



Christine LAGARDE
Präsidentin

ECB-UNRESTRICTED

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

[REDACTED]

Frankfurt am Main,
13. Juli 2022
Aktenzeichen: LS/CL/2022/189

Ihr Folgeantrag auf Zugang zu Dokumenten der EZB

Sehr geehrte [REDACTED]

wir beziehen uns auf Ihren Folgeantrag vom 18. Mai 2022, in dem Sie das Direktorium der Europäischen Zentralbank (EZB) um Überprüfung des Standpunkts der EZB und um vollumfänglichen Zugang zu nachstehenden Dokumenten ersuchen: „*Alle Unterlagen (beispielsweise Berichte, Kommunikation, Planungen) für Notfall- und Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine Konflikt.*“ Aufgrund hoher Arbeitsbelastung infolge zahlreicher zur gleichen Zeit eingehender Anträge hatte die EZB am 17. Juni 2022 gemäß [Artikel 8 Absatz 2 des Beschlusses EZB/2004/3 der Europäischen Zentralbank](#)¹ die für die Beantwortung vorgesehene Frist um 20 Arbeitstage verlängert.

Das Direktorium hat nach Maßgabe der Anforderungen des Beschlusses EZB/2004/3 Ihren Folgeantrag sowie die Prüfung Ihres ursprünglichen Antrags und die Entscheidung bezüglich dieses Erstantrags nochmals überprüft. Es hat die Entscheidung der Leiterin der Generaldirektion Sekretariat vom 4. Mai 2022 bestätigt, mit der Ihnen der Zugang zu den beiden folgenden Dokumenten verwehrt wurde:

- 1) Interner Vermerk an das Direktorium über die Bargeldnachfrage und Maßnahmen zum Banknotenumlauf vom 28. Februar 2022 (Dokument 1)
- 2) Auszug aus dem Anhang zum Protokoll der Sitzung des EZB-Rates vom 9./10. März 2022 zu Fragen im Zusammenhang mit Geschäftspartnern des Eurosystems (Dokument 2)

Das Direktorium möchte darauf hinweisen, dass das in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegte Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu

¹ 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).

Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union nicht uneingeschränkt gilt und in Übereinstimmung mit den Bestimmungen und Einschränkungen der Sekundärgesetzgebung auszuüben ist. Im Beschluss EZB/2004/3 sind spezifische Bestimmungen über den Zugang (und Beschränkungen des Zugangs) zu Dokumenten der EZB festgelegt. Die Bestimmungen gewährleisten einen weitreichenden Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EZB, enthalten aber auch Ausnahmen, die das Recht auf Zugang beschränken (siehe Artikel 4 des Beschlusses).

Das Direktorium hat beschlossen, dass der Zugang zu den beiden fraglichen Dokumenten (weder teilweise noch vollständig) gewährt werden kann, da eine Offenlegung, die über einen einfachen Verweis auf den Inhalt hinausgeht, Interessen beeinträchtigen würde, die unter den Schutz folgender Bestimmungen fallen: a) Artikel 10.4. des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB, b) Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich (*Vertraulichkeit der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB*), zweiter Gedankenstrich (*Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats*) und sechster Gedankenstrich (*internationale Finanzbeziehungen*) des Beschlusses EZB/2004/3 und c) Artikel 4 Absatz 3 erster Unterabsatz des Beschlusses EZB/2004/3 (*interne Beratungen*).

Das Direktorium unterstreicht, dass das Schreiben der Leiterin der Generaldirektion Sekretariat vom 4. Mai 2022 (LS/PS/2022/23) umfangreiche Hintergrundinformationen enthielt und ausführlich darlegte, warum die beiden Dokumente nicht offengelegt werden konnten.

