

Neue geldwäscherechtliche Vorgaben im Umgang mit öffentlichen Kunden

- **Bei Begründung der Geschäftsbeziehung müssen Banken ihre Kunden identifizieren und bestimmte Informationen einholen. Da im Kommunalgeschäft grundsätzlich ein geringes Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besteht, gelten für die Kundenidentifizierung bei öffentlichen Kunden regelmäßig Erleichterungen.**
- **Ab dem 10. Juli 2027 werden die Anforderungen an die Identifizierung von Kunden im Kommunalgeschäft durch das EU-Antigeldwäschepaket erhöht.**
- **Einige der neuen Vorgaben, wie u. a. die Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers beziehungsweise eines Angehörigen der Führungsebene, würden bei öffentlichen Kunden zu einem rein bürokratischen Aufwand führen, ohne dass diese zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung beitragen.**
- **Die Pflicht zur Einhaltung solcher reinen Formalismen, die jedoch einen erheblichen Aufwand verursachen, sollte überprüft werden. Außerdem bedürfen einzelne Begriffe einer sachgerechten Klärung.**

27.07.2026

Änderungen der geldwäscherechtlichen Vorgaben durch das neue EU-Antigeldwäschepaket

Die formale Aufnahme einer Geschäftsbeziehung von einer Bank zu einem Kunden wird nicht zuletzt durch die Vorschriften zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geprägt. Die in Deutschland aktuell geltenden Regeln des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) sowie die zu diesem Gesetz von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) veröffentlichten Auslegungs- und Anwendungshinweise werden in Kürze weitgehend durch europäisches Recht abgelöst. Die EU-AML-Verordnung (Anti-Money Laundering Regulation – AMLR) (EU) 2024/1624 vom 31. Mai 2024 wird ab dem 10. Juli 2027 europaweit anzuwenden sein und zu Änderungen bei den so genannten Kundensorgfaltspflichten führen. Dies hat Auswirkungen auf die Bankkunden, auch öffentliche Kunden,

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Thomas Groß
Stellvertretender Präsident:
Erk Westermann-Lammers
Hauptgeschäftsführerin und
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:
Iris Bethge-Krauß

Registernummer im Lobbyregister:
R001169

insbesondere Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüsse¹. Die konkrete Anwendung der neuen Regeln steht unter dem Vorbehalt weiterer konkretisierender Gesetzgebung auf EU-Ebene sowie der Auslegung durch die europäische Antigeldwäschebehörde (AMLA) und möglicherweise durch die EU-Kommission. Im Vergleich zur aktuellen Rechtslage möchten wir auf folgende Änderungen hinweisen:

- Identifizierung der für die Gebietskörperschaften oder andere öffentliche Kunden auftretenden Person regelmäßig durch Vorlage eines Personalausweises, Passes oder gleichwertigen Ausweisdokuments oder mittels elektronischer Identifizierungsmittel nach der eIDAS-VO mit den Sicherheitsniveaus „substanziell“ oder „hoch“ oder durch einschlägige qualifizierte Vertrauensdienste gemäß eIDAS-VO;
- Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers auch bei öffentlichen Kunden;
- Ermittlung von Angehörigen der Führungsebene (senior managing officials – SMOs) und Identifizierung dieser Personen, wenn ein wirtschaftlicher Eigentümer nicht zu ermitteln ist;
- Transparenzregisterpflicht der Gebietskörperschaften sowie gegebenenfalls deren Zusammenschlüsse und anderer öffentlicher Kunden hinsichtlich der Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer bzw. SMOs.

Dadurch werden **erhebliche zusätzliche bürokratische Anforderungen** geschaffen, die sowohl preislich als auch zeitlich den Prozess der Kreditvergabe **für öffentliche Kunden** verteuern, verlangsamen und verkomplizieren – **ohne jeden erkennbaren zusätzlichen Nutzen im Sinne der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung**.

Wir appellieren daher im Sinne unserer nachfolgend dargestellten Petita für die Beibehaltung des Status Quo.

Identifizierung der für den öffentlichen Kunden auftretenden Person

Bislang kann, wenn im Hinblick auf den Kunden ein geringes Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgestellt wurde, die Verifizierung der auftretenden Person (z. B. des Bürgermeisters) im Rahmen der vereinfachten Sorgfaltspflichten – neben Ausweisdokumenten – auch auf sonstige Dokumente bzw. Nachweise zurückgegriffen werden. Dies können Dokumente mit Amts- bzw. Dienstsiegel sein. Künftig muss die Identität einer (natürlichen) Person, die vorgibt, im Namen des Kunden zu handeln, auch in Fällen geringen Risikos, regelmäßig entweder mittels Vorlage eines Personalausweises, Passes oder eines gleichwertigen Ausweisdokuments oder durch Nutzung elektronischer Identifizierungsmittel, die die Anforderungen der eIDAS-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 910/2015) in Bezug auf das Sicherheitsniveau „substanziell“ oder „hoch“ erfüllen, oder durch einschlägige qualifizierte Vertrauensdienste gemäß eIDAS-VO verifiziert werden.

