

**Finanzausschuss**  
**Wortprotokoll**  
118. Sitzung

**Berlin, den 11.02.2009, 14:00 Uhr**  
**Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,**  
**Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1/Schiffbauerdamm**

**Anhörungssaal 3.101**

**Vorsitz: Gabriele Frechen, MdB**

**Ö F F E N T L I C H E   A N H Ö R U N G**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz)

**BT-Drucksachen 16/11613; 16/11640**

Beginn: 14.02 Uhr

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Guten Tag, sehr geehrte Damen und Herren. Ich begrüße Sie ganz herzlich zur öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz)“ auf Bundestagsdrucksache Nummer 16/11613 sowie zur Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates auf Bundestagsdrucksache Nummer 16/11640. Ich bedanke mich, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und uns heute Ihren Sachverstand zur Verfügung stellen sowie unsere Fragen beantworten werden. Ich bedanke mich selbstverständlich für alle schriftlichen Stellungnahmen, die eingegangen sind und natürlich der Beratung zugrunde liegen. Ich begrüße Sie auch im Namen von Herrn Vorsitzenden Oswald, der im Laufe der Anhörung den Vorsitz übernehmen wird. Ich bitte Sie, mich, wenn ich einen falschen Namen aufrufe, zu berichtigen und Ihren Namen zu nennen, damit wir im Protokoll den richtigen Ansprechpartner, den Namen dessen, der Antwort auf die Frage meiner Kolleginnen und Kollegen gegeben hat, nennen. Nach dem Zeitplan des Finanzausschusses ist die abschließende Beratung am Mittwoch, den 4. März, und die zweite und dritte Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages am 6. März. Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von anderthalb Stunden, also bis ca. 15.30 Uhr, vorgesehen. Es gibt, wie immer im Finanzausschuss, höchstens zwei Fragen an höchstens zwei Sachverständige. Die Bitte an die Frage stellenden Kolleginnen und Kollegen: Bitte nennen Sie zu Beginn, an wen sich Ihre Fragen richten, damit sich die Befragten darauf einstellen können. Als erster Fragesteller hat sich bereits der Herr Kollege Leo Dautzenberg von der CDU/CSU-Fraktion gemeldet. Bitte schön, Herr Dautzenberg.

**Leo Dautzenberg (CDU/CSU):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte meine Fragen an den Zentralen Kreditausschuss und an die Deutsche Bundesbank stellen: Inwieweit wird mit dem vorliegenden Entwurf zur Umsetzung der Richtlinie das Ziel erreicht? Und: Welchen bürokratischen Aufwand sehen Sie, auch bezüglich der Vereinfachung des Zahlungsverkehrs?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Herr Reinicke, Zentraler Kreditausschuss.

**Sv Reinicke (Zentraler Kreditausschuss):** Reinicke, vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, dem diesjährigen ZKA-Federführer. Was die Umsetzung der Richtlinie angeht, sehen wir, dass das Gesetz ziemlich die Eins-zu-eins-Umsetzung der Richtlinie darstellt. Insoweit ist, denke ich, mit dem Gesetzesentwurf der Umsetzungspflicht Genüge getan. Dann aber gleich die zweite Frage, die damit zu tun hat: Hätte man es tatsächlich so umsetzen müssen? Ist nicht vielleicht doch ein bisschen zu viel bürokratischer Aufwand durch den Gesetzesentwurf oder durch das vorliegende Gesetz entstanden? Das müssen

wir leider bejahen. Insbesondere, wir haben diesen Punkt auch an prominenter Stelle adressiert: Die Einbeziehung der Kreditinstitute, die keine Einlagen-Kreditinstitute sind, in das ZAG. Das ist unseres Erachtens nicht erforderlich, weil die in der Bundesrepublik - anders als in anderen europäischen Ländern - schon beaufsichtigt werden, nämlich durch das KWG. Die unterliegen dem KWG. Jetzt kommt es dadurch zur Doppelbelastung. Die müssen zum einen die Anforderungen des KWG erfüllen und zum anderen die Anforderungen des ZAG. Es sind nicht viele Institute, die davon betroffen sind, aber auf die kommt doch ein erheblicher Aufwand zu.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Herzlichen Dank, Herr Reinicke. Dann war die Deutsche Bundesbank angesprochen. Ich weiß nicht, wer von den Herren antworten möchte.

**Sv Dr. Guericke (Deutsche Bundesbank):** Guericke, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mit Blick auf die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie wird man sagen können, dass hier der aufsichtliche Teil vollständig umgesetzt worden ist. Wir haben zwar in unserer Stellungnahme noch einige Punkte aufgegriffen, die sich aber insbesondere aus den Vorbereitungsmaßnahmen ergeben haben. Mit Blick auf die zweite Frage möchte ich sagen, dass es sicherlich unterschiedliche Möglichkeiten gibt, die Zahlungsdiensterichtlinie umzusetzen. Aber der Weg, der hier besprochen worden ist, ist ein Weg. Wir haben eine neue Kategorie von Instituten - die Zahlungsinstitute. Das entspricht sicherlich auch der Richtlinie. Danke schön.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ich danke Ihnen, Herr Dr. Guericke. Nächster Fragesteller ist für die SPD-Fraktion der Kollege Martin Gerster.

**Martin Gerster (SPD):** Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Fragen richten sich an den Verband der Auslandsbanken und an den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Zunächst eine Frage grundsätzlicher Art: Wie halten Sie es eigentlich mit diesem Gesetzentwurf? Halten Sie den Gesetzentwurf für eine insgesamt gelungene Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Die Frage war gerichtet an den Verband der Auslandsbanken. Herr Vahldiek, bitte.

**Sv Vahldiek (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e.V.):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende, für die Frage. Der Gesetzentwurf ist unseres Erachtens sehr weitgehend eine Eins-zu-eins-Umsetzung der Richtlinie. Insofern haben wir, das haben Sie auch in unserer schriftlichen Stellungnahme gesehen, wirklich nur noch wenige Punkte anzumerken. Es gab einen Punkt, der uns jetzt noch direkt in Vorbereitung auf diese Anhörung aufgefallen ist, ein kleines Umsetzungsdefizit, das daran lag, dass mit der Zahlungsdiensterichtlinie auch die Bankenrichtlinie geändert wurde, insofern sich die Beschreibung in der Bankenrichtlinie, was

vom europäischen Pass für Einlagenkreditinstitute umfasst ist, etwas geändert hat. Das wäre unseres Erachtens noch an diesem vorliegenden Gesetzentwurf nachzubessern, damit man das spiegelt. Das sind geringfügige Änderungen im KWG: § 24a und 53b. Das haben wir aber in unserer schriftlichen Stellungnahme etwas genauer dargelegt. Deswegen möchte ich das jetzt nicht im Einzelnen schildern, sodass es unterm Strich, wie gesagt, bei der Bewertung bleibt: Das ist eine gelungene Eins-zu-eins-Umsetzung.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Vahldiek. Dann gebe ich die Frage zur Beantwortung weiter an den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Herrn Uden.

**Sv Uden (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.):** Auch wir vom GDV können dieser Gesetzesvorlage voll und ganz zustimmen. Wir sehen auch, dass der von der Europäischen Union angedachte marktgetriebene Ansatz voll und ganz umgesetzt worden ist, und können uns dem voll anschließen.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank für die Beantwortung der Fragen des Kollegen Martin Gerster. Herr Schäffler ist gerade rechtzeitig gekommen, um seine erste Frage zu stellen. Die Reihenfolge der Fragesteller folgt einer inneren Ordnung. Deshalb hat Herr Schäffler das gerade erwischt. Bitte schön, Herr Schäffler, für die FDP-Fraktion.

- Zwischenruf -

**Frank Schäffler (FDP):** Kein Problem! Ich bin natürlich gut vorbereitet, Frau Vorsitzende. Ich würde gerne zum Petitum des Bundesrates bezüglich der Einschränkung oder der Veränderung des Informationsfreiheitsgesetzes den Bundesdatenschutzbeauftragten und den ZKA zu ihrer Einschätzung über die Sinnhaftigkeit dieser Vorschläge befragen.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Die Frage ging an Herrn Schaar, den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Information. Bitte schön.

**Sv Schaar (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte hier noch einmal betonen, dass ich jetzt hier wahrscheinlich nicht in erster Linie als Bundesdatenschutzbeauftragter befragt werde, sondern als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit. Ich habe schon in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass ich keinen Bedarf sehe für eine entsprechende Einschränkung. Das Informationsfreiheitsgesetz enthält eine Reihe von Ausnahmen zum Schutz öffentlicher und privater Belange. Insbesondere möchte ich hier verweisen auf den § 3 Nr. 1d IFG, wonach die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden unter einen besonderen Schutz gestellt sind. Darüber hinaus möchte ich darauf

hinweisen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse generell geschützt sind und eine entsprechende Beauskunftung nach dem IFG nicht erfolgt, wenn solche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dadurch verletzt werden könnten. Eine darüber hinausgehende bereichsweise Ausnahme hielte ich erstens für nicht notwendig, zweitens für hoch problematisch, weil damit letztlich ein weiterer Bereich aus diesem, vom Deutschen Bundestag selbst gewollten neuen Grundsatz der Transparenz ausgenommen würde. Wir haben bisher nur eine bereichsspezifische Ausnahme: Das sind die Nachrichtendienste. Wenn jetzt weitere Bereiche dazu kommen, dann fragt man sich natürlich: Was bleibt noch übrig?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Schaar. Die Frage ging auch an den Zentralen Kreditausschuss. Wird wieder Herr Reinicke antworten? Bitte schön, Herr Reinicke.

**Sv Reinicke (Zentraler Kreditausschuss):** Anders als der Datenschutzbeauftragte begrüßen wir diese Bereichsausnahme, halten sie auch für notwendig. Der Ausnahmetatbestand, auf den hingewiesen wurde, greift leider in der Praxis nicht. Die Rechtsprechung, insbesondere das Verwaltungsgericht Frankfurt, hat mehrfach die BaFin dazu verurteilt, die Daten offenzulegen. Die Aufsicht müsse im Einzelnen nachweisen, warum einzelne Informationen nicht offengelegt werden können. Auch die BaFin hat, ich denke zu Recht, darauf hingewiesen, dass es ein viel zu aufwendiges Verfahren ist, diese Informationen offenzulegen. Man muss das also immer genau nachweisen. Dafür fehlen einfach die Ressourcen bei der Aufsicht. Es würde auch zu erheblicher Bürokratie führen. Wir sehen mehrere Punkte, warum wir diese Bereichsausnahme für notwendig halten: Einerseits ist es so, dass wir kein Informationsdefizit erkennen können, auch wenn diese Bereichsausnahme da ist, zumal man beachten muss, dass jetzt nach § 26a die dritte Säule von Basel II umgesetzt wird, mit der die Banken aufgefordert sind - und die meisten Banken werden das in diesem Jahr erstmalig machen -, sämtliche Interna offenzulegen, was für Risikomodelle verwendet werden, wie die Steuerung aussieht, was sie für Produkte haben. Also auch diese Hinweise, dass mit dem IFG gerade Sachen wie in der aktuellen Finanzmarktkrise hätten verhindert werden können, taugen, denke ich, nicht als Argument. Zum anderen ist es so: Wir haben eine ziemlich starke Zusammenarbeit zwischen der Aufsicht und den Banken, die eigentlich auch immer noch weiter intensiviert wird, was sowohl aus Sicht der Aufsicht als auch aus Sicht der Banken wünschenswert ist. Da werden natürlich auch viele Sachen bekannt, die vielleicht aufsichtlich gar nicht bekannt werden müssten. Aber die werden einfach bekannt. Und das ist auch richtig so. Das wäre aber sehr gefährlich, wenn diese Sachen nach außen getragen werden. Wir sehen weiterhin die Gefahr, dass dann das IFG dazu verwendet wird, irgendwo zivilrechtliche Ansprüche geltend zu machen und es letztendlich zu einer Umkehr der Zivilprozessordnung kommt, da sich hierdurch eine Ausforschungsmöglichkeit ergibt. Der Kläger, der vermeintliche Kläger muss also nicht mehr darlegen und beweisen können, dass irgendein Verstoß vorliegt, sondern er kann erstmal sämtliche Materialien von Seiten der Aufsicht anfordern. Ganz problematisch wird die Sache,

