



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

10. Mai 2016\*

„Institutionelles Recht — Europäische Bürgerinitiative — Kohäsionspolitik — Regionen mit einer nationalen Minderheit — Ablehnung der Registrierung — Offenkundiges Fehlen von Befugnissen der Kommission — Art. 4 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011“

In der Rechtssache T-529/13

**Balázs-Árpád Izsák**, wohnhaft in Târgu Mureș (Rumänien),

**Attila Dabis**, wohnhaft in Budapest (Ungarn),

Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwältin J. Tordáné dr. Petneházy, dann Rechtsanwalt D. Sobor,

Kläger,

unterstützt durch

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

Streithelfer,

gegen

**Europäische Kommission**, zunächst vertreten durch H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblyté und P. Hetsch, dann durch K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämer und B.-R. Killmann als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

**Hellenische Republik**, vertreten durch E.-M. Mamouna als Bevollmächtigte,

**Rumänien**, vertreten durch R. Radu, R. Hațieganu, D. Balancea und M. Bejenar als Bevollmächtigte,

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

Streithelfer,

\* Verfahrenssprache: Ungarisch.

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses C (2013) 4975 final der Kommission vom 25. Juli 2013, mit dem die Registrierung der geplanten Bürgerinitiative der Kläger abgelehnt wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

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

Kanzler: S. Bukšek Tomac, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 2015

folgendes

## Urteil

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Am 18. Juni 2013 legten die Kläger, Herr Balázs-Árpád Izsák und Herr Attila Dabis, zusammen mit fünf weiteren Personen der Europäischen Kommission eine geplante Bürgerinitiative mit der Bezeichnung „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures) (im Folgenden: streitige Bürgerinitiative) gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV und der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65, S. 1) vor.
- 2 Die Kläger stellten in dem zu diesem Zweck von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Register (im Folgenden: Register) gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 die in Anhang II dieser Verordnung genannten Mindestinformationen (im Folgenden: erforderliche Informationen), insbesondere eine kurze Darstellung des Gegenstands und der Ziele der streitigen Bürgerinitiative, bereit.
- 3 Nach den von den Klägern im Rahmen der erforderlichen Informationen gemachten Angaben sollte mit der streitigen Bürgerinitiative erreicht werden, dass die Kohäsionspolitik der Europäischen Union denjenigen Regionen besondere Aufmerksamkeit widmet, deren ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Besonderheiten von denjenigen der angrenzenden Regionen abweichen. Für diese Regionen, einschließlich geografischer Gebiete ohne Strukturen mit Verwaltungszuständigkeiten, sollten die Vermeidung jeden Unterschieds oder Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung im Vergleich zu den angrenzenden Regionen, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Erhaltung der Bedingungen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in einer Weise gewährleistet werden, dass ihre Besonderheiten unverändert bleiben. Hierzu sollten diese Regionen die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu den verschiedenen Fonds der Union haben, und ihnen sollten die Erhaltung ihrer Besonderheiten sowie eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung garantiert werden, so dass die Entwicklung der Union nachhaltig verlaufen kann und ihre kulturelle Vielfalt erhalten bleibt.
- 4 In einem Anhang zu den im Rahmen der erforderlichen Informationen gemachten Angaben stellten die Kläger gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 genauere Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und zu dem Hintergrund der streitigen Bürgerinitiative zur Verfügung (im Folgenden: Zusatzinformationen).

- 5 Aus diesen Zusatzinformationen ergibt sich zum einen, dass die Regionen mit einer nationalen Minderheit nach der Vorstellung der Kläger Regionen und geografischen Gebieten entsprechen, die nicht notwendigerweise über Strukturen mit Verwaltungszuständigkeiten verfügen, in denen jedoch Gemeinschaften angesiedelt sind, deren ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Besonderheiten von denjenigen der in den angrenzenden Regionen ansässigen Bevölkerungsgruppen abweichen, und die auf lokaler Ebene eine Mehrheit bilden oder aus einer großen Zahl von Personen bestehen, während sie auf nationaler Ebene nur eine Minderheit darstellen, und die (im Wege eines Referendums) ihren Willen zum Ausdruck gebracht haben, innerhalb des betroffenen Mitgliedstaats über einen Autonomiestatus zu verfügen (im Folgenden: Regionen mit einer nationalen Minderheit). Nach Ansicht der Kläger sind diese Regionen mit einer nationalen Minderheit Hüterinnen uralter europäischer Kulturen und Sprachen und stellen wichtige Quellen der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union und darüber hinaus Europas dar.
- 6 Zum anderen ergibt sich aus den Zusatzinformationen, dass der Vorschlag für einen Rechtsakt der Union (im Folgenden: vorgeschlagener Rechtsakt) in erster Linie die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen gewährleisten soll, indem jeder Unterschied oder Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit einer nationalen Minderheit im Vergleich zu den angrenzenden Regionen vermieden wird und die Erhaltung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Regionen mit einer nationalen Minderheit in einer Weise ermöglicht wird, die ihre Besonderheiten nicht beeinträchtigt. Die Kläger sind der Ansicht, die in den Art. 174 bis 178 AEUV geregelte Kohäsionspolitik müsse, um im Einklang mit den in den Art. 2 und 3 EUV niedergelegten grundlegenden Werten zu sein, dazu beitragen, die den Regionen mit einer nationalen Minderheit eigenen ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten, die durch die wirtschaftliche Integration Europas bedroht seien, zu erhalten und die Hindernisse und Diskriminierungen, die die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen beeinträchtigten, zu beseitigen. Der vorgeschlagene Rechtsakt müsse den Regionen mit einer nationalen Minderheit daher die gleiche Zugangsmöglichkeit zu Fonds, Mitteln und Programmen der Kohäsionspolitik der Union gewähren wie den derzeit förderfähigen Regionen, die in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS [Nomenclature des unités territoriales statistiques]) (Abl. L 154, S. 1) aufgeführt seien. Diese Garantien könnten die Schaffung regionaler autonomer Institutionen umfassen, die mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet seien, um den Regionen mit einer nationalen Minderheit zu helfen, ihre nationalen, sprachlichen und kulturellen Besonderheiten sowie ihre Identität zu bewahren.
- 7 Zu diesem Zweck müsse der vorgeschlagene Rechtsakt zum einen den Begriff der „Region mit einer nationalen Minderheit“ definieren, indem er erstens auf die in bestimmten völkerrechtlichen Verträgen genannten Konzepte und Ziele, u. a. auf die Definition der „nationalen Minderheit“ in der Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 1. Februar 1993 über ein die Rechte nationaler Minderheiten betreffendes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, zweitens auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, drittens auf die Rechtsprechung zur am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, viertens auf Art. 3 EUV und auf Art. 167 AEUV und fünftens auf den von den betroffenen Gemeinschaften (im Wege eines Referendums) zum Ausdruck gebrachten Willen, innerhalb des betroffenen Mitgliedstaats über einen Autonomiestatus zu verfügen, Bezug nehme. Zum anderen müsse dieser Rechtsakt die innerhalb der Union bestehenden Regionen mit einer nationalen Minderheit gemäß der vorgenannten Definition namentlich bezeichnen. Anschließend seien diese Regionen in die gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (im Folgenden: NUTS) in Anhang I der Verordnung Nr. 1059/2003 aufzunehmen.
- 8 Um zu vermeiden, dass die Fonds, Mittel und Programme der Kohäsionspolitik der Union von den nationalen Verwaltungsbehörden zur Finanzierung von Politiken verwendet würden, die gegen nationale Minderheiten gerichtet seien, müsse im vorgeschlagenen Rechtsakt ferner erklärt werden,

dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen und Zusagen gegenüber nationalen Minderheiten unverzüglich und in vollem Umfang nachzukommen, und dass die Verletzung oder Nichteinhaltung dieser Zusagen durch einen Mitgliedstaat einer Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte gleichkomme, auf die das in Art. 7 EUV beschriebene Verfahren Anwendung finde und die den Rat der Europäischen Union dazu veranlassen könne, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiteten.

