

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 Kloepper,
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
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

Einleitung 25

A. Themeneinführung	25
B. Gang der Untersuchung	30
C. Themeneingrenzung	31

Kapitel 2

Der Bankenaufsichtsverbund als Informationsverbund 32

A. Grundlagen	32
B. Informations- und Kooperationsstrukturen im Bankenaufsichtsrecht	40
C. Zwischenfazit	53

Kapitel 3

Der Grundsatz des Informationszugangs 59

A. Grundlagen	59
B. Die einzelnen Anspruchsgrundlagen	94
C. Zwischenfazit	155

Kapitel 4

Öffentliche Belange als Grenzen des Informationszugangs 161

A. Grundlagen	161
B. Grenzen der einzelnen Anspruchsgrundlagen	170
C. Zwischenfazit	262

Kapitel 5

**Interessen beaufsichtigter Institute und Dritter
als Grenzen des Informationszugangs** 269

A. Schutz geschäftlicher Interessen	269
B. Schutz personenbezogener Daten	300
C. Schutz hinweisgebender Personen	308
D. Zwischenfazit	312

Kapitel 6

Besondere Informationszugangsansprüche 315

A. Presserechtliche Auskunftsansprüche	315
B. Akteneinsichtsrechte in Verwaltungsverfahren	323
C. Zwischenfazit	336

Kapitel 7

Bewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien 339

A. Überblick und Kategorisierung	339
B. Bewertung der Angleichungsmechanismen	342
C. Bestehender Schutz vor Anspruchsasymmetrien im Einzelnen	351
D. Zwischenfazit	377

Kapitel 8

Fazit 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

Literaturverzeichnis	390
-----------------------------------	-----

Sachregister	414
---------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung 25

A. Themeneinführung	25
B. Gang der Untersuchung	30
C. Themeneingrenzung	31

Kapitel 2

Der Bankenaufsichtsverbund als Informationsverbund 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. Auskunft- 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

Der Grundsatz des Informationszugangs	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) Verfügungsberechtigung	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

Kapitel 4

Öffentliche Belange als Grenzen des Informationszugangs	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

Interessen beaufsichtigter Institute und Dritter als Grenzen des Informationszugangs	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 Informationszugangs- ansprüchen	305
V. Schutz durch sekundär- und einfachrechtliche 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

Besondere Informationszugangsansprüche	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

Kapitel 7

Bewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien	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

Kapitel 8

Fazit	382
A. Asymmetrischer Schutz durch das Primärrecht	382
B. Die maßgebenden Anspruchsgrundlagen, insbesondere: Nichterfüllung des gesetz- geberischen 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 An- spruchsasymmetrien	387
F. Gesamtbewertung des Schutzes vor Anspruchsasymmetrien	388
Literaturverzeichnis	390
Sachregister	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
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
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 Literaturnachweise 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	Gewerbearchiv
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
LFMR	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 Rahmens 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 Gewerbearchiv
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 Übernahmegesetz
WuB	Entscheidungsanmerkungen zum Wirtschafts- und Bankrecht
ZAG	Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten, Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz
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 – Rechtsprechungsdiens
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 fort¹. Transparenz und freier Informationszugang gelten als charakteristisch für moderne Verwaltungen². Die Kodifizierung des freien Informationszugangs verlief in Deutschland eher schleppend und im Vergleich zum sonstigen europäischen und US-amerikanischen Raum spät³. 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 war⁴, begründete erst das am 1. 1. 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG⁵) einen Paradigmenwechsel hin zum Prinzip der Verwaltungstransparenz, indem es jeder Person einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei Bundesbehörden gewährt⁶.

¹ *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*, Verwaltungsöffentlichkeit, 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.

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

³ 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 Gesetzgebungshistorie 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 Verwaltungsöffentlichkeit *Gurlit*, Verwaltungsöffentlichkeit.

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

⁵ BGBl. 2005 I S. 2722.

⁶ 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 waren⁷, 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 durchsetzen⁸. 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 werde⁹. Für Irritationen sorgte sodann die *Altmann*-Entscheidung des EuGH in Bezug auf die unionsrechtlich vorgezeichneten Verschwiegenheitspflichten der Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten¹⁰. 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 ausgeblieben, namentlich in Bayern und Niedersachsen, vgl. *Brink*, in: *Brink/Polzen/Blatt*, IFG, § 1 Rn. 40.

⁷ 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 begehrt, 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.

⁸ 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.

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

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

lichen Geheimhaltung sämtlicher Informationen zwar eine Absage¹¹, es bestehen jedoch immer noch offene Fragen¹².

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 Verwaltungsverbund¹³ entstanden¹⁴.

Während das Recht auf Zugang zu Informationen der EZB und des Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB) neuerdings vermehrt Aufmerksamkeit erlangt¹⁵, führt dieses Recht in Bezug auf die sonstigen

¹¹ 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.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Etwa ESCB Legal Conference, 2020, Panel 5 „Transparency versus confidentiality of supervisory decisions, documents and information“; *Van Cleynenbreugel*, MJECCL 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 Masi u. Varoufakis/EZB*; EuGH, C-442/18, ECLI:EU:2019:1117 Rn. 40 ff. – *EZB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, *SGPS*,