Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Mittlere Kammer)

30. September 2026 * [i]

„Vollzug des Unionshaushalts – Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 – Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union – Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 – Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn – Art. 2 Abs. 2 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 – Verbot für die Kommission, rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts unterhaltenen Einrichtungen einzugehen – Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 – Begründungspflicht – Rechtssicherheit – Berechtigtes Vertrauen – Verteidigungsrechte – Intensität der gerichtlichen Kontrolle – Verhältnismäßigkeit – Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein – Art. 16 der Charta der Grundrechte – Grundsatz der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung – Einrede der Rechtswidrigkeit“

In der Rechtssache T-133/23,

**Állatorvostudományi Egyetem** mit Sitz in Budapest (Ungarn), vertreten durch Rechtsanwalt V. Łuszcz und Rechtsanwältin K. Bendzsel-Varga,

Klägerin,

unterstützt durch

**Ungarn**, vertreten durch M. Fehér als Bevollmächtigten,

Streithelfer,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch E. Rebasti, G. Rugge und L. Vétillard als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Europäisches Parlament**, vertreten durch R. Crowe und U. Rösslein als Bevollmächtigte,

und durch

* Verfahrenssprache: Englisch.

**Europäische Kommission**, vertreten durch J. Baquero Cruz und D. Drambozova als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DAS GERICHT (Mittlere Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas, der Richterin M. J. Costeira, der Richter L. Truchot und J. Schwarcz, der Richterin M. Kancheva, der Richter U. Öberg (Berichterstatter) und P. Zilgalvis, der Richterin E. Tichy-Fisslberger sowie des Richters S. Verschuur,

Kanzlerin: S. Spyropoulos, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens, insbesondere des Beschlusses vom 4. April 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Rat und Kommission (T-133/23, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:212),

auf die mündliche Verhandlung vom 10. September 2025

folgendes

## Urteil

1 Mit ihrer Klage nach Art. 263 AEUV beantragt die Klägerin, die Állatorvostudományi Egyetem, im Wesentlichen, Art. 2 Abs. 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022 über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn (ABl. 2022, L 325, S. 94) (im Folgenden: angefochtene Bestimmung) für nichtig zu erklären, mit dem der Rat der Europäischen Union es der Europäischen Kommission untersagt hat, bei der Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung eine rechtliche Verpflichtung mit auf der Grundlage des Közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (Gesetz Nr. IX von 2021 über Trusts von öffentlichem Interesse, die im öffentlichen Auftrag tätig werden [*Magyar Közlöny* 2021/75., im Folgenden: ungarisches Gesetz IX]) eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Die Klägerin ist eine 1787 gegründete, auf Veterinärmedizin spezialisierte Universität, die sich in Budapest (Ungarn) befindet. Bis 2021 wurde sie als öffentliche Hochschule vom ungarischen Staat unterhalten, kontrolliert und teilfinanziert.

3 Die Bestimmungen des ungarischen Gesetzes IX führten zum Ausschluss der Klägerin aus dem Kreis der direkt vom Staat verwalteten und finanzierten Einrichtungen ab 1. August 2021. Ihre Gründungs- und Verwaltungsrechte wurden auf einen Trust von öffentlichem Interesse übertragen. Die Klägerin wurde in die Marek József Alapítvány (Stiftung Marek József) eingegliedert.

4 Am 24. November 2021 richtete die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 4 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. 2020, L 433 I, S. 1) ein Auskunftsersuchen an Ungarn.

5 Am 15. Dezember 2022 erließ der Rat im Anschluss an den Austausch zwischen Ungarn und der Kommission den Durchführungsbeschluss 2022/2506, der zum einen auf dem Vorschlag COM(2022) 485 final der Kommission vom 18. September 2022 für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn (im Folgenden: Vorschlag der Kommission) beruhte und zum anderen auf der Mitteilung COM(2022) 687 final der Kommission an den Rat vom 30. November 2022 über die von Ungarn gemäß der Verordnung 2020/2092 zum Schutz des Haushalts der Union notifizierten Abhilfemaßnahmen (im Folgenden: Mitteilung der Kommission).

6 Mit dem Durchführungsbeschluss 2022/2506 stellte der Rat u. a. fest, dass die in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 festgelegten Voraussetzungen erfüllt seien und nahm deshalb Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn an. Diese Verstöße betrafen die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Strafverfolgung, Interessenkonflikte, die Korruptionsbekämpfung und die Trusts von öffentlichem Interesse.

7 Die zwei vom Rat angenommenen Maßnahmen bestanden zum einen in einer durch Art. 2 Abs. 1 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 vorgegebenen Aussetzung von 55 % der Mittelbindungen für drei kohäsionspolitische Programme im Zeitraum 2021-2027 und zum anderen in einem durch die angefochtene Bestimmung auferlegten Verbot für die Kommission, im Zusammenhang mit einer in direkter oder indirekter Mittelverwaltung durchgeführten Finanzierung aus Unionsmitteln neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.

8 Der Durchführungsbeschluss 2022/2506 sieht hierzu in der angefochtenen Bestimmung vor, dass, „[w]enn die Kommission den Haushaltsplan der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a und c der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 ausführt, … keine rechtlichen Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX … eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen eingegangen [werden]“. Der Durchführungsbeschluss 2022/2506 trat am 16. Dezember 2022 in Kraft.

## Anträge der Parteien

9 Im Anschluss an die Aufforderung des Gerichts in der mündlichen Verhandlung, die Tragweite ihrer Anträge zu verdeutlichen, beantragt die Klägerin im Wesentlichen,

– die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären;

– hilfsweise, die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären, soweit sie sie betrifft;

– dem Rat und gegebenenfalls den Streithelfern zur Unterstützung des Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

10 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

11 Ungarn beantragt, der Klage stattzugeben.

12 Das Europäische Parlament beantragt, die Klage abzuweisen.

## Rechtliche Würdigung

### *Zur Zulässigkeit der im Laufe des Verfahrens vorgelegten Unterlagen*

13 Am 28. Oktober 2024 hat die Klägerin dem Gericht folgende Dokumente vorgelegt, um den Ausführungen des Rates in der Gegenerwiderung entgegenzutreten: eine Mitteilung der nationalen Agentur Tempus, die für die Verwaltung von Programmen für internationale Zusammenarbeit, insbesondere Erasmus+, zuständig ist, über die Höhe der Stipendien dieses Programms (Anlage R.1), eine auf dem Förder- und Ausschreibungsportal der Website der Kommission als „FAQ“ (häufig gestellte Fragen) veröffentlichte Mitteilung der Kommission vom 2. September 2024 (Anlage R.2) sowie eine ehrenwörtliche Erklärung des leitenden Beraters des Rektors der Klägerin über die Gewährung von Stipendien im Rahmen des Programms Erasmus+ (Anlage R.3).

14 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, vertritt die Ansicht, dass diese Beweise gemäß Art. 85 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts unzulässig seien.

15 Gemäß Art. 85 Abs. 3 der Verfahrensordnung können die Hauptparteien, sofern die Verspätung der Vorlage gerechtfertigt ist, ausnahmsweise noch vor Abschluss des mündlichen Verfahrens oder vor einer Entscheidung des Gerichts, ohne mündliches Verfahren zu entscheiden, Beweise oder Beweisangebote vorlegen.

16 Der Gegenbeweis und die Erweiterung der Beweisangebote im Anschluss an einen Gegenbeweis der Gegenpartei in der Gegenerwiderung sind jedoch von der Präklusionsvorschrift von Art. 85 Abs. 1 und 3 der Verfahrensordnung nicht erfasst. Diese Vorschrift betrifft nämlich neue Beweismittel und ist im Zusammenhang mit Art. 92 Abs. 7 der Verfahrensordnung zu sehen, wonach Gegenbeweis und Erweiterung der Beweisangebote ausdrücklich vorbehalten bleiben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Dezember 1998, Baustahlgewebe/Kommission, C-185/95 P, EU:C:1998:608, Rn. 72, und vom 13. Dezember 2018, Monolith Frost/EUIPO – Dovgan [PLOMBIR], T-830/16, EU:T:2018:941, Rn. 21).

17 Im vorliegenden Fall wurde mit den in Rede stehenden Dokumenten auf neue Ausführungen und Beweisangebote des Rates in der Gegenerwiderung reagiert. Der Rat hat in der Gegenerwiderung nämlich ausgeführt, dass trotz der Vergabe- und Förderunterlagen, auf die die Klägerin in ihrer Erwiderung Bezug genommen habe, das Risiko bestehe, dass die Unionsmittel aufgrund früherer Entscheidungen von Trusts von öffentlichem Interesse nicht ordnungsgemäß verwendet oder veruntreut würden. Mögliche Interessenkonflikte innerhalb dieser Trusts könnten etwa die Gefahr einer Einflussnahme auf die Auswahl der Studierenden im Rahmen des Programms Erasmus+ mit sich bringen, indem ein politisches Kriterium eingeführt werde. Zur Stützung

dieses Vorbringens hat der Rat einen Artikel vorgelegt. Außerdem hat er die Relevanz der Rechtsvorschriften betreffend Zusammenschlüsse bestritten, auf die sich die Klägerin in ihrer Erwiderung gestützt hatte. Die Anlagen R.1 bis R.3 wurden somit vorgelegt, um auf dieses Vorbringen des Rates zu antworten. Sie können daher nicht mit der Begründung für unzulässig erklärt werden, dass sie unter Verstoß gegen Art. 85 Abs. 3 der Verfahrensordnung im Rahmen des Antrags auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung vorgelegt worden seien.

18 Vor diesem Hintergrund ist die Präklusionsvorschrift von Art. 85 Abs. 1 und 3 der Verfahrensordnung auf die fraglichen Beweisangebote nicht anwendbar, so dass diese zulässig sind.

***Zur Zulässigkeit des nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens geltend gemachten Klagegrundes***

19 Am 13. Mai 2025 hat die Klägerin im Laufe des Verfahrens einen Schriftsatz gemäß den Art. 84 und 88 der Verfahrensordnung eingereicht. Darin hat sie den Klagegrund eines Verstoßes gegen die Art. 20 und 21 AEUV geltend gemacht und sich dazu auf rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte gestützt, die erst nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens zutage getreten seien, nämlich die Verkündung des Urteils vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18).

20 Der Klägerin zufolge waren die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmung auf die Mobilität der Studierenden der Universität im Rahmen des Programms Erasmus+ zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage noch nicht klar, da die Studierenden zumindest bis Ende Juli 2024 weiterhin am Programm Erasmus+ teilnehmen konnten. Außerdem sei, da über den gesamten Sommer 2024 Verhandlungen zwischen der Kommission und der ungarischen Regierung geführt worden seien, erst im September 2024 nach Einreichung der Erwiderung klar geworden, dass der Durchführungsbeschluss 2022/2506 auch für das Mobilitätsprogramm Erasmus+ gelte.

21 Das Urteil vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18), zeige, dass die angefochtene Bestimmung im vorliegenden Fall die Freizügigkeit der Studierenden der Klägerin beschränke und bestätige das Recht dieser Studierenden, am Programm Erasmus+ teilzunehmen.

22 Hilfsweise macht die Klägerin geltend, dass ihr auf das Urteil vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18), gestütztes Vorbringen jedenfalls als Erweiterung ihres ersten und ihres zweiten Klagegrundes zu betrachten sei.

23 Der Rat, unterstützt durch die Kommission und das Parlament, hält diesen Klagegrund für unzulässig.

24 Nach Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind, oder eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Klagegrundes darstellen und in engem Zusammenhang mit diesem stehen (Urteil vom 19. Mai 1983, Verros/Parlament, 306/81, EU:C:1983:143, Rn. 9; vgl. auch Urteil vom 7. November 2019, Intas Pharmaceuticals/EUIPO – Laboratorios Indas [INTAS], T-380/18, EU:T:2019:782, Rn. 26 [nicht veröffentlicht] und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der Klagegrund eines Verstoßes gegen die Art. 20 und 21 AEUV nicht im Stadium der Klageschrift geltend gemacht wurde und nicht als Erweiterung des ersten und des zweiten Klagegrundes angesehen werden kann, mit denen ein Verstoß gegen die Verordnung 2020/2092, gegen die Begründungspflicht sowie gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gerügt wird. Er stellt daher einen neuen Klagegrund im Sinne von Art. 84 der Verfahrensordnung dar.

