

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung](#) [\[Link\]](#).

Entscheidung über die Weigerung der Europäischen Zentralbank (EZB), der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten über Notfall- und Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine zu gewähren (Fall 1327/2022/SF)

Entscheidung

Fall 1327/2022/SF - Geöffnet am 18/07/2022 - Entscheidung vom 12/09/2022 - Betroffene Institution Europäische Zentralbank (Kein Missstand festgestellt) |

Der Beschwerdeführer beantragte Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über Notfall- und Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine. Die Europäische Zentralbank (EZB) verweigerte den Zugang der Öffentlichkeit zu den beiden von ihr ermittelten Dokumenten unter Berufung auf eine Bestimmung in den Verträgen, wonach die Beratungen des EZB-Rates nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Die EZB berief sich auch auf mehrere Ausnahmen im Rahmen ihrer Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, unter anderem, dass eine vollständige Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Union und auf die internationalen Finanzbeziehungen beeinträchtigen würde.

Das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten prüfte die fraglichen Dokumente. Auf der Grundlage dieser Überprüfung und angesichts des breiten Ermessensspielraums, über den die EZB verfügt, wenn sie der Auffassung ist, dass das öffentliche Interesse im Hinblick auf die internationalen Finanzbeziehungen der Union gefährdet ist, stellte die Bürgerbeauftragte fest, dass die Entscheidung der EZB, den Zugang zu einem der angeforderten Dokumente zu verweigern, nicht offenkundig falsch war. Was das andere Dokument betrifft, vertrat die Bürgerbeauftragte die Ansicht, dass die Berufung der EZB auf die in den Verträgen festgelegte Vertraulichkeit der Beratungen der EZB-Ratssitzungen gerechtfertigt sei.

Da die Bürgerbeauftragte keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit feststellen konnte, schloss sie den Fall ab.



Hintergrund der Beschwerde

1. Im Februar 2022 beantragte der Beschwerdeführer den Zugang der Öffentlichkeit [1] zu Dokumenten über Notfall- und Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit der Invasion Russlands in die Ukraine.
2. Die EZB stellte zwei Dokumente fest, die in den Anwendungsbereich des Antrags des Beschwerdeführers fallen: (1) ein internes Vermerk an das Direktorium zur Lage der Bargeldnachfrage und Maßnahmen zum Banknotenumlauf vom 28. Februar 2022 (im Folgenden „*Dokument 1*“); und (2) einen Auszug aus der Anlage zum Protokoll der Sitzung des EZB-Rates vom 9. und 10. März 2022 zu Fragen im Zusammenhang mit Geschäftspartner des Eurosystems (*Dokument 2*).
3. Die EZB verweigerte den Zugang der Öffentlichkeit zu den beiden Dokumenten und argumentierte, dass ihre Offenlegung negative Auswirkungen auf ihre Fähigkeit hätte, Sanktionen und andere restriktive Maßnahmen der EU wirksam umzusetzen, die Wirksamkeit der Geldpolitik der EZB einzuschränken und ihre internationalen Finanzbeziehungen zu behindern.
4. Der Beschwerdeführer forderte die EZB auf, ihre Entscheidung zu überprüfen (durch einen so genannten „Bestätigungsantrag“). In Erwiderung behielt die EZB ihren ursprünglichen Beschluss aufrecht. Sie argumentierte, dass die Offenlegung gegen das Primärrecht verstoße. [2] Die EZB argumentierte ferner, dass die Offenlegung den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die Vertraulichkeit der Verfahren ihrer Entscheidungsgremien [3], die Geldpolitik der Union [4] und die internationalen Finanzbeziehungen beeinträchtigen würde [5]. Sie berief sich auch auf die Ausnahme gemäß ihren Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die EZB-Dokumente betreffen, die Stellungnahmen zur internen Verwendung enthalten [6].
5. Unzufrieden mit dem Ergebnis wandte sich der Beschwerdeführer im Juli 2022 an den Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

6. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung zur Weigerung der EZB ein, der Öffentlichkeit Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren.
7. Im Laufe der Untersuchung überprüfte das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten die beiden fraglichen Dokumente.

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente



Vom Beschwerdeführer

8. In seinem Zweitantrag machte der Beschwerdeführer geltend, dass die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Vorschriften der EZB über den Zugang der Öffentlichkeit vorgesehenen Ausnahmen nicht mehr gelten könnten, da die Entscheidung über die Notfallmaßnahmen bereits getroffen worden sei.

9. Darüber hinaus vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass das öffentliche Interesse an der Umsetzung der Maßnahmen das Interesse der EZB am Schutz der Vertraulichkeit von Dokumenten, die für die interne Verwendung bestimmt sind, überwiegt.

10. Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, dass die EZB einen teilweisen Zugang zu den Dokumenten nicht in Betracht gezogen habe.

Von der EZB

Dokument 1

11. Die EZB wies darauf hin, dass das Dokument 1 zur Aktualisierung und Unterrichtung der Beschlussorgane der EZB über relevante Entwicklungen in einer beispiellosen Situation erstellt wurde, und enthält Analysen möglicher operativer Optionen, die im Rahmen des derzeitigen Rahmens zur Verfügung stehen.

12. Die Offenlegung des Dokuments 1 würde insbesondere und wirksam den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die internationalen Finanzbeziehungen untergraben. [7] Sie würde die strategischen Erwägungen der EU und die für eine wirksame Umsetzung der Sanktionen der EU erforderlichen Instrumente aufzeigen und damit die Beziehungen der EZB zu den EU-Institutionen und anderen internationalen Akteuren beeinträchtigen, die ihr Verhalten möglicherweise in Erwartung der strategischen Entscheidungen der EZB anpassen könnten. Darüber hinaus war die EZB der Auffassung, dass die Offenlegung das Vertrauen der Teilnehmer in ihre Fähigkeit beeinträchtigen würde, die Vertraulichkeit der Gespräche über die Beziehungen der EU zu anderen Ländern zu wahren.

13. Die EZB machte ferner geltend, dass sie das Dokument 1 nicht offenlegen könne, da die Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten, die die EZB im Rahmen von Beratungen und Vorkonsultationen für den internen Gebrauch entwarf oder erhalten habe, von entscheidender Bedeutung seien. [8] Die EZB hielt es für von entscheidender Bedeutung, dass den Entscheidungsgremien Analysen und Einzelheiten möglicher Optionen und künftiger Maßnahmen wirksam vorgelegt und vertraulich behandelt würden, insbesondere angesichts der sich ständig entwickelnden und zunehmend ernstzunehmenden Situation in der Ukraine. Die EZB würde nicht mehr von einem Austausch unzensurierter Stellungnahmen profitieren und wäre



nicht mehr in der Lage, offene Ratschläge zu erhalten, wenn Autoren interner Dokumente das Risiko eines falschen Signals in einer aktuellen Angelegenheit oder einer möglichen Fehlinterpretation durch die Öffentlichkeit nach der Offenlegung eines Dokuments berücksichtigen würden.

14. Die EZB war der Auffassung, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung bestehe.

15. Schließlich war die EZB der Auffassung, dass ein teilweiser Zugang zu Dokument 1 zu diesem Zeitpunkt nicht möglich sei. Das mit der Zugangsverweigerung verfolgte Ziel könne nicht erreicht werden, indem Passagen geschwächt würden, die dem öffentlichen Interesse schaden würden. Eine detailliertere Beschreibung würde riskieren, ihren tatsächlichen Inhalt offenzulegen und damit den Zweck der geltend gemachten Ausnahme zu vereiteln. [9]

Dokument 2

16. Die EZB stellte fest, dass Dokument 2 ein Auszug aus dem Protokoll der 535. EZB-Ratstagung [10] ist, in dem das Ergebnis dieser Verfahren dargelegt wird und Informationen über geldpolitische Maßnahmen des Eurosystems enthalten, die darauf abzielen, die Wirksamkeit der Beschränkungen und Sanktionen zu gewährleisten, die gegen russische Finanzinstitute verhängt wurden.

17. Die EZB argumentierte, dass die Offenlegung des Dokuments 2 den Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die Vertraulichkeit der Verfahren ihrer Beschlussorgane beeinträchtigen würde. [11] Die Offenlegung des Auszugs ohne Kontextualisierung könnte zu Fehlinterpretationen führen, was die öffentliche Wahrnehmung des offiziellen Standpunkts der EZB angesichts der anhaltenden Lage in der Ukraine beeinträchtigen könnte. Darüber hinaus hat die EZB ihre Position bereits in klarer und transparenter Weise öffentlich kommuniziert.

18. Die EZB stellte fest, dass die Vertraulichkeit der Sitzungen des EZB-Rates primärrechtlich geschützt ist. [12] [13]

19. Die EZB argumentierte ferner, dass die Offenlegung ihre Fähigkeit, ihr geldpolitisches Mandat in Zukunft zu erfüllen, konkret und wirksam beeinträchtigen würde. [14] Die Offenlegung von Einzelheiten der Beschlüsse des EZB-Rates in Bezug auf Geschäftspartner des Eurosystems könnte ihre Fähigkeit, auf sich ständig entwickelnde wirtschaftliche Szenarien zu reagieren, verringern. Insbesondere könnte sie die Erwartungen der Marktteilnehmer beeinflussen und dadurch ihr Verhalten und ihre Entscheidungen beeinflussen, was letztlich die Entscheidungsfähigkeit der EZB beeinträchtigen und die Wirksamkeit der geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems in Krisensituationen einschränken würde.

