

ZUGANGSFRAGEN

Timo Knäbe*

EuG weist Ungarns Klage ab: Kein Schutz nationaler Entscheidungsprozesse unter EU-Transparenzregeln

I. Hintergrund

Mit seinem Urteil im Verfahren zur Hauptsache vom 10.07.2024 wies der EuG die Klage Ungarns gegen die Europäische Kommission in der Rechtssache T-104/22 ab, in dem Ungarn die Nichtigerklärung gem. Art. 263 AEUV des Bescheids (angefochtener Bescheid) der Europäischen Kommission vom 14.12.2021 begehrte, mit dem einem antragstellenden Dritten gem. der VO (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zu dem Schriftverkehr zwischen der Kommission und den ungarischen Behörden betreffend den Entwurf eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen unter dem Titel „Verbesserung des Übergangs von der Pflege im Heim zu gemeindenahen Diensten – Ersetzung der institutionellen Unterbringung bis 2023“ (Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen) gewährt werden sollte. Von den im Rahmen des Erstzugangsantrags identifizierten elf Dokumenten stammten fünf von den ungarischen Behörden, zu denen nach Durchführung des Konsultationsverfahrens nach Art. 4 IV und V VO (EG) Nr. 1049/2001 und des ungarischen Einwands, dass auf der Grundlage der in Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 kein Zugang zu diesen Dokumenten gewährt werden kann. Ungarn hob dahingehend hervor, dass der Entscheidungsprozess betreffend den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen noch nicht abgeschlossen sei und die Verbreitung dieser Dokumente in diesem Stadium die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz ernstlich beeinträchtigen würde, da potenzielle Begünstigte Zugang zu Informationen erlangen könnten, die geeignet seien, ihnen einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Im Rahmen einer erneuten Konsultation auf Grund des Zweitantrags, teilte die Kommission den ungarischen Behörden zum einen mit, dass sie nach Prüfung der Anwendbarkeit aller in Art. 4 VO (EG) Nr. 1049/2001 aufgeführten Ausnahmen der

* Der Autor dieser Zusammenfassung ist Teamleader bei einer Einrichtung der EU und trägt für diese die alleinige Verantwortung. Enthaltene Einordnungen entsprechen nicht notwendigerweise jenen der der EU und ihrer Einrichtungen und entfalten keine Bindungswirkung gegenüber diesen oder Drittstaaten.

Ansicht sei, der Zugang zu diesen Dokumenten könne allein auf der Grundlage des Schutzes personenbezogener Daten i.S.d. Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001 verweigert werden. Des Weiteren wurden von der Kommission weitere Dokumente als relevant für den Zugangsantrag identifiziert, darunter vier Dokumente der ungarischen Behörden. Am 28.10.2021 wiederholten die ungarischen Behörden ihre Auffassung, dass auf der Grundlage der in Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme kein Zugang zu den von ihnen stammenden Dokumenten gewährt werden dürfe. Mit dem angefochtenen Bescheid entschied die Kommission über den Zweit Antrag des antragstellenden Dritten und beabsichtigte diesem am 14.12.2021, trotz des Widerspruchs der ungarischen Behörden, teilweisen Zugang zu den streitigen Dokumenten in einer lediglich um personenbezogene Daten i.S.d. Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001 bereinigten Form zu gewähren. Bei der Bewertung der von den ungarischen Behörden vorgebrachten Argumente war die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Argumente *prima facie* nicht die Anwendbarkeit der in Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme belegten, wovon sie Ungarn am 15.12.2021 unterrichtete.

II. Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes T-104/22 R

Auf das Bekunden der ungarische Regierung hin, eine Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Bescheides zu erheben und diese mit einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu verbinden, teilte die Kommission am 01.02.2022 mit, dass sie die fraglichen Dokumente nicht freigeben werde, solange das Gericht nicht über letzteres Verfahren entschieden habe – am 25.02.2022 brachte Ungarn die jeweiligen Schriftsätze ein, wobei die Kommission den darin vorgebrachten Argumente eingangs nicht widersprach.

In seiner Abwägung, ob die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes sachlich und rechtlich gerechtfertigt (*fumus boni juris*) und dringend ist, berücksichtigte das Gericht, dass gem. Art. 278 AEUV Klagen keinen aufschiebenden Charakter haben, da für die von den Organen der EU erlassenen Rechtsakte die Rechtmäßigkeitsvermutung gilt und der Richter nur ausnahmsweise die Aussetzung der Durchführung einer vor dem Gericht angefochtenen Handlung anordnen oder einstweilige Maßnahmen vorschreiben (Beschl. v. 19.07.2016, Belgien/Kommission, T-131/16 R, EU:T:2016:427, Rn. 12) kann.

Nach st.Rspr. ist die Voraussetzung des *fumus boni juris* erfüllt, wenn mindestens einer der Klagegründe, die von der den vorläufigen Rechtsschutz beantragenden Partei zur Stützung des Antrags in der Hauptsache geltend gemacht wurden, *prima facie* als nicht ohne ernsthafte Grundlage erscheint. Dies ist der Fall, wenn einer dieser Gründe das Bestehen einer erheblichen rechtlichen oder tatsächlichen Meinungsverschiedenheit offenbart, deren Lösung sich nicht von vornherein aufdrängt und daher eine eingehende Prüfung verdient, die nicht vom Richter des vorläufigen Rechtsschutzes vorgenommen werden kann, sondern Gegenstand des Hauptsacheverfahrens zu sein hat

(vgl. Beschl. v. 03.12.2014, Griechenland/Kommission, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418, Rn.20 und die dort angeführte Rspr., und Beschl. v. 01.03.2017, EMA/MSD Animal Health Innovation und Intervet international, C-512/16 P(R), unveröffentlicht, EU:C:2017:149, Rn. 59 und die dort angeführte Rspr.).

Im vorliegenden Fall macht Ungarn zunächst geltend, dass die in Art. 4 III UAbs 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme Anwendung fände, da die Kommission, auch wenn es Sache der nationalen Behörde sei, die Entscheidung über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zu erlassen, nach Art. 30 II VO Nr. 1303/2013 eine Entscheidung über die Änderung der operationellen Programme sowie über deren Genehmigung zu treffen habe. So sei es zwar Sache der nationalen Behörde, die Entscheidung über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zu treffen, dabei aber nicht außer Acht gelassen werden dürfe, dass diese Entscheidung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung getroffen werde. Tatsächlich würde die nationale Verwaltungsbehörde die Veröffentlichung konkreter Aufrufe zur Einreichung von Vorschläge auf der Grundlage eines operationellen Programms vornehmen, das die Kommission vorab genehmigen muss. Und auch obwohl die letztliche Entscheidung von der nationalen Behörde getroffen würde, würde dies innerhalb der vom Organ festgelegten Rahmenbedingungen geschehen und unter dessen anschließender Kontrolle.