26 Was das Vorliegen eines neuen tatsächlichen Gesichtspunkts betrifft, geht aus der angefochtenen Bestimmung klar und unbedingt hervor, dass sie es der Kommission untersagt, ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 neue rechtliche Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen einzugehen. Somit hatte die Klägerin, auch wenn nach dem Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 das Personal der Klägerin, das bereits am Programm Erasmus+ teilnahm, dies weiterhin tun konnte, ab der Veröffentlichung dieses Beschlusses Kenntnis des Umstands, dass die Kommission ab Inkrafttreten dieses Beschlusses nicht mehr in der Lage sein werde, neue rechtliche Verpflichtungen mit ihr einzugehen, u. a. im Rahmen des Programms Erasmus+, und dass ihre Studierenden und die weiteren potentiellen Begünstigten dieses Programms von der angefochtenen Bestimmung betroffen seien.

27 Zum Vorliegen eines neuen rechtlichen Gesichtspunkts ist darauf hinzuweisen, dass ein im Laufe des Verfahrens ergangenes Urteil nicht als neuer Gesichtspunkt geltend gemacht werden kann, da das Unionsrecht in diesem Urteil grundsätzlich nur *ex tunc* ausgelegt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 1997, FFSA u. a./Kommission, T-106/95, EU:T:1997:23, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 In diesem Zusammenhang war zum Zeitpunkt der Verkündung des Urteils vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18), in den Art. 165 und 179 AEUV bereits vorgesehen, dass das Ziel der Bildungs- und Forschungspolitik in der „Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden“ bestehe, sowie in der Schaffung „ein[es] europäische[n] Raum[s] der Forschung …, in dem Freizügigkeit für Forscher herrsch[e] und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht w[ü]rden“.

29 Im Übrigen ergibt sich aus den Rn. 38 bis 40 des Urteils vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18), dass dieses lediglich eine ständige Rechtsprechung zur Bedeutung des Grundsatzes der Personenfreizügigkeit im Bildungsbereich bestätigt. Dies gilt umso mehr, als der Gerichtshof in diesem Urteil auf seine frühere Rechtsprechung Bezug nimmt, was deren Beständigkeit zum Ausdruck bringt.

30 Unter diesen Umständen kann das Urteil vom 16. Januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-Stipendium) (C-277/23, EU:C:2025:18), nicht als ein erst im Laufe des Verfahrens zutage getretener rechtlicher Gesichtspunkt im Sinne von Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung angesehen werden.

31 Der nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens geltend gemachte Klagegrund ist somit als unzulässig zurückzuweisen.

*Zur Begründetheit der Klagegründe*

32 Die Klägerin stützt sich auf vier Klagegründe. Mit dem ersten macht sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092, gegen die Begründungspflicht und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend, mit dem zweiten eine Verletzung der Unschuldsvermutung und einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, mit dem dritten einen Verstoß gegen das in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV verankerte Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, und mit dem vierten einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie gegen die Verteidigungsrechte.

33 Im Rahmen des ersten, des zweiten und des vierten Klagegrundes erhebt die Klägerin hilfsweise eine Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung 2020/2092 für den Fall, dass diese dahin ausgelegt werden sollte, dass sie auf eine bestimmte Gruppe von Personen abzielende Maßnahmen zulässt, ohne die Möglichkeit individueller Ausnahmen vorzusehen.

34 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung das Gericht das Vorbringen eines Klägers anhand seines Inhalts und nicht anhand seiner rechtlichen Einordnung auszulegen und folglich die Gründe und Argumente der Klage rechtlich selbst einzustufen hat (Urteil vom 17. Januar 2024, Troy Chemical Company und Troy/Kommission, T-297/21, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:13, Rn. 48).

35 Vor diesem Hintergrund hat die Klägerin aus der Sicht des Gerichts im Wesentlichen sieben Klagegründe erhoben: erstens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht, zweitens einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie gegen die Verteidigungsrechte, drittens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092, viertens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, fünftens einen Verstoß gegen das in Art. 16 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV verankerte Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, sechstens eine Verletzung der Unschuldsvermutung und einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sowie siebtens, hilfsweise, eine Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung 2020/2092.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht*

36 Die Klägerin, unterstützt durch Ungarn, macht geltend, dass weder der Vorschlag der Kommission, noch ihre Mitteilung, noch der Durchführungsbeschluss 2022/2506 ausreichend begründet seien.

37 Zunächst führt die Klägerin aus, dass die Begründung des Vorschlags der Kommission, der Mitteilung der Kommission und des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 nicht erkennen lasse, inwiefern die geltend gemachte Gefahr von Interessenkonflikten die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtige oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohe, da das Leitungsorgan von Trusts von öffentlichem Interesse bei der Ausführung des Haushaltsplans in direkter oder indirekter Mittelverwaltung keine Rolle spiele. Sodann macht sie geltend, dass der Begründung nicht zu entnehmen sei, warum die Universitäten von der angefochtenen Bestimmung betroffen seien, da die finanzielle Beziehung zwischen der Universität und dem Trust nicht geprüft worden sei, obwohl diese Einrichtungen separate Haushalte hätten. Schließlich deute nichts in der Begründung darauf hin, dass das

Kriterium des tatsächlichen Zusammenhangs zwischen dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung oder Gefahr einer Beeinträchtigung des Unionshaushalts angewandt worden sei.

38 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

39 Art. 296 Abs. 2 AEUV bestimmt, dass die Rechtsakte mit einer Begründung zu versehen sind und auf die in den Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug nehmen.

40 Nach einer ständigen Rechtsprechung handelt es sich bei der in Art. 296 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht um ein wesentliches Formerfordernis, das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört (vgl. Urteil vom 10. September 2024, Kommission/Irland u. a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, Rn. 389 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Ein Rechtsakt ist im Sinne der förmlichen Begründungspflicht unzureichend begründet, wenn er nicht erkennen lässt, warum, auf welcher Grundlage oder aus welchem Grund er erlassen wurde. Es kann sein, dass die Begründung eines Rechtsakts, die die Gründe und die Rechtfertigung für seinen Erlass angibt, zwar hinreichend bekannt und verständlich ist, aber nicht ausreicht, um den Rechtsakt rechtlich zu rechtfertigen, da sie nicht substantiiert, schlüssig oder mit den geltenden Bestimmungen vereinbar ist (Urteil vom 24. Januar 2024, Veritas/Kommission, T-602/22, EU:T:2024:26, Rn. 18).

42 Außerdem muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung dem Wesen des betreffenden Rechtsakts entsprechen und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Hierzu brauchen in der Begründung nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen von Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil vom 10. September 2024, Kommission/Irland u. a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, Rn. 391 und 392 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung muss also klar und eindeutig die genauen Gründe und die konkreten Gesichtspunkte zum Ausdruck bringen, auf die sich der Rat für den Erlass der angefochtenen Bestimmung gestützt hat, insbesondere in Bezug auf die von ihm geltend gemachten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und die Gründe, aus denen diese Verstöße aus seiner Sicht die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

44 Zunächst ist dieser Klagegrund, was die unzureichende Begründung des Vorschlags und der Mitteilung der Kommission betrifft, als ins Leere gehend zurückzuweisen. Nach der oben in Rn. 42 wiedergegebenen Rechtsprechung ist nämlich die Einhaltung der Begründungspflicht nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen, dessen Nichtigerklärung beantragt wird, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln. Dieser Kontext, zu dem u. a. der Vorschlag des betreffenden Rechtsakts

gehört, kann für sich allein und ohne Berücksichtigung der in diesem Rechtsakt enthaltenen Begründung die Nichtigerklärung dieses Rechtsakts nicht rechtfertigen (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 250). Obwohl der Vorschlag und die Mitteilung der Kommission zum Kontext des Erlasses des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 gehören, kann somit im vorliegenden Fall die möglicherweise unzureichende Begründung dieser Dokumente für sich allein und ohne Berücksichtigung der Begründung des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 dessen Nichtigerklärung nicht rechtfertigen.

45 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es im 11. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 heißt:

„[Es] bestehen Bedenken hinsichtlich der Nichtanwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und der Vorschriften über Interessenkonflikte auf ‚Trusts von öffentlichem Interesse' und die von ihnen verwalteten Einrichtungen sowie hinsichtlich der mangelnden Transparenz bei der Verwaltung der in diesen Trusts gehaltenen Vermögenswerte. Diese Probleme und ihr wiederholtes Auftreten im Laufe der Zeit zeigen, dass die ungarischen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, Entscheidungen, die gegen geltendes Recht in Bezug auf … Interessenkonflikte verstoßen, zu verhindern und somit das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen. Sie stellen Verstöße gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, und lassen Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung aufkommen."

46 Außerdem bestimmt der 43. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506:

„[Trotz einiger Gesetzesänderungen hindert d]er [ungarische] Rechtsrahmen … jedoch hochrangige Beamte, einschließlich hochrangiger politischer Führungskräfte der Nationalversammlung und der autonomen Einrichtungen Ungarns, nach wie vor nicht daran … Leitungsorganen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse anzugehören. Zudem hat Ungarn mit Wirkung vom 1. November 2022 die Möglichkeit für hochrangige politische Führungskräfte (im Wege einer Ausnahme vom allgemeinen Verbot) wieder eingeführt, andere vergütete Tätigkeiten auszuüben, unter anderem in Leitungsorganen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse. Der Rat ist der Auffassung, dass aus diesen Gründen, die in der Mitteilung der Kommission näher erläutert werden, die Schwachstellen des Rechtsrahmens in Verbindung mit den neuen legislativen Entwicklungen den möglichen Interessenkonflikt, den die Abhilfemaßnahmen beheben sollten, noch verschärfen und daher nicht geeignet sind, die ursprünglich von der Kommission geäußerten Bedenken auszuräumen."

47 Der 62. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 sieht schließlich vor:

„Was die festgestellten Verstöße in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse betrifft, hat der Rechtsrahmen in Ungarn, wie oben dargelegt, Schwachstellen aufgewiesen, die das Risiko von Interessenkonflikten, das mit der Abhilfemaßnahm[e] behoben werden sollte, nicht behoben haben. In Anbetracht dessen, dass die Abhilfemaßnahme ungeeignet ist, besteht nach wie vor ein Risiko für den Unionshaushalt, das am besten durch ein Verbot, im Rahmen von Programmen mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen, behoben werden kann …"

48 Aus den Erwägungsgründen 11, 43 und 62 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ergibt sich somit, dass der gerügte Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht, unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt und des Grundsatzes der Gewaltenteilung beurteilt wird und im vorliegenden Fall durch das Vorliegen potentieller Interessenkonflikte zum Ausdruck kommt.

49 Der mutmaßliche Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beruht auf einer tatsächlichen Situation und dem ungarischen Rechtsrahmen, der hochrangige Beamte, einschließlich hochrangiger politischer Führungskräfte nicht daran hindert, Leitungsorganen von durch das ungarische Gesetz IX eingerichteten Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse anzugehören. Dieser Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wird dadurch erschwert, dass Ungarn mit Wirkung vom 1. November 2022 für hochrangige politische Führungskräfte die Möglichkeit wieder eingeführt hat, andere vergütete Tätigkeiten auszuüben, unter anderem in Leitungsorganen von durch dieses Gesetz geschaffenen Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse.

50 Der Rat hat somit die Gründe, aus denen die angefochtene Bestimmung erlassen wurde, hinreichend detailliert und substantiiert dargelegt.

51 Das Vorbringen der Klägerin, dass Trusts von öffentlichem Interesse im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung des Unionshaushalts keinen Einfluss auf die Unionsmittel hätten und diese Mittel ohnehin direkt an die Universitäten gingen, ist zurückzuweisen, da es dazu dient, die Stichhaltigkeit der angefochtenen Bestimmung in Frage zu stellen, nicht ihre Begründung. Das gilt auch für das Vorbringen der Klägerin zum tatsächlichen Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung bzw. drohenden Beeinträchtigung des Unionshaushalts.

52 Folglich ist der Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht geltend gemacht wird, zum Teil als ins Leere gehend und zum Teil als unbegründet zurückzuweisen.

*Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie gegen die Verteidigungsrechte*

53 Die Klägerin macht geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße, da sie erst durch die Veröffentlichung dieser Bestimmung im *Amtsblatt der Europäischen Union* von ihren Auswirkungen Kenntnis erlangt habe. Diese Bestimmung verstoße auch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, da sowohl die Aussetzung der Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarung, für die das Auswahlverfahren bereits abgeschlossen gewesen sei, als auch die Aussetzung der jährlichen Verlängerung der Finanzhilfevereinbarungen nicht vorhersehbar gewesen sei. Außerdem seien ihre Verteidigungsrechte nicht gewahrt worden, da die ungarischen Hochschuleinrichtungen, die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten würden, vor der Annahme der angefochtenen Bestimmung nicht konsultiert worden seien.

54 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

55 Was als Erstes den Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit betrifft, gebietet dieser Grundsatz nach ständiger Rechtsprechung, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen haben können – klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar sind. Insbesondere verlangt dieser Grundsatz, dass eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und dass die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können (vgl. Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 319 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Diese Erfordernisse sind jedoch weder dahin zu verstehen, dass sie ein Organ der Union darin hindern, im Rahmen einer Bestimmung eines von ihm erlassenen Rechtsakts einen abstrakten Rechtsbegriff zu verwenden, noch dahin, dass sie gebieten, dass in einer solchen abstrakten Bestimmung die verschiedenen konkreten Fälle genannt werden, auf die sie angewandt werden kann, sofern das Organ nicht alle diese Fälle im Voraus bestimmen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 320 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Eine Bestimmung eines Unionsrechtsakts verstößt also nur dann wegen ihres Mangels an Klarheit gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, wenn sie derart unklar ist, dass die Rechtsunterworfenen etwaige Zweifel in Bezug auf die Reichweite oder den Sinn dieser Rechtsnorm nicht mit hinreichender Sicherheit ausräumen können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. April 2005, Belgien/Kommission, C-110/03, EU:C:2005:223, Rn. 31, und vom 22. Mai 2007, Mebrom/Kommission, T-216/05, EU:T:2007:148, Rn. 108).

58 Im vorliegenden Fall sieht die angefochtene Bestimmung vor, dass, „[w]enn die Kommission den Haushaltsplan der Union … ausführt, … keine rechtlichen Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX … eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen eingegangen [werden]“.

59 Somit geht aus der angefochtenen Bestimmung hervor, dass der Umstand, dass die Klägerin eine Einrichtung ist, die von einem auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX eingerichteten Trust von öffentlichem Interesse unterhalten wird, die Kommission daran hindert, im Rahmen der Ausführung des Unionshaushalts in direkter oder indirekter Mittelverwaltung rechtliche Verpflichtungen mit der Klägerin einzugehen.

60 Die angefochtene Bestimmung ist also hinreichend klar und bestimmt und genügt damit den Erfordernissen der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit.

61 Dieses Ergebnis wird durch das Vorbringen der Klägerin, dass sie erst am Tag der Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom Inhalt der angefochtenen Bestimmung Kenntnis erlangt habe, nicht in Frage gestellt. Aus diesem tatsächlichen Gesichtspunkt folgt nämlich nicht, dass die Klägerin nicht in der Lage gewesen wäre, ihre Rechte und Pflichten genau zu kennen, oder dass die Anwendung dieser Bestimmung unvorhersehbar gewesen wäre.

62 Was als Zweites den Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes betrifft, kann sich als Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit jeder auf diesen Grundsatz berufen, bei dem ein Unionsorgan durch klare Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2020, Rat/K. Chrysostomides & Co. u. a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P und C-604/18 P, EU:C:2020:1028, Rn. 178 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass die Klägerin nicht geltend machen kann, im Fall eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durch Ungarn berechtigte Erwartungen gehabt zu haben, im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung neue Finanzmittel der Union gewährt zu bekommen. Sie hat im Übrigen nicht dargetan, hierfür klare Zusicherungen erhalten zu haben.

64 Als Drittes sind zu dem von der Klägerin geltend gemachten Verstoß gegen die Verteidigungsrechte und das Recht auf Anhörung die nachfolgenden Feststellungen zu treffen.

65 Erstens ergibt sich zur Frage, ob eine Anhörung der von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhaltenen ungarischen Hochschuleinrichtungen erforderlich war, aus Art. 5 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506, dass dieser Beschluss an Ungarn gerichtet ist. Art. 6 Abs. 1 bis 9 der Verordnung 2020/2092 legt das von der Kommission zu befolgende Verfahren sowie die verschiedenen Arten des Austauschs mit dem betroffenen Mitgliedstaat fest. Die Kommission wird durch keine Bestimmung verpflichtet, eine andere Partei anzuhören als den betroffenen Mitgliedstaat.

66 Zweitens ist das Recht auf Anhörung in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert und umfasst insbesondere das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird.

67 Das Anhörungsrecht gehört zu den Verteidigungsrechten, deren Wahrung einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt, der auch dann Anwendung findet, wenn eine spezifische Regelung hierzu fehlt. Dieser Grundsatz gebietet es, dass die Adressaten von Entscheidungen, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt zu den zu ihren Lasten angenommenen Gesichtspunkten, auf die solche Entscheidungen gestützt werden, in sachdienlicher Weise vorzutragen (vgl. Urteil vom 28. Oktober 2021, Vialto Consulting/Kommission, C-650/19 P, EU:C:2021:879, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Das Recht auf Anhörung im Rahmen eines eine bestimmte Person betreffenden Verwaltungsverfahrens, das auch dann beachtet werden muss, wenn es an einer Regelung für das betreffende Verfahren fehlt, lässt sich jedoch nicht auf ein Verfahren übertragen, das zum Erlass einer Maßnahme allgemeiner Geltung führt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Kommission, C-259/22 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2023:513, Rn. 50, und vom 11. September 2002, Alpharma/Rat, T-70/99, EU:T:2002:210, Rn. 388 und die dort angeführte Rechtsprechung), wie etwa des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 4. April 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Rat und Kommission, T-133/23, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:212, Rn. 41).

69 Insbesondere bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung verlangen nach den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, wie dem Anspruch auf Anhörung, Konsultierung und Information, weder der Prozess ihrer Ausarbeitung noch diese Rechtsakte selbst die Beteiligung der betroffenen Personen. Anders verhält es sich dann, wenn eine ausdrückliche Bestimmung des Rechtsrahmens, der den Erlass dieses Rechtsakts regelt, einer betroffenen Person ein solches Verfahrensrecht verleiht (Urteil vom 22. Juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Kommission, C-259/22 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2023:513, Rn. 51; vgl. auch Urteil vom 19. Dezember 2019, Probelte/Kommission, T-67/18, EU:T:2019:873, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Das in Art. 6 Abs. 1 bis 9 der Verordnung 2020/2092 vorgesehene Verfahren für die Annahme geeigneter Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts kennt lediglich die Verpflichtung, den betroffenen Mitgliedstaat zu konsultieren und sieht verschiedene Arten des Austauschs zwischen der Kommission und diesem Mitgliedstaat vor. Die Klägerin bestreitet im Übrigen nicht, dass dieses Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Außerdem ergibt sich im vorliegenden Fall aus den Erwägungsgründen 1, 2, 6 und 8 bis 10 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506, dass die Kommission mit den ungarischen Behörden im Dialog stand, bevor sie ihren Vorschlag an den Rat richtete.

71 Ergänzend ist anzuführen, dass die Kommission und der Rat nicht geltend gemacht haben, dass es zu einzelnen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, systemischem Betrug oder konkreten Interessenkonflikten gekommen sei, in die die Klägerin involviert gewesen sei und die die Annahme konkreter Maßnahmen nach der Verordnung 2020/2092 rechtfertigten, was dazu geführt hätte, dass ihr Recht auf Anhörung zu wahren gewesen wäre. Der bloße Umstand, dass die Klägerin aufgrund schwerwiegender, systemischer Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die von der Kommission und vom Rat geltend gemacht werden, von der angefochtenen Bestimmung gleichermaßen betroffen ist wie andere Begünstigte, verschafft ihr kein solches besonderes Verfahrensrecht.

72 Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass sich die Klägerin nicht mit Erfolg auf eine Verletzung ihres Rechts auf Anhörung stützen kann.

73 Der vorliegende Klagegrund ist demnach, soweit er einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes betrifft, als unbegründet, und, soweit er die Verteidigungsrechte betrifft, als ins Leere gehend zurückzuweisen.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092*

74 Die Klägerin, unterstützt durch Ungarn, macht geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 verstoße.

75 Die Kommission und der Rat hätten die Voraussetzungen für die Annahme der Maßnahme gemäß der angefochtenen Bestimmung, nämlich die Feststellung eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, eine ernsthaft drohende, hinreichend unmittelbare Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der Union oder des Schutzes ihrer finanziellen Interessen, insbesondere das Vorliegen eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen diesem Verstoß und einer solchen Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung, nicht belegt.

76 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

77 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 der Verordnung 2020/2092 die Voraussetzungen für die Annahme geeigneter Maßnahmen gemäß dieser Verordnung festlegt.

78 Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 sind solche geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn gemäß ihrem Art. 6 festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

79 Nach Art. 6 der Verordnung 2020/2092 ist es Sache der Kommission, in einer schriftlichen Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat die Tatsachen und die spezifischen Gründe darzulegen, auf denen ihre Feststellungen beruhen, denen zufolge hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass die Voraussetzungen gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung erfüllt sind (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 338), insbesondere aber, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, wobei ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen diesen Verstößen und einer solchen Beeinträchtigung oder ernsthaft drohenden Beeinträchtigung vorliegen muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 111 und 147).

80 Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verhinderung von Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 verlangt, dass die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder die finanziellen Interessen der Union „ernsthaft“ zu beeinträchtigen drohen, was bedeutet, dass die Kommission und der Rat nachweisen müssen, dass sich dieses Risiko im Zusammenhang mit Umständen oder Verhaltensweisen von Behörden im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung 2020/2092 mit hoher Wahrscheinlichkeit verwirklichen wird (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 299).

81 Aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung 2020/2092 geht schließlich hervor, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die die Annahme geeigneter Maßnahmen nach dieser Verordnung rechtfertigen können, die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a bis h aufgeführten Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betreffen müssen, soweit sie für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind.

82 Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung 2020/2092 bezieht sich ausdrücklich auf sämtliche anderen Umstände und Verhaltensweisen von Behörden, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind.

83 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Wendung „andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden“ in Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung 2020/2092 im Licht von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a bis g und Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung sowie der verfahrensrechtlichen Vorgaben gemäß Art. 6 Abs. 1 bis 9 dieser Verordnung auszulegen ist. Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung 2020/2092 hat nicht zur Folge, dass die in diesem Abs. 2 enthaltene Aufzählung der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nicht abschließend ist, da diese Umstände abstrakt und allgemein definiert sind (Urteil vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 252 bis 255; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 178 und 334).

84 Aus einer Gesamtbetrachtung von Art. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 ergibt sich also, dass für die Rechtfertigung der Annahme geeigneter Maßnahmen nach dieser Verordnung der Rat und die Kommission konkret belegen müssen, dass i) hinreichende Gründe für die Feststellung vorliegen, dass in einem Mitgliedstaat gegen mindestens einen der in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen worden ist, ii) dieser Verstoß mindestens einen der von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung erfassten Umstände, die einer mitgliedstaatlichen Behörde zuzurechnen sind, oder mindestens eine der von dieser Bestimmung erfassten Verhaltensweisen einer solchen Behörde betrifft, soweit diese Umstände

oder Verhaltensweisen für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder für den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, und iii) dieser Verstoß diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz dieser finanziellen Interessen beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht, und zwar hinreichend unmittelbar, d. h. aufgrund eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen den Verstößen und der Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 288).

85 Um zu ermitteln, ob die angefochtene Bestimmung gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 verstößt, wie es die Klägerin geltend macht, ist folglich anhand ihres Vorbringens zu prüfen, ob die durch die Verordnung 2020/2092 und die Rechtsprechung festgelegten Erfordernisse eingehalten wurden.

– *Zur Intensität der gerichtlichen Kontrolle*

86 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, macht geltend, dass die Organe über ein weites Ermessen verfügen, um die Maßnahmen zu bestimmen, die sie für geeignet erachten, um Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat zu beheben.

87 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass angesichts der Komplexität der Angelegenheiten und der den Haushalt betreffenden Maßnahmen, die im vorliegenden Fall Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle seien, sowohl ihr selbst als auch dem Rat für ihre Beurteilungen in diesem Zusammenhang ein weites Ermessen eingeräumt und die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränkt werden müsse.

