

Datenschutz und Bankgeheimnis im Falle des Verdachts der Geldwäsche – Der Beschluss Nr. 24/1998 des Ungarischen Verfassungsgerichts

von Kinga Hiller, Berlin

Dem Datenschutz galt in Ungarn nach dem Systemwechsel im Jahre 1989 besonderer Augenmerk. Der Schutz der persönlichen Daten gehört in einem modernen demokratischen Rechtsstaat, in dem die menschliche Würde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit geschützt werden, zu den Grundrechten.¹ In § 59 Abs. 1 der Ungarischen Verfassung (UngVerf) wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich garantiert.² Die staatliche Pflicht zum Schutz der Grundrechte besteht bei den persönlichen Daten darin, im Wege eines – für alle Staatsorgane gültigen – Gesetzes den Schutzbereich und die Grenzen des Datenschutzes zu regeln.³ Dementsprechend wurde im Jahre 1992 ein neues Datenschutzgesetz (DSchG) erlassen.⁴ Danach sind persönliche Daten (§ 2 Nr. 1 DSchG) solche Angaben, die mit einer bestimmten natürlichen Person in Verbindung gebracht werden können und auf diese hinweisen können. Grundsätzlich gilt nach DSchG und speziellen Gesetzen, dass persönliche Daten anderen als dem Datensubjekt nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Wenn sich persönliche Daten in einem öffentlich oder bestimmten Berechtigten zugänglichem Dokument befinden, welches zu Forschungs- oder sonstigen Zwecken eingesehen werden darf, müssen diese geschwärzt werden.

Der persönliche Datenschutz hat in Ungarn grundsätzlich Vorrang vor anderen Interessen. Nur wenn es um die Verfolgung oder Vorbeugung von Straftaten geht, muss der persönliche Datenschutz unter Umständen zurückweichen: Die Interessen des Staates zum Schutz seiner Bürger können vorrangig sein. Das Ungarische Verfassungsgericht (UngVerfG) hatte in seinem Geldwäsche-Beschluss, der nachfolgend in deutscher Übersetzung abgedruckt ist⁵, genau diesen Interessenkonflikt zu prüfen: Kann eine Ermittlungsbehörde von einer Bank verlangen, das Bankgeheimnis zu brechen und Namen und Anschrift von einem Bankkunden herauszugeben, dessen Konto in dem Verdacht steht, dass auf ihm kriminell erwirtschaftete Gelder zwischengelagert werden?

Das Bankgeheimnis ist ein spezieller Fall des persönlichen Datenschutzes im Bereich des Geldverkehrs, es wird durch das Bankgesetz (BankG)⁶ geregelt. Zusammengefasst ist die Aussage des UngVerfG die folgende: Ein Gesetz kann die Weitergabe der persönlichen Daten vorschreiben. §52 d) BankG⁷ ermöglicht es, den zuständigen Behörden Daten weiter zu geben, wenn es einen Anhaltspunkt dafür gibt, dass das Bankkonto oder das Bankgeschäft eines Bankkunden im Zusammenhang mit Geldwäsche steht. Denn dann dient die Weitergabe der als Bankgeheimnis geltenden Daten der Vorbeugung von Straftaten. In einem Rechtsstaat ist die Vorbeugung von Straftaten ein verfassungsmäßiges Ziel, das Vorrang haben kann

vor dem grundsätzlichen strengen Datenschutz. Allerdings entspricht eine Rechtsvorschrift, welche die Weitergabe persönlicher Daten erlaubt, nur dann dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, wenn diese Rechtsvorschrift zugleich strikt regelt, wie die Datenweitergabe, wenn sie ohne die Zustimmung oder sogar ohne das Wissen des Betroffenen erfolgt, vor sich gehen muß. Neben seinen Aussagen zum Bankgeheimnis fasst das UngVerfG mit dieser Entscheidung zugleich die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze zum Datenschutz zusammen.

Beschluss des Ungarischen Verfassungsgerichts Nr. 24/1998 vom 9. Juni 1998

Im Namen des Volkes!