- 9 Am 25. Juli 2013 erließ die Kommission den Beschlusses C (2013) 4975 final, mit dem die Registrierung der streitigen Bürgerinitiative abgelehnt wurde (im Folgenden: angefochtener Beschluss), weil aus einer eingehenden Prüfung der in dieser geplanten Bürgerinitiative angeführten Vertragsbestimmungen sowie aller anderen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen hervorgehe, dass diese geplante Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge vorzulegen.

### **Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten**

- 10 Mit Klageschrift, die am 27. September 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben.
- 11 Die Kommission hat am 3. Januar 2014 ihre Klagebeantwortung eingereicht.
- 12 Die Slowakische Republik hat mit Schriftsatz, der am 18. Februar 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.
- 13 Die Kläger haben am 21. Februar 2014 eine Erwiderung eingereicht.
- 14 Mit Schriftsatz, der am 3. März 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Ungarn beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kläger zugelassen zu werden.
- 15 Mit Schriftsätzen, die am 7. bzw. 12. März 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Hellenische Republik und Rumänien beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.
- 16 Am 7. April 2014 hat die Kommission eine Gegenerwiderung eingereicht.
- 17 Nach Eingang der Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten hat der Präsident der Ersten Kammer mit Beschluss vom 12. Mai 2014 den Anträgen der Slowakischen Republik, Ungarns, der Hellenischen Republik und Rumäniens auf Zulassung als Streithelfer stattgegeben.
- 18 Die Slowakische Republik sowie Ungarn und Rumänien haben ihre Streithilfeschriftsätze am 23. bzw. am 25. Juni 2014 eingereicht. Die Hellenische Republik hat keinen Streithilfeschriftsatz eingereicht.
- 19 Mit Schriftsätzen, die am 18. und 23. Juni 2014 bzw. am 25. August 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben Județul Covasna (Verwaltungsbezirk Covasna, Rumänien), Bretagne réunie und Obec Debrad' (Gemeinde Debrad', Slowakische Republik) beantragt, in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kläger zugelassen zu werden.
- 20 Nach Eingang der Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten hat der Präsident der Ersten Kammer mit Beschluss vom 18. Mai 2015 die Anträge von Județul Covasna, von Bretagne réunie und von Obec Debrad' auf Zulassung als Streithelfer zurückgewiesen.

- 21 Auf Vorschlag der Berichterstatterin hat das Gericht beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und hat im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 Abs. 3 Buchst. b seiner Verfahrensordnung die Parteien aufgefordert, schriftlich zu bestimmten Aspekten des Rechtsstreits Stellung zu nehmen. Die Parteien haben diesen Aufforderungen innerhalb der gesetzten Frist Folge geleistet. In ihrer Antwort haben die Kläger erklärt, sie verzichteten auf den Antrag, die Kommission zu verpflichten, die streitige Bürgerinitiative zu registrieren und alle erforderlichen rechtlichen Maßnahmen zu ergreifen.
- 22 In der Sitzung vom 15. Dezember 2015 haben die Parteien – mit Ausnahme der Hellenischen Republik, deren Vertreter zu dieser Sitzung nicht erschienen ist – mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet. In dieser Sitzung hat die Kommission das Gericht darüber informiert, dass die Kläger die von ihr in der vorliegenden Rechtssache eingereichte Klagebeantwortung auf der Website der streitigen Bürgerinitiative veröffentlicht und sich trotz entsprechender Aufforderung der Kommission geweigert hätten, sie zu entfernen. Die Kommission hat das Gericht aufgefordert, dieses missbräuchliche Verhalten der Kläger im Rahmen der Kostenverteilung zu berücksichtigen. Die Kläger haben die von der Kommission beanstandeten Tatsachen nicht bestritten, jedoch geltend gemacht, dass ihr Verhalten keinen Rechtsmissbrauch darstelle, da es keine Vorschrift gebe, die dies verbiete. Sie haben daher das Gericht ersucht, die allgemeine Kostenregelung anzuwenden.
- 23 Nach Anpassung ihrer Anträge (oben, Rn. 21) beantragen die Kläger, unterstützt durch Ungarn,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 24 Die Kommission beantragt,
- die Klage als teilweise unzulässig und im Übrigen als unbegründet abzuweisen;
  - den Klägern und Ungarn die Kosten aufzuerlegen.
- 25 Auch wenn die Hellenische Republik keinen förmlichen Antrag gestellt hat, ist davon auszugehen, dass sie sich als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission diesen Anträgen ohne Weiteres anschließt.
- 26 Die Slowakische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission beantragt,
- die Klage als teilweise unzulässig und im Übrigen als unbegründet abzuweisen;
  - den Klägern die Kosten aufzuerlegen.
- 27 Als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission schließt sich Rumänien diesen Anträgen, soweit sie auf die Abweisung der Klage als teilweise unzulässig und im Übrigen als unbegründet gerichtet sind, im Wesentlichen an.

## Rechtliche Würdigung

### *Zur Zulässigkeit einzelner Rügen*

- 28 In ihrer Erwiderung bringen die Kläger, unterstützt von Ungarn, im Wesentlichen Rügen vor, mit denen sie zum einen einen Ermessensmissbrauch sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und zum anderen eine unzutreffende Auslegung von Art. 352 AEUV geltend machen.
- 29 Auf die Aufforderung des Gerichts, zu diesem Aspekt des Rechtsstreits Stellung zu nehmen (oben, Rn. 21), hat sich die Kommission, unterstützt von der Slowakischen Republik, auf die Unzulässigkeit der Rüge eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung berufen, da diese Rüge erst in der Erwiderung erstmals geltend gemacht worden sei und nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 erfülle.
- 30 Was die Rüge der unzutreffenden Auslegung von Art. 352 AEUV betrifft, hat die Kommission, unterstützt von Rumänien und der Slowakischen Republik, ebenfalls beantragt, sie als unzulässig zurückzuweisen, da sie erstmals in der Erwiderung geltend gemacht worden sei.
- 31 Die Kläger halten dem entgegen, sie hätten diese Rügen in Beantwortung des Vorbringens der Kommission in deren Klagebeantwortung vorgebracht, und machen geltend, dass es sich bei diesen Rügen nur um eine Erweiterung der bereits in ihrer Klageschrift enthaltenen Rügen handele.
- 32 Nach Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 können nach Eingang der Klageschrift keine neuen Angriffsmittel mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Umstände gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Jedoch muss ein Vorbringen, das eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt und das in engem Zusammenhang mit diesem steht, für zulässig erklärt werden (vgl. Urteil vom 15. Oktober 2008, Mote/Parlament, T-345/05, Slg. EU:T:2008:440, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das Gleiche gilt für eine zur Stützung eines Klagegrundes geltend gemachte Rüge (vgl. Urteil vom 19. März 2013, In 't Veld/Kommission, T-301/10, Slg. EU:T:2013:135, Rn. 97 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Um als Erweiterung eines Klagegrundes oder einer Rüge, die bereits vorgetragen worden sind, angesehen werden zu können, muss ein neues Vorbringen mit den ursprünglich in der Klageschrift dargelegten Klagegründen oder Rügen einen so engen Zusammenhang aufweisen, dass es als Bestandteil der üblichen sich in einem streitigen Verfahren entwickelnden Erörterung angesehen werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. November 2013, Groupe Gascogne/Kommission, C-58/12 P, Slg. EU:C:2013:770, Rn. 31).
- 34 Im vorliegenden Fall waren die oben in Rn. 28 genannten Rügen eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung sowie der unzutreffenden Auslegung von Art. 352 AEUV tatsächlich nicht in der Klageschrift enthalten.
- 35 Die Rügen eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung entsprechen im vorliegenden Fall jedoch einer Erweiterung der in der Klageschrift geltend gemachten Rügen und stützen sich auf Umstände, die erst während des Verfahrens vor dem Gericht zutage getreten sind. Zum einen stehen diese Rügen nämlich in engem Zusammenhang mit dem einzigen Klagegrund, den die Kläger im Wesentlichen in ihrer Klageschrift angeführt haben und mit dem sie mit der Begründung, dass die streitige Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für

einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge vorzulegen, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 geltend machen. Die genannten Rügen stellen offensichtlich eine neue rechtliche Qualifizierung der zur Untermauerung dieses Klagegrundes vorgetragenen Argumente dar, die im Licht bestimmter von der Kommission in ihrer Klagebeantwortung vorgebrachter Argumente vorgenommen wurde, aus denen sich nach Auffassung der Kläger ergibt, dass der einzige Grund für den angefochtenen Beschluss darin bestanden habe, dass die Kommission es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht für zweckmäßig gehalten habe, ihre Befugnisse in dem von den Klägern gewünschten Sinne wahrzunehmen. Zum anderen rechtfertigen die Kläger das Vorbringen dieser Rügen mit bestimmten, während des Verfahrens vor dem Gericht zutage getretenen Umständen, nämlich mit den Argumenten der Kommission in ihrer Klagebeantwortung, wonach „die Politiken der Union nicht Instrumente minderheitenfeindlicher Politiken werden [können]“ und „den Besonderheiten nationaler Minderheiten bei der Schaffung der NUTS-Klassifikation auf der Ebene der Mitgliedstaaten angemessen Rechnung getragen werden k[ann]“.

