

REGEM Analysis 3**Der Gesetzgebungsprozess von Konten-Screening und automatisiertem Abrufsystem im Vierten Finanzmarktförderungsgesetz aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie****Nils Weisensee**

Abstract

In June 2002, the German upper and lower houses, Bundestag and Bundesrat, enacted the fourth Finanzmarktförderungsgesetz - a set of laws intended to reform financial market regulation in Germany. Two amendments were particularly controversial. Firstly, the new regulation requires financial institutions to perform computer-based analyses of all transactions conducted by their customers, aiming at finding indicators of money laundering and other illegal money transfers. Secondly, banks are required to provide the Federal Financial Supervisory Authority (BAFin) with automated access to their customers' account information. Both amendments have been enacted despite the resistance of the opposition in the upper house, the majority of states in the lower house, and the criticism of a number of significant interest groups. This paper provides an overview of the two amendments' legal implications, and analyses the constellation of political power and economic interests throughout the legislative process. The analysis aims at explaining the behaviour of the political parties and interest groups involved in the process by identifying their major interests, based on the assumption of utility maximization of the New Political Economy. It is concluded that the seemingly inconsistent and in part contradictory decisions made by some actors can best be explained by distinguishing between explicit (or public) and implicit (or hidden) agendas, which were used to accommodate expectations of the public while de facto pursuing less popular goals.

Please cite as:

Autor: Nils Weisensee

Titel: „Der Gesetzgebungsprozess von Konten-Screening und automatisiertem Abrufsystem im Vierten Finanzmarktförderungsgesetz aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie“

REGEM Analysis No. 3, Mai 2003, Trier University

<http://www.regem.org>

Nils Weisensee

Der Gesetzgebungsprozess von Konten-Screening und automatisiertem Abrufsystem im Vierten Finanzmarktförderungsgesetz aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Konten-Screening und automatisiertes Abrufsystem im Detail	4
2. Rechtliche Prämissen des Gesetzgebungsprozesses	6
2.1 Das Bankgeheimnis	7
2.2 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	10
2.3 Zwischenergebnis	13
3. Explizite und implizite Interessen beteiligter Akteure	14
3.1 Das Kreditgewerbe.....	15
3.2 Zwischenergebnis	18
3.3 Politische Akteure	20
4. Zusammenfassung und Ergebnis	31
Literatur	34

Einleitung

Am 21. Juni 2002 wurde das Gesetz zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) im Bundesgesetzblatt veröffentlicht; am 1. Juli ist es in Kraft getreten. Zwei wichtige Änderungen des Gesetzpakets betreffen das Kreditwesengesetz (KWG): Der hinzugekommene § 25a Abs.1 Nr. 4 KWG verlangt von Kreditinstituten ein EDV-gestütztes Sicherungssystem, das Finanztransaktionen nach Auffälligkeiten durchsucht, die auf Geldwäsche oder Finanzbetrug hinweisen. Weil dafür nach verbreiteter Auffassung eine verdachtsunabhängige „Rasterung“ aller Kontenbewegungen nötig ist, wurde die Vorschrift in der öffentlichen Diskussion auch als Zwang zum „Konten-Screening“ bezeichnet.¹ Die zweite Änderung ergibt sich aus dem ebenfalls neuen § 24c²: Er gewährt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Zugriff auf ein Datenabrufsystem, über das unter anderem Namen und Geburtsdaten der Inhaber sowie Verfügungsberechtigte aller Konten deutscher Kreditinstitute automatisiert abgefragt werden können. Die entsprechende Datenbank müssen die Banken auf eigene Kosten anlegen. Über Zugriffe auf das System sollen die betroffenen Banken und Kunden ausdrücklich nicht in Kenntnis gesetzt werden.³

Beide Regelungen blieben während des gesamten Gesetzgebungsprozesses stark umstritten. Sie wurden jedoch trotz expliziten Widerstands von Bundestagsopposition, Bundesratsmehrheit und deutlich kritischer Stellungnahmen der betroffenen Interessengruppen beibehalten. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Interessen- und Machtkonstellation im gegebenen politischen, z.T. aber auch rechtlichen und gesellschaftlichen Kontext zur Durchsetzung der neuen Regelungen geführt hat.

Dabei wird der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie - genauer: der Ökonomischen Theorie der Politik - zugrunde gelegt, nach der den untersuchten Akteuren das Primärinteresse der subjektiven Nutzenmaximierung unterstellt wird.⁴ Ein übergeordnetes moralisches, also normatives Interesse am Allgemeinwohl, dem Datenschutz oder der Terrorbekämpfung per se spielt dieser Sicht nach keine Rolle für Handlungsentscheidungen.⁵

¹ Bundesrat 2002 (1); BVR 2002 (1) u.a.

² Paragraphen ohne Gesetzangabe sind solche des KWG

³ Viertes Finanzmarktförderungsgesetz (in den folgenden Fußnoten VFMFG) Art. 6 Nr. 23 Abs. 1

⁴ Ausführlich dazu Behrends 2001, S. 1 ff.

⁵ Kirsch 1997, S. 5 ff.

Auf welcher Ebene diese Arbeit einen Akteur als Interessen- und Handlungseinheit behandelt, richtet sich nach seiner speziellen Rolle im Gesetzgebungsprozess des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes. Im Einzelfall kommt es dabei zu Inkonsistenzen: So war der Zentrale Kreditausschuss auf Bundesebene ein einheitlicher Akteur, während die von ihm vertretenen Verbände auf Landesebene jedoch zum Teil eigene Spezialinteressen verfolgten. Gruppieren werden Akteure, wo dies wegen gemeinsamer Positionen zu den untersuchten Regelungen sinnvoll ist – etwa im Falle von Bundesregierung und Bundestagsmehrheit.

Im ersten Kapitel werden zunächst die gesetzlichen Rahmenbedingungen untersucht, die für die neuen Gesetze relevant erscheinen und die das Handeln der Akteure im Gesetzgebungsprozess eingeschränkt oder anderweitig beeinflusst haben könnten. Das zweite Kapitel stellt die explizit geäußerten Positionen einiger maßgeblich am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure dar. Ergänzt werden sie durch implizite Interessen, die entsprechend der Annahme einer subjektiven Nutzenmaximierung unterstellt werden können und deren Einfluss auf Verlauf und Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses relevant erscheint. Durch die Gegenüberstellung sollen handlungsbestimmende Interessen erkennbar werden. Das Fazit des dritten Kapitels stellt schließlich die in den Teilen 1 und 2 erarbeiteten Ergebnisse in einen gemeinsamen Kontext und nimmt eine abschließende Bewertung vor.

1. Konten-Screening und automatisiertes Abrufsystem im Detail

Wie in der Einleitung bereits kurz dargestellt, betreffen die für diese Arbeit entscheidenden Gesetzesänderungen die §§ 24c und 25a Abs. 1 Nr. 4. Der neue § 25a Abs.1 Nr. 4 fordert von Kreditinstituten „[...] die Schaffung adäquater interner Sicherungssysteme gegen Geldwäsche sowie gegen den Finanzbetrug auch und gerade im Massengeschäft unter Einsatz von EDV [...]. Dies soll die Überprüfung von Geschäftsbeziehungen nach Risikogruppen und Auffälligkeiten ermöglichen.“⁶

Im Rahmen der öffentlichen Diskussion wurde die Regelung von verschiedenen Seiten als Zwang zu einer „permanenten und umfassenden ‚Rasterung‘ aller Kundendaten“⁷ bezeichnet, was zum Begriff des „Konten-Screening“ führte. Weiter wurde die Auffassung vertreten, die Regelung führe zu einer Erfassung „allein aufgrund einer

⁶ Bundesregierung (1) S. 68; Vgl. auch VFMFG Art. 6 Nr. 25

⁷ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 33; BVR 2002; Bundesrat 2002; Sauer 2001

Abweichung vom bisherigen Normalverhalten des entsprechenden Kontos.“⁸ Die Bundesregierung hingegen betonte, mit der „internen Organisationspflicht des § 25a Abs. 1“ sei keine permanente Rasterung verbunden, ein solches Postulat lasse sich nicht aus dem Gesetzentwurf ableiten.⁹ Alternativen, wie die Kreditinstitute dieser gesetzlichen Forderung nachkommen könnten, wurden jedoch weder von Befürwortern, noch von Gegnern der Regelung genannt. Im Folgenden wird deshalb davon ausgegangen, dass der neuen internen Organisationspflicht seitens der Kreditinstitute nur durch eine dauernde Analyse der durchgeführten Transaktionen genüge getan werden kann, dass also ein „Screening“ oder „Monitoring“ die zwingende Folge des neuen § 25a Abs. 1 Nr. 4 ist. Die durch das Screening erzeugten Hinweise und Risikogruppen sollen der BAFin gemeldet werden, die auf dieser Basis selbst weitere Ermittlungen vornimmt oder die Informationen an die entsprechende Strafverfolgungsbehörde weiterleitet.

Die zweite hier thematisierte Neuerung, § 24c, ermächtigt die BAFin zur „Erweiterung des bereits bestehenden bankaufsichtlichen Anzeige- und Meldewesens [...] um ein auf Konten und Depots bezogenes automatisiertes Abrufverfahren [...]“, das „zentral durchgeführte Rechercharbeiten“ ermöglichen soll.¹⁰ Ziel ist es, „[...] einen aktuellen und vollständigen Überblick über die Existenz sämtlicher [...] bestehender Konten bei Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten [...]“¹¹ zu erhalten. Damit könne die Bundesanstalt auf einen Blick feststellen, bei welchen Instituten eine bestimmte Person oder ein bestimmtes Unternehmen Kontenbeziehungen unterhält. Die Kosten für die Erstellung und die technischen Voraussetzungen für Nutzung und Betrieb der Kontendatenbank tragen nach § 24c Abs. 5 die Kreditinstitute. Die mittels automatischem Abrufsystem bereitgestellten Informationen werden neben der Konto- bzw. Depotnummer und dem Einrichtungs- und Auflösungstag auch den Namen und Geburtstag des Inhabers und eines Verfügungsberechtigten umfassen. Abweichend wirtschaftlich Berechtigte müssen mit voller Adresse erfasst werden.¹² Kontostände und Informationen über einzelne Transaktionen soll das automatisierte Abrufsystem jedoch nicht liefern.

Die Ergebnisse von Recherchen der BAFin in der neuen Datenbank können lt. § 24c

⁸ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 33

⁹ Bundesfinanzministerium 2002

¹⁰ Bundesregierung 2002 (1), S. 122; Vgl. auch VFMFG Art. 6 Nr. 23

¹¹ Ebd.