Das Direktorium weist darauf hin, dass die fraglichen Dokumente die Umsetzung und Überwachung von Wirtschaftssanktionen und anderen durch die EU auferlegten Beschränkungen als Antwort auf Russlands Einmarsch in die Ukraine betreffen. Die Offenlegung der in diesen Dokumenten enthaltenen vertraulichen und sensiblen Informationen würde a) die Fähigkeit der EZB zur effektiven Umsetzung der Sanktionen und der anderen Russland von der EU auferlegten Beschränkungen schwächen, b) die Wirksamkeit der Geldpolitik der EZB einschränken und c) die internationalen Finanz-, Währungs- und Wirtschaftsbeziehungen der EZB beeinträchtigen. Der folgende Abschnitt geht näher auf die geschützten Interessen ein, die eine Offenlegung der betreffenden Dokumente unmöglich machen:

a) Vertraulichkeit des Ergebnisses von Beratungen der Beschlussorgane

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses EZB/2004/3 muss die EZB den Zugang zu Dokumenten verweigern, wenn eine Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf „die Vertraulichkeit der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB, des Aufsichtsgremiums und sonstiger gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 errichteter Einrichtungen“ beeinträchtigen würde.

Artikel 10.4. des zum Primärrecht zählenden Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB besagt Folgendes: „Die Aussprachen in den Ratssitzungen sind vertraulich. Der EZB-Rat kann beschließen, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.“ Die Vertraulichkeit dieser Sitzungen, die zum Schutz der Unabhängigkeit der Mitglieder der Organe und der Wirksamkeit ihrer Entscheidungen erforderlich ist, wird in

Artikel 23.1. der Geschäftsordnung der EZB² festgelegt: „Die Aussprachen der Beschlussorgane der EZB und aller von diesen eingesetzten Ausschüsse oder Arbeitsgruppen [...] sind vertraulich, sofern der EZB-Rat [die Präsidentin] nicht dazu ermächtigt, das Ergebnis der Beratungen zu veröffentlichen.“ Dieser absolute Schutz soll a) die Unabhängigkeit der EZB und insbesondere die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des EZB-Rats sicherstellen und b) offene, freimütige sowie lebhafte Diskussionen und Beratungen der Mitglieder des EZB-Rats ermöglichen. Bei der Entscheidung, ob ein Dokument veröffentlicht wird, berücksichtigt der EZB-Rat das überwiegende öffentliche Interesse, indem er Good Governance, Integrität und Transparenz sicherstellt, dabei aber gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung trägt, dass Entscheidungsorgane unabhängig sein müssen und ihnen ein offener Meinungsaustausch möglich sein muss.

Schließlich schützen die oben genannten Bestimmungen der ständigen Rechtsprechung zufolge die Vertraulichkeit der Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rats, ohne dass nachzuweisen wäre, dass die Offenlegung von Dokumenten, die solche Ergebnisse enthalten, den Schutz des maßgeblichen öffentlichen Interesses untergraben würde.³

Im vorliegenden Fall handelt es sich bei Dokument 2 um einen Auszug aus dem Protokoll der 535. Sitzung des EZB-Rats, aus dem das Ergebnis dieser Aussprachen hervorgeht und der Informationen über die geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Beschränkungen (einschließlich Sanktionen) enthält, die russischen Finanzinstituten von der EU auferlegt wurden. Da der EZB-Rat beschlossen hat, das Ergebnis dieser Aussprachen weder vollständig noch in Teilen zu veröffentlichen, muss der Zugang zu Details der Ergebnisse gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 und Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses EZB/2004/3 verwehrt werden.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Offenlegung dieses Auszugs ohne weiteren Kontext zu Fehlinterpretationen führen und damit die Wahrnehmung und das Verständnis beeinträchtigen könnte, die bzw. das die Öffentlichkeit und andere Institutionen vom offiziellen Kurs der EZB hinsichtlich möglicher künftiger Maßnahmen haben, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Situation und der Tatsache, dass die EZB ihren Standpunkt bereits auf klare und transparente Weise unter Erläuterungen des Kontexts publik gemacht hat.

Zusätzliche Gründe, aus denen eine Offenlegung von Dokument 2 nicht möglich ist, werden im nächsten Abschnitt erläutert.

² 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.

³ Siehe Rechtssache C-442/18 P, *Europäische Zentralbank ./. Espírito Santo Financial (Portugal)*, ECLI:EU:C:2019:1117.

b) Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Währungspolitik der Union

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 muss die EZB den Zugang zu einem Dokument verweigern, wenn die Offenlegung den Schutz der Währungspolitik der Union beeinträchtigen würde.

