Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite erweiterte Kammer)

23. April 2018 *

„Institutionelles Recht – Europäische Bürgerinitiative – Forschungspolitik – Öffentliche Gesundheit – Entwicklungszusammenarbeit – Finanzierung von Aktivitäten, die mit der Zerstörung menschlicher Embryonen verbunden sind, durch die Union – Mitteilung der Kommission nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 – Nichtigkeitsklage – Parteifähigkeit – Anfechtbare Handlung – Teilweise Unzulässigkeit – Gerichtliche Überprüfung – Begründungspflicht – Offensichtlicher Beurteilungsfehler“

In der Rechtssache T-561/14

European Citizens' Initiative One of Us und die weiteren Kläger, deren Namen im Anhang aufgeführt sind [1], Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwältin C. de La Hougue, dann Rechtsanwältin J. Paillot, schließlich P. Diamond, Barrister,

Kläger,

unterstützt durch

Republik Polen, vertreten durch M. Szwarc, A. Miłkowska und B. Majczyna als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch J. Laitenberger und H. Krämer als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, zunächst vertreten durch U. Rösslein und E. Waldherr, dann durch U. Rösslein und R. Crowe als Bevollmächtigte,

und durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch E. Rebasti und K. Michoel als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung der Mitteilung KOM(2014) 355 endg. der Kommission vom 28. Mai 2014 über die europäische Bürgerinitiative „Einer von uns“,

* Verfahrenssprache: Englisch.

1 Die Liste der weiteren Kläger ist nur der Fassung beigefügt, die den Parteien mitgeteilt wird.

erlässt

DAS GERICHT (Zweite erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Prek, der Richter E. Buttigieg (Berichterstatter), F. Schalin und B. Berke sowie der Richterin J. Costeira,

Kanzler: L. Grzegorczyk, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Mai 2017

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

Verfahren betreffend die europäische Bürgerinitiative „Uno di noi“

1 Am 11. Mai 2012 registrierte die Europäische Kommission gemäß Art. 4 Abs. 2 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) die geplante europäische Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) „Uno di noi“ („Einer von uns“) unter dem Aktenzeichen ECI(2012) 000005 (im Folgenden: streitige EBI).

2 Gegenstand der streitigen EBI, so wie er im Online-Register beschrieben war, das die Kommission zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt hatte, war „der rechtliche … Schutz der Würde, des Rechts auf Leben, und der Unversehrtheit jeder menschlichen Person vom Zeitpunkt der Empfängnis an in jenen Kompetenzbereichen der [Europäischen Union], für die ein solcher Rechtsschutz von Bedeutung sein könnte“.

3 Die Ziele der streitigen EBI wurden im vorerwähnten Register wie folgt beschrieben:

„Die Würde des menschlichen Embryos muss geachtet[] und seine Unversehrtheit sichergestellt werden. Dies geht aus der Entscheidung des [Gerichtshofs der Europäischen Union] in der Rechtssache Brüstle hervor, in der der Embryo als erste Stufe der Entwicklung jedes Menschen anerkannt wird. Die [Union] möge daher, um die Kohärenz ihrer Politik in allen Bereichen, in denen das Leben des menschlichen Embryos auf dem Spiel steht, sicherzustellen, [die] Finanzierung aller Aktivitäten (insbesondere in den Bereichen Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliche Gesundheit), die die Zerstörung menschlicher Embryonen voraussetzen, unterbinden.“

4 Die von den Organisatoren der streitigen EBI für einschlägig gehaltenen Vertragsbestimmungen waren die Art. 2 und 17 EUV sowie Art. 4 Abs. 3 und 4, Art. 168, 180, 182, 209, 210 und 322 AEUV.

5 Im Rahmen der streitigen EBI wurden drei Änderungen von Rechtsakten der Europäischen Union gefordert.

6 Erstens wurde gefordert, in die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1) einen Artikel einzufügen, in dem es heißt: „Im Hinblick auf Handlungen, welche die Zerstörung von menschlichen Embryonen bewirken oder voraussetzen, dürfen keine Haushaltsmittel zugewiesen werden.“

7 Zweitens wurde gefordert, in Art. 16 Abs. 3 Buchst. d des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) (KOM[2011] 809 endg.) eine Passage einzufügen, wonach „Forschungstätigkeiten, in deren Rahmen menschliche Embryonen vernichtet werden, einschließlich solcher Tätigkeiten, die auf die Gewinnung embryonaler Stammzellen abzielen oder bei denen anderweitig gewonnene embryonale Stammzellen verwendet werden“, von jeglicher Finanzierung im Rahmen dieses Rahmenprogramms ausgeschlossen werden.

8 Drittens wurde gefordert, Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. 2006, L 378, S. 41) einen Abs. 5 hinzuzufügen, in dem es wie folgt heißt:

„Die Entwicklungshilfe der Union auf der Grundlage der vorliegenden Verordnung darf nicht zur Finanzierung von Abtreibungen verwendet werden, sei es direkt oder indem Organisationen finanziert werden, die Abtreibungen durchführen oder fördern. Bezugnahmen in der vorliegenden Verordnung auf reproduktive und sexuelle Gesundheit, auf Gesundheitsversorgung, auf Rechte, auf Dienstleistungen, auf Kurse und Information, auf die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, ihre Grundsätze und ihr Aktionsprogramm, auf die Agenda von Kairo oder auf die UN Millenniums-Entwicklungsziele, insbesondere auf MEZ 5 (Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Kindern), können [nicht] dahingehend ausgelegt werden, dass sie eine Rechtsgrundlage für die Verwendung von EU-Entwicklungshilfegeldern zur direkten oder indirekten Finanzierung von Abtreibungen bieten.“

9 Am 28. Februar 2014 legten die Organisatoren der streitigen EBI die Bürgerinitiative gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 211/2011 bei der Kommission vor.

10 Am 9. April 2014 empfingen Vertreter der Kommission gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 die Organisatoren der streitigen EBI.

11 Am 10. April 2014 wurde den Organisatoren der streitigen EBI gemäß Art. 11 der Verordnung Nr. 211/2011 die Möglichkeit gegeben, die Bürgerinitiative im Rahmen einer im Europäischen Parlament abgehaltenen öffentlichen Anhörung vorzustellen.

12 Am 28. Mai 2014 nahm die Kommission auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 die Mitteilung KOM(2014) 355 endg. über die streitige EBI (im Folgenden: angefochtene Mitteilung) an. In dieser Mitteilung nahm die Kommission dahin gehend Stellung, dass sie auf die streitige EBI hin nicht tätig werden wolle.

Inhalt der angefochtenen Mitteilung

13 Die angefochtene Mitteilung war in vier Teile unterteilt.

14 In Nr. 1 („Einleitung“) stellte die Kommission u. a. Gegenstand und Ziele der streitigen EBI sowie die drei geforderten Gesetzesänderungen vor.

15 Nr. 2 der angefochtenen Mitteilung war mit „Aktueller Stand“ überschrieben.

16 In Nr. 2.1 („Die Menschenwürde im EU-Recht“) der angefochtenen Mitteilung umriss die Kommission u. a. das EU-Recht, das sich auf den Schutz der Menschenwürde bezieht, und stellte klar, dass alle Rechtsvorschriften und alle Ausgaben der Union mit den Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Einklang stehen müssten und daher nicht die Menschenwürde, das Recht auf Leben und das Recht auf Unversehrtheit der Person verletzen dürften. Dies müsse auch für das

Recht und die Ausgaben der Union zum Zwecke der Forschung mit humanen embryonalen Stammzellen (im Folgenden: hESC) und der Entwicklungszusammenarbeit gelten. Die Kommission führte weiter aus, dass, wie der Gerichtshof im Urteil vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), auf das sich die Organisatoren im Rahmen der Beschreibung der Ziele der streitigen EBI beriefen, festgestellt habe, „die Richtlinie [98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (ABl. 1998, L 213, S. 13)] nicht zum Gegenstand [habe], die Verwendung menschlicher Embryonen im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen zu regeln“, und sich „[i]hr Gegenstand … auf die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen [beschränke]“. Gegenstand des Urteils sei weder die Frage gewesen, ob eine solche Forschung durchgeführt, noch ob sie finanziell gefördert werden könne.

17 Nr. 2.2 der angefochtenen Mitteilung war mit „[hESC-F]orschung“ überschrieben. In dieser Nummer erläuterte die Kommission den Stand der Stammzellenforschung (Nr. 2.2.1) sowie die Zuständigkeiten und Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und der EU auf diesem Gebiet (Nrn. 2.2.2 und 2.2.3).

18 Was die Zuständigkeiten der EU angeht, stellte die Kommission das mit der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. 2013, L 347, S. 104) aufgelegte Forschungs- und Innovationsprogramm der EU Horizont 2020 vor und erläuterte, dass sich dieses Programm in einem strengen ethischen Rahmen aus einem dreifach gesicherten System bewege, das aus folgenden Elementen zusammengesetzt sei. Erstens müsse das nationale Recht eingehalten werden: Unionsprojekte müssten mit den Gesetzen des Landes im Einklang stehen, in dem sie durchgeführt würden. Zweitens müssten alle Projekte nach dem Peer-Review-Verfahren wissenschaftlich validiert und nach ethischen Kriterien geprüft werden. Drittens dürften Unionsmittel nicht zur Gewinnung neuer Stammzelllinien oder für Forschungsarbeiten verwendet werden, bei denen Embryos zerstört würden – einschließlich der Beschaffung von Stammzellen.

19 Nr. 2.3 der angefochtenen Mitteilung war mit „Entwicklungszusammenarbeit“ überschrieben und stellte – nach einer einleitenden Nummer über den Zustand der Gesundheit von Müttern und Kindern in Entwicklungsländern (Nr. 2.3.1) – die Zuständigkeit und Tätigkeiten der Mitgliedstaaten (Nr. 2.3.2) und der Union (Nr. 2.3.3) im Bereich der Gesundheit von Müttern und Kindern vor.

20 Die Kommission wies darauf hin, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf die „Millenniums-Entwicklungsziele“ (im Folgenden: MDG) und das Aktionsprogramm der „Internationalen Konferenz zu Fragen der Bevölkerung und der Entwicklung“ (im Folgenden: ICPD) stütze. Unsachgemäß durchgeführte Schwangerschaftsabbrüche würden im Aktionsprogramm der ICPD als wichtiges Problem der öffentlichen Gesundheit genannt, und es werde gefordert, dass der Vorbeugung unerwünschter Schwangerschaften höchste Priorität eingeräumt werde. Keinesfalls dürfe für den Schwangerschaftsabbruch als Methode zur Familienplanung geworben werden, und die medizinische Versorgung bei Schwangerschaftsabbrüchen müsse im rechtlichen Kontext des jeweiligen Landes stattfinden. Die ICPD hebe hervor, dass dort, wo Schwangerschaftsabbrüche gesetzlich erlaubt seien, ihre Durchführung auch sicher sein sollte. Die Kommission führte weiter aus, die MDG seien nunmehr Richtschnur für die globale Entwicklungspolitik. Das MDG 4 ziele darauf ab, die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel zu senken, während das MDG 5 darauf abziele, zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel zu senken und den allgemeinen Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin zu verwirklichen.

21 Was die Zuständigkeit und Tätigkeiten der Union betrifft, stellte die Kommission die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Entwicklungszusammenarbeit und die wichtigsten Instrumente zur Finanzierung dieser Zusammenarbeit vor. Die Kommission ermittelte auch die Prioritäten für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitssektor, u. a. im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, durch die Union und führte die vorgenommenen Kontrollen bei der Verwendung der Finanzmittel der Union für die Entwicklungszusammenarbeit auf.

22 Nr. 3 der angefochtenen Mitteilung war mit „Bewertung der Forderungen der europäischen Bürgerinitiative“ überschrieben.