¹² § 24c Abs. 1 Nr. 1 u. 2 KWG; Bundesrat 2002 (2)

Abs. 3 in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 3 an Stellen weitergegeben werden, die „kraft Gesetzes oder im öffentlichen Auftrag mit der Überwachung von Instituten, Investmentgesellschaften, Finanzunternehmen, Versicherungsunternehmen, der Finanzmärkte oder des Zahlungsverkehrs [...] [betraut sind] sowie von diesen beauftragte Personen.“¹³ Weitere Voraussetzung ist, dass sie die Informationen zu Erfüllung aufsichtlicher Aufgaben benötigen, wie sie sich aus dem KWG und dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten ergeben. Besonders genannt werden in diesem Zusammenhang unerlaubte Bankgeschäften oder Finanzdienstleistungen, Geldwäsche und „betrügerische Handlungen zu Lasten der Institute.“¹⁴ Darunter fällt auch die Steuerhinterziehung.¹⁵ Ebenfalls erlaubt ist eine Weitergabe der Daten in Angelegenheiten der internationalen Rechtshilfe zur Verfolgung und Ahndung von Straftaten sowie an die nach dem Außenwirtschaftsgesetz für die Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs zuständige nationale Behörde. Ob eine Datenweitergabe im konkreten Fall zulässig ist, wird jedoch von der BAFin ausdrücklich nicht überprüft. Stattdessen liegt die Verantwortung für die Zulässigkeit einer Übermittlung bei der anfragenden Stelle.¹⁶ Verstöße gegen die Beschränkungen der Datenweitergabe lassen sich demnach nur anhand entsprechender Protokolle feststellen, die jedoch nach spätestens zwei Jahren gelöscht werden.¹⁷

2. Rechtliche Prämissen des Gesetzgebungsprozesses

Im Verlauf der Diskussion um die Neuerungen des Konten-Screenings und des automatisierten Abrufsystems wurden vor allem zwei Rechte genannt, die nach Ansicht von Kritikern den neuen Gesetzen entgegenstehen: das Bankgeheimnis und das informationelle Selbstbestimmungsrecht.¹⁸ Im Folgenden soll geprüft werden, ob und ggf. in welchem Umfang sie den Handlungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt haben. Damit soll klar werden, in welchem Maße die beteiligten Akteure tatsächlich frei dem Interesse subjektiver Nutzenmaximierung folgen konnten, ohne in ihrem Handeln von externen Faktoren – etwa den Einschränkungen durch das

¹³ § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KWG

¹⁴ § 24c Abs. 2 KWG

¹⁵ Es bestanden zunächst Zweifel, ob sich diese Erlaubnis tatsächlich aus dem Gesetzeswortlaut ergibt, da dies nirgends explizit angesprochen wird. Eine schriftliche Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums vom 7.8.2002 bestätigt jedoch ausdrücklich die Möglichkeit, abgerufene Daten auch zur Steuerfahndung zu verwenden. (Wilfried J. Etmann, Bundesministerium der Finanzen)

¹⁶ § 24c Abs. 3 KWG

¹⁷ § 24c Abs. 4 KWG

¹⁸ Bundesrat 2002 (1); Breuer 2001 u.a.

Grundgesetz - beeinflusst zu werden. Denn je nach Ergebnis des folgenden Kapitels müssen Hinweise der Akteure z.B. auf die Zwänge des Bankgeheimnisses als wohlkalkulierte Äußerungen zugunsten eigener Interessen oder als sachliche Anerkennung der verfassungsmäßigen Realität bewertet werden.

2.1 Das Bankgeheimnis

Das Bankgeheimnis des Kunden

Eine gesetzliche Definition des Begriffes „Bankgeheimnis“ und der damit verbundenen Verhaltensweise von Kreditinstituten gibt es in Deutschland nicht.¹⁹ Es wird jedoch versucht, aus dem Grundgesetz ein Recht auf Geheimhaltung von Bankinformationen herzuleiten, dass im Ergebnis eine Art Bankgeheimnis darstellt.

Verfassungsrechtlich könnte das Bankgeheimnis als Recht des Kunden aus dem in Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 des Grundgesetzes (GG) verankerten allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelt werden. Dabei wird das auf dem Persönlichkeitsrecht basierende Recht auf Schutz der Geheimsphäre so weit gefasst, dass darunter alles fällt, was „der Einzelne erkennbar geheimhält“ oder was mit seiner „Intimsphäre“ gleichzusetzen ist.²⁰ Wenn angenommen wird, dass dazu auch Kontoinformationen gehören, könnte der Bankkunde auf dieser Basis über die Weitergabe seiner Informationen verfügen.

Nach anderer Auffassung ist jedoch ein Bankgeheimnis auf Basis des Rechts auf Schutz der Geheimsphäre nicht begründbar. Argumentiert wird, dass die im Zusammenhang mit Kreditinstituten erhobenen Daten nicht mit dem vom Grundgesetz geschützten „innersten Kernbereichs der Persönlichkeit“ gleichzustellen seien, „ohne den es keine Menschenwürde gäbe“.²¹ Alternativ wird versucht, das verfassungsrechtliche Bankgeheimnis mit dem Recht zur freien Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG zu begründen, nach dem jeder die Freiheit hat, „sich vorbehalts- und gefahrlos einem anderen anzuvertrauen.“²² Die Weitergabe von Bankinformationen verstieße demnach gegen das Vertrauen, das der Kunde seiner Bank entgegen bringt. Hierbei bietet jedoch die Einschränkung des Art. 2 Abs. 1 HS. 2 zu-

¹⁹ Junker 1996, S. 224; Schwintowski/Schäfer 1997, Rnd. 136

²⁰ Junker 1996, S. 224 f.

²¹ Junker 1996, S. 225; Hammerstein 1993, S. 186f.

²² Schwintowski/Schäfer 1997, Rnd. 139

gunsten der „verfassungsmäßigen Ordnung“ einen verhältnismäßig breiten Spielraum für gesetzgeberische Eingriffe, da das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dazu jede „formell und materiell verfassungsmäßig zustandegekommene Norm“²³ zählt. Ein einfaches Gesetz könnte diesen Schutz deshalb bereits durchbrechen.

Das Bankgeheimnis des Kreditinstituts

Auf Seite der privaten Kreditinstitute kann das Bankgeheimnis über die Berufsfreiheit des

Art. 12 GG begründet werden. Die besondere Vertrauensbeziehung zwischen Bank und Kunde ist demnach eine grundlegende Voraussetzung für den Geschäftsbetrieb von Kreditinstituten, da der Kunde ohne eine solche Vertrauensbeziehung den nötigen Einblick in seine Vermögensverhältnisse nicht gewähren würde.²⁴ Art. 12 Abs. 1 S. 2 erlaubt jedoch die staatliche Regelung der Berufsausübung, womit auch hier erheblicher Spielraum für gesetzgeberische Eingriffe in ein dieserart begründetes Bankgeheimnis bestünde. Die grundsätzliche Anerkennung dieser Vertrauensbeziehung durch den Staat ist in § 30a Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) bestätigt, nach dem die Finanzbehörden gehalten sind, „auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Kreditinstituten und deren Kunden besonders Rücksicht zu nehmen.“ Da die AO jedoch nur einfachgesetzlicher Natur ist und die Tragweite des § 30a Abs. 1 strittig ist, ist seine Schutzwirkung ebenfalls stark beschränkt.²⁵

Weil öffentlich-rechtliche Institutionen wie Sparkassen keine verfassungsmäßigen Rechte gegenüber dem Staat geltend machen können, ist auch das Bankgeheimnis für sie nicht anhand des Grundgesetzes begründbar.²⁶ Nach allgemeiner Auffassung greift hier jedoch § 203 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (StGB), der die unbefugte Weitergabe von Privatgeheimnissen durch Amtsträger verbietet und auch für Mitarbeiter öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute gilt.²⁷ Auch hier wäre mittels einer Änderung des StGB eine einfachgesetzliche Durchbrechung des Bankgeheimnisses von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten möglich.

²³ BVerfG 6, S. 38

²⁴ Junker 1996, S. 225

²⁵ Vgl. hierzu Neuwald 1999, S. 31 ff., Streck/Mack 1995, S. 2139, zur Schwäche der Schutzfunktion des § 30a in der Praxis deutlich Hoffmann 1998, S. 36 f.

²⁶ Pieroth/Schlink 2000, Rnd. 154

²⁷ Junker 1996, S. 224

Das Bankgeheimnis in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Unabhängig der verfassungsmäßigen und strafrechtlichen Basis des Bankgeheimnisses finden sich entsprechende Regelungen auch in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) privater, öffentlich-rechtlicher und genossenschafts-rechtlicher Institute. Die AGB der Sparkassen etwa versichern dem Kunden, „dass die Sparkasse seine Aufträge mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns ausführt und das Bankgeheimnis wahrt.“²⁸ In den AGB der Volks- und Raiffeisenbanken heißt es: „Informationen über den Kunden darf die Bank nur weitergeben, wenn gesetzliche Bestimmungen dies gebieten oder der Kunde eingewilligt hat oder die Bank zur Erteilung der Bankauskunft befugt ist.“²⁹ Nach überwiegender Meinung der Rechtsprechung³⁰ liegt hier, also im Vertrag zwischen Kunde und Bank, die rechtliche Grundlage für die Verschwiegenheitspflicht der Bank.

Schranken des Bankgeheimnisses

Offensichtlich ist die Herleitung des Bankgeheimnisses aus dem Grundgesetz umstritten. Zudem eröffnet ein mit Art. 2 GG begründetes Bankgeheimnis dem Gesetzgeber einen verhältnismäßig breiten Spielraum, die persönliche Freiheit einfachgesetzlich einzuschränken. Ein so begründetes Bankgeheimnis hat deshalb nur eine begrenzte Schutzwirkung gegenüber dem staatlichen Informationsbedürfnis. Auch die verfassungsmäßig garantierte Freiheit der Berufsausübung der Banken erlaubt Einschränkungen, die den staatlichen Eingriff in das Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Kunde sanktionieren können.

Eine strikte Beschränkung des staatlichen Zugriffs auf Kundendaten von Kreditinstituten durch ein vom Grundgesetz gesichertes Bankgeheimnis besteht in Deutschland folglich nicht. Stattdessen wird das Bankgeheimnis vor allem durch AGB und einfache Gesetze geregelt. Das erlaubt dem Gesetzgeber, in relativ freiem Umfang über die Bedingungen zu entscheiden, unter denen eine Durchbrechung des Bankgeheimnisses erlaubt ist.³¹ Denn AGB können recht leicht durch Gesetze eingeschränkt werden, während bei einem Bankgeheimnis auf deutlicher Basis des Grundgesetzes der Zwang zur Verfassungsmäßigkeit den Regelungsspielraum

²⁸ Allgemeine Geschäftsbedingungen der Sparkassen, Nr. 1 Abs. 1, <http://www.sparkasse-darmstadt.de/download/AGB.pdf> [5.8.2002]

²⁹ Allgemeine Geschäftsbedingungen der Volksbanken und Raiffeisenbanken, Nr. 2 Abs. 1, http://www.volksbank-frankfurt.de/pdf/fvb_agb.pdf [5.8.2002]

³⁰ RGZ 126, S. 52; 139, S. 103 ff.; BGH, DB 1953, S.1031 ff.

³¹ Schwintowski/Schäfer 1997, Rnd. 134

der Zwang zur Verfassungsmäßigkeit den Regelungsspielraum neuer Gesetze entsprechend einschränken würde.

Dem entsprechend existierten bereits vor Inkrafttreten des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes zahlreiche Durchbrechungen des Bankgeheimnisses. So haben etwa die Bundesbank und die Bundesanstalt für das Kreditwesen Einsichts- und Auskunftsrechte gegenüber Kreditinstituten, ohne dass sich das betroffene Institut auf das Bankgeheimnis berufen könnte.³² Im Zivilprozess dürfen Kreditinstitute im Zusammenhang mit Pfändungsbeschlüssen Informationen über ihre Kunden weitergeben, im Strafprozess haben Inhaber und Mitarbeiter von Banken kein Aussageverweigerungsrecht. Mit einigen Ausnahmen ist auch das Zeugnisverweigerungsrecht außer Kraft gesetzt.³³ § 11 des Geldwäschegesetzes verpflichtet Bankmitarbeiter, Verdachtsfälle anzuzeigen und befreit sie von zivil- und strafrechtlicher Verantwortlichkeit für dieses Tun – auch hier wird das Bankgeheimnis durch eine gesetzliche Regelung durchbrochen.³⁴ Umgekehrt hat die Staatsanwaltschaft Zugriff auf Unterlagen von Kreditinstituten, wenn ein Anfangsverdacht auf Geldwäsche besteht, denn das Bankgeheimnis gilt nicht im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.³⁵ Gegenüber Finanzbehörden gilt das Bankgeheimnis nicht, weil es weder im Besteuerungs-, noch im Steuerfahndungs- bzw. Steuerstrafverfahren unter die in § 102 der Angabenordnung genannten Berufsgeheimnisse fällt.³⁶ Wie diese Beispiele deutlich machen, ist bisher nicht erkennbar, dass das Bankgeheimnis in Fragen der Bankenaufsicht, Strafverfolgung oder Steuerfahndung einen beschränkenden Einfluss auf die Gesetzgebung und die von ihr sanktionierten Eingriffe in die Beziehung zwischen Bank und Kunde gehabt hätte.

