

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 46**

**Informationszugangsfreiheit  
im Bankenaufsichtsrecht**

**Unter besonderer Berücksichtigung  
des Informationsaustauschs im Verwaltungsverbund**

**Von**

**Benjamin Felix Schmerker**



**Duncker & Humblot · Berlin**

BENJAMIN FELIX SCHMERKER

Informationszugangsfreiheit  
im Bankenaufsichtsrecht

# **Beiträge zum Informationsrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,  
Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Prof. Dr. Eva Inés Obergfell,  
Prof. Dr. Friedrich Schoch

**Band 46**

# Informationszugangsfreiheit im Bankenaufsichtsrecht

Unter besonderer Berücksichtigung  
des Informationsaustauschs im Verwaltungsverbund

Von

Benjamin Felix Schmerker



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften  
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
hat diese Arbeit im Jahr 2024  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 978-3-428-19430-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-59430-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Familie*



## **Vorwort**

Mit meinem Promotionsvorhaben begann ich im März 2021. Am 13.11.2023 reichte ich meine Dissertation beim Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ein. Die mündliche Prüfung fand am 17.09.2024 statt.

Mein Promotionsverfahren wurde betreut von Frau Prof. Dr. Elke Gurlit. Während der Erstellung der Dissertation arbeitete ich an ihrem Lehrstuhl promotionsbegleitend als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Ich möchte mich ganz herzlich bei Frau Prof. Dr. Elke Gurlit bedanken. Zum einen für die vielen hilfreichen fachlichen Hinweise, Kritikpunkte und Anregungen sowie die Bereitschaft, sich jederzeit für mich Zeit zu nehmen. Zum anderen für die Erfahrungen, die ich während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter sammeln konnte; die sowohl zu meiner persönlichen als auch fachlichen Weiterentwicklung beitrugen. Außerdem möchte ich mich bei Frau Prof. Dr. Elke Gurlit für die Erstellung des Erstgutachtens bedanken.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Matthias Bäcker für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die darin befindlichen konstruktiven Kritikpunkte. Außerdem danke ich Herrn Prof. Dr. Albert Ingold für die Mitwirkung als Vorsitzender in der Prüfungskommission meiner mündlichen Prüfung.

Mein Dank gebührt schließlich allen, die in den letzten Jahren Teil meines Lebens waren; allen voran meiner Familie. Es ist gut zu wissen, dass ich mich auf euch verlassen kann und ich hoffe, euch diese Gewissheit zurückgeben zu können.

Mainz, im Herbst 2024

*Benjamin Felix Schmerker*



# Inhaltsübersicht

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	25
A. Themeneinführung .....	25
B. Gang der Untersuchung .....	30
C. Themeneingrenzung .....	31

## *Kapitel 2*

<b>Der Bankenaufsichtsverbund als Informationsverbund</b>	32
A. Grundlagen .....	32
B. Informations- und Kooperationsstrukturen im Bankenaufsichtsrecht .....	40
C. Zwischenfazit .....	53

## *Kapitel 3*

<b>Der Grundsatz des Informationszugangs</b>	59
A. Grundlagen .....	59
B. Die einzelnen Anspruchsgrundlagen .....	94
C. Zwischenfazit .....	155

## *Kapitel 4*

<b>Öffentliche Belange als Grenzen des Informationszugangs</b>	161
A. Grundlagen .....	161
B. Grenzen der einzelnen Anspruchsgrundlagen .....	170
C. Zwischenfazit .....	262

<i>Kapitel 5</i>	
<b>Interessen beaufsichtigter Institute und Dritter als Grenzen des Informationszugangs</b>	269
A. Schutz geschäftlicher Interessen .....	269
B. Schutz personenbezogener Daten .....	300
C. Schutz hinweisgebender Personen .....	308
D. Zwischenfazit .....	312
<i>Kapitel 6</i>	
<b>Besondere Informationszugangsansprüche</b>	315
A. Presserechtliche Auskunftsansprüche .....	315
B. Akteneinsichtsrechte in Verwaltungsverfahren .....	323
C. Zwischenfazit .....	336
<i>Kapitel 7</i>	
<b>Bewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien</b>	339
A. Überblick und Kategorisierung .....	339
B. Bewertung der Angleichungsmechanismen .....	342
C. Bestehender Schutz vor Anspruchsasymmetrien im Einzelnen .....	351
D. Zwischenfazit .....	377
<i>Kapitel 8</i>	
<b>Fazit</b>	382
A. Asymmetrischer Schutz durch das Primärrecht .....	382
B. Die maßgebenden Anspruchsgrundlagen, insbesondere: Nichterfüllung des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags bei Dokumenten der EZB .....	382
C. Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Informationszugangsgesetzen .....	383
D. Annäherung durch ähnliche gesetzliche Geheimhaltungspflichten .....	384
E. Kombination von Angleichungsmechanismen für einen angemessenen Schutz vor Anspruchsasymmetrien .....	387
F. Gesamtbewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien .....	388
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	390
<b>Sachregister</b> .....	414

