

PROFESSOR DR. IUR. BERNHARD KEMPEN  
RHEINBLICK 1, 53424 REMAGEN/OBERWINTER

An die  
Kanzlei des Gerichtshofs der Europäischen Union  
Rue du Fort Niedergrünewald

L-2925 Luxemburg

**per Fax (51 Seiten)**

09. November 2014

## KLAGESCHRIFT

Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV

Die Mitglieder des Bürgerausschusses der Europäischen Bürgerinitiative  
„STOP TTIP“:

- Michael EFLER, Danziger Straße 28, 10435 Berlin, Deutschland  
(Vertreter)
- Pedro DE BIRTO E. ABREU KRUPENSKI, R Saraiva de Carvalho 242 RC ESQ 1350-302, Lissabon, Portugal (Stellvertreter)
- Susan Vance AKERS vve. GEORGE, 42 Rue du Cherche Midi 75006, Paris, Frankreich
- Otto Jaako KRONQVIST, Oinen Linja 19 A3 00530, Helsinki, Finnland
- Blanche Léonie Denise WEBER, 58, Rue des Sept-Arpens 1139, Luxemburg, Luxemburg

- John Jephson HILARY, 106, Bennerley Road SW 11 6DU, London, Vereinigtes Königreich
- Ileana-Lavinia ANDREI, str Cluj nr 43, sec 1 011491, Bucharest, Rumänien

vertreten durch:

Michael Efler, Danziger Straße 28, 10435 Berlin, Deutschland

Prozessbevollmächtigter:

Professor Dr. iur. Bernhard Kempen, Rheinblick 1, 53424 Remagen, Deutschland

erheben gegen die Kommission der Europäischen Union wegen der Nicht-Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „Stop TTIP“ Klage und beantragen:

1. den Beschluss der Kommission über die Nicht-Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „STOP TTIP“ vom 10. 09. 2014 - C(2014) 6501 - (**Unterlage 1**) für nichtig zu erklären;
2. der Kommission die Kosten des Rechtsstreits und etwaiger Streithelfer aufzuerlegen.

## **A. Vollmachten, Zustellungen, Verfahrenssprache**

### **I. Bevollmächtigung und Vollmacht**

1

Der Prozessbevollmächtigte ist Professor der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln, Deutschland. Eine Kopie seiner

Ernennungsurkunde ist als **Unterlage 2** beigelegt. In seiner Eigenschaft als Rechtsprofessor ist der Prozessbevollmächtigte nach § 67 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und § 22 Abs. 1 Satz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) berechtigt, als Prozessbevollmächtigter vor den Gerichten der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und in den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht aufzutreten.

- 2 Der Prozessbevollmächtigte handelt mit Vollmacht des Vertreters des Bürgerausschusses der Europäischen Bürgerinitiative „Stop TTIP“, Herrn Michael Efler. Die Vollmacht ist als **Unterlage 3** beigelegt. Herr Efler ist seinerseits von den übrigen Mitgliedern des Bürgerausschusses ermächtigt, auch in deren Namen gegen die Nicht-Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „STOP TTIP“ vor dem Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben. Die entsprechenden Vollmachten sind als **Unterlage 4** beigelegt.

## II. Zustellungen

- 3 Die Kläger verfügen nicht über eine Zustelladresse in Luxemburg.
- 4 Gem. Art. 44 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts wird erklärt, dass der Prozessbevollmächtigte damit einverstanden ist, Zustellungen des Gerichts mittels E-Mail zu empfangen.
- 5 Die E-Mail-Adresse lautet:      [bernhard.kempen@t-online.de](mailto:bernhard.kempen@t-online.de)

### III. Verfahrenssprache

6 Die Kläger wählen deutsch als Verfahrenssprache.

#### B. Sachverhalt

##### I. Verhandlungen über CETA und TTIP

###### 1. Verhandlungen über das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA) zwischen der Europäischen Union und Kanada

7 Am 02. 04. 2009 empfahl die Kommission dem Rat, die Kommission zu ermächtigen, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Kanada aufzunehmen<sup>1</sup>. Die Empfehlung wurde vom Rat am 27. 04. 2009 angenommen. Die Verhandlungen über das Abkommen begannen laut einer gemeinsamen Erklärung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des kanadischen Außenhandelsministers am 10. 06. 2009<sup>2</sup>. Nach dem Übergang der Kompetenz für ausländische Direktinvestitionen auf die EU durch den Vertrag von Lissabon wurde das Mandat von CETA im September 2011 um den Investitionsschutz erweitert<sup>3</sup>. Der Text

---

<sup>1</sup> „Recommendation from the Commission to the Council in order to authorize the Commission to open negotiations for an Economic Integration Agreement with Canada“, SEC(2009) 413 final/2.

<sup>2</sup> Quelle: Kommission,  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc\\_143427.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143427.pdf)

<sup>3</sup> Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie der Bundesrepublik Deutschland,  
<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/ceta,did=654766.html>

des erweiterten Verhandlungsmandats, das der Kommission übertragen wurde, ist bislang nicht öffentlich zugänglich.

8 Die Verhandlungen über CETA sind im wesentlichen abgeschlossen. Am 18. 10. 2013 verkündeten der Präsident der Kommission und der kanadische Ministerpräsident den erfolgreichen Abschluss der Vertragsverhandlungen<sup>4</sup>. Die Kommission publizierte die aktuelle Entwurfsfassung des CETA-Vertragstextes<sup>5</sup>, nachdem der Text zuvor schon unautorisiert an verschiedenen Stellen im Internet veröffentlicht worden war.