2.2 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Auch das informationelle Selbstbestimmungsrecht wurde zunächst aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet.³⁷ Es wurde jedoch 1983 vom BVerfG in der Volkszählungsentscheidung³⁸ konkretisiert und als Bestandteil des Persönlichkeitsrechts bestätigt. In seinem Urteil

³² Schwintowski/Schäfer 1997, Rnd. 145

³³ Schwintowski/Schäfer 1997, Rnd. 147

³⁴ Hoyer 1998, S. 234

³⁵ Hoyer 1998, S. 236

³⁶ Junker 1996, S. 227

³⁷ Leist 2000, S. 4

³⁸ BVerfGE 65, S. 1

nennt das BVerfG als Voraussetzung für die individuelle Selbstbestimmung, die sich aus dem Persönlichkeitsrecht ergibt, die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen über sein Verhalten. Diese Entscheidungsfreiheit werde jedoch gehemmt, wenn für den Einzelnen nicht mehr überschaubar sei, welche Informationen über die eigene Persönlichkeit der Umwelt bekannt seien.³⁹ Demnach müsse für jeden nachvollziehbar sein, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit“⁴⁰ über ihn wisse. Der Einzelne soll deshalb vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner „persönlichen Daten“ bzw. „personenbezogenen Daten“ geschützt werden.⁴¹

Der Begriff der „persönlichen Daten“ wird im Volkszählungsurteil jedoch nicht ausdrücklich definiert, sondern stattdessen auf § 2 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) (alte Fassung) bzw. § 3 Abs. 1 BDSG (neue Fassung) verwiesen. Demnach sind persönliche Daten „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person“. Darüber hinaus wurde jedoch bislang vom BVerfG nicht entschieden, welche Informationen als personenbezogene Daten in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts fallen.⁴² Der Umfang des durch das Gesetz gegebenen Schutzbereichs ist also umstritten.

Die Ansicht eines weiten Schutzbereichs des informationellen Selbstbestimmungsrechts stützt sich auf eine Formulierung des BVerfG, nach der es unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung kein „belangloses“ Datum mehr gibt.⁴³ Hierbei wird also nicht zwischen besonderen Geheimnissen und weniger schutzbedürftigen, normalen Daten unterschieden, sondern alle Daten als prinzipiell schutzbedürftig anerkannt.⁴⁴ „Personengezogen“ sind dieser Auffassung nach Daten schon dann, wenn irgendein persönlicher oder sachlicher Bezug zu einer Person erkennbar ist. Hiernach könnte der Bankkunde den staatlichen Zugriff auf seine Kontoinformationen mit der Berufung auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abwehren.

³⁹ BVerfGE 65, S. 1

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

⁴² Leist 2000, S. 18

⁴³ Leist 2000, S. 19

⁴⁴ Ebd.

Nach anderer Ansicht ist der Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts eng auszulegen. Ob bestimmte personenbezogene Daten schutzbedürftig sind, richtet sich hierbei danach, inwieweit sie für die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen von Bedeutung sind.⁴⁵ Grundbedingungen hierfür sind nach dieser Auffassung etwa die Autonomie des internen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses, die Individualität, das Selbstwertgefühl und die Herstellung und Aufrechterhaltung sozialer Kontakte.⁴⁶ Der Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts erstreckt sich folglich nur auf solche Daten, die einen Bezug zu diesen Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung aufweisen. Informationen über das eigene Bankkonto gehören nach dieser Auffassung nicht dazu.

Schranken der informationellen Selbstbestimmung

Die Basis des informationellen Selbstbestimmungsrechts im Grundgesetz ist durch das Volkszählungsurteil des BVerfG konkreter und weniger umstritten als im Falle des Bankgeheimnisses. Auch hier gilt jedoch die Einschränkung des Art. 2 Abs. 1 HS. 2 GG, nach dem nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen werden darf, zu der wie bereits erwähnt auch einfache Gesetze zählen.⁴⁷ Nach Rechtsprechung des BVerfG darf das informationelle Selbstbestimmungsrecht beschränkt werden, wenn ihm ein „überwiegendes Allgemeininteresse“ auf gesetzlicher Grundlage gegenüber steht und die Einschränkung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.⁴⁸ Außerdem muss das entsprechende Gesetz die Erhebung und Verarbeitung von Daten auf das nach dem gesetzlich fixierten Verwendungszweck unumgängliche Maß beschränken und der Umfang der Beschränkung für den Bürger klar erkennbar sein.⁴⁹

Ein überwiegendes Allgemeininteresse nimmt das BVerfG an, „wenn der einzelne als in der Gemeinschaft lebender Bürger in Kommunikation mit anderen tritt, durch sein Verhalten auf andere einwirkt und dadurch die persönliche Sphäre seiner Mitmenschen oder die Belange der Gemeinschaft berührt.“⁵⁰ Dies ist etwa der Fall, wenn es um die Erhebung von Steuern geht.

⁴⁵ Leist 2000, S. 20

⁴⁶ Leist 2000, S. 21

⁴⁷ BVerfGE 6, S. 38

⁴⁸ BVerfGE 84, S. 280

⁴⁹ Ebd.; Schmitz 2000, S. 11

⁵⁰ BVerfGE 80, S. 367, 373

Um die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu beurteilen, sind „Art, Umfang und denkbare Verwendung der erhobenen Daten sowie die Gefahr des Mißbrauchs“⁵¹ maßgeblich. Zu beachten ist dabei auch, welche Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten aufgrund der für die Datenerhebung genutzten Informationstechnologie bestehen.⁵²

2.3 Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt: Das Bankgeheimnis setzt dem Gesetzgeber keine strikten, verfassungsmäßigen Schranken für die Ausarbeitung von Gesetzen, die in die Beziehung zwischen Bank und Kunde eingreifen und diese beschränken. Demnach kann das Bankgeheimnis bezogen auf die politischen und wirtschaftlichen Akteure des hier untersuchten Gesetzgebungsprozesses nicht als extern gesetzte Grenze gelten, der die Akteursinteressen unterworfen gewesen wären. Das heißt, dass der Verweis von Akteuren auf das Bankgeheimnis nicht aufgrund faktischer rechtlicher Zwänge erfolgte, sondern dem Interesse subjektiver Nutzenmaximierung entsprang. Hinweise auf das Bankgeheimnis sind deshalb im Folgenden regulär unter die Annahme nutzenmaximierenden Kalküls zu subsumieren.

Im Falle des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind die Beschränkungen des Grundgesetzes deutlicher erkennbar. Der Gesetzgeber muss sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und des Allgemeininteresses bewegen, dem Umgang mit den Daten von Bankkunden konkrete gesetzliche Grenzen setzen und mit ausreichenden Sicherungsvorkehrungen dem Missbrauchspotential der Datenerhebung entgegen treten. Diese Anforderungen, die sich aus dem Grundgesetz und im speziellen aus den Urteilen des BVerfG ergeben, müssen in der Theorie als extern gesetzte Rahmenbedingungen des Gesetzgebungsprozesses gelten. Das hieße, dass ein Akteur mit seinem Hinweis auf diese Rahmenbedingungen nicht unbedingt seinem Eigeninteresse folgt, sondern schlicht reale verfassungsrechtliche Gegebenheiten anerkennt – unabhängig davon, was seine Interessen wären, wenn diese Zwänge nicht bestünden.

⁵¹ BVerfGE 65, S. 1, 45 f.

⁵² BVerfGE 65, S. 1, 45

In der Praxis sind jedoch die konkreten Anforderungen des Allgemeininteresses und der Verhältnismäßigkeit oft unklar und erfordern eine diffizile Rechtsgüterabwägung. Diese Abwägung kann vom Gesetzgeber oder anderen Interessengruppen oft nicht eindeutig vorgenommen werden und verlangt im Zweifelsfall ein gerichtliches Urteil. Der Hinweis eines Akteurs auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht kann deshalb dem Kalkül entspringen, den Gesetzgebungsprozess durch bewusstes Hervorheben dieser rechtlichen Unsicherheiten entsprechend den eigenen Interessen zu beeinflussen.

Für die Bewertung der expliziten Interessenäußerungen im zweiten Teil der Arbeit ergibt sich damit folgendes Ergebnis: Weil die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts zwar theoretisch extern gesetzt, in der Praxis jedoch meist uneindeutig sind, kann dies nicht als prägende Rahmenbedingung für die Äußerungen der Akteure gelten. Stattdessen muss auch Akteuren, die ihre Argumentation auf diese angeblich unverrückbaren rechtlichen Zwänge des Grundgesetzes stützen, ein nutzenmaximierendes Interesse im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie unterstellt werden. Dies wird im Folgenden getan.

3. Explizite und implizite Interessen beteiligter Akteure

Nachdem der erste Teil die rechtlichen Rahmenbedingungen der neuen Regelungen und ihre Bedeutung für den Gesetzgebungsprozess geprüft hat, sollen jetzt die zentralen Akteure des Vorgangs analysiert werden. Auf wirtschaftlicher Seite sind dies die Bankenverbände und ihre Spitzenorganisation, der Zentrale Kreditausschuss. Auf politischer Seite sind Bundestagsmehrheit und Bundesregierung, die Oppositionsfraktionen von CDU und FDP sowie der PDS und der Bundesrat zu untersuchen. Dabei werden die explizit - etwa in Pressemitteilungen - geäußerten Interessen denen gegenüber gestellt, die sich aus der Annahme der subjektiven Nutzenmaximierung ergeben und die für den hier untersuchten Vorgang relevant erscheinen. Am Ende soll jeweils deutlich werden, welche Akteursinteressen handlungsbestimmend waren.

3.1 Das Kreditgewerbe

Bundesverband deutscher Banken

Der Bundesverband deutscher Banken (BDB) vertritt auf Bundesebene die Interessen von etwa 270 privaten Banken und ist Dachorganisation für elf regionale Landesverbände. Außerdem sind ihm der Verband deutscher Hypothekenbanken und der Verband deutscher Schiffsbanken untergeordnet, die von den hier untersuchten Regelungen jedoch nicht direkt betroffen sind. Ihre Interessen bleiben deshalb unbeachtet.

In seiner Pressemitteilung⁵³ vom 20.3.2002 wendet sich der BDB gegen den automatisierten Abruf von Kontoinformationen. Als Begründung wird genannt, dass die Regelung das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt, weil es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspreche und keine ausreichenden Kontrollen des Verfahrens im Gesetz vorgesehen seien. Stattdessen schlägt der BDB vor, die Kontoauskunft über ein Anfrage-System zu regeln. Hierbei solle die BAFin auf „gesichertem elektronischem Wege“ konkrete Auskunftsgesuche an die Banken verschicken, die dann die gewünschten Informationen mitteilen. Als Begründung für dieses Verfahren nennt der Verband Schnelligkeit, Kostenersparnis und gegenüber dem automatisierten Abrufsystem geringere Risiken bei der Datenübermittlung. Auch gegen die Pflicht der Banken zum internen Risikomanagement bzw. Konten-Screening bezieht der BDB Stellung: Die neue Regelung führe zu einer „bankinternen Rasterung“ von Daten zur Unterstützung der Strafverfolgung“, was ein „schwerwiegender Eingriff in die Verfassungsrechte der Kunden“ sei. Wenn ein solcher Eingriff vom Gesetzgeber gewünscht werde, müsse eine eindeutige gesetzliche Grundlage geschaffen werden, anhand der für Bürger und Banken ersichtlich sei, „welche Eingriffe in ihre Rechte zur Bekämpfung des Terrorismus und der Schwerekriminalität hingenommen werden müssten.“ Der vorliegende Gesetzentwurf genüge diesen Anforderungen jedoch nicht.

