

Übersetzung zu Informationszwecken –  
Im Fall von Abweichungen ist die englische Fassung maßgeblich

GENERALDIREKTION SEKRETARIAT

4. Mai 2022

Aktenzeichen: LS/PS/2022/23

## Antrag auf Zugang zu Dokumenten der EZB

am 28. Februar 2022 ging bei der Europäischen Zentralbank (EZB) Ihr Antrag auf Zugang zu *allen Unterlagen* (z. B. *Berichte, Kommunikation, Planungen*) für *Notfall- und Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt* ein.

Am 22. März 2022 verlängerte die EZB die für die Beantwortung vorgesehene Frist gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Beschlusses EZB/2004/3 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank<sup>1</sup> um 20 Arbeitstage aufgrund einer erhöhten Arbeitsbelastung.

### 1. Ermittlung der angeforderten Dokumente

Nach eingehender Prüfung Ihres Antrags gemäß Beschluss EZB/2004/3 wurden zwei EZB-Dokumente ermittelt, die zwischen dem 24. Februar (Kriegsbeginn) und dem 28. Februar (Datum Ihres Antrags) erstellt wurden und für Ihren Antrag relevant sein könnten: 1) ein vom 28. Februar 2022 datierter Vermerk an das Direktorium, der die Nachfrage nach Bargeld und Maßnahmen bezüglich des Banknotenumlaufs betrifft (Dokument 1), und 2) ein Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des EZB-Rats vom 9./10. März 2022, der Themen im Zusammenhang mit Geschäftspartnern des Eurosystems betrifft (Dokument 2).

### 2. Prüfung des Zugangs

Nach sorgfältiger Prüfung gemäß Beschluss EZB/2004/3 müssen wir Ihnen leider mitteilen, dass die betreffenden Dokumente weder in ihrer Gesamtheit oder in Teilen offengelegt werden können. Eine Offenlegung, die über den Verweis auf den jeweiligen Inhalt der Dokumente hinausgeht, würde die Interessen

---

<sup>1</sup> Beschluss EZB/2004/3 vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank (ABl. L 80 vom 18.3.2004, S. 42)

beeinträchtigen, deren Schutz in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich (*Vertraulichkeit der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB*), Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich (*Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Union oder eines Mitgliedstaats*) und Artikel 4 Absatz 3 (*interne Beratungen*) des Beschlusses EZB/2004/3 vorgesehen ist.

### 2.1 Vertraulichkeit des Ergebnisses von Beratungen der Beschlussorgane

Nach Artikel 10.4 des als Primärrecht eingestuftes Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der EZB sind die *Aussprachen in den Ratssitzungen vertraulich. Der EZB-Rat kann beschließen, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.* In Artikel 23.1 der Geschäftsordnung der EZB<sup>2</sup> ist darüber hinaus vorgesehen, dass die *Aussprachen der Beschlussorgane der EZB und aller von diesen eingesetzten Ausschüsse oder Arbeitsgruppen [...] vertraulich sind, sofern der EZB-Rat den Präsidenten nicht dazu ermächtigt, das Ergebnis der Beratungen zu veröffentlichen.*

In diesem Fall handelt es sich bei Dokument 2 um einen Auszug aus den Aussprachen in der 535. Sitzung des EZB-Rats. Dieser enthält das Ergebnis dieser Aussprachen sowie Informationen über geldpolitische Maßnahmen des Eurosystems, die sicherstellen sollen, dass die restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union (EU) gegenüber russischen Finanzinstituten (einschließlich Sanktionen) ihre Wirkung erzielen.

Der ständigen Rechtsprechung zufolge schützen die vorstehend angeführten Bestimmungen die Vertraulichkeit der Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rats. Die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die diese Ergebnisse enthalten, muss nicht unbedingt an die Bedingung geknüpft sein, dass durch deren Offenlegung der Schutz des öffentlichen Interesses beeinträchtigt wird. Folglich ist der Zugang zum Ergebnis der Beratungen des EZB-Rates gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich und Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses EZB/2004/3 zu verweigern, da der EZB-Rat nicht beschlossen hat, dieses Ergebnis ganz oder teilweise zu veröffentlichen.

Weitere Gründe, die einer Offenlegung von Dokument 2 entgegenstehen, werden unter Punkt 2.2 erläutert.