9 Über die Frage, ob es sich bei CETA um ein reines EU-Abkommen („EU only“) oder um ein gemischtes Abkommen handelt, bei dem dann auch sämtliche EU-Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften dem Vertrag zustimmen müssten, bestehen zwischen der Kommission und der Bundesrepublik Deutschland Meinungsverschiedenheiten. Die Kommission geht offenbar davon aus, dass es sich um ein EU-only-Abkommen handelt, das im Laufe des Jahres 2015 nach Zustimmung des Rates und des Parlaments ratifiziert werden könnte<sup>6</sup>. Der deutsche Wirtschaftsminister hat demgegenüber mehrfach erklärt, dass er CETA für ein gemischtes Abkommen hält<sup>7</sup>. Zu diesem Ergebnis gelangt auch ein Rechtsgut-

---

<sup>4</sup> Quelle: EU-Kommission, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-972\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-972_de.htm)

<sup>5</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf)

<sup>6</sup> So der Kommissar für Handel *Karel de Gucht*, Statement on CETA, 16. 09. 2014, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152789.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152789.pdf)

<sup>7</sup> „Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich bei CETA um ein sogenanntes ‚gemischtes Abkommen‘ handelt, bei dem die EU-Mitgliedsstaaten und die Europäische Union Vertragsparteien sind. In diesem Fall ist zur Annahme ein einstimmiger Beschluss des Abkommens durch die Mitgliedsstaaten erforderlich und eine Ratifizierung des Abkommens durch die Mitgliedstaaten, in Deutschland

achten, das im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellt wurde und öffentlich zugänglich ist<sup>8</sup>.

## 2. Verhandlungen über die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) zwischen der Europäischen Union und den USA

10 Nachdem eine binational zusammengesetzte Expertenkommission ("High Level Working Group on Jobs and Growth") seit 2011 die Vor- und Nachteile eines umfassenden Freihandelsabkommens erörtert und am Ende eine entsprechende Empfehlung abgegeben hatte, erteilte der Rat am 14. 06. 2013 der Kommission auf deren Empfehlung das Mandat zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen und verabschiedete zugleich Leitlinien für die Verhandlungen. Nachdem der Text der Leitlinien zuvor schon an verschiedenen Stellen im Internet unautorisiert veröffentlicht war, publizierte die Kommission die Leitlinien am 09. 10. 2014<sup>9</sup>.

---

durch den Bundespräsidenten. Innerstaatliche Voraussetzung wäre ein durch Bundesrat und Bundestag verabschiedetes Vertragsgesetz“, Quelle: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/ceta.html>

<sup>8</sup> *Franz C. Mayer*, Stellt das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) ein gemischtes Abkommen dar?, 28. 08. 2014, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/ceta-gutachten-einstufung-als-gemischtes-abkommen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>9</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>

- 11 Die Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen. Der Text eines vollständigen oder auszugsweisen Vertragsentwurfs ist offiziell noch nicht zugänglich.
- 12 Anders als bei CETA scheint die Kommission im Fall der TTIP selbst von einem gemischten Abkommen auszugehen. So heißt es in der Internetpräsentation der Kommission: „*Die eigentlichen Verhandlungen werden wahrscheinlich einige Jahre dauern. Danach muss das Verhandlungsergebnis für die EU vom Europäischen Parlament und allen EU-Mitgliedstaaten und für die US-Amerikaner vom Kongress der USA gebilligt werden*“<sup>10</sup>. Letzte Klarheit besteht in dieser Frage allerdings nicht.

## II. Bürgerinitiative „STOP TTIP“

### 1. Ziele der Bürgerinitiative

- 13 Die Bürgerinitiative „STOP TTIP“, die unionsweit von 293 Unterstützerorganisationen aus 23 Mitgliedstaaten der Europäischen Union getragen wird, ist nicht gegen jede Art von Freihandelsverträgen, aber sie will den Abschluss von CETA und TTIP mit deren bislang bekannt gewordenen Inhalten verhindern. Seit Oktober 2014 führt sie eine selbstorganisierte Unterschriftenkampagne durch. Bis heute (09. 11. 2014, 22.30 Uhr) hat sie bereits 861.078 Unterschriften von Unterstützern gesammelt<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Quelle: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_de.htm)

<sup>11</sup> 771.201 Unterstützer (Stand 02. 11. 2014), <https://stop-ttip.org/de/unterschreiben/>

14 Unabhängig von dieser Unterschriftenkampagne halten die Kläger an ihrer ursprünglichen Absicht fest, die Initiative „STOP TTIP“ als Europäische Bürgerinitiative auf der Grundlage des Unionsrechts durchzuführen.

## 2. Antrag der Kläger auf Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „STOP TTIP“

15 Am 15. 07. 2014 stellte Herr Efler als Vertreter des Bürgerausschusses auf der von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Plattform den Antrag, die Initiative „STOP TTIP“ als Europäische Bürgerinitiative zu registrieren. Ein Ausdruck des vollständig ausgefüllten Online-Anmeldeformulars ist als **Anlage 1** beigefügt. Als Gegenstand der Bürgerinitiative gab Herr Efler auf dem Anmeldeformular in englisch an:

16 *„We invite the European Commission to recommend to the Council to repeal the negotiating mandate for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and not to conclude the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).“<sup>42</sup>*

17 Als Ziele der Bürgerinitiative gab Herr Efler auf dem selben Formular an:

18 *„We want to prevent TTIP and CETA because they include several critical issues such as investor-state dispute settlement and rules on regulatory cooperation that pose a threat to democracy and the rule of law. We want to*

---

<sup>42</sup> In deutscher Übersetzung heißt dies: „Wir fordern die Europäische Kommission auf, dem Rat zu empfehlen, das Verhandlungsmandat für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) aufzuheben sowie das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) nicht abzuschließen.“



*prevent employment, social, environmental, privacy and consumer standards from being lowered and public services (such as water) and cultural assets from being deregulated in non-transparent negotiations. The ECI supports an alternative trade and investment policy in the EU.*<sup>43</sup>

- 19 Der Onlineantrag nahm ausdrücklich Bezug auf die Artt. 207 und 218 AEUV als die Bestimmungen, die der Antragsteller als relevant für die Europäische Bürgerinitiative ansah.