wenn man die europaweite Tragweite betrachtet. Wir sind das einzige Land, das mit dem IFG ein solches Informationsrecht hat. Die anderen Länder haben das nicht. Die haben schon entsprechende Bereichsausnahmen für ihre Aufsichten. Das führt natürlich gerade bei den grenzüberschreitend tätigen Instituten dazu, dass die Aufsichten kaum bereit sind, mit der deutschen Aufsicht zusammenzuarbeiten, weil sie befürchten, dass die Informationen, die sie selber ermittelt haben, in Deutschland an Privatpersonen weitergegeben werden. Schließlich kommt noch ein Aspekt hinzu: Das ist der Schutz des SoFFin. Gerade jetzt gewinnen die Aufsicht und der Staat teilweise noch deutlich stärkere Einblicke in die Unternehmen. Es gibt auch Pläne, wie einzelne Institute, die in eine Schieflage geraten sind, gerettet werden können, was mit denen in Zukunft passiert. Auch diese Informationen wären Gegenstand des IFG und könnten dann offengelegt werden. Vielleicht möchte mein Kollege, Herr Höche vom BdB, noch kurz ergänzen?

**Sv Höche (Zentraler Kreditausschuss):** Frau Vorsitzende, wenn Sie gestatten ...

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ja, gerne.

**Sv Höche (Zentraler Kreditausschuss):** Thorsten Höche vom Bankenverband deutscher Banken. Ich würde gern noch einen Punkt ergänzen. Mir scheint ein Punkt in der bisherigen Diskussion noch ein bisschen kurz gekommen zu sein. Wir haben ihn auch in unserer Stellungnahme, unserer ausführlichen Stellungnahme angesprochen, aber vielleicht noch einmal zur Unterstreichung: Wir haben schon seitens der Kreditwirtschaft im Gesetzgebungsverfahren zum IFG darauf hingewiesen, dass es zahlreiche europarechtliche Bindungen gibt, weswegen eine Bereichsausnahme für die Kreditwirtschaft erforderlich ist. Das geht hervor beispielsweise aus Artikel 54 der MiFID, aus Artikel 22 der hier in Rede stehenden Zahlungsdiensterichtlinie und aus Artikel 44 der Bankenrichtlinie. Das sind europarechtliche Verpflichtungen an die nationalen Gesetzgeber der Mitgliedstaaten, Verschwiegenheitspflichten zu regeln, die Bereichsausnahmen sein müssen. Das ist einer der Gründe, warum es zutrifft, was Herr Reinicke eben gesagt hat, dass es in einer Reihe von Ländern entsprechende Regelungen gibt. In Europa in gewisser Weise stark ausgenommen vom Informationsfreiheitsrecht ist beispielsweise Großbritannien. Es gibt auch über den europäischen Rahmen hinaus ganz klare Bereichsausnahmeregelungen beispielsweise in den USA und der Schweiz. Deswegen ist, das muss man wahrscheinlich auch aus europarechtlichen Gründen sagen, der Antrag des Bundesrates gerechtfertigt, weil dieser Gesetzentwurf, über den wir heute reden, ein guter Ort ist, um diesen - quasi - Webfehler des IFG zu beseitigen. Herzlichen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Höche, auch vielen Dank, Herr Reinicke. Nächster Fragesteller in der Runde ist Kollege Dr. Axel Troost für die Fraktion DIE LINKE.

**Dr. Axel Troost (DIE LINKE.):** Danke schön, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Reifner. Erstens: Wir haben eben gehört, dass es um eine Eins-zu-eins-Umsetzung der europäischen Zahlungsdiensterichtlinie geht. Frage: Sind die nationalen Spielräume für einen maximalen Verbraucherschutz aus Ihrer Sicht in diesem Gesetzentwurf genutzt worden? Oder: Wo wäre da noch etwas nachzubessern? Und zweitens: Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Frist von maximal zwölf Monaten für Kreditkartenkredite durch revolvingierende Kredite sozusagen aufgehoben werden kann, und sprechen die Praxis des sog. „Flippings“ an. Vielleicht können Sie noch einmal erläutern, was das ist und was Ihre Kritik daran ist?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Die Fragen gingen an Prof. Dr. Reifner. Bitte schön.

**Sv Prof. Dr. Reifner:** Vielen Dank. Zunächst zu den Spielräumen: Das Problem ist, dass wir extrem unterschiedliche Situationen in England und Deutschland haben, die unter eine Richtlinie gefasst werden mussten. Wir haben praktisch kein Bankenmonopol im Bereich des Kredits und wir haben diese Diskussion seit Jahrzehnten - im Augenblick besonders stark wegen der Kreditkartenproblematik in England. D. h., eine Eins-zu-eins-Umsetzung ist noch keine Umsetzung in meinem Sinne, weil das bedeutet, dass man das, was den Nationalstaaten an Anpassungsmöglichkeiten überlassen wurde, nicht nutzt, sondern man schreibt die einfach ab. Das bedeutet, dass wir die Regelungen, die da drin sind, vor allen Dingen auch deswegen ablehnen, weil die Aufsicht wechselt, d. h., eine Aufsicht, die Kredite beaufsichtigt, wird in Zukunft nicht mehr zuständig sein, sondern es wird in Zukunft eine Aufsicht, die für Zahlungsverkehr zuständig ist, beurteilen müssen, ob das ein Kreditgeschäft ist. D. h., wir haben sowohl im administrativen Bereich als auch im Regelungsbereich eine Lücke gerissen in unsere Rechtsordnung zu einem Zeitpunkt, in dem ich meine, dass die Öffentlichkeit wenig Verständnis dafür hat, Kredite zu liberalisieren, da die Qualität der Kredite ohnehin ein Problem ist. Das technische Problem besteht darin, dass man über Kreditkarten Bargeld abheben kann. Das ist sozusagen der Zirkelschluss - im Ganzen. Wenn sie die Kreditkarte als Zahlungsmittel benutzen - Geld vertretend -, dann haben sie die Probleme nicht. Da man aber - und das ist jetzt in den USA und in England und überall in der Welt die gängige Art - Kreditkarten dazu benutzt, einfach Kredite aufzunehmen - man steckt sie in Automaten und hat einen Kredit, der vollkommen frei ist -, kann man damit den anderen Kredit aus der anderen Kreditkarte bezahlen. Damit komme ich zu Ihrer zweiten Frage: Mit dem Flipping ist das üblich gewesen - ich habe es mir selber ein paar Tage in New York in der Schuldenberatungsstelle angeguckt -. Leute mit 16 Kreditkarten, die immer mit der einen die andere bezahlen. Dadurch entstehen Zinseszinsseffekte. Und das Problem ist, dass sie überhaupt keinen Wettbewerb mehr in dem Markt haben, sodass die Zinssätze einfach nach oben schnellen und alle an der obersten Grenze von 28,9 Prozent oszillieren und praktisch keine Alternativen bestehen. Deswegen, denke ich, tun wir gut daran im deutschen System, das immer noch sagt „Kreditgeschäfte sind

genauso sensibel wie Anlagegeschäfte. Die können wir nicht einfach freigeben.“. Das sehen die Engländer anders. Sie sagen: „Kann doch, anders als beim Anlagegeschäft, nur der Kreditnehmer selber geschädigt werden.“ Also der, der es missbraucht, wird selber geschädigt. Aber wir wissen, dass wir die Schäden hinterher tragen, wenn der Staat dafür haftet, dass die Kredite alle ausfallen. Ich sehe hier nur zwei Möglichkeiten - ich habe gesehen, dass der DGB und der VZBV der gleichen Meinung sind wie ich: Die eine Möglichkeit wäre eben eine Verkürzung. Da weiß ich nicht, wie wir das hinkriegen. Und das andere wäre, dass man eindeutig klarstellt, was die Richtlinie will. Ich habe selber in Brüssel 2005 die Stellungnahmen mit gemacht und habe den ganzen Diskussionsprozess mit gemacht. Wir haben viel erreicht bei den Kreditkarten. Durch diese Intervention ist an die nationalen Gesetzgeber reingekommen: Bitte regelt das so, dass es keine Freigabe des nationalen Kreditgeschäfts ist. Das ist hier nicht passiert. Hier heißt es einfach: Wir machen das so! Und damit ist's das. In England ist diese Regelung unproblematisch, sie können die da so durchbringen, aber nicht in Deutschland.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Reifner. Nächster Fragesteller für die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ist Herr Kollege Dr. Schick.

**Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Danke. Ich möchte noch einmal an die Bundesratsache aus Bayern anknüpfen. Und zwar, meine erste Frage an die BaFin: Können Sie das, was das ZKA gesagt hat, bestätigen, also dass die transnationale Aufsichtszusammenarbeit der BaFin durch das Informationsfreiheitsgesetz in seinem heutigen Zustand beeinträchtigt wird? Und können Sie mal aus der Praxis berichten, ob es häufiger strittige Punkte gibt, ob es Rechtsfälle gibt, bei denen man sich darüber streitet, welche Sachen rausgegeben werden dürfen, welche nicht, damit wir ein bisschen Praxiseindruck bekommen? Meine zweite Frage geht an Peter Schaar: Noch einmal die Gelegenheit zur Erwiderung, ob die europarechtlichen Bedenken und andere Punkte des ZKA geteilt werden, oder wie da Ihre Sicht ist. Danke.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Schick. Herr Sell oder Herr Reschke von der BaFin - wer wird antworten? Herr Sell, bitte schön.