In Sachen des Antrages auf endgültige Überprüfung der Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift erlässt das UngVerfG folgenden Beschluss: Das UngVerfG weist den Antrag auf Nichtigkeitserklärung und Feststellung der Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 2 GeldwäscheGesetz (GeldwäscheG)⁸ sowie der §§ 2 Abs. 1 d)-e) und einzelner Regelungen des § 4 der Regierungsverordnung zur Durchführung des GeldwäscheG (VO) ab.

Begründung:

I.

1. Der Beschwerdeführer (Bf) beruft sich auch auf eine Verletzung von § 59 UngVerf der §§ 1 Abs. 1 und 8 Abs. 1 DSchG. § 59 UngVerf schütze sowohl Geldinstitut als auch Bankkunden gegen die Ausgabe der Daten und § 8 DSchG berechtige ausschließlich das Geldinstitut, spezielle, Geldinstituts-Geheimnisse schützende Bestimmungen zu erlassen.

2. Gemäß den angegriffenen Bestimmungen des GeldwäscheG ist das Geldinstitut verpflichtet, entsprechend der Eigenheiten seiner Organisation eine oder mehrere Personen zu benennen, die die von den Angestellten eingegangenen Meldungen der nationalen obersten Polizeibehörde unverzüglich weiterzugeben. Die VO schreibt vor, dass die gemäß dem GeldwäscheG zu erlassenden Richtlinien ... Vorschriften enthalten müssen über ... die Form der Meldung und dass im Zusammenhang mit der Meldung die Verwaltung der Daten zu regeln ist. Zuletzt sieht § 4 der VO vor, dass zur Erfüllung der Meldepflicht die organisationsinterne Verfahrensordnung so auszugestalten ist, dass die in § 3 Abs. 2 GeldwäscheG benannten Personen auch ohne Verzug die Daten an die Polizeibehörde weitergeben können.

3. § 59 Abs. 1 UngVerf garantiert das Recht auf Schutz eines jeden auf persönliche Geheimnisse und Daten. Das

DSchG nennt als Ziel des Datenschutzgesetzes die Gewährleistung der Sicherheit, dass, wenn nicht das DSchG etwas anderes vorsieht, jeder über seine persönlichen Daten selbst bestimmen kann und jeder die Daten von öffentlichem Interesse einsehen darf. § 8 DSchG wiederum sieht die Weitergabemöglichkeit der Daten dann vor sowie ermöglicht eine Zusammenschließung der verschiedenen Datenverwaltungen in den Fällen, in denen der persönlich Betroffene dem zugestimmt hat oder ein Gesetz dies erlaubt und wenn die Voraussetzungen der Datenverwaltung in Hinsicht auf jede einzelne persönliche Angabe erfüllt sind.

II.

Das UngVerfG sah die Beschwerde als unbegründet an.

1. Mit dem Beitritt Ungarns zum „Wiener Abkommen“ vom 19.12.1988 – Abkommen der Organisation der Vereinten Nationen über die Drogen und psychotropen Stoffe, die ohne Erlaubnis vertrieben werden – hat Ungarn die völkerrechtliche Verpflichtung übernommen, die aus dem Drogenhandel stammenden Vermögensmittel bzw. im Hinblick auf solche Vermögensmittel begangene Straftaten bekanntzugeben. Die Wiener Übereinkunft (WÜ) verpflichtet die beitretenden Länder, gesetzliche Verbote der Geldwäsche zu erlassen, „schmutziges Geld“ zu beschlagnahmen und internationale Netzwerke des Drogenhandels aufzudecken. Ähnliche Bestimmungen enthält die auf gegenseitige Rechtshilfe bezogene Europäische Konvention sowie die Konvention des Europäischen Rates über die Geldwäsche und die Nachforschung nach aus Straftaten stammendem Vermögen, dessen Festsetzung und Beschlagnahme. Diesen Konventionen hat sich Ungarn angeschlossen. Ausdrückliche Regelungen zu Geldangelegenheiten enthält die Baseler Erklärung von 1988, vereinbart von den westeuropäischen führenden Banken und den Zentralbanken der USA und Japans. Die Grundprinzipien der Baseler Erklärung schreiben die Identitätsfeststellung der Kunden vor und im Falle eines begründeten Verdachtes der Geldwäsche die Verweigerung der Bankdienstleistung sowie die enge Zusammenarbeit mit den ermittelnden Behörden und eine entsprechende Ausbildung der Bankangestellten.

