsarchitektur der Union seien, und zum anderen, dass die Unionsrechtsordnung den Schutz der Grundrechte als allgemeinen und vorrangigen Grundsatz des Unionsrechts umfasse, so dass alle Bestimmungen des Unionsrechts, einschließlich derjenigen über die GASP, der Charta unterlägen. Nach Ansicht von KS und KD wird diese Beurteilung durch Art. 51 Abs. 1 der Charta bestätigt, wonach diese anwendbar sei, sobald ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union Unionsrecht durchführe.

52 In der mündlichen Verhandlung haben die Rechtsmittelführerinnen weiter ausgeführt, dass die auf die Rn. 55 bis 60 und 67 des Urteils vom 20. September 2016, Ledra Advertising u. a./Kommission und EZB (C-8/15 P bis C-10/15 P, EU:C:2016:701), zurückgehende Rechtsprechung bestätige, dass der Gerichtshof der Europäischen Union für jede Klage zuständig sei, die auf Grundrechtsverletzungen gestützt werde. Außerdem hat die Kommission darauf

hingewiesen, dass der Zweck von Art. 24 EUV darin bestehe, politische Entscheidungen und nicht Verletzungen der durch die EMRK und die Charta geschützten Rechte zu schützen. Solche Verletzungen könnten nämlich nicht als „politische Entscheidungen“ oder „strategische Entscheidungen“ eingestuft werden, da die Achtung und der Schutz der Grundrechte durch das Primärrecht der Union auferlegte Verpflichtungen und keine politischen Entscheidungen darstellten.

53 Als Drittes machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe in den Rn. 37 bis 39 des angefochtenen Beschlusses das Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), fehlerhaft angewandt, indem es angenommen habe, dass sich die Situation des vorliegenden Falles grundlegend von der in der Rechtssache unterscheide, in der dieses Urteil ergangen sei. Es habe das Urteil nämlich zu Unrecht dahin ausgelegt, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für Entscheidungen über die außervertragliche Haftung der Union auf die besondere Situation individueller restriktiver Maßnahmen beschränkt sei, die der Rat im Rahmen der GASP erlassen habe.

54 Nach Ansicht der Rechtsmittelführerinnen folgt daraus, dass das Gericht nicht berücksichtigt habe, dass sich der Gerichtshof in diesem Urteil wegen der notwendigen Kohärenz des vom Unionsrecht vorgesehenen Rechtsschutzsystems für zuständig erklärt habe, über den Schaden, der mutmaßlich aufgrund solcher restriktiver Maßnahmen entstanden sei, zu entscheiden, um eine Lücke im gerichtlichen Rechtsschutz der von diesen Maßnahmen betroffenen natürlichen oder juristischen Personen zu verhindern.

55 Außerdem seien die Erwägungen des Gerichtshofs in den Rn. 32 bis 39, 43 und 44 des Urteils vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), entgegen der Feststellung des Gerichts weder auf den Umstand gestützt worden, dass es um restriktive Maßnahmen gegangen sei, noch auf diesen Umstand beschränkt worden. Diese Erwägungen würden nämlich darauf beruhen, dass die Schadensersatzklage einen eigenständigen Rechtsbehelf darstelle, für den es keine Ausnahme von der in Art. 268 und Art. 340 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union gebe, insbesondere nicht in Bezug auf den Ersatz des Schadens, der natürlichen oder juristischen Personen mutmaßlich aufgrund von unter die GASP fallenden Beschlüssen entstanden sei, bei denen es sich nicht um restriktive Maßnahmen handle und bei deren Durchführung mutmaßlich gegen die in der EMRK und der Charta garantierten Rechte verstoßen worden sei.

56 Außerdem hat das Gericht nach Ansicht der Kommission einen Rechtsfehler begangen, indem es dieses Urteil dahin ausgelegt habe, dass der Gerichtshof der Europäischen Union für die Prüfung einer Schadensersatzklage nach den Art. 268 und 340 AEUV nur dann zuständig sei, wenn er auch für die Entscheidung über eine Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage nach den Art. 263 bzw. 265 AEUV zuständig wäre.

57 Als Viertes werfen die Rechtsmittelführerinnen dem Gericht vor, in Rn. 41 des angefochtenen Beschlusses die sich aus den Rn. 69 und 78 des Urteils vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat (C-565/19 P, EU:C:2021:252), ergebende Rechtsprechung falsch ausgelegt zu haben. Diese Rechtsprechung sei nämlich im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im vorliegenden Fall nicht einschlägig, da sie einen anderen Kontext betreffe, nämlich den der Auslegung der Anforderungen bezüglich der Anerkennung der Klagebefugnis im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV. Zur Stützung dieses Vorbringens machen KS und KD außerdem geltend, sie hätten

weder eine Änderung der Rechtsprechung des Gerichtshofs noch die Streichung des in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 AEUV vorgesehenen Ausschlusses dieser Zuständigkeit begehrt.

58 Als Fünftes und Letztes machen KS und KD in ihrer Rechtsmittelbeantwortung in der Rechtssache C-44/22 P geltend, dass Art. 298 Abs. 1 AEUV und Art. 41 der Charta die Annahme bestätigten, dass der Gerichtshof der Europäischen Union für die Entscheidung über ihre Klage zuständig sei. Eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung hätte nämlich gewährleisten müssen, dass Eulex Kosovo und die Überwachungskommission in einer Weise errichtet würden, die nicht gegen das Unionsrecht verstoße. Daher hätten, als die fraglichen Entscheidungen der Überwachungskommission den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten bekannt gegeben worden seien, Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die in Rede stehenden Grundrechtsverletzungen zu beenden.

59 Der Rat und der EAD, unterstützt durch die Französische Republik und teilweise durch die Tschechische Republik, treten dem Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

60 Mit der ersten Rüge des ersten Teils, der zweiten und der dritten Rüge des zweiten Teils und dem dritten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie mit dem ersten und dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes, dem dritten Rechtsmittelgrund und dem zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P, die zusammen zu prüfen sind, machen die Rechtsmittelführerinnen im Wesentlichen geltend, dass das Gericht in den Rn. 29 bis 33 und 37 bis 42 des angefochtenen Beschlusses mehrere Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu diesen Bestimmungen begangen habe.

61 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass bei der Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts nicht nur deren Wortlaut, sondern auch der Zusammenhang, in den sie sich einfügt, und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden. Die Entstehungsgeschichte einer Bestimmung des Unionsrechts kann ebenfalls relevante Anhaltspunkte für ihre Auslegung liefern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. November 2012, Pringle C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135, sowie vom 25. Juni 2020, A u. a. [Windkraftanlagen in Aalter und Nevele], C-24/19, EU:C:2020:503, Rn. 37).

62 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte grundsätzlich nicht zuständig ist. Mit diesen Bestimmungen wird eine Ausnahme von der Regel der allgemeinen Zuständigkeit eingeführt, die Art. 19 EUV diesem Organ für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge überträgt, so dass sie einschränkend auszulegen sind (Urteile vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 69 und 70, vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 39 und 40, sowie vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat, C-134/19 P, EU:C:2020:793, Rn. 26 und 32).

63 Außerdem sehen Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV ausdrücklich zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz vor, nämlich die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union zum einen für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40

EUV und zum anderen für die unter den Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage der Bestimmungen über die GASP erlassen hat (Urteile vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 60, und vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat, C-134/19 P, EU:C:2020:793, Rn. 27).

64 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage von KS und KD bezieht, weder die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV noch die Kontrolle solcher individueller restriktiver Maßnahmen betreffen.

65 Allerdings machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe Rechtsfehler begangen, indem es Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV nicht im Licht der Rechte und Grundsätze ausgelegt habe, die in Art. 2, Art. 3 Abs. 5 und den Art. 6, 19, 21 und 23 EUV, den Art. 268, 340 und 344 AEUV, Art. 47 der Charta sowie den Art. 6 und 13 EMRK verankert seien.

66 Insoweit ergibt sich aus Art. 3 Abs. 5 EUV, dass die Union in ihren Beziehungen zur übrigen Welt u. a. zum Schutz der Menschenrechte beiträgt. Außerdem bestimmt Art. 23 EUV, dass „[d]as Handeln der Union auf internationaler Ebene im Rahmen [von Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags] auf den Grundsätzen des Kapitels 1 [dieses Titels beruht], … die darin genannten Ziele [verfolgt] und … mit den allgemeinen Bestimmungen jenes Kapitels im Einklang [steht]“. Des Weiteren sieht Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV, der zu diesem Kapitel 1 gehört, vor: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

67 Außerdem bestätigt Art. 51 Abs. 1 der Charta die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung finden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17 und 19, sowie vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, Rn. 40).