**Sv Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht):** Herr Reschke macht den anderen Teil. Ich kann das, was der ZKA geschrieben hat, durchaus bestätigen - und zwar in erster Linie aus zwei Gründen. Erstens: Die anderen Aufsichtsbehörden haben in ihrem vergleichbaren „Freedom of Information Act“ genau diese Bereichsausnahme gemacht. Wir haben im Augenblick keine strittigen Fälle im dem Sinne, dass diese Fälle vor Gericht landen. Natürlich nicht, weil die Gerichtsfälle - dazu komme ich gleich - nahezu ausschließlich Klägerfragen sind, in deren Zusammenhang Verbraucherschutzanwälte klagen. Nein, der wichtigste Punkt ist: Es wird auch die zukünftige Zusammenarbeit erheblich beeinträchtigen. Es ist vorgesehen, insbesondere bei den transnationalen Gruppen sog. Colleges of Supervisors

einzurichten, in denen sich die Aufseher aus verschiedenen Ländern genau mit dieser Unternehmensgruppe beschäftigen, und zwar jeweils mit den Aktivitäten in dem eigenen Land. Wenn dieser Austausch, über die eigenen Firmen im eigenen Bereich zu sprechen, der bisher, sagen wir mal, eher verhalten ist, gestärkt werden soll, also der Austausch einfacher und offener erfolgen soll, würde es sicherlich eine sehr starke Beeinträchtigung sein, wenn das, was die Kollegen aus Großbritannien, was die Kollegen aus anderen Ländern, aus den USA sagen und natürlich bei uns verschriftlicht wird, damit zugänglich ist für jedermann, der behauptet, daran Interesse zu haben. Man muss wissen: Das IFG ist voraussetzungslos. D. h., sie brauchen kein rechtliches Interesse, sie brauchen kein wirtschaftliches Interesse, sie müssen nur sagen: Ich habe daran Interesse. Wenn ich an einem Punkt von Herrn Schaar angreifen kann: Es ist leider nicht so, dass der Schutz der Kontrolle und der Aufsichtsaufgaben von den Finanzbehörden eine Einschränkung darstellt. Tatsächlich muss die BaFin - wir haben uns natürlich in den Prozessen darauf berufen - nachweisen, dass es ganz konkrete Informationen sind, die dann zu einem Nachteil führen. Das müssen sie natürlich dem Richter deutlich machen und der Richter natürlich der Gegenseite. Und wenn sie das machen, können sie sich natürlich nicht mehr darauf berufen, weil sie die Information öffentlich machen müssen. Also, die Tatsache eines abstrakten Berufens auf die Schutz- und Kontroll- und Aufsichtsfunktion von Finanzbehörden funktioniert nicht. Man muss konkrete Angaben machen, die zum Nachteil gereichen - und das nicht nur gegenüber dem Gericht, sondern das Gericht gibt sie natürlich auch zur Stellungnahme an den entsprechenden - im Regelfall - Klägeranwalt weiter. Damit sind sie öffentlich. Das Zweite ist: Wir haben nahezu nur Rechtsfälle von Verbraucherschutzanwälten. Und da wird klar über Bande gespielt. Die zivilprozessrechtlichen Auskunftsrechte, die man hat - und wir haben ja kein Pre-Trial Discovery in Deutschland - werden dadurch umgangen, indem man über die BaFin spielt und sich die BaFin-Informationen holt, die dort vorhanden sind. Das hat auch schon zu Reaktionen von einzelnen Banken geführt, die gesagt haben: Wir möchten die Informationen nicht mehr schriftlich rausgeben, sondern wir stellen sie in einen virtuellen Raum ein, in dem die BaFin Zugriff hat und sich diese Informationen ansehen kann. Dann sind wir allerdings von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit, in der man die Informationen über den direkten Auskunftsanspruch hinaus bekommt, weit entfernt. Daher kann ich im Endergebnis die Schlussfolgerungen des ZKA an der Stelle begrüßen, und wir begrüßen an der Stelle auch den entsprechenden Bundesratsentwurf, der vorliegt. Vielen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Sell. Dann gebe ich die Frage weiter zur Beantwortung an den Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit, Herrn Schaar.

**Sv Schaar (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abg. Dr. Schick, die europarechtlichen Bedenken kann ich so nicht nachvollziehen. Zum einen gibt es meines Wissens praktisch kein Information-

sfreiheitsgesetz in Europa, das so restriktiv ist und so viele Ausnahmen enthält wie das deutsche. Es ist das britische Informationsfreiheitsgesetz angesprochen worden. Im britischen Informationsfreiheitsgesetz gibt es den sog. Public Interest-Test, der im Prinzip immer dann greift, wenn irgendwelche - sage ich mal - öffentlichen Gelder in irgendwelche Branchen fließen, und der dazu führt, dass dort generell Auskunft zu erteilen ist - sehr viel weitergehend, als das bei uns der Fall ist. Selbst dann, wenn personenbezogene Daten, wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, ist in Großbritannien entsprechend Auskunft zu erteilen. Insofern ist bei uns schon heute dieser sehr umfassende Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Informationsfreiheitsgesetz sehr viel stärker geregelt. Dass jetzt in Großbritannien in diesem Falle eine bereichsspezifische Ausnahme gemacht wurde, wie Sie das sagen, mag sein. Aber gleichwohl muss man das vor dem Hintergrund der dortigen gesetzlichen Vorgaben sehen, die eben andere Ausnahmetatbestände, die bei uns vom Gesetzgeber ohnehin schon vorgesehen worden sind, nicht kennt bzw. nicht in dieser Striktheit enthält. Zweiter Aspekt ist, dass hier ganz abstrakt immer davon die Rede ist - und so wurde auch vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt argumentiert -, dass hier irgendwelche Gefahren für diese vertrauensvolle Zusammenarbeit gesehen werden und dass dadurch die Aufsichtsfunktion beeinträchtigt werden könnte. Ich finde es im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes, dass eine Behörde das schon etwas substantiieren muss. Wenn man diesem Vorschlag des Bundesrates folgt, würde man sich natürlich fragen: Ist das nicht tatsächlich ein Präzedenzfall? Man kann das ohne weiteres auf diverse andere Behörden übertragen. Denken Sie an die Bundesnetzagentur. Warum eigentlich nicht die Bundesagentur für Arbeit, die ja auch Überwachungsfunktionen ausübt? Wie ist es eigentlich mit der Datenschutzaufsicht, wie sieht es aus bei Zulassungsverfahren von Arzneimitteln? Überall haben wir entsprechende Problemstellungen, das Unternehmen - aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen oder freiwillig - diesen Behörden Informationen zur Verfügung zu stellen. Und wenn, wie das aus meiner Sicht eigentlich allzu selten erfolgt, Bürger darüber Auskunft begehren, muss tatsächlich geprüft werden: Gibt es gegenläufige Interessen oder Ausschlussgründe, die eine entsprechende Auskunft unmöglich machen? Da das Gesetz ohnehin schon sehr viele Informationszugangsverweigerungsgründe vorsieht, wäre eine zusätzliche Bereichsausnahme, die dann auch beispielsweise die innere Verwaltung, bestimmte allgemeine Arbeitsweisen dieser Kontrollbehörden mit umfassen würde, völlig unangemessen. Dass das, dass ein Gericht in einem konkreten Fall dem Auskunftersuchen eines Bürgers stattgegeben hat, sozusagen sofort dazu führt, dass man das Gesetz ändern will, zeigt, dass die Idee, die dem Informationsfreiheitsgesetz zugrunde liegt, glaube ich, noch nicht richtig verstanden worden ist. Verwaltung muss sich dieser neuen Kultur von Transparenz stellen, muss sich hinterfragen lassen. Ein Vertrauensverhältnis zu Unternehmen ist sicherlich wünschenswert. Andererseits gibt es natürlich bestimmte Sachverhalte, bei denen Auskunft zu erteilen ist. Und eine Aufsichtsbehörde ist in erster Linie nicht ein Kuschelorgan - sage ich mal - gegenüber den beaufsichtigten Stellen oder Unternehmen, sondern eine Aufsichtsbehörde hat die Einhaltung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen. Insofern muss sie sich eine Kontrolle,

sowohl eine parlamentarische Kontrolle als auch eine öffentliche Kontrolle, gefallen lassen, wobei der Gesetzgeber, wie gesagt, diesen schützenswerten Belangen, dieser Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben genauso wie den schützenswerten Belangen privater Interessen, völlig ausreichend Rechnung getragen hat. Vielen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Schaar. Herr Sell hat seiner Antwort von eben noch etwas hinzuzufügen, habe ich gesehen.

**Sv Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht):** Ganz kurz! Unser Problem ist nicht das IFG bezogen auf die Aktivitäten der BaFin. Das ist überhaupt nicht unser Thema. Wenn Anfragen über die Arbeit kommen, über die Arbeit der BaFin im Einzelnen: Selbstverständlich geben wir darüber Auskunft. Das ist nicht unser Thema. Unser Thema ist nicht, dass wir über das IFG Auskünfte über uns geben müssen, sondern dass wir über das IFG Auskünfte über beaufsichtigte Firmen, hier insbesondere die Informationen, die wir nicht konkret abfragen - das machen wir ohnehin -, sondern das, was im Aufsichtsgespräch, das, was man sozusagen zwischen den Zeilen lesen kann, was von den Firmen zur Abrundung ihrer Informationen gegeben wird, rausgeben müssen. Es ist eben das Spiel über Bande, was für uns die Schwierigkeit macht. Es ist nicht das Thema, dass der Bürger einen Auskunftsanspruch gegenüber BaFin-eigener Tätigkeit hat, sondern das Bandenspiel. Das Zweite ist: Es sind bisher eben ausschließlich - Nein! Bis auf eine Ausnahme! - die Klägeranwälte gewesen. Es ist nicht der Bürger. Es ist nicht eine andere Institution, die Auskunft haben will, sondern es sind die Klägeranwälte, die damit - aus ihrer Sicht natürlich nachvollziehbar - Munition für ihre Verbraucherschutzklagen, im Regelfall Massenverfahren, haben wollen und damit etwas ersetzen, was es im Zivilprozessrecht bisher nicht gibt, nämlich das Pre-Trial Discovery, was wir in der Zivilprozessordnung so nicht haben. Herzlichen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ganz herzlichen Dank, Herr Sell. Jetzt hat Herr Dr. Schick noch eine Nachfrage zu seiner Frage.

**Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Da war ich jetzt doch etwas erstaunt, Herr Sell, denn meines Erachtens ist die BaFin bisher nicht dadurch aufgefallen, dass sie sich in Sachen Informationsweitergabe an Interessierte besonders glänzend hervorgetan hätte. Das könnten wir dann in anderem Zusammenhang noch einmal intensiv erörtern. Aber da kommen zahlreiche Klagen. Und das Zweite ist - da möchte ich noch einmal nachfragen -: Der Entwurf aus Bayern von der CSU- und FDP-Regierung sagt uns, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistung, soweit diese aufgrund von besonderen Gesetzen Aufgaben der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht wahrnimmt, dann eine Ausnahme hat. Das würde sich doch auf Sämtliches Ihrer Tätigkeit beziehen. Also müssen Sie einräumen, dass neben dem, was Sie angesprochen haben, Ihre gesamte Tätigkeit unter einen Schutzschirm vor der Öffentlichkeit gestellt würde. Oder verstehe ich das falsch?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Herr Sell, Sie dürfen noch mal kurz antworten.

**Sv Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht):** Vor einen Schutzschirm der Öffentlichkeit wird sich schon allein deshalb nicht gestellt, weil wir natürlich erstmal gegenüber unserem Verwaltungsrat auskunftspflichtig sind und dort auch entsprechende Auskunft leisten. Allen möglichen anderen Gremien: Sie haben in dem Punkt Recht. Es würde, wenn das Gesetz wird, natürlich die BaFin genauso wie Bundesbank u. a. insgesamt in ihrer KWG-Verantwortung ausgenommen. Ich habe gesagt: Problematisch für uns ist dieses ‚Spielen über Bande‘. Das ist der Punkt, zu dem das auch der ZKA - zu Recht, nach unserer Ansicht zu Recht - gesagt hat. Die Informationen, die wir von den Unternehmen bekommen und die dem Grunde nach gemäß §9 KWG geheimhaltungsbedürftig sind, müssen rausgegeben werden, nicht komplett, es gibt ganz wenige Gründe, wo wir in der Praxis Erfolg hatten, aber im Regelfalle wird das sehr, sehr restriktiv vom VG Frankfurt gehandhabt. Folgerichtig haben wir natürlich auch die letzten Prozesse in dem Zusammenhang verloren. D. h., wir sind zur Auskunft verpflichtet worden und sind dem auch nachgekommen bzw. befinden uns in einigen Fällen im Augenblick vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Sell. Nächster Fragesteller ist für die Kollegen der CDU/CSU-Fraktion Herr Rupprecht.