### 3. Der Beschluss der Kommission über die Nicht-Registrierung der Bürgerinitiative

- 20 Mit dem angegriffenen, von der Generalsekretärin der Kommission ausgefertigten Beschluss vom 10. 09. 2014 (C(2014) 6501 final), der Herrn Efler und seinem Vertreter im Bürgerausschuss, Herrn Pedro De Birto e Abreu Krupenski, am 11. 09. 2014 per E-Mail bekannt gemacht wurde, lehnte die Kommission es ab, die Bürgerinitiative zu registrieren (**Unterlage 1**). Zur Begründung stützte sich die Kommission darauf, dass die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung (EU)

---

<sup>13</sup> In deutscher Übersetzung heißt dies: „Wir wollen TTIP und CETA verhindern, da sie diverse kritische Punkte wie Investor-Staat-Schiedsverfahren und Regelungen zur regulatorischen Kooperation enthalten, die Demokratie und Rechtsstaat bedrohen. Wir wollen verhindern, dass in intransparenten Verhandlungen Arbeits-, Sozial-, Umwelt-, Datenschutz- und Verbraucherschutzstandards gesenkt sowie öffentliche Dienstleistungen (z. B. Wasserversorgung) und Kulturgüter dereguliert werden. Die EBI unterstützt eine alternative Handels- und Investitionspolitik der EU.“

211/2011 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der selben Verordnung nicht erfüllt seien<sup>14</sup>.

- 21 Die Kommission führt mit Blick auf die TTIP aus, dass die Entscheidung des Rates über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen nur ein vorbereitender Akt sei, der Rechtswirkungen lediglich zwischen den beteiligten EU-Organen - dem Rat und der Kommission - entfalte. Rechtliche Wirkungen im Außenverhältnis entfalte erst der unterzeichnete und ratifizierte Vertrag. Im Sinne des Art. 11 Abs. 4 EUV handele es sich erst bei den Entscheidungen des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss eines Vertrages um Rechtsakte, die Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative sein könnten. Deswegen könne eine Europäische Bürgerinitiative grundsätzlich zwar die Unterzeichnung und den Abschluss eines thematisch und inhaltlich bestimmten völkerrechtlichen Vertrages einfordern. Sie könne aber nicht die Aufhebung der vorbereitenden Ermächtigung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen zum Gegenstand haben.
- 22 Verstehe man den gegen TTIP gerichteten Antrag der Kläger so, dass die Kommission aufgefordert werden solle, auf die Unterzeichnung oder den Abschluss des Vertrages gerichtete Vorschläge an den Rat zu unterlassen, so sei dies aber mit Art. 2 Abs. 1 der Verordnung 211/2011 nicht vereinbar. Diese Bestimmung sehe vor, dass die Kommission mit einer Europäischen Bürgerinitiative nur aufgefordert werden könne, einen

---

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65 vom 11. 03. 2011.

Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, nicht aber, einen solchen Vorschlag nicht zu unterbreiten.

- 23 Dies gelte auch, soweit CETA betroffen sei. Grundsätzlich könne eine Europäische Bürgerinitiative zwar die Unterzeichnung und den Abschluss eines thematisch und inhaltlich bestimmten Vertrages einfordern. Sie könne aber nicht die Kommission auffordern, einen Rechtsakt nicht vorzuschlagen oder den Vorschlag zu unterbreiten, einen Rechtsakt nicht anzunehmen.

### **C. Zulässigkeit der Klage**

- 24 Die Klage ist als eine gegen den Beschluss der Kommission über die Nicht-Registrierung der Europäischen Bürgerinitiative „STOP TTIP“ vom 10. 09. 2014 - C(2014) 6501 gerichtete Nichtigkeitsklage i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig. Die Statthaftigkeit der Klage ergibt sich schon daraus, dass die Kommission in dem angegriffenen Beschluss gemäß Art. 2 Abs. 4 der Verordnung 211/2011 auf die Möglichkeit, nach Art. 263 AEUV Klage zu erheben, ausdrücklich hinweist.
- 25 Die Sachurteilsvoraussetzungen des Art. 264 Abs. 4 AEUV sind im übrigen allesamt erfüllt. Insbesondere sind die Kläger als Adressaten des angegriffenen Beschlusses klagebefugt.

## D. Klagegründe

### I. Übersicht

26 Die Kläger machen zwei Klagegründe geltend:

27 Die Kommission hat Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 fehlerhaft angewendet, indem sie fälschlich annahm, dass die geplante Bürgerinitiative nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission falle (nachfolgend 1. bis 4.).

28 Die Kommission hat die allgemeinen Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis, die sich aus Art. 41 Abs. 1 Grundrechtecharta ergeben, sowie das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 20 Grundrechtecharta nicht beachtet, indem sie im Fall der Kläger die Registrierung abgelehnt hat, in einem vergleichbaren Fall aber die Registrierung vorgenommen hat (nachfolgend 5.).

#### 1. **Verletzung von Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 hinsichtlich der Nicht-Registrierung der auf TTIP gerichteten Bürgerinitiative**

29 Nach Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 darf die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegen, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

**a) „Rechtsakt“ mit vorbereitendem Charakter**

- 30 Die Kommission hat mit dem angegriffenen Beschluss in Abrede gestellt, dass es sich bei dem von den Klägern intendierten Vorschlag um einen „Vorschlag für einen Rechtsakt“ handelt. Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge sei der Ratsbeschluss über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen ein bloßer Vorbereitungsakt, der nur zwischen den Organen der Union Wirkung entfalte. Ein solcher Vorbereitungsakt könne nicht Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative sein.
- 31 Die Kläger teilen die Auffassung der Kommission, dass die Beschlüsse des Rates über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen naturgemäß zunächst nur einen vorbereitenden Charakter haben. Sie weisen allerdings darauf hin, dass die Initiativvorschläge der Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ebenfalls nur einen vorbereitenden Charakter haben.
- 32 Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entfaltet der an das Parlament und an den Rat adressierte Vorschlag der Kommission, einen bestimmten Gesetzgebungsakt zu erlassen, unbeschadet seines Inhalts zunächst nur interne, vorbereitende Wirkungen zwischen den beteiligten Organen. Ein solcher Gesetzgebungsvorschlag wirkt sich also ebenfalls noch nicht selbst auf das Unionsrecht aus, sondern er verpflichtet den Rat und das Parlament lediglich, die weiteren in Art. 294 Abs. 2 ff. AEUV vorgesehenen Verfahrensschritte durchzuführen.
- 33 Es dürfte aber gänzlich unbestritten sein, dass im Wege von Europäischen Bürgerinitiativen zulässigerweise darauf hingewirkt werden kann, dass die Kommission im ordentlichen Gesetzge-

bungsverfahren einen vorbereitenden Initiativvorschlag für den Erlass einer Verordnung oder einer Richtlinie vorlegt.

