Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Vizepräsident des BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Dr. Thomas Schröer,* Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

18 2017
Seite 1–7
36. Jahrgang
15. September 2017

Rechtsanwalt Dr. Jens Brauneck*

TTIP, CETA, Brexit: Die Europäische Bürgerinitiative – ein Instrument der EU-Kommission?

Die Rechtslage für Europäische Bürgerinitiativen (EBI) bleibt schwierig. Zwar hat das *EuG* einen Beschluss der EU-Kommission für nichtig erklärt, mit dem sie den Antrag auf Registrierung der EBI „Stop TTIP" abgelehnt hat. Es hat dabei die Bedeutung des in Art. 2 EUV und der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausgeführten Grundsatzes der Demokratie hervorgehoben. Allerdings hat das EuG kurz darauf vorläufigen Rechtsschutz mit der Begründung abgelehnt, dass die Nichtigkeit dieser Registrierungsverweigerung nicht das Recht der Kommission berühre, davon abzusehen, die Vorschläge einer registrierten Bürgerinitiative auch vorzulegen. Inzwischen hat die EU-Kommission eine Brexit-Bürgerinitiative registriert, obwohl sie selbst der Auffassung ist, deren angestrebte Rechtsakte gar nicht erlassen zu können.

I. Einleitung

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob die Rechtsauffassungen des Gerichts und der Kommission vor dem Hintergrund der vertraglichen Regelungen der Art. 11 IV EUV (Bürgerbeteiligung) und der indirekten Initiativrechte von Rat (Art. 225 AEUV) und Europäischem Parlament (Art. 241 AEUV) haltbar sind. Von besonderer Bedeutung wird dabei sein, ob bzw. inwieweit die Kommission verpflichtet ist, eine EBI zu registrieren und deren Vorschläge im weiteren Verfahren anderen Unionsorganen vorzulegen. Es wird dabei insbesondere zu untersuchen sein, ob die VO über die Bürgerinitiative Nr. 2011/211 die Kommission tatsächlich dazu ermächtigen kann, insbesondere aus politischen Gründen auf die Vorlage eines Vorschlags zu verzichten.

II. Ausgangslage

Durch Beschluss vom 10.9.2014 hatte die Kommission den Antrag auf Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „Stop TTIP" unter Berufung auf Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011, wonach die Registrierung davon abhängig ist, dass die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, abgelehnt. Die geplante Bürgerinitiative gab als ihren Gegenstand an, dass die Kommission dem Rat empfehle, das Verhandlungsmandat für TTIP aufzuheben und CETA nicht abzuschließen. Als verfolgte Ziele nennt sie, TTIP und CETA zu verhindern, da sie mehrere kritische Punkte enthalten, wie die Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten und Regeln zur Zusammenarbeit in Regulierungsangelegenheiten, die eine Bedrohung für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit darstellen, zu verhindern, dass Standards in den Bereichen Arbeit, Soziales, Umwelt, Privatsphäre und Verbraucherschutz in intransparenten Verhandlungen gesenkt und öffentliche Dienstleistungen (wie beispielsweise die Wasserversorgung) und Kulturgüter dereguliert werden und eine alternative Handels- und Investitionspolitik der EU zu unterstützen. Die geplante Bürgerinitiative führt Art. 207 und 218 AEUV als ihre Rechtsgrundlage an.[1]

1. Auffassung der Kommission

Gegenstand des anschließenden Rechtsstreits vor dem *EuG* war im Wesentlichen die streitige Rechtsauffassung der beklagten Kommission, die Bürgerinitiative strebe keinen Rechtsakt iSd Art. 11 IV EUV an. Ein Beschluss des Rates, mit dem die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft ermächtigt werde, habe im Gegensatz zu einem Beschluss des Rates, einen solchen Beschluss zu unterzeichnen, lediglich

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Neuss. – Zugleich Besprechung von *EuG*, Urt. v. 10.5.2017 – T-754/14, EuZW 2017, 581 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.

1 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 2 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.

vorbereitenden Charakter, da er nur im Verhältnis zwischen den Organen Rechtswirkungen entfalte.[2] Des Weiteren könne die Kommission nicht aufgefordert werden, keinen Vorschlag für einen entsprechenden Rechtsakt vorzulegen, weil dies zu einer nicht hinnehmbaren politischen Beschränkung ihres Initiativrechts führen würde.[3]

2. Auffassung des EuG

Das *EuG* hat sich im Wesentlichen der Rechtsauffassung der Kläger angeschlossen. Es stehe fest, dass die Kommission dem Rat auf eigene Initiative einen Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreiten könne, mit dem ihr das Verhandlungsmandat entzogen wird, durch das sie zur Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft ermächtigt wurde. Auch sei die Kommission nicht daran gehindert, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss vorzulegen, mit dem er der Unterzeichnung einer ausgehandelten Übereinkunft letztlich nicht zustimmt oder diese nicht abschließt.[4]

III. Rechtsgrundlagen

In Literatur und Rechtsprechung ist umstritten, ob bzw. inwieweit sich aus den einschlägigen primär- und sekundärrechtlichen Regelungen eine Verpflichtung der Kommission ergibt, der Aufforderung einer Bürgerinitiative iSd Art. 11 IV EUV nachzukommen.

1. Art. 11 IV EUV

Rechtlicher Ausgangspunkt für die Entstehung einer Europäischen Bürgerinitiative ist Art. 11 IV EUV, wonach Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern können, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge der Union umzusetzen.