88 Der Rat und die Kommission haben in der mündlichen Verhandlung jedoch eingeräumt, dass es sich bei der in Art. 4 der Verordnung 2020/2092 vorgesehenen Voraussetzung des Vorliegens eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit um eine Rechtsfrage handele, die einer strikten gerichtlichen Kontrolle durch die Unionsgerichte unterliegen müsse.

89 Die Klägerin, unterstützt durch Ungarn, macht geltend, dass das Gericht im vorliegenden Fall eine umfassende gerichtliche Kontrolle durchzuführen habe.

90 Zunächst weist das Gericht darauf hin, dass die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, auf die sich die Union gründet, bedeuten, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen mit dem AEU-Vertrag im Einklang stehen, mit dem ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen wurde, das dem Gerichtshof der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe zuweist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23 und 24).

91 Im Rahmen dieser gerichtlichen Kontrolle haben die Unionsgerichte Rechtsfragen umfassend zu prüfen, einschließlich der Auslegung von Rechtsvorschriften anhand objektiver Kriterien sowie der Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Anwendung einer solchen Vorschrift erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. November 2022, Kambodscha und CRF/Kommission, T-246/19, EU:T:2022:694, Rn. 45).

92 Im Übrigen ist in den Fällen, in denen die Organe der Union über ein weites Ermessen verfügen, insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der hoch komplexen wirtschaftlichen, technischen oder wissenschaftlichen tatsächlichen Umstände bei der Festlegung von Art und Umfang der von ihnen

erlassenen Maßnahmen, die Ausübung dieses Ermessens nicht der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Im Rahmen dieser Kontrolle müssen die Unionsgerichte prüfen, ob die Ausübung dieses Ermessens nicht offensichtlich fehlerhaft ist oder einen Ermessensmissbrauch darstellt oder ob die Unionsbehörden die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten haben. In einem solchen Kontext dürfen die Unionsgerichte die Beurteilung der tatsächlichen Umstände wirtschaftlicher, wissenschaftlicher oder technischer Natur, wie sie die nach den Verträgen allein mit dieser Aufgabe betrauten Organe vorgenommen haben, nämlich nicht durch ihre eigene ersetzen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Kommission, C-326/05 P, EU:C:2007:443, Rn. 75 und 76, vom 4. Mai 2023, EZB/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, Rn. 55, und vom 1. August 2025, Frankreich und Kommission/CWS Powder Coatings u. a., C-71/23 P und C-82/23 P, EU:C:2025:601, Rn. 106 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die Unionsgerichte insbesondere nicht nur die sachliche Richtigkeit, die Zuverlässigkeit und die Kohärenz der angeführten Beweise prüfen, sondern auch kontrollieren, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen waren, und ob sie die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen (vgl. Urteil vom 4. Mai 2023, EZB/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94 Was hingegen die Ermittlung von Sachverhalten betrifft, die nicht komplexer wirtschaftlicher, technischer oder wissenschaftlicher Natur sind, bleibt die durch die Unionsgerichte ausgeübte gerichtliche Kontrolle umfassend (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. September 2020, Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate/Kommission, T-549/19, EU:T:2020:444, Rn. 47 [nicht veröffentlicht]).

95 Wie es sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, hat der Unionsgesetzgeber dem Rat und der Kommission keineswegs ein unbeschränktes Recht eingeräumt, nach Maßgabe politischer Erwägungen die Beachtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu prüfen oder jeden festgestellten Verstoß gegen diese Grundsätze pauschal mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts in Verbindung zu bringen. Vielmehr hat der Unionsgesetzgeber die Einleitung des Verfahrens von den in den Rn. 77 bis 84 des vorliegenden Urteils dargelegten Kriterien abhängig gemacht, die gewährleisten, dass die Beurteilungen dieser Organe in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen und nicht politischer, sondern rechtlicher Natur sind (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 358).

96 Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Verpflichtung der Kommission und des Rates, bei der Prüfung, ob die Annahme geeigneter Maßnahmen gerechtfertigt ist, einen evidenzbasierten Ansatz zu verfolgen und die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen zu beachten, der umfassenden gerichtlichen Kontrolle durch die Unionsgerichte unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 149, und vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 167, 202 und 286).

97 Es kann daher nicht geltend gemacht werden, dass es sich bei der im vorliegenden Fall durchzuführenden gerichtlichen Kontrolle um eine eingeschränkte Kontrolle handelt.

– *Zum Vorliegen von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit*

98 Die Klägerin legt in ihrer Klageschrift ausdrücklich dar, kein Argument zum Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 2 der Verordnung 2020/2092 betreffend Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorzubringen.

99 Tatsächlich wendet sie sich jedoch gegen das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, soweit sie der Kommission und dem Rat zur Last legt, im Allgemeinen von den Universitäten und konkret durch sie selbst begangene Verstöße rechtlich nicht hinreichend nachgewiesen zu haben. Außerdem seien die Bedenken hinsichtlich der Anwendung der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu Interessenkonflikten auf Trusts von öffentlichem Interesse durch die von Ungarn notifizierten Abhilfemaßnahmen ausgeräumt worden.

100 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

101 Wie sich aus der oben in Rn. 84 wiedergegebenen Rechtsprechung ergibt, besteht die erste Voraussetzung für die Annahme von Maßnahmen zum Schutz des Haushalts gemäß der Verordnung 2020/2092 im Nachweis eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung.

102 Erstens ist zum Vorbringen der Klägerin, wonach die Bedenken hinsichtlich der Anwendung der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu Interessenkonflikten auf Trusts von öffentlichem Interesse durch die von Ungarn notifizierten Abhilfemaßnahmen ausgeräumt worden seien, darauf hinzuweisen, dass der Rat in den Erwägungsgründen 3 und 11 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ausgeführt hat, dass die Kommission ursprünglich Bedenken hinsichtlich der Nichtanwendung der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu Interessenkonflikten auf Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen verwalteten Einrichtungen gehabt habe.

103 Im 29. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 heißt es, dass die von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zusammengenommen grundsätzlich geeignet sein könnten, die Probleme in Bezug auf systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, das Risiko von Interessenkonflikten und Bedenken gegenüber Trusts von öffentlichem Interesse anzugehen.

104 Das Gericht kommt folglich zu dem Schluss, dass die schwerwiegenden systemischen Schwächen in den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge aufgrund der Nichtanwendung der Vorschriften zu Interessenkonflikten und zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen verwalteten Einrichtungen durch die Abhilfemaßnahmen Ungarns behoben wurden. Sie sind daher als solche und soweit sie nur Trusts von öffentlichem Interesse betreffen nicht mehr Gegenstand der vom Rat im Durchführungsbeschluss 2022/2506 geltend gemachten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die das Gericht im vorliegenden Fall prüft.

105 Zweitens ist zum Vorliegen von Verstößen durch von Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltene Einrichtungen im Allgemeinen oder durch die Klägerin im Besonderen darauf hinzuweisen, dass sowohl einzelne als auch systemische Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit von der Verordnung 2020/2092 erfasst sind.

106 Die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a bis h der Verordnung 2020/2092 als Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne dieser Verordnung genannten Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden umfassen nämlich sowohl einzelne als auch systemische Umstände und Verhaltensweisen. Außerdem können gemäß dem 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung nicht nur einzelne Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch Verstöße, die weit verbreitet sind oder auf wiederholte Handlungen oder Unterlassungen von Behörden oder auch auf allgemeine Maßnahmen, die diese Behörden ergriffen haben, zurückzuführen sind, den finanziellen Interessen der Union schweren Schaden zufügen.

107 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass in Fällen, in denen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die ihrem Wesen nach systemisch sein könnten, auch die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, der Union nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, dass sie die zum Schutz dieser wirtschaftlichen Haushaltsführung oder dieser finanziellen Interessen erforderlichen Mittel anwendet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 362).

108 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass sich gemäß den Erwägungsgründen 11, 43 und 62 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 der Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit aus tatsächlichen Umständen und aus dem ungarischen Rechtsrahmen ergebe, der hochrangige Beamte, einschließlich hochrangiger politischer Führungskräfte, nicht daran hindere, Leitungsorganen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse anzugehören, was das Risiko möglicher Interessenkonflikte erhöhe.

109 Außerdem wird im 58. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ausdrücklich ausgeführt, dass „es sich bei den festgestellten Unregelmäßigkeiten um systemische Verstöße handelt“.

110 Hierzu heißt es in Rn. 128 des Vorschlags der Kommission, dass, „[w]as die Natur der Verstöße angeht, …die Bewertung der Verstöße, … die für Interessenkonflikte in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse relevant [seien], nach Auffassung der Kommission zu dem Schluss [führe], dass diese Probleme auf Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, insbesondere gegen Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung … 2020/2092, hindeute[te]n, da sie willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen der Behörden nicht verhinder[te]n, korrigier[t]en oder sanktionier[t]en und nicht sicherstell[t]en, dass keine Interessenkonflikte vorl[ä]gen“.

111 In Rn. 57 ihres Vorschlags hat die Kommission außerdem die Ansicht vertreten, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit insbesondere die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung 2020/2092 genannten Umstände beträfen, also „andere Umstände …, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung [seien]“, die in diesem Fall in einem erhöhten Risiko von Interessenkonflikten bestünden, das darauf zurückzuführen sei, dass hochrangige politische Führungskräfte Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse angehörten.

112 Außerdem heißt es in Rn. 130 des Vorschlags der Kommission:

„[D]ie festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit [betreffen] wichtige Teile des öffentlichen Sektors in Ungarn …, d. h. alle öffentlichen Stellen, die Unionsmittel ausführen, die öffentliche Auftraggeber sein oder werden können, sowie alle Trusts von

öffentlichem Interesse, die zwar private Einrichtungen sind, aber ein Ziel von öffentlichem Interesse verfolgen, wie Bildung, Forschung, Umwelt- und Klimaschutz und Schutz des kulturellen Erbes. Somit sind die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit systembedingt und weitverbreitet und daher schwerwiegender Natur."

113 Schließlich hat die Kommission in Rn. 142 ihres Vorschlags ausgeführt, dass es praktisch nicht umsetzbar sei, dass sich das Verbot, im Rahmen jeglicher Programme mit direkter und indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und jeglichen von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen, nur auf bestimmte Trusts von öffentlichem Interesse und bestimmte von ihnen unterhaltenen Einrichtungen beziehe, oder dass partiell rechtliche Verpflichtungen mit solchen Einrichtungen eingegangen würden.

114 Aus Rn. 70 der Mitteilung der Kommission ergibt sich nämlich, dass der Umstand, dass hochrangige Beamte und hochrangige politische Führungskräfte den Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse angehören können, „eine Situation [schafft], in der [diese] hochrangige[n] politische[n] Führungskräfte an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Auszahlung öffentlicher Mittel an Einrichtungen, bei denen sie selbst beschäftigt sind und über wichtige Entscheidungsbefugnisse verfügen, teilhaben können". Wie vom Rat bestätigt haben die Trusts von öffentlichem Interesse kraft der Art ihrer gesetzlichen Ausgestaltung einen entscheidenden Einfluss auf und eine entscheidende Kontrolle über die von ihnen unterhaltenen Einrichtungen, so dass diese beiden Einrichtungen in der Praxis eine untrennbare Einheit bilden. Folglich ist jede Entscheidung über die Nutzung von Unionsmitteln durch eine Einrichtung, die von einem Trust von öffentlichem Interesse verwaltet wird, vom Risiko möglicher Interessenkonflikte im Zusammenhang mit den Trusts von öffentlichem Interesse betroffen.

115 Aus dem Durchführungsbeschluss 2022/2506 im Licht des Vorschlags und der Mitteilung der Kommission ergibt sich daher, dass sich die Bedenken bezüglich der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gegen den auf Trusts von öffentlichem Interesse anwendbaren Rechtsrahmen, insbesondere die Organisation, die Funktionsweise und den systemischen Transparenzmangel im Zusammenhang mit der Verwaltung von Mitteln durch diese Trusts und die von ihnen unterhaltenen Einrichtungen richteten und nicht gegen von den Trusts oder den von ihnen unterhaltenen Einrichtungen, darunter die Klägerin, begangenen einzelnen Verstößen.