**Albert Rupprecht (Weiden) (CDU/CSU):** Zur Vollständigkeit die Frage zum Informationsfreiheitsgesetz auch an die Vertreter der Bundesbank: Aus Ihrer Erfahrung, aus Ihrem Leben, bestätigen Sie die Position von Herrn Dr. Sell von der BaFin oder haben Sie da eine andere Einschätzung? Zum Zweiten eine Frage an Herrn Dr. Escher von IG Kreditkarten: Wie bewerten Sie die Regelungen des § 7 ZAG, mit der Zahlungsinstituten Zugang ohne Diskriminierung gewährt werden soll? Ist das eine ausreichende oder eine zutreffende Regelung?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Rupprecht. Herr Dr. Guericke.

**Sv Dr. Guericke (Deutsche Bundesbank):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mit Blick auf die Frage zum Informationsfreiheitsgesetz muss man sagen, dass wir in diese Verfahren nicht unmittelbar einbezogen sind. Beklagte ist bisher immer die BaFin gewesen. Allerdings teile ich das, was Herr Sell hier vorgetragen hat, und habe dem auch nichts mehr zuzufügen.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Kurz und knapp beantwortet. Vielen Dank, Herr Guericke. Die zweite Frage ging an Herrn Dr. Escher, IG Kreditkarten. Ich gebe Ihnen jetzt das Wort. Bitte schön.

**Sv Dr. Escher (IG Kreditkarten):** Ich möchte gern die Frage zu §7 beantworten. Das führt wieder zu den Zahlungsdiensten zurück, aber mit guter Überleitung, weil es auch um Geschäftsgeheimnisse geht. Die Umsetzung des Artikels 28 der Zahlungsdiensterichtlinie ist vielleicht etwas übers Ziel hinausgeschossen. In §7 Abs. 3 ist für Zahlungsdienstleister, die einem Zahlungssystem beitreten möchten, gefordert, dem Betreiber, das ist selbstverständlich, aber auch jedem anderen Teilnehmer die Erfüllung der objektiven Teilnahmevoraussetzungen nachzuweisen. Das ist ein Novum. Normalerweise weist man in Systemen, denen man beitrifft - Börsensysteme, Wertpapierabwicklungssysteme - dies gegenüber dem Betreiber nach. Man legt hier natürlich auch Geschäftsgeheimnisse offen, wie man sich organisiert, wie man das Geschäft gestaltet. Diese Pflicht besteht nicht gegenüber den anderen Teilnehmern. Das fordert auch die Richtlinie nicht. Im Übrigen ist zu § 7 bedeutsam, dass in einem ersten Entwurf des Bundesfinanzministeriums ein Vorschlag gemacht wurde: Die Öffnung von Zahlungssystemen für Zahlungsdienstleister, wie es die Richtlinie unter Wettbewerbsgesichtspunkten erwartet, unter eine kartellrechtliche Beaufsichtigung zu stellen und zur Beaufsichtigung über die Wahrnehmung dieser neuen gesetzlichen Vorschriften das Bundeskartellamt für zuständig zu halten. Wir halten das für einen richtigen Vorstoß. Im Gegensatz hierzu ist nun im Regierungsentwurf aufgenommen, dass zur Kontrolle des §7 die ordentlichen Gerichte zuständig wären. Das halten wir für sehr unglücklich, weil es dann zu einer fragmentierten Wettbewerbsaufsicht in Deutschland kommt. Dann kann jedes Amtsgericht von Wolfenbüttel bis Garmisch Partenkirchen über komplexe Zahlungssysteme entscheiden. Dort fehlt regelmäßig die Sachkenntnis. Aber es fehlt vor allem die Einheitlichkeit der Rechtsordnung. Im Ergebnis würde dies dazu führen, dass aufgrund der Fragmentierung rein praktisch der Zugang zu Zahlungssystemen möglicherweise über Jahre verschleppt würde und dass das Ziel der EU-Richtlinie - eine Wettbewerbsöffnung mit Zugang zu Zahlungssystemen - vereitelt werden würde. Schließlich möchte ich noch eine kurze Anmerkung im Hinblick auf § 7 zu einem Vorschlag des Bundesrats machen. Der hat vorgeschlagen, dass man eine Freistellung im Regierungsentwurf umformulieren sollte: Nicht im Hinblick auf Institutgruppen nach §10c KWG, sondern im Hinblick auf kreditwirtschaftliche Verbundgruppen. Das halten wir bezüglich des Gesetzestextes, wie ihn der Bundesrat vorgeschlagen hat, für unkritisch, problematisch aber die hierzu gegebene Begründung: Da würden auch wir sehr deutlich anregen, auf die Begründung vom ZKA abzustellen, in der deutlicher herausgekommen ist, dass es um die jeweiligen Verbundgruppen geht. Die Zitate, die auch der ZKA in seiner Stellungnahme gegeben hat, beziehen sich auf die jeweiligen KWG-Vorschriften. Wenn man dies in die Gesetzesbegründung aufnehmen würde, könnte klarer gestellt werden, dass man hier letztlich über die Verbundgruppen der Sparkassen einerseits oder der Genossenschaftsbanken andererseits oder der Privatbanken spricht, aber nicht über die Gruppe der Kreditwirtschaft insgesamt, weil das die eigentlichen Zahlungssysteme sind, die hier berührt werden. Das ist nur eine Anregung zu der Gesetzesbegründung. Danke schön.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Escher. Nächster Fragesteller ist für die SPD-Fraktion der Kollege Bernd Scheelen.

**Bernd Scheelen (SPD):** Ich würde auch noch einmal bei dem Themenkomplex IFG bleiben wollen und Herrn Prof. Scholz und den ZKA fragen, ob man das Ziel, das der Bundesrat mit den Bereichsausnahmen seines Vorschlags verfolgt, nicht eventuell auch auf andere Art und Weise erreichen kann, beispielsweise mit einer Präzisierung des §6 im IFG oder anderer Regelungen. Glauben Sie, dass es da einen zweiten Weg geben könnte?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Scheelen. Die Frage ging an Prof. Dr. Scholz. Ihm gebe ich jetzt das Wort. Bitte schön.

**Sv Prof. Dr. Scholz:** Vielen Dank für die Frage. Ich glaube, dass es den Weg geben kann, um das vorweg zu sagen. Ich möchte zunächst noch einmal versuchen, deutlich zu machen, dass hier teilweise, wenn ich die bisherigen Beiträge und Bewertungen aufnehme, der Kern der Sache noch nicht erreicht ist. Es geht nicht darum, ob die BaFin sagt, es wird über Bande gespielt. Das ist richtig! Aber was ist denn eigentlich rechtlich dabei, was hier über Bande gespielt wird? Es geht in Wahrheit um den Grundrechtsschutz Dritter: Betriebsgeheimnisse, Geschäftsgeheimnisse sind grundrechtlich geschützte Güter von Dritten, von bestimmten Privaten. D. h., es geht nicht unmittelbar um die Rechtsbeziehung desjenigen, der nach dem IFG eine Information will, mit der BaFin oder welcher anderen Aufsichts- oder sonstigen Instanz im Übrigen. Es geht um den Schutz der Dritten. Das Problem ist aus meiner Sicht, dass man diese Dinge z. B. mit den sog. Verschwiegenheitspflichten generell nicht ausreichend geregelt hat, auch z. B. im KWG. Sie können ins VAG hineinsehen. Diese ganzen Bereiche der Wirtschaftsaufsichten operieren meist nur mit der Verschwiegenheitspflicht, nehmen nicht Bezug - wie übrigens die Richtlinie, hier meines Erachtens in Artikel 22, ganz mit Recht - auf das - dort heißt es - Berufsgeheimnis. Hier wird deutlicher gemacht, dass es im Grunde um den Schutz, sogar um grundrechtlich geschützte Schutzgüter Dritter geht. Wenn man dies als Kriterium hinein nähme, sei es in dieses Gesetz, sei es auch in das KWG - da müsste es im Übrigen dann natürlich auch hinein -, wahrscheinlich auch in das VAG, dann wäre nicht der Weg gegangen, der hier kritisch gesehen wurde - eine teilweise Bereichsausnahme -, sondern es wäre die durchaus individuell fallbezogene Grundrechtsicherung zugunsten Dritter. Die jetzige Formulierung im IFG ‚Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen‘ genügt dem aber nicht. Das ist die Konsequenz, weshalb meines Erachtens gerade diese problematischen Entscheidungen aus Frankfurt gekommen sind.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Scholz. Dann gebe ich die Frage weiter an den Zentralen Kreditausschuss. Wer von Ihnen macht das? Bitte schön, Herr Höche.

**Sv Höche (Zentraler Kreditausschuss):** Zunächst einmal: Wir halten die Formulierung des Bundesrates für eine geeignete. Man kann sich sicherlich auch andere geeignete Formulierungen vorstellen. Es ist allerdings in der Tat so, dass mehrere Aufsichtsbereiche betroffen sind: Das VAG ist schon genannt worden, das KWG, sicherlich auch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz mit dem SoFFin. Entscheidend ist, dass wir aufgrund der Argumentation, die wir heute von vielen Seiten gehört haben, meinen, dass einmal die Grundrechte und - insbesondere natürlich auch aus Sicht der Kreditinstitute - die Geschäftsgeheimnisse am zuverlässigsten unter Berücksichtigung der Aufsichtspraxis durch eine Bereichsausnahme geschützt werden. Die bisherigen Fälle, die vor Gericht verhandelt worden sind, zeigen unserer Auffassung nach, dass es für die Aufsicht sehr mühsam ist, im Einzelnen, immer ganz konkret darzulegen, wo ein Geschäftsgeheimnis betroffen ist. Wenn das in mehreren, als den bislang doch von der Anzahl her überschaubaren Fällen vorkommt, dann können sie eine Bankaufsicht damit lahm legen. Das kann nicht Ziel eines solchen Gesetzes sein, sodass wir - summa summarum - diesen Antrag des Bundesrates für richtig halten. Man kann es rechtstechnisch vielleicht auch noch anders machen. Entscheidend ist das Ergebnis, dass eine Bereichsausnahme - auch europarechtlich - geboten ist. Vielen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ich danke Ihnen, Herr Höche, und komme zum nächsten Fragesteller aus der CDU/CSU-Fraktion, Kollege Leo Dautzenberg.

**Leo Dautzenberg (CDU/CSU):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte auch an Herrn Prof. Rupert Scholz die Frage zum eigentlichen Gesetzesvorschlag stellen: Noch einmal zu den Bereichen Zahlungsdienste. Sie haben teilweise dargestellt, dass es immer noch einen Spannungsbogen zwischen KWG und dem neuen Gesetz gibt. Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern und die Punkte, die da für Sie wichtig sind, klarstellen. Und an den Bundesverband Deutscher Geld- und Wertdienste möchte ich die Frage stellen, ob auch die Umsetzung dieser Richtlinie in Ihre Richtung geht oder ob es in manchen Bereichen, wie Sie es dargestellt haben, Konkretisierungen oder andere Abgrenzungen geben müsste.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke schön. Die erste Frage ging an Prof. Dr. Scholz. Bitte schön.