- 36 Die Rügen eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung sind daher zulässig.
- 37 Dagegen steht die Rüge der unzutreffenden Auslegung von Art. 352 AEUV nicht in engem Zusammenhang mit den Rügen in der Klageschrift. Überdies stützt sich diese Rüge nicht auf Umstände, die erst während des Verfahrens vor dem Gericht zutage getreten sind, da sie unabhängig von den Argumenten der Kommission in der Klagebeantwortung bereits in der Klageschrift hätte geltend gemacht werden können. Die Kommission hatte nämlich bereits in dem angefochtenen Beschluss den Standpunkt eingenommen, dass keine andere Bestimmung der Verträge als die in der streitigen Bürgerinitiative genannten als Grundlage für den vorgeschlagenen Rechtsakt dienen könne, was den Art. 352 AEUV einschloss.
- 38 Daraus folgt, dass die Rüge der unzutreffenden Auslegung von Art. 352 AEUV als unzulässig zurückzuweisen ist und die von der Kommission erhobenen Einreden der Unzulässigkeit im Übrigen zurückzuweisen sind.

#### *Zur Begründetheit*

- 39 Zur Begründung ihres Antrags auf Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses bringen die Kläger, unterstützt von Ungarn, im Wesentlichen einen einzigen Klagegrund vor, mit dem sie mit der Begründung, dass die streitige Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge vorzulegen, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 geltend machen. Unter Berücksichtigung der Feststellungen oben in Rn. 38 ist davon auszugehen, dass dieser Klagegrund aus mehreren Rügen besteht: Erstens wird eine unzutreffende Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und von Art. 174 AEUV sowie von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003, ausgelegt im Licht des zehnten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie, geltend gemacht, zweitens eine unzutreffende Auslegung von Art. 167 AEUV, drittens eine unzutreffende Auslegung von Art. 19 Abs. 1 AEUV, viertens eine fälschliche Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen und fünftens ein Ermessensmissbrauch sowie ein Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung.
- 40 Im vorliegenden Fall ist mit der Prüfung der Rüge einer fälschlichen Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen zu beginnen.

Zur Rüge einer fälschlichen Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen

- 41 Die Kläger, unterstützt von Ungarn, machen geltend, der Kommission sei ein Fehler unterlaufen, indem sie im angefochtenen Beschluss die in Rn. 4 des vorliegenden Urteils umschriebenen Zusatzinformationen berücksichtigt habe.
- 42 Die Kommission, unterstützt von Rumänien und der Slowakischen Republik, beantragt die Zurückweisung dieser Rüge.
- 43 Die vorliegende Rüge wirft die Frage auf, auf welche Informationen sich die Kommission für ihren Beschluss stützen kann, dass die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen für eine geplante Bürgerinitiative nicht erfüllt sind.
- 44 In Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 heißt es u. a.:

„(1) Bevor sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen bei Unterzeichnern für eine geplante Bürgerinitiative beginnen, sind die Organisatoren verpflichtet, sie bei der Kommission anzumelden, wobei sie die in Anhang II genannten Informationen, insbesondere zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten Bürgerinitiative, bereitstellen.

...

(2) Binnen zwei Monaten nach Eingang der in Anhang II genannten Informationen registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

...

b) die geplante Bürgerinitiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen;

...

(3) Die Kommission verweigert die Registrierung, wenn die in Absatz 2 festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

...“

- 45 Da Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 insoweit unmittelbar auf deren Anhang II verweist, ist davon auszugehen, dass dieser Anhang ebenso verbindlich ist wie die genannte Verordnung (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 24. April 1996, *Industrias Pesqueras Campos u. a./Kommission*, T-551/93 und T-231/94 bis T-234/94, Slg, EU:T:1996:54, Rn. 84).

- 46 Anhang II („Erforderliche Informationen zur Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative“) der Verordnung Nr. 211/2011 bestimmt:

„Die folgenden Informationen sind zwecks Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative im Online-Register der Kommission bereitzustellen:

1. Bezeichnung der geplanten Bürgerinitiative in höchstens 100 Zeichen;
2. Gegenstand in höchstens 200 Zeichen;

3. eine Beschreibung der Ziele der geplanten Bürgerinitiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird, in höchstens 500 Zeichen;
4. die Vertragsvorschriften, die von den Organisatoren als für die geplante Initiative relevant erachtet werden;

...

Organisatoren können genauere Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und dem Hintergrund der geplanten Bürgerinitiative in einem Anhang zur Verfügung stellen. Sie können ebenfalls einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten.“

- 47 Aus Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 und deren Anhang II geht hervor, dass die Kommission die von den Organisatoren übermittelten Informationen prüft, um beurteilen zu können, ob die geplante Bürgerinitiative die u. a. in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung festgelegten Registrierungsbedingungen erfüllt.
- 48 Entgegen den Ausführungen der Kläger beschränken sich die „in Anhang II [der Verordnung Nr. 211/2011] genannten Informationen“, auf die Art. 4 dieser Verordnung verweist, nicht auf die Mindestinformationen, die nach diesem Anhang im Register bereitgestellt werden müssen.
- 49 Dem den Organisatoren der geplanten Bürgerinitiative in Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 zuerkannten Recht, Zusatzinformationen oder sogar einen Entwurf für einen Rechtsakt der Union bereitzustellen, entspricht nämlich die Verpflichtung der Kommission, diese Informationen ebenso wie alle anderen nach diesem Anhang bereitgestellten Informationen gemäß 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. Urteile vom 29. März 2012, Kommission/Estland, C-505/09 P, Slg, EU:C:2012:179, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 23. September 2009, Estland/Kommission, T-263/07, Slg, EU:T:2009:351, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Folglich musste die Kommission sogar unabhängig von der Frage, ob die im Register bereitgestellten erforderlichen Informationen ausreichend waren, die Zusatzinformationen prüfen, um beurteilen zu können, ob die geplante Bürgerinitiative die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen erfüllte.
- 51 Diese Feststellung wird nicht durch das Vorbringen der Kläger in Frage gestellt, die im Wesentlichen geltend machen, die Kommission hätte im angefochtenen Beschluss die Zusatzinformationen nicht berücksichtigen dürfen, die nur zur Veranschaulichung von Vorschlägen für Rechtsakte gedient hätten, die eventuell von der Kommission vorgelegt werden könnten, die jedoch dem vorgeschlagenen Rechtsakt nicht entsprochen hätten.
- 52 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss auf der Grundlage der Zusatzinformationen festgestellt hat, die Kläger hätten sie mit der streitigen Bürgerinitiative aufgefordert, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, der „die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ gewährleisten solle, was nach Ansicht der Kläger zwangsläufig beinhalte, dass zum einen sichergestellt werde, dass die Mitgliedstaaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber nationalen Minderheiten nachkämen, und dass zum anderen „den Regionen [mit einer nationalen Minderheit] im Kontext der Kohäsionspolitik der Union besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird“, indem eine Definition der „Region mit nationaler Minderheit“ festgelegt werde, die den Kriterien in den in der streitigen Bürgerinitiative angeführten völkerrechtlichen Verträgen und dem von den betroffenen Gemeinschaften zum Ausdruck gebrachten Willen Rechnung trage, und indem diese Regionen namentlich bezeichnet würden.