116 Folglich mussten die Kommission und der Rat, da die vom Rat geltend gemachten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im vorliegenden Fall systemisch waren, keine einzelnen Verstöße jeder betroffenen Einrichtung gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nachweisen. Die Annahme von Maßnahmen, mit denen die systemischen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit behoben werden sollten, würde durch diese Auslegung nämlich unmöglich gemacht.

117 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission und der Rat gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 in Verbindung mit u. a. Art. 3 Buchst. b dieser Verordnung die Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung rechtlich hinreichend nachgewiesen haben. Diese Verstöße bestehen in einem ernsthaften Risiko möglicher Interessenkonflikte aufgrund des ungarischen Rechtsrahmens, der es hochrangigen Beamten und hochrangigen politischen Führungskräften erlaubt, den Leitungsorganen von durch das ungarische Gesetz IX eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse anzugehören, und sind systemischer Art, da Ungarn nicht in der Lage oder nicht willens ist, Entscheidungen zu verhindern, die gegen das für Interessenkonflikte geltende Recht verstoßen.

118 In diesem Zusammenhang erforderte die Feststellung des Vorliegens eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zwecks Annahme der angefochtenen Bestimmung keinen Nachweis einzelner, durch Einrichtungen wie die Klägerin oder die Trusts, die diese Einrichtungen unterhalten, begangener Verstöße.

119 Das Vorbringen der Klägerin zu den Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ist somit zurückzuweisen.

*– Zum Erfordernis einer Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts oder des Schutzes der finanziellen Interessen der Union*

120 Als Erstes macht die Klägerin geltend, dass im Rahmen von Projekten mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung weder die ungarischen Trusts von öffentlichem Interesse noch die von solchen Trusts unterhaltenen Einrichtungen mit der Durchführung dieser Projekte betraut seien. Somit sei es nicht ihre Aufgabe, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu veröffentlichen, die Vorschläge zu bewerten, Finanzhilfevereinbarungen zu unterzeichnen, die Durchführung der Projekte zu überwachen, die Ergebnisse zu kontrollieren und zu bewerten, Kontrollen durchzuführen oder die Konformität dieser Projekte sicherzustellen. Dies sei vielmehr Sache der Kommission oder anderer mit der Durchführung betrauter Einrichtungen.

121 Ungarn macht insoweit geltend, dass die Kommission während des Verfahrens, das zum Erlass des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 geführt habe, in keiner Weise dargelegt habe, inwiefern sich etwaige Interessenkonflikte konkret auf die Verwendung von Unionsmitteln auswirkten. Bei Programmen wie Erasmus+ oder Horizont Europa überwache die Kommission von Amts wegen das Funktionieren der Programme und die Verwendung der Mittel aus dem Unionshaushalt. Ungarn bestreitet also, dass potenzielle Interessenkonflikte ein tatsächliches Risiko für die Unionsmittel darstellen könnten.

122 Dieses Vorbringen beruht jedoch auf einer falschen Annahme. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin fallen nämlich sowohl ungarische Trusts von öffentlichem Interesse als auch von solchen Trusts unterhaltene Einrichtungen unter die angefochtene Bestimmung, weil sie mit der Durchführung von Projekten mit indirekter Mittelverwaltung betraut werden könnten, aber auch als Begünstigte dieser Projekte mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung.

123 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die angefochtene Bestimmung auf der Anwendung einer der in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 vorgesehenen Maßnahmen beruht. Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii dieser Verordnung kann, wenn die Kommission den Haushaltsplan der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Art. 62 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1) ausführt und es sich bei dem Empfänger von Mitteln aus diesem Haushalt um eine staatliche Einrichtung handelt, der Rat der Kommission das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen mit dieser Einrichtung verbieten. Die Klägerin wendet sich nicht gegen die im 22. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 getroffene Feststellung, dass

Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltene Einrichtungen als staatliche Einrichtungen gelten, die Begünstigte der Projekte mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung sein könnten.

124 Als Zweites macht die Klägerin geltend, dass die Trusts von öffentlichem Interesse und die Mitglieder ihrer Leitungsorgane keinen Zugang zu einer unmittelbaren Finanzierung aus Unionsmitteln hätten, die von solchen Trusts unterhaltene Einrichtungen erhielten.

125 Nach Art. 22 Abs. 4 des ungarischen Gesetzes IX kann entsprechend der Gründungsurkunde einer ungarischen Hochschuleinrichtung der Trust von öffentlichem Interesse über beträchtliche Befugnisse in Bezug auf Haushalts-, operative und organisatorische Angelegenheiten dieser Einrichtung verfügen.

126 Die Befugnisse von Trusts von öffentlichem Interesse, die ungarische Hochschuleinrichtungen unterhalten, ergeben sich aus dem Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Gesetz Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) (*Magyar Közlöny* 2011/165., im Folgenden: ungarisches Gesetz CCIV), das für alle ungarischen Hochschuleinrichtungen gilt. Mit den Art. 12 und 73 dieses Gesetzes werden die Befugnisse zwischen dem Leitungsorgan der Hochschuleinrichtung und den unterhaltenden Einrichtungen, also gegebenenfalls den Trusts von öffentlichem Interesse, aufgeteilt.

127 Insoweit sieht Art. 12 Abs. 3 des ungarischen Gesetzes CCIV grundsätzlich vor, dass es Sache des Leitungsorgans ist, insbesondere den Haushalt, die Jahresabschlüsse sowie die Regeln betreffend die Organisation und die Funktionsweise der Hochschuleinrichtung anzunehmen.

128 Art. 73 Abs. 1 des ungarischen Gesetzes CCIV bestimmt, dass, sofern nichts anderes vorgesehen ist, die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Kontrolle durch die unterhaltenden Einrichtungen immer gleich sind, unabhängig davon, welche Einrichtung diese Rechte ausübt und diesen Pflichten nachkommt. So ergibt sich aus Art. 73 Abs. 3 dieses Gesetzes, dass die unterhaltenden Einrichtungen u. a. die Befugnis haben, die Gründungsurkunde der Hochschuleinrichtung anzunehmen und abzuändern sowie die Regeln betreffend die Organisation und die Funktionsweise der Hochschuleinrichtung zu überprüfen.

129 Schließlich heißt es in Art. 94 Abs. 6 des ungarischen Gesetzes CCIV, dass abweichend von Art. 12 Abs. 3 und Art. 73 Abs. 3 dieses Gesetzes die Gründungsurkunde einer privaten Hochschuleinrichtung u. a. vorsehen kann, dass die unterhaltende Einrichtung dem Haushalt der Hochschuleinrichtung, ihren Jahresabschlüssen sowie den Regeln über ihre Organisation und Funktionsweise zuzustimmen hat.

130 Aus der Gesamtheit der in den Rn. 125 bis 129 genannten Bestimmungen ergibt sich, dass entgegen dem Vorbringen der Klägerin die durch das ungarische Gesetz IX eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse sowie die hochrangigen Beamten und die hochrangigen politischen Führungskräfte, die den Leitungsorganen dieser Trusts angehören, einen entscheidenden Einfluss auf von solchen Trusts unterhaltene Einrichtungen und somit auf die unmittelbare Finanzierung aus Unionsmitteln ausüben können, die solche Einrichtungen aufgrund eigener wirtschaftlicher Interessen, religiöser, berufsbezogener, politischer oder familiärer Präferenzen oder Zugehörigkeiten erhalten.

131 Als Drittes macht die Klägerin geltend, dass der im Durchführungsbeschluss 2022/2506 angeführte Interessenkonflikt keine Unionsmittel betreffe.

132 Hierzu wird im 43. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ausgeführt, dass die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhaltenen ungarischen Hochschuleinrichtungen von Unionsfinanzierungen ausgeschlossen sind, und zwar aufgrund von drohenden Interessenkonflikten, die darauf zurückzuführen sind, dass hochrangige Beamte und hochrangige politische Führungskräfte den Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse angehören können.

133 Somit ergibt sich entgegen dem Vorbringen der Klägerin aus dem Durchführungsbeschluss 2022/2506, dass hochrangige Beamte und hochrangige politische Führungskräfte, die Leitungsorganen von ungarischen Trusts von öffentlichem Interesse angehören, einen entscheidenden Einfluss auf Einrichtungen ausüben könnten, die von diesen Trusts unterhalten werden, und damit auf die unmittelbare Finanzierung aus Unionsmitteln, die solche Einrichtungen erhalten.

134 Folglich ist das Vorbringen der Klägerin, dass der Rat eine ernsthaft drohende Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der Union oder des Schutzes ihrer finanziellen Interessen nicht hinreichend unmittelbar nachgewiesen habe, zurückzuweisen.

*– Zum Vorliegen eines tatsächlichen und hinreichend unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und seinen Auswirkungen auf den Unionshaushalt*

135 Die Klägerin führt aus, dass die Kommission und der Rat keinen tatsächlichen und hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und einer Beeinträchtigung oder ernsthaft drohenden Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts oder des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nachgewiesen hätten.

136 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, beantragt, dieses Vorbringen zurückzuweisen.

137 Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 ist für die Annahme geeigneter Maßnahmen festzustellen, dass die Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Nach dieser Voraussetzung muss also ein „tatsächlicher Zusammenhang“ zwischen diesen Verstößen und einer solchen Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung festgestellt werden (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 165).

138 Aus den Erwägungsgründen 58 und 62 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 geht hervor, dass, da die von Ungarn notifizierten Abhilfemaßnahmen ungeeignet seien, um die systemischen Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit zu beheben, nach wie vor ein schwerwiegendes Risiko für den Unionshaushalt bestehe, da diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar bedrohten.

139 In Rn. 33 des Vorschlags der Kommission heißt es in diesem Zusammenhang, dass die Gründung privatrechtlicher Einrichtungen, denen der Staat erhebliche öffentliche Vermögenswerte überlassen habe, möglicherweise eine mangelnde öffentliche Kontrolle über die Funktionsweise und die Leitung dieser Einrichtungen zur Folge habe.

140 Außerdem weist die Kommission in Rn. 142 ihres Vorschlags darauf hin, dass sich die Ausnahmeregelung für Mitglieder von Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse, die die Einhaltung der Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte betreffe, auf sämtliche Mittel auswirken könne, die diese Einrichtungen möglicherweise ausführten oder verwalteten.

141 Ebenso schaffe gemäß Rn. 70 der Mitteilung der Kommission die von Ungarn ab dem 1. November 2022 wieder eingeführte Ausnahme, dass hochrangige politische Führungskräfte den Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse angehören dürften, eine Situation, in der diese hochrangigen politischen Führungskräfte an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Auszahlung öffentlicher Mittel an Einrichtungen teilhaben könnten, deren Organen sie angehörten und in denen sie über wichtige Entscheidungsbefugnisse verfügten.

142 Schließlich bestünden nach Rn. 154 Punkt vi) der Mitteilung der Kommission „nach wie vor erhebliche Risiken in Bezug auf eine Reihe anderer Fragen, nämlich: … die weitere Erleichterung – nach der Bewertung der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme durch die Kommission im September – der Präsenz hochrangiger Beamter in den Vorständen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse, deren Zweck darin besteh[e], hohe Beträge von öffentlichen Mitteln auszuzahlen“.

143 Im vorliegenden Fall stellt das Gericht angesichts der Ausführungen in den vorstehenden Rn. 138 bis 142 fest, dass die Klägerin von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten und vom Leitungsorgan dieses Trusts kontrolliert wird, dessen Mitglieder auf unbestimmte Zeit von der Exekutive ernannt werden. Systemisch betrachtet besteht daher eine tatsächliche und ernsthafte Gefahr, dass die Entscheidungen über die Entwicklung von Hochschulstudiengängen und -ausbildungen sowie von der Union finanzierte Forschungs- und Entwicklungsprojekte politisch unmittelbar beeinflusst oder aus solchen Gründen einfach nicht mehr unterstützt werden.

144 Daher ist festzustellen, dass ohne die angefochtene Bestimmung die Trusts, denen hochrangige Beamte, einschließlich hochrangiger politischer Führungskräfte, angehören können, und die von diesen Trusts unterhaltenen Einrichtungen Mittel aus dem Unionshaushalt erhalten könnten. Wie es sich aus Rn. 125 oben ergibt, können Trusts von öffentlichem Interesse über beträchtliche Befugnisse in Bezug auf Haushalts-, operative und organisatorische Angelegenheiten der von ihnen unterhaltenen Einrichtungen, darunter die Klägerin des vorliegenden Falles, verfügen.