Bundesverband der deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

Der BVR vertritt rund 1600 Volks- und Raiffeisenbanken in Deutschland. In seiner Pressemitteilung vom 16.5.2002 kritisiert er, die Konten-Screening-Regelung stelle

⁵³ BDB 2002

„einen signifikanten Eingriff in die Privatsphäre der Kontoinhaber“ dar, obwohl „ihre Eignung zur besseren Aufklärung terroristischer Aktivitäten [...] äußerst fraglich“ sei. Basis der Argumentation ist demnach auch hier die Aussage, die Regelung stelle einen Eingriff ins informationelle Selbstbestimmungsrecht dar, der aber aufgrund der Zweifel an der Wirksamkeit der Maßnahme dem Anspruch der Verhältnismäßigkeit nicht gerecht werde.⁵⁴ Auch die Kritik des BVR am automatisierten Abrufsystem basiert auf der Aussage, der Eingriff ins informationelle Selbstbestimmungsrecht sei nicht zulässig. Der Verband äußert „Bedenken hinsichtlich der erheblichen Risiken des Verfahrens“ und verweist auf den mangelnden „Schutz gegen unberechtigten Dateizugriff“. Hier wird auf das angeblich hohe Gefahrenpotenzial abgestellt, aufgrund dessen die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs ins informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht gegeben sei. An anderer Stelle⁵⁵ wird die Ablehnung mit der mangelnden gesetzlichen Konkretisierung begründet, wann ein Kontenabruf erlaubt sei. Rechtlicher Hintergrund dieser Kritik: Die für einen Eingriff ins informationelle Selbstbestimmungsrecht nötige konkrete gesetzliche Grundlage, unter welcher Bedingung und mit welchem Zweck ein Eingriff stattfindet.⁵⁶

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)

Der DSGV ist der Dachverband der Sparkassen-Finanzgruppe und vertritt etwa 530 Sparkassen, 12 Landesbanken, 11 Landesbausparkassen sowie 37 öffentliche Versicherer. Der Verband wendet sich gegen ein Abrufsystem und begründet seine Kritik mit den hohen Kosten für die Sparkassen. Besonders teuer wäre „die nachträgliche Erhebung des Merkmals ‚Geburtsort‘“, das „die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe weit über 1 Mrd. Euro kosten“ würde.⁵⁷ An die breite Öffentlichkeit richtete sich diese Stellungnahme jedoch nicht, Anlass der Aussage war eine Rede des DSGV-Präsidenten an Vertreter von Bundestag und Regierung. Sonstige Pressemitteilungen zum Abrufsystem wurden vom DSGV nicht veröffentlicht, auch eine Stellungnahme zum Konten-Screening liegt trotz expliziter Nachfrage nicht vor. Stattdessen wurde auf die Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses verwiesen.⁵⁸

⁵⁴ Vgl. auch BVR 2002 (2)

⁵⁵ BVR 2002 (3)

⁵⁶ BVerfGE 84, S. 280

⁵⁷ Hoppenstedt 2002

⁵⁸ Schriftliche Mitteilung der Pressestelle des DSGV als Antwort auf eine entsprechende Anfrage des Autors.

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)

Der VÖB vertritt 57 öffentliche Landesbanken, Förderbanken und die Deutsche Postbank. Der Verband spricht sich gegen ein automatisiertes Abrufsystem aus, bei dem die Bank nicht über jeden Abfragevorgang in Kenntnis gesetzt wird. Begründung ist die Gefahr von „Hackerangriffen“, deren Entdeckung bei einem Zugriff ohne Benachrichtigung der Institute unmöglich sei.⁵⁹ In diesem Zusammenhang wird an anderer Stelle⁶⁰ auf die „datenschutzrechtliche Problematik“ der Regelung verwiesen, womit auch hier der Bezug auf die Verhältnismäßigkeitsbedingung für Eingriffe ins informationelle Selbstbestimmungsrecht angenommen werden kann.

Die Vorschrift zum Konten-Screening lehnt der VÖB mit der Begründung ab, die Banken würden „zu Handlagern [sic!] der staatlichen Strafverfolgungsbehörden degradiert.“⁶¹ Damit würden „datenschutzrechtliche Vorschriften ausgehöhlt“ und „die zur Bekämpfung der Kriminalität geschaffenen Vorschriften [...] weit über ihre Zweckbestimmung ausgedehnt.“⁶² Zudem wird betont, das bisherige System zur Geldwäschebekämpfung reiche „vollauf“ aus, „mit Kanonen auf Spatzen zu schießen“ sei „sicherlich nicht der richtige Ansatz“.⁶³ Demnach wird die Kritik hier ein weiteres mal mit dem Verhältnismäßigkeitsanspruch des informationellen Selbstbestimmungsrechts, außerdem mit dem Gebot der konkreten Zweckbindung durch eine gesetzliche Grundlage begründet.

Zentraler Kreditausschuss (ZKA)

Im ZKA arbeiten die Spitzenverbände des deutschen Kreditgewerbes zusammen und vertreten gemeinsame Interessen gegenüber Bundesregierung und Gesetzgeber. Mitglieder sind die bereits genannten Verbände BDB, VÖB, BVR, DSGV sowie der Verband deutscher Hypothekenbanken. Der ZKA hat in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags und in schriftlichen Stellungnahmen zum Vierten Finanzmarktförderungsgesetz Position bezogen; Vertreter von einzelnen Mitgliedsverbänden kamen jedoch nicht zu Wort. Die Stellungnahmen des ZKA stellen deshalb eine Bündelung der wichtigsten Interessen des Kreditgewerbes dar.

⁵⁹ VÖB 2002 (1)

⁶⁰ VÖB 2002 (2)

⁶¹ Sauer 2001

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd.

Neben den bereits von den Mitgliedsverbänden geäußerten Bedenken zum Datenschutz und zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ins informationelle Selbstbestimmungsrecht argumentiert der ZKA gegenüber dem Finanzausschuss besonders deutlich mit den Kosten gegen die neuen Gesetze. Das automatisierte Abrufsystem erfordere es, „eigenständige institutsinterne Datenpools“ neu zu erschaffen und die heterogenen Datenbanksysteme der Institute kompatibel zumachen. Zusammen mit den erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen schätzt der ZKA die Kosten auf 50 Millionen Euro pro Großbank und erwartet für die etwa 2900 Kreditinstitute Kosten „in Milliardenhöhe.“⁶⁴ Zahlreiche Informationen lägen nur in „Papierform“ vor und müssten aufwendig digitalisiert werden., was ebenfalls einen „beträchtlichen Kostenaufwand“ mit sich bringe.⁶⁵ Weiterhin wird betont, dass „diese Kosten der Kreditwirtschaft nicht auferlegt werden können“, da die Strafverfolgung Sache des Staates sei.⁶⁶

Im Falle des Konten-Screenings kritisiert der ZKA, die Kreditinstitute würden „mit der Folge eines erheblichen Vertrauensverlustes ihrer Kunden [...] zu Zwecken der Strafverfolgung instrumentalisiert.“⁶⁷ Bei beiden Regelungen verlangt der ZKA eine ersatzlose Streichung.

3.2 Zwischenergebnis

Entsprechend der in Teil 1 dargelegten Argumentation werden auch die Hinweise der Banken auf einen vermeintlich festgesetzten Rechtsrahmen als Ausdruck nutzenmaximierender Eigeninteressen betrachtet. Auf Basis dieser Annahme und der Argumentation der Verbände sind folgende Interessen des Kreditgewerbes erkennbar:

- Vermeidung zusätzlicher Kosten: Um die eigenen Geschäftserträge zu maximieren, müssen zusätzliche Kosten vermieden werden. Der für das automatisierte Abrufsystem nötige Datenbankaufbau, die Schnittstellenprogrammierung und die Erfassung zusätzlicher Daten verursachen Kosten in schwer abschätzbarer Höhe, die die Kreditinstitute nicht tragen wollen. Sie begründen die einhellige Ablehnung der Vorschläge zur Einrichtung eines automatisierten Abrufsystems von Seiten der Kredit-

⁶⁴ ZKA 2001, S. 9 ff.

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ ZKA 2002, S. 10

⁶⁷ Ebd.

verbände.

- Vermeidung eines Image- bzw. Vertrauensverlustes: Sowohl das Konten-Screening als auch das Abrufsystem nehmen die Banken in die Pflicht der Strafverfolgung und verlangen Maßnahmen, die für den Kunden im einzelnen nicht transparent sind. Als Folge wird ein Vertrauensverlust gegenüber der Bank erwartet, der sich negativ auf den Geschäftsbetrieb auswirkt. Befürchtet wird ein solcher Imageschaden auch wegen der großen Abwehrhaltung der Öffentlichkeit gegenüber einem Kontenzentralregister, die in der Vergangenheit schon einmal unterschätzt wurde.⁶⁸ Um eine erneute öffentliche Debatte über die Weitergabe von Informationen durch Banken zu vermeiden, wird ein automatisiertes Abrufsystem abgelehnt.⁶⁹

- Vermeidung eines Großkundenverlustes bzw. von Wettbewerbsnachteilen: Solange das Konten-Screening nicht international fest etabliert ist, stellt die Überwachung von Kontobewegungen nach Auffälligkeiten einen Wettbewerbsnachteil deutscher Banken im internationalen Vergleich dar. Zu erwarten ist, dass den Instituten nicht nur Gelder krimineller Herkunft, sondern auch Gelder von Großkunden mit besonderem Interesse an unerlaubten Methoden der Steuerersparnis verloren gehen. Dies widerspricht dem Interesse der Gewinnmaximierung, das zunächst einmal jenseits moralischer Einwände nach Kapitalaufnahme aller Art strebt – unabhängig davon, ob es sich dabei um Geldwäschevorgänge oder nicht-versteuertes Einkommen handelt.

Festzuhalten bleibt: Während die an die breite Öffentlichkeit gerichteten Pressemitteilungen der Einzelverbände vor allem mit dem Datenschutz argumentieren, wird im direkten Kontakt des ZKA mit dem Finanzausschuss das Interesse an Kostenersparnis besonders deutlich vertreten. Die Datenschutzargumentation erscheint vor dem Hintergrund der in Teil 1 erarbeiteten Annahmen vor allem als öffentlichkeitswirksamer Vorwand, der den Eindruck verhindern soll, die Kreditinstitute arbeiteten zu Lasten ihrer Kunden mit Strafverfolgungsbehörden zusammen und gäben leichtfertig deren Privatsphäre preis. Aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie muss sie deshalb als wohlkalkulierte Empörung gelten, die auf rechtliche Zwänge verweist, die in der Praxis so nicht existieren. Die tatsächlichen Interessen hingegen werden gegenüber der breiten Öffentlichkeit weitgehend zurückgehalten.

⁶⁸ ZKA 2001, S. 9 ff.

⁶⁹ Ebd., S. 9

3.3 Politische Akteure

Bundestagsfraktionen von CDU & FDP / Opposition

Die Positionen der CDU- und FDP-Bundestagsfraktionen werden wegen ihrer Ähnlichkeit zusammengefasst behandelt. Außerdem nahmen diese Fraktionen bezogen auf die untersuchten Regelungen eine klare Oppositionsrolle im Bundestag ein, während dies bei der Fraktion der PDS nur bedingt der Fall war. Die Position von FDP und CDU ergibt sich vor allem aus den Entschließungsanträgen des Finanzausschusses⁷⁰, durch den der Bundestag an der Ausgestaltung des Gesetzes mitwirkte.