# Inhaltsverzeichnis

<i>Kapitel 1</i>	
<b>Einleitung</b>	25
A. Themeneinführung .....	25
B. Gang der Untersuchung .....	30
C. Themeneingrenzung .....	31
<i>Kapitel 2</i>	
<b>Der Bankenaufsichtsverbund als Informationsverbund</b>	32
A. Grundlagen .....	32
I.    Bankenaufsicht in Deutschland .....	32
II.    ESFS .....	33
III.    Bankenunion .....	36
1.    Einführung .....	36
2.    SSM .....	36
3.    SRM .....	38
4.    Einlagensicherungsrecht .....	39
B. Informations- und Kooperationsstrukturen im Bankenaufsichtsrecht .....	40
I.    Einführung .....	40
II.    Beaufsichtigte Institute und Personen als Informationslieferanten .....	40
1.    Anzeige- und Meldepflichten .....	40
2.    Auskunfts- und weitere Prüfbefugnisse .....	42
3.    Freiwillige Kooperationsbereitschaft .....	44
III.    Zusammenarbeit und Informationsaustausch im Verwaltungsverbund .....	45
1.    Europäische Bankenaufsicht als Verwaltungsverbund .....	46
2.    Enge Zusammenarbeit innerhalb des SSM .....	46
3.    Enge Zusammenarbeit innerhalb des ESFS .....	48
a)    Allgemeines .....	48
b)    Informationsbeziehungen zwischen den zuständigen Behörden und den ESAs .....	48

c) Informationsbeziehungen zwischen dem ESRB und sonstigen Teilnehmern des ESFS .....	49
d) Informationsbeziehungen der zuständigen Aufsichtsbehörden untereinander .....	50
4. Informationsbeziehungen zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank .....	52
C. Zwischenfazit .....	53

*Kapitel 3*

<b>Der Grundsatz des Informationszugangs</b>	59
A. Grundlagen .....	59
I. Charakteristika der Informationszugangsfreiheit .....	59
II. Vorgaben des Grundgesetzes .....	61
1. Demokratieprinzip .....	61
2. Rechtsstaatsprinzip .....	63
3. Informationsfreiheit i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG .....	64
III. Primärrecht der EU .....	69
1. Allgemeines .....	69
2. Insbesondere: Adressatenkreis .....	71
IV. Transparenz und Verantwortungsklarheit im europäischen Bankenaufsichtsverbund .....	75
V. Transparenz und Unabhängigkeit der Bankenaufsichtsbehörden .....	80
VI. Transparenz zur Förderung einer effektiven Bankenaufsicht .....	88
B. Die einzelnen Anspruchsgrundlagen .....	94
I. IFG .....	94
1. Kein Ausschluss durch Spezialvorschriften .....	94
a) Naming & Shaming-Vorschriften .....	94
b) Weitere Rechtsvorschriften .....	96
2. Anspruchsberechtigung .....	97
a) Jeder i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG .....	97
b) Missbrauchseinwände .....	98
3. Anspruchsverpflichtung .....	100
a) Allgemeines .....	100
b) BaFin und Deutsche Bundesbank .....	101
c) Weitere Behörden .....	103
4. Anspruchsgegenstand .....	105

a) Amtliche Aufzeichnung .....	105
b) Vorhandensein der Informationen .....	107
c) Verfügungsberichtigung .....	107
5. Anspruchserfüllung .....	112
6. Antragstellung und Verwaltungsverfahren .....	112
II. Weitere Anspruchsgrundlagen in der deutschen Rechtsordnung .....	114
III. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRCh .....	115
IV. Transparenz-VO .....	118
1. Verhältnis zu anderen Zugangsrechten .....	118
2. Anspruchsberechtigung und -verpflichtung .....	119
3. Missbrauchsvorbehalt .....	120
4. Anspruchsgegenstand .....	121
a) Dokumente .....	121
b) Aufgabe der Urheberregel .....	122
c) Beschränkung auf vorhandene Dokumente .....	122
5. Anspruchserfüllung .....	123
6. Antragstellung und Verwaltungsverfahren .....	124
a) Überblick .....	124
b) Mitgliedstaatliche Dokumente .....	125
aa) Befugnis zur und Tragweite der Verweigerung der Zustimmung .....	125
bb) Zuständigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats .....	129
cc) Dokumente, die aus einem Mitgliedstaat stammen .....	130
dd) Behandlung sensibler Dokumente .....	132
c) Unionale Dokumente bei Mitgliedstaaten .....	135
aa) Konsultationspflicht .....	135
bb) Antragsweiterleitung .....	137
V. Anwendung der Transparenz-VO auf die EZB .....	138
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV) .....	138
2. Missachtung des primärrechtlichen Gestaltungsauftrags .....	145
VI. Beschl. EZB/2004/3 .....	149
1. Erlassbefugnis .....	149
2. Grundsatz des Dokumentenzugangs .....	150
3. Erstreckung auf bankaufsichtsrechtliche Dokumente .....	150
4. Dokumente des ESRB .....	151
5. Antragstellung und Verwaltungsverfahren .....	153
C. Zwischenfazit .....	155