145 Außerdem besteht ein tatsächliches Risiko, dass das Personal, das an aus dem Unionshaushalt finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprojekten oder Hochschulprojekten beteiligt ist, auf der Grundlage seiner politischen Ausrichtung durch das Leitungsorgan der Trusts von öffentlichem Interesse oder die Universitätsleitung ausgewählt werden kann.

146 Daher können die Trusts von öffentlichem Interesse im Rahmen der Programme Erasmus+ und Horizont Europa bei der Auszahlung von Unionsmitteln an die Endbegünstigten eine Rolle spielen. Es besteht somit ein tatsächliches Risiko, dass politische, wirtschaftliche oder persönliche Interessenkonflikte die Wahl dieser Begünstigten beeinträchtigen.

147 Im Übrigen hat der Rat zu Recht geltend gemacht, dass im Fall des Programms Erasmus+ ein tatsächliches und systemisches Risiko bestehe, dass sich Interessenkonflikte auf die Auswahl der unterstützten Studierenden auswirkten, insbesondere auf die Auswahl und gegenseitige Anerkennung der wählbaren, in anderen Mitgliedstaaten belegten Kurse, so dass über die Beurteilung des akademischen Wertes hinausgehende Überlegungen in den Auswahlprozess Eingang fänden.

148 Der Rat hat außerdem, ohne dass die Klägerin oder Ungarn dem ernsthaft widersprochen hätten, in Bezug auf die Umsetzung von Finanzhilfen nach dem Programm Horizont Europa ausgeführt, dass die im Wege von Vergabeverfahren erfolgende Auswahl von Anbietern für die Verwirklichung von Projekten im Rahmen dieses Programms, die im Hinblick auf die Mittel für wissenschaftliche Projekte vielfach bedeutend seien, dem Risiko einer unzulässigen Einflussnahme ausgesetzt sei. Der ungarische Rechtsrahmen wirke sich auch auf die Einstellung von Personal und auf andere Personalverwaltungsvorgänge aus. Angesichts der Allgegenwärtigkeit von politischer Kontrolle und dem Risiko von Interessenkonflikten könne es bei sämtlichen internen Prozessen, akademischen Verfahren und in die Verwendung von Unionsmitteln eingebundenen Verwaltungsstrukturen zu einer Einflussnahme von außen kommen, was zu einer unsachgemäßen Verwendung von Unionsmitteln führen könne.

149 Der Schutz der finanziellen Interessen der Union setzt jedoch voraus, dass ihre finanziellen Ressourcen nicht für die Finanzierung von Einrichtungen von öffentlichem Interesse der Mitgliedstaaten, etwa Trusts oder von diesen unterhaltenen Einrichtungen, verwendet werden, deren Funktionsweise gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstößt.

150 Folglich haben die Kommission und der Rat im vorliegenden Fall entgegen dem Vorbringen der Klägerin rechtlich hinreichend dargelegt, dass zwischen den geltend gemachten schwerwiegenden und systemischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts bzw. dem Schutz ihrer finanziellen Interessen ein tatsächlicher und hinreichend direkter Zusammenhang besteht.

151 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Vorbringen, dass im Durchführungsbeschluss 2022/2506 kein tatsächlicher und hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und seinen Auswirkungen auf den Unionshaushalt nachgewiesen worden sei, als unbegründet zurückzuweisen ist. In der Folge ist der Klagegrund des Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092 insgesamt zurückzuweisen.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

152 Die Klägerin, unterstützt durch Ungarn, macht geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

153 Sie stützt sich dazu auf acht Argumente. Erstens hätte die Kommission im Rahmen von Projekten mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung die Situation der Trusts von öffentlichem Interesse und der von ihnen unterhaltenen Einrichtungen unterschiedlich beurteilen müssen, je nachdem, ob es sich um Begünstigte oder um mit der Durchführung dieser Projekte betraute Einrichtungen handele. Zweitens habe sich der Rat für den Erlass des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 fälschlicherweise auf die Problematik der Anwendung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse gestützt. Drittens sei die angenommene Maßnahme im Hinblick auf die Art der Finanzierung und die Art der förderfähigen Kosten nicht die am wenigsten belastende. Viertens stelle der Durchführungsbeschluss 2022/2506 die Wirksamkeit der fairen Verfahren zur Auswahl und Zuweisung von Finanzierungen aus Unionsmitteln in Frage. Fünftens sei die angefochtene Bestimmung im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig. Sechstens habe der Rat keine Möglichkeit vorgesehen, individuelle Ausnahmen zu gewähren. Siebtens hätte der Rat jeden Trust von öffentlichem Interesse und die von ihm unterhaltenen Einrichtungen einzeln prüfen

müssen. Achtens hätten die Kommission und der Rat die Möglichkeit einer anteiligen Kürzung von Mitteln entsprechend der Art, der Dauer, der Schwere und des Umfangs der Verstöße nicht geprüft.

154 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

155 Im 62. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 hat der Rat die Ansicht vertreten, dass das durch mögliche Interessenkonflikte innerhalb der Trusts von öffentlichem Interesse verursachte, schwerwiegende Risiko für den Unionshaushalt am besten durch die angefochtene Bestimmung behoben werde, also durch ein Verbot für die Kommission, bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen. Aus der Sicht des Rates steht eine solche Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem, was für die Verwirklichung des Ziels des Schutzes des Unionshaushalts vor sich aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat ergebenden Beeinträchtigungen oder drohenden Beeinträchtigungen unbedingt erforderlich ist.

156 Das Gericht weist darauf hin, dass die nach der Verordnung 2020/2092 getroffenen Maßnahmen gemäß ihrem Art. 5 Abs. 3 verhältnismäßig sein müssen. Sie werden unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union festgelegt. Der Art, der Dauer, der Schwere und dem Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wird gebührend Rechnung getragen. Die Maßnahmen sind – soweit möglich – auf die durch die Verstöße beeinträchtigten Handlungen der Union ausgerichtet. Daraus folgt, dass die Maßnahmen strikt im Verhältnis zur Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt oder die finanziellen Interessen der Union stehen müssen (Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 302).

157 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört und in Art. 5 Abs. 4 EUV sowie in Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte verankert ist, verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteil vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 340; vgl. auch Urteil vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 353 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

158 Als Erstes ist zu prüfen, ob die angefochtene Bestimmung erforderlich und angemessen ist.

159 Hierzu hat die Klägerin dem Gericht nichts vorgelegt, was die Eignung der angefochtenen Bestimmung in Frage stellen würde, das Ziel des Schutzes des Unionshaushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu erreichen.

160 Konkret hat sich die Klägerin darauf beschränkt, geltend zu machen, dass die Kommission im Rahmen von Projekten mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung die Situation der Trusts von öffentlichem Interesse und der von ihnen unterhaltenen Einrichtungen unterschiedlich hätte beurteilen müssen, je nachdem, ob es sich um Begünstigte oder um mit der Durchführung dieser Projekte betraute Einrichtungen handele.

161 Wie in den Rn. 122 und 123 ausgeführt, beruht dieses Vorbringen jedoch auf einer unzutreffenden Annahme, da sowohl die ungarischen Trusts von öffentlichem Interesse als auch die von ihnen unterhaltenen Einrichtungen nicht nur aufgrund des Umstands unter die angefochtene Bestimmung fallen, dass sie mit der Durchführung von in indirekter Mittelverwaltung aus dem Unionshaushalt finanzierten Projekten betraut werden können, sondern auch, weil sie Empfänger von Mitteln aus dem Unionshaushalt sein können, die der Durchführung von Projekten im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung dienen.

162 Außerdem geht das Vorbringen der Klägerin, wonach sich der Rat zum Erlass des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 fälschlicherweise auf die Problematik der Anwendung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse gestützt habe, ins Leere. Wie nämlich oben in Rn. 104 dargelegt, hat der Rat in Bezug auf diese Problematik keine Bedenken mehr.

163 Vor diesem Hintergrund kann das Vorbringen der Klägerin die Untauglichkeit der angefochtenen Bestimmung nicht aufzeigen und ist daher zurückzuweisen.

164 Als Zweites macht die Klägerin zur zwingenden Erforderlichkeit der angefochtenen Bestimmung geltend, dass es sich bei der ergriffenen Maßnahme nicht um die am wenigsten belastende handele. Um auszuschließen, dass Hochschuleinrichtungen den Unionshaushalt vollziehen können, hätte es genügt, das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen mit Hochschuleinrichtungen in ihrer Eigenschaft als Finanzierungseinrichtungen oder -stellen zu untersagen, und sie damit von der Gruppe der Einrichtungen gemäß Art. 62 Abs. 1 Buchst. c Ziff. v bis vii der Verordnung 2018/1046 auszuschließen.

165 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit der angefochtenen Bestimmung das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen nicht untersagt wird, um auszuschließen, dass die Hochschuleinrichtungen den Unionshaushalt vollziehen können, sondern vielmehr, wie es sich aus der angefochtenen Bestimmung und dem 22. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ergibt, damit die Trusts von öffentlichem Interesse und die von solchen Trusts unterhaltenen Einrichtungen nicht länger Begünstigte von Programmen der Union mit direkter und indirekter Mittelverwaltung oder mit der Durchführung dieser Programme betraute Einrichtungen sein können.

166 Was im Übrigen zunächst das Vorbringen der Klägerin betrifft, dass der Rat keine Möglichkeit vorgesehen habe, individuelle Ausnahmen zu gewähren, ergibt sich aus den nachfolgenden Rn. 225 bis 228, dass in der Verordnung 2020/2092 die Festlegung individueller Ausnahmen durch den Rat im Rahmen dieser geeigneten Maßnahmen nicht ausgeschlossen wird. Es ist jedoch festzustellen, dass angesichts des systemischen Charakters der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der den Durchführungsbeschluss 2022/2506 rechtfertigt, individuelle Ausnahmen den Unionshaushalt nicht wirksam geschützt hätten.

167 Sodann ergibt sich zum Vorbringen der Klägerin, wonach der Rat die Situation jedes Trusts von öffentlichem Interesse und der von ihm unterhaltenen Einrichtungen einzeln hätte prüfen müssen, aus dem 19. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/2092, dass „[e]s … von entscheidender Bedeutung [ist], dass die berechtigten Interessen von Endempfängern und Begünstigten angemessen geschützt werden, wenn Maßnahmen im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit angenommen werden“, und dass, wenn „… die Kommission die Annahme von Maßnahmen in Betracht [zieht], … sie dabei deren potenzielle Auswirkungen auf Endempfänger und Begünstigte berücksichtigen [sollte].“

168 Da der Rat seinen Beschluss im vorliegenden Fall auf mögliche systemische Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gestützt hat und im Durchführungsbeschluss 2022/2506 nicht angeführt wird, dass die Endempfänger oder die Begünstigten an einzelnen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beteiligt gewesen seien, z. B. in konkreten Fällen von Korruption, Betrug oder Interessenkonflikten, bewahrt dieser Beschluss eine allgemeingültige Geltung und kann sich somit auf diese Begünstigten oder Empfänger auswirken, ohne dass es im vorläufigen Fall erforderlich war, jeden Trust von öffentlichem Interesse bzw. jede von diesem unterhaltene Einrichtung einzeln zu prüfen.

169 Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 2020/2092 vorsieht, dass die Verhängung geeigneter Maßnahmen die Verpflichtungen der staatlichen Einrichtungen oder der Mitgliedstaaten, das Programm oder den Fonds auszuführen, nicht berührt, und insbesondere nicht ihre Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten, sofern in dem Beschluss zur Annahme der Maßnahmen nichts Anderweitiges bestimmt wird.

170 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dem Durchführungsbeschluss 2022/2506 im Licht des Vorschlags der Kommission, dass mögliche Auswirkungen der Maßnahme, insbesondere auf Endempfänger oder Begünstigte wie die Klägerin, berücksichtigt wurden.

171 Zum einen ist nämlich festzustellen, dass von den fünf in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung 2020/2092 aufgezählten Maßnahmen das Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen im Hinblick auf die verfolgten Ziele die am wenigsten belastende Maßnahme darstellt. Die anderen in dieser Bestimmung aufgezählten Maßnahmen würden Programme beeinträchtigen, die zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 bereits liefen und auch zu Schwierigkeiten für Dritte führen. Konkret hat diese Maßnahme die Endempfänger der Programme Erasmus+ bzw. Horizont Europa in die Lage versetzt, sogar nach Erlass der angefochtenen Bestimmung weiterhin die vor ihrem Erlass gewährten Finanzhilfen zu beziehen, und zwar bis zum Ablauf der im Rahmen dieser Programme unterzeichneten Vereinbarungen.