34 Für die Kläger ist nicht ersichtlich, warum Bürgerinitiativen, die auf Vorschläge der Kommission im Gesetzgebungsverfahren abzielen, unproblematisch registrierungsfähig sind, während Vorschläge, die auf das Verfahren des völkerrechtlichen Vertragsabschlusses Einfluss nehmen, wegen ihres nur vorbereitenden Charakters nicht registrierungsfähig sein sollen. Eine Interpretation, die den Begriff „Rechtsakt“ in Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 unterschiedlich interpretiert je nachdem, ob es sich um einen vorbereitenden Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren oder um einen vorbereitenden Vorschlag im völkerrechtlichen Vertragsabschlussverfahren handelt, ist in sich widersprüchlich und nicht tragfähig.<sup>15</sup>

35 Es soll dabei nicht außer acht gelassen werden, dass Vorschläge der Kommission im Gesetzgebungsverfahren typischerweise einen ausformulierten Verordnungs- oder Richtlinieninhalt aufweisen, während ein Vorschlag der Kommission, in Vertragsverhandlungen mit einem Drittstaat zu treten, typischerweise ohne textliche Vorformulierung unterbreitet wird. Dieser Unterschied muss aus Sicht der Initiatoren von Europäischen Bürgerinitiativen für die Registrierung unbeachtlich bleiben. Denn eine Bürgerinitiative, die auf einen Vorschlag für eine Verordnung oder eine Richtlinie abzielt, kann ebenfalls ohne textliche

---

<sup>15</sup> So auch *Jean-Paul Jacqué*, Pourquoi le rejet de l'Initiative citoyenne «STOP TTIP» est contestable, <http://www.etudes-europeennes.eu/actualite-europeenne/pourquoi-le-rejet-de-linitiative-citoyenne-lstop-ttip-est-contestable.html>

Vorformulierung auskommen. Die Bürgerinitiative nennt typischerweise den Gegenstand und bezeichnet die inhaltlichen Konturen des gewünschten Rechtsaktes, aber sie formuliert den Text des Rechtsaktes genau so wenig vor, wie dies eine Bürgerinitiative tun würde, die auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages gerichtet wäre. In beiden Fällen - Bürgerinitiative, die auf einen Gesetzgebungsrechtsakt gerichtet ist; Bürgerinitiative, die auf einen völkerrechtlichen Vertragsabschluss gerichtet ist - haben die intendierten Vorschläge der Kommission nur einen vorbereitenden Charakter.

- 36 Die Argumentation der Kommission ist aber auch in sich widersprüchlich, wenn sie den nur vorbereitenden Charakter des Beschlusses über das Verhandlungsmandat zum Anlass nimmt, eine darauf gerichtete Bürgerinitiative nicht zu registrieren, gleichzeitig aber ausdrücklich erklärt, dass eine Bürgerinitiative die sich auf den Beschluss über die Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages beziehen, registrierungsfähig seien. Der Beschluss über die Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages ist ebenfalls nur vorbereitender Natur. Die Unterzeichnung selbst entfaltet noch keine vertraglichen Bindungswirkungen, Auswirkungen auf das Recht der Union hat die Unterzeichnung zunächst noch nicht. Auch dieser innere Widerspruch in der Argumentation der Kommission lässt deutlich werden, dass der Beschluss über die Nicht-Registrierung der von den Klägern intendierten Europäischen Bürgerinitiativen rechtswidrig ist.

**b) „Rechtsakt“ als Beschluss mit rechtlicher Innenwirkung**

- 37 Die Kommission hat ihre Ablehnung, die STOP-TTIP-Initiative zu registrieren, des weiteren damit begründet, dass erst der ausverhandelte völkerrechtliche Vertrag, wenn er unterzeichnet und abgeschlossen sei, Rechtswirkungen im Recht der Union entfalte. Deshalb könnten im Bereich völkerrechtlicher Verträge nur der Ratsbeschluss über die Unterzeichnung und der Ratsbeschluss über den Abschluss des Vertrages „Rechtsakte“ im Sinne des Art. 11 Abs. 4 EUV sein. Eine Europäische Bürgerinitiative könne grundsätzlich nur die Unterzeichnung und den Abschluss eines thematisch und inhaltlich bestimmten Vertrages verlangen.
- 38 Es ist demgegenüber daran zu erinnern, dass der AEUV im sechsten Teil, Kapitel 2, Abschnitt 1 (Art. 288 bis 292 AEUV) den Begriff „Rechtsakt“ als Oberbegriff sowohl für Rechtsakte im Gesetzgebungsverfahren als auch für Rechtsakte außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens verwendet (Art. 289 Abs. 3 AEUV). Die im AEUV verwendete weite Fassung des Begriffs „Rechtsakt“<sup>16</sup> verbietet es, Beschlüssen der Kommission, die außerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens ergehen, die Rechtsakt-Qualität abzuspochen, und diese Beschlüsse aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Europäische Bürgerinitiative auszuschließen.

---

<sup>16</sup> Vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 4. Auflage 2011, Art. 288 Rn. 85 ff.; *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 2. Auflage 2012, Art. 288 Rn. 132 f.