	<i>Kapitel 4</i>	
	<b>Öffentliche Belange als Grenzen des Informationszugangs</b>	161
A. Grundlagen .....		161
I.    Wirksames und ordnungsgemäßes Funktionieren der Bankenaufsicht .....		161
1. Vorgaben des Grundgesetzes .....		161
2. Primärrecht der EU .....		162
a) Funktionierende Bankenaufsicht als primärrechtliches Ziel .....		162
b) Schutz durch Art. 339 AEUV .....		164
aa) Allgemeines .....		164
bb) Insbesondere: Adressatenkreis .....		165
II.    Weitere öffentliche Belange .....		167
B. Grenzen der einzelnen Anspruchsgrundlagen .....		170
I.    IFG .....		170
1. § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 9 KWG .....		170
a) Verhältnis der Normen zueinander .....		170
b) Einfluss des Art. 53 CRD IV .....		174
aa) Überblick und Struktur .....		174
bb) Definition des Begriffs einer „vertraulichen Information“ .....		177
c) Darlegungsanforderungen .....		182
aa) Einführung .....		182
bb) Keine Übertragung der Vermutungsrechtsprechung .....		184
cc) Darlegung anhand des konkreten Einzelfalls .....		186
d) Keine eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte .....		187
e) Informationskategorien .....		192
aa) Selbst erzeugte Informationen .....		193
bb) Informationsaustausch zwischen Behörden .....		196
(1) Allgemeines .....		196
(2) In § 9 KWG angelegte Angleichungsmechanismen .....		198
cc) Informationen der beaufsichtigten Institute und Personen oder sonstiger Dritter .....		202
(1) Allgemeines .....		202
(2) Freiwillige Kooperation in eigenen Angelegenheiten .....		203
(3) Hinweise über fremde Rechtsverstöße .....		205
2. Weitere Rechtsvorschriften i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG .....		206
a) § 32 BBankG .....		206
b) §§ 4–11 SAG .....		207

c) Weitere Parallelvorschriften zu § 9 KWG .....	209
d) § 43 WPO .....	212
e) Satzung der BaFin .....	212
3. Schutz der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben .....	213
4. Schutz vertraulich erhobener oder übermittelter Informationen .....	214
5. Schutz internationaler Beziehungen .....	216
6. Schutz des Verhandlungs-, Beratungs- und Entscheidungsprozesses .....	217
7. Schutz vor umfangreichem Arbeitsaufwand .....	221
8. Verhältnis der Ablehnungsgründe zueinander .....	222
II. Transparenz-VO .....	223
1. Verhältnis zum Berufsgeheimnis (Art. 70 EBA-VO) .....	223
a) Überblick und Struktur .....	223
b) Definition des Begriffs einer „vertraulichen Information“ .....	225
c) Keine Offenbarungsbefugnis .....	227
d) Vereinbarkeit mit dem Primärrecht .....	228
e) Darlegungserleichterungen und gerichtliche Kontrolldichte .....	230
f) Informationskategorien .....	231
2. Die Ablehnungsgründe des Art. 4 Transparenz-VO .....	232
a) Allgemeine Auslegungsgrundsätze der Ausnahmen .....	232
b) Kategorisierung der Ausnahmegründe .....	233
c) Schutz der öffentlichen Sicherheit .....	235
d) Schutz internationaler Beziehungen .....	236
e) Schutz der Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik .....	236
f) Schutz der Untersuchungs-, Audit- und Inspektionstätigkeiten .....	237
g) Schutz der Beschlussfassung .....	239
h) Schutz vor umfangreichem Arbeitsaufwand .....	241
3. Verhältnis der Anspruchsgrenzen zueinander .....	242
III. Beschl. EZB/2004/3 .....	242
1. Verhältnis zum Berufsgeheimnis .....	243
a) Einführung .....	243
b) Art. 27 Abs. 1 SSM-VO .....	243
c) Art. 27 Abs. 1 SSM-VO i. V. m. Art. 37 ESZB/EZB-Satzung .....	243
d) Art. 27 Abs. 1 SSM-VO i. V. m. „den einschlägigen Rechtsakten der Union“ .....	245
e) Art. 8 ESRB-VO und Art. 6 VO (EU) 1096/2010 .....	248
aa) Geheimhaltung vertraulicher Informationen .....	248
bb) Nutzungsbeschränkung nach Art. 8 Abs. 2 ESRB-VO .....	248
cc) Angleichungsmechanismus nach Art. 8 Abs. 2b ESRB-VO .....	249
f) Darlegungserleichterungen und gerichtliche Kontrolldichte .....	251