- 53 Die Kläger können nicht fundiert behaupten, die in dem angefochtenen Beschluss auf diese Weise beschriebenen Maßnahmen seien in den Zusatzinformationen als bloße Beispiele für Vorschläge für Maßnahmen angeführt worden, die von der Kommission eventuell hätten vorgelegt werden können. In ihren Zusatzinformationen weisen sie zunächst ausdrücklich darauf hin, dass „in den Rechtsvorschriften ... erklärt werden müsste, dass die Mitgliedstaaten unverzüglich ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber nationalen Minderheiten nachkommen müssen“. Ferner tragen sie vor, wobei sie eine bereits in den erforderlichen Informationen vorgebrachte Forderung wiederholen, dass den Regionen mit einer nationalen Minderheit, um den Zielen der streitigen Bürgerinitiative zu entsprechen, „die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu den Strukturfonds und den anderen Fonds der Union, zu den Mitteln und den Programmen [der Kohäsionspolitik] gewährt werden [und] die Erhaltung ihrer Besonderheiten sowie eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung garantiert werden müssen“. Schließlich beziehen sie sich klar auf ein Konzept [der Regionen mit einer nationalen Minderheit] und machen geltend, dass „[d]er von der Kommission vorbereitete Rechtsakt der Union über die Definition des Konzepts der Regionen mit einer nationalen Minderheit hinaus diese Regionen in einem Anhang auch namentlich bezeichnen muss, wobei die Kriterien, die in den [in den Zusatzinformationen] aufgeführten völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt sind, und der Wille der betroffenen Gemeinschaften zu berücksichtigen sind“. Den vorstehenden Passagen der Zusatzinformationen ist zu entnehmen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen, die die Kommission in dem angefochtenen Beschluss berücksichtigt hat, in diesen Informationen von den Klägern eindeutig als Maßnahmen angeführt wurden, die unbedingt im vorgeschlagenen Rechtsakt enthalten sein mussten.
- 54 Folglich hat die Kommission diese Maßnahmen in dem angefochtenen Beschluss zu Recht bei der Prüfung berücksichtigt, ob die geplante Bürgerinitiative die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen erfüllt.
- 55 Ferner ändert auch das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zu der Frage, ob im vorliegenden Fall die Berücksichtigung der Zusatzinformationen in dem angefochtenen Beschluss im Interesse der Kläger lag, nichts an der Feststellung oben in Rn. 50.
- 56 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der Organisatoren einer geplanten Bürgerinitiative ist, im konkreten Fall zu beurteilen, ob es in ihrem Interesse liegt, von dem ihnen in Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 eingeräumten Recht Gebrauch zu machen, zusätzliche Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und dem Hintergrund ihrer Initiative zur Verfügung zu stellen, denn es ist die diesem Recht entsprechende Verpflichtung der Kommission im Auge zu behalten, diese Informationen zu prüfen, um insbesondere beurteilen zu können, ob die geplante Bürgerinitiative registriert werden muss. Haben sich die Organisatoren einer geplanten Bürgerinitiative jedoch dafür entschieden, ihr Recht auszuüben und solche zusätzlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, müssen diese von der Kommission berücksichtigt werden, ohne dass sich diese die Frage stellen kann oder muss, ob die Berücksichtigung dieser Informationen im Interesse der Organisatoren liegt.
- 57 Im vorliegenden Fall haben die Kläger der Kommission zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt, die diese somit unabhängig davon prüfen musste, ob dies im Interesse der Kläger lag.
- 58 Da das Vorbringen der Kläger somit in vollem Umfang widerlegt ist, ist die Rüge einer fälschlichen Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen zurückzuweisen.

#### Einleitende Bemerkungen zu den übrigen Rügen der Kläger

- 59 Da alle übrigen Rügen der Kläger im Wesentlichen mit einem Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 in Zusammenhang stehen (oben, Rn. 39), ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 5 EUV für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten

Einzelermächtigung gilt, dass nach Art. 13 Abs. 2 EUV jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse handelt und dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 in diesem Zusammenhang die Bedingung vorsieht, dass die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegen darf, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

- 60 Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 geht hervor, dass die Kommission eine erste Prüfung der Informationen, über die sie verfügt, vornehmen muss, um zu beurteilen, ob die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse liegt, wobei im Fall der Registrierung der geplanten Initiative eine eingehendere Prüfung vorgesehen ist. Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 bestimmt nämlich, dass die Kommission nach Eingang einer europäischen Bürgerinitiative innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegt.
- 61 Um festzustellen, ob die Kommission im vorliegenden Fall die Bedingung des Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 zutreffend angewandt hat, ist zu untersuchen, ob sie im Hinblick auf die streitige Bürgerinitiative im Rahmen einer ersten Prüfung der Informationen, über die sie verfügte, offenkundig nicht die Annahme eines Rechtsakts der Union auf der Grundlage der Vertragsbestimmungen – insbesondere der von den Klägern in der streitigen Bürgerinitiative angeführten Vertragsbestimmungen – vorschlagen konnte.

Zu den Rügen einer unzutreffenden Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und von Art. 174 AEUV sowie von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003, ausgelegt im Licht des zehnten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie

- 62 Die Kläger, unterstützt von Ungarn, machen geltend, die Kommission habe in dem angefochtenen Beschluss einen Auslegungsfehler begangen, indem sie dort verneint habe, dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und Art. 174 AEUV sowie Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003, ausgelegt im Licht des zehnten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie, eine Rechtsgrundlage darstellen könnten, die es ihr erlaube, einen der streitigen Bürgerinitiative entsprechenden Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen.
- 63 Die Kommission, unterstützt von Rumänien und der Slowakischen Republik, beantragt die Zurückweisung dieser Rügen.
- 64 Die Kommission hat in dem angefochtenen Beschluss zunächst, wie oben in Rn. 52 ausgeführt, den Inhalt des vorgeschlagenen Rechtsakts beschrieben und anschließend Folgendes festgestellt:

„Gemäß [dem] Antrag sind [bestimmte Maßnahmen] erforderlich, damit den Regionen [mit einer nationalen Minderheit] im Kontext der Kohäsionspolitik der Union besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Jede auf der Grundlage der Artikel 177 und 178 AEUV über die Kohäsionspolitik [der Union] erlassene Maßnahme beschränkt sich jedoch darauf, die Ziele einer Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, wie in Artikel 174 AEUV vorgesehen, zu verfolgen. Die Förderung der Bedingungen für die nationalen Minderheiten kann nicht als Beitrag zur Verringerung der ‚Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen‘ und des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete – wie es in Artikel 174 Absatz 2 AEUV heißt – angesehen werden. Die in Artikel 174 Absatz 3 AEUV enthaltene Liste der ‚Nachteile‘, die die Verpflichtung beinhaltet, den betroffenen Gebieten ‚besondere Aufmerksamkeit‘ zu widmen, ist insoweit abschließend. Folglich können die Artikel 174, 176, 177 und 178 AEUV keine Rechtsgrundlage für den Erlass des vorgeschlagenen Rechtsakts ... darstellen.“

65 Ferner hat die Kommission nach dem Hinweis, dass sich ihre Prüfung nicht nur auf die in der streitigen Bürgerinitiative angeführten Vertragsbestimmungen, sondern auch auf „alle anderen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen“ bezogen habe, Folgendes festgestellt:

„[I]n den Verträgen findet sich keine Rechtsgrundlage, die es erlaubte, einen Vorschlag für einen Rechtsakt mit dem [von den Organisatoren der streitigen Bürgerinitiative beabsichtigten] Inhalt vorzulegen.“

66 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören (vgl. Urteile vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat, C-377/12, Slg, EU:C:2014:1903, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat, C-81/13, Slg, EU:C:2014:2449, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Die vorliegenden Rügen werfen die Frage auf, ob der vorgeschlagene Rechtsakt insbesondere in Anbetracht seines Ziels und Inhalts auf der Grundlage der von den Klägern in der streitigen Bürgerinitiative angeführten Vorschriften über die Kohäsionspolitik der Union erlassen werden konnte.

68 Neben anderen von der Union verfolgten Zielen erwähnt Art. 3 EUV die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Dieser Zusammenhalt gehört zu den in Art. 4 Abs. 2 AEUV aufgeführten Bereichen, in denen geteilte Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bestehen. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, findet sich die Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der Unionstätigkeit im Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, insbesondere mit Hilfe der Strukturfonds, im gesamten Dritten Teil Titel XVIII des AEU-Vertrags, nämlich in den Art. 174 bis 178 AEUV. Dies ergibt sich ebenfalls aus dem Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Anhang zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag.

