

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr
Gerechtigkeit durch die Stärkung der
Zollverwaltung und die Bekämpfung der
Finanzkriminalität

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Berlin, 27. März 2026

Federführer:
Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin
Telefon: +49 30 2021-0
Telefax: +49 30 2021-1900
<https://die-dk.de/>

Lobbyregister-Nr. R001459
EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

Mit Schreiben vom 3. März 2026 hat das Bundesministerium der Finanzen den Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität vorgelegt. Der Entwurf greift Vorgaben des Koalitionsvertrags zur Steigerung der Effizienz der Bundesverwaltung und Verwaltungskonsolidierung, zur Stärkung der inneren Sicherheit, zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzkriminalität, zur Schaffung eines administrativen, verfassungskonformen Vermögensermittlungsverfahrens sowie maßgebliche Punkte des am 25. Februar 2026 im Kabinett verabschiedeten Aktionsplans gegen Organisierte Kriminalität auf.

Generell ist von übergeordneter Wichtigkeit, dass sämtliche nationale Regelungsvorhaben bereits jetzt mit den Vorgaben des EU-Legislativpakets zur Geldwäscheverhinderung, das bis zum 10. Juli 2027 umzusetzen ist, sowie den noch ausstehenden Level 2 und 3-Rechtstexten der AMLA harmonisiert sind. Inkonsistenzen führen zwangsläufig zu einem erheblichen und unnötigen Aufwand bei Verpflichteten und zuständigen Behörden.

Zu einzelnen Regelungen des Entwurfs nehmen wir nachfolgend gern die Gelegenheit wahr, insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung rechtssicherer und effektiver Vorgaben zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Stellung zu nehmen.

Art. 19 Nr. 6: Einfügung eines § 25n KWG – „Unterstützung verdeckter Ermittlungen und des Zeugenschutzes“

§ 25n KWG-E soll Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute verpflichten, „zur Durchführung von Maßnahmen nach § 110a der Strafprozessordnung und nach § 5 des Zeugenschutzharmonisierungsgesetzes [...] unterstützende Handlungen für die Polizeien des Bundes und der Länder vorzunehmen“. Hierzu zählen insbesondere „das Eröffnen und der Betrieb von Konten oder Depots auf Legendentaten, die Weiterleitung von Zahlungen unter Legendentaten in das Inland und Ausland und das Blockieren eingehender oder ausgehender Zahlungen aus dem Inland und Ausland“. Begründet wird dies mit dem Argument, dass im Rahmen von verdeckten Ermittlungen sowie des Zeugenschutzes die Möglichkeit zum Einsatz dieser taktischen Mittel bisher verschlossen blieben. Grund dafür sei nicht der mangelnde Kooperationswillen der Kreditinstitute, sondern die Angst vor einem Reputationsverlust gegenüber deren Kunden und in der Öffentlichkeit.

Einer solchen Verpflichtung bedarf es nicht nur nicht, sie wäre im Ergebnis sogar kontraproduktiv: sowohl § 110a StPO als auch § 5 ZSHG enthalten eine Ermächtigungsgrundlage für die jeweiligen Dienststellen, Urkunden oder sonstige Dokumente für einen verdeckten Ermittler oder eine zu schützende Person herzustellen, zu verändern und zu gebrauchen. Liegen entsprechende Identifikationsdokumente gem. § 12 GwG vor, bedarf es keiner Offenlegung mehr gegenüber dem Kreditinstitut, dass es sich um eine verdeckte Ermittlung oder eine Zeugenschutzmaßnahme handelt. In diesem Falle würde sowohl Ermittlern als auch Zeugen der höchstmögliche Schutz und eine größtmögliche Unterstützung der Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen des geltenden Rechts gewährt.

Liegen solche Identifikationsdokumente nicht vor, ist mit Blick auf § 25n KWG-E fraglich, inwieweit dieser die europarechtlichen Vorgaben zur Identifikation von Kunden und § 12 GwG aushebelt. Die geplante Vorschrift regelt weder, anhand welcher Dokumente ein verdeckter Ermittler oder Zeuge anstelle der Vorgaben des § 12 GwG identifiziert werden kann, noch anhand welcher Dokumente die jeweilige Dienststelle ihre Berechtigung zur Anweisung von Unterstützungshandlungen glaubhaft machen muss, noch welche Grenzen derartigen Unterstützungshandlungen unterliegen. Denkbar

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

wäre somit auch die Durchführung von Transaktionen von oder an sanktionierte Personen oder unter Verstoß anderer gesetzlicher Vorgaben.