2. Grundsatz der Vertraulichkeit aufgrund der EZB-Geschäftsordnung? . . . . .	252
3. Die Ablehnungsgründe des Art. 4 Beschl. EZB/2004/3 . . . . .	253
a) Vergleich mit den Ablehnungsgründen in der Transparenz-VO . . . . .	253
b) Verhältnis zu Art. 15 AEUV . . . . .	254
c) Vertraulichkeit der Aussprachen . . . . .	255
d) Aufsichtsrechtliche Prüfungen . . . . .	257
e) Aufsichtspolitik . . . . .	258
f) Stabilität des Finanzsystems . . . . .	258
g) Dokumente zum internen Gebrauch . . . . .	259
h) Meinungsaustausch mit „anderen relevanten Behörden und Einrichtungen“	260
i) Schutz vor umfangreichem Arbeitsaufwand . . . . .	261
4. Verhältnis der Anspruchsgrenzen zueinander . . . . .	261
C. Zwischenfazit . . . . .	262

*Kapitel 5*

<b>Interessen beaufsichtigter Institute und Dritter als Grenzen des Informationszugangs</b>	269
A. Schutz geschäftlicher Interessen . . . . .	269
I. Vorgaben des Grundgesetzes . . . . .	270
II. Primärrecht der EU . . . . .	273
1. Art. 339 AEUV . . . . .	273
2. GRCh . . . . .	274
III. Schutz durch sekundär- und einfachrechtliche Verschwiegenheitsnormen . . . . .	276
1. Schutzrichtung . . . . .	276
2. Unternehmensbezug . . . . .	277
a) Allgemeines . . . . .	277
b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts . . . . .	277
c) Informationen in zusammengefasster Form . . . . .	279
3. Geschäftliche Interessen . . . . .	281
a) Allgemeines . . . . .	281
b) Gesetzliche Offenlegungspflichten . . . . .	282
c) Informationen über Rechtsverstöße . . . . .	284
d) Interessen der Bankkunden als geschäftliche Interessen der Bank . . . . .	289
e) Fehlende Aktualität . . . . .	290
4. Neuausrichtung im Zuge der Geschäftsgeheimnis-Richtlinie? . . . . .	291
IV. Verhältnis zum IFG . . . . .	293
1. § 3 Nr. 4 IfG i.V.m. § 9 KWG . . . . .	293

2. § 3 Nr. 4 IfG i. V. m. dem Bankgeheimnis .....	294
3. § 6 S. 2 IfG .....	294
a) Einführung .....	294
b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach herkömmlichem Verständnis .....	295
c) Keine Neuausrichtung im Zuge des GeschGehG .....	297
V. Verhältnis zu unionalen Informationszugangsansprüchen .....	299
B. Schutz personenbezogener Daten .....	300
I. Grundlagen .....	300
II. Personenbezogene Daten .....	301
III. Verhältnis zwischen DSGVO und IfG .....	303
IV. Verhältnis zwischen VO (EU) 2018/1725 und unionalen Informationszugangsansprüchen .....	305
V. Schutz durch sekundär- und einfache rechtliche Verschwiegenheitspflichten .....	306
C. Schutz hinweisgebender Personen .....	308
I. Grundlagen .....	308
II. Verhältnis zum IfG .....	309
III. Verhältnis zu unionalen Informationszugangsansprüchen .....	310
D. Zwischenfazit .....	312

*Kapitel 6*

<b>Besondere Informationszugangsansprüche</b> .....	315
A. Presserechtliche Auskunftsansprüche .....	315
I. Gegenüber deutschen Behörden .....	315
1. Herleitung, Modalitäten und Grenzen .....	315
2. Verhältnis zur Verschwiegenheitspflicht .....	319
II. Gegenüber Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU .....	323
B. Akteneinsichtsrechte in Verwaltungsverfahren .....	323
I. Akteneinsichtsrecht gegenüber Bundesbehörden .....	323
1. Voraussetzungen im Einzelnen .....	324
a) Allgemeines .....	324
b) Pflicht zur Weiterleitung von Anträgen gem. Art. 32 Abs. 1 S. 4 SSM-RVO .....	324
2. Ablehnungsgründe .....	327
II. Akteneinsichtsrecht gegenüber Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU .....	332