Zweitens behauptete Ungarn, dass die Befugnis der Kommission, ein operationelles Programm zu genehmigen, bedeute, dass die Kommission ebenfalls von Amts wegen eine zusätzliche Ausnahme anwenden müsse. Demnach hätte die Kommission selbst den Dokumentenzugang nach Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 verweigern müssen, da eine Verbreitung der Dokumente den Schutz „des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“ beeinträchtigen würde, da die Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Überwachung der Programme ja auch gegebenenfalls Finanzkorrekturen vornehme.

Im zweiten Rechtsmittelgrund macht Ungarn geltend, dass, sollte das Gericht feststellen, dass in Wirklichkeit nicht die Kommission, sondern die Verwaltungsbehörde des Mitgliedstaats befugt sei, durch die Veröffentlichung eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen eine Entscheidung zu treffen, dann auch der Entscheidungsprozess der mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörde in den Genuss des durch Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 gewährten Schutzes kommen müsse. Angesichts der Besonderheit des vorliegenden Falls und der zwischen der Kommission und der Verwaltungsbehörde des Mitgliedstaats geteilten Verwaltung sollte der Anwendungsbereich dieser Bestimmung im Einklang mit der Praxis und der Rechtsprechung nicht nur auf die Organe der Union beschränkt werden.

Darüber hinaus ist Ungarn der Ansicht, dass die Begründung der Entscheidung der Kommission es den ungarischen Behörden nicht erlaube, zu beurteilen, ob die Kommission andere mögliche Versagungsgründe geprüft habe, wie denjenigen, der auf den Schutz der „Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats“ als öffentliches Interesse i.S.v. Art. 4 I Buchst. a vierter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 abziele, oder denjenigen, der den Schutz des Zwecks „von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“ i.S.v. Art. 4 II dritter Spiegelstrich

dieser Verordnung beinhalte. Im Rahmen einer loyalen Zusammenarbeit i.S.d. Art 4 EUV hätte die Kommission zum einen die Gründe darlegen müssen, die sie dazu veranlasst haben, ihre bisherige Praxis zu ändern, und zum anderen dem Mitgliedstaat eine neue Möglichkeit geben müssen, weitere schützenswerte Interessen geltend zu machen. Wenn die Kommission nämlich der Ansicht war, dass die vom Mitgliedstaat geltend gemachte Ausnahme nicht angemessen war, hätte sie entweder selbst die möglicherweise weiteren anwendbaren Ausnahmen prüfen müssen, als hätte der Mitgliedstaat seinen Antrag nicht begründet, oder den Mitgliedstaat ausdrücklich dazu auffordern müssen, dies zu tun.

In ihrer Replik stellt die Kommission fest, dass Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 nur Dokumente erfasse, die sich auf eine Frage bezögen, über die ein Organ noch keine Entscheidung getroffen habe. Diese Bestimmung könne sich daher nicht auf den Entscheidungsprozess der ungarischen Behörden erstrecken, der sich auf Entwürfe für Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen beziehe, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fielen. Vielmehr würde die beantragte Korrespondenz Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen betreffen, die im Rahmen der „geteilten Mittelverwaltung“ gemäß den Art. 74 und 125 VO Nr. 1303/2013 finanziert werden, wobei diese Verordnung insbesondere unter Berücksichtigung ihres Art. 34 III Buchst. d es gerade nicht vorsähe, dass die Kommission im Rahmen der Vorbereitung und Genehmigung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen durch die zuständigen nationalen Stellen eine Entscheidung treffe, weshalb das Organ also keine Entscheidung i.S.v. Art. 4 III UAbs 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 träfe.

Außerdem hätten die ungarischen Behörden ihren Einspruch nur auf allgemeine Erwägungen gestützt. Insbesondere hätten sie es versäumt, konkret zu erläutern, wie die Freigabe der Dokumente der nationalen Behörden das geltend gemachte geschützte Interesse vorhersehbar und nicht nur hypothetisch beeinträchtigen würde. Die Tatsache, dass der Entscheidungsprozess noch im Gange sei und die beantragten Dokumente vorbereitender Natur seien, würde nicht ausreichen, um eine unter vernünftiger Betrachtung vorhersehbare und nicht nur hypothetische Gefahr einer ernsthaften Beeinträchtigung dieses Entscheidungsprozesses zu belegen.

Folglich stünde der Einspruch Ungarns offensichtlich nicht im Einklang mit Art. 4 V VO (EG) Nr. 1049/2001, da dieser nach st.Rspr. nicht dahin ausgelegt werden könne, dass er dem Mitgliedstaat ein allgemeines und unbedingtes Vetorecht einräume, um sich nach eigenem Ermessen der Verbreitung von Dokumenten zu widersetzen, die von ihm stammen und sich im Besitz eines Organs befänden. Dieser Artikel stelle eine Form der Zustimmung zum Nichtvorliegen von Ausnahmegründen nach den Art. 4 I bis III VO (EG) Nr. 1049/2001 dar und sich somit das betreffende Organ und der betreffende Mitgliedstaat an die in diesen Absätzen vorgesehenen materiellen Ausnahmen zu halten hätten (vgl. Urt. v. 21.06.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 58 m.w.N.).

Im Übrigen ist die Kommission der Auffassung, dass die von Ungarn erstmals im gerichtlichen Stadium vorgebrachten Argumente, wonach das Land den Entscheidungsprozess gem. Art. 30 II VO Nr. 1303/2013 wieder aufnehmen wolle und die

Kommission von Amts wegen Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 oder den Schutz des öffentlichen Interesses nach Art. 4 I Buchst. a vierter Spiegelstrich dieser Verordnung hätte anwenden müssen, unzulässig oder jedenfalls offensichtlich unbegründet seien. Selbst wenn nämlich die fraglichen Dokumente unter dem Gesichtspunkt des künftigen Entscheidungsprozesses oder für den künftigen Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit möglichen Änderungen der operationellen Programme nach Art. 30 II VO Nr. 1303/2013 relevant wären und als Dokumente mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch i.S.v. Art. 4 III UAbs 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 anzusehen wären, weise Ungarn nicht nach, dass die Freigabe der fraglichen Dokumente den Entscheidungsprozess des Organs beeinträchtigen würde.