69 Aus den Art. 174 bis 178 AEUV ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber befugt ist, Maßnahmen zu ergreifen, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern und insbesondere die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen sowie den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern, indem den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Regionen mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

70 In Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 2 EUV, der insbesondere bestimmt, dass die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt, muss der Begriff des „Gebiets“ im Sinne der Art. 174 bis 178 AEUV unter Berücksichtigung der politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten definiert werden. Zwischen den in den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten gibt es aber sowohl in demografischer und geografischer Hinsicht als auch im Hinblick auf ihre Kompetenzen wesentliche Unterschiede. Der Erlass von Rechtsakten der Union im Bereich der Kohäsionspolitik verlangt jedoch, dass der Unionsgesetzgeber über vergleichbare Daten im Hinblick auf den Entwicklungsstand jeder dieser Verwaltungseinheiten verfügt. Wie sich aus ihrem neunten Erwägungsgrund ergibt, hat die Richtlinie Nr. 1059/2003 daher eine NUTS aufgestellt, die es ermöglicht, durch die Festlegung von „Gebietseinheiten“ oder „NUTS-Regionen“, deren hierarchische Ebene von ihrer Bevölkerungszahl

abhängt, die Statistiken über den Entwicklungsstand der verschiedenen in den Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten vergleichbar zu machen und die somit als Grundlage für die Umsetzung der Kohäsionspolitik der Union dient.

71 Insoweit heißt es in Art. 3 der Verordnung Nr. 1059/2003 zur Festlegung der Kriterien für die Klassifizierung der Gebietseinheiten für die Statistik in ihrer zur Zeit des Sachverhalts geltenden Fassung:

„(1) Die in den Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten bilden das erste Kriterium zur Festlegung der Gebietseinheiten.

„Verwaltungseinheit“ bezeichnet dabei ein geografisches Gebiet mit einer Verwaltungsbehörde, die befugt ist, innerhalb des gesetzlichen und institutionellen Rahmens des Mitgliedstaats Verwaltungsentscheidungen oder politische Entscheidungen für dieses Gebiet zu treffen.

(2) Um die relevante NUTS-Ebene zu bestimmen, auf der eine bestimmte Klasse von Verwaltungseinheiten in einem Mitgliedstaat einzuordnen ist, muss die durchschnittliche Größe dieser Klasse von Verwaltungseinheiten in dem Mitgliedstaat innerhalb folgender Bevölkerungsgrenzen liegen:

...

Falls die Bevölkerung eines Mitgliedstaats unter der Mindestgrenze einer bestimmten NUTS-Ebene liegt, bildet der gesamte Mitgliedstaat eine NUTS-Gebietseinheit auf dieser Ebene.

(3) Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet „Bevölkerung einer Gebietseinheit“ diejenigen Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Gebiet haben.

(4) Die für die NUTS-Klassifikation verwendeten bestehenden Verwaltungseinheiten sind in Anhang II aufgeführt. Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung und zur Anpassung des Anhangs II werden nach dem in Artikel 7 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

(5) Wenn in einem Mitgliedstaat für eine bestimmte NUTS-Ebene keine den Kriterien des Absatzes 2 entsprechenden Verwaltungseinheiten angemessener Größe bestehen, wird diese NUTS-Ebene durch Aggregation einer angemessenen Zahl bestehender kleinerer benachbarter Verwaltungseinheiten gebildet. Bei dieser Aggregation sind relevante Kriterien wie geografische, sozioökonomische, historische, kulturelle oder Umweltkriterien zu berücksichtigen.

Die so aggregierten Einheiten werden im Folgenden „nichtadministrative Einheiten“ genannt. Die Größe der nichtadministrativen Einheiten in einem Mitgliedstaat muss für eine bestimmte NUTS-Ebene innerhalb der Bevölkerungsgrenzen des Absatzes 2 liegen.

Bei einzelnen nichtadministrativen Einheiten kann jedoch aufgrund besonderer geografischer, sozioökonomischer, historischer, kultureller oder Umweltkriterien, insbesondere bei Inseln und Gebieten in äußerster Randlage, von diesen Grenzen abgewichen werden. Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 7 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

72 Angesichts des oben in den Rn. 68 bis 71 dargelegten rechtlichen Rahmens hat die Kommission in dem angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt, dass „die Artikel 174, 176, 177 und 178 AEUV keine Rechtsgrundlage für den Erlass des vorgeschlagenen Rechtsakts ... darstellen“.

- 73 Der oben in den Rn. 3 und 5 bis 8 beschriebenen streitigen Bürgerinitiative ist nämlich zu entnehmen, dass der vorgeschlagene Rechtsakt ermöglichen sollte, die Regionen mit einer nationalen Minderheit unter den Begriff des „Gebiets“ im Sinne der Art. 174 bis 178 AEUV einzuordnen und ihnen im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union besondere Aufmerksamkeit zu widmen, damit ihre ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten erhalten bleiben können. Der vorgeschlagene Rechtsakt sollte u. a. den Mitgliedstaaten aufgeben, ihren Verpflichtungen gegenüber nationalen Minderheiten, auch bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik der Union, nachzukommen, den Begriff der „Region mit einer nationalen Minderheit“, die zugleich auch ein „Gebiet“ im Sinne der Art. 174 bis 178 AEUV darstelle, zu definieren, und eine namentliche Liste der Regionen mit einer nationalen Minderheit zu erstellen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union zur Erhaltung ihrer Besonderheiten besondere Aufmerksamkeit verdienen.
- 74 Ferner ergibt sich aus der streitigen Bürgerinitiative, dass die Regionen mit einer nationalen Minderheit auf der Grundlage eigenständiger Kriterien und demnach unabhängig von in den Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten festgelegt werden sollten. In der streitigen Bürgerinitiative heißt es nämlich, dass „alle wesentlichen Bestandteile des in einem Rechtsakt der Union festzulegenden Konzepts [der Regionen mit einer nationalen Minderheit] bereits in unzähligen, von vielen Mitgliedstaaten angenommenen völkerrechtlichen Verträgen vorhanden sind“, und die Initiative bezieht sich hierbei auf die „Regionen mit nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen, sprachlichen Besonderheiten, die von denjenigen der angrenzenden Regionen abweichen“. Nach der streitigen Bürgerinitiative schließen die so umschriebenen Regionen „geografische Gebiete ohne Verwaltungskompetenzen“ ein. Demzufolge seien für die Schaffung von der NUTS entsprechenden Regionen die sprachlichen, ethnischen und kulturellen Grenzen sowie der in einem vorherigen Referendum zum Ausdruck gebrachte Wille der autochthonen Gemeinschaften, die die Bevölkerungsmehrheit der Region bildeten, zu berücksichtigen. So könnten die „[sich aus dem vorgeschlagenen Rechtsakt ergebenden] Garantien in Übereinstimmung mit der ... Entschließung [des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa] und der Wille der fraglichen Gemeinschaften auch die Errichtung autonomer regionaler Institutionen umfassen, die mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet sind, um die Erhaltung [der] nationalen, sprachlichen und kulturellen Besonderheiten und [der] Identität [der Regionen mit einer nationalen Minderheit] zu unterstützen“. Aus der streitigen Bürgerinitiative ergibt sich daher, dass der vorgeschlagene Rechtsakt zu einer Neudefinition des Begriffs des „Gebiets“ im Sinne der Art. 174 bis 178 AEUV führen sollte, indem den Regionen mit einer nationalen Minderheit ohne Rücksicht auf die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den betroffenen Mitgliedstaaten ein echter Status eingeräumt wird.
- 75 Wie oben in Rn. 70 dargelegt, muss die Union aber gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV im Rahmen der Kohäsionspolitik die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Wenn daher Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003 allein zu dem Zweck, die Vergleichbarkeit der regionalen statistischen Daten sicherzustellen, vorsieht, dass Kriterien wie geografische, sozioökonomische, historische, kulturelle oder Umweltkriterien zu berücksichtigen sind, so geschieht dies nur, um in den betroffenen Mitgliedstaaten bestehende Verwaltungseinheiten zu einer nicht administrativen Einheit mit ausreichender Bevölkerungszahl zusammenzufassen und dient ausschließlich dazu, die Vergleichbarkeit der Statistiken über den Entwicklungsstand dieser verschiedenen Verwaltungseinheiten sicherzustellen. Wenn diese Bestimmung ferner vorsieht, dass von diesen Bevölkerungsgrenzen aufgrund besonderer geografischer, sozioökonomischer, historischer, kultureller oder Umweltkriterien abgewichen werden kann, so gilt dies nur für nicht administrative Einheiten, die selbst einer Zusammenfassung von in den betroffenen Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten zu rein statistischen Zwecken entsprechen, ohne dass dies, in welcher Weise auch immer, zu einer Änderung des politischen, administrativen und institutionellen Rahmens in den betroffenen Mitgliedstaaten führen könnte.