Da Dokument 2 Informationen zu den Ergebnissen von Beratungen des EZB-Rats über Themen im Hinblick auf Geschäftspartner des Eurosystems enthält, greift hier auch die vorstehende Bestimmung.

Die EZB ist der Auffassung, dass die Veröffentlichung von Einzelheiten zu Beschlüssen 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 sich zudem auf die Erwartungen der Marktteilnehmer und somit auch deren Verhalten und Entscheidungen auswirken. Dadurch würden letzten Endes die Fähigkeit der EZB, Entscheidungen zu treffen, sowie die Wirksamkeit der geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems in Krisensituationen beeinträchtigt.

Der Schutz ist auch erforderlich, da diese Beschlüsse sicherstellen sollen, dass die Geschäftspartnern des Eurosystems auferlegten EU-Sanktionen wirksam sind. 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 im Vorhinein nur schwer genau bestimmen lassen. Damit diese Maßnahmen ihre Wirkung entfalten, sollten deren Inhalt und operative Aspekte vorerst und solange die Lage in der Ukraine weiterhin kritisch ist, vertraulich bleiben.

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

c) Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Finanzbeziehungen

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sechster Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 muss die EZB den Zugang zu einem Dokument verweigern, wenn die Offenlegung internationale Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftsbeziehungen beeinträchtigen würde.

Wie bereits ausgeführt, wurde Dokument 1 erstellt, um die Beschlussorgane der EZB in einer noch nie dagewesenen Situation über relevante Entwicklungen auf den neuesten Stand zu bringen und zu informieren. Das Dokument enthält Analysen potenzieller operationeller Optionen innerhalb des aktuellen Handlungsrahmens.

Durch die Offenlegung dieser Informationen und Einzelheiten zu möglichen Maßnahmen, die diskutiert worden sind oder werden könnten, würden strategische Überlegungen der EU und Instrumente, die zu einer

wirksamen Umsetzung der EU-Sanktionen erforderlich sind, an die Öffentlichkeit gelangen. Insofern könnte diese Offenlegung die Beziehungen der EZB mit anderen EU-Organen und internationalen Akteuren beeinträchtigen, sie könnte potenziell internationale Akteure dazu veranlassen, ihr Verhalten in Vorwegnahme strategischer Entscheidungen der EZB zu ändern, und sie könnte schließlich feindselige Reaktionen gegenüber der EZB hervorrufen. Die Offenlegung dieser Informationen wäre also schädlich für die Beziehungen der EZB mit anderen EU-Organen und internationalen Akteuren, insbesondere vor dem Hintergrund des aktuellen Konflikts in der Ukraine und der andauernden Gespräche auf EU-Ebene über die angemessene Reaktion.

Die Offenlegung würde auch das Vertrauen der Beteiligten in die Fähigkeit der EZB erschüttern, die Vertraulichkeit von Erörterungen der EU-Beziehungen mit dritten Ländern zu schützen. Aus diesen Gründen ist die EZB der Auffassung, dass die Offenlegung der vertraulichen Information in Dokument 1 den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf internationale Finanzbeziehungen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a sechster Gedankenstrich des Beschlusses EZB/2004/3 konkret und tatsächlich beeinträchtigt.

d) 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 betreffende Beschluss gefasst worden ist, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung.

Dokument 1 fällt unter diese Bestimmung, da es zu dem Zweck erstellt wurde, die Beschlussorgane der EZB in einer noch nie dagewesenen Situation über relevante Entwicklungen auf den neuesten Stand zu bringen und zu informieren. Das Dokument enthält Analysen potenzieller operationeller Optionen innerhalb des aktuellen Handlungsrahmens. Außerdem werden Maßnahmen angeführt, die in Zukunft ergriffen werden könnten. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Analysen und Details zu möglichen Optionen und künftigen Maßnahmen den Beschlussorganen der EZB auf möglichst effektive Weise vorgelegt und vertraulich behandelt werden, insbesondere angesichts der sich kontinuierlich ändernden und immer ernsteren Lage in der Ukraine. Eine Situation, in der die Autorinnen und Autoren das Risiko einer Offenlegung bei der Erstellung von Dokumenten im Hinterkopf haben, sodass sie Selbstzensur betreiben oder ihre Analysen und operationellen Ratschläge nicht klar und direkt genug formulieren, muss vermieden werden. Eine solche Situation würde verhindern, dass die Beschlussorgane offenen Rat von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie EZB-Ausschüssen erhalten, und sie würde den Reflexionsspielraum begrenzen. Die Folge wäre, dass es der EZB aufgrund des Risikos einer Fehlinterpretation oder falscher Signale zu einem aktuellen Thema an die Öffentlichkeit nicht mehr möglich wäre, sich auf einen unbefangenen Meinungsaustausch und interne Beratung zu stützen. Da im vorliegenden Fall solche