Zum automatisierten Abrufsystem äußerten die Vertreter von CDU, die „Zusammenführung von Informationen über ca. 400 Mio. Bankkonten auf einer einheitlichen Plattform, auf die eine Aufsichtsbehörde ohne erkennbare Beschränkungen Zugriff hat“, stelle „einen wesentlichen Eingriff“ in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar und sei „aufs Schärfste abzulehnen“.⁷¹ Die FDP kritisierte, eine solche „staatliche Kontenevidenzzentrale [...] beeinträchtigt die Privatsphäre auch der unbescholtenen Bürger und zerstört das Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Kunde.“⁷² Beide Parteien sprachen sich dagegen aus, dass die BAFin den Zugriff auf die Kontoinformationen auch unabhängig eines konkreten Anfangsverdachts für eine Straftat erhalten soll und dass die Kreditinstitute über Zugriffe nicht informiert werden. Dies stelle eine „Abkehr von verfassungsmäßigen und strafprozessualen Grundsätzen“⁷³ dar. Außerdem bemängelten die Vertreter der CDU die „Kosten in Milliardenhöhe“, die den Kreditinstituten durch das System entstünden.⁷⁴ Die FDP verweist auf Schätzungen der Sachverständigen im Anhörungsverfahren, die die Kosten auf „mehr als 1 Mrd. Euro pro Jahr“ schätzten.⁷⁵ Letztlich sei ihre Höhe von der BAFin abhängig, da sie über die genauen Anforderungen und die Umsetzung des Abrufsystems entschiede. Am Ende würden die Mehrkosten an die Kunden weitergegeben, die damit ihre eigene Überwachung bezahlen müssten.

⁷⁰ Unter Zuarbeit des Rechtsausschusses und des Innenausschusses.

⁷¹ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 33

⁷² Bundestagsfraktion der FDP 2002, S. 34

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 33

⁷⁵ Bundestagsfraktion der FDP 2002, S. 34

Zum Konten-Screening hat die FDP keine erkennbare Stellung bezogen. Im Entschließungsantrag des Finanzausschusses ist die Regelung nicht genannt, und auch FDP-Abgeordneter Gerhard Schüßler äußert sich in seiner Rede zur zweiten Beratung des Gesetzentwurfs am 22.3.2002 dazu nicht. Eine Pressemitteilung der FDP-Fraktion zur Finanzpolitik vom 1.11.2001 nennt zwar Positionen zum Bankgeheimnis und zum automatisierten Abrufsystem; Zustimmung oder Ablehnung einer Bankenverpflichtung zum Konten-Screening ist aber auch daraus nicht erkennbar. Die Fraktion der CDU sprach sich deutlich gegen die neue Regelung aus, weil sie zu einer „bedenklichen permanenten und umfassenden Rasterung aller Kundendaten allein aufgrund von einer Abweichung vom bisherigen Normalverhalten des entsprechenden Kontos“ führe. Dies sei eine nicht vertretbare Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung.⁷⁶

Entsprechend den Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie streben die Fraktionen von FDP und CDU nach subjektiver Nutzenmaximierung. Da – wie in Teil 1 dargelegt wurde – der rechtliche Gestaltungsspielraum für die neuen Regelungen alles andere als klar begrenzt war, müssen auch die Verweise der Fraktionen auf die angeblichen Zwänge des informationellen Selbstbestimmungsrechts und des Bankgeheimnisses als Ausdruck eigener Interessenverfolgung gelten. Ein per se Interesse der Fraktionen am Datenschutz kann nicht angenommen werden. Diesem Gedanken folgend bleibt für die Fraktionen von CDU und FDP ein zentraler Antrieb, nach dem sich ihr Handeln richtet: der Wahlsieg.

Erreichbar ist er, wenn zweierlei geleistet wird: 1.) Der breiten Wählerschaft müssen Missstände im Handeln des politischen Gegners (hier die Regierungskoalition) vor Augen geführt werden. Zugleich muss die Opposition die Vorteile des eigenen Wahlsiegs für den Wähler deutlich machen. 2.) Gut organisierte Interessen (hier vor allem die der Kreditwirtschaft) müssen besonders befriedigt werden, da ihr hoher Organisationsgrad ihnen den Einfluss verschafft, dem Parteiinteresse durch konzertiertes Handeln zu schaden oder es zu unterstützen.

Zu 1.): Der Vorwurf, die Koalition von SPD und Grünen setze ein besonders teures, automatisiertes Abrufsystem um, obwohl mit einem manuellen Anfragesystem ein

⁷⁶ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 33

viel kostengünstigeres Verfahren möglich wäre, prangert einen angeblichen Missstand im Regierungshandeln an. Der Hinweis auf die hohen Kosten, die letztlich auf die Kunden abgewälzt würden, trifft die breite Wählerschaft an einer empfänglichen Stelle: Dem Geldbeutel. Ebenfalls an den Wähler adressiert ist die Kritik, die Koalition nehme mit den neuen Regelungen erhebliche Eingriffe ins informationelle Selbstbestimmungsrecht und die Privatsphäre in Kauf und unterstelle alle Konteninhaber einem Generalverdacht. Die Regierung wird beschuldigt, einen „Überwachungsstaat“⁷⁷ zu wollen, der vor allem negative Folgen für den Wähler hat. CDU und FDP präsentieren sich als Verteidiger des Datenschutzes und der Grundrechte und suggerieren so eine Verbesserung der Datenschutzsituation nach dem eigenen Wahlsieg. Die zentralen Punkte der explizit geäußerten Argumentation von CDU und FDP sind also eine direkte Folge ihres Interesses, durch Kritik des Regierungshandelns die Chancen auf einen Wahlsieg zu maximieren – unabhängig von der normativen Bedeutung von Privatsphäre und staatlicher Sparsamkeit.

Zu 2.): Die Befriedigung gut organisierter Interessen ist prinzipiell allen Parteien ein Anliegen und kann deshalb nicht die besondere Abwehrhaltung von CDU und FDP gegenüber den neuen Regelungen begründen. Die Kreditwirtschaft kann ihre Interessen jedoch besonders wirksam vertreten, wenn Abgeordnete zugleich enge Kontakte zu Banken und Verbänden haben. Die wichtigen Entscheidungen traf in diesem Fall der Finanzausschuss.⁷⁸ Von den 34 Vertretern der CDU und FDP sind jedoch nur 9 über Verbandsmitgliedschaften oder Arbeitsverhältnisse mit Banken⁷⁹ verbunden.⁸⁰ Ihr Einfluss auf die Gesamtlinie der Fraktionen ist deshalb eher gering einzuschätzen. Die Befriedigung der Interessen der gut organisierten Bankenbranche ist offenbar nicht maßgeblich für die ablehnende Haltung der beiden Bundestagsfraktionen – auch mit der traditionell engen Bindung von CDU und FDP „zur Wirtschaft“ ist sie nicht präzise belegbar. Die in 1.) genannten Interessen müssen hier deshalb als handlungsbestimmend gelten.

⁷⁷ Zwischenruf der CDU-Bundestagsabgeordneten Elke Wülfing während der Rede des CDU-Bundestagsabgeordneten Leo Dautzenberg zur zweiten Beratung des Gesetzentwurfs am 22.3.2002, <http://dip.bundestag.de/btp/14/226/14228226.53.pdf> [5.8.2002]

⁷⁸ Vgl. zur Bedeutung von Ausschüssen im Gesetzgebungsprozess Rudzio 2000, S. 95 f.

⁷⁹ Gezählt wurden nur Kreditinstitute, die von den Gesetzesänderungen betroffen sind.

⁸⁰ Eigene Erhebung anhand der veröffentlichungspflichtigen Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten.

Sonderfall Bundestagsfraktion der PDS

Die PDS nahm im Gesetzgebungsverfahren eine Sonderrolle ein. Im Rahmen der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs⁸¹ am 22.3.2002 kritisierte sie die Unklarheit der Kosten für das automatisierte Abrufsystem und bezog sich dabei auf die unterschiedlichen Schätzungen von Sachverständigen (1 Milliarde Euro pro Jahr) und Zentralem Kreditausschuss („zweistellige Milliardenbeträge“).⁸² Zur Konten-Screening-Regelung liegt von der PDS keinerlei Stellungnahme vor – weder in den Protokollen des Finanzausschusses, noch in den Bundestagsreden der Abgeordneten finden sich entsprechende Erwähnungen. Die Sonderrolle der PDS wird vor allem bei der Lektüre der Ausschussprotokolle deutlich: Sie enthielt sich bei allen Abstimmungen, die das Vierte Finanzmarktförderungsgesetz betrafen, der Stimme. Für die Schlussabstimmung des Finanzausschusses erstellte sie keinen Entschließungsantrag und hielt sich auch generell mit Stellungnahmen und Kritik zurück.⁸³ Begründet wurde dies mit dem gespaltenen Interesse der Bundestagsfraktion, das klare Stellungnahmen verhindert hätte. So wurden nach eigener Aussage die neuen Regelungen des WpHG zum Anlegerschutz positiv bewertet, während die Regelungen zur Terrorbekämpfung keine Zustimmung fanden. Weitere Begründungen für das zurückhaltende Abstimmungsverhalten wurden nicht genannt.

Das Interesse der PDS aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie ist grundsätzlich identisch mit denen der anderen Oppositionsparteien: Wahlsieg. Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind jedoch zum Teil andere.⁸⁴ Die Befürwortung des gestiegenen Anlegerschutzes deckt sich mit dem politischen Programm der PDS, nach dem sich die Partei gegen „die Benachteiligung kleiner Anteilseigner“⁸⁵ wendet und an dem sie sich aus Gründen der Wählerbindung zumindest orientieren muss. Aber auch eine klare Ablehnung von Konten-Screening und Abrufregelung ließe sich anhand des Parteiprogramms und der politischen Linie der PDS begründen – geäußert wurde sie nicht.⁸⁶ Der Grund für die programmatisch wenig plausible Zurückhaltung der PDS ist, dass sie nur dann ihr Ziel – den Wahlsieg bzw. den Einzug in die Regierung –

⁸¹ Ehlert 2002

⁸² Ebd.

⁸³ Finanzausschuss des Bundestags 2002, S. 9

⁸⁴ Auch deshalb, weil Verflechtungen zwischen Parlament und Kreditwirtschaft anders als bei CDU und FDP nicht vorhanden sind. Die am besten organisierten Interessen im Umfeld der PDS sind die Arbeitnehmergewerkschaften u.ä., für die die hier untersuchten Gesetzesänderungen ohne Relevanz sind. (Quelle: Rudzio 2000, S. 96)

⁸⁵ PDS, Kap. 4.7

⁸⁶ PDS, Kap. 4.1

erreichen kann, wenn SPD und PDS nach der Wahl gemeinsam über eine Mehrheit im Bundestag verfügen. Als potenzieller Koalitionspartner der SPD ist sie von deren Wahlsieg abhängig. Zwar hätte auch ein klares Nein in den Ausschussabstimmungen die Koalitionsmehrheit von SPD und Grünen nicht brechen können. Inhaltlichen Widerstand gegenüber der SPD in einem für sie so kurz vor der Wahl prestigehaftetem⁸⁷ Gesetzpaket zu signalisieren, ist jedoch eine wenig sinnvolle Strategie gegenüber dem einzig möglichen Koalitionspartner.⁸⁸ Das Interesse an programmatischer Schlüssigkeit zum Zweck der Wählerbindung unterlag folglich dem konkreten Interesse an einer Regierungsbeteiligung; auch wenn dies nicht bestimmend für das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses war, so war es dennoch handlungsbestimmend für die Fraktion der PDS.