- 76 Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber nicht ohne Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 EUV einen Rechtsakt erlassen könnte, der – wie der vorgeschlagene Rechtsakt – auf der Grundlage eigenständiger Kriterien und somit ohne Rücksicht auf die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den betroffenen Mitgliedstaaten Regionen mit einer nationalen Minderheit festlegt, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union besondere Aufmerksamkeit verdienen.
- 77 Selbst wenn die Regionen mit einer nationalen Minderheit Verwaltungseinheiten, die in den betroffenen Mitgliedstaaten bestehen, oder Zusammenfassungen solcher Einheiten entsprechen könnten, handelt es sich bei der Erhaltung der ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten dieser Regionen jedenfalls nicht um ein Ziel, das den Erlass eines Rechtsakts der Union auf der Grundlage der Art. 174, 176, 177 und 178 AEUV rechtfertigen könnte.
- 78 Die letztgenannten Vorschriften geben dem Unionsgesetzgeber nämlich nur die Befugnis, Maßnahmen zu ergreifen, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern und insbesondere die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern, indem den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.
- 79 Die Kläger machen zwar im Wesentlichen geltend, dass zum einen die europäische Integration und insbesondere die Umsetzung der Kohäsionspolitik der Union derzeit keine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes fördere, da sie die Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit bedrohten, die daher zunehmend „verschwinden“, und dass zum anderen die Regionen mit einer nationalen Minderheit aufgrund der Minderheitsposition ihrer Bevölkerung auf nationaler Ebene unter einem schweren und dauerhaften demografischen Nachteil litten, der ihre wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu den angrenzenden Regionen beeinträchtige.
- 80 Wie die Kommission jedoch zu Recht bemerkt, beruht das Vorbringen der Kläger hierzu auf Behauptungen, die durch nichts gestützt werden oder gar bewiesen sind.
- 81 Zum einen haben die Kläger nicht nachgewiesen, dass die Umsetzung der Kohäsionspolitik der Union, sowohl durch die Union als auch durch die Mitgliedsstaaten, die Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit bedroht.
- 82 Gemäß Art. 2 EUV ist die Union auf die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, gegründet. Ferner verbietet Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union jede Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Nach Art. 6 Abs. 1 EUV erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte niedergelegt sind, wobei die Charta und die Verträge rechtlich gleichrangig sind. Art. 51 Abs. 1 dieser Charta stellt klar, dass sie für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Daraus folgt, dass die Union und die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer geteilten Zuständigkeiten im Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts keine Personen oder Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit diskriminieren dürfen.
- 83 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Ziel der streitigen Bürgerinitiative nicht in der Bekämpfung der Diskriminierungen bestand, denen die in Regionen mit einer nationalen Minderheit angesiedelten Personen oder Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer solchen Minderheit ausgesetzt seien, sondern in der Vermeidung jeden Unterschieds oder Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit einer nationalen Minderheit im Vergleich zu den angrenzenden Regionen aufgrund des Nachteils, den ihre ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten für die erstgenannten Regionen darstellten. In Rn. 5 der Klageschrift

haben die Kläger im Übrigen selbst zugestanden, dass die streitige Bürgerinitiative nicht zum „Gegenstand“ habe, „Diskriminierungen zu verhindern“, auch wenn sie nicht ausschlossen, dass dies die „Folge“ des vorgeschlagenen Rechtsakts sein könne.

- 84 So konnte die Kommission entgegen den Ausführungen der Kläger weder auf der Grundlage von Art. 2 EUV noch von Art. 21 Abs. 1 der Grundrechtecharta noch von irgendeiner anderen unionsrechtlichen Bestimmung zur Bekämpfung von Diskriminierungen, insbesondere der auf der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit basierenden Bestimmungen, im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union einen Rechtsakt der Union vorschlagen, dessen Gegenstand und Inhalt denen des vorgeschlagenen Rechtsakts entsprochen hätte.
- 85 Zum anderen haben die Kläger nicht nachgewiesen, dass die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit als schwerer und dauerhafter demografischer Nachteil im Sinne von Art. 174 Abs. 3 AEUV angesehen werden können.
- 86 Während Art. 174 Abs. 3 AEUV hierzu feststellt, dass die nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie die Insel-, Grenz- und Bergregionen unter natürlichen oder geografischen Nachteilen leiden, die auf ihrer Insellage, ihrem grenzüberschreitenden Charakter, ihren topografischen Gegebenheiten, ihrer Abgelegenheit, ihrer geringen oder sehr geringen Bevölkerungsdichte beruhen, finden die Regionen, deren ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Besonderheiten von denjenigen der angrenzenden Regionen abweichen, keine Erwähnung. Der von den Klägern angeführte Art. 121 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347, S. 320) erweitert in diesem Zusammenhang keineswegs den Geltungsbereich von Art. 174 AEUV, da er sich nur auf Inselgebiete, Berggebiete, Gebiete mit geringer und sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie auf Gebiete in äußerster Randlage bezieht. Daher lässt sich aus diesem Art. 121 Abs. 4 nicht ableiten, dass der Begriff „schwerer und dauerhafter demografischer Nachteil“ im Sinne von Art. 174 Abs. 3 AEUV die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten von Regionen mit einer nationalen Minderheit einschließen kann.
- 87 Selbst wenn diese Besonderheiten als spezifische demografische Gegebenheiten der betroffenen Regionen gewertet werden könnten, ist nicht erwiesen, dass sie für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen im Vergleich zu den angrenzenden Regionen zwingend einen Nachteil darstellen. Zwar können, wie die Kläger hervorheben, die – insbesondere sprachlichen – Unterschiede zwischen diesen und den angrenzenden Regionen zu bestimmten Mehrkosten im Handelsverkehr oder zu bestimmten Schwierigkeiten bei der Einstellung von Arbeitskräften führen. Wie die Kommission jedoch zu Recht bemerkt, können die Besonderheiten dieser Regionen ihnen ebenso im Vergleich bestimmte Vorteile verschaffen, wie etwa eine gewisse touristische Anziehungskraft oder die Mehrsprachigkeit.
- 88 Was die Rechtsakte der Union anbelangt, die wie die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24. Juli 2003 mit dem Titel „Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt: Aktionsplan 2004–2006“ (KOM[2003] 449 endg.) Regional- und Minderheitensprachen fördern sollen, ist darauf hinzuweisen, dass diese nicht davon ausgehen, dass es sich bei diesen Sprachen um einen Nachteil für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen, in denen sie gesprochen werden, handelt, sondern davon, dass diese Sprachen zur Sprachenvielfalt in der Union und zur Mehrsprachigkeit – die als ein Vorteil wahrgenommen wird – beitragen.

- 89 Da von den Klägern keinerlei Beweise vorgelegt wurden, besteht also kein Grund zu der Annahme, dass die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit zwingend deren wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu den angrenzenden Regionen benachteiligen, so dass diese Besonderheiten als „schwerer und dauerhafter demografischer Nachteil“ im Sinne von Art. 174 Abs. 3 AEUV eingestuft werden könnten.
- 90 Nach alledem sind die Rügen einer unzutreffenden Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und von Art. 174 AEUV sowie von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003, ausgelegt im Licht des zehnten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie, in vollem Umfang zurückzuweisen.