68 Daher ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Generalanwältin in den Nrn. 77, 79 und 80 ihrer Schlussanträge festzustellen, dass die Einbeziehung der GASP in den verfassungsrechtlichen Rahmen der Union bedeutet, dass die Grundprinzipien der Unionsrechtsordnung auch im Rahmen dieser Politik gelten. Dazu gehören u. a. die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte, bei denen es sich um Werte handelt, die in Art. 2 EUV genannt und in Art. 19 EUV konkretisiert werden und die verlangen, dass sowohl die Behörden der Union als auch die der Mitgliedstaaten einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

69 Jedoch ist als Erstes darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 EUV „[f]ür die [GASP] besondere Bestimmungen und Verfahren [gelten]“, die in Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags aufgeführt sind. Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV, der vorsieht, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte grundsätzlich nicht zuständig ist, gehört zu diesen besonderen Bestimmungen.

70 Diese Beschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union lässt sich sowohl mit Art. 47 der Charta als auch mit den Art. 6 und 13 EMRK vereinbaren.

71 Hierzu ist erstens festzustellen, dass Art. 47 der Charta, wie der Gerichtshof in Rn. 74 des Urteils vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), bereits entschieden hat, keine Zuständigkeit des Gerichtshofs begründen kann, wenn die Verträge sie ausschließen. Diese Vorschrift zielt auch nicht darauf ab, das in den Verträgen vorgesehene Rechtsschutzsystem und insbesondere die Bestimmungen über die Zulässigkeit direkter Klagen beim Gerichtshof der Europäischen Union zu ändern, wie auch aus den Erläuterungen zu diesem Artikel hervorgeht, die gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta für die Auslegung dieses Art. 47 zu berücksichtigen sind (Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 97).

72 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und des institutionellen Gleichgewichts auch im Bereich der GASP gelten. Nach Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV gilt nämlich „[f]ür die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union … der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“, was bedeutet, dass „die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig [wird], die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben[, während alle] der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten … bei den Mitgliedstaaten [verbleiben]“. Soweit im Übrigen Art. 13 Abs. 2 EUV vorsieht, dass „[j]edes Organ … nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse [handelt]“, kommt in dieser Bestimmung der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zum Ausdruck, der für den organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnend ist und gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt (Urteile vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde, 9/56, EU:C:1958:7, S. 44, vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, C-70/88, EU:C:1990:217, Rn. 22, vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 64, und vom 22. November 2022, Kommission/Rat [Beitritt zur Genfer Akte], C-24/20, EU:C:2022:911, Rn. 83).

73 Folglich reicht die Behauptung, dass die Handlungen oder Unterlassungen, die Gegenstand der Klage eines Einzelnen sind, dessen Grundrechte verletzen, für sich allein nicht aus, damit sich der Gerichtshof der Europäischen Union für die Entscheidung über diese Klage für zuständig erklärt (vgl. entsprechend Urteil vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat, C-565/19 P, EU:C:2021:252, Rn. 48), da anderenfalls Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV ein Teil ihrer praktischen Wirksamkeit genommen würde und die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und des institutionellen Gleichgewichts missachtet würden.

74 Entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen in der mündlichen Verhandlung wird diese Beurteilung auch nicht durch die auf die Rn. 55 bis 60 und 67 des Urteils vom 20. September 2016, Ledra Advertising u. a./Kommission und EZB (C-8/15 P bis C-10/15 P, EU:C:2016:701), zurückgehende Rechtsprechung des Gerichtshofs in Frage gestellt, wonach die Charta für die Unionsorgane auch dann gilt, wenn sie außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens handeln.

75 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen ist, über eine Klage wegen außervertraglicher Haftung entschieden hat, die von mehreren natürlichen und juristischen Personen gegen die Kommission und die Europäische

Zentralbank (EZB) mit der Begründung erhoben wurde, dass ihre Grundrechte im Rahmen des am 2. Februar 2012 in Brüssel geschlossenen Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus verletzt worden seien.

76 Somit ging es in diesem Urteil um eine Verletzung von Grundrechten in einem anderen Rahmen als dem der GASP, einem Rahmen, der nicht unter diejenigen Bestimmungen der Verträge fällt, hinsichtlich deren Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union beschränken.

77 Zweitens muss der Gerichtshof zwar darauf achten, dass seine Auslegung von Art. 47 der Charta, dessen Abs. 1 und 2 Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK entsprechen, ein Schutzniveau gewährleistet, das das in diesen Bestimmungen der EMRK in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte garantierte Schutzniveau nicht verletzt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 116 bis 118 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Zum einen hat zwar nach Art. 6 Abs. 1 EMRK „[j]ede Person … ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten … von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird“, doch gilt dieses Recht nicht absolut und kann rechtmäßigen Beschränkungen unterworfen werden (vgl. EGMR, 14. Dezember 2006, Markovic u. a./Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93 und 99). Insoweit hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass es ihm nicht zusteht, sich in das institutionelle Gleichgewicht zwischen der Exekutive und den nationalen Gerichten einzumischen, da sich dieses institutionelle Gleichgewicht in einer verfassungsmäßigen Beschränkung der Zuständigkeiten der Gerichte eines Staates in Bezug auf Handlungen widerspiegeln kann, die sich nicht von der Gestaltung der internationalen Beziehungen dieses Staates trennen lassen (vgl. EGMR, 14. September 2022, H. F. u. a./Frankreich, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 Zum anderen gewährleistet Art. 13 EMRK, wonach „[j]ede Person, die in ihren in [der EMRK] anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, … das Recht [hat], bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben“, im innerstaatlichen Recht das Bestehen eines Rechtsbehelfs, mit dem die Rechte und Freiheiten der EMRK, wie sie dort verankert sein können, geltend gemacht werden können, so dass aus dieser Vorschrift folgt, dass ein innerstaatlicher Rechtsbehelf zur Verfügung stehen muss, mit dem der Inhalt einer auf die EMRK gestützten „vertretbaren Rüge“ geprüft und eine angemessene Wiedergutmachung geboten werden kann (EGMR, 10. Juli 2020, Mugemangango/Belgien, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 Allerdings kann auch der durch Art. 13 EMRK gewährte Schutz nicht als absolut angesehen werden, da der Kontext, in den sich die behauptete Verletzung oder die Kategorie behaupteter Verletzungen einfügt, eine Beschränkung möglicher Rechtsbehelfe rechtfertigen kann (vgl. in diesem Sinne EGMR, 26. Oktober 2000, Kudła/Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). Im Übrigen ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK *lex specialis* gegenüber Art. 13 EMRK ist (vgl. in diesem Sinne EGMR, 9. März 2006, Menecheva/Russland, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), so dass die letztgenannte Vorschrift nicht die Befugnis der Staaten in Frage stellen kann,

legitime Beschränkungen des in dem genannten Art. 6 Abs. 1 verankerten Rechts, wie sie in der in Rn. 78 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung dieses Gerichts angeführt sind, zu rechtfertigen.

81 Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es im Wesentlichen festgestellt hat, dass weder Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV – ausgelegt im Licht von Art. 47 der Charta, von Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie von Art. 2, Art. 3 Abs. 5 und der Art. 6, 19, 21 und 23 EUV – noch die Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen es für sich genommen rechtfertigten, dass es sich für die Entscheidung über die Klage von KS und KD für zuständig erkläre.

82 In diesem Zusammenhang ist auch die u. a. von der Kommission vorgebrachte Argumentation zurückzuweisen, wonach das Gericht seine Zuständigkeit in Auslegung von Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV im Licht von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV hätte bejahen müssen. Insoweit genügt die Feststellung, dass nach Art. 2 Satz 1 des Protokolls (Nr. 8) zu Artikel 6 Absatz 2 [EUV] über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten „[i]n der Übereinkunft [über diesen Beitritt] … sichergestellt [wird], dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt“. Daher kann dieser Art. 6 Abs. 2 nicht dahin ausgelegt werden, dass er eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP bewirkt.

83 Im gleichen Sinne ist in Anbetracht der in Rn. 71 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung auch das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, wonach zum einen der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt würde, wenn KS und KD vom Rechtsschutzsystem der Union ausgeschlossen wären, und zum anderen das Gericht hätte prüfen müssen, mit welchen anderen Mitteln KS und KD effektiven gerichtlichen Rechtsschutz hätten erlangen können.

84 Folglich kann entgegen dem, was die Kommission im Wesentlichen vorgebracht hat, auch nicht davon ausgegangen werden, dass das Gericht den Umstand hätte berücksichtigen müssen, dass sich mit dem Urteil des High Court of Justice ein nationales Gericht für unzuständig erklärt hat.

85 Als Zweites machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe in den Rn. 37 bis 39 des angefochtenen Beschlusses das Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), fehlerhaft angewandt. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof in diesem Urteil zwar für die Entscheidung über eine Schadensersatzklage für zuständig erklärt hat, soweit diese auf Ersatz des Schadens gerichtet war, der durch in GASP-Beschlüssen vorgesehene restriktive Maßnahmen entstanden sein soll.