Schließlich fügt die Kommission hinzu, dass, selbst wenn das in Art. 30 VO Nr. 1303/2013 vorgesehene Verfahren betreffend die von einem Mitgliedstaat eingereichten Anträge auf Programmänderungen eine Untersuchung im Sinne der in Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 genannten Ziele darstellte, Ungarn nicht nachgewiesen habe, dass die fraglichen Dokumente für die Zwecke dieser Untersuchung relevant seien, und inwiefern ihre Verbreitung den ordnungsgemäßen Ablauf und letztlich die Erreichung des Zwecks dieser Untersuchung beeinträchtigen würde. Darüber hinaus sei das Organ zwar selbst verpflichtet, eine ablehnende Entscheidung gegenüber einem Antragsteller zu begründen, doch sei es nicht seine Aufgabe, eine umfassende Beurteilung der Widerspruchsentscheidung des betreffenden Mitgliedstaats vorzunehmen, indem es eine über die Prüfung des bloßen Vorhandenseins einer Begründung unter Bezugnahme auf die in Art. 4 I bis III VO (EG) Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen hinausgehenden Kontrolle vorzunehmen habe (Urt. v. 21.06.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, EU: C:2012:376, Rn. 63). Somit obliegt es dem Organ lediglich, zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und der anwendbaren Rechtsnormen die vom Mitgliedstaat zur Stützung seines Einspruchs angeführten Gründe geeignet waren, eine solche Ablehnung prima facie zu rechtfertigen, und ob diese Gründe es dem Organ folglich ermöglichen, die ihm durch Art. 8 VO (EG) Nr. 1049/2001 übertragene Verantwortung wahrzunehmen und gleichzeitig zu verhindern, dass das Organ eine Entscheidung erlässt, die es für nicht vertretbar hielt. Diese Prüfung hätte im Rahmen des loyalen Dialogs zu erfolgen, der den durch Art. 4 V VO (EG) Nr. 1049/2001 eingeführten Entscheidungsprozess kennzeichne, wobei das Organ verpflichtet sei, dem Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, seine Gründe besser darzulegen oder diese neu zu bewerten, damit sie prima facie als vertretbar angesehen werden können (Urt. v. 14.02.2012, Deutschland/Kommission, T-59/09, EU:T:2012:75, Rn. 55).

Im Licht dieser Rspr. prüfte das Gericht zunächst das Vorbringen Ungarns, wonach die in Art. 4 III UAbs 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme in einem Fall der geteilten Mittelverwaltung wie dem vorliegenden, in dem zum einen die nationale Behörde die Entscheidung über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen erlassen und zum anderen die Kommission die operationellen Programme und ihre Änderungen genehmigen soll, Anwendung findet. Dies sei nach Ansicht der Kommission nicht der Fall, da die Entscheidungen über die Entwürfe der Aufrufe zur Einreichung von

Vorschlägen in die ausschließliche Zuständigkeit der ungarischen Behörden fielen und nicht die Annahme einer Entscheidung durch die Kommission voraussetzen.

Nach Ansicht des Gerichts ist diese Argumentation jedoch auf den ersten Blick nicht geeignet, einen erheblichen Rechtsstreit auszuräumen: gem. Erwgr. 10 und Art. 73 VO Nr. 1303/2013 im Einklang mit dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung, sind die Mitgliedstaaten und die Kommission entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten, die in dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen festgelegt sind, für die Verwaltung und Kontrolle der Programme zuständig. Daraus folgerte das Gericht, dass im Rahmen der im vorliegenden Fall vorliegenden geteilten Mittelverwaltung den Mitgliedstaaten und der Kommission eine geteilte Verantwortung für die Verwaltung und Kontrolle der Programme zukommt und dass es insbesondere Aufgabe der Kommission ist, die rechtmäßige und ordnungsgemäße Verwendung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Das Gericht resümiert, das auf den ersten Blick nicht ausgeschlossen werden kann, dass die in Rede stehenden Dokumente als zum Prozess des Erlasses einer Entscheidung der Union gehörend angesehen werden können. In Bezug auf Art. 4 V VO (EG) Nr. 1049/2001 wies das Gericht allerdings hervor, dass die Systematik dieses Artikels zum einen zeigt, dass es sich um eine Bestimmung handelt, die das Erlassverfahren eines Gemeinschaftsbeschlusses regelt (Urt. v. 18.12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 81) und dass Abs. 5, wie in st.Rspr. bestätigt, ebenso wie die Abs. 1 bis 4, keine Bezugnahme auf die Bestimmungen des nationalen Rechts des Mitgliedstaats enthält (Urt. v. 18.12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 69).

Ferner unterstrich das Gericht wie in allen Dokumentenzugangsverfahren, dass alle im Besitz der Organe befindlichen Dokumente in den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1049/2001 fallen, wobei aus den Mitgliedstaaten stammende Dokumente mitumfasst sind, so dass der Zugang zu diesen grundsätzlich den Bestimmungen dieser Verordnung unterliegt, insbesondere denjenigen, die materielle Ausnahmen vom Zugangsrecht vorsehen (Urt. v. 18.12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 67).

Aus dem Vorstehenden ergibt sich daher zum einen, dass, ohne der Entscheidung des Gerichts über die Klage im Hauptverfahren vorzugreifen, der Schluss zu ziehen ist, dass dieser von Ungarn geltend gemachte Klagegrund auf den ersten Blick nicht ohne ernsthafte Grundlage erscheint. Er verdient daher eine eingehende Prüfung, die nicht vom Richter des vorläufigen Rechtsschutzes vorgenommen werden kann, sondern im Rahmen des Hauptsacheverfahrens erfolgen muss.

Zweitens ist das zur Stützung des zweiten Klagegrundes vorgebrachte Argument zu prüfen, dass die Kommission im Rahmen der loyalen Zusammenarbeit den Grund für die Änderung ihrer früheren Praxis darlegen und Ungarn die Gelegenheit hätte geben müssen, andere mögliche Zugangsverweigerungsgründe geltend zu machen, wie etwa die „Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats“ als öffentliches Interesse i.S.v. Art. 4 I Buchst. a vierter Spiegelstrich

VO (EG) Nr. 1049/2001 oder den „Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditstätigkeiten,“ i.S.v. Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001.

Insoweit ist festzustellen, dass der angefochtene Bescheid, bei dem es sich um einen bestätigenden Bescheid handelt, von dem Bescheid abweicht, den die Kommission im Rahmen des Erstantrags getroffen hatte. In Anbetracht des besonderen Kontexts der Rechtssache kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission Ungarn vor dem Erlass des angefochtenen Bescheids Gelegenheit hätte geben müssen, die Gründe besser darzulegen oder andere mögliche Ablehnungsgründe anzuführen. Aus der Rspr. ergibt sich nämlich, dass das Organ, das die Veröffentlichung von Dokumenten beabsichtigt, und der Mitgliedstaat, von dem diese Dokumente stammen, gemäß der in Art. 4 III EUV festgelegten Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sind, so zu handeln und zusammenzuarbeiten, dass die Bestimmungen der VO (EG) Nr. 1049/2001 wirksam angewandt werden können (vgl. Ur. v. 18.12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 85).