2. VO über die Bürgerinitiative Nr. 211/2011

Gemäß Art. 11 IV UAbs. 1 EUV werden die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, nach Art. 24 I AEUV festgelegt. Demgemäß ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die VO (EU) Nr. 211/2011 erlassen worden. Sie unterscheidet im Wesentlichen zwischen dem Verfahren einer beantragten Registrierung (Art. 4 ff.) und dem weiteren Vorgehen bzw. dem Verzicht auf ein weiteres Vorgehen durch die Kommission (Art. 10 I Buchst. c). Im Rahmen des Ersteren prüft die Kommission nach eigenen Angaben die rechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Initiative, im Rahmen des Letzteren findet eine inhaltliche Prüfung derselben statt. Nur wenn eine Initiative innerhalb eines Jahres ab der Registrierung eine Million gültige Unterstützungsbekundungen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten erhält, sieht sie sich gezwungen zu entscheiden, ob sie tätig wird oder nicht und die Gründe für ihre Entscheidung darlegt.[5]

3. Registrierung

Die VO (EU) Nr. 211/2011 regelt in Art. 4 die Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative. Danach kann die Kommission die Registrierung zB dann verweigern, wenn die geplante Bürgerinitiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen (Art. 4 II Buchst. b, III VO [EU] Nr. 211/2011), oder wenn sie offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist (Art. 4 II Buchst. c, III VO [EU] Nr. 211/2011).

4. Vorlage eines Vorschlags durch die Kommission

Nach der Registrierung, der Erfüllung weiterer Voraussetzungen und der Vorlage der Bürgerinitiative bei der Kommission legt diese nach Eingang ua innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür dar (Art. 10 I Buchst. c Verordnung 211/2011).

a) *Pro: Vorlagepflicht der Kommission* Die wohl hM vertritt die Auffassung, dass die Kommission grundsätzlich der Aufforderung der Bürgerinitiative nachkommen muss. Es bestehe eine Pflicht zur ermessensfehlerfreien Entscheidung.[6] Ein Vorschlag dürfe nur in begründeten Ausnahmefällen unterbleiben, damit das Bürgerinitiativrecht nicht leerlaufe. Das Unterlassen eines Vorschlags lasse sich nur im Extremfall rechtfertigen.[7] Zwar spreche die Gesamtschau der verschiedenen Verben der jeweiligen Sprachfassungen des Art. 11 IV EUV („auffordern") tendenziell für die Unverbindlichkeit der Bürgerinitiative. Der vergleichende Blick auf Art. 225 und 241 AEUV mache aber deutlich, dass auf die Geeignetheit der Vorschläge aus Sicht der Initiatoren abzustellen sei. Wenn nun aber eine Bewertung aus der Warte der Initiatoren vorzunehmen sei, werde vorausgesetzt, dass überhaupt ein Vorschlag erlassen werde. Dies spreche für eine Beschränkung des Entschließungsermessens der Kommission.[8] Das Fehlen einer Begründungspflicht wie in Art. 225 und 241 AEUV könne auch so verstanden werden, dass es für die Kommission nicht die Möglichkeit gebe, den Erlass einer Vorlage abzulehnen. Man könne sogar soweit gehen und annehmen, dass die Kommission einen Vorschlag erlassen müsse, ohne im Vorfeld eine inhaltliche Prüfung vornehmen zu dürfen.[9] Um eine lediglich unverbindliche Anregung an die Kommission zu äußern, hätte es einer expliziten Regelung nicht bedurft.[10] Die formale Ausgestaltung und die ausdrückliche Begrenzung zulässiger Gegenstände auf die vertraglichen Befugnisse der Kommission mache nur Sinn, wenn eine Bürgerinitiative auch das rechtlich relevante Handeln eines „Organs" der EU darstelle.[11]

b) *Contra: Keine Vorlagepflicht der Kommission.* Gegenteilig wird die Auffassung vertreten, die Kommission sei nicht verpflichtet, infolge der Bürgerinitiative einen Gesetzesvorschlag vorzulegen.[12] Weder Art. 11 IV EUV noch die VO (EU) Nr. 211/2011 gingen davon aus, dass die Bürgerinitiative einen konkreten Gesetzesvorschlag mache, der ihr aller-

2 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 19 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
3 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 21 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
4 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 32 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
5 Europäische Kommission – Pressemitteilung v. 22.3.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17–649_de.htm.
6 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 2014, 30, mwN.
7 *Ruffert* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 11 EUV Rn. 19.
8 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 45 mwN.
9 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 46 mwN.
10 *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL 2015, Art. 11 EUV Rn. 27.
11 *Huber* in *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 11 EUV Rn. 42.
12 *Frenz*, Handbuch Europarecht VI, 2011, Rn. 309.