Der Begriff der Geldwäsche benennt jene Tätigkeit, durch welche das illegal erlangte Geld in aus scheinbar legaler Quelle stammendes Geld umgewandelt wird. Die Geldwäsche hat drei Phasen: Die Anlage, das Verstecken und das Integrieren. Die Namenslosigkeit des Bargeldes sichert viele Formen des organisierten Verbrechens, so insbesondere den Drogenhandel, den Waffenhandel und den Terrorismus. Da die Geldwäsche begriffsnotwendig auf dem Geld- und Kapitalmarkt verwirklicht wird, muss das Gesetz zur wirksamen Vorbeugung – ähnlich den Rechtsvorschriften im Ausland – eine Meldepflicht vorschreiben für jene, die auf dem Geld- und Kapitalmarkt verkehren und in den Besitz solcher Daten gelangen können, auf deren Grundlage der Verdacht entstehen kann, dass der Geld- und Kapitalmarkt zur Säuberung von aus schweren Verbrechen stammenden Vermögensmitteln genutzt werden soll. Der erste Schritt einer solchen Melde-

regelung ist die Verpflichtung zur Identitätsfeststellung, wie sie in dem Vorschlag der Konvention des Europäischen Rates enthalten ist. Im Rahmen der Identitätsfeststellung sieht § 2 Abs. 1 GeldwäscheG vor: Das Geldinstitut darf bei einer Summe, die 2 Millionen Forint übersteigt, wenn sie im Wege der Barzahlung bzw. einer mit einer Auszahlung einhergehenden Beauftragung erfolgt, einen Auftrag nur von einem Kunden, der seinen Ausweis vorzeigt, annehmen, und nur, wenn eine Identitätsfeststellung erfolgt ist. Die unterste Grenze des Betrages für eine Identitätsfeststellung setzt das Gesetz auf der Grundlage der EG-Richtlinie 91/1308 fest, die mind. 15.000 ECU vorschreibt.

Der zweite Schritt der Melderegulation besteht darin, dass im Falle des Verdachts auf Geldwäsche der Angestellte des Geldinstituts verpflichtet ist, darüber eine Meldung zu machen, und zwar den gemäß § 3 Abs. 2 GeldwäscheG benannten Personen, die die Meldung an die oberste Polizeibehörde weitergeben.

Der Verdacht der Geldwäsche kommt üblicherweise im Kreise der unter § 2 Abs. 1 GeldwäscheG fallenden Geschäftsaufträge vor, deshalb ist die Identitätsfeststellung insgesamt Vorbedingung zur Erfüllung der vom Bf angegriffenen Vorschriften.

2. § 51 Abs. 6 BankG regelt, dass das Geldinstitut in den in § 51 Abs. 1–3 und § 52 BankG genannten Fällen die Ausgabe von Daten nicht unter Berufung auf die Geheimhaltungspflicht verweigern darf. § 52 b) BankG sieht vor, dass das Geldinstitut der ermittelnden Behörde auf schriftlichen Antrag die erbetenen Daten unverzüglich ausliefern muss und über das bei ihm geführte Bankkonto und die durch das Geldinstitut abgewickelten Bankgeschäfte Informationen weitergeben muss, wenn Hinweise aufkommen darüber, dass das Bankkonto bzw. die Geschäfte mit Geldwäsche in Zusammenhang stehen.