Darüber hinaus hätte die Kommission von sich aus prüfen können, ob der fragliche Antrag auf Zugang unter eine der in den Art. 4 I und II VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen fällt. Wie sich dahingehend aus Art. 4 IV VO (EG) Nr. 1049/2001 ergibt, verweigert das betreffende Organ, wenn es der Auffassung ist, dass eine Zugangsverweigerung zu einem von einem Mitgliedstaat stammenden Dokument eindeutig auf der Grundlage der in den Abs. 1 oder 2 vorgesehenen Ausnahmen erfolgen muss, dem Antragsteller den Zugang, ohne den Mitgliedstaat, von dem das Dokument stammt, auch nur konsultieren zu müssen. Dies ist unabhängig davon, ob dieser Mitgliedstaat zuvor einen Antrag auf der Grundlage von Art. 4 V VO (EG) Nr. 1049/2001 gestellt hat. In einem solchen Fall ist es daher offensichtlich, dass die Entscheidung über den Zugangsantrag vom Organ unter Berücksichtigung der einzigen Ausnahmen getroffen wird, die sich unmittelbar aus dem Unionsrecht ergeben (Urt. v. 18.12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 68).

Auch aus den Erwägungen zu diesem Argument schloss das Gericht, dass eine eingehende Prüfung im Rahmen des Hauptsacheverfahrens zu erfolgen hat und bejahte für beide Klagegründe das Vorliegen eines *fumus boni iuris*.

Im Rahmen der Dringlichkeitsprüfung und der Beurteilung, ob eine vorläufige Entscheidung erforderlich ist, um zu verhindern, dass der den vorläufigen Rechtsschutz beantragenden Partei ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entsteht, für den sie die Beweislast trägt (vgl. Beschl. v. 19.09.2012, Griechenland/Kommission, T-52/12 R, EU:T:2012:447, Rn. 36 und die dort angeführte Rspr.) erinnerte das Gericht daran, dass die Mitgliedstaaten für die auf nationaler Ebene als allgemein angesehenen Interessen verantwortlich sind. Folglich können sie diese im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes verteidigen und die Gewährung eines solchen u. a. mit der Begründung beantragen, dass die angefochtene Maßnahme die Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben ernsthaft gefährden könnte (vgl. Beschl. v. 19.09.2012, Griechenland/Kommission, T-52/12 R, EU:T:2012:447, Rn. 37 m.w.N.). In diesem Zusammenhang macht Ungarn geltend, dass, sobald die fraglichen Dokumente einmal verfügbar

gemacht worden seien, ihr Charakter als nicht-öffentliche Dokumente nicht wiederhergestellt werden könne. Die spätere Aufhebung des angefochtenen Bescheids durch das Gericht könnte vorliegend daher nicht dazu führen, dass der durch diese Verbreitung verursachte Schaden, den Ungarn mit der Verbreitung vertraulicher Informationen und des reibungslosen Ablaufs des Aufrufsverfahrens angibt, wiedergutmacht und der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt würden.

Dem folgend stellt das Gericht zusammenfassend fest, dass die streitigen Dokumente vertraulichen Charakter haben können, ihre Verbreitung gegen Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 verstoßen würde und ihr Charakter als nicht-öffentliche Dokumente nicht wiederhergestellt werden könnte, selbst wenn der Hauptklage letztlich stattgegeben werden sollte, und sieht die Voraussetzungen der Dringlichkeit als erfüllt an.

Die letztlich durchzuführende Interessenabwägung, wo festzustellen ist, ob das Interesse der den einstweiligen Rechtsschutz beantragenden Partei, dem Interesse an der sofortigen Anwendung der streitigen Handlung überwiegt, und insbesondere zu prüfen ist, ob eine eventuelle Nichtigerklärung dieser Handlung durch das Gericht der Hauptsache die Umkehrung der Situation ermöglichen würde, die durch ihren sofortigen Durchführung herbeigeführt worden wäre, und umgekehrt, ob die Aussetzung der Durchführung dieser Handlung geeignet wäre, ihre volle Wirkung zu verhindern, falls die Hauptklage abgewiesen würde (vgl. Beschl. v. 11.05.1989, Radio Telefís Éireann u. a./Kommission, 76/89 R, 77/89 R und 91/89 R, EU:C:1989:192 Rn. 15), zielt darauf ab, die volle Wirksamkeit der künftigen Entscheidung in der Hauptsache zu gewährleisten, ohne die Bedeutung dieser künftigen Entscheidung vorwegzunehmen noch diese illusorisch zu machen, indem sie ihr die praktische Wirksamkeit nimmt (vgl. Beschl. v. 01.09.2015, Frankreich/Kommission, T-344/15 R, EU:T:2015:583, Rn. 47 m.w.N.). Insoweit liegt es auf der Hand, dass Ungarn, um die praktische Wirksamkeit eines Urteils, mit dem der angefochtene Bescheid für nichtig erklärt wird, zu erhalten, in der Lage sein muss, zu verhindern, dass die Kommission eine vorzeitige Freigabe der genannten Dokumente vornimmt. Ein Nichtigkeitsurteil in der Hauptsache würde jedoch illusorisch gemacht und seiner praktischen Wirksamkeit beraubt, wenn der vorliegende Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zurückgewiesen würde, da diese Zurückweisung zur Folge hätte, dass die Kommission die streitigen Dokumente sofort freigeben könnte und somit de facto die Bedeutung der künftigen Hauptsacheentscheidung, d. h. einer Zurückweisung der Nichtigkeitsklage, präjudiziert würde.

Da auch die Kommission selbst keine Einwände gegen die Aussetzung der angefochtenen Bescheids hat, schließt das Gericht, dass das Interesse an einer Zurückweisung des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz gegenüber dem von Ungarn vertretenen Interesse zurücktreten muss, zumal die Gewährung der beantragten Aussetzung des Vollzugs nur auf die Aufrechterhaltung des Status quo für einen begrenzten Zeitraum hinausliefe, während nichts darauf hindeutet, dass eine vorzeitige Verbreitung der streitigen Dokumente einem zwingenden Erfordernis entspräche, gab das Gericht am 08.06.2022 dem Antrag auf Aussetzung der Durchführung der angefochtenen Entscheidung statt, wobei die Kosten vorbehalten wurden.

III. Hauptverfahren

Im Hauptverfahren beantragte Ungarn, den angefochtenen Bescheid für nichtig zu erklären und der Kommission die Kosten aufzuerlegen, wogegen die Kommission beantragte, die Klage abzuweisen; beide Parteien beantragten wechselseitig die Auferlegung der Kosten.