§ 25n KWG-E enthält somit eine vorbehaltlose Verpflichtung zur grenzenlosen Unterstützung von Dienststellen im Rahmen verdeckter Ermittlungen und des Zeugenschutzes, ohne Voraussetzungen und Grenzen für die Inanspruchnahme von Kreditinstituten konkret zu regeln. Die Regelung unterliegt somit nicht nur erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken, sondern könnte auch von Kriminellen dazu missbraucht werden, Kreditinstitute unter Vorspiegelung falscher Tatsachen zu unerlaubten Handlungen anzuhalten.

Wir fordern daher nachdrücklich, auf eine solche Regelung zu verzichten.

Art. 22 Nr. 8: Ergänzung von § 19 Abs. 2 Nr. 2 GwG – Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten

Durch die Änderung von § 19 Abs. 2 Nr. 2 GwG werden die in das Transparenzregister eintragungspflichtigen Daten um die – bis zum 9. Juli 2027 freiwillige – Angabe des Geburtsorts ergänzt. Dies soll der Tatsache Rechnung tragen, dass zur eindeutigen Identifikation einer Person insbesondere die im Lebensverlauf unveränderlichen Angaben wie Geburtsort und Geburtsdatum nötig sind. Ein einzelnes dieser beiden Daten genüge oftmals nicht zur eindeutigen Abgrenzung von namensgleichen Personen. Des Weiteren wird die Ergänzung der Angabe des Geburtsorts damit begründet, sie erfolge bereits im Hinblick auf Artikel 62 der Verordnung (EU) 2024/1624 (EU-Geldwäsche-Verordnung – AMLR), der die Angabe des Geburtsorts künftig erforderlich macht. Durch die frühzeitige Erfassung dieses Merkmals sollen zusätzliche Änderungsmitteilungen nach Anwendbarkeit der genannten Verordnung ab 10. Juli 2027 vermieden werden.

Gleichzeitig führt die verpflichtende Angabe des Geburtsorts von wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister durch eintragungspflichtige Vereinigungen und Rechtsgestaltungen zu einer Inkonsistenz zu Art. 4 des aktuellen Entwurfs eines technischen Regulierungsstandards gemäß Artikel 28 Absatz 1 der AMLR, wonach die Angaben zum Geburtsort mindestens den Ländernamen umfassen müssen und nur im Fall, dass das Identifizierungsdokument des Kunden zusätzliche Angaben enthalten, diese zu erfassen sind.

Das Transparenzregister würde demnach mit dem Geburtsort eine Angabe enthalten, die nur dann von den Verpflichteten zu erfassen ist, wenn diese auch im Identifikationspapier enthalten ist. Dagegen wäre das Geburtsland als von der Verordnung gefordertes Datum nicht im Transparenzregister enthalten.

Wir fordern daher sicherzustellen, dass die Datenanforderungen zum Transparenzregister mit den Anforderungen an Verpflichtete zur Feststellung von Daten zu wirtschaftlich Berechtigten nach den künftigen EU-Vorgaben harmonisiert werden.

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

Art. 22 Nr. 12 Buchst. a: Änderung von § 23 Abs. 2 Satz 4 GwG – Einsichtnahme in das Transparenzregister

Durch die geplante Änderung von § 23 Abs. 2 Satz 4 GwG-E soll eine auf Antrag des wirtschaftlich Berechtigten erfolgte Beschränkung der Einsichtnahme in das Transparenzregister aufgrund schutzwürdiger Interessen gem. § 23 Abs. 2 GwG auch für Verpflichtete des Geldwäschegesetzes, wie Kreditinstitute, gelten. Diese benötigen die Transparenzregisterdaten indes zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschegesetz, nicht zuletzt, um von § 12 Abs. 3 Satz 3 GwG Gebrauch machen zu können. Danach müssen Verpflichtete keine über die Einsicht in das Transparenzregister hinausgehenden Maßnahmen zur Überprüfung der Angaben zu wirtschaftlich Berechtigten ergreifen, wenn die beim Vertragspartner oder der für diesen auftretenden Person erhobenen Angaben mit den Eintragungen im Transparenzregister zu den wirtschaftlich Berechtigten übereinstimmen.

Somit würde die geplante Änderung des § 23 Abs. 2 Satz 4 GwG dazu führen, dass die Verpflichteten des Geldwäschegesetzes bei Begründung einer Geschäftsbeziehung ausgerechnet bei denjenigen Rechtsvereinigungen und Rechtsgestaltungen umfängliche Dokumente zum Nachweis der wirtschaftlich Berechtigten anfordern müssten, bei denen gewichtige schutzwürdige Interessen eine Beschränkung der Einsichtnahme der Allgemeinheit in Transparenzregister Daten rechtfertigen.

Nicht zuletzt mit Blick auf den berechtigten Schutz der Transparenzregisterdaten dieser Personen erscheint die geplante Änderung des § 23 Abs. 2 Satz 4 GwG nicht zielführend.