dings auch nicht verwehrt sei. Dieser binde die Kommission jedenfalls nicht, sie könne hiervon auch abweichen oder durch einen schwach ausgestalteten Gesetzesvorschlag bereits die Interessen der Bürgerinitiative erheblich schwächen.[13] Demnach wird die Bürgerinitiative eher als Denkanstoß denn als echte Gesetzesinitiative eingeordnet.[14] Aus dem Fehlen gleichartiger Regelungen wie Art. 225 S. 2 AEUV (Indirektes Initiativrecht des Europäischen Parlaments) und Art. 241 S. 2 AEUV (Indirektes Initiativrecht des Rates) in Art. 11 IV EUV, wonach die Nichtvorlage durch die Kommission zu begründen ist, wird geschlossen, die Kommission sei nicht einmal dazu verpflichtet, sich inhaltlich mit einer Bürgerinitiative auseinanderzusetzen.[15] Nach anderer Ansicht ergibt sich gerade aus der Ähnlichkeit zu den „legislativen Empfehlungen" des Art. 225 AEUV die mangelnde Verpflichtung der Kommission, bei einer gültigen Initiative gem. Art. 11 IV EUV dieser Folge zu leisten.[16] Die fehlende rechtliche Bindung überlasse der Kommission auch ein breites Ermessen sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht.[17]

5. Auffassung des EuG zur Vorlagepflicht

Die Urteilsbegründung in der Sache Efler gibt zunächst Anhaltspunkte für die Vermutung, auch das *EuG* gehe von einer grundsätzlichen Vorlagepflicht der Kommission aus: Sofern die im angefochtenen Beschluss der Kommission angeführte Begründung gegebenenfalls so verstanden werden könne, dass sie die Unionsbürger letzten Endes daran hindert, eine Aufnahme von Verhandlungen über einen neuen zu verhandelnden Vertrag mit Hilfe einer EBI vorzuschlagen, widerspräche dies offensichtlich den mit den Verträgen sowie mit der VO (EU) Nr. 211/2011 verfolgten Zielen und wäre demnach nicht zulässig.[18] Die geplante Bürgerinitiative, die von einer Einmischung in den Gang eines laufenden Rechtssetzungsverfahrens weit entfernt sei, sei Ausdruck der wirksamen Beteiligung der Unionsbürger am demokratischen Leben der Union und stelle das von den Verträgen gewollte institutionelle Gleichgewicht nicht in Frage.[19] Das mit der EBI verfolgte Ziel bestehe nämlich darin, den Unionsbürgern zu ermöglichen, ihre Mitwirkung am demokratischen Leben in der Union zu verstärken, und zwar ua dadurch, dass sie der Kommission detailliert die durch die EBI aufgeworfenen Fragen darlegen, die Kommission auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, nachdem sie die EBI gegebenenfalls im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Parlament gem. Art. 11 VO (EU) Nr. 211/2011 vorgestellt und somit eine demokratische Debatte angeregt haben, ohne den Erlass eines Rechtsakts abwarten zu müssen, dessen Änderung oder Aufgabe letztlich angestrebt wird.[20]

a) *Umsetzung der Verträge iSv Art. 11 IV EUV*. Das Argument der Kommission gegen die Registrierung, dass die Rechtsakte des Rates, TTIP und CETA nicht zu unterzeichnen oder nicht abzuschließen, „destruktive" Rechtsakte seien, die nicht „zur Umsetzung der Verträge" erfolgten und folglich nicht Gegenstand einer EBI sein könnten, lässt das Gericht nicht gelten. Die Regelungen über die EBI enthielten keinen Anhaltspunkt dafür, dass es undenkbar wäre, mit der Bürgerbeteiligung den Erlass von Rechtsakten zu verhindern. Der Umsetzung der Verträge iSv Art. 11 IV EUV und Art. 2 Nr. 1 VO (EU) Nr. 211/2011 dienten durchaus Rechtsakte, die die Verhinderung von TTIP und CETA zum Gegenstand haben, mit denen die Rechtsordnung der Union geändert werden soll.[21]

b) *Rechtsakt iSv Art. 11 IV EUV*. Nach zutreffender Ansicht der Kläger sei der Begriff des Rechtsakts iSv Art. 11 IV EUV, Art. 2 Nr. 1 und Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011 jedoch mangels gegenteiliger Hinweise und entgegen der Auffassung der Kommission nicht dahin zu verstehen, dass er ausschließlich auf endgültige Rechtsakte der Union beschränkt sei, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten.[22] Weder der Wortlaut der fraglichen Bestimmungen noch die mit ihnen verfolgten Ziele rechtfertigten insbesondere, dass ein Beschluss, mit dem der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines internationalen Abkommens zugestimmt wird, wie hier TTIP und CETA, der auf der Grundlage von Art. 207 III und 4 AEUV und Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011 erlassen werde und der offensichtlich einen Beschluss gem. Art. 288 IV AEUV darstelle, für die Zwecke einer EBI nicht unter den Begriff des Rechtsakts fällt.[23]

c) *Vorschlag „im Rahmen der Befugnisse" iSd Art. 11 IV EUV*. Damit beantwortet das *EuG* unausgesprochen zugleich die Frage, ob die Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse iSd Art. 11 IV EUV handeln würde, indem sie den Vorschlag der EBI unterbreiten würde. Im Fall Costantini hat das *EuG* im Jahre 2016 darauf hingewiesen, das dem Mechanismus der EBI zugrunde liegende Ziel der demokratischen Teilhabe der Unionsbürger könne nicht den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung infrage stellen und die Union zum Erlass von Rechtsvorschriften auf einem Gebiet ermächtigen, das nicht in den ihr zugewiesenen Zuständigkeitsbereich fällt. Somit habe die Kommission zu prüfen, ob in Bezug auf eine EBI offenkundig ist, dass sie einen auf diese Bestimmung gestützten Rechtsakt nicht vorschlagen kann. Dies greife der Beurteilung der Notwendigkeit eines solchen Rechtsakts durch die Organe jedoch nicht vor, soweit diese Beurteilung nach der Registrierung der geplanten EBI erfolgen und erforderlichenfalls in der Mitteilung nach Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 wiedergegeben werden könne.[24]

d) *Hier: Empfehlung im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik*. Im vorliegenden Fall bedeutet dies: Gemäß Art. 17 II 1 EUV darf grundsätzlich nur ein Gesetzgebungsakt der Union auf Vorschlag der Kommission erlassen werden – der hier von der EBI gar nicht angestrebt wird, sondern eine Empfehlung an den Rat. Gemäß Art. 17 II 2 EUV werden aber andere Rechtsakte als Gesetzgebungsakte aufgrund eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist. Eine solche Bestimmung findet sich in Art. 207 III UAbs. 1 AEUV. Danach legt die Kommission dem Rat bei der Aushandlung und Schließung von

