

Bundesministerium der Finanzen (BMF)
Referat III A 1
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

per E-Mail an IIIA1@bmf.bund.de

31. März 2026

Stellungnahme des Verbands Internationaler Banken in Deutschland e. V. (VIB) zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (ZFG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband Internationaler Banken in Deutschland e. V. (VIB) begrüßt das Ziel, mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Bekämpfung der Finanzkriminalität zu stärken. Gerne nehmen wir unsere Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme hiermit wahr.

Im VIB sind neben Kreditinstituten auch Wertpapierinstitute und andere Finanzdienstleister vertreten, die nach dem Geldwäschegesetz (GwG) verpflichtet sind.

Wir haben Ihnen in der Anlage unsere konkreten Anmerkungen zu den Inhalten des Referentenentwurfs zusammengestellt. Es würde uns freuen, wenn sich diese für Sie als hilfreich erweisen.

Für Rückfragen zu den einzelnen Anmerkungen steht Ihnen der Rechtsunterzeichner gerne zur Verfügung.

Wir sind mit der Veröffentlichung unserer Stellungnahme auf der Internetseite des BMF einverstanden, hierfür haben wir auch eine anonymisierte Fassung der Stellungnahme beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

**Verband Internationaler
Banken in Deutschland e. V.**

Weißfrauenstraße 12-16
60311 Frankfurt am Main
Deutschland

T +49 69 975850 0
F +49 69 975850 10

www.vib.network

Eingetragen im Lobbyregister des
Deutschen Bundestages,
Registernummer: R002246

Eingetragen im
Transparenzregister der
Europäischen Kommission,
Registrierungsnummer:
95840804-38

**Anlage zur VIB-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr
Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der
Finanzkriminalität (ZFG)**

**(1) Art. 19 Nr. 6 ZFG-RefE: Einführung eines neuen § 25n KWG bzgl. der Unterstützung
Verdeckter Ermittlungen und des Zeugenschutzes**

Nach dem vorgesehenen § 25n KWG sollen Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute unterstützende Handlungen für die Polizeien des Bundes und der Länder vorzunehmen haben, wie das Eröffnen und der Betrieb von Konten oder Depots auf Legendendaten, die Weiterleitung von Zahlungen unter Legendendaten in das Inland und Ausland und das Blockieren eingehender oder ausgehender Zahlungen aus dem In- und Ausland. Der Regelungsgehalt des vorgeschlagenen § 25n KWG geht deutlich über bislang etablierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Kreditinstituten und Strafverfolgungsbehörden hinaus. Während sich die Praxis bisher im Wesentlichen auf punktuelle Maßnahmen beschränkt – etwa das Offenhalten bereits bestehender Konten auf Anforderung oder die Beantwortung von Auskunftersuchen –, wird nunmehr eine aktive, strukturelle Einbindung der Institute in operative Maßnahmen verdeckter Ermittlungen vorgesehen.

Die Ausgestaltung der Norm wird für die betroffenen Verpflichteten erhebliche rechtliche und praktische Fragen aufwerfen, denn der Referentenentwurf lässt zentrale Wechselwirkungen mit bestehenden gesetzlichen Pflichten weitgehend unberücksichtigt.

Besonders hervorzuheben ist der Grundsatz der Kontenwahrheit gemäß § 154 Abs. 1 AO, wonach die Führung von Konten unter falschen oder erdichteten Namen ausdrücklich untersagt ist. Verstöße hiergegen stellen nach § 379 AO eine Steuerordnungswidrigkeit dar. Weder im Normtext noch in der Begründung des Referentenentwurfs erfolgt eine Auseinandersetzung mit diesem offensichtlichen Normkonflikt oder eine Klarstellung zu dessen Auflösung.

Darüber hinaus ergeben sich zahlreiche Folgefragen, die für die praktische Umsetzung von erheblicher Bedeutung sind, im Entwurf jedoch unbeantwortet bleiben. Hierzu zählen insbesondere:

- die Behandlung von Legendendatenkonten im Rahmen der Kontenabrufdatei nach § 24c KWG,
- die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur Einholung und Verwendung einer steuerlichen Identifikationsnummer gemäß § 154 Abs. 2b AO,
- die aufsichtsrechtliche Einordnung entsprechender Einlagen auf Legendenkonto, etwa im Hinblick auf die Berücksichtigung für die (gesetzliche wie freiwillige) Einlagensicherung, die Berechnung von Liquiditätskennziffern (LCR, ALMM) oder weitere Meldepflichten an die Behörden.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Einführung von Legendentätigkeiten tief in eine Vielzahl bestehender regulatorischer Regime eingreift. Eine isolierte Regelung im KWG ohne

umfassende systematische Abstimmung erscheint vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht.