Zur Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 167 AEUV

- 91 Die Kläger, unterstützt von Ungarn, machen geltend, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss einen Auslegungsfehler begangen, indem sie davon ausgegangen sei, dass die geplante Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der in Art. 167 AEUV genannten Kulturpolitik vorzulegen.
- 92 Die Kommission, unterstützt von Rumänien und der Slowakischen Republik, beantragt die Zurückweisung dieser Rüge.
- 93 Die Kommission hat im angefochtenen Beschluss zunächst, wie oben in Rn. 52 ausgeführt, den Inhalt des vorgeschlagenen Rechtsakts festgestellt und anschließend Folgendes ausgeführt:
- „Auch ... Artikel 167 ... AEUV [kann] keine Rechtsgrundlage für die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften darstellen, da [diese Rechtsvorschriften] nicht zur Verwirklichung eines der Ziele der in diese[r] Bestimmung aufgeführten Politiken beitragen würden.“
- 94 Die vorliegende Rüge wirft die Frage auf, ob der vorgeschlagene Rechtsakt, insbesondere in Anbetracht seines Ziels und Inhalts, zur Verwirklichung eines der Ziele der in Art. 167 AEUV aufgeführten Kulturpolitik der Union beitragen sollte.
- 95 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Union gemäß Art. 22 der Grundrechtecharta und Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt wahrt und für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas sorgt.
- 96 Art. 6 Buchst. c AEUV führt die Kultur als einen der Bereiche an, in denen die Union für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig ist. Wie auch aus Art. 2 Abs. 5 Unterabs. 1 AEUV hervorgeht, tritt die Zuständigkeit der Union nicht an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ist dieser gegenüber subsidiär.
- 97 Art. 167 AEUV bestimmt:

„(1) Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

(2) Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
- Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,

- nichtkommerzieller Kulturaustausch,
  - künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.
- (3) Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.
- (4) Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.
- (5) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels
- erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten[;]
  - erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.“

98 Art. 167 AEUV, insbesondere seinen Abs. 2 und 5, ist zu entnehmen, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen der Kulturpolitik der Union, um einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes zu leisten, Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder Empfehlungen erlassen kann, mit denen klar bestimmte Ziele verfolgt werden, nämlich erstens die Verbesserung der Kenntnis und die Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker, zweitens die Erhaltung und der Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung, drittens der nicht kommerzielle Kulturaustausch und viertens das künstlerische und literarische Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.

99 Die Kommission hat daher im angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt, dass „die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften nicht zur Verwirklichung eines der Ziele [der in Art. 167 AEUV aufgeführten Kulturpolitik der Union] beitragen würden“.

100 Der oben in den Rn. 3 und 5 bis 8 beschriebenen streitigen Bürgerinitiative ist nämlich zu entnehmen, dass mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union im Wesentlichen bestimmte Garantien geboten werden sollten, damit die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit erhalten bleiben können. Diese Garantien sollten im Wesentlichen darin bestehen, dass den Regionen mit einer nationalen Minderheit Zugang zu den Fonds, Mitteln und Programmen der Kohäsionspolitik der Union gewährt wird, um jeden Unterschied oder Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen im Vergleich zu den angrenzenden Regionen zu vermeiden oder sogar den Regionen mit einer nationalen Minderheit in Übereinstimmung mit dem von ihrer Bevölkerung (im Wege eines Referendums) zum Ausdruck gebrachten Willen einen Autonomiestatus zu verleihen, ohne dabei die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den betroffenen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

101 Art. 167 AEUV kann jedoch nicht als Grundlage für den Erlass eines Rechtsakts der Union mit einem solchen Ziel und mit einem solchen Inhalt dienen. Die Erhaltung von Regionen mit einer nationalen Minderheit durch die Bewahrung ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten oder gar die Verleihung eines Autonomiestatus für solche Regionen, um die Kohäsionspolitik der Union umzusetzen, sind nämlich Ziele, die zum einen weit über den bloßen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt oder die bloße Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes hinausgehen und die zum anderen nicht unmittelbar mit einem der in Art. 167 Abs. 2 AEUV klar bestimmten Ziele

zusammenhängen. In Rn. 5 der Klageschrift haben die Kläger im Übrigen selbst zugestanden, dass die streitige Bürgerinitiative nicht zum „Gegenstand“ habe, „die kulturelle Vielfalt zu schützen“, auch wenn sie nicht ausschlossen, dass dies die „Folge“ des vorgeschlagenen Rechtsakts sein könne.

102 So konnte die Kommission im vorliegenden Fall entgegen den Ausführungen der Kläger weder auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 3 EUV noch von Art. 167 Abs. 1 AEUV noch von Art. 22 der Grundrechtecharta im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union einen Rechtsakt zum Schutz der von den nationalen Minderheiten repräsentierten kulturellen Vielfalt der Union vorschlagen, wobei dieser Rechtsakt im Übrigen nicht dem Ziel und dem Inhalt des vorgeschlagenen Rechtsakts entsprochen hätte.

103 Jedenfalls ist festzustellen, dass der Erlass des vorgeschlagenen Rechtsakts, der zwangsläufig eine Definition des Begriffs der „Region mit nationaler Minderheit“ für die Umsetzung der Kohäsionspolitik verlangt hätte, keiner der Handlungsweisen entsprechen würde, die in Art. 167 Abs. 2 AEUV zur Verwirklichung der Ziele der Kulturpolitik der Union vorgesehen sind, nämlich dem Erlass von Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder von Empfehlungen.

104 Nach alledem ist die Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 167 AEUV zurückzuweisen.

Zur Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 19 Abs. 1 AEUV

105 Die Kläger, unterstützt von Ungarn, machen geltend, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss Art. 19 Abs. 1 AEUV falsch ausgelegt, indem sie davon ausgegangen sei, dass keine Bestimmung der Verträge eine Rechtsgrundlage für eine wie auch immer geartete Maßnahme der Organe zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit biete.

106 Die Kommission, unterstützt von Rumänien und der Slowakischen Republik, beantragt die Zurückweisung dieser Rüge

107 Die Kommission hat im angefochtenen Beschluss zunächst, wie oben in Rn. 52 ausgeführt, den Inhalt des vorgeschlagenen Rechtsakts festgestellt und darauf hingewiesen, dass sich ihre Prüfung auf „die ... vorgeschlagenen Vertragsbestimmungen sowie [alle] anderen möglichen Rechtsgrundlagen“ beziehen werde und anschließend Folgendes erklärt:

„Somit [enthalten] die Verträge keine Rechtsgrundlage ..., die es erlauben würde, einen Rechtsakt [der Union] mit dem [in der streitigen Bürgerinitiative] beabsichtigten Inhalt vorzuschlagen.“

108 Die Kläger werfen der Kommission in diesem Zusammenhang eine unzutreffende Auslegung von Art. 19 Abs. 1 AEUV vor, der als Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Rechtsakt hätte dienen können.

109 Die vorliegende Rüge wirft die Frage auf, ob der vorgeschlagene Rechtsakt, insbesondere in Anbetracht seines Ziels und Inhalts, auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV hätte erlassen werden können.

110 Art. 19 AEUV bestimmt:

„(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge kann der Rat im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete

Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

(2) Abweichend von Absatz 1 können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Grundprinzipien für Fördermaßnahmen der Union unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Maßnahmen festlegen, die die Mitgliedstaaten treffen, um zur Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele beizutragen.“

- 111 Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge und im Rahmen der durch die Verträge der Union übertragenen Zuständigkeiten ermächtigt Art. 19 Abs. 1 AEUV den Unionsgesetzgeber, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.
- 112 Im vorliegenden Fall ist, ohne dass geprüft werden müsste, ob der Begriff der „Diskriminierung“ im Sinne dieser Bestimmung jede Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit erfasst, darauf hinzuweisen, dass das Ziel der streitigen Bürgerinitiative, wie bereits oben in Rn. 83 festgestellt, nicht in der Bekämpfung von Diskriminierungen bestand, denen die in Regionen mit einer nationalen Minderheit angesiedelten Personen oder Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer solchen Minderheit ausgesetzt seien, sondern in der Vermeidung jeden Unterschieds oder Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit einer nationalen Minderheit im Vergleich zu den angrenzenden Regionen aufgrund des Nachteils, den ihre ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten für die erstgenannten Regionen darstellten.
- 113 Wie die Kommission im angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt hat, konnte Art. 19 Abs. 1 AEUV daher keine geeignete Rechtsgrundlage bieten, um einen Rechtsakt der Union mit dem Ziel und dem Inhalt des in der streitigen Bürgerinitiative beschriebenen Rechtsakts vorzuschlagen.
- 114 Nach alledem ist die Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 19 Abs. 1 AEUV zurückzuweisen.