Bundesrat / Regierungen der Länder

Der Bundesrat hat am 26.4.2002 den Vermittlungsausschuss angerufen, um über den Gesetzesvorschlag des Bundestags hinausgehende Interessen der Länder geltend zu machen. Besonders gefordert wurde, den Zugriff auf das automatisierte Abrufsystem für Kontoinformationen stärker zu beschränken und Kreditinstitute und ihre Kunden über das Abfragen des Systems zu informieren: „Abzulehnen ist nach Auffassung des Bundesrates eine Datenabfrage, die keinen strafprozessualen und datenschutzrechtlichen Kontrollmechanismen unterliege und ohne Kenntnis des betroffenen Kreditinstitutes und des Bürgers stattfinde.“⁸⁹ Außerdem kritisierte der Bundesrat die hohen Kosten des Systems von „über einer Milliarde EURO“⁹⁰ und verwies auf seine Anregungen, ein günstigeres manuelles Anfragesystem einzurichten. Die Belastung der Kreditinstitute mit diesen Kosten müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, die für Eingriffe in die Berufsausübung gesetzlich festgeschrieben sei. Diese Verhältnismäßigkeit sei aufgrund der geringen Erfolgsaussichten des Abrufsystems nicht gegeben.⁹¹

⁸⁷ Da Bundeskanzlerkandidat Edmund Stoiber bei Wirtschaftsthemen einen deutlichen Kompetenzvorsprung in der öffentlichen Wahrnehmung genießt, war das Vierte Finanzmarktförderungsgesetz von besonderer Bedeutung für Bundeskanzler Gerhard Schröder und die Regierungskoalition. (Forschungsgruppe Wahlen 2002)

⁸⁸ Das Fraktionsverhältnis im Finanzausschuss: SPD 17, Grüne 3, PDS 2, CDU/CSU 14, FDP 3 Stimmen. Beschlossen wird mit einfacher Mehrheit, die Schlußabstimmung zur Empfehlung zum Vierten Finanzmarktförderungsgesetz erfolgte einheitlich gemäß der Fraktionszugehörigkeit (Fr. Sauckel, Referentin des Finanzausschusses)

⁸⁹ Bundesrat 2002 (1)

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ Ebd.

Das Konten-Screening lehnte der Bundesrat mit der Begründung ab, es verstoße gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht und sei „nicht zielführend für die Ermittlung von Geldwäsche-Verdachtsfällen.“⁹² Zudem seien entsprechende Vorschriften bereits im Geldwäschegesetz enthalten, deren Umsetzung nur intensiver kontrolliert und gegebenenfalls mit Bußgeldern geahndet werden müsse.

Nach den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses am 31.5.2002 folgte der Bundesrat dessen Beschlussempfehlung und nahm den Gesetzentwurf an. Die Änderungen an den hier untersuchten Regelungen waren jedoch gering: Für die Einrichtung des automatisierten Abrufsystems wurde auf die rückwirkende Erfassung des Geburtsdatums der Kontoinhaber durch die Kreditinstitute verzichtet. Die Erfassung wird demnach nur bei zukünftigen Kontoeröffnungen aufgenommen. An der Regelung zum Konten-Screening wurden keine Änderungen vorgenommen.⁹³

Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat standen zugunsten der Parteien, die sich schon im Bundestag gegen die Konten-Screening- und Abrufregelung ausgesprochen hatten: Die acht Länder, die von CDU, CSU oder CDU und FDP regiert werden, vereinten 35 Stimmen auf sich. Die fünf Länder, die von SPD und Koalitionen zwischen SPD und PDS oder den Grünen regiert werden, besitzen dagegen nur 23 Stimmen. In drei Ländern regieren Koalitionen aus SPD und CDU oder SPD und FDP; sie besitzen im Bundesrat insgesamt 11 Stimmen. Demnach können sich unabhängig der Stimmenscheidungen der „schwarz-roten“ und „schwarz-gelben“ Länder die CDU-, CDU/FDP- und CSU-regierten Länder durchsetzen.

Die Länderinteressen, die die Entscheidung des Bundesrates zugunsten des Vermittlungsausschusses und des dort ausgehandelten Kompromisses beeinflusst haben könnten, sind vielfältig. Relevant erscheinen dabei zunächst folgende:

- Sparkassen: Wie weiter oben bereits erwähnt, lehnen die Sparkassen und Landesbanken die neuen Regelungen vor allem aus Kostengründen ab – die Finanzierung des Abrufsystems sei eine erhebliche finanzielle Belastung, die nicht zumutbar sei. Die Position der Interessenvertreter des Sparkassenverbandes DSGV gegenüber den Landesregierungen ist stark, weil öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und ihre In-

⁹² Ebd.

⁹³ Vgl. Vermittlungsausschuss 2002

teressen vielschichtig mit den Interessen der Länder verwoben sind. So sind die Träger der Sparkassen die Gemeinden oder Landkreise, die aufgrund der Gewährträgerhaftung⁹⁴ und der Anstaltslast im Zweifelsfall direkt für Verpflichtungen der Institute haften und deshalb an ihrem wirtschaftlichen Wohlergehen interessiert sind. Andersherum stellen die Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institution die Finanzierung öffentlicher Anliegen sicher. Da die Sparkassenvorstände vom Träger (also der Gemeinde oder dem Landkreis) eingestellt und entlassen werden, besteht hier eine bemerkenswerte wechselseitige Abhängigkeit, die politische Entscheidungen z.T. erheblich beeinflusst.⁹⁵ Sparkassen sind außerdem die wichtigsten Kreditgeber kleiner und mittelständischer Unternehmen, 75 Prozent aller Darlehen für Existenzgründer werden von Ihnen vergeben – eine Tatsache, die wegen der großen Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden nicht unerheblich ist.⁹⁶ Die Sparkassen zahlen zusammen „mehr Steuern als Deutsche Bank und Dresdner Bank zusammen“⁹⁷ und sind größter nicht-staatlicher Kulturförderer in Deutschland.

Die Interessen der Länder an ihren Sparkassen sind also vielfältig. Deshalb kann der DSGV sein Interesse, die Kosten eines automatisierten Abrufsystems und andere Nachteile des Konten-Screenings zu vermeiden, nachdrücklich vertreten. Plausibel wäre demnach, dass sich alle Bundesländer gegen diese Regelungen aussprechen, den Regierungsentwurf in den Vermittlungsausschuss bringen und dort die Streichung der umstrittenen Paragraphen durchsetzen.

- Börsenplätze: Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben eigene Wertpapierbörsen, die an einer schnellen Umsetzung des neuen WpHG interessiert waren. Besonderes Interesse bestand jedoch auch daran, das Verbot von Leerkäufen in Krisensituationen aus dem Gesetzentwurf zu streichen, da die Regelung die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Börsen gegenüber der internationalen Konkurrenz verringern und zum Verlust von Emittenten und Aktionären hätte beitragen können.⁹⁸ Demnach müssten sich vor allem Bundesländer mit Börsenplätzen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses

⁹⁴ Die Gewährträgerhaftung muss auf Druck der EU-Kommission bis 2005 abgeschafft werden. Voraussichtlich bleiben die Sparkassen jedoch öffentlich-rechtlich, d.h. z.g.T. bleiben die Interessenverflechtungen bestehen.

⁹⁵ Vgl. Brost/Rohwetter 2001

⁹⁶ Weinert 2001

⁹⁷ Hoppenstedt 2002

⁹⁸ ZKA 2002, S.4 f.; Weisgerber 2002; Marwede 2002

ses ausgesprochen und die Streichung der Leerverkaufsregelung vorangetrieben haben. So ließe sich erklären, dass diese Regelung im Rahmen der Verhandlungen aus dem Gesetzentwurf entfernt wurde.

Tatsächlich ist jedoch in den Voten der Länder bei den Abstimmungen zum Vermittlungsausschuss und bei der Annahme seiner Beschlussempfehlung weder das eine, noch das andere Interesse als handlungsentscheidend erkennbar. Es wurde vielmehr durchgängig nach „Parteiräson“ entschieden. Das heißt: CDU-, CSU- und CDU/FDP-regierte Länder haben für die Anrufung des Ausschusses gestimmt und dem dort ausgehandelten Kompromiss zugestimmt. Alle SPD-, SPD/Grüne- und SPD/PDS-regierten Länder haben dagegen die Anrufung des Ausschusses abgelehnt, bei der Endabstimmung aber ebenfalls zugestimmt. Die zwei SPD/CDU-regierten Länder haben sich bei der ersten Abstimmung aus Koalitionsgründen enthalten (was einer Ablehnung gleich ist), lediglich das SPD/FDP-Land Rheinland-Pfalz sticht mit seiner Zustimmung zur Anrufung des Vermittlungsausschusses heraus.⁹⁹

Entscheidend für die Wahl des Bundesrates war demnach das Interesse der Landesregierungen, die Interessen der jeweiligen Bundestagsfraktion zu stützen und je nach Partei dem Gesetz in der vom Bundestag verabschiedeten Form zuzustimmen oder Veränderungen zu erzwingen. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse gelang Letzteres. Von den offenbar untergeordneten Interessen der Börsenplätze und der Sparkassen setzten sich die Börsen durch, da das Leerverkaufsverbot gestrichen, Konten-Screening und Abrufsystem jedoch im Kern beibehalten wurden.¹⁰⁰ Ein Faktor zugunsten des Abrufsystems im vielschichtigen Interessenkomplex der Länder könnte auch finanzieller Art sein: In einer frühen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung beantragte der Bundesrat, auch die Verwendung der mittels automatischem Abrufsystem erlangten Daten zur Steuerfahndung zu erlauben.¹⁰¹ Eine effiziente Steuerfahndung vermindert auch die durch unentdeckte Geldtransfers mögliche Umgehung der Gewerbesteuer – eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden und damit letztlich der Länder.

⁹⁹ Da einzelne Voten der Bundesländer nicht in den Protokollen des Bundesrates notiert sind, müssen hier als Nachweis die mündlichen Stellungnahmen der jeweiligen Staatskanzleien genügen.

¹⁰⁰ Weil die Protokolle des Vermittlungsausschusses der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, können die genauen Verhandlungspositionen der Länder nicht überprüft werden.

¹⁰¹ Bundesrat 2002 (3), S. 169, Nr. 57

Im Bundesrat trafen also verschiedene, teils widersprüchliche Interessen aufeinander. Entscheidend war das Interesse an einer institutionenübergreifenden Parteigeschlossenheit. In den nicht-öffentlichen Verhandlungen des Vermittlungsausschusses spielten sich dann jedoch auch finanzielle Überlegungen eine Rolle. Die offenbar hohe Priorität der Leerverkaufsregelung führte aber dazu, dass Konten-Screening und automatisiertes Abrufsystem fast unangetastet blieben.

Bundesregierung & Bundestagsmehrheit / SPD & Grüne

Zwischen der Vorlage des ersten Gesetzentwurfs zum Vierten Finanzmarktförderungsgesetz durch die Regierung bis zur Zustimmung zu dem im Vermittlungsausschuss erarbeiteten Kompromiss machte der Bundesrat zahlreiche Änderungsvorschläge – auch zu den Regelungen des Konten-Screenings und des Abrufsystems. Bis auf den Verzicht auf die nachträgliche Erfassung des Geburtsdatums für das Abrufsystem lehnte die Bundesregierung grundsätzliche Modifikationen jedoch ab. Im Kern blieben Entwürfe für die neuen §§ 24c und 25a deshalb unverändert. In Pressemitteilungen und Stellungnahmen gegenüber dem Bundesrat standen dabei zwei Argumente im Vordergrund: 1.) Die „übergeordnete“¹⁰², also moralische Notwendigkeit gegen Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche und das Schattenbankwesen vorzugehen und 2.) die Verpflichtung, internationale Zusagen und Standards des Basler Ausschusses, der Financial Action Taskforce on Money Laundering (FATF) und der Konferenz der Parlamente der EU umzusetzen.¹⁰³

- Kampf gegen den Terrorismus und das Schattenbankwesen: Der Wunsch der Regierung, gegen das Schattenbankwesen vorzugehen, ist unter Annahme subjektiver Nutzenmaximierung plausibel: Gelder, die über Schattenbanken bewegt werden, entziehen sich dem Zugriff staatlicher Kontrolle, der Besteuerung und nicht zuletzt dem Geschäftsbetrieb der legalen Banken.¹⁰⁴ Es liegt deshalb im Interesse der Regierung, diese Bankgeschäfte zu unterbinden und die dort transferierten Gelder auf kontrollierbare Konten zu drängen. Die so erlangten Steuereinnahmen können dem Staatshaushalt zugeführt werden. Den Maßnahmen zur „Austrocknung“ terroristischer Finanzquellen liegt ein weiteres Interesse zugrunde: Nach den Anschlägen auf