86 Im Unterschied zu der Situation, die in der Rechtssache in Rede stand, in der das genannte Urteil ergangen ist, betrifft die Klage von KS und KD jedoch keine individuellen restriktiven Maßnahmen. Der Gerichtshof hat aber klargestellt, dass bei Rechtsakten, die auf der Grundlage von Bestimmungen über die GASP erlassen wurden, ihr einzelfallbezogener Charakter nach Art. 275 Abs. 2 AEUV den Zugang zu den Unionsgerichten eröffnet (Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteil vom heutigen Tag, Neves 77 Solutions, C-351/22, Rn. 37).

87 Unter diesen Umständen kann dem Gericht nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es in den Rn. 37 bis 39 des angefochtenen Beschlusses festgestellt hat, dass diese Klage eine Situation betreffe, die sich grundlegend von derjenigen unterscheide, um die es in der Rechtssache

gegangen sei, in der das Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), ergangen sei, und dass die Frage der Zuständigkeit der Unionsgerichte in Bezug auf die GASP im Allgemeinen in diesem Urteil nicht behandelt worden sei.

88 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen in Frage gestellt, wonach sich das Gericht für die Klage von KS und KD, die unter Berufung auf das genannte Urteil erhoben worden sei, für zuständig hätte erklären müssen, weil der Gerichtshof der Europäischen Union nach den Art. 268 und 340 AEUV für alle Klagen aus außervertraglicher Haftung, und zwar auch im Bereich der GASP, zuständig sei, da Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV keine Ausnahme von dieser allgemeinen Zuständigkeit vorsähen.

89 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 340 Abs. 2 AEUV „[i]m Bereich der außervertraglichen Haftung … die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind[, ersetzt]“. Außerdem heißt es in Art. 268 AEUV, dass „[d]er Gerichtshof der Europäischen Union … für Streitsachen über den in Artikel 340 Absätze 2 und 3 [AEUV] vorgesehenen Schadensersatz zuständig [ist]“.

90 Außerdem ist nach ständiger Rechtsprechung ausschließlich der Gerichtshof der Europäischen Union für die Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten wegen außervertraglicher Haftung der Union zuständig und nicht die nationalen Gerichte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Februar 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, Rn. 16, und vom 15. Juli 2021, OH [Befreiung von der Gerichtsbarkeit], C-758/19, EU:C:2021:603, Rn. 22).

91 Allerdings ist klarzustellen, dass weder der ausschließliche Charakter dieser Zuständigkeit noch die Eigenständigkeit der Klage aus außervertraglicher Haftung der Union eine Ausdehnung der Grenzen der diesem Organ durch die Verträge übertragenen Zuständigkeit bewirken können. Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV legen solche Grenzen der Zuständigkeit fest und sind in Bezug auf Klagen im Bereich der GASP gegenüber den Art. 268 und 340 AEUV als *leges speciales* anzusehen. Daher kann nicht angenommen werden, dass sich Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV nicht auf Klagen aus außervertraglicher Haftung der Union beziehen.

92 Diese Feststellung wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt, wonach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV nicht auf Art. 275 Abs. 2 AEUV verweist, um zu bestimmen, in welchen Verfahren der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse überwachen darf, sondern um zu bestimmen, bei welchen Beschlüssen der Gerichtshof – in jedem Verfahren, das die Überwachung der Rechtmäßigkeit zum Gegenstand hat – eine solche Überwachung vornehmen darf (Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 70).

93 Als Drittes ist das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen zurückzuweisen, wonach das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es sich auf die Rechtsprechung gestützt habe, die auf die Rn. 69 und 78 des Urteils vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat (C-565/19 P, EU:C:2021:252), zurückgehe, um in Rn. 41 des angefochtenen Beschlusses zu entscheiden, dass eine Auslegung der die Zuständigkeit der Unionsgerichte betreffenden Bestimmungen der Verträge im Licht des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht zum Wegfall der im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen führen könne.

94 Obwohl diese Rechtsprechung die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV betrifft, ist nämlich in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 99 ihrer Schlussanträge festzustellen, dass das Gericht diese Rechtsprechung im Rahmen der Beurteilung seiner Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klage von KS und KD zu Recht anwenden konnte, da diese Rechtsprechung einen Auslegungsgrundsatz zum Ausdruck bringt, der für alle in den Verträgen vorgesehenen Rechtsbehelfe gilt.

95 Als Viertes und Letztes ergibt sich aus dem Vorstehenden, insbesondere aus Rn. 71 des vorliegenden Urteils, dass das Vorbringen, mit dem KS und KD in ihrer Rechtsmittelbeantwortung in der Rechtssache C-44/22 P im Wesentlichen geltend machen, dass Art. 298 Abs. 1 AEUV und Art. 41 der Charta die Annahme bestätigten, dass sich das Gericht für die Entscheidung über ihre Klage für zuständig hätte erklären müssen, zurückzuweisen ist.

96 Folglich sind die erste Rüge des ersten Teils, die zweite und die dritte Rüge des zweiten Teils sowie der dritte Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P ebenso wie der erste und der zweite Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes, der dritte Rechtsmittelgrund und der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P zurückzuweisen.

Zur zweiten Rüge des ersten Teils und zur ersten Rüge des zweiten Teils des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P

Vorbringen der Parteien

97 Die Rechtsmittelführerinnen machen im Wesentlichen geltend, das Gericht habe in den Rn. 34 bis 36 des angefochtenen Beschlusses eine restriktive und selektive Auslegung der Rechtsprechung aus den Urteilen vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), vorgenommen, indem es seine Zuständigkeit auf die von dieser Rechtsprechung erfassten Fälle beschränkt habe, nämlich u. a. die Personalverwaltung einer Mission der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie die Vergabe eines öffentlichen Auftrags, der mit Ausgaben verbunden sei, die den Unionshaushalt belasteten. Die Kommission macht geltend, dass das Gericht mit diesem Vorgehen seine Analyse dieser Rechtsprechung auf einen einfachen Vergleich der Sachverhalte mit den die vorliegende Rechtssache kennzeichnenden Sachverhalten beschränkt habe und dass diese Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall anwendbar sei, da die GASP nur den Kontext darstelle, in dem die mutmaßlichen Verletzungen der durch die Charta und die EMRK geschützten Rechte von KS und KD erfolgt seien.

98 KS und KD machen außerdem geltend, dass das Gericht in Rn. 39 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen habe, indem es festgestellt habe, dass jede von den Unionsorganen nach Art. 24 Abs. 1 EUV erlassene Maßnahme „die Festlegung und Durchführung der GASP“ betreffe und daher nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union falle. Die Begriffe „Festlegung“ und „Durchführung“ fänden sich nämlich nicht im letzten Satz von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, der die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union betreffe, sondern im zweiten Satz dieser Bestimmung. Daher habe das Gericht den Geist dieser

Bestimmung und die Absicht ihrer Verfasser verkannt. Außerdem habe das Gericht angenommen, dass die im vorliegenden Fall in Rede stehenden Handlungen und Unterlassungen allein deshalb rein politischer Natur seien, weil sie aufgrund der Zuständigkeit der Union im Bereich der GASP erlassen worden seien, und daraus geschlossen, dass sie unter die genannte Bestimmung fielen. In der mündlichen Verhandlung haben KS und KD weiter ausgeführt, dass die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Einzelfall geprüft werden müsse.

99 Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass die Rn. 23, 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses insoweit Rechtsfehler aufwiesen, als das Gericht ohne weitere Erläuterung festgestellt habe, dass die Klage von KS und KD auf Handlungen oder Unterlassungen beruhe, die unter politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit Eulex Kosovo fielen, und somit die Festlegung und Durchführung der GASP betreffe, anstatt diese Klage als Klage auf Schadensersatz wegen mutmaßlicher Verletzungen „grundlegender Menschenrechte“ einzustufen. Das Gericht habe nämlich weder die Art der geltend gemachten Unionsrechtsverstöße noch diese Handlungen und Unterlassungen geprüft oder rechtlich eingestuft.

100 Darüber hinaus hat das Gericht nach Ansicht der Kommission weder im Einzelnen dargelegt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Handlungen oder Unterlassungen als „strategisch“ oder „politisch“ eingestuft werden können, noch erläutert, welche Folgen eine solche Einstufung für die Auslegung des in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Ausschlusses der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP habe. Es sei aber unerlässlich, den Anwendungsbereich dieses Ausschlusses zu bestimmen, der weder, wie sich aus den Rn. 42 und 43 des Urteils vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ergebe, auf das formalistische Kriterium, dass die betreffende Maßnahme in den Bereich der GASP falle, noch auf den Fall einer „strategischen“ oder „politischen“ Natur dieser Handlungen oder Unterlassungen beschränkt werden könne. Indem sich das Gericht insoweit darauf beschränkt habe, auf die von KS und KD zur Stützung ihrer Klage vorgebrachten Argumente zu verweisen, habe es in einem Zirkelschluss argumentiert. Nach Ansicht der Kommission betrifft diese Klage, obwohl sie im Zusammenhang mit der GASP stehe, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Durchführung der Mission Eulex Kosovo, so dass sie sich auf deren administrative Arbeitsweise beziehe. Anders als insbesondere bei der Einrichtung einer Mission oder der Festlegung ihrer Ziele und Aufgaben fielen die Verpflichtungen im Bereich der Grundrechte aber weder unter die GASP noch unter politische oder strategische Fragen und Entscheidungen.