Der Referentenentwurf sieht keine hinreichende Risikoadressierung zugunsten der verpflichteten Institute vor. Vielmehr verbleiben wesentliche Risiken einseitig bei den betroffenen Marktteilnehmern. Dies betrifft zunächst erhebliche Reputationsrisiken, die sich aus einer – auch unbeabsichtigten – Verwicklung in operative Maßnahmen verdeckter Ermittlungen ergeben können. Hinzu treten substanzielle Rechtsrisiken:

- Straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlich ist ungeklärt, ob Institute bei der Durchführung von Transaktionen im Rahmen von Legendentätigkeiten privilegiert sind, insbesondere für den Fall, dass sich zugrundeliegende Sachverhalte nachträglich als geldwäscherelevant herausstellen. Eine ausdrückliche Strafbefreiungs- oder Privilegierungsregelung enthält der Entwurf nicht.
- Zivilrechtlich verbleiben potenzielle Haftungsansprüche geschädigter Dritter bei den beteiligten Instituten. Auch insoweit fehlt es an einer haftungsbegrenzenden oder -ausschließenden Regelung.
- Darüber hinaus tragen Institute das Risiko von Eigenschäden, die aus der Durchführung entsprechender Maßnahmen resultieren können, ohne dass hierfür ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen ist.

Die derzeitige Ausgestaltung führt somit zu einer erheblichen asymmetrischen Risikoverteilung zulasten der Institute.

Die vorgeschlagene Regelung erfasst außerdem unterschiedslos sämtliche Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, ohne hinreichend nach deren Geschäftsmodell, Kundenstruktur und operativer Infrastruktur zu differenzieren. Wir geben zu bedenken, dass es aus Sicht vieler Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute unverhältnismäßig sein kann, insbesondere für Institute ohne relevantes Privatkundengeschäft, solche Geschäftsaktivitäten auf Legendendaten einzurichten. Die Norm differenziert nicht nach Geschäftsmodell und Risikostruktur der angefragten Institute. Gerade spezialisierte Institute, etwa in der Wertpapierabwicklung, in der Unternehmens- oder Handelsfinanzierung verfügen in der Regel weder über Infrastruktur noch Prozesse, Legendeneröffnungen im Privatkundenbereich darzustellen.

Die Regelung begegnet insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Bedenken:

- **Erforderlichkeit:** Es ist nicht ersichtlich, dass eine flächendeckende Verpflichtung sämtlicher Institute erforderlich ist. Mildere, gleich geeignete Mittel wären etwa eine Beschränkung auf geeignete Institute oder die Bündelung entsprechender Maßnahmen bei ausgewählten Marktteilnehmern.
- **Angemessenheit:** Für Institute ohne entsprechende Infrastruktur würde die Umsetzung erhebliche operative, organisatorische und finanzielle Belastungen verursachen. Dies umfasst insbesondere Anpassungen von IT-Systemen, die Implementierung neuer Prozesse sowie zusätzliche aufsichtsrechtliche und geldwäscherechtliche Prüfmechanismen.

Die vorgeschlagene Regelung ist zudem nicht Gegenstand einer europäischen Harmonisierung. Sie würde ausschließlich für in Deutschland ansässige Institute gelten und damit potenziell zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des europäischen Binnenmarkts führen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Gesichtspunkt des sogenannten „Gold-Plating“ zu berücksichtigen. Eine einseitige Verschärfung nationaler Anforderungen ohne entsprechende europäische Grundlage sollte nur erfolgen, wenn hierfür ein zwingender sachlicher Grund besteht. Ein solcher ist im vorliegenden Kontext nicht hinreichend dargelegt.

