

## URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

3. Februar 2017(\*)

„Institutionelles Recht – Europäische Bürgerinitiative – Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten sowie Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union – Verweigerung der Registrierung – Offenkundiges Fehlen legislativer Befugnisse der Kommission – Begründungspflicht – Art. 4 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011“

In der Rechtssache T-646/13

**Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe**, Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte E. Johansson, J. Lund und C. Lund, dann Rechtsanwälte E. Johansson und T. Hieber,

Kläger,

unterstützt durch

**Ungarn**, vertreten durch M. Fehér, A. Pálffy und G. Szima als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch H. Krämer als Bevollmächtigten,

Beklagte,

unterstützt durch

**Slowakische Republik**, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

und durch

**Rumänien**, vertreten durch R. Radu, R. Hațieganu, D. Bulancea und A. Wellman als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

betreffend eine auf Art. 263 AEUV gestützte Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung C (2013) 5969 final der Kommission vom 13. September 2013, den Antrag auf Registrierung der europäischen Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ zurückzuweisen,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen, der Richterin I. Pelikánová und des Richters E. Buttigieg (Berichterstatter),

Kanzler: S. Bukšek Tomac, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. September 2016 folgendes

## Urteil

### Sachverhalt

- 1 Am 15. Juli 2013 legte der Kläger, der aus Herrn Hans Heinrich Hansen, Herrn Hunor Kelemen, Herrn Karl-Heinz Lambertz, Frau Jannewietske Annie De Vries, Herrn Valentin Inzko, Herrn Alois Durnwalder und Frau Anke Spoorendonk bestehende Bürgerschaft für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe, der Europäischen Kommission den Vorschlag für eine Europäische Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (im Folgenden: geplante EBI) vor, die nach den Mindestinformationen, die gemäß Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1) in Verbindung mit Anhang II dieser Verordnung mitgeteilt wurden (im Folgenden: erforderliche Informationen), zum Gegenstand haben sollte, „die Europäische Union [aufzufordern], den Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union zu stärken“. Aus den im Rahmen der erforderlichen Informationen gemachten Angaben geht ferner hervor, dass das Ziel der europäischen Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) darin bestand, die Europäische Union aufzufordern, „ein Bündel von Rechtsakten zu erlassen, um den Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt [in ihrem Gebiet] zu stärken“, und dass dies „politische Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichheit, Inhalte audiovisueller und anderer Medien und regionale (staatliche) Unterstützung ein[schließt]“.
- 2 Außerdem geht aus den genaueren Informationen, die im Einklang mit dem letzten Absatz von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 den erforderlichen Informationen als Anhang beigelegt wurden (im Folgenden: zusätzliche Informationen), hervor, dass die geplante EBI den Erlass einer Reihe von Rechtsakten zum Ziel hat, die in den Abschnitten 2 bis 7 der zusätzlichen Informationen aufgezählt und beschrieben werden. In Abschnitt 8 („salvatorische Klausel“) geben die Organisatoren an, dass die geplante EBI für jeden der vorgeschlagenen Rechtsakte als Richtschnur die ihr am geeignetsten erscheinende Rechtsgrundlage und Art des zu erlassenden Rechtsakts nenne, dass jeder Vorschlag gesondert zu prüfen sei und dass die Unzulässigkeit einer oder mehrerer Vorschläge nicht zur Unzulässigkeit der übrigen, in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Vorschläge führen sollte.
- 3 Mit ihrer Entscheidung C (2013) 5969 final vom 13. September 2013 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) lehnte die Kommission die Registrierung der geplanten EBI mit der Begründung ab, dass sie offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

## Verfahren und Anträge der Parteien

- 4 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 25. November 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
- 5 Der Kläger beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 6 Die Kommission beantragt,
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
  - dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.
- 7 Mit Beschluss des Präsidenten der Ersten Kammer vom 4. September 2014 sind Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Klägers sowie die Slowakische Republik und Rumänien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