172 Zum anderen ergibt sich aus dem 63. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506, nach dem dieser Beschluss nicht die Verpflichtungen Ungarns berührt, insbesondere nicht seine Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten, einschließlich der Verpflichtung zur Leistung von Zahlungen, dass der Rat die Auswirkungen dieses Beschlusses auf die Endempfänger und Begünstigten von Finanzierungen aus Unionsmitteln berücksichtigt hat.

173 Außerdem wirkt sich die angefochtene Bestimmung, wie es sich aus dem 62. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 ergibt, nicht auf die Gesamtzuweisung von Mitteln aus Unionsprogrammen mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung aus. Dies bedeutet konkret, dass ungarische Universitäten, die nicht von auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX

eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse unterhalten werden, sowie ihre Studierenden und ihr Lehr- und Forschungspersonal im Rahmen der Programme Erasmus+ und Horizont Europa Unionsmittel erhalten können.

174 Schließlich ist zum Vorbringen der Klägerin, wonach die Kommission und der Rat nicht geprüft hätten, ob eine anteilige Mittelkürzung anhand der Art, der Dauer, der Schwere oder des Umfangs der Verstöße möglich sei, darauf hinzuweisen, dass die angefochtene Bestimmung erlassen wurde, um systemischen Verstößen entgegenzuwirken. Anteilige Mittelkürzungen hätten den Unionshaushalt somit nicht wirksam geschützt.

175 Selbst unter der Annahme, dass die anderen von der Klägerin vorgeschlagenen Lösungen weniger belastend sind, steht nicht fest, dass sie es ebenso wirksam wie die angefochtene Bestimmung ermöglichen würden, das oben in Rn. 159 angeführte Ziel, nämlich den Schutz des Unionshaushalts vor Beeinträchtigungen, die sich aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat ergeben können, zu erreichen. Es ist somit nicht erwiesen, dass die angefochtene Bestimmung offensichtlich über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

176 Was als Drittes die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Bestimmung betrifft, macht die Klägerin geltend, dass diese Bestimmung finanzielle und berufliche Folgen habe und sich auf ihren Ruf auswirke, was den betroffenen Hochschuleinrichtungen langfristig schade.

177 Wie es sich aus Rn. 171 oben ergibt, war von den fünf in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung 2020/2092 aufgezählten Maßnahmen das Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen im Hinblick auf die verfolgten Ziele für die laufenden Programme am wenigsten belastend und am wenigsten beeinträchtigend. Außerdem verfügt der Rat im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung im Hinblick auf die Auswahl und den Umfang der Maßnahmen, die im Rahmen dieser Verordnung erlassen werden können, nicht über ein weites Ermessen, da die Maßnahmen, die ergriffen werden können, in diesem Artikel abschließend aufgezählt werden.

178 Im Übrigen ist die angefochtene Bestimmung nicht unverhältnismäßig, da ihre Auswirkungen auf die Gesamtzuweisung von Mitteln und auf die Endempfänger oder Begünstigten, gegenüber denen Ungarn seine Verpflichtungen erfüllen muss, begrenzt sind, wie es dem 62. Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 entnommen werden kann.

179 Folglich ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen das in Art. 16 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV verankerte Recht geltend gemacht wird, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein*

180 Die Klägerin macht geltend, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen Art. 16 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV, soweit sie sowohl ihr Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, als auch den freien Wettbewerb beschränke und ihre Wettbewerbsposition in laufenden oder künftigen Projekten unverhältnismäßig beeinträchtige.

181 Insbesondere komme der allgemeine Ausschluss von Universitäten von jeglicher unmittelbarer Finanzierung aus Unionsmitteln einem selektiven Beihilfemechanismus gleich, da die Wettbewerber der Klägerin Mittel der Union erhalten könnten, die ihr nunmehr verwehrt

blieben, was zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führe. Die angefochtene Bestimmung verzerre den Wettbewerb, da der Ausschluss von der Finanzierung aus Unionsmitteln dazu führe, dass ein auf Leistung basierendes, von unabhängigen Experten der Kommission durchgeführtes Auswahlverfahren einen Mangel aufweise, die Klägerin selektiv von der Inanspruchnahme von Unterstützung durch Unionsmittel ausgeschlossen und ihr zugewiesene Mittel konkurrierenden Universitäten zur Verfügung gestellt würden. Außerdem führe die angefochtene Bestimmung zu einem kollektiven Boykott durch die konkurrierenden Universitäten und Partner.

182 Der Rat bestreitet die Zulässigkeit dieses Klagegrundes und führt aus, dass die Klägerin weder erläutere, inwiefern die angefochtene Bestimmung als staatliche Beihilfe betrachtet werden könne, noch darlege, in welcher Hinsicht sie mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei.

183 In Bezug auf die Begründetheit des Klagegrundes tritt der Rat, unterstützt vom Parlament und der Kommission, dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

184 Zunächst ist zur vom Rat erhobenen Unzulässigkeitseinrede darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der nach Art. 53 Abs. 1 dieser Satzung auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung die Klageschrift den Streitgegenstand, die geltend gemachten Klagegründe und Argumente sowie eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss.

185 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Kläger gemäß der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und der Verfahrensordnung nicht verpflichtet, in der Klageschrift die Artikel anzuführen, auf die er sich beruft. Es genügt, dass sie das Tatsachenvorbringen, die Klagegründe und die Anträge des Klägers enthält. Umgekehrt genügt es für die Zulässigkeit eines Klagegrundes jedoch nicht, eine Bestimmung des AEUV oder des Unionsrechts anzuführen. Nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung muss die Klageschrift nämlich u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Diese Darstellung muss außerdem hinreichend klar und deutlich sein, um dem Beklagten die Vorbereitung seiner Verteidigung und dem Gericht die Entscheidung über die Klage, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, zu ermöglichen. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, ist es für die Zulässigkeit eines Klagegrundes erforderlich, dass die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf denen der Klagegrund beruht, zumindest in gedrängter Form, jedenfalls aber zusammenhängend und verständlich, aus dem Wortlaut der Klageschrift selbst hervorgehen, um zu verhindern, dass das Gericht eine entscheidungserhebliche Rüge übergeht. Jeder Klagegrund, der in der Klageschrift nicht hinreichend substantiiert angeführt wurde, ist als unzulässig anzusehen (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 19. November 2024, Kommission/Polen [Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei], C-814/21, EU:C:2024:963, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

186 Im vorliegenden Fall entspricht der Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 16 der Charta der Grundrechte und die Art. 101 bis 108 AEUV geltend gemacht wird, den Anforderungen von Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung, da, obwohl das Vorbringen der Klägerin nicht besonders deutlich ist, aus ihren Schriftsätzen hervorgeht, dass sie klar einen Verstoß der angefochtenen Bestimmung gegen ihr Recht geltend macht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein; diese Bestimmung beschränke nämlich sowohl ihr Recht, ihre Tätigkeiten auf einem unverzerrten Markt auszuüben, als auch den freien Wettbewerb, und beeinträchtige unverhältnismäßig ihre Wettbewerbsposition im Zusammenhang mit laufenden und zukünftigen Projekten zugunsten ihrer Wettbewerber.

187 Dieser Rechtsmittelgrund ist somit zulässig.

188 Zur Begründetheit des Klagegrundes führt das Gericht aus, dass nach Art. 16 („Unternehmerische Freiheit“) der Charta der Grundrechte die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anzuerkennen ist.

189 Der durch Art. 16 der Charta der Grundrechte gewährte Schutz umfasst insbesondere die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, sowie die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb (vgl. Urteile vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 10. Juli 2025, INTERZERO u. a., C-254/23, EU:C:2025:569, Rn. 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

190 Im vorliegenden Fall stellt das Gericht erstens fest, dass die angefochtene Bestimmung den Wesensgehalt der unternehmerischen Freiheit achtet. Sie verhindert nämlich nicht die Ausübung des Rechts, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, als solches, da sie nicht ausschließt, dass die Trusts und die betroffenen Einrichtungen ihre Forschungs- und Lehrtätigkeiten auf dem Markt weiterhin entgeltlich ausüben können.

191 Aus der Anlage A.3 zur Klageschrift, die aus von der Kommission auf dem Förder- und Ausschreibungsportal veröffentlichten „FAQ“ besteht, ergibt sich nämlich, dass die von der angefochtenen Bestimmung betroffenen Einrichtungen, wie die Klägerin, obwohl sie nicht länger Unionsmittel erhalten können, nach wie vor an Finanzierungsaufrufen der Union teilnehmen können, insbesondere im Rahmen eines Konsortiums, als assoziierter Partner, der nicht zum Erhalt von Unionsmitteln berechtigt ist.

192 Zweitens kann sich die Klägerin nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung von aus dem Unionshaushalt finanzierten Vorteilen berufen, die ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt zugutegekommen sind. Die zeitweise Kürzung dieser Finanzierung aus Unionsmitteln bei systemischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit kann daher nicht als Verletzung oder Beschränkung der unternehmerischen Freiheit betrachtet werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali und Società italiana per l’industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, Rn. 22).

193 Drittens beruht das Vorbringen der Klägerin, wonach die angefochtene Bestimmung das Recht verletze, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, da sie einen selektiven Beihilfemechanismus zugunsten ihrer Wettbewerber schaffe, auf einer falschen Prämisse. Die angefochtene Bestimmung kann nämlich nicht als Mechanismus betrachtet werden, der in den Anwendungsbereich von Art. 107 AEUV fällt, da sie Unionsmittel und nicht staatliche Mittel betrifft, die direkt oder indirekt von der Union verwaltet werden, ohne dass den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum zukommt.

194 Viertens ist zum Vorbringen der Klägerin, dass die angefochtene Bestimmung zu einem kollektiven Boykott durch die konkurrierenden Universitäten und Partneruniversitäten führe, darauf hinzuweisen, dass die angefochtene Bestimmung nur der Kommission verbietet, bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung rechtliche Verpflichtungen mit einem Trust von öffentlichem Interesse oder einer von ihm unterhaltenen Einrichtung einzugehen.

195 Was mögliche oder potentielle Auswirkungen betrifft, die das Verbot, mit einem Trust von öffentlichem Interesse oder einer von diesem unterhaltenen Einrichtung rechtliche Verpflichtungen einzugehen, auf die anderen Vertragsbeziehungen der Klägerin oder ihre Kooperationen mit anderen Universitäten oder Konsortien im Rahmen der Programme Erasmus+ und Horizont Europa haben kann, hat die Klägerin nicht dem vorgesehenen Beweiserfordernis entsprechend nachgewiesen, dass sie aufgrund der angefochtenen Bestimmung möglicherweise oder potenziell von ihren Partnern oder Wettbewerbern von sämtlichen Vereinbarungen, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, Konsortien oder Kooperationen ausgeschlossen werde. Aus der oben in Rn. 191 genannten Anlage A.3 zur Klageschrift sowie der Anlage A.16 zur Klageschrift betreffend ein Schreiben der Europäischen Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales (HaDEA) an den Koordinator des Konsortiums für die „Projektgruppe für die neue Wirtschaft und die Blockchain-Technologie“ ergibt sich nämlich, dass die Klägerin weiterhin an Konsortien teilnehmen kann und im Übrigen von ihren Partnern offenbar weder aus allen Partnerschaften ausgeschlossen wurde, denen sie zuvor angehört hatte, noch aus allen zukünftigen Partnerschaften.

196 Sogar unter der Annahme, dass sich die angefochtene Bestimmung indirekt auf die Beziehungen der Klägerin mit anderen Universitäten oder Konsortien auswirken kann, ist jedenfalls festzustellen, dass sie, wie oben ausgeführt, einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspricht und zu dieser in einem angemessenen Verhältnis steht.

197 Das Vorbringen der Klägerin, dass die angefochtene Bestimmung zu einem kollektiven Boykott geführt habe, ist somit zurückzuweisen.

198 Fünftens kann in Anbetracht des Wortlauts von Art. 16 der Charta die unternehmerische Freiheit einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden, durch die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränkt werden kann. Dieser Umstand spiegelt sich vor allem darin wider, auf welche Weise die Unionsregelung sowie die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten nach Art. 52 Abs. 1 der Charta im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen sind (vgl. Urteil vom 10. Juli 2025, INTERZERO u. a., C-254/23, EU:C:2025:569, Rn. 141 und die dort angeführte Rechtsprechung).