**Sv Prof. Dr. Scholz:** Ich bin grundsätzlich der Meinung, - und das entspricht ja auch der Auffassung, die hier im Übrigen, wenn ich es richtig gesehen habe, allseits vertreten worden ist - dass dieser Gesetzentwurf im Grunde die Richtlinie system- und sachgerecht umsetzt. Über Detailfragen kann man immer streiten, aber im Prinzip ist das so. Die Besonderheit besteht natürlich in Deutschland insofern, als wir im Grunde schon bisher für den Kreditbereich mit dem KWG ein sehr ausgefeiltes, besonderes System haben. Und jetzt kommen die Zahlungsdienste, die Zahlungsdienstleister: Ich glaube, dass das tatbestandlich nach heutiger Überschaubarkeit - so möchte ich es einmal formulieren - durchaus gesetzgeberisch vernünftig

und klar geregelt ist. Aber hier gibt es natürlich fließende Grenzen im Einzelfall. Wir haben hier z. B. eben das Kreditkartenthema gehabt. Da wird es schon deutlich! D. h., so ganz strikt lässt sich beides nicht voneinander abgrenzen. Demgemäß hätte man sich natürlich - so wie das in anderen Ländern der Fall ist - auf den Standpunkt stellen können, dass man sagt: Wir lassen den Zahlungsbereich, den Kreditbereich zusammen in einem Aufsichtssystem! Die Konsequenz wäre dann gewesen, was rechtstechnisch möglich gewesen wäre, dass man diese Umsetzung der Richtlinie im Rahmen des KWG unternimmt. Das hätte meines Erachtens fast verheerende Konsequenzen gehabt. Das KWG ist heute schon ein so problematisches, ein in vielem problematisches Gesetz, überladen, überfrachtet und - wie ich denke - auch manchmal unter Bürokratieaspekten zu problematisierendes Gesetz. Deshalb finde ich den Weg des Gesetzgebers richtig, dass Sie sagen „Wir machen ein gesondertes Gesetz, im Übrigen indem wir auch den zivilrechtlichen Teil ausklammern!“ und dass Sie sagen „Den regeln wir auch gesondert!“. Ich halte das für klug und richtig. Aber: Ich fürchte, dass es in der Praxis durchaus Überschneidungen geben kann oder auch geben wird. Deshalb habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme vorgeschlagen, dass Sie in Form eines Prüfauftrages an die Bundesregierung adressieren, dass vielleicht nach zwei oder drei Jahren ein spezieller Erfahrungsbericht gegeben wird, wie das Nebeneinander von KWG und ZAG funktioniert hat und wo sich ggf. Änderungs- bzw. Reformbedarf ergibt. Das ist unproblematisch, aber ich würde es an dieser Stelle empfehlen, gleichsam zur Notifizierung der Grundproblematik, dass man nicht völlig übersehen hat, ob beides so ganz nahtlos nebeneinander gestellt werden kann. Aber im Prinzip halte ich dieses Nebeneinander und nicht von vornherein Miteinander der beiden Aufsichtsbereiche für richtig.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Scholz. Die zweite Frage ging an Herrn Olschok von der Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste.

**Sv Dr. Olschok (Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste e. V.):** Vielen Dank, Herr Dautzenberg, für die Frage. Wir haben uns vor zwei Jahren und drei Monaten über das Thema Bargeldversorgung unterhalten, als die Heros-Krise anstand. Auch damals haben wir schon darauf hingewiesen, dass das Bargeldhandling in Deutschland vor dramatischen Veränderungen steht. Es geht um Vorgaben der Europäischen Zentralbank, es geht auch um Kundenverhalten. Schon damals haben wir deutlich gemacht, dass das Cash-Recycling hier in Zukunft möglich sein wird, also die Wiederausgabe von Banknoten und Münzen - vor allem von Banknoten - jenseits der Deutschen Bundesbank. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den Gesetzentwurf der Bundesregierung, weil er in Zukunft Cash-Recycling ermöglicht. Wir sind aber der Auffassung, dass der Bereich des Münzgeldes aus dem Gesetzentwurf herausgenommen werden sollte. Wir haben beim Münzgeld nicht die Probleme, die wir im Banknotenbereich haben. Es geht nicht um die Haftungsaspekte. Und last but not least wäre die Geschichte Münzgeld-Recycling vor allem mittelstandsfeindlich, weil sehr viele kleinere

Unternehmen im Münzgeldbereich tätig sind, die gar nicht den Anspruch erheben, zukünftig im Banknotenbereich Cash-Recycling vorzunehmen. Deshalb die Bitte an Sie, an die Abgeordneten, den Bereich Münzgeld ganz klar herauszunehmen. Es gibt zu diesem Punkt auch keine Entsprechung in der europäischen Richtlinie, sodass das auch kein Widerspruch zur Vorgabe wäre. Danke schön.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Olschok. Nächster Fragesteller ist für die SPD-Fraktion der Kollege Ortwin Runde.

**Ortwin Runde (SPD):** Ich hätte eine Frage an den Bundesverband der Verbraucherzentralen und an die Bundesbank: Halten Sie Änderungen im Gesetzentwurf für notwendig, um die von Zahlungsinstituten als Nebendienstleistung vorgenommene Kreditvergabe einzuschränken?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ich war etwas erstaunt ob der Kürze.

- Heiterkeit -

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Die Frage ging zuerst an die Verbraucherzentrale. Herr Pauli, bitte.

**Sv Pauli (Verbraucherzentrale Bundesverband):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Im Prinzip haben wir schon dargestellt, dass wir die hier geäußerten Besorgnisse teilen, dass es zu einer Vermischung zwischen dem Zahlungsverkehr und dem Kreditgeschäft kommen kann. Das klassische Beispiel ist in dem Fall natürlich die Kreditkarte, die wir heutzutage in zwei verschiedenen Arten und Weisen am deutschen Markt beobachten können: Als Zahlungskarte und als Kreditkarte mit einer echten Kreditfunktion. Wir haben die Vorgaben der Richtlinie, die ausdrücken, dass es eine Nebentätigkeit sein soll, die formulieren, dass man unter Beachtung der nationalen Vorgaben für das Kreditkartengeschäft eine möglichst kurze Frist vorsehen soll, die maximal 12 Monate andauern soll, dass es da ein Potenzial gibt, dass das nicht nur eine eins zu eins umzusetzende Vorgabe ist, sondern dass es darin auch einen Auftrag an den nationalen Gesetzgeber gibt, das zu gestalten. Wir haben uns aus diesem Grunde auch überlegt, wie man das sauber abgrenzen kann. Wir haben den Eindruck, dass die Bundesregierung auch in der Begründung zum Regierungsentwurf zum Ausdruck gebracht hat, dass man hier genau die Abgrenzung möchte zwischen zwei Sorten von Kreditkarten, um das als Beispiel zu nehmen, wobei sich natürlich Zahlungsdienstleistungen mit Kreditfunktion später oft auch noch auf andere Instrumente ausweiten könnten. In diesem Kontext schlagen wir in der Tat vor, dass man die Frist kürzer setzt, weil eine Zahlungsfunktion, so wie wir das hierzulande von den Kreditkarten kennen - man fast also mehrere Zahlungen zusammen, hat eine monatliche Abrechnung -, darauf hinausläuft, dass man einen Abrechnungszyklus hat und nicht einen Kreditzeitraum, der über einen längeren Zeitraum geht. Wenn man also z. B. drei

Monate plus einen Monat für Zahlungsabwicklung im Ganzen nimmt, dann hat man eine quartalsmäßige Abwicklung. Unser Vorschlag geht in die Richtung, auf vier Monate zu denken, weil wir bei zwölf Monaten Gefahr laufen, dass wir schon eine Kreditfunktion haben. Es könnte ein Anbieter z. B. hingehen und sagen „Ich biete keinen Kredit an, ich biete eine Zahlungskarte an, bei der allerdings alle Zahlungen bis zu einem bestimmten Limit über zwölf Monate zusammengefasst werden. Und ich verlange auch keinen Zins dafür, aber ich habe eine entsprechende Kartengebühr.“ Und dann kann ich anfangen, durch so eine Umdeutung ein Kreditgeschäft neben dem eigentlichen Kreditgeschäft zu gestalten und das als Zahlungsdienstleistung zu tarnen. Und das ist das, was man, wie wir es verstanden haben, verhindern will und wofür wir einfach noch eine entsprechende Klarstellung für wünschenswert halten.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Pauli. Zweiter Adressat der Frage war die Deutsche Bundesbank. Wer wird antworten? Herr Guericke?

**Sv Guericke (Deutsche Bundesbank):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zu dem Thema muss ich sagen, dass das nicht in unserem Kernbereich liegt. Ich denke aber, hier ist von der Bundesregierung, vom BMF, der Vorschlag gemacht worden und der entspricht einer Eins-zueins-Umsetzung der Richtlinie, sodass sich das im Rahmen dessen hält, was zulässig ist, und daher rechtlich nicht zu beanstanden wäre.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Kollege Rupprecht von der CDU/CSU-Fraktion.

**Albert Rupprecht (Weiden) (CDU/CSU):** Herzlichen Dank. Meine Fragen richten sich ausschließlich an Herrn Dr. Escher. Und zwar haben Sie in Ihrer Stellungnahme drei Themenbereiche aufgeworfen. Ich bitte Sie um eine kurze Einschätzung und um einen Lösungsvorschlag. Zum Ersten: Sie haben eine Regelungslücke bei den Übergangsbestimmungen im § 35 angesprochen - Ihre Einschätzung und Ihr Lösungsvorschlag. Zum Zweiten haben Sie Korrekturbedarf angesichts des Jahressteuergesetzes angesprochen: Erlaubnispflicht für Factoring-Unternehmen. Und zum Dritten haben Sie den §22, Organisationsvorschriften angesprochen: Ihrer Einschätzung nach eine Benachteiligung von Zahlungsinstituten. Zu diesen drei Themenbereichen: Präzisierung und Lösungsvorschlag, bitte.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Die Frage ging an Herrn Dr. Escher.