13 *Frenz*, Handbuch Europarecht VI, Rn. 311.
14 *Züll*, Regulierung im politischen Gemeinwesen, 2014, 175 mwN.
15 Vgl. *Guckelsberger*, DÖV 2010, 745 (753).
16 *Bievert* in *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 11 EUV Rn. 3.
17 *Schäfer/Bartenschlager*, Publicus 2011.6, 8, 9, http://www.formularservice-online.de/sixcms/media.php/boorberg01.a.1282.de/boorberg01.c.143746.de.
18 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 38 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
19 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 47 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
20 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 45 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
21 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 40, 41 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
22 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 35 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
23 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 36 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
24 *EuG*, T-44/14 Rn. 54 – Costantini/Kommission.

internationalen Abkommen mit Drittländern im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik Empfehlungen vor. Gemäß Art. 218 III AEUV beziehen sich diese Empfehlungen auch auf Beschlüsse des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.

e) *Weiteres Vorgehen – rechtliche und politische Schlussfolgerungen der Kommission.* Am Schluss des Urteils betont das Gericht, dass die damit gewährte Möglichkeit daher nicht gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoße, da es der Kommission obliege, zu entscheiden, ob sie einer EBI Fortgang gewähre, indem sie gem. Art. 10 I Buchst. c Verordnung 211/2011 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 darlege.

6. EuG: Registrierung auch ohne spätere Vorlagepflicht?

Wollte das Gericht damit zum Ausdruck bringen, dass hier nur über die Nichtigkeit eines zurückgewiesenen Antrags auf Registrierung einer Bürgerinitiative entschieden worden ist, die die Kommission nicht daran hindere, im weiteren Verlauf die unterbreiteten Vorschläge einer registrierten EBI nicht dem Rat vorzulegen? Dies ist zu bezweifeln, denn wenige Sätze später betont das Gericht, schließlich stehe nichts dem entgegen, dass das weitere Vorgehen bzw. der Verzicht auf ein weiteres Vorgehen der Kommission iSv Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 darin bestehen könne, dem Rat den Erlass von Rechtsakten vorzuschlagen, auf die die geplante Bürgerinitiative abziele – also nicht darauf zu verzichten. Dies klingt nach einer Vorlagepflicht der Kommission.

a) *Vorläufiges Rechtsschutzverfahren: Keine Vorlagepflicht trotz Registrierung.* Gegen eine Vorlagepflicht der Kommission spricht hingegen der anschließende Beschluss des Gerichts im Verfahren über den vorläufigen Rechtsschutz. Darin wird nicht nur beanstandet, dass mit einer die vorläufige Registrierung anordnenden Eilmaßnahme selbst die rein kassatorischen Zuständigkeiten des Hauptsachegerichts überstiegen würden und somit de facto eine Entscheidung getroffen würde, die allein der Exekutive zustünde.[25] Das Gericht geht noch weiter: „Im vorliegenden Fall spricht alles dafür, dass die Kommission nach einer gerichtlich erzwungenen Registrierung davon absehen wird, Vorschläge gegen einen Abschluss von CETA vorzulegen. Sie hat nämlich nicht nur die Registrierung der Bürgerinitiative „Stop TTIP“ abgelehnt, sondern ihrerseits die Aufnahme mit Kanada initiiert (s. oben Rn. 8) und in ihrer Stellungnahme zum gegenwärtigen Eilantrag die Vorzüge von CETA betont.“[26] Selbst wenn die Kommission eine geplante Bürgerinitiative tatsächlich registriert habe, sei sie keineswegs gehalten, sich deren politisches Anliegen zu eigen zu machen und umzusetzen. Nach Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 sei die Kommission nur verpflichtet, ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der registrierten Bürgerinitiative „sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür“ darzulegen. Dies bedeute, dass die Kommission davon absehen dürfe, eine registrierte Bürgerinitiative durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen bzw. die von ihr angeregten Vorschläge vorzulegen und zu realisieren.[27]

b) *Verfahren nach Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011.* Zum Fehlen einer Vorlagepflicht der Kommission im Rahmen des Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 führt das Gericht den ersten Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 211/2011 ins Feld, in dem auf die Ähnlichkeit zwischen der EBI und den indirekten Initiativrechten von Europäischem Parlament (Art. 225 AEUV) und Rat (Art. 241 AEUV) hingewiesen wird, die der Kommission erlaubten, keinen Vorschlag vorzulegen: „Wenn die Kommission in diesem Bereich aber sogar ein Unionsorgan abschlägig bescheiden darf, ist nicht ersichtlich, weshalb ihr die entsprechende Befugnis nicht auch gegenüber einer Europäischen Bürgerinitiative zustehen sollte.“[28] Diese Schlussfolgerung erscheint wenig einleuchtend, weist doch Art. 11 IV EUV im Gegensatz zu den Art. 225, 241 AEUV gerade kein Recht der Kommission auf, keinen Vorschlag vorzulegen.