Angesichts der erheblichen rechtlichen, operativen und systematischen Defizite sollte der vorgeschlagene § 25n KWG in der derzeitigen Fassung nicht eingeführt werden. Die Norm greift tief in bestehende Pflichten- und Verantwortungsstrukturen der Institute ein, löst Normkonflikte etwa mit Steuer- und Geldwäschevorschriften nicht auf, erweitert die Rolle der Institute zu aktiven Mitwirkenden bei Ermittlungen und weist zugleich eine einseitige Risikoverlagerung ohne Haftungs- oder Privilegierungsregelungen auf. Zudem fehlt eine Differenzierung nach Geschäftsmodellen und europarechtliche Harmonisierung, sodass Rechtsunsicherheit, unverhältnismäßige Belastungen und Wettbewerbsverzerrungen drohen. Eine Einführung sollte erst nach grundsätzlicher konzeptioneller Überarbeitung erfolgen.

(2) Art. 22 Nr. 30 ZFG-RefE: Verweis auf § 261 StGB in § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG mit Bezug zu **Verdachtsmeldungen**

Mit Blick auf das geldwäscherechtliche Verdachtsmeldewesen ist beabsichtigt, in § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GwG die Formulierung *„aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen“* durch die Formulierung *„aus einer rechtswidrigen Tat im Sinne des § 261 des Strafgesetzbuches stammen“* zu ersetzen.

In der Begründung des Referentenentwurfs wird diese Anpassung als rein redaktionelle Klarstellung qualifiziert. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass hiermit eine materielle Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verdachtsmeldepflicht einhergeht. Dies ergibt sich daraus, dass der Begriff der „rechtswidrigen Tat“ schuldunabhängig gefasst ist und damit über den Begriff der „strafbaren Handlung“ hinausreichen kann.

Hinzu kommt, dass die Legaldefinition der Geldwäsche im Geldwäschegesetz bereits auf § 261 StGB Bezug nimmt und dabei Straf- und nicht rechtswidrige Taten nennt (vgl. § 1 Abs. 1 GwG: *„Geldwäsche im Sinne dieses Gesetzes ist eine Straftat nach § 261 des Strafgesetzbuchs“*). Vor diesem Hintergrund erscheint zumindest nicht fernliegend, dass die vorgesehene Anpassung über eine bloße redaktionelle Änderung hinausgeht und faktisch zu einer Ausweitung des meldepflichtigen Sachverhalts führen kann.

Darüber hinaus ist Folgendes zu betrachten: Ab dem 10. Juli 2027 findet die Verordnung (EU) 2024/1624 (AMLR) als unmittelbar geltendes Unionsrecht Anwendung und ersetzt insoweit die einschlägigen nationalen Bestimmungen, einschließlich § 43 GwG. Artikel 69 AMLR

enthält künftig eine umfassende und abschließende Regelung des Verdachtsmeldewesens auf Unionsebene. Diese wird durch eine nach Artikel 69 Absatz 3 AMLR zu erlassende, ebenfalls unmittelbar anwendbare Durchführungsverordnung hinsichtlich des Formats und der Datenfelder weiter konkretisiert.

Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der zeitlich begrenzten Fortgeltung des § 43 GwG für einen Zeitraum von lediglich etwas mehr als einem Jahr ist die als rein formal bezeichnete Anpassung nicht nachvollziehbar. Eine hinreichende sachliche Rechtfertigung für die vorgeschlagene Änderung ist insbesondere im Lichte der bevorstehenden vollständigen unionsrechtlichen Harmonisierung des Verdachtsmeldewesens nicht ersichtlich.

Wir bitten daher darum, die vorgeschlagene Änderung nicht vorzunehmen. Hilfsweise bitte wir darum, einer klaren materiell-rechtlichen Prüfung zu unterziehen und die terminologische Abweichung zwischen „strafbarer Handlung“ und „rechtswidriger Tat“ ausdrücklich zu begründen oder zu beseitigen, um systematische Inkonsistenzen im Verhältnis von GwG und § 261 StGB zu vermeiden. Ferner ist sicherzustellen, dass etwaige Erweiterungen des Anwendungsbereichs des Verdachtsmeldewesens transparent gemacht und im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit sowie Vollzugseffizienz (bei den Strafverfolgungsbehörden, bei der FIU und bei den Verpflichteten) bewertet werden.