¹⁰² Bundesregierung 2002 (2)

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Vgl. Rohwetter 2001

das World Trade Center und der dadurch ausgelösten Verunsicherung der Bevölkerung stießen „Maßnahmen gegen den Terror“ in der Öffentlichkeit auf ein weitgehend positives Echo.¹⁰⁵ Den Bemühungen der Regierung, sich durch entschiedenes Durchgreifen und (erhoffte) Erfolge im Anti-Terror-Kampf in der öffentlichen Wahrnehmung zu profilieren, liegt schlicht das Wiederwahlinteresse zugrunde. Dass diese Strategie Erfolg haben kann, zeigte sich bereits nach den Terroranschlägen: Die Zahl der Anhänger von Bundeskanzler Gerhard Schröder nahm in den darauf folgenden Wochen um sieben Prozent zu.¹⁰⁶

- Umsetzung internationaler Standards und Abkommen: Neben dem moralischen „übergeordneten Interesse“¹⁰⁷, mit dem die Bundesregierung die Notwendigkeit der neuen Gesetze begründete, wird auch der „internationale Handlungsdruck“¹⁰⁸ betont, unter dem Deutschland stehe. Das automatisierte Abrufsystem ist demnach eine Folge der Verpflichtungen, die sich aus der Schlusserklärung der Konferenz der Parlamente der Europäischen Union über die Bekämpfung der Geldwäsche vom 8.2.2002 ergeben.¹⁰⁹ Die Regelung des Konten-Screenings führt die Regierung auf die internationalen Standards des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Geldwäscheprävention¹¹⁰ zurück. Auch die Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) seien es, die die Umsetzung der neuen Regelungen unumgänglich machten. Der propagierte Eindruck, ein möglicherweise divergierendes Eigeninteresse der Regierung müsse sich hier extern gesetzten Verpflichtungen unterordnen, ist jedoch zunächst nicht überzeugend: Auf der Konferenz der Parlamente ist die Bundestagsmehrheit der Regierungsparteien genauso vertreten wie im deutschen Bundestag. Die Schlusserklärung der Konferenz wurde unter dessen Mitwirkung verfasst und hat zudem keinen völkerrechtlich bindenden Charakter. Auch die Empfehlungen der FATF, die Grundlage der Schlusserklärung, sind rechtlich nicht bindend und haben nicht einmal den Charakter einer Absichtserklärung. Und auch hier ist Deutschland an der Ausarbeitung der Empfehlungen beteiligt und übt entsprechenden Einfluss aus.¹¹¹ Die Empfehlungen des Baseler Ausschusses

¹⁰⁵ Die „Anti-Terror-Pakete“ von Bundesinnenminister Otto Schily machten Schily innerhalb kurzer Zeit zum vierthäufigsten Politiker der BRD. (Forschungsgruppe Wahlen 2001)

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ Bundesregierung 2002 (2)

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Vgl. Konferenz der Parlamente der Europäischen Union 2002

¹¹⁰ Vgl. Basel Committee on Banking Supervision 2001

¹¹¹ Vgl. Financial Action Task Force on Money Laundering

basieren ebenfalls auf deutscher Mitarbeit; dabei wird betont, dass “the Committee does not possess any formal supranational supervisory authority, and its conclusions do not, and were never intended to, have legal force.”¹¹²

Ein konkreter rechtlicher Zwang der Bundesregierung zur Umsetzung von Konten-Screening und Abrufsystem besteht folglich nicht. Die Empfehlungen sind Ergebnisse deutscher Einflussnahme und stellen deshalb keine externe Regelsetzung dar. Stattdessen bestehen klare Interessen subjektiver Nutzenmaximierung: Die Berechenbarkeit deutscher Politik durch die Einbindung in internationale Abkommen begünstigt auch internationale Kooperationen auf wirtschaftlicher Ebene. Entzöge sich Deutschland dem internationalen common sense der Terrorbekämpfung, wäre dies nicht zuletzt für die USA brüskierend – dem neben der Europäischen Union wichtigsten Exportmarkt für die deutsche Wirtschaft.¹¹³ Deshalb hat die Bundesregierung ein Interesse an der zügigen Umsetzung der neuen Regelungen, auch wenn die expliziten Begründungen bei gleichem Ergebnis anders lauten.

Nicht alle impliziten Akteursinteressen sind jedoch aus ihren expliziten Äußerungen herleitbar: Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt und jenseits aller Pressemitteilungen wurde § 24c Abs. 3 im Gesetzgebungsprozess so geändert, dass er die Weitergabe der mittels des automatisierten Abrufsystems erlangten Daten auch zum Zweck der Steuerfahndung durch Strafverfolgungsbehörden erlaubt.¹¹⁴ Dass die Verwendung zur Steuerfahndung im ersten Gesetzentwurf der Regierung zunächst explizit nicht erlaubt war, liegt wohl an der großen Öffentlichkeitswirkung des Themas. Eine mögliche Kritik z.B. des Bundesrates an einer solchen Regelung hätte für erhebliche Aufmerksamkeit und deutlich negative Schlagzeilen gesorgt. In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 20.12.2001 schlägt der Bundesrat jedoch vor, auch die Weitergabe der Daten für die Steuerfahndung zu ermöglichen, um die Steuerhinterziehung gegenüber anderen Straftaten nicht zu „privilegieren.“¹¹⁵ In ihrer Antwort auf die Bundesratsstellungnahme betont die Regierung, sie stehe „dem Änderungsantrag des Bundesrates [...] aufgeschlossen gegenüber.“¹¹⁶ Kurz darauf wurde der Entwurf entsprechend angepasst; auch im weiteren Verfahren wurde die

¹¹² Bank for International Settlements

¹¹³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

¹¹⁴ VFMSG Art. 6 Nr. 23

¹¹⁵ Bundesrat 2002 (3), S. 169, Nr. 57

¹¹⁶ Bundesregierung 2002, S. 183

Änderung kein Thema der öffentlichen Diskussion.

Erklärbar ist die prompte Reaktion der Bundesregierung auf den Änderungsvorschlag der Bundesregierung mit ihrem Interesse, durch weitergehende Möglichkeiten der Steuerfahndung die Steuerhinterziehung zu vermindern - also die Steuereinnahmen zu erhöhen. Das Signal des Bundesrates, nicht gegen eine solche Regelung zu protestieren, verschob den Abwägungsprozess der Bundesregierung zwischen dem Risiko öffentlicher Empörung und dem Steuerfahndungsinteresse zugunsten des letzteren. Das hinter dem Änderungsantrag des Bundesrates stehende Interesse wurde bereits erläutert.

4. Zusammenfassung und Ergebnis

Bei der zusammenfassenden Betrachtung der Positionen und Interessen von Bankenverbänden, Ländern und Bundestagsfraktionen wird vor allem eines deutlich: Unter den impliziten Interessen war offenbar sowohl für die untersuchten politischen wie auch für die wirtschaftlichen Akteure die Gewinnmaximierung von handlungsentcheidender Bedeutung. So richtete sich das Interesse der Kreditwirtschaft gegen die hohen Kosten der von den neuen Regelungen geforderten EDV-Systeme und gegen den Vertrauensverlust bzw. Wettbewerbsnachteil in Bezug auf ihre Kunden. Das Ziel hier: Die Gewinnmaximierung durch Vermeidung von Kosten und Kundenverlusten.

Das Interesse der politischen Akteure richtete sich auf die Maximierung von Steuereinnahmen durch effizientere Steuerfahndung, attraktivere Börsenplätze (Wegfall des Leerverkaufsverbots) und rentable internationale Wirtschaftsbeziehungen. Zudem galt es, indirekte Kosten durch eine Belastung der Sparkassen zu vermeiden. Darüber hinaus sollte das positive Image der eigenen Partei die Unterstützung der Wählerschaft sicherstellen, während das Ansehen gegnerischer Parteien zu schädigen versucht wurde. Sowohl die Steigerung der Staatseinnahmen als auch das Interesse an der Wählerschaft haben die „politische Gewinnmaximierung“ zum Ziel: Den Wahlsieg.

Dieses Ergebnis deckt sich mit der Annahme der Neuen Politischen Ökonomie, nach der politische ebenso wie wirtschaftliche Akteure in ihrem Handeln dem Interesse subjektiver Gewinn- bzw. Nutzenmaximierung folgen. Das Handeln der untersuchten

Akteure konnte unter dieser Prämisse im Kern nachvollzogen und begründet werden.

Für die explizite Diskussion gegenüber der Öffentlichkeit wurden während des gesamten Gesetzgebungsprozesses jedoch vor allem „öffentlichkeitswirksame“ Argumente gewählt: Die Gegner von Konten-Screening und Abrufsystem argumentierten durchgängig mit den unverrückbaren Schranken des Datenschutzes, die eine Umsetzung der neuen Regelungen verbieten würden. Die Befürworter hingegen argumentierten mit den unumgänglichen moralischen und völkerrechtlichen Erfordernissen des Anti-Terror-Kampfes. Die ausführliche Untersuchung der rechtlichen Hintergründe in Teil 1 und die Kurzanalyse der internationalen Verpflichtungen in Teil 2 haben jedoch gezeigt, dass beides in dieser Form nicht gegeben war.

Dass sich die öffentliche Diskussion politischer Sachverhalte gelegentlich an den tatsächlich gegebenen Interessenkonflikten vorbeibewegt, war auch ohne wissenschaftliche Ausarbeitung zu befürchten. Bemerkenswert ist jedoch, dass die öffentliche Diskussion durch die explizit geäußerten Positionen der Akteure offenbar systematisch an den tatsächlich handlungsbestimmenden Abwägungs- und Entscheidungsfindungsprozessen vorbei geführt wurde. Die Argumente, die über Pressemitteilungen an die Öffentlichkeit gerichtet wurden, hatten mit der internen Diskussion und den sachlichen Gegebenheiten kaum etwas gemein.

Diese Diskrepanz ist auch nach der Verabschiedung des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes sichtbar: Von der zuvor von Gegnern beschwörten Unvereinbarkeit der Regelungen mit den verfassungsmäßigen Abwehrrechten des Datenschutzes war nach den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses nichts mehr zu hören. Auch von einer Verfassungsklage, die eine etwaige Verfassungswidrigkeit der neuen Gesetze klären könnte, ist bisher keine Rede. Stattdessen wurde der Gesetzentwurf akzeptiert, nachdem u.a. das Leerverkaufsverbot gefallen war; der Datenschutz verlor vor diesem Hintergrund offenbar an Relevanz. Dass es anders verlaufen wäre, wenn die expliziten Argumente von Gegnern oder Befürwortern eine größere Öffentlichkeitswirkung gezeigt und ein Sturm der Entrüstung über mangelnden Datenschutz oder unzureichende Terrorbekämpfung die Parteien an ihrem Wiederwahlinteresse gepackt hätte, kann vermutet werden.

Dass die Konten-Screening-Regelung und das automatisierte Abrufsystem Gesetz werden, hat zwei weitere Gründe: Erstens die Mehrheitsverhältnisse, die der Regierung im Bundestag und seinen Ausschüssen Handlungsfreiheit gaben; diese Tatsache ist so banal wie entscheidend. Zweitens jedoch auch das Vorgehen der Regierung, aus dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz ein umfangreiches Gesetzkpaket zu machen, in dem die Bundesratsmehrheit unerwünschte gegen erwünschte Regelungen, Landesinteresse gegen Parteiräson und Sparkassen- gegen Börsenlobby abwägen musste. Es ist bezeichnend, dass dieser Umstand von Anfang an kritisiert wurde und die Opposition stets die Ausgliederung des Konten-Screenings und des Abrufsystems in ein eigenes Gesetz forderte.¹¹⁷ Dass aus dem Gesetzkpaket kein Päckchen wurde, schuf günstige Bedingungen für harte Kompromisse zwischen Bundesrats- und Bundestagsmehrheit. Und dass die nicht-öffentlichen Verhandlungen des Vermittlungsausschusses sich dabei mehr auf die tatsächlichen Akteursinteressen als auf die Stellungnahmen vergangener Pressemitteilungen konzentrieren, kann kaum überraschen. Und wer den Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie folgt, kann der Politik dies nicht einmal zum Vorwurf machen.