Ungarn stützte sein Rechtsmittel auf zwei formelle Gründe, die jedoch als vier separate Klagegründe ausgelegt werden: (1) unzureichende Begründung des angefochtenen Beschlusses, (2) Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, (3) Verstoß gegen Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 und (4) hilfswise Verstoß gegen Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001.

1. Klagegrund 1

Unter dem Klagegrund 1 brachte Ungarn hervor, dass die durch die Kommission gegebenen Gründe des angefochtenen Bescheids nicht ausreichten, um zu beurteilen, warum die in Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme im konkreten Fall nicht anwendbar sei und es die Kommission versäumte ausreichend zu begründen, weshalb sie von ihrer bisherigen Entscheidungspraxis, so im vorhergegangenen Antragsverfahren GESTDEM 2020/1513 als auch im auf den Ursprungsantrag erlassenen Erstbescheid, in denen sie den Zugang zu ähnlichen Dokumenten verweigerte, abgewichen sei.

Die Kommission betonte, dass die Begründung eines Beschlusses gem. Art. 296 AEUV und Art. 41 II Buchst. c GRCh an den Kontext und die Umstände des Einzelfalls angepasst sein müsse. Es genüge, wenn die Betroffenen die Entscheidungsgründe verstünden und eine gerichtliche Kontrolle möglich sei, wobei sie erneut betonte, dass Ungarns Widerspruch zur vorgeschlagenen Verbreitung weder ausreichend begründet gewesen seien noch die geltend gemachte Ausnahme zuträfe, da die streitigen Dokumente insbesondere nicht unter Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 fallen würden, schließlich bezögen sie sich auf nationale Verfahren, die keinen Beschluss der Kommission erforderten. Auch wären ähnliche Dokumente bereits öffentlich zugänglich gemacht worden und Ungarn hätte im Rahmen eines anderen Verfahrens dem Zugang zugestimmt. Bezüglich des von Ungarn vorgebrachten Arguments der Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses argumentierte die Kommission, dass der Dokumentenzugang diesen nicht konkret oder tatsächlich Beeinträchtigung könnte, da diese bereits teils öffentlich zugänglich wären und nicht mehr in einem laufenden Entscheidungsprozess eingebunden seien.

Das Gericht wertete die Begründungspflicht der Kommission als erfüllt, da die Entscheidungsgründe klar genug seien, um Ungarn und dem Gericht eine Prüfung zu ermöglichen. Hinsichtlich der vermeintlichen Abweichung von früherer Praxis stellte es fest, dass Ungarn keinen hinreichenden Nachweis für eine fortlaufende Entscheidungspraxis der Kommission erbracht habe. Die bloße Bezugnahme auf den Erstbescheid und den Antrag GESTDEM 2020/1513 reiche hierfür nicht aus, da ins-

besondere der Erstbescheid nur eine vorläufige Stellungnahme darstellt; rechtsverbindlich ist allerdings allein der angefochtene Bescheid. Dabei ist die Kommission nicht verpflichtet, im angefochtenen Bescheid zu erläutern, weshalb sie von ihrer ursprünglichen Stellungnahme im Erstbescheid abgewichen ist: entscheidend ist lediglich die Begründung des finalen Beschlusses, somit des angefochtenen Bescheids.

Folglich sah das Gericht die Begründung der Kommission als den rechtlichen Anforderungen entsprechend und Ungarns Vorwürfe zur Abweichung von einer angeblichen Entscheidungspraxis als nicht hinreichend belegt an und wies Klagegrund 1 als unbegründet zurück.

2. Klagegrund 2

In Klagegrund 2 erhebt Ungarn zwei Rügen: Die Kommission habe den ungarischen Behörden keine ausreichende Gelegenheit gegeben, ihre Gründe detaillierter darzulegen oder zu überarbeiten und die Kommission habe nicht von Amts wegen geprüft, ob die Ausnahmen des in Abs. 1 vierter Spiegelstrich – Schutz der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats – sowie in Abs. 3 dritter Spiegelstrich – Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, – des Art. 4 der Verordnung anwendbar seien.

Hinsichtlich der ungarischen Kritik zum mangelhaften Dialog der Kommission mit den ungarischen Behörden und einer unzureichenden Prüfung der von diesen vorgebrachten Gründe erläuterte die Kommission, dass sie unverzüglich in einen Dialog mit den ungarischen Behörden getreten sei, um die möglichen Ausnahmen nach Art. 4 VO (EG) Nr. 1049/2001 zu erörtern und sie diese aufgefordert habe, den Widerspruch gegen die Veröffentlichung der Dokumente detailliert zu begründen. Als Reaktion auf die unzureichende Prüfung, ob weitere Ausnahmen unter Art. 4 VO (EG) Nr. 1049/2001 einschlägig seien, teilte die Kommission mit, dass nach ihrer Prüfung nur die Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen i.S.d. Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001 anwendbar sei und Ungarn keine weiteren Begründungen vorgelegt hätte, die andere Ausnahmen stützten.

Das Gericht folgte dem Vorbringen der Kommission, dass sie den ungarischen Behörden ausreichend Gelegenheit zur Darlegung und Überarbeitung ihrer Gründe gegeben hat und Ungarns Behauptung, dies sei nicht erfolgt, als unbegründet verwarf. Auch sah es sowohl die Prüfung der Ausnahmen durch die Kommission als auch deren Begründung, weshalb die von Ungarn genannten Ausnahmen nicht anwendbar seien, als ausreichend umfassend an. Folglich wurde auch Klagegrund 2 als unbegründet zurückgewiesen.

3. Klagegrund 3

Klagegrund 3 gliedert sich in drei Teile. Im Rahmen des ersten Teils vertritt Ungarn im Wesentlichen die Auffassung, dass Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 auf die

vorliegende Rechtssache anwendbar sei, da ein Entscheidungsprozess der Kommission im Gange sei. Hilfsweise macht Ungarn im Rahmen des zweiten Teils geltend, dass Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 auch ohne einen Entscheidungsprozess der Kommission dahin auszulegen sei, dass er auch den Entscheidungsprozess der nationalen Verwaltungsbehörde schütze, die mit der Fertigstellung eines der VO Nr. 1303/2013 unterliegenden Entwurfs eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen befasst sei. Schließlich macht Ungarn im Rahmen des dritten Teils geltend, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente den laufenden Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit dem Abschluss des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen tatsächlich, ernstlich und konkret beeinträchtige.

- a) Erster Teil: Vorliegen eines laufenden Entscheidungsprozesses der Kommission
- aa) Erste Rüge: Einfluss der Kommission auf den Entwurf des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen

Als Teil der ersten Rüge argumentiert Ungarn, dass die Entscheidung über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zwar formell von der nationalen Verwaltungsbehörde getroffen werde, diese Entscheidung jedoch im Kontext der geteilten Mittelverwaltung des ESI-Fonds stattfinde. Angesichts der Kontrollbefugnisse der Kommission und ihrer Möglichkeit, finanzielle Korrekturen vorzunehmen, sieht Ungarn eine faktische Verpflichtung der nationalen Verwaltungsbehörde, die Leitlinien der Kommission zu berücksichtigen. Letztlich summiert Ungarn, dass die Kommission zumindest auch am nationalen Entscheidungsprozess beteiligt ist, auch wenn sie nicht unmittelbar die Entscheidung trifft, sodass die internen Konsultationen und Beratungen zwischen der ungarischen Verwaltungsbehörde und der Kommission gem. Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 geschützt seien, auch wenn die Kommission keinen formellen Beschluss fassen müsse.

Die Kommission erwidert, dass die streitigen Dokumente lediglich den Schriftverkehr zwischen ihr und den ungarischen Behörden über den Entwurf des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen, der zum Zeitpunkt des angefochtenen Bescheids noch nicht veröffentlicht war, betrafen und somit einen internen Meinungsaustausch darstellten. Gemäß VO Nr. 1303/2013, die den institutionellen Rahmen für die ESI-Fonds regelt, kommt die Zuständigkeit für die Erstellung und Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen, einschließlich der Festlegung der Auswahlkriterien für aus ESI-Fonds finanzierte Vorhaben, ausschließlich den Mitgliedstaaten zu. Diese Verordnung verleihe der Kommission keine besondere Entscheidungsbefugnis in diesem Prozess, weshalb die Kommission zu Recht davon ausgehen könne, keinen Beschluss über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zu fassen.

Beginnend mit der Wortlautauslegung von Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 stellt das Gericht fest, dass der Schutzzumfang auf Dokumente begrenzt ist, die sich auf einen laufenden Entscheidungsprozess eines Unionsorgans beziehen, in dem noch kein Beschluss gefasst wurde, der Schutz somit an die Beschlussfassung

durch ein Unionsorgan gebunden ist. Systematisch ist die Norm von den in UAbs. 2 genannten abgeschlossenen Verfahren zu unterscheiden und der weitreichendere Schutz des UAbs. 1 endet nach Beschlussfassung. Eine Ausdehnung der Ausnahme über den Wortlaut hinaus würde den Anwendungsbereich unverhältnismäßig erweitern und dem Ziel der Verordnung, Transparenz zu gewährleisten, widersprechen. Die Anwendung der Ausnahme hängt von der Feststellung eines Prozesses ab, der zu einem Beschluss eines Unionsorgans führt, was im vorliegenden Fall nicht zutrifft, da die Kommission zum einen keinen spezifischen Beschluss über den Abschluss des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen zu fassen erlassen kann, was dadurch untermauert wird, dass Ungarn zwar anführt, dass Konsultationen zwischen der nationalen Behörde und der Kommission stattfanden, jedoch nicht behauptet, dass die Kommission einen Beschluss fassen könne. Letztlich erläutert das Gericht, dass die Stellungnahmen der Kommission zum Entwurf des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen, etwa zur Kohärenz mit dem operationellen Programm, keinen eigenen Entscheidungsprozess der Kommission darstellen. Diese Stellungnahmen präjudizieren keine potenziellen Beschlüsse, wie etwa über finanzielle Berichtigungen oder Zahlungsaussetzungen.

Da die ESI-Fonds als Ergänzung nationaler Maßnahmen gedacht sind und Mitgliedstaaten bei ausbleibender EU-Finanzierung eigene Mittel einsetzen können und die geteilte Mittelverwaltung nicht dazu führt, dass Entscheidungen nationaler Behörden automatisch Teil des Entscheidungsprozesses der Kommission werden, können die nationalen Behörden autonom entscheiden, ob sie Änderungen der Kommission umsetzen oder den Aufruf aus eigenen Mitteln finanzieren.

Folglich konnte–und musste–die Kommission keinen Beschluss über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen fassen, sodass sich die Dokumente aus den Konsultationen nicht auf einen laufenden Entscheidungsprozess eines Unionsorgans beziehen, und damit die Ausnahme nach Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 nicht anwendbar ist. Auch da eine entgegenstehende Auslegung dem Erfordernis einer engen Auslegung der Ausnahme widerspräche, weist der EuG Ungarns Argument als unbegründet zurück.

bb) Zweite Rüge: Zuständigkeit der Kommission zur Änderung der von VO Nr. 1303/2013 geregelten operationellen Programme

In der zweiten Rüge behauptet Ungarn, dass die Kommission über die Befugnis zur Änderung der operationellen Programme verfüge, die in der VO Nr. 1303/2013 geregelt seien. Der Entscheidungsprozess der Kommission zur Genehmigung einer Programmänderung beginne nicht erst mit der förmlichen Einreichung des Antrags. Vielmehr starte der Prozess bereits mit der Aufnahme eines Dialogs zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission, um die Richtung der geplanten Änderung festzulegen. Ungarn bezieht sich dabei erneut auf Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001, wonach der Dialog als Teil des Entscheidungsprozesses zu betrachten sei, wobei Ungarn auch durch diese Rüge versucht, die Rolle und Verantwortung der Kommission bei der

Umsetzung und Anpassung der ESI-Fonds sowie die Bedeutung von frühzeitigen Konsultationen und Leitlinien hervorzuheben.

Das Gericht folgte auch hier der Kommission, die hervorhob, dass sie lediglich Änderungsvorschläge prüfe und diese genehmige. Da vorliegend jedoch kein Änderungsantrag gestellt wurde und die streitigen Dokumente lediglich einen Meinungsaustausch über den Entwurf des Aufrufs, nicht aber einen Änderungsprozess betreffen, verneinte der EuG das Vorhandensein eines Entscheidungsprozesses der Kommission, wodurch die Ausnahme nicht anwendbar war.

Somit wurde auch die zweite Rüge des ersten Teils des dritten Klagegrundes und damit der erste Teil des dritten Klagegrundes insgesamt als unbegründet zurückgewiesen.

b) Zweiter Teil: Anwendbarkeit von Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 auf den Entscheidungsprozess der nationalen Verwaltungsbehörden

Ungarn argumentiert hilfsweise, dass, so die nationale Verwaltungsbehörde und nicht die Kommission für den Beschluss über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zuständig sei, der Entscheidungsprozess der nationalen Behörde unter den Schutz des Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 fielen. Diese Norm sei erweitert auszulegen, da auch EU-Agenturen diese Ausnahme nutzen können, und eine restriktive Auslegung die Rechte der Mitgliedstaaten nach Art. 4 V VO (EG) Nr. 1049/2001 einschränken würde wodurch diese diskriminiert würden sowie letztlich andernfalls nationale Regelungen zum Dokumentenschutz durch EU-Recht umgangen werden könnten, was das Vertrauen der Mitgliedstaaten in EU-Organe und die Zusammenarbeit mit der Kommission untergrabe.

Das Gericht verwarf diese Argumente, da die Anwendung der VO (EG) Nr. 1049/2001 auf Agenturen durch spezifische Regelungen in deren Gründungsverordnungen geregelt sind und kein Präzedenzfall für Mitgliedstaaten darstellt.

Dem Diskriminierungsvorwurf stellte der EuG die Rspr. (so Urt. v. 18. 12.2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 76, 81, 83 und 93; Urt. v. 21.06.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, C-135/11 P, EU:C:2012:376, Rn. 62 bis 66) entgegen, dass Mitgliedstaaten sich zwar auf Art. 4 III VO (EG) Nr. 1049/2001 berufen können, jedoch nur für Dokumente, die bei einem EU-Organ eingegangen sind und sich auf dessen laufenden Entscheidungsprozess beziehen. Dokumente, die alleinig den Entscheidungsprozess eines Mitgliedstaats betreffen, fallen nicht darunter und die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Dokumentenverbreitung zu verweigern, bleibt durch die Ausnahmen des Art. 4 I und II VO (EG) Nr. 1049/2001 gewahrt.

Des Weiteren wird auch keine Gefährdung der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Entscheidungsprozesse gesehen, da Art. 2 III VO (EG) Nr. 1049/2001 klarstellt, dass alle Dokumente, die von einem EU-Organ erstellt oder bei diesem eingegangen sind, ausschließlich dem EU-Recht unterliegen, sobald sie sich

im Besitz des Organs befinden. Dies gilt für alle Tätigkeitsbereiche der EU, mit Ausnahme sensibler Dokumente nach Art. 2 V iVm Art. 9 VO (EG) Nr. 1049/2001. Eine Ausdehnung der Ausnahme auf nationale Entscheidungsprozesse ist also daher nicht möglich aber auch nicht notwendig. Ein vermeintlich fehlender Schutz nationaler Entscheidungsprozesse, wie von Ungarn vorgebracht, was dem Vertrauen der Mitgliedstaaten in EU-Organen schade und die Wirksamkeit des Konzertierungsprozesses zwischen Mitgliedstaaten und Kommission verringere wird vom Gericht als nicht ausreichend an, da der bloße Hinweis auf potenzielle negative Auswirkungen auf Kommunikation und Zusammenarbeit nicht ausreicht, um die Ausnahme auf nationale Behörden auszudehnen – es fehlen konkrete Nachweise für solche Schäden. Schließlich steht solch eine Ausdehnung im Widerspruch zu EU-Recht, da ansonsten den Mitgliedstaaten ein Ermessen eingeräumt oder der EU-Dokumentenzugang von nationalen Regelungen abhängig gemacht würden, was mit dem System der VO (EG) Nr. 1049/2001 kollidierte, die einheitliche sekundärrechtliche Transparenzregeln schafft. Auch tangiert diese Fragestellung nicht die die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 III EUV, die wechselseitige Rücksichtnahmen und Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und der EU zur Erreichung der EU-Ziele verpflichtet (vgl. Ur. v. 24.05.2011, Batchelor/Kommission, T-250/08, EU:T:2011:236, Rn. 80).

Zusammenfassend: Die Ausdehnung der Ausnahme würde die Transparenzziele der EU untergraben und die Zusammenarbeit nicht stärken, sondern erschweren.

Schließlich stellt das Gericht fest, dass der Begriff „Organ“ in VO (EG) Nr. 1049/2001 nur Parlament, Rat und Kommission umfasst, während Mitgliedstaaten gem. des Art. 3 Buchst. b der Verordnung als „Dritte“ gelten und hebt erneut her, dass die Ausnahme nur Entscheidungsprozesse von EU-Organen schützt. Eine Ausdehnung auf nationale Behörden würde die abgeschaffte Urheberregel, gemäß derer Zugangsansprüche an EU-Organen zwingend an den Dokumentenurheber, inkl. Mitgliedstaaten weitergeleitet werden mussten, teilweise wieder einführen, was dem Ziel der VO (EG) Nr. 1049/2001 und Art. 15 AEUV widerspricht, der Öffentlichkeit weitreichenden Dokumentenzugang zu gewähren. Auch wurde wieder hervorgehoben, dass eine erweiterte Auslegung der Ausnahme extensiv wäre und deren Begrenzung untergraben würde, was gegen den Zweck der VO (EG) Nr. 1049/2001 verstößt.

Der Autor möchte anmerken, dass Mitgliedstaaten zwar Dritte darstellen, allerdings mit etwas weitreichenderen Vetorechten als „normale“ Dritte (siehe Knäbe EuZW 2022, 349 (354 ff.)).

Artikel 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 kann daher nicht dahin ausgelegt werden, dass sie auch den Entscheidungsprozess einer nationalen Verwaltungsbehörde schützt und der zweite Teil des dritten Klagegrundes wurde als unbegründet zurückgewiesen.

- c) Dritter Teil: Ernstliche, tatsächliche und konkrete Beeinträchtigung des Schutzes des Entscheidungsprozesses im Zusammenhang mit dem Abschluss des Entwurfs des Aufrufs zur Einreichung

Wieder auf Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 abstellend, argumentiert Ungarn, dass die Veröffentlichung des gesamten Schriftverkehrs zwischen den ungarischen Behörden und der Kommission über den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen den Abschluss des Aufrufs gefährden könnte, da die Verbreitung der streitigen Dokumente bestimmten Organisationen Insiderinformationen verschaffen könnte, die es diesen ermöglichen, ihre Bewerbungen auf den Aufruf besser vorzubereiten, was einen unlauteren Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Organisationen bedeuten würde, die nicht über dieselben Informationen verfügten.

Unter Anwendung des üblichen Prüfungstrias „Nachweis“ und „Ernstlichkeit“ der Beeinträchtigung sowie „Enge Auslegung“ erinnert das Gericht, dass der bloße Hinweis auf ein geschütztes Interesse nicht ausreicht, um die Ausnahme anzuwenden (Urt. v. 03.07.2014, *Rat/in't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 51), da nachgewiesen werden muss, dass der Zugang zu den Dokumenten den Entscheidungsprozess konkret und tatsächlich beeinträchtigt und die Gefahr absehbar und nicht hypothetisch ist (Urt. v. 22.03. 2018, *De Capitani/Parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167, Rn. 63). Auch muss die Beeinträchtigung „ernstlich“ sein, d. h., sie muss wesentliche Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess haben. Die Beurteilung hängt von den Umständen des Falls ab, insbesondere von den geltend gemachten negativen Auswirkungen (Urt. v. 07.06.2011, *Toland/Parlament*, T-471/08, EU:T:2011:252, Rn. 71). Letztlich ist die Ausnahme eng auszulegen, um den Grundsatz der Transparenz nicht zu untergraben.

Diesen Trias sieht das Gericht als nicht erfüllt an, da sich Ungarn auf die Behauptung beschränkt, dass die Verbreitung der Dokumente die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz verletzen könnte, ohne weder substantiierte Argumente noch konkreten Beweise vorzulegen, die eine tatsächliche Gefahr eines solchen Vorteils belegen und einen unlauteren Wettbewerb verursachen würde. Der EuG stellt schliesslich auf seine st.Rspr. hinsichtlich des überwiegenden öffentlichen Interesses ab, dass Ungarns allgemeiner Verweis auf potenzielle nachteilige Auswirkungen oder die Möglichkeit, dass interessierte Parteien Einfluss nehmen könnten, nicht aus, um eine ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses nachzuweisen (Urt. v. 13.07.2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 83).

Des Weiteren folgt der EuG der Argumentation der Kommission, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente den Entscheidungsprozess nicht beeinträchtigen konnte, da die Kommission dem antragstellenden Dritten alle von ihr stammenden Dokumente übermittelt hatte, wodurch der Antragsteller bereits genaue Kenntnis des Kontexts und der Diskussionen zwischen der Kommission und den ungarischen Behörden über den Entwurf des Aufrufs hatte, somit die Verbreitung keinen-neuen-Wettbewerbsvorteil schaffen konnte. Auch war der Inhalt des Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen zum Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses bereits online öffent-

lich zugänglich (cf. Urt. v. 03.07.2014, Rat/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 60) und auch hier Ungarn keine Argumente vorbrachte, die diese Analyse widerlegen könnten.

Dies führte zur Zurückweisung des dritten Teil des dritten Klagegrundes und damit des gesamte dritten Klagegrundes als unbegründet.

4. Klagegrund 4

Im vierten Klagegrund argumentiert Ungarn, dass die Tätigkeit der Kommission in der geteilten Mittelverwaltung unter die Ausnahme für Untersuchungstätigkeiten nach Art. 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 fiele, selbst wenn diese nicht als Entscheidungsprozess gilt. Mangels Substantiierung des Arguments weist es das Gericht als unzulässig zurück, da Ungarn die Anforderungen von Art. 76 Buchst. d VerfO nicht erfüllt, die eine klare Darlegung der Klagegründe und Argumente verlangt und weist den vierten Klagegrund zurück, und damit die gesamte Klage ab, wobei Ungarn die Gesamtkosten auferlegt wurden.

III. Rechtsmittel

Am 27.09.2024 hat Ungarn beim EuGH Rechtsmittel-Rechtssache C-641/24 P-gegen das Urteil des EuG vom 10.07.2024 in der Rechtssache T-104/22 eingelegt. Ungarn beantragt, das Urteil aufzuheben, die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 14.12.2021 aufzuheben, wobei es geltend macht, dass die Kommission die Vertraulichkeitsinteressen und die Schutzwürdigkeit sensibler Informationen nicht ausreichend berücksichtigt habe. In seinen Schlussanträgen vom 07.05.2026 hielt der Generalanwalt Biondi das Rechtsmittel Ungarns im Wesentlichen für unbegründet: Die Kommission habe ihre Entscheidung, Zugang zu den ungarischen Schreiben zu gewähren, ausreichend begründet, zumal die detaillierten Gründe im Begleitschreiben an Ungarn erläutert wurden. Zudem liege kein durch Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) 1049/2001 geschützter laufender Entscheidungsprozess der Kommission vor, und die Vorschrift könne nicht dazu dienen, nationale Entscheidungsverfahren allgemein vor Transparenz zu schützen, zumal Ungarn des Weiteren eine konkrete, ernsthafte Beeinträchtigung nicht substantiiert dargelegt habe. Das Urteil wird in einigen Monaten erwartet.

Zusammenfassung: Während der EuG im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes T-104/22 R Ungarn die Aussetzung der Ausführung der Entscheidung der Kommission vom 14.12.2021 gewährte, mit der gem. VO (EG) Nr. 1049/2001 teilweiser Zugang zu Schriftverkehr zwischen der Kommission und ungarischen Behörden bezüglich eines Entwurfs eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen mit dem Titel „Verbesserung des Übergangs von der Pflege im Heim zu gemeindenahen Diensten – Ersetzung der institutionellen Unterbringung bis 2023“ gewährt wurde, bis zur Entscheidung in der Hauptsache hinsichtlich der möglichen Anwendbarkeit von Art. 4 III UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 (Schutz laufender Entscheidungsprozesse) im Kontext der geteilten Mittelverwaltung und der Pflicht der Kommission zur loyalen Zusammenarbeit, wies das Gericht in der Hauptsache T-104/22 die Klage Ungarns auf Nichtigerklärung zurück. Der EuG folgte dabei nicht den Argumenten Ungarns, die Offenlegung verletze die Ausnahmen nach Art. 4 III UAbs. 1 und 4 II dritter Spiegelstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, da die geteilte Mittelverwaltung im Rahmen der ESI-Fonds keine Beteiligung der Kommission an nationalen Entscheidungen impliziere. Das Gericht wies diese Argumente zurück, da kein Entscheidungsprozess eines Unionsorgans betroffen ist, der Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen ausschließlich in die Zuständigkeit Ungarns fällt und Ungarn weder konkrete Schäden noch substantielle Beweise für den Prüfungstrias für die Art. 4-Ausnahmen vorlegen konnte.

Summary: While the General Court had granted Hungary in the interim proceedings T-104/22 R, suspension of the execution of the European Commission's decision of 14 December 2021 granting partial access to correspondence between the Commission and Hungarian authorities regarding a draft call for proposals for “Improving the Transition from Institutional Care to Community-Based Services – Replacement of Institutional Placement by 2023,” under Regulation (EC) No 1049/2001 pending the main judgment related to potential applicability of Article 4(3) of Regulation (EC) No 1049/2001 in shared management contexts and the Commission's duty of loyal cooperation. In the main Case T-104/22, Hungary's action for annulment was dismissed as the Court did not follow Hungary's arguments that the disclosure violated exceptions under Article 4(3) of Regulation (EC) No 1049/2001 (protection of ongoing decision-making processes) and Article 4(2) third indent of Regulation (EC) No 1049/2001 (protection of inspections, investigations, and audits), asserting that shared management under ESI Funds implied Commission involvement in national decisions. The Court rejected these claims, holding that no Union institution decision-making process was at stake, as the call for proposals fell exclusively under Hungarian authority, and Hungary failed to demonstrate a concretely foreseeable harm and to substantiate its arguments.



© Timo Knäbe