## Rechtliche Würdigung

- 8 Die Klage wird auf zwei Klagegründe gestützt, mit denen ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sowie die Verletzung von Art. 11 EUV, Art. 24 Abs. 1 AEUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gerügt werden.
- 9 Der Kläger, unterstützt durch Ungarn, wirft der Kommission vor, sie habe in der angefochtenen Entscheidung ohne nähere Erläuterung lediglich ausgeführt, dass bestimmte Themen, in Bezug auf die sie im Anhang zur geplanten EBI aufgefordert worden sei, Vorschläge für Rechtsakte der Union vorzulegen, im Rahmen ihrer Befugnis lägen, und daraus gefolgert, dass die Registrierung der geplanten EBI insgesamt abzulehnen sei, weil die Verordnung Nr. 211/2011 die teilweise Registrierung einer geplanten EBI nicht vorsehe. Die Einhaltung der Begründungspflicht sei umso wichtiger, als zum einen die EBI ein Instrument der demokratischen Teilhabe der Bürger am Gesetzgebungsverfahren darstelle, das zugänglich und einfach anzuwenden sein müsse, und zum anderen die Organisatoren einer geplanten EBI im Allgemeinen keine Juristen seien.
- 10 Erstens hätte die Kommission unter den im Anhang zur geplanten EBI aufgeführten Vorschlägen diejenigen benennen müssen, die ihrer Auffassung nach offenkundig außerhalb ihrer Befugnisse lägen. Zweitens hätte sie für jeden der fraglichen Vorschläge die Gründe nennen müssen, aus denen sie zu diesem Ergebnis gekommen sei. Mangels Begründung könnten die Organisatoren nicht wissen, für welche Teile der geplanten EBI sie belegen müssten, dass ihr Antrag berechtigt sei, und sie seien nicht in der Lage, die geplante EBI gegebenenfalls der Rechtsauffassung der Kommission anzupassen, um ihr einen neuen Vorschlag vorzulegen. Des Weiteren würde die Haltung der Kommission die Initiatoren der geplanten EBI dazu veranlassen, die elf Maßnahmen, auf die sie abziele, einzeln vorzulegen, was dem Grundsatz der Verfahrensökonomie widerspreche und nicht dazu beitrage, im Sinne des zweiten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 211/2011 die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.
- 11 Entgegen der Ansicht der Kommission seien die im Anhang einer geplanten EBI enthaltenen

Informationen über ihren Gegenstand, hier Informationen über elf konkrete Vorschläge für den Erlass von Rechtsakten, ebenso bedeutsam wie die nach Anhang II Nr. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 mitgeteilten Informationen. Nach Anhang II dürfe nämlich die Beschreibung des Gegenstands im Text des Antrags auf Registrierung „höchstens 200 Zeichen“ umfassen, während die Organisatoren einer geplanten EBI die Möglichkeit hätten, „genauere Informationen“, u. a. zu ihrem „Gegenstand“, „in einem Anhang zur Verfügung [zu] stellen“.