101 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission weiter ausgeführt, dass es zur Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Prüfung mutmaßlicher Grundrechtsverletzungen erforderlich sei, einen direkten Kausalzusammenhang zwischen der behaupteten Grundrechtsverletzung und jeder einzelnen der fraglichen Handlungen und Unterlassungen nachzuweisen. Im vorliegenden Fall könne ein solcher Zusammenhang angesichts der in Rede stehenden Menschenrechtsverletzungen, die von der Überwachungskommission festgestellt worden seien, aber ohne Weiteres festgestellt werden.

102 In der mündlichen Verhandlung haben das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und das Königreich Schweden im Wesentlichen geltend gemacht, dass die Frage, ob die in Rede stehenden Handlungen und Unterlassungen politischer oder strategischer Natur seien, im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP keine Rolle spiele,

wenn diese Handlungen und Unterlassungen Grundrechtsverletzungen beträfen. In diesem Fall sei nämlich der in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und in Art. 275 Abs. 1 AEUV vorgesehene Ausschluss der Zuständigkeit dieses Organs nicht anwendbar.

103 Rumänien hat außerdem darauf hingewiesen, dass die Grundrechte in allen Bereichen des Unionsrechts, einschließlich des Bereichs der GASP, zu achten seien. Da jedoch eine Popularklage ausgeschlossen sei, müsste die betroffene Person, wie aus dem Urteil des EGMR vom 7. Mai 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o./Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), zu Art. 6 Abs. 1 EMRK hervorgehe, zur Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union in substantiierter Weise ein streitiges Verfahren in Bezug auf ein nach innerstaatlichem Recht anerkanntes Recht anstrengen und nachweisen, dass sie die Wirkungen der streitigen Maßnahme unmittelbar erfahren habe.

104 Nach Ansicht der Republik Finnland bezweckt der Ausschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP zudem die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts. Daraus folge, dass nur Maßnahmen zur Festlegung dieser Politik, insbesondere die GSVP, unter diesen Ausschluss fielen, während das genannte Organ für die Kontrolle von Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der praktischen Durchführung dieser Politiken, wie der im vorliegenden Fall in Rede stehenden, zuständig sei.

105 Der Rat und der EAD erwidern, dass anders als in den Rechtssachen, in denen die Urteile vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), ergangen seien, sich die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage von KS und KD beziehe, nicht auf die bloße Personalverwaltung, auf Arbeitskonflikte oder auf die Durchführung einer Handlung bezögen, die, obwohl sie zu operativen Zwecken von einer unter die GASP fallenden Einrichtung erlassen worden sei, auf den AEU-Vertrag gestützt werde. Diese Handlungen und Unterlassungen gehörten zu politischen oder strategischen Fragen im Bereich dieser Politik, insbesondere soweit sie das Eulex Kosovo erteilte Mandat und die Ressourcen beträfen, die dieser Mission zur Ausübung dieses Mandats zur Verfügung gestellt worden seien. Folglich sei der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV für die Entscheidung über diese Klage nicht zuständig.

106 Nach Ansicht des Rates geht nämlich aus den Nrn. 57 bis 61 der Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220) hervor, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in Anwendung dieser Bestimmungen im Bereich der GASP nicht zuständig sei, wenn eine Handlung der Union zum einen formal auf den diese Politik betreffenden Bestimmungen beruhe und zum anderen ihrem Inhalt nach einer unter diese Politik fallenden Maßnahme entspreche. Somit erstrecke sich die Zuständigkeit dieses Organs nicht auf Maßnahmen, die zum Wesen der GASP und insbesondere der GSVP gehörten, und zwar sowohl was die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen anbelange, die unter die Festlegung und Durchführung dieser Politiken fielen, als auch was die Auslösung der außervertraglichen Haftung der Union aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen in diesem Bereich betreffe.

107 Der Rat macht außerdem geltend, dass zur Wahrung der praktischen Wirksamkeit von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV ein geeignetes Kriterium für die Begrenzung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP gefunden werden müsse. Dieses Kriterium könne mit der Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Unionsrechtsordnung, wie des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung, verbunden sein und sollte es ermöglichen, eine klare Unterscheidung zwischen Handlungen, die

Ermessensentscheidungen politischer Art beinhalteten, unabhängig davon, ob sie in GASP-Beschlüssen oder in auf der Grundlage der GASP erlassenen Rechtsakten vorgesehen seien, auf der einen und Verwaltungshandlungen, die auf die Durchführung konkreter Maßnahmen abzielten, auf der anderen Seite beizubehalten. Eine gerichtliche Kontrolle bezüglich des Umfangs und der Verteilung der Kapazitäten von Eulex Kosovo zuzulassen, würde nämlich bedeuten, dass das Handeln der Union im Bereich der GSVP eine Erfolgspflicht beinhalte, wann immer die Union beschließe, tätig zu werden, um die Einhaltung der in Art. 21 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze durchzusetzen, was in den Verträgen nicht vorgesehen sei und mit der Wahrnehmung einer Zuständigkeit unvereinbar wäre, die komplexe politische Entscheidungen mit sich bringe, die u. a. von Handlungen abhingen, die von externen, nicht den Regeln der Union unterworfenen Akteuren ausgingen.

108 In der mündlichen Verhandlung hat der Rat weiter ausgeführt, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP im Einzelfall zu prüfen sei, da dieses Organ nur für die Auslegung bzw. Prüfung der Rechtmäßigkeit konkreter Handlungen zur Durchführung dieser Politik zuständig sei, nicht aber für Handlungen mit allgemeiner Geltung. Im vorliegenden Fall könnte der Gerichtshof der Europäischen Union für die Prüfung zuständig sein, ob Eulex Kosovo im Rahmen der von dieser Mission durchgeführten Untersuchungen Grundrechte von KS und KD verletzt habe, jedoch handle es sich bei der Beendigung des Exekutivmandats dieser Mission durch den Beschluss 2018/856 und der Frage, ob ihr ausreichende Ressourcen zugewiesen worden seien, um politische oder strategische Fragen.

109 Der EAD ist außerdem der Ansicht, dass es sich bei den Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage von KS und KD beziehe, entweder um operative Maßnahmen von Eulex Kosovo oder um politische oder strategische Fragen handle. Der Umstand, dass diese Mission eine Untersuchung durchführe oder unterlasse, stelle eine Maßnahme dar, die ausschließlich in den Bereich der GASP falle. Die von einer solchen Mission durchgeführten Maßnahmen könnten aber nur dann Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein, wenn bei der Ausübung ihres Mandats offensichtliche Fehler begangen worden seien oder wenn sie willkürlich gehandelt habe. Dies sei vorliegend nicht der Fall gewesen.

110 In der mündlichen Verhandlung hat der EAD weiter ausgeführt, dass die Festlegung der strategischen Vorgaben im Sinne von Art. 26 EUV, die Beschlüsse im Zusammenhang mit einem operativen Vorgehen nach Art. 28 EUV, der Standpunkt der Union zu bestimmten Fragen geografischer Art gemäß Art. 29 EUV und der Beschluss zur Ernennung eines Sonderbeauftragten gemäß Art. 33 EUV zum Kernbereich der GASP gehörten und daher nicht Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein könnten. Des Weiteren enthalte Art. 43 EUV eine Auflistung einer Vielzahl von Aufgaben, die von GSVP-Missionen zu erfüllen seien. Diese Auflistung veranschauliche die Art der Entscheidungen, die nicht der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union unterlägen, da nämlich der Rat über die Durchführung u. a. von humanitären Aufgaben und von Rettungseinsätzen sowie von Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung entscheide. Dagegen könnten die auf der Grundlage von Rechtsakten des Rates u. a. von der Kommission oder der betreffenden Mission selbst erlassenen Exekutiventscheidungen wie diejenigen, die mit der Einstellung von Personal im Sinne von Art. 15a der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2014/349 geänderten Fassung zusammenhingen, Gegenstand einer solchen gerichtlichen Kontrolle sein.