¹ Der Begriff der „öffentlichen Kunden“ bezieht sich im Folgenden auf Gebietskörperschaften, also Gemeinden, Städte, Kreise und Bezirke. Umfasst sind auch Formen der Zusammenarbeit mehrerer Gebietskörperschaften, z. B. in Verwaltungsgemeinschaften / Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden. Öffentliche Kunden sind außerdem Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Hinzu kommen Unternehmen, die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befinden.

Petition: Gerade in der Kommunalfinanzierung, die nur mit sehr geringen Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden ist, sollte es weiterhin möglich sein, die für eine Gemeinde bzw. Gebietskörperschaft oder einen anderen öffentlichen Kunden auftretende Person mittels anderer zuverlässiger Dokumente zu identifizieren. Die Vorlage von Ausweisdokumenten vor Ort und die noch nicht in der Fläche verbreiteten elektronischen Identifizierungsmittel führen zu erheblichen Verzögerungen.

Eine europäische Definition der „Person, die vorgibt, im Namen des Kunden zu handeln“ gibt es noch nicht. Aktuell werden daher solche Sachverhalte in Europa unterschiedlich behandelt.

Petition: Wir sprechen uns dafür aus, dass als die „Person, die vorgibt, im Namen des Kunden zu handeln“ ausschließlich diejenige Person identifiziert werden muss, die im Rahmen ihrer Vertretungsmacht die rechtlich bindende Willenserklärung für den Kunden abgibt.

Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers auch bei öffentlichen Kunden

Aktuell ist es nicht erforderlich, bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten) einen wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln, da es regelmäßig keine natürliche Person gibt, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle juristische Personen des öffentlichen Rechts letztlich stehen.

Die AMLR hingegen sieht für die Verpflichteten (u. a. Kreditinstitute) keine Ausnahme bei der Ermittlung des wirtschaftlichen Eigentümers vor. Ist ein wirtschaftlicher Eigentümer nicht zu ermitteln, sind vielmehr weitere Pflichten zu erfüllen (s. u.). Juristische Personen haben grundsätzlich Informationen zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern einzuholen und den Verpflichteten vorzulegen. Allein Einrichtungen des öffentlichen Rechts nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 der Vergaberichtlinie (2014/24/EU) können von einer Ausnahme Gebrauch machen. Allerdings fallen Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften und gegebenenfalls deren Zusammenschlüssen gemäß dem Wortlaut der Norm nicht unter diese Ausnahme. Außerdem scheint es auch in den genannten Ausnahmefällen bei der Ermittlungspflicht der Verpflichteten zu bleiben.

Petition: Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten) gibt es regelmäßig keine natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle die juristische Person des öffentlichen Rechts letztlich steht. Dies ergibt sich aus der speziellen Form und Struktur solcher juristischen Personen bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts. In solchen Fällen sollte auf die Pflicht zur Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers verzichtet werden. Auch bei Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüssen gibt es strukturell keinen wirtschaftlichen Eigentümer. Daher sollte auch in diesen Fällen auf die rein formelle Vorgabe der Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers verzichtet werden.

Hinzu kommt, wenn es sich bei dem Kunden um eine Einrichtung des öffentlichen Rechts nach der Vergaberichtlinie handeln sollte, wie es etwa bei bestimmten Gemeindeverbänden, Zweckverbänden

oder Unternehmen in öffentlicher Hand in Betracht kommt, könnten diese von der Ausnahme von der Pflicht zur Information über ihren wirtschaftlichen Eigentümer Gebrauch machen.

Ermittlung von Angehörigen der Führungsebene (SMOs) und Identifizierung dieser Personen, wenn ein wirtschaftlicher Eigentümer nicht zu ermitteln ist

Lässt sich nach Ausschöpfung aller möglichen Ermittlungswege keine natürliche Person als wirtschaftlicher Eigentümer ermitteln, so müssen die Verpflichteten dies künftig dokumentieren und alle natürlichen Personen ermitteln, die der juristischen Person der Führungsebene angehören (senior managing officials – SMOs), und deren Identität überprüfen.

Petition: Wenn aufgrund der speziellen Form und Struktur einer juristischen Person bzw. Körperschaft des öffentlichen Rechts die Voraussetzungen für die Annahme eines wirtschaftlichen Eigentümers nicht gegeben sind und daher auf die Ermittlung eines wirtschaftlichen Eigentümers verzichtet werden sollte, so sollte auch auf die Ermittlung der SMOs verzichtet werden. Es handelt sich um eine rein formale Vorgabe, die nicht zur Prävention gegen Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung beiträgt.