- 39 Unter der Gesamtüberschrift „Rechtsakt“ unterscheidet Art. 288 Abs. 4 AEUV zwischen adressatenbezogenen und nicht-adressatenbezogenen Beschlüssen, die beide in die Kategorie „Rechtsakt“ fallen. Der von den Klägern intendierte Beschluss des Rates über die Aufhebung des TTIP-Verhandlungsmandates wäre ein nicht-adressatenbezogener Beschluss i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV. Dass ein solcher Beschluss mangels rechtlicher Außenwirkung im Unionsrecht kein „Rechtsakt“ sei, entbehrt jeder Grundlage, denn nach dem unionsrechtlichen Begriffsverständnis des Begriffs „Rechtsakt“ ist die rechtliche Außenwirkung einer Handlung gerade kein notwendiges Begriffsmerkmal. Entscheidend ist vielmehr, dass die fragliche Handlung überhaupt rechtliche Bindungswirkung entfaltet.<sup>17</sup> Es ist dabei völlig ausreichend, dass die Handlung ein anderes Organ oder mehrere andere Organe rechtlich verpflichtet. Rechtsakte sind demnach auch die bloßen Innenrechtsakte der Unionsorgane, soweit ihnen im Organgefüge der Union rechtliche Verbindlichkeit innewohnt.<sup>18</sup>
- 40 Zu den Rechtsakten nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 zählt mithin auch jeder Beschluss i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV, der außer-

---

<sup>17</sup> Das ist seit langem in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt: EuGH Rs. 8/55, Slg. 1955-56, 197 (224) - *Fédéchair*; Verb. Rs. 16, 17 und 18/59, Slg. 1960, 45 (65) - *Geitling*; Rs. C-147/96, Slg. 2000, I-4723 Rn. 25 ff. - *Niederlande/Kommission*.

<sup>18</sup> So hat das EuG beispielsweise die Entscheidung des Rates über die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat vom 01. 05. 1999 als „Entscheidung“ (heute: „Beschluss“) i.S.d. Art. 230 Abs. 4 EG a.F. qualifiziert, obwohl diese Entscheidung ausschließlich Innenwirkung entfaltete, EuG, Urteil vom 27. 06. 2001, RS. T-166/99 - *Andre de Dios*, Slg. II 1859, Rn. 34 ff.

halb des Gesetzgebungsverfahrens im völkerrechtlichen Vertragsabschlussverfahren der Art. 207 und 218 AEUV ergeht.<sup>19</sup>

41 Der Begriff „Rechtsakt“ in Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 bleibt bei dieser Interpretation keineswegs ohne rechtliche Bedeutung. Er verhindert, dass Bürgerinitiativen, die auf ein rein tatsächliches Verhalten der Kommission gerichtet sind, nicht registrierungsfähig sind. Ob dies zu begrüßen oder zu bedauern ist, mag hier dahinstehen. Entscheidend ist im hier interessierenden Zusammenhang allein, dass die genannten unionsrechtlichen Bestimmungen nicht ihre rechtliche Steuerungskraft einbüßen, wenn man sie in Übereinstimmung mit mehreren rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen<sup>20</sup> so auslegt, dass sie auch auf Innenrechtsakte bezogene Bürgerinitiativen umfassen.

42 Die nach Art. 207 Abs. 3 und 4 AEUV i.V.m. Art. 218 AEUV vom Rat vorzunehmenden Handlungen sind Beschlüsse im Rechtssinne des Art. 288 Abs. 4 AEUV<sup>21</sup>. Ihr Kennzeichen ist, dass sie rechtlich verbindlich sind. Bei der Verhandlung eines völkerrechtlichen Vertrages sind die Beschlüsse des Rates verbindlich für die Kommission. Die rechtliche Bindungswirkung ist in der Verhandlungsphase auch nicht etwa dadurch in Frage

---

<sup>19</sup> So auch *Hannes Rathke*, Mehr Partizipation wagen, <http://www.juwiss.de/114-2014/>

<sup>20</sup> Für diese weite Auslegung ebenfalls *Guckelberger*, Die Europäische Bürgerinitiative, DÖV 2010, S. 745 ff. (752); *Epinay*, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 2005, S. 33 ff. (47); *Weber*, Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie, FS Rengeling, 2008, S. 661 ff. (673) jeweils mit weiteren Nachweisen. Gegenteilige Rechtsauffassungen sind, soweit ersichtlich, im wissenschaftlichen Schrifttum nicht vorzufinden.

<sup>21</sup> So *Mögele*, Art. 218 Rdnr. 6 und 13 in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 2. Aufl. 2012.

gestellt, dass Vertragsverhandlungen auf der Ebene des Völkerrechts notwendigerweise ein bestimmtes Maß an Verhandlungsflexibilität voraussetzen. Der rechtsverbindliche Charakter des ermächtigenden Ratsbeschlusses zeigt sich darin, dass erst der Beschluss überhaupt die Aufnahme von Vertragsverhandlungen durch die Kommission ermöglicht (ohne den Ratsbeschluss würde die Kommission *ultra vires* handeln) und dass zweitens mit der rechtsverbindlichen Vorgabe von Verhandlungsrichtlinien das Feld möglicher Verhandlungsgegenstände und Essentialia der Vertragsgestaltung verbindlich vorgegeben wird. Der Ratsbeschluss als verhandlungseröffnender Rechtsakt vermittelt kein unbegrenztes, sondern ein inhaltlich determiniertes und mitunter auch konditioniertes Verhandlungsmandat.