- 12 Drittens hätten in der angefochtenen Entscheidung die Gründe angegeben werden müssen, aus denen die Kommission zu dem Ergebnis gekommen sei, dass die Verordnung Nr. 211/2011 sie nicht dazu ermächtige, nur einen Teil einer geplanten EBI zu registrieren. Weder der Wortlaut der Verordnung noch die Verträge stützten nämlich eine solche Auslegung. Dies gelte umso mehr, als in der geplanten EBI ausdrücklich angegeben worden sei, dass ihre Organisatoren wünschten, dass die Kommission jeden der elf im Anhang benannten Vorschläge einzeln prüfe und dass die Unzulässigkeit eines Teils von ihnen keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der übrigen Vorschläge habe. Die Ausübung der Rechte von Bürgern, die keine Fachjuristen seien, und die Wichtigkeit der EBI als Instrument der direkten Demokratie erlegten der Kommission eine solche Begründungspflicht auf.
- 13 Die Kommission, die von der Slowakischen Republik und Rumänien unterstützt wird, trägt vor, die angefochtene Entscheidung enthalte die wesentlichen Gründe für die Verweigerung der Registrierung hinsichtlich des im Text des Vorschlags formulierten Gegenstands der EBI, der im Schutz von Minderheiten sowie in der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt bestehe. Aus der Zielsetzung von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 ergebe sich, dass der Gegenstand einer EBI im Text des Vorschlags abschließend festgelegt werde, wohingegen Ausführungen im Anhang zu einer geplanten EBI lediglich indikativen und informatorischen Charakter hätten und ihren Gegenstand weder einschränken noch erweitern könnten. Dieses Ergebnis werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Kommission im Anhang zur geplanten EBI von deren Organisatoren dazu aufgefordert werde, für jedes der dort genannten Themen einzeln zu prüfen, ob der Vorschlag offenkundig unzulässig sei.
- 14 Des Weiteren sei in der angefochtenen Entscheidung klar dargelegt worden, dass die Registrierung einer geplanten EBI zu verweigern sei, wenn sie – wie im vorliegenden Fall – teilweise außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. In diesem Zusammenhang sei sie nicht verpflichtet, die Gründe darzulegen, auf denen die von ihr zugrunde gelegte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 beruhe, es sei denn, in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei, wären – anders als im vorliegenden Fall – entgegenstehende rechtliche Gesichtspunkte vorgetragen worden.
- 15 Nach ständiger Rechtsprechung besteht der Zweck der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Pflicht zur Begründung eines in einem Einzelfall ergangenen Beschlusses darin, dem Betroffenen ausreichende Angaben an die Hand zu geben, um festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des geprüften Beschlusses auszuüben. Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011, wonach die Kommission die Organisatoren über die Gründe für die Verweigerung der Registrierung einer geplanten EBI unterrichtet, stellt eine spezielle Ausprägung dieser Begründungspflicht im Bereich der EBI dar (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 22 und 23).
- 16 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung muss die durch Art. 296 AEUV vorgeschriebene

Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein. Das Begründungserfordernis ist anhand der Umstände des Einzelfalls, insbesondere anhand des Inhalts des Rechtsakts und der Art der angeführten Gründe, zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 24).

- 17 Im vorliegenden Fall ist die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI geeignet, die tatsächliche Wirksamkeit des in Art. 24 Abs. 1 AEUV verankerten Rechts der Bürger zu beeinträchtigen, eine derartige Initiative zu ergreifen. Folglich muss aus einem solchen Rechtsakt klar hervorgehen, mit welchen Gründen die Verweigerung gerechtfertigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 25).
- 18 Ein Bürger, der eine geplante EBI vorgelegt hat, muss nämlich in die Lage versetzt werden, die Gründe zu verstehen, aus denen sie von der Kommission nicht registriert wird, so dass die mit einer solchen EBI befasste Kommission diese zu würdigen, aber auch die verschiedenen Gründe für ihre Weigerung in Anbetracht der damit verbundenen Auswirkungen auf die tatsächliche Ausübung des im Vertrag verankerten Rechts anzugeben hat. Dies ergibt sich schon aus der Natur dieses Rechts, das, wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union durch Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben der Union führen soll (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 26).
- 19 In der angefochtenen Entscheidung weist die Kommission darauf hin, dass die geplante EBI hauptsächlich auf den Erlass einer Reihe von Rechtsakten der Union abziele, mit denen der Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten verbessert sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union gestärkt werden sollten. Sie weist ferner darauf hin, dass in der geplanten EBI hierfür die Art. 19, 20, 25, 62, 79, 107 bis 109, 118, 165, 167, 173, 177, 178 und 182 AEUV, die Art. 2 und 3 EUV sowie die Art. 21 und 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) als mögliche Rechtsgrundlagen genannt würden.
- 20 In der angefochtenen Entscheidung heißt es hierzu, dass die Wahrung der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, zwar zu den in Art. 2 EUV angeführten Werten der Union zähle, doch biete keine Bestimmung der Verträge eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten zur Förderung dieser Rechte. Überdies müssten die Unionsorgane zwar nach Art. 3 Abs. 3 EUV die kulturelle und sprachliche Vielfalt wahren und nach Art. 21 Abs. 1 der Charta Diskriminierungen wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit vermeiden, doch biete keine dieser Bestimmungen eine Rechtsgrundlage dafür, dass die Organe zu diesem Zweck tätig würden.
- 21 Die Kommission fügt hinzu, einige der im Anhang zur geplanten Initiative geforderten Rechtsakte, die geeignet seien, zur Erreichung ihres Hauptziels, des Schutzes der Angehörigen von Minderheiten, beizutragen, könnten für sich genommen innerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Die Verordnung über die Bürgerinitiative sehe aber die Registrierung eines oder mehrerer Teile einer geplanten Initiative nicht vor. Im Ergebnis gebe es in den Verträgen keine Rechtsgrundlage für die Vorlage des gesamten Bündels der im Antrag auf Registrierung genannten Vorschläge, so dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