23 In Nr. 3.1 („Allgemeine Erwägungen“) der angefochtenen Mitteilung rief die Kommission die Ziele der streitigen EBI in Erinnerung und ging auf deren Forderung nach Änderung der Verordnung Nr. 1605/2002 ein. Die Kommission wies insoweit darauf hin, dass nach Art. 87 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung) alle EU-Ausgaben mit den Verträgen und der Charta der Grundrechte im Einklang stehen müssten. Folglich gewährleiste die Haushaltsordnung bereits, dass alle EU-Ausgaben, einschließlich der Ausgaben für Forschung, Entwicklungszusammenarbeit und öffentliche Gesundheit, mit der Menschenwürde, dem Recht auf Leben und dem Recht auf die Unversehrtheit der Person im Einklang stünden. Zudem diene die Haushaltsordnung der Festlegung allgemeiner Bestimmungen, insbesondere der Aufstellung und Durchführung des EU-Haushalts, und nicht der Regelung bestimmter Bereiche der EU-Politik.

24 In Nr. 3.2 („[hESC-F]orschung“) der angefochtenen Mitteilung ging die Kommission auf den zweiten Gesetzänderungsvorschlag der streitigen EBI ein. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission klar, dass das geltende Rahmenprogramm Horizont 2020 detaillierte Vorschriften über die Förderung der hESC-Forschung durch die EU enthalte. Sie stellte auch klar, dass diese Rechtsvorschriften neu seien und die beiden gesetzgebenden Organe der EU, d. h. das Parlament und der Rat der Europäischen Union, ethische Erwägungen, den Mehrwert durch die EU-Ebene und den potenziellen Nutzen aller Arten der Stammzellenforschung für die Gesundheit berücksichtigt hätten. Die Kommission wies darüber hinaus auf die Existenz des dreifach gesicherten Systems (siehe oben, Rn. 18) hin. Die Kommission kam in dieser Nummer zu dem Schluss, dass die in Horizont 2020 enthaltenen Bestimmungen über die hESC-Forschung bereits auf eine Reihe wichtiger Anliegen der Organisatoren eingingen, darunter insbesondere, dass die EU die Zerstörung humaner Embryonen nicht finanziere und geeignete Kontrollen existierten. Die Kommission könne der Aufforderung der Organisatoren, die EU-Förderung für die Forschung nach Etablierung von hESC-Linien aufzugeben, nicht nachkommen. In diesem Zusammenhang erläuterte die Kommission, dass sie ihren Vorschlag zum Programm Horizont 2020 für alle Arten der Stammzellenforschung unter Berücksichtigung ethischer Erwägungen, des potenziellen Nutzens für die Gesundheit und des Mehrwerts der Förderung auf EU-Ebene ausgearbeitet habe und dieser Vorschlag von den gesetzgebenden Organen der EU auf der Grundlage eines demokratisch erzielten Konsenses im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens angenommen worden sei.

25 In Nr. 3.3 („Entwicklungszusammenarbeit“) der angefochtenen Mitteilung ging die Kommission auf den dritten Gesetzänderungsvorschlag der streitigen EBI ein. Sie wies zunächst darauf hin, dass das zugrunde liegende Ziel der streitigen EBI eine Senkung der Zahl der in Entwicklungsländern vorgenommenen Schwangerschaftsabbrüche sei. Die Kommission stellte insoweit klar, dass die Hilfen der Union für den Gesundheitssektor der Partner-Entwicklungsländer entweder aus einer Unterstützung für die Bereitstellung integrierter Gesundheitsleistungen, die Dienste zur Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der Gesundheit von Müttern, Neugeborenen und Kindern in allen Bereichen der Gesundheitsfürsorge böten, oder aus der Bereitstellung von Budgethilfen für diese Länder zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit ihrer nationalen Gesundheitssysteme bestünden. Diese Unterstützung der EU trage wesentlich zur Senkung der Zahl der Schwangerschaftsabbrüche bei, weil sie den Zugang zu sicheren und hochwertigen Diensten (u. a. gute Familienplanung, eine große Bandbreite an Verhütungsmethoden, Notverhütung und umfassende Sexualerziehung) verbessere. Mit der Gewährung ihrer Hilfe respektiere die Union uneingeschränkt die souveränen Entscheidungen der Partnerländer, welche Gesundheitsleistungen bereitgestellt und wie sie zusammengestellt würden, vorausgesetzt, sie stünden mit den vereinbarten

Menschenrechtsgrundsätzen im Einklang. Deshalb befürworte die Kommission keine Mittelzuweisungen nur für bestimmte Dienste, denn dies würde eine umfassende und wirksame Unterstützung für die Gesundheitspolitik eines Landes schwieriger machen.

26 Nr. 4 der angefochtenen Mitteilung war mit „Schlussfolgerungen“ überschrieben und stellte im Wesentlichen eine Zusammenfassung der vorangegangenen Ausführungen dar.

27 In Nr. 4.1 („Allgemeines“) der angefochtenen Mitteilung kam die Kommission zu dem Schluss, dass sie eine Änderung der Haushaltsordnung nicht für erforderlich halte.

28 In Nr. 4.2 („[hESC-F]orschung“) der angefochtenen Mitteilung vertrat die Kommission die Auffassung, dass die in Horizont 2020 enthaltenen Bestimmungen bereits auf eine Reihe wichtiger Anliegen der Organisatoren eingingen, darunter insbesondere, dass die EU die Zerstörung humaner Embryonen nicht finanziere und geeignete Kontrollen existierten. Die Kommission könne der Aufforderung der Organisatoren, die EU-Förderung für die Forschung nach der Etablierung von hESC-Linien aufzugeben, nicht nachkommen.

29 In Nr. 4.3 („Entwicklungszusammenarbeit“) der angefochtenen Mitteilung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die EU bei einem Finanzierungsverbot für in Entwicklungsländern durchgeführte Schwangerschaftsabbrüche nicht mehr in der Lage wäre, die MDG-Zielsetzungen, insbesondere im Bereich der Müttergesundheit, und die Ziele des ICPD, die erst kürzlich sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene bekräftigt worden seien, umzusetzen.

30 In Nr. 4.3 Abs. 5 der angefochtenen Mitteilung stellte die Kommission klar, dass diese Mitteilung im Einklang mit Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 den Organisatoren der streitigen EBI sowie dem Parlament und dem Rat übermittelt und veröffentlicht werde.

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

31 Bei den Klägern handelt es sich um die Einheit „European Citizens’ Initiative One of Us“ und die sieben natürlichen Personen, die Organisatoren der streitigen EBI sind und deren Bürgerausschuss im Sinne von Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 bilden.

32 Mit Klageschrift, die am 25. Juli 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben. Die Klage zielt nicht nur auf die Nichtigerklärung der angefochtenen Mitteilung ab, sondern auch – hilfsweise – auf die Nichtigerklärung von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011. In ihr werden das Parlament, der Rat und die Kommission als Beklagte benannt.

33 Am 29. Januar 2015 hat die Kommission eine Klagebeantwortung eingereicht.

34 Mit gesonderten Schriftsätzen, die am 6. bzw. 9. Februar 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben das Parlament und der Rat eine Einrede der Unzulässigkeit nach Art. 114 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 erhoben. Sie beantragen, die Klage, was sie betrifft, als unzulässig zurückzuweisen.

35 Mit Schriftsätzen, die am 6. bzw. 9. Februar 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben das Parlament und der Rat für den Fall, dass die Klage, was sie betrifft, für unzulässig erklärt wird, beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

36 Mit Schriftsatz, der am 17. März 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die International Planned Parenthood Federation beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission, des Parlaments und des Rates zugelassen zu werden.

37 Mit Schriftsatz, der am 3. April 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Marie Stopes International beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission, des Parlaments und des Rates zugelassen zu werden.

38 Am 14. April 2015 haben die Kläger eine Erwiderung eingereicht, in der sie auch zu den erhobenen Unzulässigkeitseinreden Stellung genommen haben.

39 Am 4. Juni 2015 hat die Kommission eine Gegenerwiderung eingereicht.

40 Mit Beschluss vom 26. November 2015, One of Us u. a./Kommission (T-561/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:917), hat die Erste Kammer des Gerichts die Klage als unzulässig zurückgewiesen, soweit sie sich gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 richtet, was zur Folge hat, dass das Parlament und der Rat im vorliegenden Verfahren nicht mehr als Beklagte angesehen werden können.

41 Mit Entscheidung vom 30. November 2015 hat der Präsident der Ersten Kammer des Gerichts den Streithilfeanträgen des Parlaments und des Rates stattgegeben und klargestellt, dass ihre Rechte die in Art. 116 § 6 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 vorgesehenen seien.

42 Mit Schriftsatz, der am 16. Januar 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Republik Polen beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kläger zugelassen zu werden.

43 Mit Beschluss vom 16. März 2016, One of Us u. a./Kommission (T-561/14, EU:T:2016:173), hat der Präsident der Ersten Kammer des Gerichts die Streithilfeanträge der International Planned Parenthood Federation und von Marie Stopes International zurückgewiesen. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass die Kläger die von diesen Stellen eingereichten Streithilfeanträge unangemessen verwendet und daher einen Verfahrensmissbrauch begangen hätten, und diesen Missbrauch gemäß Art. 135 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts bei der Kostenentscheidung berücksichtigt.

44 Mit Entscheidung vom 17. März 2016 hat der Präsident der Ersten Kammer des Gerichts dem Streithilfeantrag der Republik Polen stattgegeben und klargestellt, dass ihre Rechte die in Art. 116 § 6 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 vorgesehenen seien.

45 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung ist der Berichterstatter der Zweiten Kammer zugeteilt worden, der die vorliegende Rechtssache daher zugewiesen worden ist.

46 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Zweite Kammer) den Hauptparteien im Rahmen von prozessleitenden Maßnahmen gemäß Art. 89 der Verfahrensordnung am 28. November 2016 eine schriftliche Frage vorgelegt, die sie fristgemäß beantwortet haben.

47 Auf Vorschlag der Zweiten Kammer hat das Gericht die Rechtssache am 14. Dezember 2016 gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen.

48 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Zweite erweiterte Kammer) am 11. Januar 2017 beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

49 Mit Entscheidung vom 9. März 2017 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts dem Antrag der Kläger auf Verlegung der mündlichen Verhandlung stattgegeben.

50 Die Parteien haben in der Sitzung vom 16. Mai 2017 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

51 Die Kläger, unterstützt durch die Republik Polen, beantragen,

– die angefochtene Mitteilung für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

52 Die Kommission, unterstützt durch das Parlament und den Rat, beantragt,

– die Klage als unzulässig abzuweisen bzw. jedenfalls als unbegründet abzuweisen;

– den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zulässigkeit

Zulässigkeit der Klage, soweit sie von „European Citizens' Initiative One of Us" erhoben wird

53 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsrichter die Frage der Klagebefugnis des Klägers sowie seinen Zugang zu Rechtsbehelfen von Amts wegen prüfen kann, da sie eine zwingende Prozessvoraussetzung betrifft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Juli 2007, Au Lys de France/Kommission, T-458/04, nicht veröffentlicht, EU:T:2007:195, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Im vorliegenden Fall besteht die von Amts wegen zu prüfende Frage darin, ob die Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" vor dem Unionsrichter auftreten kann, um gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV die Nichtigerklärung der angefochtenen Mitteilung zu beantragen.

55 Den Hauptparteien ist Gelegenheit gegeben worden, im Rahmen ihrer Antworten auf die schriftliche Frage des Gerichts zu dieser Problematik Stellung zu nehmen (siehe oben, Rn. 46). Die Problematik ist auch in der mündlichen Verhandlung erörtert worden.