- 43 Indem die Kommission die Ablehnung der Registrierung damit begründet, dass das verhandlungseröffnende Mandat mangels Rechtsaktqualität nicht Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative sein könne, setzt sie sich in rechtswidriger Weise über die Systematik der unionalen Handlungsformen hinweg. Zugleich gerät die Auffassung der Kommission aber auch in einen weiteren nicht aufzulösenden Wertungswiderspruch, wenn sie im selben Zusammenhang anerkennt, dass eine Europäische Bürgerinitiative, die auf die Unterzeichnung und den Abschluss eines thematisch und inhaltlich bestimmten Vertrages gerichtet ist, zulässig sein soll. Damit soll offenbar die Konstellation gemeint sein, dass ein Vertrag ausverhandelt ist und nun der Beschluss über die Unterzeichnung ansteht, so wie es jetzt mit Blick auf das CETA (fast) der Fall ist. Politische Partizipation der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wäre in dieser Kons-

tellation nach Auffassung der Kommission als eine bejahende Akklamations-Bürgerinitiative zulässig. Eine verneinende, vertragshindernde Bürgerinitiative bliebe demgegenüber nach Auffassung der Kommission in dieser Konstellation ebenso ausgeschlossen wie eine Bürgerinitiative, die in einer anderen Konstellation darauf abzielt, die Verhandlungen über einen Aufhebungsvertrag zu einem vorher abgeschlossenen Vertrag zu eröffnen oder eine Bürgerinitiative, die in einer weiteren Konstellation den Beginn von Verhandlungen zu einem gänzlich neuen Vertrag erwirken will. Es liegt auf der Hand, dass dies bei Einführung der Europäischen Bürgerinitiative nicht gewollt war und auch dem objektiven Vertragsinhalt des Art. 11 Abs. 4 EUV evident widerspricht. In den Vorschriften über die Europäische Bürgerinitiative findet sich nirgendwo auch nur der entfernteste Hinweis, dass die Bürgerinitiativen im Bereich des Auswärtigen auf Bejahung und Akklamation zu ausverhandelten Verträgen beschränkt sein sollen.

44 Umgekehrt lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass der politische Wille der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten, die Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt der Union aus dem Anwendungsbereich der Europäischen Bürgerinitiative auszuklammern, deutlich und eindeutig hätte formuliert werden müssen, wenn dies denn gewollt gewesen wäre. Für einen solchen politischen Willen fehlt indes jeder Hinweis in der Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, und auch der Wortlaut und der systematische Zusammenhang der Vorschriften über die Europäische Bürgerinitiative geben eine solche Auslegung nicht her.

**c) „Rechtsakt“ mit destruktiver Wirkung**

45 Die Kommission begründet die Nicht-Registrierung ferner damit, dass eine Bürgerinitiative, mit der die Kommission aufgefordert werden soll, einen Rechtsakt nicht vorzuschlagen, nicht registrierungsfähig sei. Dasselbe gelte für die Aufforderung an die Kommission, dem Rat vorzuschlagen, einen verhandelten Vertrag per Beschluss nicht anzunehmen, denn auf diese Weise entfalte der Ratsbeschluss keine selbständigen rechtlichen Wirkungen, die über den rechtlichen status quo hinausgehen.

46 Diese Argumentation ist nicht tragfähig. Mit der Europäischen Bürgerinitiative wurde ein Stück lebendiger demokratischer Partizipation ermöglicht. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Partizipation sich nur in der Konstruktion neuer Regelungen entfalten soll. Nach dem Wortlaut und dem Geist des rechtlichen Rahmens der Europäischen Bürgerinitiative ist Bürgerpartizipation auch zur Destruktion vorhandener Regelungen durchaus denkbar (und mit Blick auf die von der Kommission angestrebten Entbürokratisierungsziele wohl auch hochwillkommen). Dies dürfte für die Konstellation, dass eine Bürgerinitiative für die Aufhebung einer vorhandenen EU-Verordnung oder EU-Richtlinie eintritt, schlechterdings nicht zu bestreiten sein. In einer solchen Konstellation wäre die Bürgerinitiative darauf gerichtet, dass die Kommission den Vorschlag vorlegt, im Gesetzgebungsverfahren einen entsprechenden Aufhebungs-Rechtsakt zu verabschieden. Der Registrierung einer solchen „destruktiven“ Initiative stünde nicht entgegen, dass der intendierte Rechtsakt nach Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 2 Ziff. 1 der Verordnung 211/2011 der „Umsetzung der Verträge“ dienen muss.

- 47 Die „Umsetzung der Verträge“ lässt mehrere Deutungen zu. Sie lässt sich als eine Sperrklausel zur Verhinderung von solchen Initiativen verstehen, die auf Änderungen des vertraglichen Primärrechts abzielen. Tatsächlich hat dieses Verständnis der Umsetzungs-Klausel einiges für sich.<sup>22</sup> Doch diese Interpretation wäre im vorliegenden Zusammenhang nicht maßgeblich, denn es geht bei der gegen TTIP und CETA gerichteten EBI nicht um eine Änderung des EU-Primärrechts.
- 48 Bei der Interpretation der primär- und sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen sind genuin europarechtliche Auslegungsmethoden zugrunde zu legen, ein Rückgriff auf Interpretationsmuster mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen verbietet sich. Leitendes Motiv der unionalen Rechtsinterpretation ist die teleologische, am Sinn und Zweck des interpretationsbedürftigen Rechtsbegriffs ausgerichtete Methode.
- 49 Die Präambel der VO 211/2011 gibt über den Sinn und Zweck der Europäischen Bürgerinitiative Aufschluss. Der erste Erwägungsgrund spricht allgemein von dem „Recht“ der Unionsbürger, „sich über eine europäische Bürgerinitiative am demokratischen Leben der Union zu beteiligen“. Mit keiner Silbe deutet die Präambel an, dass nur konstruktive Initiativen zulässig seien. Die Beteiligung am demokratischen Leben der Union kann

---

<sup>22</sup> *Robertson*, Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon, *Journal für Rechtspolitik*, 18 (2010), S. 133 ff. (141); *Obwexer/Villotti*, Die Europäische Bürgerinitiative, *Journal für Rechtspolitik*, 18 (2010), S. 108 ff. (111); *Guckelberger*, Die Europäische Bürgerinitiative, *DÖV* 2010, S. 745 ff. (752); *Huber*, Art. 11 EUV Rdnr. 39 f., in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, 2. Auflage 2012; *Mader*, Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten, *EUR* 2013, S. 348 ff. (355).

auch darin bestehen, bereits verabschiedete Sekundärrechtsakte zu modifizieren, zu ändern und ganz oder teilweise aufzuheben.