Zu den Rügen eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung

- 115 Die Kläger, unterstützt von Ungarn, machen geltend, die Kommission habe ermessensmissbräuchlich gehandelt, indem sie die Registrierung der streitigen Bürgerinitiative nicht aus dem in dem angefochtenen Beschluss angegebenen Grund nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011, wonach die Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse liege, verweigert habe, sondern deshalb, wie aus ihren Schriftsätzen im vorliegenden Verfahren hervorgehe, weil sie es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht für zweckmäßig gehalten habe, ihre Befugnisse in dem von den Klägern gewünschten Sinne wahrzunehmen. Dieser Grund sei in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 nicht vorgesehen.
- 116 Ferner machen sie geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen, da sie im vorliegenden Fall in der Absicht gehandelt habe, Bürgerinitiativen zu entmutigen – auch wenn diese wie im vorliegenden Fall die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen erfüllten –, indem sie sich unrechtmäßiger Mittel, wie der Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen, bedient habe.

- 117 Die Kommission, unterstützt von der Slowakischen Republik, beantragt die Zurückweisung dieser Rügen.
- 118 Was erstens die Rüge des Ermessensmissbrauchs betrifft, ist daran zu erinnern, dass der Begriff des Ermessensmissbrauchs nach ständiger Rechtsprechung im Unionsrecht eine präzise Bedeutung hat und sich auf eine Situation bezieht, in der eine Verwaltungsbehörde ihre Befugnisse zu einem anderen Zweck als demjenigen ausübt, zu dem sie ihr übertragen worden sind. Eine Entscheidung ist nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie getroffen wurde, um andere als die angegebenen Zwecke zu erreichen (vgl. Urteil vom 9. September 2008, Bayer CropScience u. a./Kommission, T-75/06, Slg, EU:T:2008:317, Rn. 254 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 119 Im vorliegenden Fall stützen sich die Kläger für den Nachweis eines Ermessensmissbrauchs auf ein bestimmtes Verteidigungsvorbringen der Kommission, wonach diese es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht für zweckmäßig gehalten habe, ihre Befugnisse in dem von den Klägern gewünschten Sinne wahrzunehmen.
- 120 Hierzu ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss eine ausreichende Begründung enthält, der zufolge die streitige Bürgerinitiative nicht die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen erfülle, da sie offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge vorzulegen. In den Rn. 10 und 11 ihrer Klagebeantwortung hat die Kommission erneut auf diese Begründung verwiesen und erklärt, dass sie „ihren Standpunkt“ aus den Gründen, die sie anschließend in der Klagebeantwortung als Entgegnung auf das Vorbringen in der Klageschrift im Einzelnen erläutert, „aufrechterh[ält]“. Ebenso hat die Kommission in den Rn. 2 und 97 ihrer Gegenerwiderung vorgetragen, dass sie „die in der Klagebeantwortung dargelegten Erwägungen und Schlussfolgerungen ... in vollem Umfang aufrechterh[ält]“ und dass sie „den Antrag auf Registrierung der [streitigen Bürgerinitiative] in begründeter Form rechtmäßig auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung ... Nr. 211/2011 zurückgewiesen [hat]“. Daraus folgt, dass die Kommission in ihren Schriftsätzen die Stichhaltigkeit der im angefochtenen Beschluss enthaltenen Begründung verteidigt hat, die durch die Prüfung der vorliegenden Klage in Frage gestellt worden ist.
- 121 In diesem Kontext können die von den Klägern hervorgehobenen Passagen, nämlich Rn. 17 der Klagebeantwortung, wonach „die Politiken der Union nicht Instrumente minderheitenfeindlicher Politiken werden können“, und Rn. 58 der Klagebeantwortung, wonach „die Kommission davon ausgeht, dass den Besonderheiten nationaler Minderheiten bei der Schaffung der NUTS ... auf der Ebene der Mitgliedstaaten angemessen Rechnung getragen werden kann“, weder als Beleg, dass der angefochtene Beschluss tatsächlich auf andere als die in ihm ausdrücklich angegebenen Gründe gestützt war – deren Stichhaltigkeit bei der Prüfung der vorliegenden Klage nicht in Frage gestellt werden konnte –, noch als Zeugnis für einen von der Kommission begangenen Missbrauch der ihr durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 übertragenen Befugnisse angesehen werden.
- 122 Daraus folgt, dass die Kläger im vorliegenden Fall keine objektiven, schlüssigen und übereinstimmenden Indizien beigebracht haben, die den Schluss zuließen, dass der angefochtene Beschluss aus anderen als den angegebenen Gründen erlassen wurde: Der Grund war nämlich, dass die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen nicht erfüllt waren, weil die streitige Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens lag, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge vorzulegen.
- 123 Die Rüge eines Ermessensmissbrauchs durch die Kommission ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

- 124 Was zweitens die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 41 Abs. 1 der Grundrechtecharta „[j]ede Person ... ein Recht darauf [hat], dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden“. Ferner ergibt sich aus dem zehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011, dass der allgemeine Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung insbesondere verlangt, dass die Kommission alle geplanten Bürgerinitiativen, die den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen entsprechen, innerhalb der in Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Frist, nämlich binnen zwei Monaten nach Eingang der in Anhang II genannten Informationen, registriert.
- 125 Wie die Prüfung der Rügen, dass die Kommission die Artikel der Verträge unzutreffend ausgelegt habe, gezeigt hat, waren die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgelegten Registrierungsbedingungen entgegen den Ausführungen der Kläger im vorliegenden Fall nicht erfüllt, so dass die Kommission die Registrierung der streitigen Bürgerinitiative zu Recht gemäß Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung verweigert hat.
- 126 Die Kommission konnte demnach den streitigen Beschluss erlassen, ohne gegen den allgemeinen Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zu verstoßen.
- 127 Die Rüge eines Verstoßes gegen diesen Grundsatz ist daher ebenfalls als unbegründet zurückzuweisen.
- 128 Da somit alle Rügen, die die Kläger zur Untermauerung ihres einzigen, im Wesentlichen auf einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gestützten Klagegrundes geltend gemacht haben, zurückgewiesen worden sind, ist dieser Klagegrund zurückzuweisen und demzufolge die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

### **Kosten**

- 129 Gemäß Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger unterlegen sind, tragen sie ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission, ohne dass insoweit berücksichtigt werden muss, dass die Kläger durch die Veröffentlichung der Klagebeantwortung der Kommission auf der Website der streitigen Bürgerinitiative (oben, Rn. 22) den Schutz des Gerichtsverfahrens, insbesondere die Grundsätze der Waffengleichheit und der geordneten Rechtspflege, beeinträchtigt haben (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. EU:C:2010:541, Rn. 85 und 93).
- 130 Außerdem tragen nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Diese Bestimmung ist auf Ungarn, die Hellenische Republik, Rumänien und die Slowakische Republik anzuwenden.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Herr Balázs-Árpád Izsák und Herr Attila Dabis tragen ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**
- 3. Ungarn, die Hellenische Republik, Rumänien und die Slowakische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Mai 2016.

Unterschriften

## Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits .....	2
Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten .....	4
Rechtliche Würdigung .....	6
Zur Zulässigkeit einzelner Rügen .....	6
Zur Begründetheit .....	7
Zur Rüge einer fälschlichen Berücksichtigung von nicht in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen .....	8
Einleitende Bemerkungen zu den übrigen Rügen der Kläger .....	10
Zu den Rügen einer unzutreffenden Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und von Art. 174 AEUV sowie von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1059/2003, ausgelegt im Licht des zehnten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie .....	11
Zur Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 167 AEUV .....	17
Zur Rüge einer unzutreffenden Auslegung von Art. 19 Abs. 1 AEUV .....	19
Zu den Rügen eines Ermessensmissbrauchs und eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung .....	20
Kosten .....	22