1. Art. 41 Abs. 1, 2 lit. b) GRCh .....	332
2. Akteneinsichtsrechte nach dem Sekundärrecht .....	334
C. Zwischenfazit .....	336
 <i>Kapitel 7</i>	
<b>Bewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien</b>	339
A. Überblick und Kategorisierung .....	339
B. Bewertung der Angleichungsmechanismen .....	342
I. Bewertungskriterien .....	342
II. Absolute Zustimmungsvorbehalte .....	343
III. Relative Zustimmungsvorbehalte .....	343
IV. Konsultationspflicht .....	344
V. Antragsweiterleitung .....	345
VI. Weisungen .....	346
VII. Vertraulichkeitsvereinbarungen .....	347
VIII. Besondere Ablehnungsgründe .....	347
IX. Sonstige Angleichungsmechanismen materiell-rechtlicher Art .....	348
X. Nutzungsbeschränkungen .....	349
XI. Kombination verschiedener Angleichungsmechanismen .....	350
C. Bestehender Schutz vor Anspruchsasymmetrien im Einzelnen .....	351
I. Voraussetzungslose Informationszugangsansprüche .....	351
1. Europäische Institutionen untereinander .....	351
a) EZB und EBA .....	351
b) ESRB und EBA .....	355
c) ESAs untereinander .....	357
d) ESRB und EZB .....	357
2. Deutsche Behörden und europäische Institutionen .....	357
a) EZB und deutsche Behörden .....	357
b) EBA und deutsche Behörden .....	359
c) ESRB und deutsche Behörden .....	362
d) SRB und deutsche Behörden .....	363
3. Verhältnis zu Aufsichtsbehörden anderer Staaten .....	364
4. Deutsche Behörden untereinander .....	367
a) Bundesbehörden .....	367
b) Bundes- und Landesbehörden .....	369

II.	Presserechtliche Auskunftsansprüche .....	374
III.	Akteneinsichtsrechte in Verwaltungsverfahren .....	376
D.	Zwischenfazit .....	377
<i>Kapitel 8</i>		
	<b>Fazit</b>	382
A.	Asymmetrischer Schutz durch das Primärrecht .....	382
B.	Die maßgebenden Anspruchsgrundlagen, insbesondere: Nichterfüllung des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags bei Dokumenten der EZB .....	382
C.	Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Informationszugangsgesetzen .....	383
D.	Annäherung durch ähnliche gesetzliche Geheimhaltungspflichten .....	384
E.	Kombination von Angleichungsmechanismen für einen angemessenen Schutz vor Anspruchsasymmetrien .....	387
F.	Gesamtbewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien .....	388
<b>Literaturverzeichnis</b> .....		390
<b>Sachregister</b> .....		414

## **Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen\***

a. a. O.	am angegebenen Ort
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AnlEntG	Anlegerentschädigungsgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BB	Betriebs-Berater
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BörsG	Börsengesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CMLRev	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
CRD IV	Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG Capital Requirements Directive, Eigenkapitalanforderungsrichtlinie
CRR	Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, Capital Requirements Regulation, Kapitaladäquanzverordnung
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsbuch
EBA	European Banking Authority, Europäische Bankenaufsichtsbehörde
ECFR	European Company and Financial Law Review
EinSiG	Einlagensicherungsgesetz
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority, Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge

---

\* Die Abkürzungen der Literurnachweise werden im Literaturverzeichnis angegeben.

ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
erg.	ergänzend
ESA	European Supervisory Authorities, Europäische Aufsichtsbehörden
ESFS	European System of Financial Supervision, Europäisches Finanzaufsichtssystem
ESMA	European Securities and Markets Authority, Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ESRB	European Systemic Risk Board, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
ESZB/EZB-Satzung	Das Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 7.2.1992.
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
G.	Gesetz
GeschGehG	Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Geschäftsgeheimnisgesetz
GeschGeh-RL	Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, Geschäftsgeheimnisrichtlinie
GewArch	Gewerbeearchiv
GG	Grundgesetz
ggü.	gegenüber
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12.12.2007
grds.	grundsätzlich
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
HinSchG	Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, Hinweisgeberschutzgesetz
HinSch-RL	Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, Hinweisgeberschutz-Richtlinie
h. L.	herrschende Literatur
h. M.	herrschende Meinung
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, Informationsfreiheitsgesetz

insb.	insbesondere
i. R. d.	im Rahmen des/der
i. S. d.	im Sinne des/der
JA	Juristische Arbeitsblätter
JB InfoR	Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht
JBR	Journal of Banking Regulation
JCMS	Journal of Common Market Studies
jdf.	jedenfalls
JEUD	Jahrbuch Eigentum und Urheberrecht
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
krit.	kritisch
KWG	Gesetz über das Kreditwesen, Kreditwesengesetz
LFMRev	Law and Financial Markets Review
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMuR	Lebensmittel & Recht
LTO	Legal Tribune Online
MiFID II	Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU, Markets in Financial Instruments Directive
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MMR-Beil.	MultiMedia und Recht – Beilage
NCA	national competent authority
NJOZ	Neue juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
RdA	Recht der Arbeit
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
SpkG	Sparkassengesetz
SRB	Single Resolution Board
SRM	Single Resolution Mechanism, Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
SRM-VO	Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Ab-

	wicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010
SSM	Single Supervisory Mechanism, Einheitlicher Aufsichtsmechanismus
SSM-RVO	SSM-Rahmenverordnung, Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus
SSM-VO	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
str.	streitig
u.	und
u. a.	unter anderem
v.	von/vom
v. a.	vor allem
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen, Versicherungsaufsichtsgesetz
vgl.	vergleiche
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigungen der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung – Themenheft zum Gewerbeearchiv
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel, Wertpapierhandelsgesetz
WpPG	Gesetz über die Erstellung, Billigung und Veröffentlichung des Prospekts, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei der Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem organisierten Markt zu veröffentlichen ist, Wertpapierprospektgesetz
WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegeresetz
WuB	Entscheidungsanmerkungen zum Wirtschafts- und Bankrecht
ZAG	Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten, Zahlungsdiensteraufsichtsgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht



# *Kapitel 1*

## **Einleitung**

### **A. Themeneinführung**

Das Verständnis über das Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit entwickelt sich seit Jahrzehnten fort<sup>1</sup>. Transparenz und freier Informationszugang gelten als charakteristisch für moderne Verwaltungen<sup>2</sup>. Die Kodifizierung des freien Informationszugangs verlief in Deutschland eher schleppend und im Vergleich zum sonstigen europäischen und US-amerikanischen Raum spät<sup>3</sup>. Nachdem der Wechsel vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses hin zum Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit durch die Schaffung des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG bereits seit langer Zeit vollzogen war<sup>4</sup>, begründete erst das am 1. 1. 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG<sup>5</sup>) einen Paradigmenwechsel hin zum Prinzip der Verwaltungstransparenz, indem es jeder Person einen voraussetzunglosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei Bundesbehörden gewährt<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Jaus*, Öffentliche Belange als Schranken, S. 1 ff.; *Landwers*, Behördliche Öffentlichkeitsarbeit, S. 39 ff.; *Prinz*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, S. 1 f.; zu diesem Wandel näher, unter unterschiedlichen Gesichtspunkten, *Gurlit*, Verwaltungssöffentlichkeit, S. 3 ff.; *Schlachter*, Mehr Öffentlichkeit wagen, insb. S. 87 ff.; *Wegener*, Der Geheime Staat, insb. S. 390 ff.; *Rossi*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, BVR, § 63 Rn. 5 ff.; neuerdings steht vermehrt die aktive Öffentlichkeitsarbeit durch den Staat in der Diskussion; insbesondere wurde auch auf Bundesebene bereits über eine „Weiterentwicklung“ des IFG zu einem Transparenzgesetz diskutiert, vgl. BT-Drs. 19/14596; auf Landesebene ist eine solche Weiterentwicklung bereits teilweise erfolgt, z. B. durch das LTranspG RP.

<sup>2</sup> *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 10; s. a. *Landwers*, Behördliche Öffentlichkeitsarbeit, S. 39.

<sup>3</sup> Vgl. *Sitsen*, Informationsfreiheitsgesetz, S. 27 ff.; *Prinz*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, S. 1 f.; *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl. 2005, 1277, 1277 f.; *Gurlit*, WM 2009, 773, 773; eingehend zur Gesetzesgebungshistorie und der Informationsfreiheit auf Bundes- und Landesebene sowie im internationalen Vergleich bis zum Zeitpunkt des Erlasses des IFG, *Kollbeck/v. Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG1, I. S. 5 ff. u. II. S. 23 ff.; zur alten Rechtslage in Deutschland rechtsvergleichend zum bereits damals bestehenden US-amerikanischen Modell der Verwaltungssöffentlichkeit *Gurlit*, Verwaltungssöffentlichkeit.

<sup>4</sup> Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 52; *Gurlit*, WM 2009, 773, 773; *Troidl*, Akteneinsicht, Rn. 3 ff.; *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 21.

<sup>5</sup> BGBl. 2005 I S. 2722.