50 Dasselbe gilt für die Aufhebung von verhandlungseröffnenden Mandatsbeschlüssen i.S.d. Art. 207 Abs. 3 AEUV. Auch diese Aufhebungsrechtsakte sind Ausdruck des demokratischen Lebens der Union. Die Wendung „zur Umsetzung der Verträge“ hindert eine Bürgerinitiative nicht, auf solche negativen oder destruktiven Beschlüsse hinzuwirken. Jede andere Sicht würde auf eine inadäquate Privilegierung des normativ geprägten status quo hinauslaufen, für die es keine Rechtfertigung gibt. Der politische Gestaltungswille der Aktivbürgerschaft kann sich auf die Kreation neuer, zusätzlicher Sachregelungen beziehen oder auch auf die teilweise oder vollständige Beseitigung existierender Regelungen.

51 Die Wendung „zur Umsetzung der Verträge“ ist in dieser - naheliegenden - Interpretation keineswegs redundant. Sie macht deutlich, dass Initiativen immer nur zulässig sein können, wenn sie sich insgesamt im Rahmen des unionalen Integrationsprogramms bewegen. Eine Bürgerinitiative mit dem Ziel, zu einer Auflösung der Union und zu einer Aufhebung der Unionsverträge zu gelangen, würde erkennbar nicht mehr der „Umsetzung der Verträge“ dienen. In Art. 4 Abs. 2 lit. c) und d) der Verordnung 211/2011 ist das Umsetzungsgebot weiter konkretisiert, indem offenkundig missbräuchliche, unseriöse und schikanöse Initiativen sowie alle Initiativen, die gegen die in Art. 2 EUV verankerten Werte der Union verstoßen, als nicht registrierungsfähig bezeichnet werden.

52 Der „Umsetzung“ dienen im Umkehrschluss alle Maßnahmen, die auf eine wie auch immer geartete Operationalisierung der primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen, seien sie nun konstruktiver oder destruktiver Art, hinauslaufen.

2. **Verletzung von Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 hinsichtlich der Nicht-Registrierung der auf CETA gerichteten Bürgerinitiative**

53 Soweit die Nicht-Registrierung sich auf die von den Klägern intendierte Nicht-Unterzeichnung des CETA bezieht, kann auf das Vorstehende verwiesen werden. Im Kern liegt der Rechtsfehler der Kommission darin, dass sie die Wendung „zur Umsetzung der Verträge“ in nicht mehr vertretbarer Weise viel zu eng auslegt. Dieser rechtlich nicht haltbaren Interpretation liegt ein Verständnis von Integrationsfortschritt zu Grunde, das zwar jeden neuen Gesetzgebungsakt zu einem neuen Thema gutheißt, umgekehrt aber die Aufhebung eines bestehenden Gesetzgebungsaktes als Rückschritt betrachtet. Doch lässt sich diese Verengung nicht konsequent durchhalten. Die Kommission gerät mit ihrer verengten Perspektive schon dann in Schwierigkeiten, wenn eine Bürgerinitiative einen schon vorhandenen Rechtsakt durch einen anderen Rechtsakt ersetzen will, oder auch nur eine einzelne Bestimmung in einem existierenden Rechtsakt abändern will. In solchen Vorgängen liegt immer auch eine Destruktion der vorhandenen Regelungen, ohne dass



ernsthaft vertreten werden könnte, dass solche Änderungen vom Anwendungsbereich der Europäischen Bürgerinitiative ausgeschlossen wären.

- 54 Im Fall von bereits abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen führt die verengte Sichtweise der Kommission dazu, dass die auf Vertragsaufhebung oder Vertragskündigung gerichtete Bürgerinitiative schon deswegen unzulässig sein soll, weil es der Eröffnung des entsprechenden Verhandlungsmandats an Außenwirkung mangelt. Umgekehrt aber kann nach Auffassung der Kommission auch die bevorstehende Unterzeichnung und der bevorstehende Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages wegen seiner fehlenden Vertragsumsetzungsqualität nicht zum Gegenstand einer vertragsablehnenden Europäischen Bürgerinitiative werden. Dies würde in der Konsequenz bedeuten, dass Europäische Bürgerinitiativen sich nur auf solche völkerrechtlichen Verträge beziehen können, die von den Unionsorganen initiiert und verhandelt worden sind, und dass die Bürgerinitiativen insoweit nur noch zustimmen dürfen. Dies wäre ein widersinniges Ergebnis, das mit dem im Lissabon-Vertrag herbeigeführten Demokratisierungsschub schlechterdings nicht vereinbar wäre.

### 3. **Bürgerinitiative liegt nicht „offenkundig“ außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission**

- 55 Die Nicht-Registrierung der Bürgerinitiative verstößt gegen Art. 4 Abs. 2 lit. b) der Verordnung 211/2011 auch insoweit, als die

Bürgerinitiative jedenfalls nicht „offenkundig“ außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission liegt. Offenkundig wäre die Zuständigkeitsüberschreitung nur dann, wenn sie einem unvoreingenommenen Betrachter geradezu ins Auge spränge. Davon kann aber keine Rede sein. Ein unvoreingenommener Betrachter wird im Gegenteil (zutreffend) vermuten, dass alle Maßnahmen im Zusammenhang mit Vertragsabschlüssen der Union in die Zuständigkeit der Kommission fallen.<sup>23</sup>

56

Die Kommission hat in der Begründung des angegriffenen Beschlusses das Merkmal der „offenkundigen“ Zuständigkeitsverfehlung bezeichnenderweise mit keiner Silbe erwähnt, obwohl sie in anderen Fällen der Nicht-Registrierung regelmäßig auf dieses Merkmal abstellt.<sup>24</sup> Allem Anschein nach war sich die Kommission bewusst, dass die Ausfüllung des Merkmals „offenkundig“ im vorliegenden Fall rechtlich nicht haltbar ist.