- 22 Auch wenn somit aus der angefochtenen Entscheidung klar hervorgeht, dass die Kommission die Registrierung der geplanten EBI wegen Nichterfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzung verweigert und dafür eine Begründung geliefert hat, ist festzustellen, dass diese in Anbetracht der oben in den Rn. 17 und 18 angeführten Rechtsprechung offensichtlich unzureichend ist, insbesondere unter Berücksichtigung der zusätzlichen, von den Organisatoren im Anhang der geplanten EBI zur Verfügung gestellten Informationen in Bezug auf den Erlass spezieller Rechtsakte der Union in den verschiedenen dort aufgezählten Bereichen zur Erreichung des Ziels der fraglichen Initiative.
- 23 Der Anhang der geplanten EBI enthält nämlich eingehende, in acht Abschnitte unterteilte zusätzliche Informationen über ihren konkreten Umfang. Sie wurden nach Maßgabe des letzten Absatzes von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegt, der bestimmt, dass die Organisatoren in einem Anhang zu ihrer geplanten EBI genauere Informationen zu deren Gegenstand, Zielen und Hintergrund zur Verfügung stellen und Entwürfe für Rechtsakte unterbreiten können.
- 24 Dabei werden im Anschluss an einen ersten Abschnitt, in dem es um die Bedeutung geht, die die Union, u. a. durch eine Reihe in den Verträgen enthaltener Bestimmungen wie der Art. 1 bis 3 EUV sowie der Art. 9 und 10 AEUV, der Achtung und dem Schutz von Minderheiten sowie der Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt beimisst, in den Abschnitten 2 bis 7 des Anhangs zur geplanten EBI elf Bereiche dargestellt, in denen die Unionsorgane Vorschläge für Rechtsakte ausarbeiten sollen, wobei zu diesem Zweck genaue Angaben zu den Arten der zu erlassenden Rechtsakte, ihrem Inhalt und den entsprechenden Rechtsgrundlagen im AEU-Vertrag gemacht werden.
- 25 Die geplante EBI zielt im Einzelnen auf den Erlass folgender Rechtsakte ab:
- eine Empfehlung des Rates „zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt in der Union“ auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich AEUV (Abschnitt 2.1),
  - einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Anpassung „von Förderprogrammen, um den Zugang kleiner Regional- und Minderheitensprachen zu ihnen zu erleichtern“ (Abschnitt 2.2),
  - einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Schaffung eines Zentrums für Sprachenvielfalt, das dazu dienen soll, das Bewusstsein für die Bedeutung von Regional- und Minderheitensprachen zu stärken und die Vielfalt auf allen Ebenen zu fördern, und das im Wesentlichen durch die Union finanziert werden soll (Abschnitt 2.3),
  - einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage der Art. 177 und 178 AEUV zur Anpassung der gemeinsamen Bestimmungen für die regionalen Fördermittel der Union dahin gehend, dass Minderheitenschutz sowie die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt als thematische Ziele einbezogen werden (Abschnitt 3.1),
  - einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 3 AEUV und Art. 182 Abs. 1 AEUV mit dem Ziel einer

Änderung der Verordnung über das Programm „Horizont 2020“ zur Verbesserung der Forschung über den Mehrwert, den nationale Minderheiten sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der Union bieten können (Abschnitt 3.2),