### 2.2. Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Währungspolitik der Union

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 muss die EZB den Zugang zu einem Dokument verweigern, wenn durch dessen Offenlegung der Schutz der Währungspolitik der Union beeinträchtigt würde. Auch die Ergebnisse von Beratungen des EZB-Rats über Themen im Zusammenhang mit Geschäftspartnern des Eurosystems (Dokument 2) fallen unter diese Bestimmung.

Die EZB ist der Auffassung, dass die Herausgabe der Beschlüsse des EZB-Rats, die sich auf Geschäftspartner des Eurosystems beziehen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Möglichkeiten der EZB beeinträchtigen könnte, auf sich ständig verändernde wirtschaftliche Szenarien zu reagieren. Eine Offenlegung könnte zudem die Erwartungen der Marktteilnehmer und somit auch deren Verhalten und Entscheidungen beeinflussen. Dadurch

---

<sup>2</sup> Beschluss EZB/2004/2 vom 19. Februar 2004 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank (ABl. L 80 vom 18.3.2004, S. 33) in der zuletzt durch den Beschluss EZB/2016/27 (ABl. L 258 vom 24.9.2016, S. 17) geänderten Fassung

würde letzten Endes die Fähigkeit der EZB, Entscheidungen zu treffen, sowie die Wirksamkeit der geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems in Krisensituationen beeinträchtigt.

Der Schutz ist erforderlich, da mit diesen Entscheidungen Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen sollen, dass die von Geschäftspartnern des Eurosystems verhängten EU-Sanktionen ihre Wirkung entfalten können. Eine weitergehende Offenlegung von Einzelheiten dieser Maßnahmen könnte die Möglichkeiten der EZB einschränken, a) die geldpolitischen Instrumente zu gestalten, die für die Erfüllung ihres Mandats am besten geeignet sind, und b) sich einen gewissen Ermessensspielraum zu bewahren, da die Umstände solcher Maßnahmen sich nur schwer im Vorhinein genau bestimmen lassen. Damit diese Maßnahmen ihre Wirkung entfalten, sollten deren Inhalt und die operativen Aspekte zum gegenwärtigen Zeitpunkt, und solange die Lage kritisch ist, vertraulich bleiben.

Eine vollständige Offenlegung der vertraulichen Informationen in Dokument 2 würde daher den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Geldpolitik der Union im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 konkret und tatsächlich beeinträchtigen.

### 2.3 Vertraulichkeit von Dokumenten, die die EZB zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB erstellt oder erhalten hat

Gemäß Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 des Beschlusses EZB/2004/3 muss die EZB den Zugang zu Dokumenten verweigern, die die EZB zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB oder im Rahmen des Meinungsaustauschs zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken erstellt oder erhalten hat. Dies gilt auch, nachdem der Beschluss gefasst worden ist, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung.

Dokument 1 fällt unter diese Ausnahme, da es zu dem Zweck erstellt wurde, die Beschlussorgane in einer beispiellosen Situation über relevante Entwicklungen auf den neuesten Stand zu bringen und zu informieren. Es enthält eine Analyse potenzieller operativer Optionen, die innerhalb des derzeitigen Rahmens zur Verfügung stehen. Außerdem werden Maßnahmen angeführt, die in Zukunft ergriffen werden könnten. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Analysen, Optionen und künftige Maßnahmen den Beschlussorganen der EZB auf möglichst effektive Weise vorgelegt und vertraulich behandelt werden, insbesondere angesichts der gravierenden Notsituation, die der Krieg in der Ukraine darstellt. Es sollte um jeden Preis vermieden werden, dass die Verfasser von Analysen, Optionen und Vorschlägen das Risiko einer Offenlegung einkalkulieren. Im Extremfall könnte dies dazu führen, dass sie womöglich Selbstzensur üben oder dass ihre Analysen und operativen Vorschläge nicht mehr klar und direkt geäußert würden. Dadurch würde die Möglichkeit der EZB-Beschlussorgane untergraben, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Ausschüssen der EZB in aller Offenheit Vorschläge und Empfehlungen vorgelegt zu bekommen. Der Reflexionsspielraum der EZB würde dadurch eingeschränkt.

Die Folge wäre, dass es der EZB nicht mehr möglich wäre, sich auf einen unbefangenen Meinungsaustausch und interne Beratung zu stützen, die ohne potenzielle externe Beschränkungen aufgrund des Risikos einer Fehlinterpretation oder falscher Signale an die Öffentlichkeit erfolgen. Da solche Analysen und Optionen in operative Maßnahmen umgesetzt werden können, würde ihre Offenlegung zum jetzigen Zeitpunkt ihre Wirkung beeinträchtigen.