---

<sup>23</sup> In diesem Sinne bezogen auf die STOP-TTIP-Initiative *James Organ*, Commission blocks TTIP - ECI and Public Debate, <http://www.ecicampaign.org/commission-blocks-ttip-eci-and-public-debate/>

<sup>24</sup> Vgl. nur die Klage, eingereicht am 27. 09. 2013 - Iszák und Dabis/Kommission (RS T-529/13), <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146889&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=797764>

5. **Verletzung der allgemeinen Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis aus Art. 41 Abs. 1 EU Grundrechtecharta und des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 20 Grundrechtecharta**

**a) Gleichbehandlung als Rechtspflicht**

57

Die Kommission hat in einem der Sache nach vergleichbaren Fall eine Bürgerinitiative registriert, während sie im Fall der Kläger die Registrierung abgelehnt hat. Gleichbehandlung der Unionsbürger gehört zu den allgemeinen Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis, die das Europäische Gericht schon früh herausgearbeitet hat, und die heute in Art. 41 Abs. 1 Grundrechtecharta konstitutionalisiert sind. Gleichbehandlung verlangt aber auch und explizit die Gleichheitsgewährleistung des Art. 20 Grundrechtecharta. In welchem Verhältnis die beiden Vorschriften zueinander stehen, braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden, auch wenn angenommen werden darf, dass insoweit weitgehend Idealkonkurrenz vorliegt. Entscheidend ist, dass im hier zu entscheidenden Fall eine rechtliche Ungleichbehandlung vorgenommen wurde.

**b) Swiss-Out-Initiative als Vergleichsfall**

58

Die Kommission nennt auf ihrer Internetplattform zur Europäischen Bürgerinitiative die am 19. 11. 2012 unter der Registrierungsnummer ECI(2012)000015 seitens der Kommission registrierte, also den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung 211/2011 entsprechende Bürgerinitiative „Kündigung

Personenfreizügigkeit Schweiz“<sup>25</sup>. Ein Ausdruck der entsprechenden Kommissionsmitteilung im Internet ist als **Anlage 2** beigefügt. Die von mehreren Unionsbürgern in Gang gesetzte Initiative zielte darauf ab, dass das seitens der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten mit der Schweiz abgeschlossene Freizügigkeitsabkommen von 1999<sup>26</sup> gekündigt werden solle. Konkret hatte die Initiative nach dem Initiativwortlaut folgenden Gegenstand:

59 *„Kündigung der Personenfreizügigkeit mit der Schweiz durch den Rat und  
den Mitgliedsländern“ (sic !)*

60 Als Ziel der Initiative war wörtlich angegeben:

61 *„Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einer-  
seits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ander-  
erseits über die Freizügigkeit, unterzeichnet am 21. Juni 1999, ist auf-  
grund Vertragsverletzungen verursacht durch die Schweizerische Eidgenos-  
senschaft und den Mitgliedsstaaten sowie wegen fehlender Gerichtsbarkeit  
zur Sicherstellung des Rechtsschutzes für Unionsbürger oder Unternehmen,  
zu kündigen.“*

62 Die Initiative ist von den Initiatoren am 04. 02. 2013 zurückge-  
zogen worden.

63 Der Fall Swiss-Out ist mit dem vorliegenden Fall insoweit ver-  
gleichbar, als er auch eine gegen einen völkerrechtlichen Vertrag  
gerichtete Bürgerinitiative betraf. Die Kommission hatte die

---

<sup>25</sup> Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000015?lg=de>.

<sup>26</sup> „Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit“ vom 21. 06. 1999, ABl. L 114/6 vom 30. 04. 2002.

Swiss-Out-Bürgerinitiative registriert, die auf Kündigung eines bestehenden völkerrechtlichen Vertrages der Union hinauslaufen sollte.

- 64 Damit hat die Kommission im Fall Swiss-Out anerkannt, dass eine Europäische Bürgerinitiative auch dann auf einen Rechtsakt „zur Umsetzung der Verträge“ abzielt, wenn sie die Aufhebung eines bestehenden völkerrechtlichen Vertrages intendiert. Wenn dies aber registrierungsfähig ist, dann muss dies auch und erst Recht für eine Initiative gelten, die den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages gar nicht erst eintreten lassen will. Mit den Denkgesetzen juristischer Logik ist es schlechterdings nicht vereinbar, die auf Verhinderung des Vertragsabschlusses gerichtete Bürgerinitiative nicht zu registrieren, umgekehrt aber die auf Kündigung eines Vertrages gerichtete Bürgerinitiative zuzulassen. Gleichbehandlung i.S.d. Art. 41 Abs. 1 und Art. 20 Grundrechtecharta hätte bedeutet, dass die Kommission die Bürgerinitiative der Kläger genau so zulässt wie die Swiss-Out-Initiative.

## **Unterlage 1**

Beschluss der Kommission vom 10. 09. 2014 - C(2014) 6501 final - über die Nicht-Registrierung der STOP-TTIP-Bürgerinitiative (4 Seiten)

## **Unterlage 2**

Ernennungsurkunde des Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Bernhard Kempen zum  
Universitätsprofessor vom 22. 02. 2001 (Kopie, 1 Seite)

### **Unterlage 3**

Prozessvollmacht des Dr. Michael Efler an Herrn Professor Dr. Bernhard Kempen  
vom 15. 09. 2014 (Original, 1 Seite)



## Unterlage 4

Innenvollmachten der Mitglieder des Bürgerausschusses (Kopien, 6 Seiten)

- Pedro DE BIRTO E. ABREU KRUPENSKI,
- Susan Vance AKERS vve. GEORGE,
- Otto Jaako KRONQVIST,
- Blanche Léonie Denise WEBER,
- John Jephson HILARY,
- Ileana-Lavinia ANDREI

## Anlagenverzeichnis

- Anlage 1** Ausdruck des Online-Anmeldeformulars der Bürgerinitiative „STOP-TTIP“ auf der Internet-Plattform der Kommission vom 15. 07. 2014
- Anlage 2** Ausdruck der Internet-Mitteilung der Kommission über die zurückgezogene SWISS-OUT Bürgerinitiative, abgerufen am 09. 11. 2014