- einen Vorschlag für eine Richtlinie, eine Verordnung oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 20 Abs. 2 AEUV und Art. 25 AEUV zur Stärkung der Stellung von Bürgern, die einer nationalen Minderheit angehören, innerhalb der Union mit dem Ziel, dafür Sorge zu tragen, dass ihre berechtigten Anliegen bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden (Abschnitt 4),
- Vorschläge für wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung auch in Bezug auf nationale Minderheiten, und zwar u. a. durch die Überarbeitung bestehender Richtlinien des Rates im Bereich der Gleichbehandlung auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV (Abschnitt 5.1),
- Vorschläge für die Änderung der Rechtsvorschriften der Union, um eine annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 AEUV (Abschnitt 5.2),
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 118 AEUV zur Einführung eines einheitlichen Urheberrechts, das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten (Abschnitt 6.1),
- einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. 2010, L 95, S. 1), um den freien Dienstleistungsverkehr und den Empfang audiovisueller Inhalte in Regionen, in denen Angehörige nationaler Minderheiten wohnen, zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 AEUV und Art. 62 AEUV (Abschnitt 6.2), und
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates oder der Kommission oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 109 AEUV, Art. 108 Abs. 4 AEUV oder Art. 107 Abs. 3 Buchst. e AEUV zur Gruppenfreistellung von Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert werden (Abschnitt 7).

26 In einem letzten Abschnitt stellen die Organisatoren klar, dass der Erlass aller in den vorherigen Abschnitten angesprochenen Vorschläge für Rechtsakte eine erhebliche Verbesserung des Schutzes von Minderheiten in der Union darstellen würde und dass die Angaben zur Art des Rechtsakts und zu den Rechtsgrundlagen lediglich als Richtschnur zu verstehen seien. Auch wenn ihrer Ansicht nach alle Vorschläge in die Zuständigkeit der Kommission fielen, werde davon ausgegangen, dass jeder Vorschlag individuell geprüft werde und dass die etwaige Einstufung eines Vorschlags als unzulässig durch die Kommission keine Auswirkung auf die übrigen, für zulässig befundenen Vorschläge habe.

27 Aus der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass die Kommission keine Angaben dazu gemacht hat, welche der elf Vorschläge für Rechtsakte ihrer Ansicht nach offenkundig außerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, und dass sie ihre Beurteilung trotz der genauen Angaben der Organisatoren zur Art der

vorgeschlagenen Rechtsakte sowie zu ihren jeweiligen Rechtsgrundlagen und ihrem Inhalt nicht begründet hat.