c) *Weiteres Vorgehen und Verzicht iSd Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011.* Allerdings kann nicht geleugnet werden, dass Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 der Kommission ein „weiteres Vorgehen bzw. einen Verzicht auf ein weiteres Vorgehen“ zubilligt. Dies ist umso bemerkenswerter, als der seinerzeitige Verordnungsvorschlag der Kommission nur von einem weiteren Vorgehen, aber keinem Verzicht sprach. Ebenso wenig war von der Mitteilung rechtlicher und politischer Schlussfolgerungen die Rede.[29] In der Begründung zu ihrem Vorschlag wies die Kommission darauf hin, dass es bei den Einsendern der von ihr im Vorfeld durchgeführten Anhörung Meinungsunterschiede (nur) über die Prüfung der Initiativen durch die Kommission vor oder nach der Registrierung gegeben habe.[30] Sie selbst hielt es für notwendig, dass die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative in einer früheren Phase überprüft werde, bevor alle Unterstützungsbekundungen gesammelt seien und bevor die Mitgliedstaaten sie überprüfen. Dies bedeute jedoch nicht, dass die Zulässigkeit vor der Registrierung geprüft werden solle, da das Hauptziel darin bestehe, eine europäische Debatte über Themen zu fördern, auch wenn eine Initiative letztendlich nicht in den Rahmen der rechtlichen Befugnisse der Kommission falle. Damit werde auch der Eindruck vermieden, dass die Kommission per se eine Initiative günstig beurteilt habe, bevor Unterstützungsbekundungen gesammelt wurden.[31] Überlegungen zu einer politisch motivierten Vorlageverweigerung wurden jedenfalls nicht angestellt – es sei denn, man sieht in der zitierten Förderung einer europäischen Debatte über Themen einen dahingehenden Ansatz, worauf unten noch einzugehen sein wird.

7. Brexit-Bürgerinitiativen: Missachtung von Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011

Mittlerweile beschränkt sich die Kommission zwar auf die Darstellung, ihre Registrierungsbeschlüsse bezögen sich auf die rechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Initiativen, die zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht inhaltlich geprüft würden. Kurioserweise hat sie die Registrierung einer Brexit-Bürgerinitiative mit dem Vorschlag, die Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abzukoppeln, trotz ihrer erklärten Erkenntnis zugelassen, dass sie selbst gar keine abgeleiteten Rechtsvorschriften vorschlagen könne, die darauf abzielten, natürlichen Personen

25 *EuG*, Beschl. des Präsidenten des Gerichts v. 23.5.2017 –T-754/14 R, BeckRS 2016, 81136 Rn. 25 – Efler/Kommission.
26 *EuG*, Beschl. des Präsidenten des Gerichts v. 23.5.2017 –T-754/14 R, BeckRS 2016, 81136 Rn. 28 – Efler/Kommission.
27 *EuG*, Beschl. des Präsidenten des Gerichts v. 23.5.2017 –T-754/14 R, BeckRS 2016, 81136 Rn. 26 – Efler/Kommission.
28 *EuG*, Beschl. des Präsidenten des Gerichts v. 23.5.2017 –T-754/14 R, BeckRS 2016, 81136 Rn. 27 – Efler/Kommission.
29 KOM(2010) 119 endg., 17.
30 KOM(2010) 119 endg., 4.
31 KOM(2010) 119 endg., 6, 7.

ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates die Unionsbürgerschaft zu verleihen. Doch würden die Rechte von EU-Bürgern im Vereinigten Königreich und die Rechte der Bürger des Vereinigten Königreichs in der EU nach dem Austritt ein zentraler Punkt in den anstehenden Verhandlungen nach Art. 50 EUV sein.[32]

a) *Politische Schlussfolgerungen trotz offenkundig fehlender Befugnisse?* Die Gegner der Vorlagepflicht geben vor, als Kehrseite ihrer Rechtsauffassung in Kauf zu nehmen, dass durch die Bürgerinitiative politischer Druck aufgebaut werde, dem sich die Kommission nur schwer widersetzen könne.[33] Die Kommission, die ebenfalls zu den Gegnern der Vorlagepflicht zu zählen ist, scheint allerdings zu glauben, diese Problematik (soweit es sich im Einzelfall wirklich um eine solche handeln sollte) mit einem wie zB im vorgenannten Brexit-Fall angewandten Reaktionsmuster abhandeln zu können. Bereits in ihrem Vorschlag zur späteren VO (EU) Nr. 211/2011 erklärt sie, das Hauptziel der Bürgerinitiative sehe sie nicht in der Möglichkeit, sie zum Tätigwerden zu verpflichten, sondern darin, die politische Diskussion in der Union zu befördern.[34]

Hier hätte es näher gelegen, die Registrierung der Initiative gem. Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011 zu verweigern, weil sie offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen tätig, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben (Art. 5 II EUV). Unionsbürger ist gem. Art. 9 S. 2 EUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht (Art. 9 S. 3 EUV). Danach ist die angestrebte Abkopplung nicht möglich.