111 Die Französische Republik hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe im Urteil vom 14. Dezember 2006 (Markovic u. a./Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) anerkannt, dass bestimmte außenpolitische Handlungen

nicht in die gerichtliche Zuständigkeit fielen. Daher sei zu unterscheiden zwischen einerseits rein verwaltungsmäßigen Handlungen, die nicht untrennbar mit der GASP verbunden seien und keine politische Konnotation hätten, und andererseits Handlungen, deren Zweck es sei, zur Verfolgung, Bestimmung oder Verwirklichung der GASP beizutragen. Im vorliegenden Fall fielen die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage von KS und KD beziehe, in die letztgenannte Kategorie von Handlungen und ließen sich nicht von dieser Politik trennen, da diese im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen stehe, so dass allein die nationalen Gerichte für die Prüfung dieser Handlungen und Unterlassungen zuständig seien. Insbesondere gehöre die Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung unmittelbar zur Führung der Mission Eulex Kosovo. Folglich handle es sich nicht um eine Verwaltungshandlung oder -entscheidung. Darüber hinaus sei das von der Kommission vorgeschlagene Kriterium des unmittelbaren Zusammenhangs ungeeignet, da für die Beurteilung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union der materielle Inhalt der angefochtenen Handlung und nicht die geltend gemachten Klagegründe ausschlaggebend seien.

112 Die Tschechische Republik hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass die besondere Natur der GASP geschützt werden müsse und dass diese Politik besonderen Regeln und Verfahren unterliege, und zwar auch in Bezug auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union. Allerdings lasse sich ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit des Schutzes dieser besonderen Regeln und Verfahren einerseits und der Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes der Grundrechte andererseits finden.

Würdigung durch den Gerichtshof

113 Mit der zweiten Rüge des ersten Teils und der ersten Rüge des zweiten Teils des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P werfen die Rechtsmittelführerinnen dem Gericht im Wesentlichen zum einen vor, dass es in den Rn. 34 bis 36 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen habe, indem es entschieden habe, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs aus den Urteilen vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, und zum anderen, dass es sich mit der Begründung für unzuständig erklärt habe, dass die Klage von KS und KD auf Handlungen oder Unterlassungen beruhe, die unter politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit Eulex Kosovo fielen und die Festlegung und Durchführung der GASP beträfen. In Bezug auf Letzteres vertreten KS und KD die Auffassung, dass Rn. 39 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler aufweise, während die Kommission die Rn. 23, 28 und 39 dieses Beschlusses beanstandet.

114 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich das Gericht in Rn. 23 des angefochtenen Beschlusses darauf beschränkt hat, die von KS und KD im Rahmen ihrer Klage vorgebrachten Argumente darzustellen. Da die Kommission keine Verfälschung dieser Argumente geltend macht, ist der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes ihres Rechtsmittels, soweit er sich auf die genannte Rn. 23 bezieht, von vornherein zurückzuweisen, da er auf einem falschen Verständnis des angefochtenen Beschlusses beruht.

115 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der in Rn. 63 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, dass im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über eine Klage, die Handlungen

oder Unterlassungen zum Gegenstand hat, die unter die GASP fallen, in einem ersten Schritt zu prüfen ist, ob die betreffende Situation unter einen der in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Fälle subsumiert werden kann, in denen diese Zuständigkeit ausdrücklich anerkannt ist.

116 Ist dies nicht der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob – wie sich im Wesentlichen aus der auf Rn. 49 des Urteils vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), Rn. 55 des Urteils vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), sowie Rn. 66 des Urteils vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), zurückgehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt – die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union auf den Umstand gestützt werden kann, dass die betreffenden Handlungen und Unterlassungen nicht unmittelbar mit den politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, die die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen der GASP, insbesondere der GSVP, treffen.

117 Wenn also die betreffenden Handlungen und Unterlassungen nicht unmittelbar mit diesen politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, ist der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig, die Rechtmäßigkeit dieser Handlungen oder Unterlassungen zu beurteilen oder diese auszulegen. Stehen die Handlungen oder Unterlassungen hingegen in unmittelbarer Verbindung mit diesen politischen oder strategischen Entscheidungen, muss sich dieses Organ für unzuständig erklären.

118 Daraus folgt, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV nicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit oder die Auslegung von Handlungen oder Unterlassungen zuständig ist, die in unmittelbarer Verbindung mit der Verfolgung, der Bestimmung und der Verwirklichung der GASP, insbesondere der GSVP, stehen, d. h. insbesondere der Feststellung der strategischen Interessen der Union sowie der Bestimmung sowohl der von der Union durchzuführenden Aktionen und einzunehmenden Standpunkte als auch der allgemeinen Leitlinien der GASP im Sinne der Art. 24 bis 26, 28, 29, 37, 38, 42 und 43 EUV.

119 Wie sich aus den Rn. 62, 68 bis 73, 77 bis 80 und 91 des vorliegenden Urteils ergibt, steht diese Erwägung erstens im Einklang mit dem Wortlaut dieser Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP grundsätzlich ausschließen, zweitens wird sie durch den Kontext, in dem diese Bestimmungen stehen, bestätigt, da sie es ermöglicht, deren praktische Wirksamkeit zu wahren, ohne jedoch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in unzulässiger Weise zu beeinträchtigen, und drittens entspricht sie dem mit diesen Bestimmungen verfolgten Zweck.

120 Nach dieser Klarstellung ist zum einen zu prüfen, ob das Gericht in den Rn. 28, 33 bis 36 und 39 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen hat, indem es bei der Verneinung seiner Zuständigkeit auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV das Kriterium angewandt hat, das darin besteht, zu prüfen, ob die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage von KS und KD bezieht, unter „politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit [Eulex Kosovo]“ fielen, die „die Festlegung und Durchführung der GASP“ betrafen, und zum anderen, ob die Anwendung dieses Kriteriums im vorliegenden Fall fehlerhaft ist.

121 Insoweit ist eine konkrete Prüfung jeder der von der in Rede stehenden Klage erfassten Handlungen und Unterlassungen, die unter die GASP, insbesondere die GSVP, fallen, vorzunehmen, wobei zu berücksichtigen ist, dass das Ziel der Rechtssicherheit erfordert, dass die Unionsgerichte nicht gezwungen sind, in eine Sachprüfung einzutreten, um ihre Zuständigkeit festzustellen (vgl. entsprechend Urteile vom 3. Juli 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, Rn. 27, und vom 8. Februar 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, Rn. 27).

122 Als Erstes hat das Gericht im vorliegenden Fall in den Rn. 28, 33 bis 36 und 39 des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass die Klage von KS und KD nicht den Fällen zuzuordnen sei, in denen Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV ausdrücklich vorsähen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union im Bereich der GASP zuständig sei, was im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel nicht in Abrede gestellt wird.

123 Als Zweites hat das Gericht im Wesentlichen festgestellt, dass die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage beziehe, in Anbetracht ihres politischen und strategischen Charakters sowie ihres Zusammenhangs mit der Festlegung und Durchführung der GASP unmittelbar mit dieser Politik in Verbindung standen.

124 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob das Gericht in den Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen hat, indem es sich für die Entscheidung über die Klage von KS und KD mit der Begründung für unzuständig erklärt hat, dass jede der Handlungen und Unterlassungen, auf die sich diese Klage beziehe – und die in Rn. 20 des vorliegenden Urteils aufgeführt sind –, unmittelbar mit der Festlegung und der Durchführung der politischen oder strategischen Entscheidungen der GASP in Verbindung standen.

125 Erstens haben KS und KD zur Stützung ihrer Klage geltend gemacht, Eulex Kosovo habe gegen die Art. 2 und 3 EMRK sowie gegen die Art. 2 und 4 der Charta verstoßen, da keine angemessenen Untersuchungen durchgeführt worden seien, weil die Mission nicht über die erforderlichen Ressourcen und das geeignete Personal zur Ausübung ihres Exekutivmandats verfügt habe.

126 Zum behaupteten Mangel an erforderlichen Ressourcen ist festzustellen, dass die Mittel, die einer GASP-Mission und insbesondere einer GSVP-Mission auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV zur Verfügung gestellt werden, unmittelbar mit den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, wie das Gericht im Wesentlichen festgestellt hat.

127 Was hingegen den behaupteten Mangel an geeignetem Personal der Mission Eulex Kosovo betrifft, stellt deren Fähigkeit zur Einstellung von Personal, die sich aus dem Wortlaut von Art. 15a der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2014/349 geänderten Fassung ergibt, eine Handlung der laufenden Verwaltung dar, die zur Ausübung des Mandats dieser Mission gehört. Somit obliegt es dieser Mission, im Rahmen der ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen dafür Sorge zu tragen, dass das von ihr eingestellte Personal geeignet ist.