<sup>6</sup> Vgl. *Fluck*, DVBl. 2006, 1406, 1406 f.; *Albers*, ZJS 2009, 614, 614 f.; *Gurlit*, NZG 2014, 1161, 1161 Fn. 2; *Jaus*, Öffentliche Belange als Schranken, S. 1; *Rossi*, IFG, § 1 Rn. 1;

Nachdem gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zahlreiche Anträge auf Zugang zu Informationen insbesondere über gescheiterte Finanzdienstleistungsinstitute eingegangen waren<sup>7</sup>, begann schon kurz nach Erlass des IFG die Diskussion über dessen Anwendung auf die BaFin. Die rechtspolitische Forderung nach einer Bereichsausnahme zugunsten der Aufseherin konnte sich aber nicht durchsetzen<sup>8</sup>. In rechtsdogmatischer Hinsicht war zunächst der Trend erkennbar, dass sich eine besonders restriktive Auslegung des IFG bei Zugangsbegehren gegenüber der BaFin, d.h. zu Lasten der Informationszugangsfreiheit nicht durchsetzen werde<sup>9</sup>. Für Irritationen sorgte sodann die *Altmann*-Entscheidung des EuGH in Bezug auf die unionsrechtlich vorgezeichneten Verschwiegenheitspflichten der Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten<sup>10</sup>. In seiner klarstellenden *Baumeister*-Entscheidung erteilte der EuGH einer grundsätz-

---

*Riegler*, Informationsfreiheit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, S. 1; *Prinz*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, S. 1 ff.; auf Landesebene ist dieser Wechsel teilweise bereits deutlich früher erfolgt, allen voran 1998 in Brandenburg, teilweise aber noch immer ausgeblichen, namentlich in Bayern und Niedersachsen, vgl. *Brink*, in: Brink/Polzen/Blatt, IFG, § 1 Rn. 40.

<sup>7</sup> Vgl. *Riegler*, Informationsfreiheit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, S. 2; häufig gestellt durch geschädigte Anleger, vgl. z.B. VG Frankfurt, ZIP 2008, 2138, 2139; VG Frankfurt a.M., BeckRS 2008, 37833; teilweise auch aus anderen Motiven, z.B. VG Frankfurt, NVwZ 2009, 1182; Chefreporter im Bereich Wirtschaft einer Tageszeitung; s.a. *Gurlit*, NZG 2014, 1161, 1161 f.; teilweise wurden auch über Rechtsanwaltskanzleien unzählige gleichlautende Anträge für eine Vielzahl verschiedener Personen gestellt, vgl. BVerwG, NVwZ 2021, 646; VG Frankfurt, NJOZ 2016, 299; zur Antragsmenge vgl. die IFG-Statistiken, die zeigen, dass bei Behörden im Ressort des BMF seit 2008 kontinuierlich überdurchschnittlich viele Anträge gestellt werden, und die alle abrufbar sind unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz-node.html> zuletzt abgerufen am 25.03.2023; bei einigen IFG-Anträgen, die bei der BaFin eingingen, wurden auch sehr viele Informationen begehrte, vgl. *Möllers/Pregler*, ZHR 176 (2012), 144, 159 Fn. 77; *Huber*, JB InfoR 2014, 237, 241 f.; *Langner/Schmieszek*, WM 2016, 1723, 1724; vgl. zu allem umfassend *Ziekow/Debus/Musch*, Evaluation IFG, insb. S. 69, 71, 85, 140, 168, 206, 217, 249, 311; zahlreiche IFG-Anträge wurden auch gegenüber der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) gestellt, s. dazu *Gurlit*, in: *Assmann/Schütze/Buck-Heeb*, KapAnLR-HdB, § 24 Rn. 79, Fn. 218; auch im Vergleich zu anderen mitgliedstaatlichen Bankaufsichtsbehörden werden bei der BaFin überdurchschnittlich viele IFG-Anträge gestellt, vgl. *Magdziarz/Eusamio*, Access to Information, S. 80.

<sup>8</sup> So aber ein Vorschlag des Bundesrats, vgl. BT-Drs. 827/08, S. 3, krit. zu diesem z.B. *Tolkmitt/Schomerus*, NVwZ 2009, 568, 570 f.

<sup>9</sup> Insbesondere hinsichtlich des Ablehnungsgrund gem. § 3 Nr. 1 lit. d) IFG, VG Frankfurt a.M., NVwZ 2008, 1384, 1385 ff.; *Hüttner*, VfR 2009, 156; *Gurlit*, DV 2011, 75, 93, dem folgend BVerwG, NVwZ 2012, 112 Rn. 21; hingegen suchen *Wilsing/Paul*, BB 2009, 114, 114 ff.; *Broker/Andrzejewski*, GWR 2011, 378, 378 ff., nach Möglichkeiten zur Umgehung der Rechtsprechung.

<sup>10</sup> EuGH, C-140/13, ECLI:EU:C:2014:2362 – *Altmann*.

lichen Geheimhaltung sämtlicher Informationen zwar eine Absage<sup>11</sup>, es bestehen jedoch immer noch offene Fragen<sup>12</sup>.