### 3. Überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung

Die in Artikel 4 Absatz 3 enthaltene Ausnahme vom Recht auf Zugang, die auf Dokument 1 zutrifft, findet keine Anwendung, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der angeforderten Dokumente besteht. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung liegt vor, wenn das Interesse erstens öffentlich ist und zweitens den Schaden überwiegt, der durch die Offenlegung entstünde. Zu diesem Zweck müssen vom Antragsteller basierend auf der Art der Dokumente konkret und ausführlich die Argumente dafür erläutert werden, dass durch deren Offenlegung der Schutz des öffentlichen Interesses sichergestellt wird.<sup>3</sup> Ihrem Antrag konnten wir keine ausführlichen Argumente entnehmen, die für ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung von Dokument 1 sprechen. Dementsprechend stellt in diesem Fall der der EZB zugestandene Reflexionsspielraum das überwiegende Interesse dar.

### 4. Weitere Hinweise

Der Klarheit halber ist anzumerken, dass die EZB innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs geeignete Maßnahmen beschließen kann, um sicherzustellen, dass von der EU infolge des Krieges in der Ukraine verhängte Sanktionen Wirkung zeigen.<sup>4</sup>

Im Bereich der Bankenaufsicht und abgesehen von den Sanktionierungsbefugnissen, die der EZB durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates<sup>5</sup> übertragen wurden, verhängt die EZB keine anderweitigen Sanktionen gegen Kreditinstitute<sup>6</sup>, und sie wurde auch nicht damit betraut, deren Einhaltung durch die Kreditinstitute zu überwachen. Die Einhaltung der verschiedenen Sanktionsregelungen umzusetzen und zu überwachen, liegt in der Verantwortung der Kreditinstitute. Allerdings können Sanktionen Folgen für die Bankenaufsicht haben. Aus diesem Grund überwacht die EZB als Bankenaufsichtsbehörde, wie sich Sanktionen aus aufsichtlicher Sicht auf die Kreditinstitute auswirken können.

Wie die EZB auf ihrer Website<sup>7</sup> klarstellt, war die am 28. Februar 2022<sup>8</sup> bekannt gegebene Bewertung der EZB, nach der die Sberbank Europe AG (Österreich) und ihre beiden Tochtergesellschaften in Kroatien und Slowenien als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend einzustufen waren, weder eine politische Entscheidung noch eine Sanktion. Sie war weder eine Reaktion auf den Krieg selbst noch auf die Sanktionen. Grund für den Beschluss waren ausschließlich aufsichtliche Bedenken hinsichtlich der Liquidität. Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine und der ersten Sanktionsrunde verzeichneten die Sberbank Europe AG und ihre Tochtergesellschaften in Kroatien und Slowenien erhebliche Liquiditätsabflüsse. Da die Banken über nicht genügend Liquidität verfügten, um Zahlungsaufforderungen nachzukommen, bewertete die EZB sie als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend. FOLTF-Beurteilungen, die von der EZB im betreffenden Zeitrahmen vorgenommen wurden, sind für Ihren Antrag unseres Erachtens nicht relevant.

<sup>3</sup> Siehe *Association Justice & Environment gegen Europäische Kommission*, Fall T-727/15, Randnummer 56.

<sup>4</sup> Nähere Informationen finden Sie auf der [Website der EZB](#).

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank

<sup>6</sup> Siehe [Russland-Ukraine-Krieg und EZB-Bankenaufsicht – Häufig gestellte Fragen](#)

<sup>7</sup> Siehe [Russland-Ukraine-Krieg und EZB-Bankenaufsicht – Häufig gestellte Fragen](#), Frage 6

<sup>8</sup> Siehe EZB-Pressemitteilung, [EZB stuft Sberbank Europe AG und deren Tochtergesellschaften in Kroatien und Slowenien als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend ein](#)

## 5. Abschließende Bemerkungen

Ordnungshalber möchten wir Sie darüber informieren, dass gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Beschlusses EZB/2004/3 „*der Antragsteller im Falle einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung binnen 20 Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens der EZB einen Zweitantrag an das Direktorium der EZB richten und es um eine Überprüfung des Standpunkts der EZB ersuchen kann*“.

Mit freundlichen Grüßen

[...]

[...]

Petra Senkovic  
Leiterin der Generaldirektion Sekretariat

Margarita-Louiza Karydi  
Leiterin der Abteilung Compliance and Governance