128 Anders als die Behauptung, dass es an den erforderlichen Ressourcen fehle, stehen die von Eulex Kosovo getroffenen Entscheidungen über die Auswahl des Personals, das diese Mission einstellt, nicht in unmittelbarer Verbindung mit den politischen oder strategischen Entscheidungen, die von der Mission im Rahmen der GASP getroffen werden. Folglich hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt hat, dass der behauptete Mangel an geeignetem Personal unter politische oder strategische Fragen falle, die die Festlegung und Durchführung der GASP beträfen.

129 Zweitens haben KS und KD zur Stützung ihrer Klage einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie gegen Art. 47 der Charta geltend gemacht, da es keine Bestimmungen gebe, die Prozesskostenhilfe im Rahmen der Verfahren vor der Überwachungskommission und einen Rechtsbehelf gegen festgestellte Verstöße vorsähen und es der Überwachungskommission ermöglichen würden, ihre Entscheidungen durchzusetzen.

130 Zum Fehlen von Bestimmungen, die Prozesskostenhilfe im Rahmen der Verfahren vor der Überwachungskommission vorsähen, ist festzustellen, dass sich dieser Teil der Klage von KS und KD auf die Verfahrensregeln dieser Kommission bezieht, die, wie aus Rn. 6 des vorliegenden Urteils hervorgeht, damit betraut ist, Beschwerden wegen von Eulex Kosovo begangener Menschenrechtsverletzungen zu prüfen. Diese ausschließlich das Verfahren betreffenden Regeln stehen aber nicht in unmittelbarer Verbindung mit den politischen oder strategischen Entscheidungen, die im Rahmen der GASP getroffen werden. Folglich weisen die Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses Rechtsfehler auf, soweit sie das Fehlen solcher Verfahrensregeln betreffen.

131 Ebenso ist hinsichtlich des Umstands, dass der Überwachungskommission keine Durchsetzungsbefugnisse übertragen sind und es keine Rechtsbehelfe in Bezug auf von ihr festgestellte Verstöße gibt, festzustellen, dass gemäß den Art. 1 und 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124 die Mission Eulex Kosovo eingerichtet wurde, um die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines unabhängigen multiethnischen Justizwesens sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten zu unterstützen und sicherzustellen, dass diese Organe frei von politischer Einflussnahme sind und international anerkannte Standards und bewährte europäische Praktiken anwenden. Die Entscheidung, ob die Handlungen und Unterlassungen dieser Mission einem Überwachungsmechanismus unterworfen werden, der diesen Vorgaben entspricht, steht somit nicht in unmittelbarer Verbindung mit politischen oder strategischen Entscheidungen in Bezug auf diese Mission, sondern lediglich mit einem Aspekt ihrer Verwaltung. Folglich hat das Gericht in den Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt hat, dass dieser Teil der Klage von KS und KD unmittelbar solche Entscheidungen betreffe.

132 Drittens haben KS und KD zur Stützung ihrer Klage geltend gemacht, dass keine Abhilfemaßnahmen ergriffen worden seien, die es ermöglicht hätten, die von der Überwachungskommission festgestellten Grundrechtsverletzungen zu beenden. Außerdem haben sie einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Befugnissen geltend gemacht, und zwar zum einen aufgrund der Behauptungen des Rates und des EAD, wonach Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um die in Rede stehenden Verbrechen zu untersuchen, und die Überwachungskommission nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei, und zum anderen mit der Begründung, dass der ein Kriegsverbrechen betreffende Fall von KD weder Gegenstand einer gründlichen rechtlichen Prüfung durch diese Mission oder die auf Untersuchungen spezialisierte Staatsanwaltschaft noch einer Strafverfolgung vor der Fachkammer für das Kosovo gewesen sei.

133 Hierzu ist festzustellen, dass das Fehlen sowohl entsprechender Abhilfemaßnahmen als auch einer gründlichen rechtlichen Prüfung dieses Falls das Nichterlassen individueller Maßnahmen in Bezug auf die besondere Situation von KS und die besondere Situation von KD betrifft und nicht unmittelbar mit den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen

Entscheidungen verbunden ist. Gleiches gilt für die Behauptung des Rates und des EAD, dass diese Mission ihr Bestmögliches getan habe, um die in Rede stehenden Verbrechen zu untersuchen.

134 Was die Behauptung anbelangt, dass die Überwachungskommission nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei, ist festzustellen, dass es sich dabei um eine Handlung ohne bindenden Charakter handelt.

135 Unter diesen Umständen können die in Rn. 132 des vorliegenden Urteils genannten Handlungen und Unterlassungen nicht unmittelbar den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen zugeordnet werden, so dass die Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses rechtsfehlerhaft sind, soweit das Gericht festgestellt hat, dass diese Handlungen und Unterlassungen unter politische oder strategische Fragen betreffend die Festlegung und Durchführung dieser Politik fielen.

136 Viertens steht der Beschluss, das Exekutivmandat einer GASP-Mission, insbesondere einer GSVP-Mission, zu beenden, in unmittelbarer Verbindung mit solchen Entscheidungen im Sinne von Art. 28 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 2 EUV. Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es sich für die Entscheidung über die Rügen betreffend die Beendigung des Exekutivmandats von Eulex Kosovo durch den Beschluss 2018/856 für unzuständig erklärt hat, mit dem die in Art. 3 Buchst. d der Gemeinsamen Aktion 2008/124 verankerte Verpflichtung dieser Mission, dafür zu sorgen, dass bestimmte Verbrechen „ordnungsgemäß untersucht, verfolgt, gerichtlich entschieden und sanktioniert werden“, aufgehoben wurde.

137 Nach alledem ist der zweiten Rüge des ersten Teils und der ersten Rüge des zweiten Teils des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P insoweit stattzugeben und der angefochtene Beschluss folglich insoweit aufzuheben, als sich das Gericht in den Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses für die Entscheidung über die Klage von KS und KD mit der Begründung für offensichtlich unzuständig erklärt hat, dass sich diese auf politische oder strategische Fragen beziehe, die die Festlegung und Durchführung der GASP beträfen, und zwar soweit sich diese Klage bezog auf:

– einen – von der Überwachungskommission am 11. November 2015 in Bezug auf KS und am 19. Oktober 2016 in Bezug auf KD festgestellten – Verstoß gegen die Art. 2 und 3 EMRK sowie gegen die Art. 2 und 4 der Charta durch Eulex Kosovo, da keine angemessenen Untersuchungen zum Verschwinden und zur Ermordung von Familienangehörigen von KS und KD durchgeführt worden sein sollen, weil die Mission nicht über das geeignete Personal zur Ausübung ihres Exekutivmandats verfügt haben soll;

– einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie Art. 47 der Charta wegen Fehlens von Bestimmungen, die Prozesskostenhilfe für dafür in Betracht kommende Beschwerdeführer in Verfahren vor der Überwachungskommission vorsähen, und der Errichtung dieser Kommission ohne Befugnis zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen und ohne einen Rechtsbehelf bei von Eulex Kosovo begangenen Menschenrechtsverletzungen;

– das Nichtergreifen von Abhilfemaßnahmen zur vollständigen oder teilweisen Beendigung der im ersten und zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße, obwohl die Schlussfolgerungen der Überwachungskommission am 29. April 2016 der Union durch den Leiter von Eulex Kosovo zur Kenntnis gebracht worden sein sollen;

– einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutivbefugnissen durch den Rat und den EAD am 12. Oktober 2017, indem sie angegeben haben sollen, dass Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um die in Rede stehenden Verbrechen, denen Familienangehörige von KS und KD zum Opfer gefallen seien, zu untersuchen, und dass die Überwachungskommission nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei;

– einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutiv- bzw. öffentlichen Befugnissen, weil nicht dafür gesorgt worden sein soll, dass der Fall von KD, der sich auf ein Kriegsverbrechen beziehen soll, Gegenstand einer gründlichen rechtlichen Prüfung durch Eulex Kosovo und/oder die auf Untersuchungen spezialisierte Staatsanwaltschaft sowie einer Strafverfolgung vor der Fachkammer für das Kosovo ist.

138 Im Übrigen sind die zweite Rüge des ersten Teils und die erste Rüge des zweiten Teils des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P sowie der dritte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P zurückzuweisen.

Zum vierten Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P

Vorbringen der Parteien

139 Mit dem vierten Teil ihres einzigen Rechtsmittelgrundes machen KS und KD als Erstes geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es wesentliche Teile ihrer Klage nicht geprüft und seine Schlussfolgerung, dass es für die Entscheidung über diese Klage offensichtlich unzuständig sei, nicht hinreichend begründet habe. Es gebe nämlich keinen Hinweis darauf, dass es sich mit den im Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), dargelegten Rechtsgrundsätzen auseinandergesetzt oder das Argument der Kommission berücksichtigt hätte, wonach es nicht vorstellbar sei, dass die Unionsrechtsordnung es zulasse, dass eine Maßnahme der Union in einer Weise ausgelegt werde, dass gegen ihre Grundprinzipien verstoßen werde, ohne jeglichen Schutz für den Einzelnen, der durch einen solchen Verstoß belastet werde. Außerdem hätte das Gericht auf die von der Kommission vorgebrachten detaillierten Argumente zur Relevanz der Charta und der EMRK für die Entscheidung über seine Zuständigkeit eingehen müssen. Darüber hinaus habe das Gericht das Urteil des High Court of Justice und die Folgen des angefochtenen Beschlusses für KS und KD nicht berücksichtigt. Dieser Begründungsmangel sei angesichts der Schwere der Grundrechtsverletzungen, die Gegenstand der Klage gewesen seien, besonders schwerwiegend.