Analysen und Details möglicher Optionen potenziell in operationelle Maßnahmen umgesetzt werden könnten, könnte ihre Offenlegung zum jetzigen Zeitpunkt ihre Wirkung schmälern. Wenngleich solche Analysen und potenziellen Optionen nicht unbedingt den letztlich von den Beschlussorganen der EZB in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt eingeschlagenen Kurs widerspiegeln, sind sie ein wesentlicher Bestandteil des Beschlussfassungsprozesses, der unter Umständen zur Verabschiedung konkreter Maßnahmen führt, und daher zu schützen.

Das Direktorium stellt fest, dass der Zugang zu Dokument 1 gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses EZB/2004/3 gewährt werden kann, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung liegt vor, wenn das Interesse a) öffentlich ist und b) den Schaden überwiegt, der durch die Offenlegung entstünde. In dieser Situation muss der Antragsteller auf Grundlage der Natur der betroffenen Dokumente konkret und ausführlich begründen, weshalb die Offenlegung erforderlich ist, damit er sich auf den Schutz des öffentlichen Interesses berufen kann.⁴ Ihrem Antrag konnten wir jedoch keine Argumente entnehmen, die für ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung von Dokument 1 sprechen. Dementsprechend stellt in diesem Fall der Schutz des der EZB zugestandene Reflexionsspielraum das überwiegende Interesse dar.

Das Direktorium ist der Auffassung, dass es zu diesem Zeitpunkt nicht angemessen ist, auszugsweise Zugang zu Dokument 1 zu gewähren. Das durch Verwehrung des Zugangs zu dem Dokument verfolgte Ziel lässt sich nicht dadurch erreichen, dass einfach jene Stellen geschwärzt werden, die dem oben angesprochenen öffentlichen Interesse schaden könnten.⁵ Selbst eine ausführlichere Beschreibung dieses Dokuments würde mit dem Risiko einhergehen, dass der eigentliche Inhalt offengelegt wird, und widerspräche somit dem Zweck der in Anspruch genommenen Ausnahmen.⁶

Das Direktorium kommt zu dem Schluss, dass keines der in Ihrem Antrag vorgebrachten Argumente – also weder Ihr Einwand gegen die Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses EZB/2004/3 noch „*das öffentliche Interesse der Menschen in der EU an der Umsetzung der Maßnahmen*“ – die vorstehende Argumentation infrage stellt.

⁴ Siehe Urteil vom 23. Januar 2017 in Rechtssache T-727/15, *Association Justice & Environment ./. Europäische Kommission*, Randnr. 56 ECLI:EU:T:2017:18.

⁵ Siehe Urteil vom 4. Mai 2012 in Rechtssache T-529/09, *In 't Veld ./. Rat der Europäischen Union*, Randnr. 106 ECLI:EU:T:2012:215.

⁶ Siehe Urteil vom 13. Januar 2011 in Rechtssache T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH ./. Europäische Kommission*, Randnr. 111 ECLI:EU:T:2011:6.

Rechtsbehelfe

Wir weisen darauf hin, dass Antragsteller nach Artikel 8 Absatz 1 des Beschlusses EZB/2004/3 im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung gegebenenfalls die gemäß Artikel 228 bzw. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Anspruch nehmen können.

Wir hoffen, dass diese Antwort dabei hilft, die Entscheidung der EZB nachzuvollziehen.

Mit freundlichen Grüßen