56 Die Kläger haben im Wesentlichen vorgetragen, die Klage sei zulässig, soweit sie von der European Citizens' Initiative One of Us erhoben werde, und haben sich zur Stützung dieser Auffassung auf das Urteil vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission (T-646/13, EU:T:2017:59), berufen. Hilfsweise haben sie vorgetragen, die Klage sei jedenfalls zulässig, soweit sie von den sieben natürlichen Personen erhoben werde, die Organisatoren der streitigen EBI seien und deren Bürgerausschuss bildeten.

57 Die Kommission hat vorgetragen, die Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" sei nicht befugt, vor dem Unionsrichter aufzutreten, da nur die sieben vorerwähnten natürlichen Personen über diese Befugnis verfügten.

58 Aus dem Wortlaut von Art. 263 Abs. 4 AEUV selbst geht hervor, dass nur natürliche Personen und Einheiten mit Rechtspersönlichkeit nach dieser Bestimmung eine Nichtigkeitsklage erheben können.

59 Gleichwohl ist anerkannt worden, dass eine Einheit, die nicht über Rechtspersönlichkeit nach dem Recht eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats verfügt, in bestimmten Einzelfällen dennoch als „juristische Person" im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV angesehen werden und befugt sein kann, auf der Grundlage dieser Bestimmung eine Nichtigkeitsklage zu erheben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Kommission, 135/81, EU:C:1982:371, Rn. 9 bis 12, und vom 18. Januar 2007, PKK und KNK/Rat, C-229/05 P, EU:C:2007:32, Rn. 109 bis 112).

Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Union und ihre Organe die betreffende Einheit bei ihren Entscheidungen oder Handlungen als ein eigenständiges Subjekt behandeln, das eigene Rechte haben oder Verpflichtungen oder Beschränkungen unterliegen kann.

60 Zunächst geht vorliegend aus den Akten nicht hervor, dass die Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" nach dem Recht eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats über Rechtspersönlichkeit verfügt. Insoweit ist festzustellen, dass die Kläger in Beantwortung eines Ersuchens der Kanzlei des Gerichts, das sich auf den Nachweis der rechtlichen Existenz dieser Einheit bezog, lediglich einen Ausdruck des von der Kommission online gestellten amtlichen Registers der europäischen Bürgerinitiativen vorgelegt haben, in dem die streitige EBI erwähnt wird.

61 Sodann geht aus der Verordnung Nr. 211/2011 nicht hervor, dass diese einer EBI Rechtspersönlichkeit verleiht, indem sie sie als ein eigenständiges Subjekt behandelt. Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass die einzigen Personen, die am Verfahren vor der Kommission (insbesondere Art. 3 bis 6 und 8 bis 11 der Verordnung Nr. 211/2011) beteiligt sind, aufgrund der Schäden, die sie bei der Organisation einer EBI verursachen, haften (Art. 13 der Verordnung Nr. 211/2011), im Fall eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 211/2011 Sanktionen unterworfen sind (Art. 14 der Verordnung Nr. 211/2011), über die Gründe für die Ablehnung der Registrierung einer geplanten EBI sowie die möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen, unterrichtet werden (Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011) und denen die in Art. 10 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehene Mitteilung der Kommission übermittelt wird, die Organisatoren der in Rede stehenden EBI, nämlich die einen Bürgerausschuss bildenden natürlichen Personen, sind.

62 Schließlich geht aus keiner Entscheidung oder Handlung der Kommission hervor, dass sie die Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" als ein eigenständiges Subjekt behandelt hätte. Im Übrigen haben sich die Kläger auf keinen Umstand berufen, mit dem das Vorliegen einer solchen Behandlung nachgewiesen werden soll.

63 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass die Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" nicht befugt ist, vor dem Unionsrichter aufzutreten.

64 Diese Schlussfolgerung wird durch das Urteil vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission (T-646/13, EU:T:2017:59), auf das sich die Kläger berufen, nicht in Frage gestellt. Es genügt nämlich die Feststellung, dass Kläger in jener Rechtssache der aus sieben in der Klageschrift benannten natürlichen Personen bestehende Bürgerausschuss der in Rede stehenden EBI war und nicht die EBI selbst.

65 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Klage, soweit sie von der Einheit „European Citizens' Initiative One of Us" erhoben worden ist, für unzulässig zu erklären. Dies gilt unbeschadet der Zulässigkeit der Klage, soweit sie von den sieben natürlichen Personen erhoben worden ist, aus denen der Bürgerausschuss der streitigen EBI besteht.

Anfechtbarkeit der angefochtenen Mitteilung im Sinne von Art. 263 AEUV

66 Ohne förmlich eine Unzulässigkeitseinrede nach Art. 114 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 zu erheben, macht die Kommission geltend, die Klage sei unzulässig, weil die angefochtene Mitteilung keine mit einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung darstelle.

67 Die Kläger treten der Auffassung der Kommission entgegen.

68 Es ist darauf hinzuweisen, dass die auf Art. 263 AEUV gestützte Nichtigkeitsklage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die – unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form – dazu bestimmt sind, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung berühren (Urteile vom 11. November 1981, IBM/Kommission, 60/81, EU:C:1981:264, Rn. 9, vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 16, und vom 20. September 2016, Mallis u. a./Kommission und EZB, C-105/15 P bis C-109/15 P, EU:C:2016:702, Rn. 51).

69 Die Kommission trägt vor, die angefochtene Mitteilung stelle – ihrer Form und Rechtsnatur nach – keine Handlung dar, die dazu bestimmt sei, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, und erst recht keine Wirkungen, die die Interessen der Kläger durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung berührten. Die angefochtene Mitteilung begründe nämlich keine Verpflichtungen, erst recht keine Verpflichtungen für die Kläger, und regle auch nicht deren Rechtsstatus oder Befugnisse. Sie stelle vielmehr eine Handlung der Kommission dar, die deren Absicht kundtue, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, und könne nicht als eine Handlung angesehen werden, die Rechtswirkungen erzeugen solle. Zur Stützung ihrer Argumentation beruft sich die Kommission auf die Urteile vom 6. April 2000, Spanien/Kommission (C-443/97, EU:C:2000:190), und vom 20. Mai 2010, Deutschland/Kommission (T-258/06, EU:T:2010:214).

70 Wie aus der Rechtsprechung der Unionsgerichte hervorgeht, ist für die Feststellung, ob eine Handlung Rechtswirkungen erzeugt, u. a. auf ihren Gegenstand, ihren Inhalt, ihren Sachgehalt sowie auf den tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang, in dem sie steht, abzustellen (Beschluss vom 8. März 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:114, Rn. 30; vgl. in diesem Sinne auch Beschluss vom 13. Juni 1991, Sunzest/Kommission, C-50/90, EU:C:1991:253, Rn. 12 und 13, und Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 58).

71 Im vorliegenden Fall bezieht sich die Nichtigkeitsklage auf die angefochtene Mitteilung, mit der die Kommission den endgültigen Standpunkt eingenommen hat, auf die streitige EBI hin keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten. Im Rahmen dieser EBI wurden drei Änderungen von Rechtsakten der Union gefordert, und der Inhalt dieser Änderungen wurde klar definiert. Daher ist festzustellen, ob die besagte Mitteilung eine anfechtbare Handlung im Sinne der oben in den Rn. 68 und 70 angeführten Rechtsprechung darstellt.

72 Aus Art. 11 Abs. 4 EUV und dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 geht hervor, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, ein Recht verliehen wird, sich – ebenso wie das Parlament gemäß Art. 225 AEUV und der Rat gemäß Art. 241 AEUV – direkt mit der Aufforderung an die Kommission zu wenden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten. Wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, soll dieses Recht die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union durch Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben der Union führen (vgl. Urteil vom 3. Februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission, T-646/13, EU:T:2017:59, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieses den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern eingeräumte Recht ist in der Verordnung Nr. 211/2011 geregelt.

73 Die Verordnung Nr. 211/2011 legt die Verfahren und Bedingungen fest, die für die Einreichung einer solchen EBI gelten. Nach ihrem achten Erwägungsgrund ist eine minimale Organisationsstruktur erforderlich; zu diesem Zweck sieht die Verordnung die Bildung eines Bürgerausschusses vor, dem natürliche Personen (Organisatoren) angehören, die aus mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten kommen, und der für die Vorbereitung der EBI sowie ihre Einreichung bei der Kommission verantwortlich ist. Die Verordnung Nr. 211/2011 sieht in ihrem Art. 4 vor, dass die geplante EBI bei der Kommission angemeldet werden muss und die Anmeldung unter der

Voraussetzung erfolgt, dass die Kommission eine Reihe der in der vorerwähnten Bestimmung festgelegten Bedingungen als erfüllt ansieht. Erst nach erfolgter Registrierung kann mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen für eine geplante EBI bei mindestens einer Million Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten begonnen werden. Diese Sammlung hat im Rahmen von Verfahren und Bedingungen zu geschehen, die in den Art. 5 bis 8 der Verordnung Nr. 211/2011 im Einzelnen festgelegt sind. Gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 211/2011 können die Organisatoren, sofern alle in dieser Verordnung genannten Verfahren und Bedingungen eingehalten wurden, die EBI der Kommission vorlegen.

74 Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, der die Rechtsgrundlage der angefochtenen Mitteilung darstellt, bestimmt, dass die Kommission innerhalb von drei Monaten nach Einreichung der EBI gemäß Art. 9 dieser Verordnung in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur EBI sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegt. Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sieht vor, dass diese Mitteilung den Organisatoren sowie dem Parlament und dem Rat übermittelt und veröffentlicht werden muss.

75 Art. 11 der Verordnung Nr. 211/2011 sieht u. a. vor, dass den Organisatoren innerhalb der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung genannten Dreimonatsfrist die Möglichkeit gegeben wird, die EBI im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Parlament vorzustellen.

76 Angesichts der Tatsache, dass Ziel des Mechanismus der EBI ist, die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. April 2016, Costantini u. a./Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 31), stellt nach den oben genannten Bestimmungen die Vorlage der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Mitteilung durch die Kommission den Abschluss des Verfahrens in Bezug auf die EBI dar, da die Kommission in dieser Mitteilung u. a. die Organisatoren der EBI über ihre Entscheidung hinsichtlich der Frage unterrichtet, ob sie auf die EBI hin tätig wird oder nicht. Im Übrigen wird nicht bestritten, dass die Vorlage einer solchen Mitteilung eine Verpflichtung der Kommission darstellt.

77 Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass die Kläger die Organisatoren der streitigen EBI sind und für ihre Vorbereitung und Einreichung bei der Kommission unter Befolgung der in den Art. 4 und 5 bis 9 der Verordnung Nr. 211/2011 beschriebenen Schritte verantwortlich zeichnen. Weiter ist festzustellen, dass die streitige EBI die Unterstützung von 1 721 626 Unterzeichnern aus 28 Mitgliedstaaten erhalten hat. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die angefochtene Mitteilung den endgültigen Standpunkt der Kommission enthält, da diese beschlossen hat, in Beantwortung der streitigen EBI keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten und ganz allgemein auf die EBI hin keine Maßnahmen zu ergreifen. Außerdem bildet die besagte Mitteilung den Abschluss des spezifischen Verfahrens, das die Kläger auf der Grundlage der Verordnung Nr. 211/2011 eingeleitet und geführt haben, und ihre Annahme stellt für die Kommission eine Verpflichtung dar. Vor diesem Hintergrund ist der Schluss zu ziehen, dass die angefochtene Mitteilung verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen der Kläger durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung berühren (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 52 und 58, und vom 25. Juni 1998, Lilly Industries/Kommission, T-120/96, EU:T:1998:141, Rn. 50 bis 56).