Während das Bankenaufsichtsrecht bereits seit langem in materiell-rechtlicher Hinsicht durch das Recht der Europäischen Union geprägt ist, nimmt auch der europarechtliche Einfluss auf die Aufsichtsarchitektur seit einigen Jahren zu. Neben anderen europäischen Institutionen nimmt seit 2014 insbesondere die EZB weite Teile der Bankenaufsicht wahr; es ist ein hochkomplexer, unübersichtlicher und eng verflochtener europäischer Verwaltungsverbund<sup>13</sup> entstanden<sup>14</sup>.

Während das Recht auf Zugang zu Informationen der EZB und des Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB) neuerdings vermehrt Aufmerksamkeit erlangt<sup>15</sup>, führt dieses Recht in Bezug auf die sonstigen

---

<sup>11</sup> EuGH, C-15/16, ECLI:EU:C:2018:464 Rn. 35 – *Baumeister*; hierfür bereits vor der *Baumeister*-Entscheidung *Gurlit*, DV 50 (2017), 97, 123 f.; insofern a. A. Generalanwalt beim EuGH (*Jääskinen*), Schlussantrag Rs. *Altmann*, C-140/13, ECLI:EU:C:2014:2168 Rn. 34 ff.; Generalanwalt beim EuGH (*Bot*), Schlussantrag Rs. *Baumeister*, C-15/16, ECLI:EU:C:2017:958 Rn. 33 ff., 54; *Langner/Schmieszek*, WM 2016, 1723, 1726 f.; *Jung*, Vertraulichkeitsabsprachen und -zusagen, S. 163; *Riegler*, Informationsfreiheit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, S. 19 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Gurlit*, NZG 2018, 1097, 1099; v. *Hein*, in: *Schwark/Zimmer*, KMRK, § 21 WpHG Rn. 33.

<sup>13</sup> Terminologie soweit ersichtlich erstmalig, *Kahl*, DV 29 (1996), 341, 360; grundlegend zum Begriff insb. *Schmidt-Assmann*, in: Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann, FS Steinberger, 1375, 1375 ff.; ders., in: *Schmidt-Assmann/Schöndorf-Haubold*, Europäischer Verwaltungsverbund, 1, 1 ff.

<sup>14</sup> Von der europäischen Bankenaufsicht als Verwaltungsverbund sprechen z.B. *Ohler*, DV 49 (2016), 309, 309 ff.; *Gurlit*, WM 2020, 57, 58; dies gilt insb. in Bezug auf den SSM, so *Lehmann/Manger-Nestler*, ZBB 2014, 2, 9; *Berger*, WM 2016, 2325, 2327; *Hilbert*, DV 50 (2017), 189, 189 ff.; *Ohler*, Bankenaufsicht und Geldpolitik, § 5 Rn. 61; *Glos/Benzing*, in: Binder/Glos/Riepe, HbBAR, § 2 Rn. 10; s. a. *Lackhoff*, in: Zilioli/Wojcik, JREBU, Chpt. 10 Rn. 10.01: „cooperation system“; bzgl. des ESFS sprechen der 8. u. 9. Erwägungsgrund der ESA-VO von einem „Netzwerk“ bzw. „integriertem Netz“, daran anknüpfend sprechen *Lehmann/Manger-Nestler*, EuZW 2010, 87, 88, von einem Netzverbund; s. a. *Bauerschmidt*, in: Seibt/Buck-Heeb/Harnos, WpHR, Art. 2 ESMA-VO Rn. 7; „Europäische Agenturen [z. B. EBA] als Element des Europäischen Verwaltungsverbundes“, *Michel*, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, S. 92 f., 181 f.

<sup>15</sup> Etwa ESCB Legal Conference, 2020, Panel 5 „Transparency versus confidentiality of supervisory decisions, documents and information“; *Van Cleynenbreugel*, MJECL 25 (2018), 52; jüngst dann auch die ersten Entscheidungen gegenüber der EZB i. R. d. SSM und des SRM, EuG, T-827/17, ECLI:EU:T:2021:660 – *Aeris Invest Sàrl/EZB*, das hiergegen eingelegte Rechtsmittel wurde als unbegründet zurückgewiesen, EuGH, C-782/21 P, ECLI:EU:C:2023:345; EuG, T-15/18, ECLI:EU:T:2021:661 – *OCU/EZB*; EuG, T-552/19, ECLI:EU:T:2022:587 – *Malacalza Investimenti/EZB*; EuG, T-501/19, ECLI:EU:T:2022:402 Rn. 70 ff. – *Corneli/EZB*; vorherige Entscheidungen des EuGH bezogen sich vornehmlich auf das geldpolitische Mandat der EZB, EuGH, C-342/19 P, ECLI:EU:C:2020:1035 Rn. 76 f. – *De Mast u. Varoufakis/EZB*; EuGH, C-442/18, ECLI:EU:2019:1117 Rn. 40 ff. – *EZB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, SGPS,