199 Somit ist die angefochtene Bestimmung, selbst wenn sie als Beschränkung der unternehmerischen Freiheit zu betrachten wäre, wie oben festgestellt gesetzlich vorgesehen, gerechtfertigt und im Hinblick auf die dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung des Schutzes des Unionshaushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gemäß der Verordnung 2020/2092 verhältnismäßig.

200 Jedenfalls stellt, wie vom Rat zu Recht geltend gemacht, die Anwendung dieser Maßnahmen gemäß der Verordnung 2020/2092 keine Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs im Bereich der Hochschulbildung dar. Dass Akteure, die aufgrund des Vorliegens einer systemischen Gefahr von Interessenkonflikten eine tatsächliche Gefahr für die ordnungsgemäße und zulässige Verwendung von Unionsmitteln darstellen, zeitweise von Finanzierungen und Programmen der Union ausgeschlossen werden, stärkt den freien Wettbewerb nämlich, da sich so sicherstellen lässt, dass alle die gleichen Regeln beachten, insbesondere die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

201 Daraus folgt, dass die angefochtene Bestimmung das in Art. 16 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV verankerte Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, nicht beschränkt.

202 Der Klagegrund eines Verstoßes gegen das in Art. 16 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit den Art. 101 bis 108 AEUV verankerte Recht, auf einem unverzerrten Markt tätig zu sein, ist folglich als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum Klagegrund einer Verletzung der Unschuldsvermutung sowie eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung*

203 Die Klägerin macht geltend, dass die angefochtene Bestimmung ungarische Hochschuleinrichtungen, die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten würden, darunter sie selbst, im Verhältnis zu anderen ungarischen Hochschuleinrichtungen, die rechtlich anders ausgestaltet seien, zu anderen Hochschuleinrichtungen in anderen Mitgliedstaaten und anderen Partnern des Konsortiums, dem sie angehöre, diskriminiere.

204 Die angefochtene Bestimmung verletze außerdem die in Art. 48 der Charta der Grundrechte verankerte Unschuldsvermutung.

205 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

206 Erstens ist zur Verletzung der Unschuldsvermutung darauf hinzuweisen, dass Art. 48 („Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte“) Abs. 1 der Charta der Grundrechte bestimmt, dass jeder Angeklagte bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis seiner Schuld als unschuldig gilt.

207 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, dass das Ziel der Verordnung 2020/2092 darin besteht, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich hinreichend unmittelbar aus in einem Mitgliedstaat begangenen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben, und nicht darin, derartige Verstöße zu ahnden (Urteile vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 119, und vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 137).

208 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten nicht, dass die Kommission geltend gemacht hätte, dass die Klägerin an einem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beteiligt gewesen wäre, etwa Korruption, systemischem Betrug oder konkreten Interessenkonflikten, oder dass die Klägerin durch die ergriffenen Maßnahmen in erster Linie zu Sanktionszwecken von einer Finanzierung ausgeschlossen worden sei.

209 Da mit dem Durchführungsbeschluss 2022/2506 als solchem keine Sanktion auferlegt wurde, kann er folglich nicht als strafrechtliche Anklage betrachtet werden (vgl. in diesem Sinne EGMR, 8. Juni 1976, Engel u. a./Niederlande, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82, und EGMR, 12. Mai 2017, Simeonovi/Bulgarien, CE:ECHR:2017:0512JUD002198004, § 110).

210 Die Rüge einer Verletzung der Unschuldsvermutung ist somit als ins Leere gehend zurückzuweisen.

211 Zweitens ergibt sich zum Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung aus einer ständigen Rechtsprechung, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie mit einem rechtlich zulässigen Ziel, das mit der in Rede

stehenden Regelung verfolgt wird, in Zusammenhang steht und wenn dieser Unterschied in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht (vgl. Urteil vom 3. Februar 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

212 Die Vergleichbarkeit verschiedener Sachverhalte ist anhand aller Merkmale zu beurteilen, die sie kennzeichnen. Diese Merkmale sind u. a. im Licht des Gegenstands und des Ziels der Handlung, mit der die fragliche Unterscheidung eingeführt wird, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, in den die Handlung fällt (vgl. Urteil vom 3. Februar 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).

213 Da die Klägerin einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend gemacht hat, obliegt es ihr, die vergleichbaren Sachverhalte, die ihrer Ansicht nach unterschiedlich behandelt worden sind, oder die unterschiedlichen Sachverhalte, die ihrer Ansicht nach gleichbehandelt worden sind, genau zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. April 2013, Du Pont de Nemours [France] u. a./Kommission, T-31/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:167, Rn. 311).

214 Im vorliegenden Fall macht die Klägerin als Erstes geltend, dass sie gegenüber den anderen ungarischen staatlichen Hochschuleinrichtungen, die nicht von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten würden, benachteiligt werde, da diese nicht unter die angefochtene Bestimmung fielen.

215 Hierzu ergibt sich aus den Erwägungsgründen 11, 13, 29 und 43 des Durchführungsbeschlusses 2022/2506, dass der ungarische Rechtsrahmen hochrangige Beamte und hochrangige politische Führungskräfte nicht daran hindert, Leitungsorganen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse anzugehören.

216 Insbesondere diese Eigenart der für Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen unterhaltenen Einrichtungen geltenden Rechtsvorschriften diente als Grundlage für den Erlass der angefochtenen Bestimmung.

217 Die Klägerin hat nicht nachgewiesen, dass die Situation der ungarischen Hochschuleinrichtungen, die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten werden, mit jener der ungarischen Hochschuleinrichtungen vergleichbar ist, die vom Staat unterhalten werden oder rechtlich anders ausgestaltet sind.

218 Was als Zweites das Vorbringen der Klägerin betrifft, wonach die ungarischen Hochschuleinrichtungen, die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten würden, darunter die Klägerin, gegenüber Hochschuleinrichtungen anderer Mitgliedstaaten und den Partnern des Konsortiums, in dem auch die Klägerin Mitglied sei, diskriminiert würden, hat die Klägerin nicht nachgewiesen, dass auch in Bezug auf die Hochschuleinrichtungen anderer Mitgliedstaaten und die Partner des Konsortiums, in dem sie Mitglied sei, für hochrangige Beamte und hochrangige politische Führungskräfte die Möglichkeit existiere, den Leitungsorganen von Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse anzugehören.

219 Sie hat also nicht nachgewiesen, dass die Situation der ungarischen Hochschuleinrichtungen, die von einem Trust von öffentlichem Interesse unterhalten werden, darunter sie selbst, mit jener der Hochschuleinrichtungen anderer Mitgliedstaaten und der Partner des Konsortiums, in dem sie Mitglied ist, vergleichbar ist.

220 Angesichts dieser Ausführungen ist die Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung als unbegründet zurückzuweisen.

*Zur Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung 2020/2092*

221 Die Klägerin erhebt hilfsweise eine Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung 2020/2092 für den Fall, dass diese dahin ausgelegt werden sollte, dass sie auf eine bestimmte Gruppe von Personen abzielende Maßnahmen zulasse, ohne die Möglichkeit individueller Ausnahmen vorzusehen. Die fehlende Möglichkeit individueller Ausnahmen in dieser Verordnung verstoße nämlich gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sowie gegen die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte.

222 Der Rat, unterstützt durch die Kommission und das Parlament, tritt diesem Vorbringen entgegen.

223 Gemäß Art. 277 AEUV kann jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem die Rechtmäßigkeit eines von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union erlassenen Rechtsakts mit allgemeiner Geltung angefochten wird, vor den Unionsgerichten die Unanwendbarkeit dieses Rechtsakts aus den in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Gründen geltend machen.

224 Art. 277 AEUV ist Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht einräumt, zum Zweck der Nichtigerklärung einer an sie gerichteten Entscheidung inzident die Gültigkeit der Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zu bestreiten, auf denen die Entscheidung beruht (vgl. Urteil vom 16. März 2023, Kommission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung). Da mit Art. 277 AEUV jedoch nicht bezweckt wird, einer Partei zu gestatten, die Anwendbarkeit irgendeines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung mittels einer beliebigen Klage zu bestreiten, muss der allgemeine Rechtsakt, dessen Rechtswidrigkeit behauptet wird, mittelbar oder unmittelbar auf den Sachverhalt anwendbar sein, der den Gegenstand der Klage bildet (vgl. Urteile vom 16. März 2023, Kommission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 16. Juni 2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Kommission, T-126/19, EU:T:2021:360, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung). So kann nach der Rechtsprechung im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung eine Einrede der Rechtswidrigkeit gegenüber den Bestimmungen eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung erhoben werden, auf denen diese Entscheidung beruht oder die in unmittelbarem rechtlichen Zusammenhang mit einer solchen Entscheidung steht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. März 2023, Kommission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

225 Nach der Rechtsprechung ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092, dass er die in Betracht kommenden „geeigneten Maßnahmen“ abschließend aufzählt und sie sich allesamt auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union beziehen (Urteile vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 135, und vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 153).

226 Gemäß Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 2020/2092, der die Rechtsgrundlage des Durchführungsbeschlusses 2022/2506 bildet, bestehen die geeigneten Maßnahmen, die zu ergreifen sind, im Wesentlichen darin, dass Zahlungen, die Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen, die Auszahlung von Tranchen, wirtschaftliche Vorteile im Rahmen garantierter Instrumente, oder die Genehmigung von Programmen oder Verpflichtungen ausgesetzt werden, rechtliche Verpflichtungen gekündigt werden, das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen oder der Abschluss neuer Vereinbarungen verboten wird, garantierte Darlehen vorzeitig zurückgezahlt werden, wirtschaftliche Vorteile im Rahmen garantierter Instrumente, Mittelbindungen oder Vorfinanzierungen verringert und Zahlungsfristen unterbrochen werden.

227 Zudem ergibt sich, wie oben in Rn. 156 dargelegt, aus Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 2020/2092, dass die geeigneten Maßnahmen verhältnismäßig, also im Hinblick auf die tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union auf das zwingend Erforderliche beschränkt sein müssen. Außerdem ist der Art, der Dauer, der Schwere und dem Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gebührend Rechnung zu tragen. Daraus folgt, dass die Maßnahmen strikt im Verhältnis zur Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union stehen müssen.

228 Vor diesem Hintergrund ermöglicht es die Verordnung 2020/2092 der Kommission und dem Rat, die berechtigten Interessen der betroffenen Einrichtungen zu berücksichtigen, wenn sie im Rahmen der Annahme der erforderlichen Maßnahmen ihr Ermessen ausüben und deren Verhältnismäßigkeit prüfen. Somit wird die Art der „geeigneten Maßnahmen“, die der Rat ergreifen kann, in dieser Verordnung zwar abschließend definiert, jedoch wird darin nicht ausgeschlossen, dass im Rahmen dieser Maßnahmen Ausnahmen für Individuen oder Gruppen vorgesehen werden.

229 Die vorliegende Einrede der Rechtswidrigkeit ist somit als unbegründet zurückzuweisen, und die Klage ist folglich insgesamt abzuweisen.

## Kosten

230 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Rates ihre eigenen Kosten sowie dessen Kosten aufzuerlegen, mit Ausnahme der Kosten, die im Rahmen der Unzulässigkeitseinrede entstanden sind, die mit Beschluss vom 4. April 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Rat und Kommission (T-133/23, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:212), zurückgewiesen wurde; diese Kosten sind vom Rat zu tragen.

231 Ungarn, das Parlament und die Kommission tragen nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Mittlere Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Állatorvostudományi Egyetem trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates der Europäischen Union, mit Ausnahme der Kosten, die im Rahmen der Unzulässigkeitseinrede entstanden sind, die mit Beschluss vom 4. April 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Rat und Kommission (T-133/23, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:212), zurückgewiesen wurde; diese Kosten sind vom Rat zu tragen.**

3. **Ungarn, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.**

| | | |
|---|---|---|
| Papasavvas | Costeira | Truchot |
| Schwarcz | Kancheva | Öberg |
| Zilgalvis | Tichy-Fisslberger | Verschuur |

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 2026.

Unterschriften

[i] Die vorliegende Sprachfassung ist im Tenor gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.