140 Als Zweites machen KS und KD geltend, das Gericht habe ihr Vorbringen insoweit missverstanden, als es in den Rn. 23 und 28 des angefochtenen Beschlusses auf „politische oder strategische Fragen“ Bezug genommen habe. Mit diesem Vorbringen hätten sie nicht die politischen oder strategischen Entscheidungen der Union zur Einrichtung von Eulex Kosovo in Frage stellen wollen, sondern das dieser Mission übertragene Exekutivmandat, insbesondere in Bezug auf die Durchführung einer Untersuchung, die nicht unmittelbar zur GASP gehöre und auch in einem anderen Kontext stattfinden könnte.

141 Als Drittes machen KS und KD geltend, dass sie entgegen den Ausführungen in Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses nicht geltend gemacht hätten, dass das Gericht seine Zuständigkeit für die Entscheidung über ihre Klage allein deshalb hätte anerkennen müssen, weil eine solche Anerkennung das einzige Mittel sei, um ihnen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten.

142 Die Kommission schließt sich dem Vorbringen von KS und KD an, während der Rat und der EAD ihm entgegentreten.

Würdigung durch den Gerichtshof

143 Soweit KS und KD mit dem vierten Teil ihres einzigen Rechtsmittelgrundes dem Gericht als Erstes vorwerfen, auf einige ihrer Argumente nicht eingegangen zu sein und gegen seine Begründungspflicht verstoßen zu haben, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass sich im Rechtsmittelverfahren die Kontrolle durch den Gerichtshof insbesondere darauf richtet, zu prüfen, ob das Gericht auf alle von den Klägern vorgebrachten Argumente rechtlich hinreichend eingegangen ist, und zum anderen darauf, dass mit dem Rechtsmittelgrund, mit dem geltend gemacht wird, das Gericht sei auf im ersten Rechtszug vorgebrachte Argumente nicht eingegangen, im Wesentlichen ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gerügt wird. Diese Pflicht verlangt aber nicht, dass das Gericht bei seinen Ausführungen alle von den Parteien des Rechtsstreits vorgetragenen Argumente nacheinander erschöpfend behandelt; die Begründung kann daher implizit erfolgen, sofern sie es den Betroffenen ermöglicht, die Gründe zu erkennen, aus denen das Gericht ihrer Argumentation nicht gefolgt ist, und dem Gerichtshof ausreichende Angaben liefert, damit er seine Kontrolle ausüben kann (Urteil vom 28. September 2023, Changmao Biochemical Engineering/Kommission, C-123/21 P, EU:C:2023:708, Rn. 185 und 186 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

144 Soweit KS und KD im vorliegenden Fall geltend machen, das Gericht habe es versäumt, auf die im Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793), dargelegten Rechtsgrundsätze einzugehen, ist festzustellen, dass das Gericht in den Rn. 37 bis 39 des angefochtenen Beschlusses klar die Gründe angegeben hat, aus denen es der Ansicht war, dass die u. a. auf Rn. 39 dieses Urteils zurückgehende Rechtsprechung im vorliegenden Fall nicht einschlägig sei.

145 Außerdem kann dem Gericht nicht vorgeworfen werden, dass es das Vorbringen der Kommission nicht berücksichtigt hat, wonach es nicht vorstellbar sei, dass die Unionsrechtsordnung dem Einzelnen, dessen Grundrechte verletzt würden, keinen Schutz gewähre. In Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht nämlich im Wesentlichen festgestellt, dass die Erwägungen in den Rn. 29 bis 39 dieses Beschlusses nicht allein deshalb in Frage gestellt werden könnten, weil die Anerkennung seiner Zuständigkeit das einzige Mittel wäre, um KS und KD einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten.

146 Des Weiteren ist festzustellen, dass das Gericht in Rn. 41 des angefochtenen Beschlusses auf das Argument der Kommission betreffend die Relevanz der Charta und der EMRK im Rahmen der Beurteilung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union eingegangen ist.

147 Soweit KS und KD dem Gericht vorwerfen, es habe weder das Urteil des High Court of Justice noch die Folgen berücksichtigt, die der angefochtene Beschluss für sie habe, handelt es sich zudem um Vorwürfe, die mit der Prüfung der Zuständigkeit des Gerichts durch dieses zusammenhängen und daher in Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 83 und 84 des vorliegenden Urteils zurückzuweisen sind.

148 Als Zweites ist, soweit KS und KD im Wesentlichen geltend machen, das Gericht habe ihr Vorbringen verfälscht oder entstellt, indem es in den Rn. 23 und 28 des angefochtenen Beschlusses auf „politische oder strategische Fragen“ Bezug genommen habe, darauf hinzuweisen, dass ein Rechtsmittelführer, der behauptet, dass das Gericht sein Vorbringen verfälscht habe, nach Art. 256 AEUV, Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 168 Abs. 1 Buchst. d der Verfahrensordnung des Gerichtshofs genau angeben muss, welche Ausführungen das Gericht verfälscht haben soll, und die Beurteilungsfehler darlegen muss, die das Gericht seines Erachtens zu dieser Verfälschung veranlasst haben (Urteil vom 13. Juli 2023, Kommission/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, Rn. 212 und die dort angeführte Rechtsprechung).

149 In Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 27 und 28 der Klageschrift in der Rechtssache, in der der angefochtene Beschluss ergangen ist, ist aber festzustellen, dass das Gericht in den Rn. 23 und 28 dieses Beschlusses das Vorbringen von KS und KD weder verfälscht noch entstellt hat.

150 Als Drittes machen KS und KD im Wesentlichen geltend, das Gericht habe ihr Vorbringen verfälscht, soweit aus Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses hervorgehe, sie hätten geltend gemacht, dass das Gericht seine Zuständigkeit für die Entscheidung über ihre Klage allein deshalb hätte anerkennen müssen, weil eine solche Anerkennung das einzige Mittel wäre, um ihnen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Insoweit genügt die Feststellung, dass dieses Vorbringen in Anbetracht der Ausführungen in Rn. 145 des vorliegenden Urteils auf einem falschen Verständnis dieses Beschlusses beruht. Aus Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses geht nämlich nicht hervor, dass KS und KD nur diesen Grund vorgebracht hätten, um diese Zuständigkeit zu begründen, sondern dass die sich aus den Rn. 29 bis 39 dieses Beschlusses ergebende Feststellung des Gerichts, dass es nicht zuständig sei, nicht allein deshalb in Frage gestellt werden konnte, weil es keine andere Möglichkeit gab, ihnen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten.

151 Folglich ist der vierte Teil des einzigen Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-29/22 P zurückzuweisen.

Zum ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P

Vorbringen der Parteien

152 Mit dem ersten Teil ihres vierten Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, das Gericht hätte die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über die Klage von KS und KD im Einklang mit den Art. 268, 340 und 344 AEUV sowie der u. a. auf Rn. 14 des Urteils vom 13. Februar 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), und Rn. 17 des Urteils vom 29. Juli 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459), zurückgehenden ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs feststellen müssen. Außerdem sei es erforderlich, sowohl die Kohärenz des Systems des gerichtlichen Rechtsschutzes und die einheitliche Anwendung der Rechtsakte der Union zu gewährleisten als auch die Einheit der

Unionsrechtsordnung sicherzustellen sowie deren Autonomie und den Vorrang des Unionsrechts zu wahren, wie sich aus der insbesondere auf Rn. 166 des Gutachtens 2/13 (Beitritt der Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014 (EU:C:2014:2454) sowie auf die Rn. 66, 78 und 80 des Urteils vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), zurückgehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe.

153 Zudem könne, wie aus dem Urteil des High Court of Justice hervorgehe, nur der Gerichtshof der Europäischen Union einen wirksamen Rechtsbehelf bieten, wenn, wie im vorliegenden Fall, Einzelne im Rahmen einer Schadensersatzklage die Rechtmäßigkeit von mutmaßlich der Union zuzurechnenden Maßnahmen in Frage stellten, da die nationalen Gerichte nicht dafür gerüstet seien, in Bezug auf unter die GASP fallende Maßnahmen alle Rechtsbehelfe zu bieten, die erforderlich seien, um die Einhaltung von Art. 13 EMRK zu gewährleisten.