b) *Grundsatz der Rechtssicherheit.* Neben der unten noch zu behandelnden Frage der Sekundärrechtskonformität steht der Auslegung durch die Kommission auch der Grundsatz der Rechtssicherheit entgegen. Als Teil der Unionsrechtsordnung ist er nach ständiger *EuGH*-Rechtsprechung auch von den Unionsorganen zu beachten.[35] Dieser Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind und dass ihre Anwendung für den Einzelnen voraussehbar ist. Dies ist nicht der Fall, wenn ein Unionsorgan das zu prüfende Tatbestandsmerkmal der offenkundigen Kompetenzüberschreitung (Art. 4 II Buchst. b. VO [EU] Nr. 211/201) erklärtermaßen ignoriert. Dieser Fehler kann nicht durch eine politische Schlussfolgerung iSd Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 geheilt werden, da dieser Tatbestand eine gem. Art. 4 VO (EU) Nr. 211/2011 registrierte Bürgerinitiative voraussetzt, nicht aber erst ermöglichen soll. Damit die Kommission zu einer materiellen Prüfung des Anliegens gelangt, muss sie die Zulässigkeitsvoraussetzungen vor der Registrierung prüfen.[36]

Ähnliches gilt umgekehrt, soweit die Kommission einer anderen Brexit-Initiative die Registrierung verweigert, die den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verhindern wollte. Hier wies die Kommission auf Art. 50 I EUV hin, der es jedem Mitgliedstaat erlaube, im Einklang mit den eigenen verfassungsrechtlichen Anforderungen aus der Union auszutreten. Zwar bedaure sie, die Kommission, den Austritt, doch erkenne sie das Ergebnis des Referendums an.[37] Damit liegt die Initiative aber nicht offenkundig außerhalb des Befugnisrahmens der Kommission. Zum einen schließt der Brexit zB einen unionalen Rechtsakt mit der Zielsetzung, auf ein zweites Referendum hinzuwirken, nicht aus. Zum anderen erlaubt Art. 50 I EUV dem Mitgliedstaat nur den Beschluss zum Austritt, nicht den Austritt selbst. Dieser findet gem. Art. 50 III EUV erst mit dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens oder Fristablauf statt. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, die geplante Bürgerinitiative für offenkundig außerhalb des Rahmens liegend zu halten, in dem die Kommission iSd Art. 4 II Buchst. b VO (EU) Nr. 211/2011 befugt ist.

8. Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 unionsrechtswidrig?

Befürworter der Vorlagepflicht halten die Regelung des Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 im Hinblick auf die Maßgabe der Darlegung des Verzichts auf ein weiteres Vorgehen für rechtswidrig, sie müsse unbeachtlich bleiben. Diese sekundärrechtliche Vorgabe lasse auch nicht im Wege einer etwaigen sekundärrechtskonformen Auslegung des Primärrechts ein anderes Ergebnis im Hinblick auf die Frage der Verbindlichkeiten der Bürgerinitiativen zu. Dies stünde zum einen im Gegensatz zu den Grundsätzen der Normenhierarchie und würde zum anderen die durch die Verträge vorgesehene Gültigkeitskontrolle sekundären Rechts durch den *EuGH* verkürzen.[38]

a) *Verbot primärrechtsconträrer Auslegung.* Hierfür spricht, dass nach Auffassung des *EuGH* zB bei der Auslegung der Bestimmungen einer Richtlinie dem Gedanken der Einheit der Gemeinschaftsordnung Rechnung zu tragen sei, der verlange, dass das abgeleitete Gemeinschaftsrecht gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ausgelegt werde.[39] Nach Auffassung des *EuG* kann ein Akt nach abgeleitetem Recht nach dem Grundsatz der Normenhierarchie bei Fehlen jeder hierzu ermächtigenden vertraglichen Bestimmung nicht von einer Bestimmung des Vertrags abweichen.[40] Allerdings ist die Reichweite dieses Systemgedankens in der Literatur umstritten. Er verbiete nur eine primärrechtsconträre Auslegung, gebiete jedoch nicht die primärrechtskonforme Auslegung. Dem Systemgedanken könne man zB dadurch Rechnung tragen, dass man sekundärrechtliche Normen, die primärrechtswidrige Deutungen zulassen, durch einschränkende Auslegung isoliert.[41]

b) *Pflicht zur ermessensfehlerfreien Entscheidung.* Eine solche Lösung scheint hier durchaus praktikabel. Denn in der Sache selbst sind die Übereinstimmungen der Befürworter und Gegner der Vorlagepflicht größer, als es zunächst den Anschein hat. Die Gegner räumen ein, der Entschluss der Kommission, einer zulässigen Bürgerinitiative nachzukommen und einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten, trage dem Grundsatz des effet utile (praktische Wirksamkeit der Umsetzungsverordnung, Effizienz der Bürgerbeteiligung) Rechnung. Allerdings verbleibe der Kommission dabei ein breites Ermessen sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher

32 Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 22.3.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17–649_de.htm.
33 *Frenz*, Handbuch Europarecht VI, Rn. 311 mwN.
34 KOM(2010) 119 endg., 6, 7.
35 *Latzel*, EuR 2015, 415 (419) mwN.
36 *Bievert* in *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 11 EUV Rn. 4.
37 Europäische Kommission – Pressemitteilung v. 22.3.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17–649_de.htm.
38 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 2014, 79, mwN.
39 *EuGH*, C-499/04, ECLI:EU:C:2006, 168 = Slg. 2006, I-2397 = EuZW 2006, 276 = NZA 2006, 376 Rn. 32 = NJW 2006, 1499 Ls.
40 *EuG*, T-51/89, GRUR Int 1991, 903 Rn. 25 – Tetra Pak/Kommission.
41 *Leible/Domröse* in *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 2015, 156.