3. Die angegriffenen Rechtsvorschriften widersprechen nicht § 59 Abs. 1 UngVerf. Nach ständiger Rechtsprechung des UngVerfG gemäß seinem Beschluss Nr. 15/1991 ist das Recht auf Schutz der persönlichen Daten nicht als herkömmliches Schutzrecht auszulegen sondern – auch unter Berücksichtigung der aktiven Seite – als ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht absolut und unbeschränkbar, sondern kann ausnahmsweise durch Gesetz beschränkt werden. So kann ein Gesetz die Auslieferung der persönlichen Daten – sogar die Verpflichtung dazu – und die Art und Weise der Nutzung der persönlichen Daten vorschreiben. Ein solches Gesetz beschränkt das Recht auf Selbstbestimmung, ist aber dann verfassungsmäßig, wenn es der Wesensgehaltsgarantie des § 8 UngVerf entspricht.⁹ [D.h., wenn das beschränkende Gesetz den Datenschutz weder insgesamt noch im konkreten Fall gänzlich aushebelt, Anm.d. Verf.]. Jede Rechtsvorschrift, welche über die Weitergabe persönlicher Daten, die Feststellung neuer Informationen aus diesen Daten oder eine auf sonstige Weise erfolgende Aus-

nutzung der persönlichen Daten regelt, entspricht nur dann § 59 UngVerf, wenn sie zugleich konkrete Garantien enthält für solche Fälle, in denen die Datenbearbeitung und -weitergabe ohne die Zustimmung oder sogar ohne das Wissen des Betroffenen erfolgt. Diese Garantien müssen – auch im Interesse einer Überprüfbarkeit – den Weg der Daten in engen objektiven Schranken halten.

§ 52 d) BankG ermöglicht es den für BankG zuständigen Behörden, Daten weiter zu geben, wenn ein Anhaltspunkt aufkommt, dass das Bankkonto oder das Bankgeschäft im Zusammenhang mit Geldwäsche steht.

Die Präambel des GeldwäscheG nennt als Ziel des Gesetzes, der Geldwäsche im Wege zu stehen. Die Ausgabe der als Bankgeheimnis geltenden Daten dient daher der Vorbeugung von Straftaten. Gem. § 16 DSchG ist der Schutz der persönlichen Daten in bestimmten Fällen beschränkt. Die angegriffenen Rechtsvorschriften enthalten solche Beschränkung, und zwar zur Vorbeugung von Straftaten. Dies nennt auch § 2 Abs. 1 UngVerf als ein aus dem Rechtsstaatsprinzip folgendes verfassungsmäßiges Ziel. In diesem Sinne ist die Vorbeugung der Geldwäsche und die Weitergabe von Daten begründet und notwendig, wenn dies sonst nicht den Wesensgehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt.

§ 4 GeldwäscheG regelt ebenso, dass das Geldinstitut bzw. dessen Leiter, dessen Mitarbeiter sowie die benannten Personen zur Erfüllung der Meldepflicht außer im Falle der konkreten Strafverfolgung einer dritten Person keine Information geben dürfen und dass sie verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass das konkrete Meldeverfahren und dessen Inhalt und die meldende Person geheim bleiben. § 5 Abs. 2 GeldwäscheG schreibt als Garantie vor, dass die Polizeibehörde auf der Grundlage der gem. § 3 erlangten Informationen – abgesehen von Strafverfahren, die wegen anderer Straftaten in Gang gesetzt wurden – ausschließlich die Daten zur Verfolgung von Geldwäsche nutzen. Die Polizeibehörde muss die Information beinhaltenden Daten zehn Jahre aufbewahren. Diese Regelungen sind von Verfassung wegen zur beschränkten Weitergabe von Bankgeheimnissen erforderlich, aber zugleich auch eine genügende Garantie. Sie verwirklichen die Anforderung der Zweckgebundenheit und den Gedanken der bei der Weitergabe von Daten zu beachtenden Aufmerksamkeit.