78 Diese Schlussfolgerung wird durch das Vorbringen der Kommission nicht in Frage gestellt.

79 Da die angefochtene Mitteilung den endgültigen Standpunkt der Kommission enthält, in Beantwortung der streitigen EBI keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, und das EBI-Verfahren abschließt, das die Kläger nach Maßgabe der Verordnung Nr. 211/2011 eingeleitet und verfolgt haben, ist erstens davon auszugehen, dass diese Mitteilung nicht das Wesen und die Merkmale der Handlungen aufweist, die in den Urteilen vom 6. April 2000, Spanien/Kommission (C-443/97,

EU:C:2000:190), und vom 20. Mai 2010, Deutschland/Kommission (T-258/06, EU:T:2010:214), auf die sich die Kommission berufen hat (siehe oben, Rn. 69), in Rede standen. Diese Handlungen waren vom Unionsrichter als nicht mit der Nichtigkeitsklage anfechtbare Handlungen angesehen worden.

80 Das Urteil vom 6. April 2000, Spanien/Kommission (C-443/97, EU:C:2000:190), betraf nämlich eine Nichtigkeitsklage gegen interne Leitlinien der Kommission für Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Art. 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. 1988, L 374, S. 1). Der Gerichtshof hat in Rn. 34 des genannten Urteils ausgeführt, dass diese internen Leitlinien nur die Absicht der Kommission kundtun, sich bei Ausübung der ihr durch Art. 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zugewiesenen Befugnis in einer bestimmten Weise zu verhalten, und daher nicht als Handlung angesehen werden können, die Rechtswirkungen entfaltet.

81 Da die angefochtene Mitteilung die oben in Rn. 77 beschriebenen Merkmale aufweist, lässt sich im vorliegenden Fall jedoch nicht die Auffassung vertreten, dass sie keine Rechtswirkungen entfaltet. Im Gegensatz zu der im Urteil vom 6. April 2000, Spanien/Kommission (C-443/97, EU:C:2000:190), in Rede stehenden Handlung entfaltet die angefochtene Mitteilung Wirkungen, die über die interne Sphäre der Kommission hinausgehen.

82 Das Urteil vom 20. Mai 2010, Deutschland/Kommission (T-258/06, EU:T:2010:214), betraf eine Nichtigkeitsklage gegen die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Unionsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen. Das Gericht hat in Rn. 26 des Urteils festgestellt, dass diese Mitteilung zur Kundmachung der allgemeinen Vorgehensweise der Kommission bei der Anwendung aller Grundanforderungen an die Vergabe öffentlicher Aufträge, die sich unmittelbar aus den Vorschriften und Grundsätzen des EG-Vertrags, insbesondere dem Diskriminierungsverbot und dem Grundsatz der Transparenz, ergeben, auf die Vergabe von Aufträgen dient, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen. In diesem Zusammenhang hat das Gericht in Rn. 27 des besagten Urteils weiter die Auffassung vertreten, dass die in Rede stehende Mitteilung, um als anfechtbare Handlung angesehen werden zu können, dazu bestimmt sein muss, Rechtswirkungen zu erzeugen, die gegenüber denen, die sich aus der Anwendung der tragenden Grundsätze des EG-Vertrags ergeben, neu sind, und dass für diese Beurteilung ihr Inhalt zu prüfen ist. Nach einer solchen Prüfung ist das Gericht in Rn. 162 des Urteils zu dem Schluss gekommen, dass die in Rede stehende Mitteilung keine neuen Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge enthielt, die über die sich aus dem bestehenden Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen hinausgingen, und daher nicht davon ausgegangen werden konnte, dass sie verbindliche Rechtswirkungen erzeugte, die geeignet waren, die Rechtsstellung der Klägerin und der Streithelfer zu berühren.

83 Im vorliegenden Fall lässt sich jedoch nicht die Auffassung vertreten, die angefochtene Mitteilung stelle eine Mitteilung „zu Auslegungsfragen“ dar. Die oben in Rn. 77 beschriebenen Merkmale belegen vielmehr, dass diese Mitteilung dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, die die Interessen der Kläger durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung berühren.

84 Zweitens hat die Kommission vorgetragen, dass Art. 11 Abs. 4 EUV und die Verordnung Nr. 211/2011 den Organisatoren einer EBI höchstens ein Recht verliehen, die Unterbreitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt zu verlangen. Da dieser Vorschlag selbst naturgemäß lediglich vorläufiger und vorbereitender Art sei, könne die Ablehnung eines Ersuchens um Unterbreitung eines solchen Vorschlags nicht als Handlung angesehen werden, die dazu bestimmt sei, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu erzeugen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission geltend gemacht, eine angefochtene Entscheidung über die Zurückweisung des Antrags eines Klägers könne nach der Rechtsprechung der Union nicht unabhängig von der Handlung beurteilt werden, auf die sich dieser

Antrag ausdrücklich beziehe, so dass die angefochtene Entscheidung nur dann eine anfechtbare Handlung darstelle, wenn auch die Handlung, auf die sich der Antrag beziehe, Gegenstand einer vom Kläger eingereichten Nichtigkeitsklage sein könne.

85 Aus einer ständigen Rechtsprechung geht in der Tat hervor, dass eine ablehnende Maßnahme der Kommission nach der Art des Antrags zu beurteilen ist, der durch sie beschieden wird (vgl. Beschluss vom 14. Dezember 2005, Arizona Chemical u. a./Kommission, T-369/03, EU:T:2005:458, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung). Insbesondere ist eine Weigerung eine im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung, wenn die Handlung, deren Vornahme das Unionsorgan ablehnt, nach dieser Vorschrift hätte angefochten werden können (vgl. Urteil vom 22. Oktober 1996, Salt Union/Kommission, T-330/94, EU:T:1996:154, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Wie bereits entschieden worden ist, ist diese Rechtsprechung aber nicht anwendbar, wenn die Entscheidung der Kommission, wie im vorliegenden Fall, in einem durch eine Unionsverordnung genau geregelten Verfahren ergeht, in dessen Rahmen die Kommission verpflichtet ist, über einen gemäß dieser Verordnung gestellten Antrag eines Einzelnen zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 1998, Lilly Industries/Kommission, T-120/96, EU:T:1998:141, Rn. 62 und 63).

87 Das oben in Rn. 84 wiedergegebene Vorbringen der Kommission ist daher zurückzuweisen.

88 Drittens hat sich die Kommission zur Stützung ihrer Auffassung zur Nichtanfechtbarkeit der angefochtenen Mitteilung in der mündlichen Verhandlung auf das Urteil vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), berufen, das sich auf die Anfechtbarkeit einer Entscheidung bezieht, mit der der Petitionsausschuss des Parlaments die Prüfung einer vom Rechtsmittelführer in jener Rechtssache eingereichten Petition abgeschlossen hatte.

89 Der Gerichtshof hat in Rn. 22 des Urteils vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), entschieden, dass eine Entscheidung, in der das mit einer Petition befasste Parlament feststellt, dass diese die in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen nicht erfülle, gerichtlich überprüfbar sein muss, da sie geeignet ist, das Petitionsrecht des Betroffenen zu beeinträchtigen. Das Gleiche gilt für eine Entscheidung, mit der sich das Parlament – unter Verkennung des Wesensgehalts des Petitionsrechts – weigert oder davon absieht, sich mit einer bei ihm eingereichten Petition zu befassen und damit zu prüfen, ob diese die in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen erfüllt.

90 In Bezug auf eine Petition, die nach Auffassung des Parlaments die in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen erfüllt, hat der Gerichtshof in Rn. 24 des Urteils vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), hingegen entschieden, dass das Parlament hinsichtlich der weiteren Behandlung dieser Petition über ein weites politisches Ermessen verfügt. Der Gerichtshof ist zu dem Schluss gekommen, dass eine entsprechende Entscheidung keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt und es nicht darauf ankommt, ob das Parlament mit einer solchen Entscheidung die angegebenen Maßnahmen selbst ergreift oder ob es sich hierzu nicht imstande sieht und die Petition dem zuständigen Organ oder der zuständigen Dienststelle übermittelt, damit dieses Organ oder diese Dienststelle die entsprechenden Maßnahmen ergreift.

91 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission im Wesentlichen vorgetragen, dass die Argumentation, der im Urteil vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), gefolgt worden sei, auf den vorliegenden Fall übertragen werden könne, da sie – wie das Parlament – hinsichtlich der weiteren Behandlung einer EBI über ein weites Ermessen verfüge. Darüber hinaus hat sie geltend gemacht, das Recht, sich über eine EBI am demokratischen Leben der Union zu beteiligen, stelle im Gegensatz zum Petitionsrecht kein Grundrecht dar, so dass es inkohärent wäre, ihm einen „weitergehenden“ Rechtsschutz einzuräumen als er dem Petitionsrecht zuteilwerde.

92 In Anbetracht von Rn. 22 des Urteils vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), ist zu prüfen, ob die Weigerung der Kommission, dem Unionsgesetzgeber einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, die im Rahmen einer auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung ausgesprochen worden ist, das Recht der Bürger aus Art. 11 Abs. 4 EUV beeinträchtigen kann.

93 Insoweit sei daran erinnert, dass das aus Art. 11 Abs. 4 EUV hergeleitete Recht der Bürger die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union führen soll (siehe oben, Rn. 72), wobei es oberstes Ziel ist, die Bürger zur Teilnahme am demokratischen Leben zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen (vgl. zweiter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011). Wäre die in der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Mitteilung ausgesprochene Weigerung der Kommission, dem Unionsgesetzgeber einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen, würde dies die Verwirklichung des genannten Ziels beeinträchtigen, da die Gefahr von Willkür seitens der Kommission davor abschreckte, auf den Mechanismus der EBI zurückzugreifen, zumal dieser Mechanismus Verfahren und Bedingungen mit hohen Anforderungen unterliegt.

94 Im Übrigen ist zu bemerken, dass der Petitionsmechanismus, der Prüfungsgegenstand im Rahmen des Urteils vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), gewesen ist, und der Mechanismus der EBI nicht vergleichbar sind.

95 Wie aus dem Urteil vom 9. Dezember 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), hervorgeht, wird eine Petition zunächst anhand der in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen auf ihre Zulässigkeit geprüft und unterliegt hinsichtlich ihrer weiteren Behandlung sodann dem Ermessen des Parlaments. Zwischen diesen beiden Schritten wird die Petition keiner zusätzlichen Voraussetzung und keinem zusätzlichen Verfahren unterworfen, die den Petenten und seine Rechtsstellung berühren.

96 Eine „zulässige“ EBI in dem Sinne, dass sie gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 registriert wird (erste Stufe des Mechanismus der EBI), muss hingegen zusätzliche Voraussetzungen erfüllen, damit sie von der Kommission im Rahmen der gemäß Art. 10 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegten Mitteilung geprüft wird (zweite Stufe des Mechanismus der EBI). Diese von den Organisatoren zu erfüllenden zusätzlichen Voraussetzungen betreffen im Wesentlichen die Sammlung von Unterstützungsbekundungen von Unterzeichnern, deren Details in der genannten Verordnung im Einzelnen aufgeführt werden. Erst nach Erfüllung dieser Voraussetzungen wird die EBI von der Kommission geprüft.

97 Außerdem enthält die Verordnung Nr. 211/2011 für das Verfahren, das auf die Registrierung einer geplanten EBI folgt, Vorschriften, die als Verfahrensgarantien zugunsten der Organisatoren eingestuft werden können, was bedeutet, dass die gemäß Art. 10 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegte Mitteilung ihnen gegenüber verbindliche Rechtswirkungen entfaltet (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 12. September 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg u. a./Kommission, T-113/00, EU:T:2002:214, Rn. 47 bis 55, und Beschluss vom 14. Dezember 2005, Arizona Chemical u. a./Kommission, T-369/03, EU:T:2005:458, Rn. 72 und 82). Konkret empfängt die Kommission die Organisatoren erstens gemäß Art. 9 und Art. 10 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 „auf geeigneter Ebene“, damit sie im Detail die mit der EBI angesprochenen Aspekte erläutern können. Zweitens sieht Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 ausdrücklich die Verpflichtung der Kommission vor, die Gründe für ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen auf die EBI hin darzulegen. Diese Verpflichtung der Kommission wird im 20. Erwägungsgrund der besagten Verordnung genauer präzisiert, der u. a. bestimmt, dass die Kommission, um den Nachweis zu erbringen, dass eine EBI sorgfältig geprüft wird, auf klare, verständliche und detaillierte Weise die Gründe für ihr beabsichtigtes Vorgehen erläutern und ebenfalls die Gründe angeben sollte, falls sie nicht beabsichtigt, Maßnahmen zu ergreifen. Drittens

sieht Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 vor, dass die in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung genannte Mitteilung nicht nur veröffentlicht, sondern auch u. a. den Organisatoren übermittelt werden muss.