Hinsicht.[42] Den Befürwortern, nach denen die „Schlussfolgerungen" wegen der Existenz der Vorlagepflicht nur auf das weitere Vorgehen bezogen sein können[43] – also nicht auf einen Verzicht – ist entgegenzuhalten, dass auch sie – wie bereits ausgeführt – von einer Pflicht der Kommission zur ermessensfehlerfreien Entscheidung ausgehen. Dies kann auch zu einer Ermessensreduzierung auf Null, mithin zu einem zwangsläufigen Verzicht auf die Vorlage führen. Schließlich kann man vor dem Hintergrund der Vorlagepflicht Art. 11 IV EUV auch aus teleologischer Sicht so verstehen, dass die Kommission in ihrem Entschließungsermessen eingeschränkt sei. Das Gestaltungsermessen beschränke die Reichweite der Vorlagepflicht auch insofern, dass das Rücknahmerecht der Kommission von der Bürgerinitiative nicht berührt werde.[44] Das grundsätzliche Recht der Kommission, ihre Vorschläge gem. Art. 293 II AEUV zu ändern, soll die Rücknahme des Vorschlags einschließen, gleichsam als „negative" Ausübung des Vorschlagsmonopols.[45] Die Vorlagepflicht nach Art. 11 IV EUV berühre nicht das Ausgestaltungsermessen der Kommission, jenseits einer thematischen Festlegung sehe die Bürgerinitiative keine inhaltliche Bindung der Kommission beim Erlass des Vorschlags vor.[46]

c) *Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts.* Nach Art. 13 II EUV handelt jedes Unionsorgan nach Maßgabe der ihm zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. In dieser Bestimmung kommt der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zum Ausdruck, der für den organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnend ist und gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.[47] Das *EuG* betont in seinem „Stop TTIP"-Urteil zu Recht, dass mit ihm nicht gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoßen werde, indem die geplante Bürgerinitiative in einem laufenden Rechtssetzungsverfahren mitwirke, da es der Kommission obliege, zu entscheiden, ob sie einer EBI Fortgang gewähre.[48] Allerdings bleiben nach den hier diskutierten Grundsätzen der Normenhierarchie Bedenken, ob das *EuG* dies zu Recht mit dem weiteren Vorgehen bzw. Verzicht gem. Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 begründen kann. Der Rückgriff auf diese Vorschrift erscheint auch unnötig, weil zur Begründung in ausreichendem Maße Primärrecht zur Verfügung steht, in dem der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts Ausdruck findet. Gemäß Art. 11 IV EUV handelt es sich um einen Vorschlag der Kommission, auch wenn dieser auf Initiative der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zustande kommt. Demzufolge steht der Kommission das vorzitierte Rücknahmerecht gem. Art. 293 II AEUV auch im Rahmen des Vorschlags nach Art. 11 IV EUV zu. Recht zu geben ist demgemäß schließlich auch der Auffassung, wonach es Rat und Europäischem Parlament freisteht, den Vorschlag der Kommission anzunehmen, abzuändern oder abzulehnen bis hin zu einem Rechtsakt, der dem Willen der Initiatoren völlig entgegengesetzt ist,[49] allerdings mit der Maßgabe, hierfür zum Ausgleich auch eine grundsätzliche Vorlagepflicht in Kauf nehmen zu müssen.

d) *Trennung von politischen und rechtlichen Schlussfolgerungen.* Wie bereits ausgeführt, enthielt der Kommissionsvorschlag zur VO (EU) Nr. 211/2011 noch keine Unterscheidung zwischen politischen und rechtlichen Schlussfolgerungen, wie sie im gegenwärtigen Art. 10 I Buchst. c VO (EU) Nr. 211/2011 enthalten sind. Der Gesetzgeber legt in seinen Erwägungsgründen zur Verordnung 211/2011, Wert darauf, dass die Kommission die Bürgerinitiative prüft und ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen getrennt darlegt.[50]

e) *Contra: Kein politisches Ermessen bei Vorschlagserlass.* Die Befürworter der Vorlagepflicht halten infolge ihrer Eliminierung des „Verzichts" Sinn und Zweck der „Schlussfolgerungen" für unklar und sehen in ihnen sinnvollerweise die Grundlage für das „weitere Vorgehen". In diesem Rahmen sei einerseits die rechtliche Grundlage des Vorschlags zu erörtern. Andererseits sei im Rahmen der politischen Schlussfolgerungen zu erörtern, welche politischen Erfolgschancen der jeweiligen Bürgerinitiative eingeräumt werden können.[51] Damit scheint das Tatbestandsmerkmal „Verzicht" entschärft. Es stellt sich aber die Frage, welches weitere Vorgehen hier Gegenstand politischer Schlussfolgerungen sein soll, wenn nicht das der Vorlage. Von politischen Erfolgschancen ist im Verordnungstext jedenfalls nicht die Rede. Fraglich ist auch, wieso sich die rechtlichen Schlussfolgerungen auf den Vorschlag selbst beziehen sollen, die politischen Schlussfolgerungen hingegen nur auf die Erfolgschancen.