Diese Regelungen verwirklichen restlos die mit der weiteren Nutzung der Daten verbundene Geheimhaltung. Deswegen ist die Beschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht als unverhältnismäßig [und daher verfassungswidrig, Anm. der Verf.] anzusehen; insbesondere auch deshalb nicht, weil gem. § 4 Abs. 2 GeldwäscheG die Verpflichtung zur Meldung bzw. deren Erfüllung nicht als Verletzung des Bank-, Versicherungs- oder Geschäftsgeheimnisverletzung zu qualifizieren ist, noch eine sonstige – sei es aus Gesetz, Vertragsvereinbarung usw. folgende – Daten- oder Informationsdienstleistungsbeschränkung verletzt.

Über die unvermeidbare und verhältnismäßige Beschränkung hinaus ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung daher nicht verletzt und somit auch nicht die Wesensgehaltsgarantie des § 8 Abs. 2 UngVerf. Unter Berücksichtigung dieser Umstände weist das UngVerfG den Antrag zurück.

Kinga Hiller ist Wiss. Mitarbeiterin am AB Recht und Wirtschaft am Osteuropa-Institut der FU Berlin.

¹ Vgl. § 2 Abs. 1 der Ungarischen Verfassung (UngVerf): „Die Ungarische Republik ist ein unabhängiger demokratischer Rechtsstaat.“ § 8 Abs. 1 UngVerf: „Die Ungarische Republik erkennt die fundamentalen unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte an, deren Achtung und Schutz sind vorrangige Pflicht des Staates.“

² Gesetz XX/1949 über die Verfassung der Ungarischen Republik. Deutsche Übersetzung der Verfasserin abgedruckt in: Roggemann, Herwig, Die Verfassungen Osteuropas, Berlin 1999. § 59 UngVerf wurde schon im Zuge der großen Verfassungsreform vom 23. Oktober 1989, mit der der Systemwechsel in Ungarn juristisch wirksam wurde, eingefügt: § 59 Abs. 1 UngVerf: „In der Ungarischen Republik gebührt jedem das Recht auf guten Ruf, die Unverletzlichkeit der Privatwohnung sowie das Recht auf Schutz des Privatgeheimnisses und der persönlichen Daten.“

³ Beschluß des Ungarischen Verfassungsgerichts (UngVerfG) Nr. 34/1994, IV.6.

⁴ Gesetz LXIII/1992 über den Schutz der persönlichen Daten und die Öffentlichkeit der Daten von öffentlichem Interesse (DSchG). Bei der Schaffung des DSchG wurde dem internationalen Standard Rechnung getragen, der in dem Datenschutz-Übereinkommen des Europarates und den Richtlinien der OECD im Sinne von Mindestanforderungen festgesetzt ist.

⁵ Die Übersetzung ist bis auf einige unwesentliche Passagen vollständig.

⁶ Gesetz CXII/1996 über die Kreditinstitute und Finanzunternehmen (BankG).

⁷ § 52 d) BankG: „Auf schriftliche Anfrage der Ermittlungsbehörde, des nationalen Sicherheitsdienstes und der Staatsanwaltschaft gibt das Finanzinstitut unverzüglich die geforderten Daten über das bei ihm geführte Bankkonto und das von ihm abgewickelte Geschäft heraus, wenn es einen Anhaltspunkt dafür gibt, dass das Bankkonto oder das Geschäft im Zusammenhang steht mit a) Rauschgifthandel, b) Terrorismus, c) illegalem Waffenhandel, d) Geldwäsche, e) organisiertem Verbrechen.“

⁸ Gesetz XXIV/1994 über die Vorbeugung und Verhinderung der Geldwäsche (GeldwäscheG). § 3 Abs. 2 GeldwäscheG: „Das Finanzdienstleistungsinstitut ist verpflichtet, ... eine oder mehrere Personen zu benennen, welche die Meldungen der Angestellten [über den Verdacht der Geldwäsche, Anm. der Verf.] unverzüglich an den Oberkapitän der Nationalen Polizei weiterleitet.“

⁹ § 8 Abs. 1 siehe oben, Fn. 2. § 8 Abs. 2 UngVerf. „In der Ungarischen Republik statuiert das Gesetz die die Grundrechte und -pflichten betreffenden Regelungen; darin darf jedoch der wesentliche Inhalt eines Grundrechtes nicht beschränkt werden.“