- 28 Auch wenn nämlich, wie aus Rn. 19 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in der angefochtenen Entscheidung die verschiedenen von den Organisatoren in den zusätzlichen Informationen zur Stützung ihrer geplanten EBI angeführten Rechtsgrundlagen wiedergegeben werden und sodann darauf hingewiesen wird, dass die Kommission bei einigen der in diesen Informationen angesprochenen Rechtsakten befugt sein könnte, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, wird in der Entscheidung lediglich auf Art. 2 und Art. 3 Abs. 3 EUV sowie auf Art. 21 Abs. 1 der Charta eingegangen, die im ersten Abschnitt des Anhangs der geplanten EBI genannt sind, und dann festgestellt, dass der Antrag insgesamt abzulehnen sei, da eine geplante EBI nicht in Teilen registriert werden könne.
- 29 Infolgedessen war für die Organisatoren – selbst wenn die von der Kommission in der Sache vertretene These zutreffen sollte, dass eine für teilweise unzulässig befundene geplante EBI unabhängig von ihrem Inhalt nicht registriert werden könne – jedenfalls weder ersichtlich, welche der im Anhang zur geplanten EBI angeführten Vorschläge nach Ansicht der Kommission außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 liegen, noch erfuhren sie die Gründe für diese Beurteilung. Somit waren sie daran gehindert, die Richtigkeit dieser Beurteilung in Frage zu stellen, und das Gericht ist daran gehindert, die Beurteilung der Kommission auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Ohne eine vollständige Begründung wäre es zudem kaum möglich, eine neue, den Einwänden der Kommission gegen die Zulässigkeit bestimmter Vorschläge Rechnung tragende geplante EBI vorzulegen, was zugleich die Verwirklichung der im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 angeführten Zielsetzung gefährdet, den Bürger zur Teilnahme am demokratischen Leben zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.
- 30 Dies gilt umso mehr, als, wie die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, die im eigentlichen Antrag auf Registrierung enthaltenen Informationen, die als erforderliche Informationen geliefert wurden, nicht die einzigen sind, die sie bei der Prüfung zu berücksichtigen hat, ob die geplante EBI die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzungen für die Registrierung erfüllt.
- 31 In Anhang II („Erforderliche Informationen zur Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative“) der Verordnung Nr. 211/2011, auf den Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Bezug nimmt und der ebenso verbindlich ist wie die Verordnung selbst (Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 45), heißt es nämlich, dass zu den zwecks Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative im Online-Register der Kommission bereitzustellenden Informationen u. a. der „Gegenstand in höchstens 200 Zeichen“ und „eine Beschreibung der Ziele der geplanten Bürgerinitiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird, in höchstens 500 Zeichen“ gehören, wobei die Organisatoren „genauere Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und [zum] Hintergrund der geplanten Bürgerinitiative in einem Anhang zur Verfügung stellen“ sowie „einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten“ können.
- 32 Entgegen der von der Kommission in ihren Schriftsätzen vertretenen Auffassung beschränken sich die „in Anhang II [der Verordnung Nr. 211/2011] genannten Informationen“, auf die Art. 4 der Verordnung Bezug nimmt, daher nicht auf die Mindestinformationen, die nach diesem Anhang zwecks Registrierung des Antrags bereitzustellen sind (Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 48). Mit dem den Organisatoren der geplanten Initiative nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 zustehenden

Recht, zusätzliche Informationen oder auch einen Entwurf für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, korreliert nämlich die Verpflichtung der Kommission, diese Informationen ebenso wie alle anderen in Anwendung dieses Anhangs bereitgestellten Informationen im Einklang mit dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zu prüfen, der die Verpflichtung des zuständigen Organs umfasst, alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 49, 50, 56 und 57). Somit muss sie ihre Entscheidung im Licht all dieser Informationen unter Einhaltung der oben in den Rn. 17 und 18 wiedergegebenen Anforderungen begründen, wobei sie unter der Kontrolle des Unionsrichters steht.

33 Nach alledem enthält die angefochtene Entscheidung offenkundig keine hinreichenden Anhaltspunkte, um es dem Kläger zu ermöglichen, die Gründe für die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI in Anbetracht der verschiedenen darin enthaltenen Informationen zu erfahren und darauf zu reagieren, und um es dem Gericht zu ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Registrierung zu überprüfen.

34 Im Ergebnis ist somit – ohne dass es erforderlich wäre, auf die Rüge des Klägers einzugehen, wonach die Kommission zudem hätte darlegen müssen, welche Gründe ihre Auslegung stützen, der zufolge eine geplante EBI nicht registriert werden könne, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen teilweise außerhalb der Befugnis dieses Organs lägen, einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen – festzustellen, dass die Kommission ihre Begründungspflicht verletzt hat, da sie weder angegeben hat, welche der im Anhang der geplanten EBI genannten Maßnahmen nicht in ihre Zuständigkeit fallen, noch die Gründe genannt hat, auf denen diese Schlussfolgerung beruht. Der Klage ist daher allein aus diesem Grund stattzugeben, ohne dass der zweite Klagegrund geprüft zu werden braucht.

### **Kosten**

35 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist und der Kläger beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, hat sie neben ihren eigenen Kosten auch die Kosten des Klägers zu tragen. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Entscheidung C (2013) 5969 final der Kommission vom 13. September 2013, mit der der Antrag auf Registrierung der europäischen Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ zurückgewiesen wurde, wird für nichtig erklärt.**
- 2. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Bürgerausschusses für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe.**
- 3. Ungarn, die Slowakische Republik und Rumänien tragen ihre eigenen Kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Februar 2017.

Der Kanzler

Der Präsident

E. Coulon

H. Kanninen

---

\* [Verfahrenssprache](#): Deutsch.