**Sv Dr. Escher:** Zunächst zu §35, zu den Übergangsvorschriften. Hier geht es darum, dass eine neue Erlaubnispflicht eingeführt wird. Es gibt eine Reihe von Zahlungsdiensten, die bereits jetzt nach dem KWG erlaubnispflichtig sind. Es gibt andere Zahlungsdienste, die sind bis jetzt erlaubnisfrei. Wir haben häufig dieses Phänomen im Bankaufsichtsrecht, dass neue Tätigkeiten

erlaubnispflichtig werden, und haben dafür Übergangsbestimmungen. Das ist ein Ausfluss eines verfassungsrechtlichen Gebotes, um nicht unzulässigerweise in den Gewerbebetrieb einzugreifen. Hier fehlt es an einer Übergangsbestimmung für diejenigen Unternehmen, die heute in zulässiger Weise, aber ohne Erlaubniserfordernis Zahlungsdienste anbieten und dies erst nach dem 25.12.2007 aufgenommen haben. Was ist der Grund dafür? Zunächst ist zu sagen: Es gibt eine Übergangsvorschrift in § 35 Abs. 3. Die setzt den Artikel 88 der Richtlinie wörtlich, eins zu eins, um, aber es hat sich in den nachfolgenden Beratungen, in den Beratungen nach Verabschiedung der Richtlinie herausgestellt, dass der Artikel 88 der Richtlinie Schreibfehler enthielt. Man hat für einen Teil der Richtlinie gesagt: Statt 25.12.2007 war eigentlich 2009 gemeint. Dies ist bisher, im Regierungsentwurf noch nicht umgesetzt für diejenigen Unternehmen, die heute in zulässiger Weise tätig sind. Im Hinblick auf die europarechtliche Bedeutung dieser Anmerkung ist darauf hinzuweisen, dass die Übergangsvorschriften nach Artikel 88 gemäß Artikel 86 Abs.1 der Richtlinie nicht der Maximalharmonisierung unterliegen, d. h., den Mitgliedstaaten entsteht hier ein Spielraum. Unsere Anmerkung geht in Richtung Verfassungsrecht: Die Unternehmen, die jetzt zulässigerweise tätig sind, dürfen einerseits nicht von einem Tag auf den anderen einem Verbot unterliegen und andererseits gar keine Erlaubnis beantragen können, weil es dieses Gesetz noch nicht gibt. D. h., wir regen - ähnlich wie zum Factoring-Geschäft im Jahressteuergesetz - an, eine Übergangsvorschrift von ein oder zwei Monaten mit Anzeige der Fortsetzung der Tätigkeit einzurichten. Der zweite Aspekt: Das ist eine Nachsynchronisierung zum Jahressteuergesetz 2009. Als die Bundesregierung den Entwurf zum ZAG erlassen hat, waren die Änderungen des Finanzausschusses zum Jahressteuergesetz noch nicht absehbar. Hier wurde eine Erlaubnispflicht für Factoring eingeführt. Um die soll es hier gar nicht gehen, aber es zeigt sich in der Praxis, dass zahlreiche Zahlungsdienstleister als Teil einer Zahlungstätigkeit Factoring-Tätigkeiten mit anbieten, indem Händlern nicht eine Zahlung garantiert wird, sondern Händlern die Forderungen gegen den Zahlungspflichtigen abgekauft wird. Dies würde zu einer Doppelbeaufsichtigung führen und zu der Notwendigkeit, sich einerseits als Zahlungsinstitut und andererseits als Finanzdienstleistungsinstitut nach KWG lizenzieren zu lassen. Das halten wir für überflüssig. Nach unserem Dafürhalten ist das Aufsichtsziel ausreichend erreicht, wenn eine Beaufsichtigung besteht. Und die nach ZAG sicher die stärkere, weil diese im Gegensatz zur Factoring-Aufsicht nach KWG keine Eigenmittelaufsicht vorsieht und im Wesentlichen die Organisationsvorschriften des KWG für Zahlungsinstitute für anwendbar erklärt. Deswegen haben wir angeregt, klarzustellen, dass die Zahlungsinstitute, die auch Factoring erbringen, dieses Kraft einer Ausnahmegvorschrift im KWG tun dürfen, ohne eine Factoring-Erlaubnis zu brauchen. Die dritte Frage von Herrn Rupprecht zur Anwendbarkeit geldwäscherechtlicher Bestimmungen zielt darauf ab, dass die neue Gruppe der Zahlungsinstitute auch in einem Wettbewerbsspannungsverhältnis zu Kreditinstituten stehen wird. Der § 22 des ZAG spricht hier eine Anwendbarkeitserklärung bestimmter geldwäscherechtlicher Bestimmungen aus. Das ist auch im Grunde nicht zu kritisieren, weil - wie zu erwarten war - Zahlungsinstitute wie Kreditinstitute dem Geldwäschegesetz unterstehen

werden. Das ist auch vollkommen richtig so. Aber in den Verweisnormen auf das KWG wurden für Zahlungsinstitute bestimmte Regelungen nicht für anwendbar erklärt, die eine gewisse Erleichterung in den Fällen bringen, in denen die EU-Geldwäscherichtlinie davon ausgingen, dass diese Fälle nicht so geldwäschegeneigt sind, d. h., bestimmte Erleichterungsvorschriften gelten nur für Kreditinstitute, nicht für Zahlungsinstitute, ohne dass sich hierbei ein sachlicher Differenzierungsgrund erkennen ließe. Unser Petikum geht dahin, hier schlicht die Erleichterungsvorschriften - das ist der § 25e und eine Vorschrift des § 25c - auch für Zahlungsinstitute für anwendbar zu erklären. Dann gilt das, was für Kreditinstitute erschwert gilt, auch für Zahlungsinstitute und das, was erleichtert gilt, auch für beide Gruppen - und keine Differenzierung, wie sie bis jetzt im Entwurf vorliegt. Danke schön.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Escher. Nächster Fragesteller ist für die SPD-Fraktion Kollege Dr. Ulrich Krüger.

**Dr. Hans-Ulrich Krüger (SPD):** Frau Vorsitzende, schönen Dank. Meine Frage richtet sich an den ZKA und an die Bundesbank. Sie ist recht allgemeiner Natur und beinhaltet die Fragestellung, welche Bedeutung eigentlich in Deutschland Zahlungsdienstleister haben und welche Änderung der Marktsituation Sie ggf. durch dieses Gesetz erwarten oder erwarten können.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Krüger. Erster Adressat war der Zentrale Kreditausschuss.

**Sv Arnoldt (Zentraler Kreditausschuss):** Herzlichen Dank. Arnoldt vom BVR, vom diesjährigen Federführer. Ich werde versuchen, dazu was zu sagen. Momentan ist die Bedeutung der Zahlungsdienstleister sicherlich noch relativ gering, aber wir gehen davon aus, dass die Bedeutung der Zahlungsdienstleister - unabhängig von der gesetzlichen Regelung, auch aufgrund der Marktbedingungen - ohnehin zunehmen wird. Ich kann das momentan nicht mit Prozentzahlen unterlegen, vielleicht weiß es die Bundesbank, aber wir würden in jedem Fall davon ausgehen, dass die mit zunehmender Bedeutung kommen werden.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Arnold. Dann ging die Frage auch an die Deutsche Bundesbank. Herr Guericke.

**Sv Dr. Guericke (Deutsche Bundesbank):** Vielen Dank. Zunächst einmal kann ich unterstreichen, was der Kollege vom ZKA gesagt hat: Im Grunde genommen ist es so, dass diese Zahlungsdienste, die jetzt in dem Zahlungsdienstegesetz - also sowohl im zivilrechtlichen, als auch in dem hier besprochenen aufsichtsrechtlichen Teil - verankert sind, im Augenblick von den Kreditinstituten erbracht werden. Ich gehe davon aus, dass sie auch weiterhin von den Kreditinstituten erbracht werden. Aber es kann sich hier durchaus ein Markt für neue Anbieter herausbilden, die sich auf diese Zahlungsdienste beschränken. Was natürlich wegen des

europäischen Passes auch zu erwarten ist, ist, dass es von außerhalb Deutschlands, also aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Institute, Zahlungsdiensteanbieter geben wird, die mittels des europäischen Passes auch in Deutschland ihre Dienstleistungen erbringen werden. Danke.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Guericke. Nächster Fragesteller ist, wenn er möchte, Kollege Schäffler von der FDP-Fraktion. Sie sind schon wieder dran. Heute sind wir richtig schnell.

**Frank Schäffler (FDP):** Dann würde ich gerne noch einmal auf das Informationsfreiheitsgesetz zurückkommen und die Verbraucherzentrale und den Auslandsbankenverband fragen, wie deren Stellungnahme dazu ist.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Verbraucherzentrale - Herr Pauli, bitte.

**Sv Pauli (Verbraucherzentrale Bundesverband):** Schönen Dank, Frau Vorsitzende. Wir halten die Bundesratsinitiative zum IFG für nicht zielführend, weil sie im Prinzip in die falsche Richtung wirkt. Sie schafft - wenn sie so umgesetzt werden wird - eine Bereichsaufnahme, die bei der Marktaufsicht zu einer Privilegierung einer Branche führt, die gerade in der jetzigen Zeit so eigentlich nicht einer Privilegierung bedarf, weil wir mit der Krise gesehen haben, dass es offenkundig Schwierigkeiten gibt, diesen Markt zu kontrollieren, ihn zu beaufsichtigen. Wir haben - ich hoffe, das ist deutlich geworden - in unserer Stellungnahme formuliert, dass wir eigentlich auch deshalb dagegen sind, weil wir uns an dieser Stelle einen Schritt weiter wünschen. Grundsätzlich wünschen wir uns erweiterte Möglichkeiten für die Finanzdienstleistungsaufsicht, aber bei den Zahlungsdienstleistungen geht es nicht alleine um die Stabilität der Institute, die im Markt betroffen sind, sondern es geht um das Interesse im Markt als Ganzem. Das heißt, es gibt Zahlungsdienstnutzer, die Vertrauen in die Zahlungsdienste schöpfen müssen. Und da ist es nicht nur der Ausfall eines Institutes, der zu einer Störung führt, sondern es sind z. B. auch irgendwelche Unregelmäßigkeiten in der Abwicklung von Zahlungsströmen, die das Vertrauen zerstören können, irgendwelche Beträge, die hängen bleiben. Es gibt also eine ganze Reihe von Aufsichtskriterien, die eigentlich auch einer Marktaufsicht bedürfen, aber einer Marktaufsicht, die wirklich für den Markt wirkt und den Markt mit informiert und seine Interessen und seine Ziele - also die Nutzung und die Funktionsfähigkeit des Zahlungsverkehrs als Ganzes - in den Aufgabenbereich rein nimmt. Und das müssten wir, wie wir es im Versicherungsbereich im § 81 VAG haben, wo der Versicherte ausdrücklich in den Aufgabenbereich mit einbezogen ist, im Zahlungsverkehr erst recht mit drin haben. Wir wünschen es uns natürlich auch für andere Bereiche, weil wir der Auffassung sind, dass die BaFin, so sehr sie sich auch anstrengt, nicht überall sein kann. Das heißt, wenn wir hier vorhin von der Abwägung von Grundrechten gesprochen haben, dann ist natürlich auch immer das Problem, dass die Grundrechte von Betroffenen, die rechtswidrig geschädigt

worden sind und keinen Zugang zu Informationen haben, die aber dem Staat eigentlich bekannt sind, auch ein Abwägungsproblem darstellen. Die Fragestellung ist, dass an dieser Stelle sozusagen zwei Rechte aufeinandertreffen. Wir haben hier eine Situation, in der wir das nicht nur aus der Perspektive betrachten dürfen „Da ist jetzt der einzelne Verbraucher, der sein Recht durchsetzen will!“ und in der es die Frage gibt, ob er jetzt irgendwelche Informationen bekommt, wenn er bei der BaFin anfragt oder bei einer anderen Aufsichtsbehörde anfragt. Bitte betrachten Sie den Verbraucher auch kollektiv als einen Marktteilnehmer. Es muss sichergestellt sein, dass Ansprüche auch durchgesetzt werden können, wenn es zu Störungen im Markt kommt. Diese Anspruchsmöglichkeit oder diese Verbesserung der Durchsetzungsfähigkeit auch der Verbraucher in diesen Situationen soll nicht darauf hinauslaufen, dass wir eine Haftungswirtschaft mit Unterstützung von Aufsichtsbehörden kreieren, sondern dass bereits die Unternehmen bei ihrer Gestaltung von Prozessen bedenken, dass es einen Kostenfaktor bedeutet, gegen Spielregeln zu verstoßen, die die Aufsichtsbehörden beaufsichtigen müssen, weil sie im Zweifel demjenigen, der davon betroffen sind, Ersatz leisten müssen. Das heißt, der generalpräventive Effekt, den man auch immer in der Aufsichtsführung ausnutzen kann, den haben wir in diesem Bereich viel zu sehr unterentwickelt. Den könnte und sollte man eigentlich noch gestalten. Es ist vielleicht auch gerade in der jetzigen Krisensituation ein Aspekt, den man betrachten muss, diese Fähigkeiten, diese Möglichkeiten zu nutzen, damit sich Risiken, wenn sie sich aufbauen, sehr, sehr früh gestoppt werden können, sehr effektiv gestoppt werden können, bevor sie so große Dimensionen annehmen. Danke.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Pauli. Die Frage ging auch an den Verband der Auslandsbanken, Herr Vahldiek, bitte.