98 Aufgrund der für die Organisatoren geltenden zusätzlichen Voraussetzungen und der zu ihren Gunsten vorgesehenen Verfahrensgarantien, die oben in den Rn. 96 und 97 dargelegt worden sind, ist der Schluss zu ziehen, dass die in der gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung ausgesprochene Weigerung der Kommission, dem Unionsgesetzgeber einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, ihnen gegenüber verbindliche Rechtswirkungen im Sinne der oben in Rn. 68 angeführten Rechtsprechung entfaltet.

99 Was das oben in Rn. 91 a. E. dargelegte Argument der Kommission betrifft, das im Wesentlichen daraus hergeleitet wird, dass das Recht auf die EBI im Gegensatz zum Petitionsrecht kein Grundrecht sei und daher keinen weitergehenden Rechtsschutz genießen dürfe, als dem letztgenannten Recht zuteilwerde, ist außerdem zu bemerken, dass dieses Argument der Kommission, da die vorliegende Klage die Voraussetzungen von Art. 263 AEUV erfüllt, die Schlussfolgerung, dass die Klage zulässig ist, nicht in Frage stellen kann. Jedenfalls ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf die EBI, obwohl es nicht in der Charta der Grundrechte enthalten ist, wie es bei dem in Art. 44 dieser Charta vorgesehenen Petitionsrecht der Fall ist, gleichwohl im Primärrecht der Union, nämlich in Art. 11 Abs. 4 EUV, verankert ist. Es ist daher in einem Instrument enthalten, das den gleichen rechtlichen Rang hat wie er der Charta der Grundrechte verliehen worden ist.

100 Folglich ist das Argument der Kommission, wonach dem Recht auf die EBI ein weitergehender Rechtsschutz eingeräumt werde als dem Petitionsrecht, jedenfalls zurückzuweisen.

101 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die von der Kommission erhobene Unzulässigkeitseinrede zurückzuweisen.

Begründetheit

102 Dem Vorbringen der Kläger lassen sich fünf Nichtigkeitsgründe entnehmen. Der erste Klagegrund wird aus einem Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 hergeleitet, weil die Kommission in Beantwortung der streitigen EBI keinen Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet hat. Der zweite – im Verhältnis zum ersten hilfsweise vorgebrachte – Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 4 EUV, der aufgrund dieser Nichtunterbreitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt begangen worden sein soll. Mit dem dritten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 beanstandet, den die Kommission dadurch begangen haben soll, dass sie ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur streitigen EBI in der angefochtenen Mitteilung nicht getrennt dargelegt hat. Der vierte Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Begründungspflicht. Mit dem fünften Klagegrund werden Beurteilungsfehler der Kommission gerügt.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, weil in Beantwortung der streitigen EBI kein Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet worden ist

103 Die Kläger tragen vor, das Recht der Kommission, auf eine EBI hin keine Maßnahmen zu ergreifen, sei eng auszulegen. Eine Entscheidung in diesem Sinne könne nämlich nur getroffen werden, wenn einer der drei folgenden Fälle vorliege: Erstens dann, wenn es der im Rahmen der EBI geforderten Maßnahmen nicht mehr bedürfe, weil die Maßnahmen während der Anhängigkeit der EBI ergriffen worden seien, oder das mit dieser aufgeworfene Problem nicht mehr bestehe bzw. auf andere Weise zufriedenstellend gelöst worden sei, zweitens dann, wenn der Erlass der im Rahmen der EBI geforderten Maßnahmen nach deren Registrierung unmöglich geworden sei, und drittens dann, wenn

die Bürgerinitiative keinen Vorschlag für eine spezifische Maßnahme enthalte, sondern sich damit begnüge, auf das Bestehen eines zu lösenden Problems hinzuweisen, und es der Kommission überlasse, gegebenenfalls zu ermitteln, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten. Abgesehen von diesen drei Fällen verstoße der Erlass der Entscheidung, auf ein weiteres Vorgehen zu verzichten, gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011. Nach Auffassung der Kläger ist hier keiner der drei Fälle gegeben.

104 Die Kommission tritt der Auffassung der Kläger entgegen.

105 Nach Art. 17 Abs. 1 EUV fördert die Kommission die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck.

106 Gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf „Vorschlag der Kommission“ erlassen werden, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist.

107 Auch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, auf das in sämtlichen Vorschlägen der streitigen EBI Bezug genommen wird, besteht nach Art. 289 AEUV in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Parlament und den Rat „auf Vorschlag der Kommission“.

108 Darüber hinaus sieht Art. 17 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV u. a. vor, dass die Kommission ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausübt und ihre Mitglieder Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen.

109 Das der Kommission durch Art. 17 Abs. 2 EUV und Art. 289 AEUV eingeräumte Initiativrecht bedeutet, dass es grundsätzlich Sache der Kommission ist, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht, und gegebenenfalls seinen Gegenstand, sein Ziel und seinen Inhalt zu bestimmen (Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70 und 74).

110 Dieses der Kommission im Bereich der Rechtsetzungsinitiative durch die Verträge übertragene Quasi-Monopol (Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen in der Rechtssache Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2014:2470, Nr. 43) erklärt sich durch die Funktion der Kommission, die gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV darin besteht, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern, sowie durch die Unabhängigkeit, die sie gemäß Art. 17 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV bei der Ausübung ihrer Tätigkeit genießt.

111 Das oben in Rn. 110 erwähnte Quasi-Monopol wird durch das in Art. 11 Abs. 4 EUV vorgesehene Recht auf eine EBI nicht beeinträchtigt. Diese Vorschrift sieht das Recht einer Mindestanzahl von Bürgerinnen und Bürgern vor, die Kommission unter bestimmten Bedingungen „aufzufordern“, geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Offenkundig bestätigt der Wortlaut der genannten Vorschrift keine Auslegung, wonach die Kommission gezwungen wäre, auf eine EBI hin einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten.

112 Außerdem geht diese Schlussfolgerung, worauf die Kommission zu Recht hinweist, auch aus dem Aufbau von Art. 11 EUV und Art. 24 AEUV hervor, die eine EBI in den Rahmen anderer Mittel einbetten, mit denen Bürgerinnen und Bürger die Institutionen der Union auf bestimmte Fragen aufmerksam machen können; diese Mittel umfassen u. a. die Pflege eines Dialogs mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft, den Rückgriff auf Anhörungen der Betroffenen, das Petitionsrecht und die Anrufung des Bürgerbeauftragten.

113 Eine Bestätigung für die Absicht der verfassungsgebenden Gewalt der Union, dem Mechanismus der EBI kein Initiativrecht für Gesetzesvorschläge einzuräumen, lässt sich dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 entnehmen, der das Recht einer EBI im Wesentlichen dem Recht gleichsetzt, das dem Parlament gemäß Art. 225 AEUV und dem Rat gemäß Art. 241 AEUV eingeräumt wird. Eine

Aufforderung des Parlaments oder des Rates zwingt die Kommission jedoch nicht dazu, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten (Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen in der Rechtssache Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2014:2470, Nr. 48; vgl. auch in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, C-70/88, EU:C:1990:217, Rn. 19).

114 Eine Bestätigung für diese Absicht der verfassungsgebenden Gewalt lässt sich auch dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 selbst entnehmen, der u. a. vorsieht, dass die Kommission in einer Mitteilung ihr weiteres Vorgehen „bzw." den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen auf eine EBI hin und die Gründe hierfür darlegt. Dieser Wortlaut lässt klar erkennen, dass die Kommission nicht verpflichtet ist, eine EBI weiterzuverfolgen.

115 Im vorliegenden Fall führt die von den Klägern vorgeschlagene, oben in Rn. 103 dargelegte Auslegung von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 im Wesentlichen dazu, dass der Kommission infolge einer EBI jedes Ermessen im Rahmen der Ausübung ihres Initiativrechts für Gesetzesvorschläge genommen wird. Würde diese Auslegung bestätigt, würde das nämlich bedeuten, dass die Kommission letztlich verpflichtet wäre, die von der EBI vorgeschlagene „spezifische" Maßnahme (nach dem von den Klägern verwendeten und oben in Rn. 103 angeführten Begriff) zu ergreifen. Eine solche Auslegung verletzt jedoch das der Kommission im Bereich der Rechtsetzungsinitiative durch die Verträge übertragene Quasi-Monopol und den breiten Ermessensspielraum, den sie bei der Ausübung dieses Initiativrechts genießt (siehe oben, Rn. 109 bis 114).

116 Die oben in Rn. 115 enthaltene Schlussfolgerung, wonach die Kommission nicht verpflichtet ist, die von der EBI vorgeschlagene spezifische Maßnahme zu ergreifen, wird durch die Existenz des in Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Verfahrens der Registrierung einer geplanten EBI, anders als die Kläger im Wesentlichen geltend machen, nicht in Frage gestellt.

117 Die Registrierung ist nämlich nur eine Vorbedingung, die die Organisatoren erfüllen müssen, bevor sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen. Wie die Hauptparteien übereinstimmend feststellen, besteht das Ziel des Registrierungsverfahrens darin, zu verhindern, dass die Organisatoren einen unnötigen Aufwand für eine EBI betreiben, die von vornherein nicht zum gewünschten Ergebnis führen kann. Gleichwohl geht aus den Eintragungshindernissen in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b bis d der Verordnung Nr. 211/2011 hervor, dass dann, wenn die geplante EBI offensichtlich aus dem Rahmen der Befugnisse der Kommission fällt, zur Umsetzung der Verträge einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, wenn sie offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist oder wenn sie offenkundig gegen die Werte der Union gerichtet ist, wie sie in Art. 2 EUV festgeschrieben sind, die Entscheidung über die Registrierung bzw. Nichtregistrierung einer geplanten EBI eine erste Prüfung dieser Initiative in rechtlicher Hinsicht voraussetzt und der Prüfung, die die Kommission im Rahmen der auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung durchführt, nicht vorgreift (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. April 2016, Costantini u. a./Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 53).

118 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der Schluss zu ziehen, dass die von den Klägern vorgeschlagene Auslegung von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 rechtsfehlerhaft ist. Daher ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Hilfsweise vorgebrachter zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 11 Abs. 4 EUV, weil in Beantwortung der streitigen EBI kein Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet worden ist

119 Die Kläger tragen vor, dass, sollte ihrem Vorschlag für eine Auslegung von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 (siehe oben, Rn. 103) nicht gefolgt werden, diese Vorschrift gegen Art. 11 Abs. 4 EUV verstieße. Der letztgenannte Artikel sei dahin auszulegen, dass er einen wirklichen

Mehrwert in Bezug auf die Möglichkeit für die Bürger, auf die Unionspolitiken Einfluss zu nehmen, einbringe und die erheblichen Anstrengungen berücksichtige, die die Sammlung von mehr als einer Million Unterschriften darstelle.

120 Die Kläger machen darüber hinaus geltend, die Kommission besitze als Verwaltungsbehörde nicht die Befugnis zum Erlass einer Entscheidung, mit der ein von mehr als einer Million Bürgern unmittelbar und ausdrücklich gebilligter Gesetzgebungsvorschlag verdrängt werde. Diese der Kommission eröffnete Möglichkeit stehe im Widerspruch zu den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.

