Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

24. September 2019*

„Institutionelles Recht – Europäische Bürgerinitiative – Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten – Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt – Teilweise Registrierung – Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung – Kein offenkundiges Fehlen legislativer Befugnisse der Kommission – Begründungspflicht – Art. 5 Abs. 2 EUV – Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 – Art. 296 AEUV“

In der Rechtssache T-391/17,

Rumänien, Prozessbevollmächtigte: zunächst R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane und L. Lițu, dann C.-M. Florescu, E. Gane, L. Lițu und C.-R. Canțăr,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, Prozessbevollmächtigte: H. Krämer, L. Radu Bouyon und H. Stancu,

Beklagte,

unterstützt durch

Ungarn, Prozessbevollmächtigte: M. Fehér, G. Koós und G. Tornyai,

Streithelfer,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses (EU) 2017/652 der Kommission vom 29. März 2017 über die geplante Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (ABl. 2017, L 92, S. 100)

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Prek, des Richters E. Buttigieg (Berichterstatter) und der Richterin M. J. Costeira,

Kanzler: I. Dragan, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 9. April 2019

folgendes

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

Urteil

Sachverhalt

1 Am 15. Juli 2013 legte der Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe (im Folgenden: Bürgerausschuss oder Organisatoren) der Europäischen Kommission den Vorschlag für eine Europäische Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (im Folgenden: geplante EBI) vor.

2 Mit dem Beschluss C(2013) 5969 final vom 13. September 2013 lehnte die Kommission die Registrierung der geplanten EBI mit der Begründung ab, dass diese offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Europäischen Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

3 Das von dem Bürgerausschuss angerufene Gericht erklärte mit Urteil vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission (T-646/13, EU:T:2017:59), den Beschluss C(2013) 5969 final wegen Verletzung der Begründungspflicht durch die Kommission für nichtig.

4 Am 29. März 2017 erließ die Kommission den Beschluss (EU) 2017/652 über die geplante Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (ABl. 2017, L 92, S. 100, im Folgenden: angefochtener Beschluss). Art. 1 dieses Beschlusses lautet:

„1. Die geplante Bürgerinitiative ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe‘ wird hiermit registriert.

2. Unterstützungsbekundungen für die geplante Bürgerinitiative können unter der Voraussetzung gesammelt werden, dass sie folgende Kommissionsvorschläge zum Ziel hat:

– Vorschlag für eine Empfehlung des Rates ‚zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt in der Union‘;

– Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung ‚von Förderprogrammen, um den Zugang kleiner Regional- und Minderheitensprachen zu ihnen zu erleichtern‘;

– Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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;

– Vorschlag für eine Verordnung zur Anpassung der gemeinsamen Regeln für die Aufgaben, die prioritären Ziele und die Organisation der Strukturfonds dahin gehend, dass Minderheitenschutz sowie die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt als thematische Ziele einbezogen werden, sofern die zu finanzierenden Maßnahmen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union stärken;

– Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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;

– Vorschläge für eine Änderung der Unionsrechtsvorschriften mit dem Ziel, eine annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern zu gewährleisten;

– Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines einheitlichen Urheberrechts, das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten;

– Vorschlag für eine 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;

– Vorschlag für eine Verordnung oder einen Beschluss des Rates zur Gruppenfreistellung für Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert werden, von dem in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Verfahren."

5 Nach dem zweiten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses formuliert die geplante EBI ihr Ziel wie folgt: „Wir rufen die [Union] dazu auf, den Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten zu verbessern und die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union zu stärken."

6 Nach dem dritten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses lauten die konkreten Ziele der geplanten EBI:

„Wir rufen die [Union] dazu auf, Rechtsakte zur Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten und zur Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union zu verabschieden. Dazu gehören politische Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichstellung, Inhalte audiovisueller und anderer Medien sowie regionale (staatliche) Unterstützung."

7 Im vierten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wird darauf hingewiesen, dass im Anhang der geplanten EBI elf Rechtsakte der Union aufgeführt seien, für deren Erlass sie Kommissionsvorschläge begehre, nämlich:

a) eine Empfehlung des Rates der Europäischen Union „zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt in der Union" auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich und Art. 165 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich AEUV;

b) ein Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Anpassung „von Förderprogrammen, um den Zugang kleiner Regional- und Minderheitensprachen zu ihnen zu erleichtern";

c) ein Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Schaffung eines Zentrums für Sprachenvielfalt, das dazu dienen solle, 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 solle;

d) 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 würden;

e) eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 3 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 könnten;

f) eine Richtlinie, eine Verordnung oder ein Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 20 Abs. 2 und Art. 25 AEUV zur Stärkung der Stellung von Bürgern, die einer nationalen Minderheit angehörten, innerhalb der Union mit dem Ziel, dafür Sorge zu tragen, dass ihre berechtigten Anliegen bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments berücksichtigt würden;

g) wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung auch in Bezug auf nationale Minderheiten, insbesondere durch die Überarbeitung bestehender Richtlinien des Rates im Bereich der Gleichbehandlung auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV;

h) die Änderung des EU-Rechts mit dem Ziel, eine annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 AEUV;

i) 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;

j) eine 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 und Art. 63 AEUV;

k) eine Verordnung oder ein Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 109, Art. 108 Abs. 4 oder Art. 107 Abs. 3 Buchst. e AEUV zur Gruppenfreistellung von Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert würden.

8 Nach dem fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses können Rechtsakte der Union zur Umsetzung der Verträge erlassen werden

– in den Bereichen Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker, Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung, nichtkommerzieller Kulturaustausch sowie künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Sektor;

– auf dem Gebiet der Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;

– zur Beschreibung der Aufgaben, vorrangigen Ziele und Organisation der Strukturfonds, sofern die zu finanzierenden Maßnahmen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union stärken;

– für spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung folgender Ziele: Beschleunigung der Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen, Förderung eines für die Initiativnahme und die Entwicklung von Unternehmen in der gesamten

Union, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds, Förderung eines günstigen Umfelds für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials von Innovation, Forschung und technologischer Entwicklung;

– auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung in Form eines mehrjährigen Rahmenprogramms zur Festlegung der wissenschaftlichen und technologischen Ziele von Tätigkeiten der Union und der einschlägigen Prioritäten, zur Beschreibung der Grundprinzipien solcher Tätigkeiten und Festlegung des Gesamthöchstbetrags sowie der Einzelheiten für die finanzielle Beteiligung der Union am Rahmenprogramm und des jeweiligen Anteils an jeder der vorgesehenen Maßnahmen;

– auf dem Gebiet der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in anderen EU-Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;

– zur Schaffung europäischer Rechtstitel für einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der gesamten Union und zur Einführung zentralisierter Zulassungs-, Koordinierungs- und Aufsichtsregelungen auf Unionsebene;

– zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten;

– zur Festlegung der Kategorien staatlicher Beihilfen, die vom Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV befreit sind.

9 Im sechsten Erwägungsgrund leitet die Kommission aus den vorausgegangenen Erwägungen her, dass die geplante EBI, soweit sie auf die im vierten Erwägungsgrund Buchst. a bis e sowie h bis k genannten Legislativvorschläge der Kommission zur Umsetzung der Verträge abzielt, im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b 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) nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

10 Dagegen gelangt die Kommission in den Erwägungsgründen 7 bis 9 des angefochtenen Beschlusses zu dem Ergebnis, dass die geplante EBI, was die übrigen beiden im vierten Erwägungsgrund Buchst. f und g des angefochtenen Beschlusses wiedergegebenen Vorschläge betreffe, im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

Verfahren und Anträge der Parteien

11 Rumänien hat mit Klageschrift, die am 28. Juni 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

12 Mit gesondertem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Rumänien im Verfahren der einstweiligen Anordnung nach den Art. 278 und 279 AEUV beantragt, die Durchführung des angefochtenen Beschlusses auszusetzen. Dieser Antrag ist mit Beschluss vom 13. November 2017, Rumänien/Kommission (T-391/17 R, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:805), zurückgewiesen worden.

13 Die Slowakische Republik ist mit Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer vom 27. September 2017 als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge Rumäniens zugelassen worden. Sie hat dem Gericht mit Schreiben, das am 18. Oktober 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist,

mitgeteilt, dass sie ihren Streithilfeantrag zurücknehme. Aufgrund dessen ist sie mit Beschluss vom 16. November 2017, Rumänien/Kommission (T-391/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:823), als Streithelferin in der vorliegenden Rechtssache gestrichen worden.

14 Mit Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer vom 15. November 2017 ist Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Der Streithilfeschriftsatz Ungarns ist nach Ablauf der vom Präsidenten gesetzten Frist eingereicht und deshalb nicht zu den Akten genommen worden.

15 Der Streithilfeantrag des Bürgerausschusses ist mit Beschluss vom 16. November 2017, Rumänien/Kommission (T-391/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:831), der in der Rechtmittelinstanz mit Beschluss vom 5. September 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Rumänien und Kommission (C-717/17 P[I], nicht veröffentlicht, EU:C:2018:691), bestätigt worden ist, zurückgewiesen worden.

16 Rumänien beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

17 Die Kommission beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– Rumänien die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Vorbemerkungen

18 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung auf Fragen des Gerichts geltend gemacht, die Klage sei unzulässig. Sie sei verspätet eingelegt worden, und der angefochtene Beschluss sei nicht anfechtbar.

19 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass das Unionsgericht im Einzelfall prüfen kann, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt ist, die Klage als unbegründet abzuweisen, ohne zuvor über die Unzulässigkeitsrüge des Beklagten zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 51 und 52, vom 23. März 2004, Frankreich/Kommission, C-233/02, EU:C:2004:173, Rn. 26, und vom 15. Juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/Kommission, T-171/02, EU:T:2005:219, Rn. 155).

20 Unter den hier gegebenen Umständen hält es das Gericht im Interesse der Verfahrensökonomie für angezeigt, sogleich die von Rumänien vorgebrachten Klagegründe zu prüfen, ohne zuvor über die Zulässigkeit der Klage zu entscheiden, da diese auf jeden Fall aus den im Folgenden dargelegten Gründen unbegründet ist.

Zur Begründetheit

21 Rumänien stützt seine Klage auf zwei Gründe: erstens Verletzung von Art. 5 Abs. 2 EUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 und zweitens Verstoß gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV.

Zum ersten Klagegrund: Verletzung von Art. 5 Abs. 2 EUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011

22 Rumänien macht erstens geltend, die Prüfung der im Anhang der geplanten EBI enthaltenen Informationen und detaillierten Maßnahmen ergebe, dass die Initiative ungeachtet der erklärten Ziele in Wirklichkeit ausschließlich auf die Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten gerichtet sei und keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der kulturellen Vielfalt im Sinne von Art. 3 EUV und Art. 167 AEUV aufweise, deren Stärkung allenfalls eine Folge der Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten sei.

23 Die Union besitze hinsichtlich der Stärkung der kulturellen Vielfalt gemäß Art. 167 Abs. 1 und 4 AEUV unterstützende, koordinierende und ergänzende Zuständigkeiten, nicht dagegen eine ausschließliche oder mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit für die Förderung einer Politik, die allein die kulturelle Vielfalt zum Ziel habe. Nach Art. 167 Abs. 4 AEUV könne ein Gesetzgebungsakt der Union nicht ausschließlich die kulturelle Vielfalt zum Gegenstand haben, sondern die Union habe dieser im Rahmen ihrer Politiken Rechnung zu tragen und sie zu fördern. Für den Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten besitze die Union keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz, und dieser Bereich falle weiter unter die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie sich namentlich aus den Art. 2, 3, 7 und 8 EUV, aus Art. 4 Abs. 2 AEUV und aus dem Beschluss C(2013) 5969 final (siehe oben, Rn. 2) ergebe.

24 Zweitens führt Rumänien aus, die in der geplanten EBI angesprochenen und in deren Anhang aufgeführten konkreten Tätigkeitsbereiche müssten objektiv unter Berücksichtigung ihres Kontexts geprüft werden, der sich nach dem Gegenstand und den Zielen der geplanten EBI bestimme. Es genüge nicht, dass die vorgeschlagenen Rechtsakte einen Bereich beträfen, der in die Zuständigkeit der Union falle. Da die Zuständigkeiten der Union nach dem in Art. 5 Abs. 2 EUV festgelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur zur Verwirklichung der in den Verträgen niedergelegten Ziele ausgeübt werden dürften, müssten die fraglichen Rechtsakte außerdem ihrem Inhalt und ihrer Zielsetzung nach geeignet sein, zur Verwirklichung der Ziele beizutragen, die für die Tätigkeit der Union in dem betreffenden Zuständigkeitsbereich niedergelegt seien. Es ergebe sich jedoch aus keiner Vertragsbestimmung, dass die Ziele der Politiken in den Bereichen, in denen der Erlass von Rechtsakten der Union beantragt werde, irgendein Tätigwerden zum Schutz nationaler Minderheiten umfassten. Da die geplante EBI ihrem Gegenstand und ihren Zielen nach offenkundig außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Union liege, könne überhaupt keine zur Erreichung der genannten Ziele vorgeschlagene Maßnahme in diesen Zuständigkeitsbereich fallen.

25 Drittens trägt Rumänien vor, keine der in den zusätzlichen Informationen genannten Maßnahmen liege außerhalb des Gegenstands der EBI und der mit dieser verfolgten Ziele, wie sie in den erforderlichen Informationen angegeben seien, so dass eine individuelle Prüfung nicht zu einem anderen Ergebnis bezüglich der Befugnisse der Union führen könne. Insoweit sei die teilweise Registrierung der geplanten EBI wirkungslos, denn die Kommission könne eine EBI nicht annehmen, um andere als die von den Organisatoren angegebenen Ziele zu verfolgen, ohne deren Autonomie einzuschränken, und dürfe auch nicht den erklärten Gegenstand der EBI in unzulässiger Weise ändern.

26 Viertens macht Rumänien sodann Ausführungen zu den in der geplanten EBI genannten konkreten Bereichen. Was erstens die für die Sprachen, die Bildung und die Kultur vorgeschlagenen Maßnahmen angehe, stützten die Organisatoren ihre Vorschläge für die „Sprachen“ in Punkt 2 der geplanten EBI zu Unrecht auf Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich und Art. 165 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich AEUV, denn diese Artikel enthielten keine Bestimmung über „Sprachen“ oder „Sprachenpolitik“. Auch nehme keines der mit den Art. 165 bis 167 AEUV verfolgten Ziele – Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung, Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt oder Verbesserung der Kenntnis und der Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker – auf nationale oder sprachliche Minderheiten Bezug.

Deshalb hätte auch eine spezifische Maßnahme im Bereich der „Bildung“, oder der „Kultur“ mit dem Ziel, diese Minderheiten zu unterstützen, keine rechtliche Grundlage in den Verträgen, und auch Art. 3 EUV könne daran nichts ändern. Die Zuständigkeit für den Erlass von Maßnahmen im Bereich der sprachlichen Identität nationaler Minderheiten liege bei den Mitgliedstaaten, wobei in diesem Zusammenhang Art. 10 des am 10. November 1994 angenommenen Rahmenübereinkommens des Rates zum Schutz nationaler Minderheiten anwendbar sei, zu dessen Vertragsparteien bestimmte Mitgliedstaaten der Union gehörten.

27 Als Zweites äußert sich Rumänien zum Bereich der Regionalpolitik, genauer zu den auf die Art. 177 und 178 AEUV gestützten Vorschlägen, die auf eine Anpassung der Vorschriften über die Regionalfonds der Union abzielen, und zu den auf die Art. 173 Abs. 3 und Art. 182 Abs. 1 AEUV gestützten Vorschlägen zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovativen Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. 2013, L 347, S. 104). Dazu trägt Rumänien vor, nach Art. 174 AEUV komme es im Rahmen der Kohäsionspolitik auf die Entwicklung der verschiedenen Regionen an, nicht dagegen auf die nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Merkmale der Regionen. Dies gelte umso mehr, als es im Allgemeinen keinen eindeutigen und unbestreitbaren Zusammenhang zwischen der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung bestimmter Regionen und deren Entwicklungsstand gebe. In einem nach Art. 177 AEUV erlassenen Rechtsakt dürften keine Ziele festgesetzt werden, die über die in Art. 174 AEUV aufgestellten Ziele hinausgingen. Dasselbe gelte für das Programm „Horizont 2020“, denn die Ziele der in Art. 173 („Industrie“) und Art. 179 („Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt“) AEUV aufgeführten spezifischen Maßnahmen hätten mit dem Schutz der Rechte nationaler Minderheiten nichts zu tun. Im Zuständigkeitsbereich der Union gebe es keine Grundlage für den Erlass eines Rechtsakts, der wie im vorliegenden Fall durch Einführung einer indirekten Diskriminierung ethnischer Natur den in Art. 2 EUV genannten Werten widerspreche und der das Problem der Überschreitung der nach dem Völkerrecht bestehenden Grenzen für die Intervention eines Mutterstaats zum Schutz seiner im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ansässigen nationalen Minderheit aufwerfe.

28 Was als Drittes die vorgeschlagenen Maßnahmen angehe, durch die die Gleichbehandlung der Staatenlosen mit den Unionsbürgern gewährleistet werden solle, entspreche es nicht den in Art. 79 Abs. 1 AEUV genannten Zielen, auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit abzustellen, um einer bestimmten Gruppe wie den Staatenlosen eine Ausnahmestellung einzuräumen. Soweit die geplante EBI nur eine günstigere Behandlung der Staatenlosen vorschlagen sollte, entspräche dieser Vorschlag nicht ihrem Gegenstand und könnte allenfalls zum Gegenstand einer gesonderten EBI gemacht werden. Für die Zwecke von Titel V des AEU-Vertrags, zu dem Art. 79 AEUV gehöre, würden Staatenlose, wie sich aus Art. 67 Abs. 2 AEUV ergebe, Drittstaatsangehörigen gleichgestellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt enthielten die Verträge keine Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten, die die annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern bezweckten.

29 Was als Viertes den auf Art. 118 AEUV gestützten Vorschlag betreffe, ein einheitliches Urheberrecht in der Union einzuführen, weist Rumänien darauf hin, dass dieser Vorschlag offenbar bezwecke, den Angehörigen von Minderheiten die Benutzung von Gütern und Dienstleistungen in ihrer eigenen Sprache zu erleichtern, die oft die Sprache eines Nachbarlandes sei. Deshalb weiche dieser Vorschlag von der Zielsetzung der in Art. 118 AEUV genannten Maßnahmen ab und werfe zudem das bereits erwähnte Problem der Intervention des Mutterstaats zum Schutz nationaler Minderheiten auf. Nach den völkerrechtlichen Empfehlungen zu diesen Fragen müsse die Vorzugsbehandlung durch den Mutterstaat auf bilateraler Grundlage mit Zustimmung des zuständigen Staates gewährt werden und sich auf die „Bereiche Bildung und Kultur“ beschränken, „sofern sie das legitime Ziel verfolgt, die kulturellen Bande zu stärken, und zu diesem Ziel in einem angemessenen Verhältnis steht“. Schließlich ließen die Schwierigkeiten, die beim europäischen Patent hinsichtlich der Sprachenregelung bestünden, die Schwierigkeiten erahnen, die sich bei der Schaffung einer einheitlichen Regelung der Rechte des geistigen Eigentums in ganz Europa stellten.

30 Als Fünftes bemerkt Rumänien zu dem Vorschlag einer Änderung der Richtlinie 2010/13, dass die Schaffung einer Ausnahmeregelung für die „Regionen, in denen nationale Minderheiten ansässig sind“, den in Art. 2 EUV genannten Werten widerspräche, eine nach Art. 56 AEUV unzulässige direkte Diskriminierung auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen und ebenfalls das Problem der Intervention des Mutterstaats zum Schutz nationaler Minderheiten (siehe oben, Rn. 29) aufwerfen würde.

31 Als Sechstes bemerkt Rumänien abschließend zu dem auf Art. 109 und Art. 108 Abs. 4 oder Art. 107 Abs. 3 Buchst. d AEUV, die staatliche Beihilfen betreffen, gestützten Vorschlag, dass die geplante Ausnahmeregelung den Zielen der Maßnahmen zuwiderliefen, die nach dem Völkerrecht zugunsten der Angehörigen nationaler Minderheiten ergriffen werden könnten und auf die Bereiche von Bildung, Kultur, Sprachen und Religion beschränkt seien. Die Gewährung „grenzüberschreitender“ staatlicher Beihilfen durch den Mutterstaat zugunsten gewinnorientierter juristischer Personen mit dem Ziel, die Rechte nationaler Minderheiten des Nachbarstaats zu fördern, wäre unvereinbar mit den völkerrechtlichen Grundsätzen bezüglich der Intervention von Mutterstaaten zum Schutz von im Hoheitsgebiet anderer Staaten ansässigen nationalen Minderheiten, behinderte den Wettbewerb und führte zu einer diskriminierenden Unterscheidung zwischen Unionsbürgern aufgrund ethnischer Kriterien und stünde deshalb im Widerspruch zu den Werten der Union.

32 Die Kommission, unterstützt von Ungarn, tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

33 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art. 11 Abs. 4 EUV den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das Recht zuerkennt, unter bestimmten Voraussetzungen die Initiative zu ergreifen und die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen (Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 23).

34 Das Recht, eine EBI zu starten, ist – wie insbesondere auch das Petitionsrecht beim Parlament – ein Instrument bezüglich des in Art. 10 Abs. 3 EUV vorgesehenen Rechts der Bürgerinnen und Bürger, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, indem es ihnen erlaubt, sich unmittelbar mit einer Eingabe an die Kommission zu wenden, in der diese aufgefordert wird, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, um die Verträge umzusetzen (Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 24). Dieses Recht soll, wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union führen (Urteile vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission, T-646/13, EU:T:2017:59, Rn. 18, und vom 10. Mai 2017, Efler/Kommission, T-754/14, EU:T:2017:323, Rn. 24).

35 Die für die Präsentierung einer EBI geltenden Verfahren und Bedingungen wurden gemäß Art. 24 Abs. 1 AEUV durch die Verordnung Nr. 211/2011 festgesetzt. Art. 4 enthält die Bedingungen für die Registrierung einer geplanten EBI durch die Kommission (Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 25).

36 Was das Verfahren der Registrierung einer geplanten EBI anbelangt, hat die Kommission nach Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 zu prüfen, ob diese die Bedingungen u. a. des Abs. 2 Buchst. b dieses Artikels erfüllt, wonach eine geplante EBI von der Kommission registriert wird, sofern sie „nicht offenkundig außerhalb des Rahmens [liegt], in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“ (Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 26 und 45).

37 Nach der Rechtsprechung sind dabei nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 die Informationen zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten EBI zu berücksichtigen, die von deren Organisatoren gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 entweder obligatorisch oder

fakultativ bereitgestellt werden (Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 45, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 51).

38 Die „in Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Informationen“, auf die Art. 4 der Verordnung Bezug nimmt, beschränken sich nämlich nicht auf die Mindestinformationen, die nach diesem Anhang im Register bereitzustellen sind. Mit dem den Organisatoren der geplanten EBI nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 zustehenden Recht, zusätzliche Informationen oder auch einen Entwurf für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, korreliert die Verpflichtung der Kommission, diese Informationen ebenso wie alle anderen gemäß diesem Anhang bereitgestellten Informationen im Einklang mit dem im zehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 genannten Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zu prüfen, der die Pflicht des zuständigen Organs umfasst, alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen. Folglich muss die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob eine geplante EBI die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingungen für die Registrierung erfüllt, die zusätzlichen Informationen prüfen (Urteil vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission, T-646/13, EU:T:2017:59, Rn. 30 bis 32; vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 47, 48 und 50, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 52 bis 54).

39 Im Einklang mit den Zielen der EBI, wie sie im ersten und im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 angeführt werden – die insbesondere darin bestehen, die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen –, muss die Kommission, wenn an sie eine geplante EBI herangetragen wird, zudem die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Registrierung so auslegen und anwenden, dass eine leichte Zugänglichkeit der EBI sichergestellt ist (Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 49, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 53 und 64).

40 Demzufolge darf die Kommission die Registrierung einer geplanten EBI nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 nur dann ablehnen, wenn diese in Anbetracht ihres Gegenstands und ihrer Ziele, wie sie aus den obligatorischen und gegebenenfalls den zusätzlichen Informationen hervorgehen, die von den Organisatoren gemäß Anhang II dieser Verordnung bereitgestellt worden sind, offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen (Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 50, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 54).

41 Nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 muss die Kommission eine erste Prüfung der Informationen, über die sie verfügt, vornehmen, um zu beurteilen, ob die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Zuständigkeiten liegt, wobei im Fall der Registrierung der geplanten EBI eine eingehendere Untersuchung vorgesehen ist. Art. 10 Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung bestimmt nämlich, dass die Kommission innerhalb von drei Monaten nach Eingang der EBI in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der EBI sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegt (Urteil vom 19. April 2016, Costantini/Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 17). Die Entscheidung über die Registrierung einer geplanten EBI, die eine erste Prüfung dieser Initiative in rechtlicher Hinsicht voraussetzt, greift daher nicht der Beurteilung vor, die die Kommission gegebenenfalls für ihre Mitteilung gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vornimmt, in der der endgültige Standpunkt der Kommission, ob sie auf die EBI hin einen Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet, festgelegt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2018, One of Us u. a./Kommission, T-561/14, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2018:210, Rn. 79 und 117).

42 Nach der Rechtsprechung hat die Kommission außerdem im Stadium des Eingangs der Anmeldung einer geplanten EBI nicht zu prüfen, ob der Nachweis für alle vorgebrachten tatsächlichen Gesichtspunkte erbracht ist und ob die Begründung der Initiative und der vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichend ist. Bei der Beurteilung der Einhaltung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 für die Registrierung aufgestellten Bedingung muss sie sich auf die Prüfung beschränken, ob aus objektiver Sicht die fraglichen Maßnahmen abstrakt gesehen auf der Grundlage der Verträge getroffen werden könnten; andernfalls würde sie dem Ziel, den Zugang zur EBI zu erleichtern, zuwiderhandeln (Urteil vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 62 und 64).

43 Deshalb ist im Rahmen der Prüfung, ob die Kommission die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellte Bedingung korrekt angewandt hat, zu untersuchen, ob sie entgegen dem Vorbringen Rumäniens bei einer ersten Prüfung der ihr vorliegenden Informationen im Stadium der Registrierung der geplanten EBI zu dem Ergebnis kommen konnte, dass diese Initiative, soweit sie Legislativvorschläge wie die in Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses genannten betraf, abstrakt gesehen nicht offenkundig außerhalb des Rahmens lag, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

44 Dabei ist zu beachten, dass nach Art. 5 EUV für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gilt und nach Art. 13 Abs. 2 EUV jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse handelt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 97 und 98, und vom 19. April 2016, Costantini/Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 16). Denn das dem Mechanismus der EBI zugrunde liegende Ziel der demokratischen Teilhabe der Unionsbürger darf nicht den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Frage stellen und die Union zum Erlass von Rechtsvorschriften auf einem Gebiet ermächtigen, das nicht in den ihr zugewiesenen Zuständigkeitsbereich fällt (Urteil vom 19. April 2016, Costantini/Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 53).

45 Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere Zweck und Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Bezüglich Gegenstand und Ziele der von der Kommission vorzulegenden Legislativvorschläge, wie sie in Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses aufgeführt sind, gibt die geplante EBI, wie es im zweiten und dritten Erwägungsgrund des Beschlusses heißt, an, dass sie den Erlass von Rechtsakten zur Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten und zur Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union anstrebe. Dazu gehörten Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Gleichstellung, Inhalt audiovisueller und anderer Medien sowie Unterstützung durch Regionalbehörden. Im Anhang der geplanten EBI werden explizit bestimmte Rechtsakte genannt, für die die Kommission aufgefordert wird, Vorschläge vorzulegen.

47 Entgegen dem Vorbringen Rumäniens bezweckt die geplante EBI nicht ausschließlich die Achtung der Rechte nationaler und sprachlicher Minderheiten, sondern auch die Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union. Dies ergibt sich sowohl aus dem Gegenstand und den Zielen, die in der Initiative genannt sind, als auch bei Berücksichtigung der verschiedenen im Anhang der geplanten EBI aufgeführten und erläuterten Legislativvorschläge, deren Vorlage beim Parlament und beim Rat die Organisatoren beantragen.

48 Wie oben in Rn. 37 dargelegt, ist die Kommission bei der Registrierung einer geplanten EBI verpflichtet, den Gegenstand und die Ziele der Initiative zu berücksichtigen, die sich nicht nur aus den obligatorischen Informationen, sondern auch aus den zusätzlichen Informationen ergeben, die die

Organisatoren gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 beigebracht haben (Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 45, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 51 und 54).

49 In Durchführung dieser Rechtsprechung hat die Kommission nach dem Erlass des Urteils vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission (T-646/13, EU:T:2017:59), mit dem der oben in Rn. 2 genannte Beschluss C(2013) 5969 für nichtig erklärt wurde, die geplante EBI anhand aller von den Organisatoren bereitgestellten Informationen unter besonderer Berücksichtigung der im Anhang der Initiative aufgeführten Legislativvorschläge erneut untersucht. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass die geplante EBI nicht im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, soweit sie auf die Vorlage von neun – im vierten Erwägungsgrund Buchst. a bis e sowie h bis k des angefochtenen Beschlusses genannten – der insgesamt elf Kommissionsvorschläge für Rechtsakte der Union abziele.

50 Wie oben in Rn. 47 dargelegt und wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, sollen die im Anhang der geplanten EBI aufgeführten Rechtsakte, die nach Auffassung der Kommission in dem Rahmen liegen, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge in den fraglichen Bereichen umzusetzen, zum einen offenkundig zur Erreichung des allgemeinen Ziels beitragen, das darin besteht, die Achtung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten sicherzustellen, zum anderen aber ebenfalls unmittelbar zur Verwirklichung des allgemeinen Ziels der Achtung und Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union.

51 Nach Art. 2 EUV ist die Achtung der Rechte der Minderheiten einer der Werte, auf die sich die Union gründet, und nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV wahrt die Union den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt.

52 Was vor allem die Stärkung der kulturellen Vielfalt anbelangt, trägt die Union nach Art. 167 Abs. 4 AEUV bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.

53 Daraus folgt jedoch entgegen dem Vorbringen Rumäniens nicht, dass die Kommission der Union mit dem angefochtenen Beschluss eine allgemeine Gesetzgebungsbefugnis für den Schutz der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten zugestanden hat, sondern lediglich, dass die Achtung der Minderheitenrechte und die Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt als Werte und Ziele der Union bei deren Tätigkeiten in den von der geplanten EBI erfassten Bereichen zu berücksichtigen sind. Wie Rumänien in diesem Zusammenhang selbst vorgetragen hat, enthält Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV notwendigerweise allgemeine Leitlinien für die Tätigkeit der Union in anderen Bereichen, und die in Art. 2 EUV genannte Achtung der Minderheiten gehört zu den Werten der Union, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Befugnisse wahren muss.

54 Wie in diesem Zusammenhang ausdrücklich zu betonen ist, stellt Rumänien nicht in Abrede, dass die Union in den konkreten Tätigkeitsbereichen, die von den im vierten Erwägungsgrund Buchst. a bis e und h bis k (siehe oben, Rn. 7) und im fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses (siehe oben, Rn. 8) aufgeführten Rechtsakten erfasst sind, befugt ist, Rechtsakte zu erlassen, um die mit den betreffenden Bestimmungen verfolgten Ziele zu erreichen. Rumänien ist aber der Ansicht, dass die Zuständigkeit, die die Union in diesen Bereichen besitzt, es der Kommission nicht erlaube, das Parlament und den Rat aufzufordern, Rechtsakte zu erlassen, um die in der geplanten EBI angekündigten Ziele zu erreichen, bei denen es sich um grundlegende Elemente handele, die die Tragweite der geplanten EBI begrenzten. Denn diese Rechtsakte wären nicht geeignet, zur Erreichung der für die Tätigkeit der Union in dem betreffenden Zuständigkeitsbereich aufgestellten Ziele

beizutragen. Durch eine solche Aufforderung würde die Kommission die Befugnisse, die die Union in den Bereichen Kultur, Bildung, Regionalpolitik und staatliche Beihilfen besitze, zu einem anderen Zweck als dem ausüben, für den sie ihr in den Verträgen verliehen worden seien.

55 Dem kann nicht gefolgt werden.

56 Denn wenn die Kommission in den Zuständigkeitsbereichen der Union befugt ist, zur Erreichung der mit den einschlägigen Bestimmungen des AEU-Vertrags spezifisch verfolgten Ziele Legislativvorschläge vorzulegen, die die Werte und die Ziele berücksichtigen, die den Gegenstand der geplanten EBI bilden, darf sie grundsätzlich auch nicht daran gehindert sein, Vorschläge für spezifische Rechtsakte vorzulegen, die wie hier die Tätigkeit der Union in ihren Zuständigkeitsbereichen ergänzen sollen, um die Wahrung der in Art. 2 EUV aufgeführten Werte und des in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV genannten Reichtums ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt sicherzustellen.

57 Zu dem in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argument Rumäniens, dass Art. 4 Abs. 2 EUV, wonach die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten achte, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck komme, die Ausübung der Zuständigkeiten der Union einschränke, genügt der Hinweis darauf, dass Rumänien dieses Vorbringen nicht substantiiert hat und insbesondere nicht dargetan hat, dass diese Bestimmung dem Erlass von Maßnahmen wie den in Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses genannten, abstrakt betrachtet, notwendigerweise entgegenstehe, soweit diese darauf abzielen, in den Zuständigkeitsbereichen der Union die Achtung der Werte, auf die diese gegründet ist und zu denen die Wahrung der Rechte von Minderheiten gehört, durch die Union selbst zu gewährleisten und den in Art. 3 EUV genannten Zielen zu dienen, zu denen die Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union gehört.

58 Soweit Rumänien geltend macht, dass die Kommission durch eine teilweise Registrierung der geplanten EBI Gefahr laufe, die Autonomie der Organisatoren einzuschränken und den erklärten Gegenstand der geplanten EBI in unzulässiger Weise zu ändern, genügt die Feststellung, dass die Organisatoren in dem mit „Sicherheitsklausel“ überschriebenen Punkt 8 der geplanten EBI den Wunsch geäußert haben, dass die elf Vorschläge getrennt geprüft werden sollten und dass die Unzulässigkeit eines Vorschlags keine Wirkung für die anderen Vorschläge haben solle. Die teilweise Registrierung der geplanten EBI ist folglich weit davon entfernt, die Autonomie der Organisatoren einzuschränken und das erklärte Ziel der Initiative abzuändern, sondern entspricht einem Wunsch, den die Organisatoren für den Fall, dass die Kommission zu dem Ergebnis kommen sollte, dass ihr für einige Maßnahmen offenkundig die Befugnisse fehlten, in der geplanten EBI selbst förmlich geäußert haben.

59 Schließlich ist auch das Vorbringen Rumäniens zurückzuweisen, dass die verschiedenen Legislativvorschläge in keiner Weise geeignet seien, zur Erreichung der für die Tätigkeit der Union in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich festgelegten Ziele beizutragen.

60 Was erstens die in Punkt 2 der geplanten EBI genannten Maßnahmen betreffend „Sprache“, „Bildung“ und „Kultur“, die nach Meinung der Organisatoren auf Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV gestützt werden sollten, angeht, bemerkt die Kommission zutreffend, dass der Begriff „Kultur“ in der Überschrift des Titels XIII des AEU-Vertrags, in dem Art. 167 AEUV steht, nach dessen Abs. 4 auf die Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt verweist, die nach Art. 3 EUV zu den Zielen der Union gehört, und der Begriff „Bildung“ in der Überschrift des Titels XII des AEU-Vertrags, in dem Art. 165 AEUV steht, Gesichtspunkte umfasst, die mit der Förderung der sprachlichen Vielfalt der Union in Zusammenhang stehen. Diese Förderung bildet im Übrigen ein Einzelziel gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung von „Erasmus+“, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung

der Beschlüsse Nr. 1719/2006/EG, Nr. 1720/2006/EG und Nr. 1298/2008/EG (ABl. 2013, L 347, S. 50), die auf der Grundlage von Art. 165 Abs. 4 AEUV erlassen wurde, wie für die in der geplanten EBI bezüglich der „Sprache“ vorgeschlagenen Rechtsakte vorgesehen.

61 Außerdem kann der Rat nach Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen erlassen, um zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels beizutragen. Es kann daher nicht angenommen werden, dass der Vorschlag für den Erlass einer „Empfehlung des Rates betreffend den Schutz und die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union“, abstrakt betrachtet, offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, um diese Bestimmung umzusetzen.

62 Wie oben in Rn. 56 dargelegt, ist schließlich die Union dadurch, dass die Art. 165 bis 167 AEUV die Achtung nationaler und sprachlicher Minderheiten nicht unter ihren spezifischen Zielen nennen, nicht daran gehindert, im Rahmen ihrer aufgrund dieser Bestimmungen ausgeübten Befugnisse Maßnahmen zu erlassen, die diesem Ziel dienen.

63 Was zweitens die Maßnahmen zur „Regionalpolitik“ in den Punkten 3.1 und 3.2 der geplanten EBI angeht, genauer die auf die Art. 177 und 178 AEUV gestützten Vorschläge bezüglich der Regionalfonds sowie die auf die Art. 173 Abs. 3 und Art. 182 Abs. 1 AEUV gestützten Vorschläge zur Änderung der Verordnung Nr. 1291/2013 betreffend das Programm „Horizont 2020“, so wird auch mit diesen Maßnahmen keine Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Union, sondern die Ausübung der bestehenden Zuständigkeiten mit dem Ziel der Finanzierung von Programmen angestrebt. So nennt der angefochtene Beschluss, was die Regionalfonds angeht, in Art. 1 Abs. 2 vierter Gedankenstrich „eine Verordnung zur Anpassung der gemeinsamen Regeln für die Aufgaben, die prioritären Ziele und die Organisation der Strukturfonds dahin gehend, dass Minderheitenschutz sowie die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt als thematische Ziele einbezogen werden, sofern die zu finanzierenden Maßnahmen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union stärken“. Was das Programm „Horizont 2020“ angeht, bezweckt eine eventuelle Änderung der Verordnung Nr. 1291/2013, wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, die 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.

64 Wie bereits oben in Rn. 56 dargelegt, ist die Union dadurch, dass die Achtung nationaler und sprachlicher Minderheiten nicht unter den spezifischen Zielen der Art. 173, 177, 178 und 182 AEUV genannt ist, entgegen dem Vorbringen Rumäniens nicht daran gehindert, im Rahmen ihrer aufgrund dieser Bestimmungen ausgeübten Zuständigkeiten Maßnahmen zu erlassen, die diesem Ziel Rechnung tragen.

65 Zu der Rüge Rumäniens, dass die im Völkerrecht für die Intervention eines Staates zum Schutz seiner im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ansässigen nationalen Minderheit geltenden Grenzen überschritten seien, macht die Kommission außerdem zutreffend geltend, dass die Beurteilung der Vereinbarkeit der in der EBI vorgeschlagenen Rechtsakte mit den völkerrechtlichen Normen keine Auswirkung auf die Prüfung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingung für die Registrierung hat.

66 Was drittens die in Punkt 5.2 der geplanten EBI vorgeschlagenen und nach Meinung der Organisatoren auf Art. 79 Abs. 2 AEUV zu stützenden Maßnahmen zugunsten der „Staatenlosen“ mit dem Ziel, ihre Gleichbehandlung mit den Unionsbürgern zu garantieren, betrifft, hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, dass mehrere namentlich auf Staatenlose anwendbare Rechtsakte auf Unionsebene erlassen wurden. Dazu gehören die Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. 2011, L 132, S. 1), und zwar auch in Bezug auf die Gleichbehandlung Staatenloser mit den Unionsbürgern. Soweit die

geplante EBI die Kommission auffordert, Änderungen der Verordnungen „betreffend die Staatenlosen mit dem Ziel, die Rechte der seit langer Zeit Staatenlosen und ihrer Familien denen der Unionsbürger anzunähern“, vorzuschlagen, lag sie, abstrakt betrachtet, nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, Vorschläge für Rechtsakte der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

67 Viertens enthält die geplante EBI in Punkt 6.1 den Vorschlag, auf der Grundlage des Art. 118 AEUV ein „einheitliches Urheberrecht“ einzuführen, das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten. Nach dieser Bestimmung ist die Union dafür zuständig, Maßnahmen zur Schaffung europäischer Rechtstitel über einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union zu erlassen.

68 Wie oben in Rn. 56 dargelegt, ist die Union dadurch, dass die Achtung nationaler und sprachlicher Minderheiten nicht unter den spezifischen Zielen des Art. 118 AEUV genannt ist, nicht daran gehindert, im Rahmen ihrer aufgrund dieser Vorschrift ausgeübten Zuständigkeiten Maßnahmen zu erlassen, die diesem Ziel Rechnung tragen.

69 Zur Rüge Rumäniens, dass die im Völkerrecht für die Intervention eines Staates zum Schutz seiner im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ansässigen nationalen Minderheit geltenden Grenzen überschritten seien, ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung der Vereinbarkeit der in der EBI vorgeschlagenen Rechtsakte mit den völkerrechtlichen Normen keine Auswirkung auf die Prüfung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingung für die Registrierung hat.

70 Fünftens enthält Punkt 6.2 der geplanten EBI einen Vorschlag für eine auf Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV zu stützende Änderung der Richtlinie 2010/13 betreffend die „audiovisuellen Mediendienste“ mit dem Ziel, den freien Dienstleistungsverkehr und den Empfang audiovisueller Inhalte in Regionen, in denen Angehörige nationaler Minderheiten wohnen, zu gewährleisten. Auch insoweit ist festzustellen, dass die Kommission keineswegs daran gehindert ist, eine Änderung dieser Richtlinie vorzuschlagen, um den Bedenken bezüglich der Achtung nationaler und sprachlicher Minderheiten Rechnung zu tragen. Das Vorbringen Rumäniens zu einer Verletzung von Art. 56 AEUV und Art. 2 EUV sowie zur Überschreitung der nach dem Völkerrecht geltenden Grenzen für die Intervention eines Staates zum Schutz seiner im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ansässigen nationalen Minderheit geht dagegen im Stadium der Beurteilung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingung ins Leere. Soweit sich diese Rüge auf eine Verletzung von Art. 2 EUV bezieht, könnte sie allenfalls anhand der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingung geprüft werden, wonach die Kommission keine geplanten EBI registrieren darf, die offenkundig gegen die Werte der Union verstoßen, wie sie in Art. 2 EUV festgeschrieben sind. Auf diese Vorschrift wird jedoch mit dem vorliegenden Klagegrund nicht Bezug genommen.

71 Sechstens hat die Kommission bezüglich des in Punkt 7 der geplanten EBI genannten Vorschlags für eine auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. e AEUV gestützte „Gruppenfreistellung von Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert werden“, zu Recht darauf hingewiesen, dass nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. d AEUV Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes nach einer von der Kommission vorgenommenen Prüfung als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten, wenn sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigten, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe. Zum Vorbringen Rumäniens, dieser Vorschlag könne zu einer Diskriminierung anhand ethnischer Kriterien führen, behindere den Wettbewerb und überschreite die für die Intervention eines Mutterstaats zum Schutz seiner im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ansässigen nationalen Minderheit geltenden Grenzen, ist auf die vorstehenden Ausführungen zu verweisen, wonach dieses Vorbringen die Beurteilung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Bedingung für die Registrierung nicht berührt und Rumänien im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes keine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. d dieser Verordnung geltend gemacht hat.

72 Nach alledem ist das Vorbringen Rumäniens unbegründet, dass die Kommission dadurch einen Beurteilungsfehler begangen und gegen Art. 5 Abs. 2 AEUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 verstoßen habe, dass sie im Stadium der Registrierung der geplanten EBI vorbehaltlich einer eventuellen eingehenderen Prüfung gemäß Art. 10 der Verordnung Nr. 211/2011 zu dem Ergebnis gekommen sei, dass aus objektiver Sicht Legislativvorschläge, wie die in Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses genannten, abstrakt betrachtet „nicht offenkundig außerhalb" des Rahmens lägen, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

73 Der erste Klagegrund greift daher nicht durch.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV

74 Rumänien macht geltend, die in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehene Begründungspflicht sei in Art. 4 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 211/2011 nicht abschließend geregelt. Die Begründungspflicht stelle ein der Wahrung der Verteidigungsrechte Rumäniens als privilegiertem Kläger dienendes wesentliches Formerfordernis dar und trage zur Erreichung eines allgemeineren Ziels bei, das gewährleisten solle, dass die Unionsgerichte ihre Rechtmäßigkeitskontrolle ausüben könnten. Die Begründung müsse der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das ihn erlassen habe, klar und eindeutig zum Ausdruck bringen. Außerdem müsse das Unionsorgan nach der Rechtsprechung seine Erwägungen ausdrücklich darlegen, wenn die Entscheidung erheblich von früheren Entscheidungen abweiche, wie dies vorliegend aufgrund der grundlegenden Kehrtwende gegenüber dem Beschluss C(2013) 5969 final (siehe oben, Rn. 2) der Fall sei. Bei der Registrierung der geplanten EBI sei die Begründungspflicht umso wichtiger, als die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellte Bedingung die Beachtung des fundamentalen Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung bezwecke. Da die Kommission bei der Prüfung der Frage, ob die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, über ein weites Ermessen verfüge, komme der Einhaltung der Begründungspflicht wesentliche Bedeutung zu, denn sie solle es ermöglichen, zu überprüfen, ob kein Beurteilungsfehler vorliege und die für die Ausübung ihres Ermessens maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen hätten.

75 Die Kommission nenne im zweiten und im dritten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses Gegenstand und Ziele der geplanten EBI, ohne darzulegen, weshalb sie befugt sei, die Rechtsakte vorzuschlagen, die auf diesen Gegenstand bezogen seien und die dort aufgeführten Schutzziele verfolgten. Sie begnüge sich damit, im vierten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die neun registrierten Legislativvorschläge aufzuzählen. Auch wenn die Kommission in den Erwägungsgründen des angefochtenen Beschlusses ausführe, dass die im fünften Erwägungsgrund allgemein bezeichneten Legislativvorschläge, die ihr in Anwendung von Politiken unterbreitet worden seien, die zu den Befugnissen der Union gehörten, zulässig seien, genehmige sie doch im verfügenden Teil das Sammeln von Unterschriften für Legislativvorschläge, für die sie zwar allgemein zuständig sei, die aber die nationalen und sprachlichen Minderheiten und die kulturelle und sprachliche Vielfalt fördern würden. Zudem enthalte der angefochtene Beschluss keinen Hinweis auf die in den Art. 2 und 3 EUV genannten Werte und Ziele der Union.

76 Zwar nenne die Kommission im zweiten und im dritten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Ziele und das Anliegen der EBI, nämlich den Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten und die kulturelle und sprachliche Vielfalt, sie mache jedoch keine genaue Angabe, aus der hervorgehe, dass sie in diesen Bereichen, insbesondere im Bereich des Schutzes der Angehörigen nationaler Minderheiten, nicht zuständig sei, wie sie dies z. B. in der Begründung der Ablehnung zweier weiterer Vorschläge als unzulässig getan habe. Diese offenkundig unzureichende Begründung

hindere die Betroffenen daran, die Gründe für die Registrierung der geplanten EBI zu erfahren und darauf zu reagieren, und ermögliche es dem Gericht nicht, die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses zu überprüfen.

77 Darüber hinaus sei der angefochtene Beschluss allgemein und stereotyp formuliert und enthalte nicht die Gründe, aus denen die Kommission die teilweise Registrierung einer geplanten EBI nunmehr für möglich halte, während sie im Beschluss C(2013) 5969 final eine diametral entgegengesetzte Auffassung vertreten habe.

78 Die Kommission, unterstützt durch Ungarn, tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

79 Es ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 296 Abs. 2 AEUV verankerte Pflicht zur Begründung von Rechtsakten für jede Handlung gelten muss, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann (Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat, C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 42). Folglich unterliegt der angefochtene Beschluss der Begründungspflicht auch insoweit, als er die Entscheidung der Kommission umfasst, die geplante EBI insoweit zu registrieren, als sie neun der elf in ihrem Anhang aufgeführte Legislativvorschläge betrifft, und dies unabhängig davon, dass die Kommission nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 nur dann verpflichtet ist, die Organisatoren über die Gründe ihrer Entscheidung zu unterrichten, wenn sie es ablehnt, die geplante EBI zu registrieren.

80 Nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 296 AEUV muss die Begründung der Rechtsakte der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das ihn erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

81 Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist das Begründungserfordernis nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82 Außerdem ist zu unterscheiden zwischen der Begründungspflicht als wesentlichem Formerfordernis und der Kontrolle der Stichhaltigkeit der Begründung, die zur Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit des Rechtsakts gehört und bedeutet, dass das Gericht prüft, ob die Gründe, auf die der Rechtsakt gestützt wird, fehlerhaft sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 66 bis 68).

83 Nach Ansicht Rumäniens kommt der Einhaltung der Begründungspflicht nach der Rechtsprechung (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14, und vom 13. Dezember 2007, Angelidis/Parlament, T-113/05, EU:T:2007:386, Rn. 61) eine grundlegendere Bedeutung zu, wenn die Unionsorgane über ein weites Ermessen verfügten, was hier der Fall sei. Denn nur so könne der Unionsrichter überprüfen, ob die für die Ausübung des Ermessens maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen hätten.

84 Die Kommission verfügt jedoch entgegen dem Vorbringen Rumäniens bei der Registrierung einer geplanten EBI nicht über ein weites Ermessen, denn Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 bestimmt, dass sie eine geplante EBI „registriert", sofern die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a bis d der Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt sind, insbesondere wenn die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Umgekehrt „verweigert" die

Kommission nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 die Registrierung der EBI als Bürgerinitiative, wenn nach einer ersten Prüfung offenkundig ist, dass die letztgenannte Bedingung nicht erfüllt ist.

85 Die Kommission verfügt umso weniger über ein solches Ermessen, als bereits entschieden wurde, dass sie, wenn eine geplante Bürgerinitiative an sie herangetragen wird, im Einklang mit den Zielen der EBI, wie sie in den Erwägungsgründen 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 genannt sind und die insbesondere darin bestehen, die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen, die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Registrierung so auszulegen und anzuwenden hat, dass eine leichte Zugänglichkeit der EBI sichergestellt ist (Urteile vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 49, und vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, Rn. 53 und 64).

86 In den Erwägungsgründen des vorliegend angefochtenen Beschlusses wurden die Gesichtspunkte dargelegt, die zu seinem Erlass geführt haben, und Rumänien war in der Lage, die Gründe, auf denen er beruhte, zu prüfen, wie sich auch aus der Gesamtheit der zur Begründung der vorliegenden Klage vorgebrachten Argumente ergibt.

87 So hat die Kommission im sechsten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses klar angegeben, dass die geplante EBI, soweit sie auf die im vierten Erwägungsgrund Buchst. a bis e und h bis k genannten Vorschläge für Rechtsakte der Union zur Umsetzung der Verträge abzielte, nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen. Dieses Ergebnis folgt aus der im fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses enthaltenen Aufzählung der Bereiche, in denen Rechtsakte der Union zur Umsetzung der Verträge erlassen werden können (siehe oben, Rn. 8).

88 Im Stadium der Registrierung der EBI als Bürgerinitiative, die eine erste Prüfung dieser Initiative in rechtlicher Hinsicht voraussetzt und der Beurteilung nicht vorgreift, die von der Kommission im Rahmen der von ihr zu erlassenden Mitteilung gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vorgenommen wird (Urteil vom 23. April 2018, One of Us u. a./Kommission, T-561/14, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2018:210, Rn. 117), hat sich die Kommission im fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses darauf beschränkt, allgemein die Bereiche aufzuzählen, in denen Rechtsakte der Union erlassen werden können und die den Bereichen entsprechen, in denen die Organisatoren der EBI die Vorlage von Legislativvorschlägen beantragt haben. Die Kommission hat daraus hergeleitet, dass die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse liege, ohne zu erwähnen, dass die von der geplanten EBI in Bezug genommenen Maßnahmen die Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten und die Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union bezweckten. Darin liegt jedoch kein Verstoß gegen die Begründungspflicht.

89 Rumänien trägt in diesem Zusammenhang vor, die Kommission habe dadurch gegen ihre Begründungspflicht verstoßen, dass sie eine Kehrtwendung gegenüber ihrer im Beschluss C(2013) 5969 zum Ausdruck gebrachten Auffassung (siehe oben, Rn. 2) vorgenommen habe, ohne die Gründe dafür anzugeben. Aus der Begründung des angefochtenen Beschlusses ergibt sich jedoch eindeutig, dass die Kommission anders als beim Beschluss C(2013) 5969 bei der teilweisen Registrierung der geplanten EBI unter Beachtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts die zusätzlichen Informationen, die die Organisatoren neben den obligatorischen Informationen gegeben hatten, bei der Prüfung der Einhaltung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 festgesetzten Bedingung berücksichtigt hat. Darüber hinaus hatte die Kommission bereits im Beschluss C(2013) 5969 anklingen lassen, dass sich einige der im Anhang der geplanten EBI aufgeführten Legislativvorschläge einzeln betrachtet möglicherweise in dem Rahmen hielten, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

90 Was außerdem die Entscheidung der Kommission, die teilweise Registrierung der geplanten EBI zu akzeptieren, anbelangt, die nach Auffassung Rumäniens im angefochtenen Beschluss ebenfalls nicht begründet wurde, hat die Kommission vor dem Gericht vorgetragen, dass sich ihr Standpunkt seit dem Erlass des Beschlusses C(2013) 5969 (siehe oben, Rn. 2) weiterentwickelt habe und dass sie diese Registrierung nunmehr für geeignet halte, die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben zu fördern und die Union zugänglicher zu machen.

91 Dazu ist auf den zehnten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hinzuweisen, in dem die Kommission darlegt, dass die EBI zur Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union beiträgt, indem sie es jeder Bürgerin und jedem Bürger ermögliche, sich am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. Im elften Erwägungsgrund des Beschlusses heißt es, um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen, sollten daher die für EBI vorgeschriebenen Verfahren und Voraussetzungen klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Charakter der EBI angemessen sein. Daraus schließt die Kommission im zwölften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses darauf, dass die geplante EBI teilweise zu registrieren sei.

92 Infolgedessen ist, auch wenn die in Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung grundsätzlich nicht erfordert, dass das Organ, das eine Entscheidung erlassen hat, die Gründe darlegt, aus denen es sich auf eine bestimmte Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift gestützt hat, und es genügt, wenn das Organ die Tatsachen und die rechtlichen Erwägungen darlegt, die für seine Entscheidung von wesentlicher Bedeutung sind, davon auszugehen, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss jedenfalls rechtlich hinreichend die Gründe für die teilweise Registrierung der geplanten EBI dargelegt hat.

93 Bezüglich der weiteren Rüge Rumäniens, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss nicht auf die Art. 2 und 3 EUV Bezug genommen, soweit diese nach Meinung dieses Mitgliedstaats für sich genommen keine Gesetzgebungskompetenz der Union begründeten, genügt zudem die Feststellung, dass sich diese Schlussfolgerung aus dem allgemeinen Kontext des angefochtenen Beschlusses und insbesondere aus dem oben in Rn. 2 genannten Beschluss C(2013) 5969 ergibt, auf den der angefochtene Beschluss ergangen ist, in dessen achtem Erwägungsgrund betreffend die Maßnahmen, deren Registrierung abgelehnt wurde und die nicht Gegenstand der vorliegenden Klage sind, außerdem darauf hingewiesen wird, dass Art. 3 Abs. 3 EUV für sich genommen keine Rechtsgrundlage für eine wie auch immer geartete Maßnahme der Organe darstelle.

94 Infolgedessen ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen und die Klage daher insgesamt abzuweisen.

Kosten

95 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da Rumänien unterlegen ist, hat es seine eigenen Kosten sowie dem Antrag der Kommission entsprechend deren Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes zu tragen.

96 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Ungarn hat daher seine eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Rumänien trägt seine eigenen Kosten sowie die Kosten der Europäischen Kommission einschließlich der Kosten des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes.

3. Ungarn trägt seine eigenen Kosten.

Prek Buttigieg Costeira

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. September 2019.

Unterschriften