Art. 22 Nr. 30 Buchst. a: Änderung von § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GwG: Meldepflicht von Verpflichteten

Die Überarbeitung des § 43 GwG ist zwar nur redaktioneller Art. Wir möchten jedoch vorsichtshalber darauf hinweisen, dass sofern der deutsche Gesetzgeber noch vor Geltung der AMLR den § 261 StGB ändert, diese Änderung auch auf die Meldeverpflichtung gem. § 43 GwG durchschlägt. Eine Erweiterung der Meldepflicht vor unmittelbarer Geltung der AMLR am 10. Juli 2027 halten wir jedoch für nicht zielführend. Denn die Pflicht zur Verdachtsmeldung gem. Art. 69 AMLR knüpft an „kriminelle Aktivitäten“ an, die in Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 AMLR abschließend definiert werden. Der bisherige „All-Crimes“-Ansatz wird im Verdachtsmeldewesen somit wieder auf den „Serious-Crimes“-Ansatz reduziert.

Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsplan „Neuausrichtung der Bekämpfung Organisierter Kriminalität sowie Finanz- und Rauschgiftkriminalität“ vom 25. Februar 2026 verkündet, eine Erweiterung des § 261 StGB auf „ersparte Aufwendungen“ vorzunehmen, um insbesondere Steuerdelikte zu erfassen. Eine kurzfristige Erweiterung der Verdachtsmeldepflicht über die Anforderungen des EU-AML-Pakets hinaus hätte lediglich einen massiven administrativen Aufwand zur Folge, der mit Geltung der AMLR keinen Mehrwert mehr hat.

Art. 19 Nr. 9 Buchst. a, Art. 22 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa und Nr. 32 Buchst. a: §§ 29 Abs. 2a KWG, §§ 2 Abs. 2a, 50 Satz 1 Nr. 1 Buchst. j) GwG: Finanzholding-Gesellschaften und gemischte Finanzholding-Gesellschaften

Die genannten Regelungen für Finanzholding-Gesellschaften und gemischte Finanzholding-Gesellschaften sollen die Regelung des § 25i KWG, die bislang den Kreis der geldwäscherechtlich verpflichteten Finanzholdings regelt, ablösen. Danach soll eine Beschränkung der

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

Verpflichteteneigenschaft nur auf bestimmte Finanzholding-Gesellschaften, wie sie § 25I KWG vorsieht, nicht mehr bestehen. Ausweislich der Begründung sei eine Unterscheidung zwischen nach § 2f KWG zugelassenen Finanzholding-Gesellschaften sowie sonstigen Finanzholding-Gesellschaften, wie sie das KWG vorsieht, unter einer geldwäscherechtlichen Risikobetrachtung nicht angemessen.

Unbeschadet einer umfänglichen geldwäscherechtlichen Verpflichtung von Finanzholding-Gesellschaften und gemischten Finanzholding-Gesellschaften durch die künftig anzuwendende EU-Geldwäsche-Verordnung würde die ab 1. Januar 2027 geplante Änderung von KWG und GwG dazu führen, dass bislang nicht nach dem GwG verpflichtete Gesellschaften für die Dauer von 6 Monaten und 9 Tagen die nationalen Vorgabe zur Geldwäscheverhinderung umsetzen müssten, die bereits am 10. Juli 2027 durch die EU-Geldwäsche-Verordnung abgelöst werden. Dies würde seitens der Gesellschaften, aber auch bei der BaFin, einen immensen vermeidbaren Aufwand erzeugen. Stattdessen sollte den betroffenen Gesellschaften – wie auch der BaFin – dieser Aufwand erspart werden, damit diese sich fristgerecht auf die neuen Anforderungen des EU-Geldwäsche-Regimes vorbereiten können.

Auch der vorgesehene Wechsel der Aufsichtszuständigkeit über bereits verpflichtete Finanzholdinggesellschaften auf die BaFin noch vor Anwendbarkeit der AMLR ist ungünstig. § 50 Abs. 1 Buchst. j) GwG-E greift insoweit vor. Ein Zuständigkeitswechsel bereits zum 1. Januar 2027 würde gegebenenfalls andere Anforderungen im Verhältnis zur Aufsicht mit sich bringen, als sie das EU-Geldwäschepaket ab Juli 2027 vorsieht. Verpflichtete sollten die Zeit effektiver mit der Vorbereitung auf die harmonisierten Regeln nutzen können.

Wir fordern daher nachdrücklich, auf die geplante Verpflichtung von bislang nicht nach dem Geldwäschegesetz verpflichteten Finanzholding-Gesellschaften und gemischten Finanzholding-Gesellschaften zu verzichten. Ab 10. Juli 2027 gelten ohnehin die einheitlichen europäischen Regelungen, sodass es einer Interimslösung für die erste Jahreshälfte 2027 nicht bedarf.

* * *