154 KS und KD schließen sich dem Vorbringen der Kommission an, während der Rat und der EAD ihm entgegentreten.

Würdigung durch den Gerichtshof

155 Mit dem ersten Teil ihres vierten Rechtsmittelgrundes wirft die Kommission dem Gericht im Wesentlichen vor, nicht die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über die Klage von KS und KD festgestellt zu haben.

156 In Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 126 und 136 des vorliegenden Urteils hat jedoch zum einen das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es sich für die Entscheidung über diese Klage für unzuständig erklärt hat, soweit mit dieser ein angeblicher Mangel an Ressourcen von Eulex Kosovo und die Beendigung des Exekutivmandats dieser Mission durch den Beschluss 2018/856 gerügt wurde. Somit hätte das Gericht erst recht keine ausschließliche Zuständigkeit für diese Entscheidung feststellen können.

157 Zum anderen genügt in Bezug auf die übrigen Handlungen und Unterlassungen, auf die sich die Klage bezieht, die Feststellung, dass das Gericht, wie sich aus Rn. 137 des vorliegenden Urteils ergibt, Rechtsfehler begangen hat, indem es sich mit der Begründung für unzuständig erklärt hat, dass sich diese Handlungen und Unterlassungen auf politische oder strategische Fragen betreffend die Festlegung und Durchführung der GASP bezögen, und zwar ohne dass geprüft zu werden bräuchte, ob das Gericht seine ausschließliche Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klage hätte feststellen müssen, soweit sie diese Handlungen und Unterlassungen betraf.

158 Unter diesen Umständen ist der erste Teil des vierten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-44/22 P zurückzuweisen.

Zur Klage vor dem Gericht

159 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

160 KS und KD beantragen, aufgrund ihres Alters und ihres Gesundheitszustands endgültig über ihre Klage zu entscheiden. In ihrer Rechtsmittelbeantwortung in der Rechtssache C-44/22 P haben sie jedoch beantragt, ihnen die Möglichkeit zu geben, einen neuen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo zu stellen, bevor der Gerichtshof über die vom Rat, der Kommission und dem EAD erhobenen Einreden der Unzulässigkeit entscheidet. Da das Gericht nicht über den ursprünglichen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo entschieden habe, seien sie im Verfahren vor dem Gericht unter Verstoß gegen Art. 41 der Charta und Art. 298 Abs. 1 AEUV geschädigt worden. In der mündlichen Verhandlung haben sie weiter ausgeführt, dass der Gerichtshof anders als in der Rechtssache, in der das Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 65 bis 68), ergangen sei, erst dann endgültig über die Zulässigkeit ihrer Klage entscheiden könne, wenn über diesen neuen Antrag entschieden worden sei. Hilfsweise beantragen KS und KD, die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen.

161 Die Kommission ist der Ansicht, dass der Rechtsstreit, was die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage von KS und KD angehe, nicht zur Entscheidung reif sei. Die vorliegenden Rechtssachen unterschieden sich nämlich von der Rechtssache, in der das Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 65 bis 68), ergangen sei und in der der Gerichtshof im Rahmen des Rechtsmittels tatsächlich über alle Angaben verfügt habe, um über die Zulässigkeit der Klage in Bezug auf die verschiedenen Beklagten im ersten Rechtszug entscheiden zu können.

162 Der Rat und der EAD haben u. a. in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass die Rechtssache an das Gericht zurückverwiesen werden müsse, damit dieses die fraglichen Einreden der Unzulässigkeit sowie gegebenenfalls die Begründetheit der Klage von KS und KD prüfen könne.

163 Im vorliegenden Fall hat jede bzw. jeder der Beklagten im ersten Rechtszug, d. h. der Rat, die Kommission und der EAD, mit den fraglichen Einreden der Unzulässigkeit geltend gemacht, dass die Klage von KS und KD unzulässig sei, soweit sie gegen sie bzw. ihn gerichtet sei. Für die Entscheidung über diese Einreden der Unzulässigkeit müssten jedoch komplexe Fragen zur Haftung bezüglich der verschiedenen mutmaßlichen Verstöße beantwortet werden, die nicht beantwortet werden könnten, ließe man die Prüfung der Begründetheit der Klage völlig außer Acht. Darüber hinaus würde eine solche Prüfung, die das Gericht nicht vorgenommen hat, eine Reihe von Beurteilungen tatsächlicher Art bedingen. Die Klage ist im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittelverfahren aber nicht in der Sache erörtert worden.

164 Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht über die erforderlichen Angaben verfügt, um endgültig über die Einreden der Unzulässigkeit und über die Begründetheit der Klage von KS und KD zu entscheiden.

165 Ferner ist, was den ursprünglichen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo betrifft, festzustellen, dass über diesen Antrag nicht zu entscheiden ist, da er nicht Gegenstand der vorliegenden Rechtsmittel ist. Zum einen haben KS und KD den angefochtenen Beschluss nämlich nicht insoweit förmlich angefochten, als das Gericht nicht über diesen Antrag entschieden hat. Zum anderen haben sie im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel keinen neuen Antrag auf Zugang zum OPLAN dieser Mission gestellt, sondern lediglich den Wunsch geäußert, einen solchen Antrag stellen zu können, bevor der Gerichtshof über die in Rede stehenden Einreden der Unzulässigkeit entscheide. Wie sich aus der vorstehenden Randnummer ergibt, sind die vorliegenden verbundenen Rechtssachen hinsichtlich dieser Einreden aber nicht entscheidungsreif.

166 Nach alledem ist die Sache zur Entscheidung über die Zulässigkeit und gegebenenfalls über die Begründetheit der Klage von KS und KD sowie über den ursprünglichen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo an das Gericht zurückzuverweisen.

Kosten

167 Da die Sache an das Gericht zurückverwiesen wird, ist die Entscheidung über die durch die vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 10. November 2021, KS und KD/Rat u. a. (T-771/20, EU:T:2021:798), wird insoweit aufgehoben, als sich das Gericht für die Entscheidung über die Klage von KS und KD mit der Begründung für offensichtlich unzuständig erklärt hat, dass sich diese auf politische oder strategische Fragen beziehe, die die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beträfen, und zwar soweit sich diese Klage bezog auf:

– **einen – von der Kommission zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, eingesetzt auf der Grundlage der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO, am 11. November 2015 in Bezug auf KS und am 19. Oktober 2016 in Bezug auf KD festgestellten – Verstoß gegen die Art. 2 und 3 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie gegen die Art. 2 und 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch die Mission Eulex Kosovo, da keine angemessenen Untersuchungen zum Verschwinden und zur Ermordung von Familienangehörigen von KS und KD durchgeführt worden sein sollen, weil die Mission nicht über das geeignete Personal zur Ausübung ihres Exekutivmandats verfügt haben soll;**

– **einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 der genannten Konvention sowie Art. 47 der genannten Charta wegen Fehlens von Bestimmungen, die Prozesskostenhilfe für dafür in Betracht kommende Beschwerdeführer in Verfahren vor der genannten Überwachungskommission vorsähen, und der Errichtung dieser Kommission ohne Befugnis zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen und ohne einen Rechtsbehelf bei von Eulex Kosovo begangenen Menschenrechtsverletzungen;**

– **das Nichtergreifen von Abhilfemaßnahmen zur vollständigen oder teilweisen Beendigung der im ersten und zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße, obwohl die Schlussfolgerungen der Überwachungskommission am 29. April 2016 der Europäischen Union durch den Leiter von Eulex Kosovo zur Kenntnis gebracht worden sein sollen;**

– **einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutivbefugnissen durch den Rat der Europäischen Union und den Europäischen Auswärtigen Dienst am 12. Oktober 2017, indem sie angegeben haben sollen, dass Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um Verbrechen, denen Familienangehörige von KS und KD zum Opfer gefallen seien,**

zu untersuchen, und dass die Überwachungskommission nicht als gerichtliche Instanz vorgesehen sei;

– **einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutiv- bzw. öffentlichen Befugnissen, weil nicht dafür gesorgt worden sein soll, dass der Fall von KD, der sich auf ein Kriegsverbrechen beziehen soll, Gegenstand einer gründlichen rechtlichen Prüfung durch Eulex Kosovo und/oder die auf Untersuchungen spezialisierte Staatsanwaltschaft sowie einer Strafverfolgung vor der Fachkammer für das Kosovo ist.**

2. **Im Übrigen werden die Rechtsmittel in den Rechtssachen C-29/22 P und C-44/22 P zurückgewiesen.**

3. **Die Sache wird zur Entscheidung über die Zulässigkeit und gegebenenfalls über die Begründetheit der Klage von KS und KD sowie über deren auf Vorlage der vollständigen Fassung des Einsatzplans (OPLAN) von Eulex Kosovo seit der Einrichtung dieser Mission gerichteten Beweisantrag an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.**

4. **Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften