Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

12. März 2019*

„Zugang zu Dokumenten – Beschluss 2004/258/EG – Dokument mit dem Titel ‚Antworten auf Fragen zur Auslegung des Art. 14.4 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB' – Verweigerung des Zugangs – Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung – Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch – Überwiegendes öffentliches Interesse"

In der Rechtssache T-798/17

Fabio De Masi, wohnhaft in Hamburg (Deutschland),

Yanis Varoufakis, wohnhaft in Athen (Griechenland),

Prozessbevollmächtigter: Professor A. Fischer-Lescano,

Kläger,

gegen

Europäische Zentralbank (EZB), vertreten durch T. Filipova und F. von Lindeiner als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt H.-G. Kamann,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses der EZB vom 16. Oktober 2017, mit dem den Klägern der Zugang zu dem Dokument vom 23. April 2015 mit dem Titel „Antworten auf Fragen zur Auslegung von Art. 14.4 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB" verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Prek, des Richters F. Schalin und der Richterin M. J. Costeira (Berichterstatterin),

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

Sachverhalt

1 Mit Schreiben vom 24. April 2017 beantragten die Kläger Fabio De Masi und Yanis Varoufakis bei der Europäischen Zentralbank (EZB) nach dem Beschluss 2004/258/EG der EZB vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank (EZB/2004/3) (ABl. 2004, L 80, S. 42) in der durch die Beschlüsse 2011/342/EU der EZB vom 9. Mai 2011 (EZB/2011/6) (ABl. 2011, L 158, S. 37) und (EU) 2015/529 der EZB vom 21. Januar 2015 (EZB/2015/1) (ABl. 2015, L 84, S. 64) geänderten Fassung den Zugang zu allen externen Rechtsgutachten, die die EZB habe erstellen lassen, um ihre Beschlüsse vom 4. Februar und vom 28. Juni 2015 betreffend die Bereitstellung von Notfall-Liquiditätshilfen, die die griechische Zentralbank griechischen Banken gewährte, zu prüfen.

2 Mit Schreiben vom 31. Mai 2017 teilte die EZB den Klägern mit, dass sie keine Rechtsgutachten für die genannten Entscheidungen eingeholt habe. Ferner informierte sie die Kläger über die Existenz eines externen Rechtsgutachtens vom 23. April 2015 mit dem Titel „Responses to questions concerning the interpretation of Art. 14.4 of the Statute of the ESCB and of the ECB [(Antworten auf Fragen zur Auslegung des Art. 14.4 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken [ESZB] und der Europäischen Zentralbank [EZB])]“ (im Folgenden: streitiges Dokument).

3 Mit Schreiben vom 7. Juli 2017 beantragten die Kläger bei der EZB Zugang zu dem streitigen Dokument nach dem Beschluss 2004/258.

4 Mit Schreiben vom 3. August 2017 verwehrte die EZB den Zugang zu dem streitigen Dokument aufgrund der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Ausnahme in Bezug auf den Schutz der Rechtsberatung zum einen und der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 dieses Beschlusses enthaltenen Ausnahme für Dokumente zum internen Gebrauch zum anderen.

5 Mit Schreiben vom 30. August 2017 stellten die Kläger einen Zweitantrag für das streitige Dokument nach Art. 7 Abs. 2 des Beschlusses 2004/258.

6 Mit Schreiben vom 16. Oktober 2017 bestätigte die EZB den Beschluss vom 3. August 2017 und verweigerte den Zugang zum streitigen Dokument (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Diese Verweigerung wurde auf die gleichen Ausnahmen wie im Beschluss vom 3. August 2017 gestützt.

Verfahren und Anträge der Parteien

7 Die Kläger haben mit Klageschrift, die am 8. Dezember 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

8 Am 22. Februar 2018 hat die EZB ihre Klagebeantwortung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

9 Die Erwiderung und die Gegenerwiderung sind am 22. März 2018 bzw. am 2. Mai 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen.

10 Mit Beschluss vom 27. September 2018 hat das Gericht die EZB aufgrund von Art. 91 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts dazu verpflichtet, das streitige Dokument vorzulegen. Die EZB ist dieser Aufforderung fristgerecht nachgekommen. Gemäß Art. 104 der Verfahrensordnung ist dieses Dokument den Klägern nicht bekannt gegeben worden.

11 Das Gericht (Zweite Kammer) hat gemäß Art. 106 Abs. 3 der Verfahrensordnung beschlossen, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden.

12 Die Kläger beantragen,

– die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

– der EZB die Kosten aufzuerlegen.

13 Die EZB beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

14 Die Kläger stützen ihre Klage im Wesentlichen auf zwei Gründe: erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 und zweitens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des gleichen Beschlusses.

15 Vorab ist, was den rechtlichen Rahmen für das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EZB betrifft, festzustellen, dass in Art. 1 Abs. 2 EUV der Grundsatz der Offenheit des Entscheidungsprozesses der Europäischen Union verankert ist. Art. 15 Abs. 1 AEUV stellt insoweit klar, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln, um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen. Nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV hat jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind, das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger. Ferner werden gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 3 AEUV bestimmt, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen die Transparenz ihrer Tätigkeit gewährleisten und im Einklang mit den in Unterabs. 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten festlegen. Nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV gilt dieser Absatz für den Gerichtshof der Europäischen Union, die EZB und die Europäische Investitionsbank (EIB) nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

16 Der Beschluss 2004/258 soll, wie sich aus seinen Erwägungsgründen 2 und 3 ergibt, einen umfassenderen Zugang zu den Dokumenten der EZB als unter der Geltung des Beschlusses EZB/1998/12 der EZB vom 3. November 1998 über den Zugang der Öffentlichkeit zur Dokumentation und zu den Archiven der EZB (ABl. 1999, L 110, S. 30) gewähren, wobei gleichzeitig die Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken sowie die Vertraulichkeit bestimmter Angelegenheiten, die speziell die Erfüllung der Aufgaben der EZB betreffen, geschützt werden sollen. Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses 2004/258 verleiht daher jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der in diesem Beschluss festgelegten Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der EZB.

17 Dieses Recht unterliegt aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses bestimmten Grenzen. Insbesondere sieht Art. 4 des Beschlusses 2004/258 im Einklang mit dessen viertem Erwägungsgrund eine Ausnahmeregelung vor, die es der EZB gestattet, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, durch dessen Verbreitung eines der mit den Abs. 1 und 2 dieses Artikels geschützten Interessen beeinträchtigt würde oder das zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB oder zum Meinungsaustausch zwischen der EZB mit den nationalen Zentralbanken, den zuständigen nationalen Behörden oder den benannten nationalen Behörden bestimmt ist oder einen Meinungsaustausch zwischen der EZB und den anderen relevanten Behörden und Einrichtungen ausdrückt. Da mit den Ausnahmen vom Recht auf Zugang, wie sie in Art. 4 des Beschlusses 2004/258 geregelt sind, vom Recht auf Zugang zu Dokumenten abgewichen wird, sind sie eng auszulegen und anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. November 2012, Thesing und Bloomberg Finance/EZB, T-590/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:635, Rn. 41).

18 Die von den Klägern vorgebrachten Klagegründe sind im Licht dieser Grundsätze zu untersuchen. Das Gericht hält es für angezeigt, diese Prüfung mit dem zweiten Klagegrund zu beginnen.

19 Im Rahmen des zweiten Klagegrundes tragen die Kläger im Wesentlichen vor, dass die EZB in der angefochtenen Entscheidung die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme zum Schutz der Dokumente, die zum internen Gebrauch bestimmt seien, verkannt habe. Daher habe die EZB auch ihr Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV in Verbindung mit Art. 2 Abs.1 des Beschlusses 2004/258 verletzt.

20 Dieser Klagegrund gliedert sich in zwei Teile. Mit dem ersten Teil wird eine falsche Anwendung der Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch geltend gemacht. Mit dem zweiten Teil wird das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung des streitigen Dokuments geltend gemacht.

Zum ersten Teil des zweiten Klagegrundes: falsche Anwendung der Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch

21 Die Kläger sind, erstens, der Ansicht, dass die Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 ergebe sich, dass dieser Artikel nur auf Dokumente zum internen Gebrauch anwendbar sei; Rechtsgutachten seien ausgenommen. Letztere fielen unter eine andere Ausnahme, nämlich die in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung. Die Ausnahme zum Schutz von Rechtsberatung sei demnach *lex specialis* gegenüber der Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch.

22 Zweitens lägen jedenfalls die Anwendungsvoraussetzungen für den Schutz der Dokumente für den internen Gebrauch im vorliegenden Fall nicht vor. Dem streitigen Dokument fehle es zum einen am internen Charakter. Zum anderen habe es keinen Bezug zu einem Verwaltungs-, Gerichts- oder Legislativverfahren, in dessen Rahmen es zum internen Gebrauch als Dokument, das die endgültige Entscheidung vorbereite, bestimmt sei.

23 Drittens enthalte die angefochtene Entscheidung keine ausreichende Begründung dafür, dass ein durch die Ausnahme für Dokumente zum internen Gebrauch geschütztes Interesse beeinträchtigt würde. Zum einen entspreche die hypothetische Argumentation in der angefochtenen Entscheidung nicht den Anforderungen der Rechtsprechung, da in ihr nicht dargelegt werde, wodurch die Veröffentlichung des streitigen Dokuments den „space to think [(Reflexionsspielraum)]“ der EZB verkleinern würde. Zum anderen sei das Vorbringen zur zukünftigen Bedeutung des Dokuments nicht schlüssig, da sich der

Wortlaut des Art. 14.4 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB) (im Folgenden: Protokoll über das ESZB und die EZB) nicht geändert habe.

24 Die EZB tritt diesem Vorbringen entgegen.

25 Einleitend ist festzustellen, dass nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 der Zugang zu einem Dokument, das die EZB zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB oder im Rahmen des Meinungsaustauschs zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken, den zuständigen nationalen Behörden oder den benannten nationalen Behörden erstellt oder erhalten hat, auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert wird, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

26 Ferner ist festzustellen, dass der Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 wesentliche Unterschiede zu dem des Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) aufweist.

27 Nach der Rechtsprechung setzt die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme den Nachweis voraus, dass der Zugang zu dem Dokument für den internen Gebrauch geeignet ist, den Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs tatsächlich konkret zu beeinträchtigen, und dass diese Beeinträchtigung erheblich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 80 und 81, und vom 13. Januar 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, Rn. 172 und 173 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Zudem differenziert Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 klar danach, ob ein Verfahren abgeschlossen ist oder nicht. So fällt nach Unterabs. 1 dieser Bestimmung jedes Dokument in den Anwendungsbereich der Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat. Unterabs. 2 dieser Bestimmung sieht vor, dass die fragliche Ausnahme, nachdem der Beschluss gefasst worden ist, lediglich diejenigen Dokumente erfasst, die Stellungnahmen für den internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs enthalten (Urteil vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 78).

29 Im Rahmen der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Ausnahme ist der Nachweis einer erheblichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses hingegen nicht erforderlich. Ebenso unterscheidet dieser Artikel nicht zwischen Dokumenten für den internen Gebrauch, die ein laufendes, und solchen, die ein abgeschlossenes Verfahren betreffen.

30 So setzt die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 lediglich voraus, dass zum einen bewiesen wird, dass dieses Dokument zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB oder zum Meinungsaustausch zwischen der EZB und den betroffenen nationalen Behörden bestimmt ist, und zum anderen, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments besteht.

31 Die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme bezweckt folglich den Schutz eines Reflexionsspielraums innerhalb der EZB, der einen vertraulichen Meinungsaustausch innerhalb ihrer Beschlussorgane im Rahmen ihrer Beratungen und Vorgespräche, zum einen, und einen Raum für vertraulichen Meinungsaustausch zwischen der EZB und den betroffenen nationalen Behörden, zum anderen, ermöglicht.

32 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das streitige Dokument von der EZB bei einem externen Rechtsberater angefragt worden war und den Titel „Antworten auf Fragen zur Auslegung von Art. 14.4 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB“ trägt.

33 Ferner ergibt sich aus der angefochtenen Entscheidung, dass im streitigen Dokument die Befugnisse des EZB-Rats nach Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB geprüft werden, insbesondere die Verbote, Beschränkungen oder Bedingungen, die dieser Rat den nationalen Zentralbanken hinsichtlich der Wahrnehmung von Aufgaben außerhalb des ESZB auferlegen kann, soweit die Gefahr besteht, dass diese Aufgaben mit den Zielen und Aufgaben des ESZB nicht vereinbar sind.

34 Die genannten Gesichtspunkte stehen nicht im Widerspruch zum Inhalt des Dokuments, das dem Gericht im Rahmen der oben in Rn. 10 genannten prozessleitenden Maßnahme übermittelt wurde.

35 Unstreitig ist ebenfalls, dass, wie oben in den Rn. 4 und 6 festgestellt wurde, die EZB den Zugang zu dem streitigen Dokument in der angefochtenen Entscheidung zum einen aufgrund der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung und zum anderen der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 dieses Beschlusses vorgesehenen Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch verweigert hat.

36 Was die Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch betrifft, hat die EZB die Verweigerung des Zugangs in der angefochtenen Entscheidung wie folgt begründet:

„Das Direktorium möchte klarstellen, dass sich der vorliegende Antrag auf ein Rechtsgutachten bezieht, das in Auftrag gegeben wurde, um den Entscheidungsgremien der EZB bessere rechtliche Informationen im Hinblick auf ihre internen Überlegungen und Gespräche zu geben, und dass dieses Gutachten als solches auch durch Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses [2004/258] geschützt ist …

Das Rechtsgutachten sollte juristische Fachkenntnisse zur Klärung des rechtlichen Rahmens liefern, interne Überlegungen der Entscheidungsgremien bereichern und deren Beratungen und Diskussionen im Zusammenhang mit der [Notfall-Liquiditätshilfe (ELA)] nicht nur 2015, sondern auch in der Zukunft unterstützen. Als solches ist das Rechtsgutachten für jegliche aktuelle oder künftige Prüfung von unter Art. 14.4 [des Protokolls über das ESZB und die EZB] fallende Situationen nützlich …

Das Direktorium schließt sich der Meinung des Direktors des Generalsekretariats an, nach der die Verbreitung des Dokuments die Möglichkeit eines effektiven, informellen und vertraulichen Meinungsaustauschs zwischen den Mitgliedern der Entscheidungsgremien untergräbt und folglich den ‚space to think [Reflexionsspielraum]‘ innerhalb der EZB beschränkt. Aus dem Kontext gerissen oder isoliert betrachtet könnte dieses Rechtsgutachten möglicherweise die Unabhängigkeit der Mitglieder des EZB-Rats gefährden, die einen in Art. 130 AEUV verankerten elementaren Grundsatz darstellt; dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit [nationalen Zentralbanken], die [Notfall-Liquiditätshilfe] anbieten oder planen oder andere nationale Aufgaben wahrnehmen.“

37 Daraus ergibt sich, dass es sich bei dem streitigen Dokument um die Antwort eines externen Beraters im Rahmen einer Rechtsberatung handelte, um die ihn die EZB gebeten hatte, und dass dieses Dokument nach Ansicht der EZB dafür bestimmt war, ihren Entscheidungsgremien „bessere rechtliche Informationen“ zu geben und sie im Hinblick auf ihre internen Überlegungen und Gespräche vorab in Bezug auf Entscheidungen, die der EZB-Rat nach Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB während des Jahres 2015 und danach treffen sollte, zu „unterstützen“.

38 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB Folgendes bestimmt:

„Die nationalen Zentralbanken können andere als die [im Protokoll über das ESZB und die EZB] bezeichneten Aufgaben wahrnehmen, es sei denn, der EZB-Rat stellt mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen fest, dass diese Aufgaben nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar sind. Derartige Aufgaben werden von den nationalen Zentralbanken in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung wahrgenommen und gelten nicht als Aufgaben des ESZB."

39 Aus diesem Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB ergibt sich somit, dass der EZB-Rat das Organ ist, das u. a. für die Beschränkung der Bereitstellung von Notfall-Liquiditätshilfen durch eine nationale Zentralbank zuständig ist, wenn festgestellt wird, dass diese Bereitstellung mit den Zielen und Aufgaben des ESZB nicht vereinbar ist.

40 Zum anderen gilt nach Art. 10.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB, dass die Aussprachen in den Sitzungen des EZB-Rats vertraulich sind und nur der Rat beschließen kann, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.

41 Nach alledem ist festzustellen, dass die EZB zu Recht davon ausgehen konnte, dass das streitige Dokument ein Dokument für den internen Gebrauch im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 gewesen sei, da sie der Ansicht war, dass dieses Dokument dem EZB-Rat Informationen zur Verfügung stellen und seine Beratungen im Rahmen der ihm durch Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB übertragenen Befugnisse unterstützen solle.

42 Das weitere Vorbringen der Kläger vermag diese Wertung nicht in Frage zu stellen.

43 Erstens ist das Vorbringen der Kläger von vornherein zurückzuweisen, dass die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme auf das streitige Dokument nicht anwendbar sei, weil es ein Rechtsgutachten sei, das in den Anwendungsbereich der Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieses Beschlusses falle. Diese Feststellung wird weder durch den Wortlaut noch den Zweck der zugrunde liegenden Bestimmung gestützt.

44 Zum einen kann die EZB bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten, die sich in ihrem Besitz befinden, mehrere der in Art. 4 des Beschlusses 2004/258 enthaltenen Ablehnungsgründe berücksichtigen (vgl. entsprechend Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 113, und vom 3. Juli 2014, Rat/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Ausnahmen, mit denen die Verweigerung des Zugangs zum streitigen Dokument begründet wurde, nämlich die Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung und die Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch, jeweils einen selbständigen Verweigerungsgrund darstellen, wobei die erste Ausnahme keine *lex specialis* gegenüber der zweiten ist.

46 Zum anderen ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258, dass die genannte Ausnahme die Dokumente erfasst, die die EZB zum internen Gebrauch oder im Rahmen des Meinungsaustauschs zwischen der EZB und den nationalen Behörden erstellt oder erhalten hat, unabhängig davon, ob diese eine Rechtsberatung enthalten oder nicht.

47 Daher spielt es im Hinblick auf die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme keine Rolle, dass das streitige Dokument auch als Rechtsgutachten qualifiziert werden könnte. Im Übrigen widersprechen sich die Kläger zu diesem Punkt, da sie in der Klageschrift selbst vortragen, dass das streitige Dokument für die Anwendung von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 nicht als Rechtsberatung angesehen werden könne.

48 Zweitens ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, dass die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt seien, da das streitige Dokument zum einen kein internes Dokument und zum anderen nicht mit einem konkreten Verfahren verbunden sei.

49 Wie die EZB geltend macht, wird in der angefochtenen Entscheidung nicht vorgetragen, dass das streitige Dokument ein internes Dokument sei, sondern dass dieses Dokument für den internen Gebrauch bestimmt sei. Denn aus der angefochtenen Entscheidung geht klar hervor, dass das streitige Dokument bei einem externen Rechtsberater angefragt worden war, um juristische Fachkenntnisse zu vermitteln, die die internen Überlegungen der Entscheidungsgremien der EZB bereichern und deren Beratungen und Diskussionen unterstützen sollten (vgl. oben, Rn. 36).

50 Weiter ist das streitige Dokument zwar nicht mit einem konkreten Verfahren verbunden und stellt daher kein Dokument dar, in dessen Folge die EZB in einem konkreten Fall endgültig Stellung genommen hat. Aus der angefochtenen Entscheidung ergibt sich jedoch auch, dass dieses Dokument allgemein die Beratungen, die der EZB-Rat nach Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB während des Jahres 2015 und danach durchführen sollte, unterstützen sollte. Daher ist dieses Dokument ein vorbereitendes Dokument für den Erlass etwaiger Entscheidungen der Organe der EZB.

51 Zudem ist daran zu erinnern, dass – wie sich aus den Rn. 25 bis 31 ergibt – die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Ausnahme nicht voraussetzt, dass die EZB nachweist, dass die Verbreitung des Dokuments ihren Entscheidungsprozess erheblich beeinträchtigen würde. Die Tatsache, dass das streitige Dokument nicht mit einem konkreten Verfahren verbunden ist, reicht nicht aus, um die Anwendung dieser Ausnahme auszuschließen.

52 Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass das streitige Dokument nicht für den internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 bestimmt war.

53 Was drittens den behaupteten Verstoß gegen die Begründungspflicht betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteile vom 22. März 2001, Frankreich/Kommission, C-17/99, EU:C:2001:178, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 28. März 2017, Deutsche Telekom/Kommission, T-210/15, EU:T:2017:224, Rn. 87).

54 Ferner ist festzustellen, dass die EZB über ein weites Ermessen hinsichtlich der Frage verfügt, ob das öffentliche Interesse im Hinblick auf den Schutz der Dokumente zu ihrem internen Gebrauch durch die Offenlegung der in dem streitigen Dokument enthaltenen Informationen beeinträchtigt werden könnte. Die darauf bezogene Kontrolle der Rechtmäßigkeit durch den Unionsrichter muss sich folglich auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt zutrifft, ob bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und ob kein Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EZB, T-376/13, EU:T:2015:361, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit kommt der Erfüllung der Verpflichtung der EZB, ihre Entscheidungen hinreichend zu begründen, aufgrund der begrenzten

Kontrolle durch den Unionsrichter eine umso größere Bedeutung zu. Denn nur so kann der Unionsrichter überprüfen, ob die für die Ausübung des Ermessens maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EZB, T-376/13, EU:T:2015:361, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Im vorliegenden Fall heißt es in der angefochtenen Entscheidung, dass das streitige Dokument für den internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen des EZB-Rats bestimmt gewesen sei. Aus der angefochtenen Entscheidung ergibt sich, dass das streitige Dokument bei einem externen Rechtsberater angefragt worden war, um die Überlegungen zu bereichern und die Beratungen des EZB-Rats nach Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB im Jahr 2015 und später zu unterstützen. Nach Ansicht der EZB „untergräbt“ die Verbreitung des Dokuments „die Möglichkeit eines effektiven, informellen und vertraulichen Meinungsaustauschs zwischen den Mitgliedern der Entscheidungsgremien … und folglich den ‚space to think [Reflexionsspielraum]‘ innerhalb der EZB“. Ferner könnte die Verbreitung des streitigen Dokuments, wenn es isoliert aus dem Kontext gerissen betrachtet würde, die Unabhängigkeit der Mitglieder des EZB-Rats gefährden, die einen in Art. 130 AEUV verankerten elementaren Grundsatz darstellt (vgl. oben, Rn. 36).

56 Daraus folgt entgegen dem Vorbringen der Kläger, dass die Begründung der angefochtenen Entscheidung durchaus konkrete Angaben enthält, indem sie insbesondere die Art des streitigen Dokuments, seine Funktion und seinen Zweck innerhalb der EZB sowie die Risiken, die seine Verbreitung mit sich brächte, darlegt.

57 Zudem ist festzustellen, dass die Begründungspflicht die EZB keineswegs daran hinderte, sich auf Erwägungen, die die hypothetischen Wirkungen berücksichtigen, die die Offenlegung des streitigen Dokuments auf den Reflexionsspielraum der EZB haben könnte, zu stützen. Zum einen ist die genannte Argumentation hinreichend konkret, um die Kläger in die Lage zu versetzen, ihre Stichhaltigkeit anzugreifen, und um dem Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe zu ermöglichen. Zum anderen ist, wie die EZB vorträgt, das Fehlen einer umfangreicheren Begründung durch die Sorge gerechtfertigt, keine Informationen preiszugeben, deren Schutz die geltend gemachte Ausnahme bezweckt (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EZB, T-376/13, EU:T:2015:361, Rn. 55).

58 Die EZB hat somit ihrer Begründungspflicht Genüge getan. Soweit diese Rüge eine Begründungspflicht als wesentliches Formerfordernis betrifft, ist sie daher zurückzuweisen.

59 Soweit mit dem Vorbringen der Kläger die Stichhaltigkeit der Gründe der angefochtenen Entscheidung beanstandet werden soll, ist festzustellen, wie sich aus Rn. 41 ergibt, dass die in der angefochtenen Entscheidung genannten Gründe dafür, dass das streitige Dokument ein Dokument für den internen Gebrauch im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 war, nicht fehlerhaft erscheinen.

60 Insoweit ist hinzuzufügen, dass die EZB – entgegen dem Vorbringen der Kläger – zu Recht die hypothetischen Wirkungen berücksichtigen konnte, die die Offenlegung des streitigen Dokuments auf den Reflexionsspielraum der EZB während des Jahres 2015 und auch im Zeitraum nach 2015 haben könnte, da sich der Wortlaut des Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB nicht geändert hatte, so dass das streitige Dokument seinen Zweck erfüllte.

61 Nach alledem ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des zweiten Klagegrundes: Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung des streitigen Dokuments

62 Die Kläger machen geltend, dass, selbst wenn die Voraussetzungen der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehenen Ausnahme vorlägen, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des streitigen Dokuments gegeben wäre. Dieses überwiegende öffentliche Interesse ergebe sich, erstens, allgemein aus der Tatsache, dass die Bürger ein grundsätzliches Interesse an der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Unionsorgane hätten. Zudem gehe aus dem ersten Erwägungsgrund des Beschlusses 2004/258 hervor, dass bei größerer Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegeben sei. Zweitens ergebe sich das überwiegende öffentliche Interesse insbesondere aus dem Interesse, zu erfahren, inwieweit die EZB bei der Erstellung des „Agreement on emergency liquidity assistance [(Vereinbarung über die Notfall-Liquiditätshilfe)]“ vom 17. Mai 2017 verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen habe und wie ihre Rechtsgutachter den sich darauf beziehenden Rechtsrahmen ausgedeutet hätten. Drittens habe die EZB bei der Abwägung der betroffenen Interessen einen Rechtsfehler begangen, da sie sich auf die falsche Prämisse gestützt habe, dass das Vertraulichkeitsinteresse überwiege. Insbesondere aus Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie aus dem Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), ergebe sich, dass eine Interessenabwägung unabhängig von der Tatsache erforderlich sei, dass das Dokument, zu dem Zugang beantragt worden sei, Verwaltungstätigkeiten des Organs oder den Kernbereich seiner Tätigkeiten betreffe.

63 Die EZB tritt diesem Vorbringen entgegen.

64 Einleitend ist festzustellen, dass in den Fällen des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 die EZB erläutern muss, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des betreffenden Dokuments rechtfertigt (vgl. entsprechend Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 49, und vom 12. September 2013, Besselink/Rat, T-331/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:419, Rn. 96).

65 Die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahmeregelung beruht auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstreitenden Interessen, nämlich zum einen der Interessen, die durch die Verbreitung der betreffenden Dokumente begünstigt würden, und zum anderen derjenigen, die durch diese Verbreitung gefährdet würden. Die Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten getroffen wird, hängt davon ab, welchem Interesse im jeweiligen Fall der Vorrang einzuräumen ist (vgl. entsprechend Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 42).

66 Während es dem betreffenden Organ obliegt, die widerstreitenden Interessen abzuwägen, muss der Kläger konkret Umstände für ein solches überwiegendes öffentliches Interesse anführen. Rein allgemeine Erwägungen reichen nicht aus, um darzutun, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse den Gründen für die Verweigerung der Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente vorgeht (vgl. entsprechend Urteil vom 15. September 2016, Herbert Smith Freehills/Kommission, T-755/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:482, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Wie sich aus der angefochtenen Entscheidung ergibt, ist die EZB im vorliegenden Fall der Meinung, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des streitigen Dokuments vorliege. Sie ist erstens der Ansicht, dass das von den Klägern geltend gemachte Interesse, nämlich dass die Bürger ein Recht an der Prüfung der Rechtmäßigkeit der von der EZB erlassenen Handlungen hätten, auch wenn man das öffentliche Interesse einräume, keinen Vorrang vor den Interessen habe, die durch die Ausnahme zum Schutz von Dokumenten für den internen Gebrauch geschützt seien. Zweitens sei dem öffentlichen Interesse im vorliegenden Fall wirksamer durch den Schutz der Beratungen und internen Vorgespräche der EZB gedient gewesen, da dieser Schutz erforderlich gewesen sei, um sicherzustellen, dass die EZB ihren Aufgaben nachgehen könne. Drittens habe das streitige Dokument

keinen konkreten Beschluss der EZB zum Gegenstand und äußere sich nicht zur Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen. Viertens sei nur der Unionsrichter für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der EZB zuständig.

68 Das Vorbringen der Kläger kann diese Beurteilung nicht in Frage stellen.

69 Erstens ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, dass sich aus dem ersten Erwägungsgrund des Beschlusses 2004/258 eine größere Transparenz ergebe. Wie sich aus einer Gesamtschau der Erwägungsgründe 1 bis 3 des Beschlusses 2004/258 ergibt, ist der in diesem Beschluss vorgesehene umfassendere Zugang zur Dokumentation und zu den Archiven der EZB mit dem Erfordernis in Einklang zu bringen, insbesondere die Unabhängigkeit der EZB und die Vertraulichkeit bestimmter Angelegenheiten, die speziell die Erfüllung ihrer Aufgaben betreffen, zu schützen (vgl. oben, Rn. 16).

70 Was zweitens das Interesse der Bürger an der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Unionsorgane betrifft, ist angesichts der oben in Rn. 66 angeführten Rechtsprechung festzustellen, dass eine derart allgemeine Erwägung nicht geeignet ist, darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im vorliegenden Fall eine besondere Dringlichkeit aufweist, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung des Zugangs zu dem streitigen Dokument schwerer wiegen könnte (vgl. entsprechend Urteil vom 15. September 2016, Herbert Smith Freehills/Kommission, T-755/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:482, Rn. 74).

71 Drittens ist in Bezug auf das Interesse, zu erfahren, inwieweit die EZB bei der Erstellung der Vereinbarung über die Notfall-Liquiditätshilfe vom 17. Mai 2017 verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen hat und wie ihre Rechtsgutachter den sich darauf beziehenden Rechtsrahmen dafür ausgedeutet haben, festzustellen, dass ein solches Interesse, selbst wenn man seine öffentliche Natur einräumt, im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen ist. Wie auch die EZB geltend macht, sind die Vereinbarung und das streitige Dokument zu zeitlich weit auseinanderliegenden Daten erlassen worden und betrifft Letzteres nicht die Notfall-Liquiditätshilfe, sondern allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung des Art. 14.4 des Protokolls über das ESZB und die EZB. In diesem Zusammenhang wurde nicht nachgewiesen, dass das streitige Dokument in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Vereinbarung über die Notfall-Liquiditätshilfe stand.

72 Jedenfalls kann das Interesse am Zugang zum streitigen Dokument als angeblich vorbereitendem Dokument für die Vereinbarung über die Notfall-Liquiditätshilfe nicht dem öffentlichen Interesse vorgehen, das der Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 zugrunde liegt, nämlich dem öffentlichen Interesse am Schutz eines Reflexionsspielraums innerhalb der EZB, der einen vertraulichen Meinungsaustausch innerhalb ihrer Beschlussorgane im Rahmen ihrer Beratungen und Vorgespräche, zum einen, und einen Raum für vertraulichen Meinungsaustausch zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden, zum anderen, ermöglicht. Da die Vereinbarung über die Notfall-Liquiditätshilfe außerdem ein öffentliches Dokument war, konnten die Kläger diese im Hinblick auf die Abwägung der verschiedenen verfolgten Ziele und die Ausdeutung des sich darauf beziehenden Rechtsrahmens durch die EZB bei deren Abfassung prüfen.

73 Nach alledem ist der zweite Teil des zweiten Klagegrundes und daher der zweite Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

74 Da die EZB ihre Weigerung, Zugang zu dem streitigen Dokument zu gewähren, zu Recht auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme vom Recht auf Zugang stützen konnte, erübrigt sich die Prüfung des ersten Klagegrundes über die in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 vorgesehene Ausnahme vom Recht auf Zugang.

75 Die Klage ist daher insgesamt als unbegründet abzuweisen.

Kosten

76 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

77 Da die Kläger unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag der EZB die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Herr Fabio De Masi und Herr Yanis Varoufakis tragen neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Zentralbank (EZB).

Prek Schalin Costeira

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. März 2019.

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
M. Prek