**Sv Vahldiek (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e.V.):** Vielen Dank für die Frage. Zunächst hatte ich mir vorgenommen, mich sehr kurz zu halten und mich nur dem anzuschließen, was die BaFin und der ZKA zu diesem Punkt gesagt haben, aber eben kam noch einmal ein gutes Stichwort: Marktdisziplin im Bereich der Bankenaufsicht. Dahinter habe ich ganz große Fragezeichen zu setzen, denn gerade die jetzige Krise zeigt, dass wenn Marktteilnehmer mit den Füßen abstimmen, sie durchaus systemrelevante Risiken hervorrufen. Das heißt, es gibt speziell im Bereich der Bankenaufsicht Informationen, die sie nicht publik haben möchten, wo sie eben keine Marktdisziplin ausüben möchten, sondern eine staatliche Aufsicht darüber wachen lassen - mit guten Gründen. Es ist nämlich systemrelevant! Und das Letzte, was wir in einer Krisensituation wie dieser gebrauchen können, ist, dass sich jemand Informationen besorgt, die einen Bank-Run auslösen können und die dann in der Öffentlichkeit mit einer Geschwindigkeit herumgereicht werden, derer man nicht mehr Herr werden kann. Insofern denke ich, war das noch einmal ein guter Anknüpfungspunkt genau für die Argumentation, für das Petitum des Bundesrates. Vielleicht sollte man das seitens des Gesetzgebers noch mit in die Abwägung einstellen. Danke schön.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Vahldiek. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Kollege Dr. Troost.

**Dr. Axel Troost (DIE LINKE.):** Danke schön. Ich habe noch einmal eine Frage an die Verbraucherschützer. Sie sprachen eben auch von den Zahlungsdiensten. Sie haben in Ihrer Stellungnahme eine Sanktionierung von Sicherheitsmerkmalen - PIN und TAN - gefordert, wenn die von Zahlungsdienstleistern eingesetzt werden. Können Sie Ihre diesbezügliche Kritik noch einmal präzisieren und vor allen Dingen konkrete Vorschläge machen, wie man das verhindern könnte?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Troost. Verbraucherzentrale Bundesverband, Herr Pauli noch mal.

**Sv Pauli (Verbraucherzentrale Bundesverband):** Schönen Dank, Frau Vorsitzende. Wir haben die Erfahrung machen müssen, dass es möglich ist, dass Anbieter im Zahlungsverkehrsbereich auf den Markt treten und z. B. - ganz konkret das Beispiel eines Anbieters - PIN und TAN von einem Verbraucher abfragen, die eigentlich zum Online-Banking genutzt werden sollen, um damit Zahlungsdienstleistungen zu bewirken. Das ist dann ein bisschen so, als ob man - vereinfacht übertragen - dem Anbieter einen Blankoscheck aushändigt, den man schon unterschrieben hat, und der vom Anbieter ausgefüllt und eingereicht wird. Es ist natürlich, wenn man das irgendwo in so eine Suchmaske im Internet bspw. bei einem Web-Shop eingibt, nicht so auffällig, als wenn man das mit einem Überweisungsträger machen würde. Wir haben an diesem Beispiel gemerkt, dass es bei diesen ganzen neuen Diensten, die sich entwickeln, eine Schwierigkeit darstellt, wenn wir keine Disziplin bekommen, dass die Sicherheitsmerkmale, die geschaffen wurden, um sowohl den Verbraucher als auch den Anbieter vor unbefugter Nutzung von Diensten zu schützen, nicht zwingend beachtet werden müssen. Das kann bis zu dem Punkt geführt werden, dass über solche Möglichkeiten Geldwäsche betrieben werden kann. Zum Beispiel ist vorstellbar, dass ein unseriöser Anbieter, was wir dem Beispielsanbieter nicht vorwerfen können - das möchte ich hier ausdrücklich betonen -, mit einem solchen Modell auf den Markt tritt. Wir hätten, wenn man das zulässt, einen Präzedenzfall. Der kann bspw. mit solchen Zugangsdaten oder mit solchen Informationen einen Zahlungsvorgang auslösen, der irgendwo ganz woanders hin geht, sich dann entschuldigen, den Betrag erstatten - der Verbraucher denkt sich nichts dabei -, aber schon ist ein Zahlungsvorgang verschleiert worden. Was aber vor allen Dingen wichtig und problematisch ist: Für den Verbraucher als Laien, sowohl technisch als auch rechtlich als Laien, ergibt sich gar nicht, was da eigentlich passiert, wenn er dieses Angebot nutzt, weil er Gefahr läuft, dass er sich einem Haftungsrisiko aussetzt, wenn er bestimmte Informationen für den Einsatz bei einem Dienstleister weitergibt, die nur für ganz bestimmte Zugangsmöglichkeiten gedacht sind, auch sehr weite Zugangsmöglichkeiten wie bspw. beim Online-Banking. Da kann ich auch in den Kontostand schauen, da kann ich andere Informationen

abrufen. Wenn hinterher was passiert und mir der Anbieter den Vorwurf macht „Du hast die Sicherheitsbestimmungen nach unserer Vertragsbeziehung nicht eingehalten!“, dann laufe ich schon allein deshalb, selbst wenn bei diesem Zahlungsvorgang nichts passiert ist, Gefahr, dass mir ein Haftungsvorwurf gemacht wird. Das heißt, wir müssen das eigentlich auflösen, weil wir dem Verbraucher nicht zumuten können, dies hier zu erkennen, wenn solche Angebote am Markt offen vorhanden sind, angeboten werden. Wir können ihm nicht zumuten, dass er erkennt, dass hier eine bestimmte Gefahr besteht, weil das heute bei ganz normalen Anbietern im Angebot ist. Wir müssen eine Klarstellung machen. Entweder wir müssen den Verbraucher davor bewahren, dass er sich einem rechtlichen Haftungsrisiko aussetzt, wenn er so was nutzt, was ganz offen angeboten werden kann, oder wir müssen eine Disziplin einfordern, dass man solche Sicherheitsmerkmale von Dritten nicht verwenden darf - natürlich nicht als Zugangsschranke zum Markt, aber zu diesen Zugangsschranken gibt es schon Normen im ZAG. Aber eine Auflösungsregelung, die dieses Risiko, in so eine Haftungssituation zu geraten, für Verbraucher auflöst, haben wir nicht. Deshalb würden wir vorschlagen, dass man das auch mit in den Katalog der Prüfung rein setzt und dass man eine Möglichkeit schafft, so etwas entweder zu untersagen oder irgendwie für den Verbraucher klarstellt „Ihr könnt so was einsetzen, weil das ist am Markt möglich und das beschränkt euch nicht in euren Rechten gegenüber dem Anbieter!“. Das ist der darin liegende, aufzulösende Widerspruch. Wir mussten das, wie gesagt, an einem konkreten Beispiel erleben und haben auch versucht, gegen eine sehr freizügige Information, dass das alles kein Risiko sei, mit Hilfe des UWG-Rechts vorzugehen, wobei wir einfach auch an Grenzen gestoßen sind, d. h., dieses Angebot ist auf dem Markt, und kein Verbraucher weiß, wie gefährlich es ist, wenn es zu einer allgemeinen Praxis wird.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Pauli. Ich gucke mich jetzt bei meinen Kolleginnen und Kollegen um. Ich habe noch einen Fragesteller. Herr Rupprecht, auch noch? Jetzt haben wir noch zwei Fragesteller - in der Reihenfolge zuerst Herr Leo Dautzenberg, CDU/CSU-Fraktion.

**Leo Dautzenberg (CDU/CSU):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte meine Frage dem HDE stellen: Sie sprechen sich für eine Klarstellung in dem Gesetz aus, dass sog. Cash-Back-Verfahren keine Zahlungsdienste sind. Ist das aus dem Gesetz so noch nicht erkennbar? Meine zweite Frage geht an den Bundesverband Deutscher Inkassounternehmen: Woraus schöpfen Sie die Vermutung, sodass Sie eine Klarstellung verlangen, dass Sie als Inkassounternehmen vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind und dass das noch klargestellt werden müsste?

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Dautzenberg. Die erste Frage ging an Herrn Binnebösel, Hauptverband des Deutschen Einzelhandels. Bitte schön.

**Sv Binnebösel (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V.):** Vielen Dank. Die Klarstellung: Zunächst einmal geht es darum, dass in dem §1 Abs. 10 Nr. 4 die Bargeldauszahlung im Rahmen eines Warengeschäftes von dem Tatbestand des Zahlungsdienstes ausgenommen wird. Diesem Wortlaut stimmen wir voll umfänglich zu. Wir haben ein Problem mit der Darstellung in der Begründung. In der Begründung zu dem Paragraphen bezieht man sich nur auf die Möglichkeit des Cash-Back-Verfahrens, wenn dies durch Erstellung einer Lastschrift erfolgt. Nicht erwähnt wird, wie es aussieht, wenn ein Cash-Back-Verfahren im Rahmen eines zahlungsgarantierten Verfahrens stattfindet, d. h. die Bargeldauszahlung z. B. im Rahmen von Elektronik Cash oder Maestro. Hier ist es nicht der Fall, dass der Händler einen Kredit gibt, sondern tatsächlich nur der Ausführende ist. Wir wünschen uns daher eine Klarstellung in der Begründung, dass genau dieses Verfahren, nämlich die Bargeldauszahlung im Rahmen eines Warengeschäftes, im Hinblick auf die Darstellung als zahlungsgarantiertes Verfahren kein Zahlungsdienst ist und auch kein Dienst im Rahmen des Kreditwesens des KWG. Das ist eigentlich auch so in der Begründung darstellbar. Darüber würden wir uns freuen. Danke.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Binnebösel. Die zweite Frage ging an Herrn Körner vom Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen. Bitte schön.