121 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

122 Es sei darauf hingewiesen, dass weder der Wortlaut von Art. 11 Abs. 4 EUV noch das System der Verträge, wie es oben in den Rn. 105 bis 112 dargestellt worden ist, die Auffassung der Kläger bestätigen, wonach die Kommission gezwungen sei, die von der EBI vorgeschlagene spezifische Maßnahme zu ergreifen.

123 Dass sich die Kläger zur Stützung ihrer Auffassung auf die Verfassungssysteme einiger Mitgliedstaaten stützen, die Bürgerinitiativen auf nationaler Ebene ein wirkliches Initiativrecht für Gesetzesvorschläge verliehen, ist außerdem in Anbetracht der Tatsache, dass die Verträge der Union die Rolle und die Befugnisse, die einer EBI und den Unionsorganen im Rahmen des Verfahrens zum Erlass eines Rechtsakts übertragen werden, eindeutig festlegen, irrelevant und kann daher nicht zugrunde gelegt werden.

124 Es sollte auch klargestellt werden, dass die Zurückweisung der Auffassung der Kläger den Mechanismus der EBI nicht seiner praktischen Wirksamkeit beraubt, wie die Kläger geltend machen. Wie bereits oben in Rn. 76 ausgeführt, ist es Ziel dieses Mechanismus, die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. April 2016, Costantini u. a./Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 31). Die Tatsache, dass der Kommission bei der Ausübung ihres Initiativrechts für Gesetzesvorschläge ein breiter Ermessensspielraum zugestanden wird, beeinträchtigt dieses Ziel nicht.

125 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist der zweite Nichtigkeitsgrund der Kläger zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, den die Kommission dadurch begangen haben soll, dass sie ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur streitigen EBI in der angefochtenen Mitteilung nicht getrennt dargelegt hat

126 Die Kläger machen geltend, die Kommission sei gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, geprüft nach Maßgabe des 20. Erwägungsgrundes dieser Verordnung, verpflichtet gewesen, ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen getrennt darzulegen. Diese Verpflichtung sei formeller Natur. Die angefochtene Mitteilung enthalte jedoch keine solchen getrennten Schlussfolgerungen.

127 Die Kommission ist u. a. der Auffassung, dass ihr durch die Verordnung Nr. 211/2011 eine solche Verpflichtung nicht auferlegt werde.

128 Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Präambel eines Rechtsakts der Union rechtlich nicht verbindlich und kann weder herangezogen werden, um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht (Urteile vom 19. November 1998, Nilsson u. a., C-162/97, EU:C:1998:554, Rn. 54, vom 25. November 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, Rn. 30, und vom 24. November 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, Rn. 32).

129 Im vorliegenden Fall sieht der 20. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 zwar vor, dass die Kommission eine EBI prüfen und ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen „getrennt“ darlegen sollte. Diese Verpflichtung zur getrennten Darlegung der rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen ist aber in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der besagten Verordnung, wonach die Kommission 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 dar[legen]“ muss, nicht vorgesehen.

130 Angesichts der oben in Rn. 128 angeführten Rechtsprechung muss, da die im 20. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 erwähnte Verpflichtung zur getrennten Darlegung der rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen nicht in den Text von Art. 10 Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung aufgenommen worden ist, der Inhalt des besagten Artikels Vorrang haben. Folglich ist die Kommission bei der Abfassung der in der genannten Vorschrift vorgesehenen Mitteilung einer solchen Verpflichtung nicht unterworfen.

131 Selbst wenn unterstellt wird, dass die Kommission rechtlich verpflichtet ist, die rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen im Rahmen der gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung getrennt darzulegen, kann eine Verletzung dieser – rein formalen – Verpflichtung jedenfalls nicht zur Nichtigerklärung der betreffenden Mitteilung führen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile vom 21. April 1983, Ragusa/Kommission, 282/81, EU:C:1983:105, Rn. 22, und vom 5. Mai 1983, Ditterich/Kommission, 207/81, EU:C:1983:123, Rn. 19).

132 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht

133 Die Kläger machen geltend, die Kommission hätte im Rahmen der ihr obliegenden Begründungspflicht nachweisen müssen, dass ausreichende ethische und rechtliche Garantien bestünden, die die streitige EBI überflüssig machten. Das habe sie aber nicht getan.

134 In diesem Zusammenhang tragen die Kläger erstens vor, die Grundthese der streitigen EBI, wonach der menschliche Embryo eine menschliche Person sei (durch den Gebrauch des Ausdrucks „einer von uns“), so dass er über Menschenwürde verfüge, bleibe in der angefochtenen Mitteilung unbeantwortet. Dieser Mitteilung lasse sich keine klare – weder eine positive noch eine negative – Aussage zum rechtlichen Status entnehmen, den der menschliche Embryo im Unionsrecht genieße oder genießen sollte. Die Kommission habe sich zwar dem Standpunkt der Unterzeichner angeschlossen, wonach der Embryo Rechtsschutz genießen müsse, es gleichzeitig aber vermieden, die logischen Konsequenzen daraus zu ziehen.

135 Zweitens sei die ethische Argumentation der Kommission in Bezug auf die hESC-Forschung fehlerhaft; zudem greife das in der angefochtenen Mitteilung vorgestellte „dreifach gesicherte System“ (siehe oben, Rn. 18) zu kurz und stelle keine angemessene Antwort auf das in der streitigen EBI zum Ausdruck gebrachte ethische Anliegen dar.

136 Drittens sei die Antwort der Kommission auch in Bezug auf die Fragen unangemessen, die mit der Unionspolitik im Bereich der Entwicklungshilfe zusammenhingen. Die Weigerung der Kommission, auf die streitige EBI hin tätig zu werden, sei nicht dem Ziel geschuldet, die Müttersterblichkeit zu verringern, sondern dem Eigeninteresse der Kommission.

137 Viertens sei die Weigerung der Kommission, die Haushaltsordnung zu ändern, weder hinreichend begründet noch berechtigt.

138 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen.

139 In diesem Zusammenhang macht die Kommission u. a. geltend, die Begründung der gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegten Mitteilung müsse eine etwaige öffentliche Debatte ermöglichen, damit das Parlament und letztlich die Bürger eine politische Kontrolle über sie ausüben könnten. Im Licht dieses Ziels müssten der genaue Inhalt und der Umfang der Verpflichtung zur Begründung der Entscheidung ermittelt werden, keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten. Die Angemessenheit der Begründung, so die Kommission weiter, müsse anhand des Gegenstands der in Rede stehenden EBI geprüft werden, d. h. letztlich anhand des Gegenstands des Rechtsakts, auf den diese EBI abziele. Nur in extremen Fällen offensichtlicher Unrichtigkeit der tatsächlichen Annahmen oder der rechtlichen Auslegungen in der in Rede stehenden Mitteilung, so die Kommission, könne davon ausgegangen werden, dass sie ihrer Begründungspflicht nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 nicht nachgekommen sei.

140 Die Kommission trägt vor, die in der angefochtenen Mitteilung dargelegte Begründung mache im vorliegenden Fall eine politische Debatte möglich, und regt daher an, den vorliegenden Klagegrund zurückzuweisen.

141 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Begründungspflicht 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 die angefochtene Mitteilung, in der die Entscheidung der Kommission enthalten ist, dem Unionsgesetzgeber auf die streitige EBI hin keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, einer solchen Begründungspflicht.

142 Nach ständiger Rechtsprechung liegt der Zweck der in Art. 296 AEUV festgelegten Pflicht zur Begründung eines in einem Einzelfall ergangenen Beschlusses darin, dem Betroffenen ausreichende Angaben an die Hand zu geben, um festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit des geprüften Beschlusses auszuüben (Urteile vom 18. September 1995, Tiercé Ladbroke/Kommission, T-471/93, EU:T:1995:167, Rn. 29, vom 27. September 2012, J/Parlament, T-160/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:503, Rn. 20, und vom 19. April 2016, Costantini u. a./Kommission, T-44/14, EU:T:2016:223, Rn. 68).

143 Die Verpflichtung der Kommission, in der gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung die Gründe für ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen auf eine EBI hin darzulegen, ist spezifischer Ausdruck der im Rahmen der genannten Vorschrift auferlegten Begründungspflicht.

144 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt 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. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. 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 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u. a., C-341/06 P und C-342/06 P, EU:C:2008:375, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).

145 Abgesehen davon sei festgehalten, dass der Wahrung der Begründungspflicht und der anderen formellen und verfahrenstechnischen Zwänge, denen der Erlass des in Rede stehenden Rechtsakts unterworfen ist, eine umso größere Bedeutung zukommt, wenn die Organe der Union über einen

weiten Ermessensspielraum verfügen. Nur so kann der Unionsrichter überprüfen, ob die für die Wahrnehmung des Ermessensspielraums maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben (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). Wie oben aus den Rn. 109 bis 115 hervorgeht und auch unten in Rn. 169 noch festgestellt werden wird, verfügt die Kommission bei der Entscheidung, ob sie auf eine EBI hin Maßnahmen ergreift oder nicht, über einen weiten Ermessensspielraum.

146 Außerdem ist zwischen der Begründungspflicht als wesentlicher Formvorschrift, die im Rahmen eines Rechtsbehelfs geltend gemacht werden kann, mit dem die unzureichende oder sogar fehlende Begründung einer Entscheidung gerügt wird, und der Kontrolle der Stichhaltigkeit der Gründe, die zur Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit des Rechtsakts gehört und eine richterliche Überprüfung voraussetzt, ob die Gründe, auf die der Rechtsakt gestützt wird, mit Fehlern behaftet sind oder nicht, zu unterscheiden. Es handelt sich nämlich um zwei unterschiedliche Kontrollen, die zu unterschiedlichen Beurteilungen des Gerichts führen (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).

147 Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist. Im Übrigen geht aus dem Vorstehenden hervor, dass die Auffassung der Kommission, wonach das einzige Ziel der Begründung der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Mitteilung darin bestehe, eine etwaige öffentliche Debatte zu ermöglichen (siehe oben, Rn. 139), rechtsfehlerhaft ist, soweit es um die vorliegende Rechtssache geht, in deren Rahmen die angefochtene Mitteilung eine mit einer Nichtigkeitsklage anfechtbare Handlung darstellt. Da die angefochtene Mitteilung eine solche Handlung darstellt, unterliegt sie nämlich der in Art. 296 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht und muss daher den Klägern die Feststellung, ob sie an Mängeln leidet, und dem Unionsrichter die Ausübung seiner Kontrolle ermöglichen. Die Kommission musste u. a. die rechtlichen, politischen oder sonstigen Gründe darlegen, die sie zu der Entscheidung veranlasst hatten, den drei mit der streitigen EBI unterbreiteten Vorschlägen für eine Änderung von Rechtsakten nicht zu folgen.

148 Zur Erinnerung: Die angefochtene Mitteilung ist auf die streitige EBI hin angenommen worden, mit der erreicht werden sollte, dass die Union Tätigkeiten, die mit der Zerstörung menschlicher Embryonen verbunden sind (insbesondere in den Bereichen Forschung, Entwicklungszusammenarbeit und öffentliche Gesundheit), sowie deren Finanzierung unterbindet, um die Menschenwürde und die Unversehrtheit der Person zu wahren (siehe oben, Rn. 3). Zu diesem Zweck sind mit der streitigen EBI drei Änderungen von Rechtsakten der Union vorgeschlagen worden, nämlich eine Änderung der Haushaltsordnung, eine Änderung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020" (2014-2020) (KOM[2011] 809 endg.) und eine Änderung der Verordnung Nr. 1905/2006 (siehe oben, Rn. 5 bis 8).

149 Mit der angefochtenen Mitteilung hat die Kommission es im Wesentlichen abgelehnt, die in der streitigen EBI geforderten Maßnahmen zu ergreifen.