¹¹⁷ Bundestagsfraktion der CDU/CSU 2002, S. 32 ff.; Bundestagsfraktion der FDP, S. 34

Literatur

Behrends, Sylke: Neue Politische Ökonomie: Systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien.
München 2001

Brost, Marc / Rohwetter, Marcus: Der Kassen-Kampf, in: DIE ZEIT, Ausgabe 8/2001, http://www.zeit.de/2001/08/Wirtschaft/200108_monti_sparkassen.html [5.8.2002]

Hammerstein, Fritz von: Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatsphäre im Steuerrecht.
Frankfurt a.M. u.a. 1993

Hoffmann, Thomas: Rechtliche Schranken interner Informationsflüsse in Kreditinstituten – Vom internen Bankgeheimnis zu den Chinese Walls im Insiderrecht.
Baden-Baden 1998

Hoyer, Petra: Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis: Geldwäschegesetz, Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, internationale Regelungen.
Neubearb. u. erw. Aufl., Bielefeld ²1998

Junker, Carolin: Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft, in: Deutsches Steuerrecht – Wochenzeitschrift für Steuerrecht, Wirtschaftsrecht und Betriebswirtschaft Nr. 6/1996, im Jahresreg. 1996, S. 224-229.
München, Frankfurt o.J.

Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie. überarb. u. erw. Aufl., Düsseldorf ⁴1997

Leist, Matthias: Verfassungsrechtliche Schranken des steuerlichen Auskunfts- und Informationsverkehrs.
Frankfurt/Main, Berlin, Bern u.a. 2000

Neuwald, Philipp: Das steuerliche Bankgeheimnis – Reichweite und Verfassungsmäßigkeit des § 30a AO.
Diss. Univ. Augsburg. München 1999

Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard: Grundrechte – Staatsrecht II.
Neubearb. Aufl., Heidelberg ¹⁶2000

Rohwetter, Marcus: Schattenbanken - Gesucht: Die Millionen des Terrors, in: DIE ZEIT, Nr. 39/2001, http://www.zeit.de/2001/39/Wirtschaft/200139_g-terroristengel.html [14.8.2002]

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.
Überarb. Auflage, München ⁵2000

Schmitz, Peter: TDDSG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.
München 2000

Schwintowski, Hans-Peter / Schäfer, Frank A.: Bankrecht: Commercial Banking – Investment Banking.
Köln, Berlin, Bonn u.a. 1997

Streck, Michael / Mack, Alexandra: Banken und Bankkunden im Steuerfahndungsverfahren,
in: *Betriebs-Berater – Zeitschrift für Recht und Wirtschaft*, Heft 42 im Jahresreg. 2. Hj. 1995, S. 2137-2143. Heidelberg o.J.

Sonstige Quellen

Bank for International Settlements: The Basel Committee on Banking Supervision,
<http://www.biz.org/bcbs/aboutbcbs.htm> [2.8.2002]

Basel Committee on Banking Supervision: Customer due diligence for banks. Bank for International Settlements, 10/2001,
<http://www.biz.org/publ/bcbs85.pdf> [5.8.2002]

Breuer, Rolf-E.: Rede auf der Pressekonferenz zur Vorstandssitzung des Bundesverbandes deutscher Banken am 30.11.2001,
http://www.bdb.de/pic/artikelpic/112001/30-11-01-Statement_Dr_Breuer.pdf
[28.7.2002]

Bundesfinanzministerium: Anlegerschutz stärken – Geldwäschebekämpfung effektiveren.
Pressemitteilung vom 25.4.2002,
<http://www.bundesfinanzministerium.de/wwwroot-BMF/BMF-.336.11701/.htm> [23.7.2002]

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Aussenhandelsdaten - Entwicklung des deutschen Aussenhandels 2001,
<http://www.bmwi.de/textonly/Homepage/Politikfelder/Au%DFenwirtschaft%20&%20Europa/Au%DFenhandelsdaten/aussenhandelsdaten.jsp> [14.8.2002]

Bundesrat (1): Bundesrat ruft Vermittlungsausschuss zum Finanzmarktförderungsgesetz an. Pressemitteilung vom 26.4.2002,
http://www.bundesrat.de/pr/pr72_02.html [5.8.2002]

Bundesrat (2): Vermittlungsausschuss erzielt Kompromiss zum Finanzmarktförderungsgesetz. Pressemitteilung vom 15.5.2002,
http://www.bundesrat.de/cgi-bin/websearch.pl?file=pr/pr91_02.html&such=Kontenscreening&thema=Gesamt&maxwort=50&maxdocs=25&maxzeil=10 [23.7.2002]

Bundesrat (3): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, in: Gesetzentwurf der Bundesregierung zur weiteren Förderung des Finanzplatzes Deutschland, S. 146-173, Drucksache 14/8017,
<http://dip.bundestag.de/btd/14/080/1408017.pdf> [5.8.2002]

Bundesregierung (1): Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) vom 18.1.2002. Drucksache 14/8017, <http://dip.bundestag.de/btd/14/080/1408017.pdf> [5.8.2002]

Bundesregierung (2): Anlegerschutz stärken – Geldwäschebekämpfung effektivieren. Pressemitteilung vom 25.4.2002, <http://www.bundesfinanzministerium.de/wwwroot-BMF/BMF-.336.11701/.htm> [5.8.2002]

Bundesregierung (3): Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates, in: Gesetzentwurf der Bundesregierung zur weiteren Förderung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) vom 18.1.2002. Drucksache 14/8017, S. 174-185

Bundestagsfraktion der CDU/CSU: Entschließungsantrag zum Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 14/8017, in: Bericht des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.3.2002, S. 32-33. Drucksache 14/8601, <http://dip.bundestag.de/btd/14/086/1408601.pdf> [5.8.2002]

Bundestagsfraktion der FDP: Entschließungsantrag zum Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 14/8017, in: Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.3.2002, S. 34, Drucksache 14/8017, <http://dip.bundestag.de/btd/14/086/1408601.pdf> [5.8.2002]

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken BVR (1): BVR begrüßt Streichung der Leerverkäufe-Regelung – Kritik am anonymen Zugriff auf Kontoinformationen. Pressemitteilung vom 16.5.2002, <http://www.bvr.de/www-new/oeffentl.nsf/print?ReadForm&main=06&sub=00&ParentUNID=351E1F73A0114F8CC1256BBB0045A066> [5.8.2002]

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken BVR (2): Das kann den Kunden nicht zugemutet werden. Pressemitteilung vom 26.4.2002, <http://www.bvr.de/www-new/oeffentl.nsf/print?ReadForm&main=06&sub=00&ParentUNID=92F152C22175960CC1256BA70042F5E9> [5.8.2002]

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken BVR (3): Geplante Kontenüberwachung und Kundenrasterung bei Wertpapiergeschäften geht zu weit. Pressemitteilung vom 20.2.2002, <http://www.bvr.de/www-new/oeffentl.nsf/print?ReadForm&main=06&sub=00&ParentUNID=E110DF47B4541097C1256B9500615A69> [5.8.2002]

Bundesverband deutscher Banken BDB: Wichtiges Vorhaben mit entscheidenden Fehlern. Pressemitteilung vom 20.2.2002, <http://www.bdb.de/index.asp?channel=141610&art=348> [27.7.2002]

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands VÖB (1): Automatisierter Konten-
datenabruf nicht akzeptabel. Pressemitteilung vom 15.5.2002,
<http://www.voeb.de/News/presse161.htm> [5.8.2002]

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands VÖB (2): Vermittlungsverfahren
eröffnet Chance zu grundlegender Nachbesserung des 4. FMFG. Pressemitteilung
vom 26.4.2002,
<http://www.voeb.de/News/presse156.htm> [5.8.2002]

Ehlert, Heidi: Rede vor dem Bundestag am 22.3.2002,
<http://dip.bundestag.de/btp/14/226/14228226.56.pdf> [5.8.2002]

Financial Action Task Force on Money Laundering: More About the FATF and Its
Work,
http://www1.oecd.org/fatf/AboutFATF_en.htm [2.8.2002]

Finanzausschuss des Bundestags: Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregie-
rung zur weiteren Förderung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarkt-
förderungsgesetz) vom 21.3.2002, Drucksache 14/8601,
<http://dip.bundestag.de/btd/14/086/1408601.pdf> [5.8.2002]

Forschungsgruppe Wahlen: Schröder und Fischer mit Spitzen-Noten. Umfrage vom
8.-11.10.2001,
<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/0,1872,1019737,FF.html> [14.8.2002]

Forschungsgruppe Wahlen: Stimmungseinbruch für Kanzler und SPD. Umfrage vom
22.-25.7.2002,
<http://www.heute.t-online.de/ZDFheute/artikel/0,1367,HOME-0-2007749,00.html>
[13.8.2002]

Hoppenstedt, Dietrich H.: Rede auf dem Parlamentarischen Abend des Deutschen
Sparkassen- und Giroverbandes am 22.2.2002,
[http://www.dsgv.de/openworx.php?def=einzel&vlg=presseforum&id=5&aktion=einzel
&PressID=287&zurueck=suche&zurueckuri=%2Fopenworx.php3FTitel%3DSucherge
bnis%26vlg%3Dliste_suche%26def%3Dsuche%26wortteil%3D1%26begriff%3Dfinan
zmarkt%25F6rderungsgesetz%26x%3D11%26y%3D7](http://www.dsgv.de/openworx.php?def=einzel&vlg=presseforum&id=5&aktion=einzel&PressID=287&zurueck=suche&zurueckuri=%2Fopenworx.php3FTitel%3DSuchergebnis%26vlg%3Dliste_suche%26def%3Dsuche%26wortteil%3D1%26begriff%3Dfinanzmarkt%25F6rderungsgesetz%26x%3D11%26y%3D7) [5.8.2002]

Konferenz der Parlamente der Europäischen Union: Erklärung von Paris über die
Bekämpfung der Geldwäsche vom 8.2.2002,
<http://www.assemblee-nat.fr/evenements/blanchiment-de.asp> [2.8.2002]

Marwede, Jan: Stellungnahme für den Verband der Auslandsbanken, in: Wortproto-
koll der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Vierten Finanzmarktförderungsge-
setzes am 20.2.2002, S.75 f., Protokoll Nr. 124

Partei Demokratischer Sozialisten PDS: Das Programm der PDS,
<http://www.pds-online.de/programm/programm/index.htm> [20.8.2002]

Sauer, Hans Dietmar: Rede auf der Pressekonferenz des Bundesverbandes Öffentli-
cher Banken Deutschlands vom 11.9.2001,
<http://www.voeb.de/News/sauer01.htm> [23.7.2002]

Vermittlungsausschuss: Beschlussempfehlung zu dem Gesetz zur weiteren Förderung des Finanzplatzes Deutschland (Viertes Finanzmarktförderungsgesetz) vom 15.5.2002, Drucksache 14/9096, <http://dip.bundestag.de/btd/14/090/1409096.pdf> [5.8.2002]

Weinert, Klaus P.: Der Streit um die öffentlichen Banken, in: Deutschlandfunk, Manuskript vom 14.1.2001, 18:40 Uhr, <http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-hintergrundw/98.html> [5.8.2002]

Weisgerber, Thomas: Stellungnahme für den Zentralen Kreditausschuss, in: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes am 20.2.2002, S.74 ff., Protokoll Nr. 124

Zentraler Kreditausschuss ZKA: Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes vom 29.11.2001, in: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes vom 20.2.2002, S. 265-282, Protokoll Nr. 124

Zentraler Kreditausschuss ZKA: Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes vom 13.2.2002, in: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes vom 20.2.2002, S. 147-159, Protokoll Nr. 124