**Sv Körner (Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V.):** Körner, BDIU - in Kurzform. Vielen Dank. Wir befürchten, in den Geltungsbereich eines Gesetzes zu fallen, in den wir nicht hingehören. Diese Befürchtung leiten wir daraus ab, dass wir eventuell unter zwei Aufsichten geraten, denn wir sind nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz bereits registrierte Inkasso-Unternehmen bei den zuständigen Amts- und Landgerichten und werden dort auch beaufsichtigt. Deswegen ist es nicht erforderlich, uns noch einer weiteren Aufsicht zu unterwerfen, noch dazu der der BaFin, die sehr umfangreich ist. Das Gesetz sieht auch Mindestkapital und Berichtspflichten vor, die von unseren, zum Teil kleinen Familienunternehmen oder Einzelhandelskaufleuten gar nicht zu erfüllen sind, die für diese Unternehmen quasi den Tod bedeuteten. Wir schöpfen diese Befürchtung aus der Begründung, denn ursprünglich war in den Beratungen Konsens, dass wir da nicht darunter fallen sollen. Doch die Begründung hat das im Grunde verschlimmbessert. Sie hat nichts klargestellt, sie hat eher mehr Verwirrung geschaffen, indem ein letzter Halbsatz angeführt wird, der sich in der Drucksache auf Seite 58, Aufdruck 62, letzter Absatz befindet. Da ist im Grunde zunächst formuliert, was Inkassotätigkeiten sind und dass sie nicht darunter fallen sollen, aber das wird eingeschränkt durch den letzten Halbsatz: „die aus bestimmten Grundgeschäften herrühren und in der Regel vom Schuldner nicht sofort zu erfüllen waren“. (Anm. des Protokollanten: Bundestagsdrucksache 16/11613 (Gesetzentwurf der Bundesregierung), Seite 61, letzter Halbsatz des letzten Absatzes der Begründung zu Artikel 1, § 1, Abs. 2, Nr. 6.) Damit wird eine Ausnahme formuliert, die jegliche Inkassotätigkeit wieder zur Regel macht und damit wieder in

das Gesetz einführt. Kurz und knapp: Wir regen an, diesen letzten Halbsatz in der Begründung zu streichen und diesen Absatz mit dem Wort „sollen.“ enden zu lassen - für das Protokoll. Es ist auch noch einmal in der Stellungnahme dargestellt, aber wie gesagt: Eine doppelte Aufsicht ist für unsere, zum Teil sehr kleinen Unternehmen nicht erforderlich. Vielen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Ich danke Ihnen, Herr Körner. Letzter Fragesteller ist Kollege Albert Rupprecht von der CDU/CSU-Fraktion.

**Albert Rupprecht** (Weiden) (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Wir haben jetzt zum Thema Informationsfreiheitsgesetz viel Für und Wider gehört. Herr Prof. Scholz hat jetzt eine neue Bezugsgröße, den dritten Lösungsvorschlag eingeführt. Jetzt wäre für mich die Position der Deutschen Bank und des GDV interessant, ob Sie diesen Ansatz als Lösungsmöglichkeit sehen.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Rupprecht. Die Frage ging zuerst an Herrn Dr. Otto von der Deutschen Bank.

**Sv Dr. Otto (Deutsche Bank AG):** Matthias Otto von der Deutschen Bank. Ich bin dort in der Rechtsabteilung tätig. Wir sind in der Tat potenziell Betroffene. Ich will vorausschicken, dass die Transparenz der Verwaltung sicher ein sehr hohes Gut ist, das auch von uns keinesfalls gering geachtet wird. Wir haben es hier mit einem Gesetz zu tun, bei dem wir eine europäische Richtlinie eins zu eins umzusetzen haben. In dem Artikel 22, der mehrfach erwähnt wurde, ist vorgesehen, dass das Berufsgeheimnis bei den Verwaltungsbehörden zu wahren ist. Das versucht das Informationsfreiheitsgesetz sicherzustellen, indem es hier eine Norm schafft, die im KWG nachgebildet ist. Das liest sich sehr schön und bis zum Inkrafttreten des IFG und darüber hinaus habe ich da bisher gar kein großes Störgefühl gehabt. Es sieht so aus, dass die Entscheidungen vor allem des Verwaltungsgerichts Frankfurt den bisherigen Schutz, den § 9 KWG als Amtsgeheimnis bei der BaFin regelt, systematisch aushöhlen und dass wir hier einen Zustand erhalten, der irgendwann gar nicht mehr europarechtskonform ist, wahrscheinlich heute schon nicht mehr europarechtskonform ist. Der Artikel 22 der Zahlungsdienste-Richtlinie ist kein Unikum dieses Gesetzes, sondern hat vergleichbare Vorschriften in der Bankenrichtlinie, in der MiFID, in der Marktmissbrauchsrichtlinie und in anderen europäischen Richtlinien, die der Finanzmarktharmonisierung dienen. Man kann hier also aus unserer Sicht sehr viel über Für und Wider der Informationsfreiheit und Transparenz der Verwaltung diskutieren. Was im Kontext der Zahlungsdienste-Richtlinie zu tun ist, ist den Artikel 22 komplett umzusetzen. Und im Lichte der Rechtsprechung zum IFG sehe ich den Entwurf in diesem Punkt schlicht als unvollständig an.

**Albert Rupprecht** (Weiden) (CDU/CSU): Entschuldigung, eine Nachfrage, bitte - das war noch nicht ganz die Beantwortung meiner Frage. Meine Frage bezieht sich auf den Ansatz, den Herr Prof. Scholz formuliert hat, ob das ein Lösungsansatz wäre, den Sie sich vorstellen könnten.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Herr Dr. Otto, Sie dürfen noch einmal.

**Sv Dr. Otto (Deutsche Bank AG):** Ich habe zwar eifrig meine Notizen gemacht, aber ... Herr Scholz hat nach meiner Erinnerung auf die Abwägung der Grundrechte der Betroffenen hingewiesen. Das ist sicher richtig. Ich habe den Ansatz im §6 nicht erkennen können. Ich glaube eigentlich, innerhalb der Systematik des IFG ist die Bereichsausnahme das probate Mittel. Sie ist in der Nummer 1 unvollständig angelegt, aber die Rechtsprechung bleibt da, wie gesagt, hinter den europarechtlichen Vorgaben zurück.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Dr. Otto. Selbstverständlich, Herr Prof. Dr. Scholz, Sie sind ja indirekt angesprochen worden.

**Sv Prof. Dr. Scholz:** Es ist eigenmächtig, sich noch einmal zu melden.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Heute haben wir soviel Zeit.

**Sv Prof. Dr. Scholz:** Ich glaube, es macht Sinn, etwas noch einmal zu verdeutlichen. Ich greife noch einmal ganz allgemein auf das Wesen dieser Wirtschaftsaufsichten, speziell der BaFin, zurück. Ich erinnere an die Gesetzgebung, die seinerzeit nach dem Herstatt-Urteil des BGH diesen Aufsichtsbereich ganz bewusst aus dem Drittschutz Privater - Stichwort: Amtshaftung - herausgenommen hat. Das hat man ganz bewusst gemacht, man hat ins Gesetz eingeschrieben, dass diese Aufsicht nur im öffentlichen Interesse tätig ist. Nur im öffentlichen Interesse, um zu verhindern, dass diese Aufsicht - sozusagen - instrumentalisiert werden kann für bestimmte private Drittinteressen. Ob das ein richtiger Weg war, darüber kann man sehr streiten. Aber das ist der Weg gewesen. Und jetzt haben wir die Situation, dass im Grunde über das Informationsfreiheitsgesetz diese Grundzielsetzung, diese Grundstruktur der BaFin ausgehebelt werden kann oder ausgehebelt wird - so jedenfalls die Frankfurter Entscheidung. Die BaFin wird instrumentalisiert für bestimmte Interessen des privaten Drittschutzes: Verbraucherschutz. Da stimmt schon das System nicht. Deshalb ist natürlich der einfachste Regelungsweg, eine Bereichsausnahme zu machen, weil die sozusagen die Grundsystematik wieder wahren würde. Man kann aber auch den anderen Weg gehen, indem man sagt: Gut! Wir haben das Informationsfreiheitsgesetz mit einem gewissen - im Grunde - populären Informationsanspruch, aber da müssen wiederum, da das im Grunde ein privates Recht ist, private Rechtspositionen Dritter geschützt sein. Wiederum darf die Instrumentalisierung nicht soweit gehen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mittelbar ausgeforscht werden. Das ist hier deutlich geworden. Ich halte das Anliegen des Bundesrates für hundertprozentig berechtigt und ich

halte es nicht nur europarechtlich, sondern auch verfassungsrechtlich für zwingend, um das zwischenzusetzen. Es gibt zwei Wege, es zu machen: Entweder über die Bereichsausnahme, wie der Bundesrat es vorschlägt. Oder - und das war das Stichwort auf die Frage, ob man da noch einen anderen Weg gehen kann: Ich glaube, dass man das machen kann, allerdings nur, wenn man im Informationsfreiheitsgesetz eine ganz strikte Bestimmung mit hinein nimmt, dass überall da Ausnahmen gelten, wo Grundrechte Dritter betroffen sind, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zu denen übrigens auch das Bankengeheimnis gehört, über das hier noch gar nicht gesprochen worden ist, denn nach der Rechtsprechung des BGH ist das Bankengeheimnis zwar ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, das Bundesverfassungsgericht hat aber bisher die Frage des Bankengeheimnisses offen gelassen, was den Grundrechtsschutz angeht. Also auch dazu müsste man sich dann noch einmal Gedanken machen. Wenn man eine strikte Ausnahme für grundrechtlich geschützte Positionen dieser Art macht, dann kann man das Problem auch lösen. Aber das sind, wie gesagt, zwei Wege, die dann zum gleichen Ergebnis führen. Vielen Dank, dass Sie mir noch einmal das Wort gegeben haben.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Danke, Herr Prof. Dr. Scholz. Und das Privileg der letzten Antwort hat jetzt der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Herr Dr. Gause oder Herr Uden?

**Sv Dr. Gause (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Bernhard Gause - GdV. Vielleicht ganz kurz, zusammenfassend: Ich kann mich natürlich den Ausführungen der BaFin und des ZKA im Wesentlichen anschließen. Was Ihre Frage speziell zu der Umsetzung des von Herrn Prof. Scholz vorgeschlagenen Weges betrifft, möchte ich darauf hinweisen, dass die Informationen, die die Unternehmen der BaFin zur Verfügung stellen müssen, doch ein immenses Ausmaß haben. Das betrifft im Versicherungsbereich in Vorwegnahme der Reform des Aufsichtsrechts, die wir auf europäischer Ebene bekommen, z. B. die Bereiche Geschäftsstrategie, Risikostrategie. All dies muss der BaFin detailliert dargelegt werden. Das ist der neue § 64a im VAG - die sog. MaRisk. Ich frage mich nun von der praktischen Umsetzbarkeit: Wenn da jedes Mal geprüft werden muss, würde ich mit der Herausgabe einer Information, die ich in diesem Zusammenhang erfahre oder die, wie Sie, Herr Sell, sagten, zwischen den Zeilen mitgeteilt wird, den grundrechtlich geschützten Bereich des Versicherungsunternehmens berühren, so würde doch ein gewaltiger Prüfungsaufwand auf die BaFin zukommen. Und deswegen - als erste Reaktion, ich kenne den Weg, den Herr Prof. Scholz vorgeschlagen hat, auch erst seit heute - würde ich sagen, dass mir der Vorschlag des Bundesrates, wie er jetzt vorliegt, als zielführendere Maßnahme erscheint. Vielen Dank.

**Stellvertretende Vorsitzende Gabriele Frechen:** Vielen Dank, Herr Dr. Gause. Ich bedanke mich bei Ihnen allen, dass Sie heute hier waren und uns Ihre Zeit geschenkt haben. Das ist für Sie und für uns ein knappes Gut. Wir haben ein perfektes Zeitmanagement: Noch eine Minute,

bis unsere, für heute gesetzte Frist abgelaufen ist. Ich fand es gut, dass wir diskutieren und nicht nur Fragen und Antwort stellen konnten. Das ist lange nicht bei jeder Anhörung der Fall, aber es belebt die ganze Anhörung und hilft uns natürlich wieder bei der Entscheidungsfindung. Wenn Sie manchmal auch denken: Ich finde überhaupt nichts von mir in dem Gesetz wieder! Glauben Sie da nicht dran. Wir nehmen das schon sehr ernst und nehmen es auch intensiv mit in die Beratung rein. Ganz herzlichen Dank, dass Sie hier waren. Und: Einen guten Nachhauseweg!

Ende: 15.28 Uhr

Bo/Fr/Was