150 Was den Vorschlag für eine Änderung der Haushaltsordnung angeht, hat die Kommission ihre Weigerung in den Nrn. 3.1 und 4.1 der angefochtenen Mitteilung begründet. Sie hat darauf hingewiesen, dass nach Art. 87 der Haushaltsordnung alle EU-Ausgaben mit den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte im Einklang stehen müssten. Die Haushaltsordnung gewährleiste somit bereits, dass alle EU-Ausgaben, einschließlich der Ausgaben für Forschung, Entwicklungszusammenarbeit und öffentliche Gesundheit, mit der Menschenwürde, dem Recht auf Leben und dem Recht auf die Unversehrtheit der Person im Einklang stünden. Darüber hinaus diene die Haushaltsordnung der Festlegung allgemeiner Bestimmungen, insbesondere der Aufstellung und

Durchführung des Unionshaushalts, und nicht der Regelung bestimmter Bereiche der EU-Politik. Auf der Grundlage dieser beiden Erwägungen hielt die Kommission es nicht für erforderlich, die Haushaltsordnung zu ändern.

151 Was die geforderte Änderung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) (KOM[2011] 809 endg.) betrifft, hat die Kommission ihre Weigerung in den Nrn. 3.2 und 4.2 der angefochtenen Mitteilung begründet. Sie hat dabei auf das aus den Bestimmungen des vom Unionsgesetzgeber angenommenen Programms Horizont 2020 bestehende dreifach gesicherte System Bezug genommen und die Auffassung vertreten, diese Bestimmungen gingen bereits auf eine Reihe wichtiger Anliegen der Organisatoren ein, darunter insbesondere, dass die EU die Zerstörung menschlicher Embryonen nicht finanziere und geeignete Kontrollen existierten. Der Aufforderung der Organisatoren, die EU-Förderung für die Forschung nach Etablierung von hESC-Linien aufzugeben, könne nicht nachgekommen werden. Grund dafür sei, dass die Kommission im Rahmen der Ausarbeitung ihres Verordnungsvorschlags für alle Arten der Stammzellenforschung ethische Erwägungen, den potenziellen Nutzen für die Gesundheit und den Mehrwert der Förderung auf EU-Ebene berücksichtigt habe. Im Wesentlichen sei ihr Verordnungsvorschlag das Ergebnis einer Abwägung verschiedener Überlegungen. Darüber hinaus hätten die gesetzgebenden Organe (das Parlament und der Rat) ihren Vorschlag auf der Grundlage eines demokratisch erzielten Konsenses im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens angenommen.

152 Was den Vorschlag für eine Änderung der Verordnung Nr. 1905/2006 angeht, hat die Kommission ihre Weigerung in den Nrn. 3.3 und 4.3 der angefochtenen Mitteilung begründet. Sie hat im Wesentlichen geltend gemacht, die Förderung des Gesundheitssektors der Partner-Entwicklungsländer durch die Union trage wesentlich zur Senkung der Zahl der Schwangerschaftsabbrüche (dies ist nach Auffassung der Kommission das grundlegende Ziel der streitigen EBI) bei, da sie den Zugang zu sicheren und hochwertigen Diensten (u. a. gute Familienplanung, eine große Bandbreite an Verhütungsmethoden, Notverhütung und umfassende Sexualerziehung) verbessere. Zudem befürworte sie keine Mittelzuweisungen nur für bestimmte Dienste, denn dies würde eine umfassende und wirksame Unterstützung für die Gesundheitspolitik eines Landes schwieriger machen. Die Kommission hat schließlich klargestellt, dass die EU bei einem Finanzierungsverbot für in Entwicklungsländern durchgeführte Schwangerschaftsabbrüche nicht mehr in der Lage wäre, die MDG-Zielsetzungen, insbesondere im Bereich der Müttergesundheit, und die Ziele des ICPD, die erst kürzlich sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene bekräftigt worden seien, umzusetzen.

153 Die oben genannten Erläuterungen ermöglichen den Klägern die Feststellung, ob die Weigerung der Kommission, einen Vorschlag für eine Änderung bestimmter Rechtsakte der Union zu unterbreiten, wozu sie durch die streitige EBI aufgefordert worden war, berechtigt ist oder an Mängeln leidet. Darüber hinaus ermöglichen diese Erläuterungen dem Unionsrichter die Ausübung seiner Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Mitteilung. Daher ist der Schluss zu ziehen, dass die besagte Mitteilung rechtlich hinreichend begründet ist.

154 Diese Schlussfolgerung wird durch die Rügen der Kläger nicht in Frage gestellt.

155 Zunächst sei darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der oben in Rn. 146 angeführten Rechtsprechung nur die oben in den Rn. 134 und 137 wiedergegebenen Rügen unter die Kontrolle der Begründung der angefochtenen Mitteilung fallen. Die übrigen Rügen fallen unter die Kontrolle der Stichhaltigkeit der Gründe und werden im Rahmen der Prüfung des fünften Klagegrundes untersucht, mit dem Beurteilungsfehler der Kommission geltend gemacht werden.

156 Was die oben in Rn. 134 wiedergegebene Rüge angeht, mit dem die fehlende Klärung des rechtlichen Status des menschlichen Embryos in der angefochtenen Mitteilung geltend gemacht wird, ist mit der Kommission festzustellen, dass diese eine solche Definition bzw. Klärung nicht vorzunehmen brauchte, um die drei mit der streitigen EBI unterbreiteten Vorschläge für eine Änderung von

Rechtsakten im Rahmen der angefochtenen Mitteilung hinreichend begründet zurückzuweisen. Die Angemessenheit der Begründung ist nämlich anhand des Ziels der streitigen EBI zu prüfen und dieses Ziel bestand nicht in der Definition bzw. Klärung des rechtlichen Status des menschlichen Embryos, sondern darin, dass die Kommission dem Unionsgesetzgeber diese drei Vorschläge unterbreitet (siehe oben, Rn. 147). Folglich ist die vorerwähnte Rüge als ins Leere gehend zurückzuweisen.

157 Was die oben in Rn. 137 wiedergegebene Rüge betrifft, mit der die Kürze der Erläuterungen zur verweigerten Änderung der Haushaltsordnung geltend gemacht wird, belegen die Ausführungen oben in Rn. 150 das Vorliegen einer hinreichenden Begründung. Daher ist die Rüge der Kläger als unbegründet zurückzuweisen.

158 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Beurteilungsfehler der Kommission

159 Die Kläger rügen eine Reihe von Beurteilungsfehlern in der angefochtenen Mitteilung.

160 Erstens werfen die Kläger der Kommission vor, dass sie in der angefochtenen Mitteilung die Auffassung vertreten hat, das Urteil vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), sei für die Frage, die Gegenstand der streitigen EBI sei, irrelevant. In diesem Zusammenhang machen sie geltend, die Kommission verstoße gegen den in Art. 7 AEUV verankerten Grundsatz der Pflicht zur Kohärenz, indem sie anrege, dass die Union Forschungsprojekte finanzieren solle, die gemäß Art. 6 der Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (ABl. 1998, L 213, S. 13) von der Patentierbarkeit ausgenommen seien.

161 Zweitens erheben die Kläger mehrere (oben in Rn. 135 kurz wiedergegebene) Rügen betreffend die Erwägungen der Kommission zur hESC-Forschung.

162 Zum einen sei die ethische Argumentation der Kommission in Bezug auf die hESC-Forschung mit Fehlern behaftet. Die Kläger treten u. a. der Erwägung der Kommission entgegen, wonach die hESC-Forschung ethisch vertretbar sei, da sie erfolgversprechend hinsichtlich neuer Therapien „für viele Krankheiten“ sei, und tragen vor, dass es der hESC-Forschung nicht bedürfe und es Alternativen gebe, die wesentlich erfolgversprechender seien, wobei sie sich auf ein von der streitigen EBI und einer Stiftung erstelltes Dokument berufen. Die Kläger werfen der Kommission auch vor, dass sie einen utilitaristischen Ansatz gewählt habe, der nahelege, dass der wissenschaftliche Fortschritt die Zerstörung menschlicher Embryonen rechtfertige.

163 Zum anderen weise das in der angefochtenen Mitteilung in Bezug genommene dreifach gesicherte System (siehe oben, Rn. 18) Mängel auf und stelle keine angemessene Antwort auf das in der streitigen EBI zum Ausdruck gebrachte ethische Anliegen dar. Mit seinem ersten Bestandteil, nämlich der Verpflichtung zur Einhaltung des nationalen Rechts, würden keine ethischen Standards festgelegt; damit werde lediglich Gewähr geboten, dass die nationalen Gesetze unabhängig von ihrem Inhalt eingehalten werden müssten. Auch sein zweiter Bestandteil, nämlich die Überprüfung des in Rede stehenden Forschungsprojekts nach dem Peer-Review-Verfahren, sei nicht auf das Setzen ethischer Standards gerichtet, sondern diene lediglich dem Nachweis, dass ein Experiment nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen durchgeführt werde, was die mit der streitigen EBI gestellte Frage nicht beantworte. Sein dritter Bestandteil, nämlich die Verpflichtung, dass Unionsmittel nicht zur Gewinnung neuer Stammzelllinien oder für Forschungsarbeiten verwendet werden dürften, bei der Embryos zerstört würden – einschließlich der Beschaffung von Stammzellen –, gehe, obwohl es sich um eine ethische Verpflichtung handle, nicht weit genug, da er sich nicht auf die Finanzierung von Forschungsprojekten beziehe, die mit der Zerstörung menschlicher Embryonen verbunden seien.

164 Drittens erheben die Kläger eine Reihe von Rügen betreffend die Erwägungen der Kommission zur Entwicklungszusammenarbeit. Insoweit machen sie geltend, es bestehe kein internationaler Konsens über den Inhalt des Begriffs „sexuelle und reproduktive Gesundheit“, auf den die Kommission in der angefochtenen Mitteilung Bezug nehme; zudem bestehe kein Konsens über die Frage, ob dieser Begriff auch den Rückgriff auf Schwangerschaftsabbrüche einschließe. Das Völkerrecht verpflichte die Staaten nicht dazu, Schwangerschaftsabbrüche zu erlauben. Auch stellten die MDG und das ICPD-Aktionsprogramm keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen dar, sondern politische Ziele. Das in diesen Instrumenten festgelegte Ziel der Verringerung der Müttersterblichkeit sei legitim und ehrenwert, rechtfertige aber keinen Rückgriff auf Schwangerschaftsabbrüche. Außerdem werde in der angefochtenen Mitteilung nicht nachgewiesen, inwiefern die Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen aus Unionsmitteln zur Verringerung der Müttersterblichkeit beitrage. Es könnten andere – weniger kontroverse – Maßnahmen ergriffen werden, um die Müttersterblichkeit zu verringern. Die Kläger kommen zu dem Schluss, dass die Erwägung der Kommission, wonach die EU bei einem Finanzierungsverbot nicht mehr in der Lage wäre, die MDG-Zielsetzungen umzusetzen, ungerechtfertigt erscheine und die Weigerung der Kommission, die von der streitigen EBI vorgeschlagene Maßnahme zu ergreifen, eher im Eigeninteresse der Kommission liege.

165 Viertens treten die Kläger der in der angefochtenen Mitteilung angestellten Erwägung der Kommission entgegen, wonach es eines Vorschlags für eine Änderung der Haushaltsordnung nicht bedürfe. Die Bezugnahmen auf die Menschenwürde und die Menschenrechte im Primärrecht der Union ließen nicht die Notwendigkeit entfallen, in die Haushaltsordnung eine ausdrückliche, konkrete und genaue Bestimmung aufzunehmen, aufgrund der die Finanzierung von Aktivitäten untersagt werde, die diesen Werten widersprechen dürften.