Bewertung des Bürgerbeauftragten



Dokument 1

20. Die EZB verfügt über einen weiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung, ob die Offenlegung eines Dokuments die nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a ihrer Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit, einschließlich der internationalen Finanzbeziehungen, geschützten öffentlichen Interessen beeinträchtigen würde. [15] Daher zielte die Untersuchung des Bürgerbeauftragten darauf ab, zu beurteilen, ob bei der Bewertung der EZB, auf die sie ihren Beschluss zur Verweigerung des Zugangs zu dem Dokument gestützt hat, ein offensichtlicher Fehler vorliegt.

21. Zu diesem Zweck überprüfte das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten das Dokument und bestätigte, dass es überall sensible Informationen enthält. Auf der Grundlage dieser Überprüfung stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass es nicht offensichtlich falsch war, dass die EZB der Auffassung war, dass die (teilweise) Offenlegung des Dokuments das öffentliche Interesse an den internationalen Finanzbeziehungen der Union beeinträchtigen könnte.

22. Nach den Vorschriften der EZB über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ist die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf die internationalen Finanzbeziehungen absolut, was bedeutet, dass sie durch kein anderes öffentliches Interesse außer Kraft gesetzt werden kann. Daher kann dem Vorbringen des Beschwerdeführers in Bezug auf ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung nicht Rechnung getragen werden.

23. Da die Ausnahme in Bezug auf die internationalen Finanzbeziehungen für dieses Dokument gültig geltend gemacht wurde, muss der Bürgerbeauftragte keine eingehende Prüfung vornehmen, ob die Offenlegung auch die Notwendigkeit des Schutzes interner Beratungen bei der EZB untergraben würde.

Dokument 2

24. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die EZB ihre Aufgaben im Einklang mit den Verträgen [16] wahrnimmt, die ein Protokoll zur Festlegung spezifischer institutioneller Bestimmungen für die EZB enthalten. Nach diesem Protokoll [17] sind die Beratungen der EZB-Ratssitzungen vertraulich. Der Gerichtshof hat bestätigt, dass die Vertraulichkeit der Beratungen der EZB-Ratssitzungen als allgemeiner Grundsatz gewährleistet ist, ohne dass eine der in den geltenden Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehenen Ausnahmen geltend gemacht werden muss. [18]

25. Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die EZB gerechtfertigt war, den Zugang der Öffentlichkeit zu dem Auszug aus dem Protokoll der 535. Sitzung des EZB-Rates zu verweigern.



Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Feststellung ab:

Es gab keine Missstände in der Verwaltung der Europäischen Zentralbank.

Der Beschwerdeführer und die EZB werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 12.9.2022

[1] Gemäß dem Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank (EZB/2004/3) in der geänderten Fassung:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29> [Link]

[2] Gemäß dem Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der EZB, das Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist, abrufbar unter

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [Link]

[3] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[4] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[5] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sechster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[6] Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[7] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sechster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[8] Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[9] Die EZB verwies auf T-362/08, *IFAW International Tierschutz-Fonds GmbH/Europäische Kommission*, Rn. 111:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&num=T-362%252F08&for=&jge=>
[Link]



[10] Der EZB-Rat ist das wichtigste Beschlussorgan der EZB. Sie besteht aus den sechs Mitgliedern des Direktoriums sowie den Gouverneuren der nationalen Zentralbanken der 19 EUR-Länder.

[11] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[12] Artikel 10.4 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der EZB lautet: „Die Beratungen der Sitzungen [des EZB-Rates] sind vertraulich. Der EZB-Rat kann beschließen, das Ergebnis seiner Beratungen öffentlich zu machen.“

[13] In diesem Zusammenhang verwies die EZB auf das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2019 *Europäische Zentralbank/Espirito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, abrufbar unter <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-442/18&language=EN> [Link]

[14] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2004/3 der EZB.

[15] Vgl. Urteil des Gerichts vom 4. Juni 2015, *Versorgungswerk/EZB*, T-376/13, Rn. 53-55; <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=511B7766F732579E2FB973F47E00861D?text=&do> [Link]

[16] Vertrag über die Europäische Union [Link], https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

[17] Artikel 10.4.

[18] Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2019 *Europäische Zentralbank/Espirito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-442/18&language=EN> [Link] und Urteil des Gerichtshofs vom 21. Oktober 2020 *Europäische Zentralbank/Espirito Santo Financial Group*, C-396/19 P, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d> [Link]