f) *Pro: Politisches Ermessen bei Vorschlagserlass.* Andere sehen an dieser Stelle die Differenz zum Legitimationsmodell des Regulatory State deutlich werden. In ihm erscheine das Initiativmonopol als wesentlicher Ausdruck ergebnisorientierter unpolitischer Rechtsetzung. Gehe man jedoch davon aus, dass die Legitimität der Hoheitsakte in regulierten Wirtschaftsbereichen keine weitgehend (vor-)gegebene Größe sei, müsse es weiterhin möglich bleiben, auf signifikante Veränderungen des erforderlichen Gemeinwillens in den Mitgliedstaaten zu reagieren. Die Kommission müsse demnach bei der Ausübung ihres Initiativrechts auch die öffentliche Auseinandersetzung beobachten und gegebenenfalls reagieren.[52]

Zwar sehen die Gegner der Vorlagepflicht das Initiativmonopol der Kommission durch die Bürgerinitiative ungebrochen. Sie sei lediglich der Initiative der Kommission vorgeschaltet.[53] Nach anderer Auffassung ist das Initiativmonopol durch Art. 11 IV EUV so weit modifiziert, dass sich hieraus eine ermessensfehlerfreie Vorlagepflicht herleiten lasse.[54] Im Ergebnis erscheint es aber fraglich, ob in Anbetracht der Art. 11 IV EUV, Art. 24 I EUV wirklich noch von einem Initiativrecht der Kommission im klassischen Sinn die Rede sein kann: Unionsbürgerinnen und Uni-

42 *Schäfer/Bartenschlager*, Publicus 2011.6, 8, 9, http://www.formularservice-online.de/sixcms/media.php/boorberg01.a.1282.de/boorberg01.c.143746.de.
43 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 78.
44 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 60 mwN.
45 *Nemitz* in *Schwarze* (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 17 EUV Rn. 45.
46 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 60 mwN.
47 *EuGH*, C-409/13, EuZW 2015, 628 Rn. 64 = NVwZ 2015, 1593 Ls. – Rat/Kommission.
48 *EuG*, EuZW 2017, 581 Rn. 45, 46 = NVwZ 2017, 1363 Ls. – Efler/Kommission.
49 Vgl. *Schäfer/Bartenschlager*, Publicus 2011.6, 8, 9, http://www.formularservice-online.de/sixcms/media.php/boorberg01.a.1282.de/boorberg01.c.143746.de.
50 VO (EU) Nr. 211/2011 v. 16.2.2011, ABl. v. 11.3.2011, L 65/1, 20. Erwägungsgrund.
51 *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 78.
52 *Züll*, Regulierung im politischen Gemeinwesen, 2014, 175.
53 *Frenz*, Handbuch Europarecht VI, Rn. 310.
54 *Ruffert* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 19.

onsbürger – nicht die Kommission – können gem. Art. 11 IV EUV „die Initiative ergreifen".

Letztlich wird sich aus dieser Diskussion keine verbindliche Antwort auf die Frage ergeben, ob die Kommission den Vorschlag einer EBI auch aus politischen Gründen ablehnen darf. Die oben bereits zitierte Auffassung, wonach ein Unterlassen eines Vorschlags sich nur im Extremfall rechtfertigen lasse,[55] also auch nach Gebrauch des politischen Ermessens, dürfte letztlich allen Auffassungen am ehesten gerecht werden.

IV. Ergebnis

1. In seinem Urteil zum Fall der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „Stop TTIP" hat das *EuG* die Möglichkeiten der EU-Kommission, die Registrierung einer EBI abzulehnen, deutlich eingeschränkt.

a) Eine solche Ablehnung könne weder mit dem bloß vorbereitenden Charakter des angestrebten Initiativvorschlags noch mit seiner Zielrichtung der Verhinderung eines bestimmten Verhaltens der Organe begründet werden.

b) Das Bestehen einer anschließenden Vorlagepflicht der Kommission scheint sich in dieser Entscheidung zunächst anzudeuten.

2. Im Gegensatz dazu lässt die Entscheidung des *EuG* zum vorläufigen Rechtsschutz hierzu keinen Zweifel daran, dass das *EuG* die Kommission für nicht verpflichtet hält, die Vorschläge einer von ihr registrierten EBI anschließend auch dem Rat vorzulegen.

3. Diese Auffassung erscheint insofern zweifelhaft, als das *EuG* Art. 11 IV EUV (EBI) mit den indirekten Initiativrechten von Rat (Art. 241 AEUV) und Europäischem Parlament (Art. 225 AEUV) vergleicht, die jedoch im Gegensatz zu Art. 11 IV EUV den Fall der Nichtvorlage ausdrücklich vorsehen.

4. Die Frage der Vorlagepflicht der Kommission von Vorschlägen der EBI wird in der Literatur kontrovers diskutiert, beschränkt sich aber im Wesentlichen auf die Reichweite des Ermessens der Kommission. Letztlich wird man der Kommission zwar ein rechtliches Entschließungs- und Auswahlermessen zubilligen können. Der Verzicht auf eine Vorlage aus politischen Gründen dürfte allerdings nur in extremen Ausnahmefällen bestehen.

5. Dies schließt es auch aus, dass sich die Kommission – wie im Falle einer EBI zum Brexit geschehen – für befugt halten kann, eine EBI zu registrieren, die offenkundig außerhalb des Rahmens der Vorschlagsbefugnis der Kommission liegt oder eine Registrierung bei bestehender Befugnis abzulehnen. ■

55 *Ruffert* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 19.