166 Die Kommission stellt im Wesentlichen in Abrede, dass eine inhaltliche Kontrolle der gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 angenommenen Mitteilung stattfinden könne. In diesem Zusammenhang macht sie geltend, der Umstand, dass eine andere Einrichtung oder die Organisatoren bzw. die Unterzeichner der betreffenden EBI ihre tatsächlichen Annahmen, ihre rechtlichen Auslegungen oder ihre politische Beurteilung, mit der ihre Entscheidung begründet werde, keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, nicht teile, sei für die Beurteilung irrelevant, ob sie die ihr nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 obliegende Verpflichtung erfüllt habe. Bei der Frage, ob solche tatsächlichen Annahmen, rechtlichen Auslegungen oder politischen Beurteilungen überzeugend seien, handle es sich eher um einen Gesichtspunkt, der gegebenenfalls die politische Debatte anregen werde, nachdem in Anwendung der vorerwähnten Bestimmung eine Mitteilung vorgelegt worden sei.

167 In Anbetracht dieser Erwägungen schlägt die Kommission vor, sämtliche Rügen der Kläger als ins Leere gehend zurückzuweisen, da mit ihnen die von ihr in der angefochtenen Mitteilung formulierten tatsächlichen Annahmen, rechtlichen Auslegungen, politischen Beurteilungen und Werturteile beanstandet würden.

168 Vor der Würdigung des vorliegenden Klagegrundes ist der Umfang der gerichtlichen Kontrolle des Inhalts der angefochtenen Mitteilung zu bestimmen.

169 Insoweit ist zu bemerken, dass die Kommission im Rahmen der Ausübung ihres Initiativrechts für Gesetzesvorschläge einen breiten Ermessensspielraum genießen muss, da sie bei der Wahrnehmung dieser Befugnis gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV aufgerufen ist, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern, und dabei gegebenenfalls schwierige Abwägungen zwischen widerstreitenden Interessen vorzunehmen hat. Folglich muss die Kommission bei der Entscheidung, ob sie auf eine EBI hin tätig wird oder nicht, einen breiten Ermessensspielraum genießen.

170 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Mitteilung, die die endgültige Entscheidung der Kommission enthält, dem Unionsgesetzgeber keinen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, Gegenstand einer eingeschränkten Kontrolle seitens des Gerichts sein muss, mit der

überprüft werden soll, ob sie hinreichend begründet ist, sowie auch und vor allem, ob offensichtliche Beurteilungsfehler vorliegen, die die besagte Entscheidung fehlerhaft machen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 14. Juli 2005, Rica Foods/Kommission, C-40/03 P, EU:C:2005:455, Rn. 53 bis 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

171 Nach Maßgabe dieser Erwägungen sind die im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes erhobenen Rügen der Kläger zu prüfen.

172 Was erstens die Rüge betrifft, die sich auf die von der Kommission vorgenommene Auslegung des Urteils vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), bezieht (siehe oben, Rn. 160), sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in diesem auf Vorabentscheidungsersuchen ergangenen Urteil Art. 6 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 98/44 auszulegen hatte, der vorsieht, dass die Verwendung von menschlichen Embryonen zu industriellen oder kommerziellen Zwecken nicht patentierbar ist.

173 In der Tat hat der Gerichtshof, wie die Kläger vortragen, in Rn. 35 des Urteils vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ausgeführt, dass jede menschliche Eizelle vom Stadium ihrer Befruchtung an als „menschlicher Embryo“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 98/44 und für dessen Anwendung anzusehen ist, da die Befruchtung geeignet ist, den Prozess der Entwicklung eines Menschen in Gang zu setzen. Gleichzeitig hat der Gerichtshof in Rn. 40 des Urteils vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), klargestellt, dass die Richtlinie nicht zum Gegenstand hat, die Verwendung menschlicher Embryonen im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen zu regeln, und sich ihr Gegenstand auf die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen beschränkt. Folglich ist die Schlussfolgerung der Kommission in Nr. 2.1 a. E. der angefochtenen Mitteilung, wonach Gegenstand des Urteils vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), weder die Frage gewesen sei, ob eine solche Forschung durchgeführt, noch ob sie finanziell gefördert werden könne, nicht mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet. Daher hat die Kommission frei von derartigen Fehlern im Wesentlichen die Auffassung vertreten, dass das Urteil vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), für die Prüfung der streitigen EBI, die im Wege des zweiten Vorschlags für eine Änderung eines Rechtsakts der Union auf ein Finanzierungsverbot für Forschungstätigkeiten gerichtet war, bei denen menschliche Embryonen zerstört werden oder eine solche Zerstörung unterstellt werden kann, irrelevant ist.

174 Außerdem sind die Ausführungen der Kommission entgegen dem Vorbringen der Kläger keineswegs inkohärent, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass sich die Frage, ob wissenschaftliche Forschung, die mit der Verwendung (und Zerstörung) menschlicher Embryonen verbunden ist, aus Unionsmitteln finanziert werden kann, eindeutig von der Frage unterscheidet, auf die in der Richtlinie 98/44 und im Urteil vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), eingegangen worden ist, nämlich ob eine biotechnologische Erfindung, die mit einer solchen Verwendung verbunden ist, patentierbar ist oder nicht.

175 Folglich ist die Rüge der Kläger, die sich auf die von der Kommission vorgenommene Auslegung des Urteils vom 18. Oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), bezieht, zurückzuweisen.

176 Was zweitens die Rügen der Kläger betreffend die Erwägungen der Kommission zur hESC-Forschung angeht (siehe oben, Rn. 161 bis 163), ist zu beachten, dass die Kläger mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen den ethischen Ansatz der Kommission beanstanden. Der ethische Ansatz der streitigen EBI besteht darin, dass der menschliche Embryo ein Mensch ist, der Menschenwürde und das Recht auf Leben genießen muss, während der ethische Ansatz der Kommission, so wie er aus der angefochtenen Mitteilung hervorgeht, das Recht auf Leben und die Menschenwürde menschlicher Embryonen berücksichtigt, gleichzeitig aber auch den Bedürfnissen der hESC-Forschung Rechnung trägt, die der Behandlung von derzeit noch unheilbaren oder lebensbedrohlichen Krankheiten, wie z. B. Parkinson, Diabetes, Schlaganfällen, Herzerkrankungen und Blindheit, dienen kann (siehe Nr. 2.2.1 Abs. 1 der angefochtenen Mitteilung). Daher ist nicht ersichtlich, dass der ethische Ansatz

der Kommission insoweit mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet ist; zudem belegt das Vorbringen der Kläger, das auf einen anderen ethischen Ansatz gestützt wird, nicht das Vorliegen eines solchen Fehlers.

177 Was die – durch ein von den Klägern selbst und einer Stiftung erstelltes Dokument untermauerte – spezifische Behauptung der Kläger betrifft, dass es der hESC-Forschung nicht bedürfe und es Alternativen gebe, die erfolgversprechender seien (siehe oben, Rn. 162), ist festzuhalten, dass dieses Vorbringen nicht hinreichend substantiiert wird. Außerdem beschränken sich die Kläger auf einen bloßen Verweis auf das vorerwähnte Dokument, ohne zu erläutern, inwiefern dieses Dokument, das technischer Natur ist, ihre Behauptung stützt. Folglich erfüllt dieses Vorbringen nicht die Voraussetzungen von Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 und ist daher zurückzuweisen.

178 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Rügen der Kläger, die sich auf die Erwägungen der Kommission zur hESC-Forschung beziehen, zurückzuweisen sind.

179 Was drittens die Rügen der Kläger betrifft, die sich auf die Erwägungen der Kommission zur Entwicklungszusammenarbeit beziehen (siehe oben, Rn. 164), ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kläger weder die Tatsache, dass die Union mit ihrer Maßnahme das Ziel der Verringerung der Müttersterblichkeit verfolgt, bestreiten noch den legitimen und lobenswerten Charakter dieses Ziels in Abrede stellen.

180 Sodann hat die Kommission in Nr. 3.3 der angefochtenen Mitteilung erläutert, dass eine Ursache für Müttersterblichkeit unsachgemäß ausgeführte Schwangerschaftsabbrüche seien und die allgemeine und nicht lediglich auf einzelne Dienste ausgerichtete Unterstützung durch die Union zur Senkung der Zahl der Schwangerschaftsabbrüche beitrage, weil sie den Zugang zu sicheren und hochwertigen Diensten (u. a. gute Familienplanung, eine große Bandbreite an Verhütungsmethoden, Notverhütung und umfassende Sexualerziehung) verbessere, wobei sich die Kommission auf eine Veröffentlichung der Weltgesundheitsorganisation von 2012 stützt. Nach ebendieser Veröffentlichung der Weltgesundheitsorganisation, auf die sich die Kommission erneut beruft, trägt eine verbesserte Sicherheit der mit Schwangerschaftsabbrüchen zusammenhängenden Dienste zur Verringerung der Zahl der Todesfälle und Erkrankungen bei Müttern bei. Unter Berücksichtigung des von der Kommission nachgewiesenen Zusammenhangs zwischen unsachgemäß ausgeführten Schwangerschaftsabbrüchen und der Müttersterblichkeit erscheint die Schlussfolgerung der Kommission in Nr. 4.3 der angefochtenen Mitteilung, wonach die EU bei einem Finanzierungsverbot für Schwangerschaftsabbrüche nicht mehr in der Lage wäre, das Ziel der Verringerung der Müttersterblichkeit umzusetzen, nicht als mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet; zudem belegt das oben in Rn. 164 wiedergegebene Vorbringen der Kläger nicht das Vorliegen eines solchen Fehlers.

181 Folglich sind die Rügen der Kläger, die sich auf die Erwägungen der Kommission zur Entwicklungszusammenarbeit beziehen, zurückzuweisen.

182 Viertens ist darauf hinzuweisen, dass die Argumentation der Kläger betreffend die Schlussfolgerung der Kommission zum Vorschlag für eine Änderung der Haushaltsordnung (siehe oben, Rn. 165), mit der im Wesentlichen die Entscheidung der Kommission in Frage gestellt wird, dem Unionsgesetzgeber auf die streitige EBI hin keinen solchen Vorschlag zu unterbreiten, ebenso wenig dazu führen kann, dass die von der Kommission vorgenommene Beurteilung als offensichtlich fehlerhaft anzusehen ist.

183 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der fünfte Nichtigkeitsgrund der Kläger zurückzuweisen und die Klage damit insgesamt abzuweisen.

Kosten

184 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag der Kommission neben ihren eigenen auch die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

185 In Anwendung von Art. 138 Abs. 1 dieser Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Daraus folgt, dass die Republik Polen, das Parlament und der Rat ihre eigenen Kosten zu tragen haben.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Europäische Bürgerinitiative „One of Us“ und die weiteren im Anhang namentlich aufgeführten Kläger tragen ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**

3. **Die Republik Polen, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union tragen ihre eigenen Kosten.**

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. April 2018.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits 2

Verfahren betreffend die europäische Bürgerinitiative „Uno di noi“ 2

Inhalt der angefochtenen Mitteilung 3

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten 6

Rechtliche Würdigung 8

Zulässigkeit 8

Zulässigkeit der Klage, soweit sie von der Einheit „European Citizens' Initiative One of Us“ erhoben wird 8

Anfechtbarkeit der angefochtenen Mitteilung im Sinne von Art. 263 AEUV 9

Begründetheit 15

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, weil in Beantwortung der streitigen EBI kein Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet worden ist 15

Hilfsweise vorgebrachter zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 11 Abs. 4 EUV, weil in Beantwortung der streitigen EBI kein Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreitet worden ist 17

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011, den die Kommission dadurch begangen haben soll, dass sie ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur streitigen EBI in der angefochtenen Mitteilung nicht getrennt dargelegt hat .. 18

Vierter Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht 19

Fünfter Klagegrund: Beurteilungsfehler der Kommission 23

Kosten 27