Hinzu kommt, wenn es sich bei dem Kunden um eine Einrichtung des öffentlichen Rechts nach der Vergaberichtlinie handeln sollte, wie es etwa bei bestimmten Gemeindeverbänden, Zweckverbänden oder Unternehmen in öffentlicher Hand in Betracht kommt, könnten sich diese darauf berufen, dass sie von der Pflicht zur Information über ihren wirtschaftlichen Eigentümer bzw. ihre SMOs ausgenommen sind. Ohne Information des potenziellen Kunden können allerdings die Verpflichteten ihre geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten nicht erfüllen. Auch dies spricht gegen eine Pflicht der Verpflichteten zur Ermittlung von SMOs bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts bzw. bei Unternehmen, die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befinden.

Unklar ist außerdem, welche Personen als SMOs angesehen werden. Die Definition in der AMLR ist nicht eindeutig und könnte als sehr weit verstanden werden.

Petition: Grundsätzlich sollte es sich bei den SMOs zu identifizierenden Personen nur um das Leitungsorgan in seiner Leitungsfunktion handeln. Sollte es zunächst nicht möglich sein, bei Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüssen auf die Ermittlung der SMOs zu verzichten, so sollte allenfalls der Verwaltungsleiter – also je nach Art der Gebietskörperschaft, der Verwaltungsgemeinschaft, des Gemeindeverbands oder des Zweckverbands etc. – der erste Bürgermeister / Oberbürgermeister, Landrat, Bezirkstagspräsident oder Verwaltungsgemeinschaftsvorsitzende / Gemeindeverbandsvorsitzender sowie gegebenenfalls der Zweckverbandsvorsitzende etc. als SMO in Betracht kommen. Ein weitergehendes Verständnis dieses Personenkreises würde lediglich zu unnötiger Bürokratie führen, die in keiner Weise geeignet ist, die Prävention gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verbessern.

Transparenzregisterpflicht der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer bzw. SMOs

Juristische Personen haben grundsätzlich Informationen zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern oder gegebenenfalls zu ihren SMOs einzuholen und an das Transparenzregister zu melden. Allein Einrichtungen des öffentlichen Rechts nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 der Vergaberichtlinie (2014/24/EU) können von einer Ausnahme Gebrauch machen. Allerdings fallen Gebietskörperschaften – und gegebenenfalls deren Zusammenschlüsse – gemäß dem Wortlaut der Norm nicht unter diese Ausnahme. Daher kann der aktuelle Wortlaut der AMLR dahin verstanden werden, dass auch Gebietskörperschaften und gegebenenfalls deren Zusammenschlüsse Informationen zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern bzw. SMOs an das Transparenzregister melden müssen.

Petition: Erwägungsgrund (126) AMLR räumt ein, dass es Fälle gibt, in denen das Fehlen wirtschaftlicher Eigentümer hinsichtlich der spezifischen Form und Struktur der juristischen Person offensichtlich ist. Ein solches Fehlen eines wirtschaftlichen Eigentümers könne entstehen, wenn es beispielsweise keine Eigentumsbeteiligungen der juristischen Person gibt oder wenn die juristische Person nicht anderweitig letztlich kontrolliert werden kann. Nachfolgend wird eine Ausnahme für Einrichtungen des öffentlichen Rechts nach der Vergaberichtlinie geschaffen. Es ist nicht ersichtlich, welche Art von Risiko eine unterschiedliche Behandlung von Einrichtungen des öffentlichen Rechts einerseits und Gebietskörperschaften und gegebenenfalls deren Zusammenschlüssen andererseits rechtfertigt. Wenn schon Einrichtungen des öffentlichen Rechts von der Pflicht zu Angaben über ihre wirtschaftlichen Eigentümer bzw. SMOs befreit sind, dann sollte dies erst recht für Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften (und gegebenenfalls deren Zusammenschlüsse) gelten. In diesem Fall ist jedoch konsequenterweise auch davon abzugehen, dass Verpflichtete bei Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften (und gegebenenfalls deren Zusammenschlüssen) einen wirtschaftlichen Eigentümer oder SMOs ermitteln müssen.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 64 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.100 Milliarden Euro.

Mit einem Marktanteil von über 32 Prozent bei Unternehmenskrediten sind die VÖB-Mitgliedsbanken eine maßgebliche Säule der deutschen Wirtschaft. Sie sind Spitzenreiter bei der Finanzierung der öffentlichen Hand: Ihr Marktanteil bei der Kreditvergabe an Bund, Länder und Gemeinden liegt bei über 66 Prozent.

Die Förderbanken des Bundes und der Länder haben im Jahr 2025 Förderdarlehen in Höhe von knapp 80 Milliarden Euro bereitgestellt. Die VÖB-Institute sind zudem Treiber der nachhaltigen Transformation. Mehr als 50 Prozent des seit 2019 in Deutschland von Banken ausgegebenen Green-Bond-Volumens stammen von VÖB-Mitgliedsbanken.

Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören 48 Mitgliedsinstitute mit über 65.000 Beschäftigten an.

Weitere Informationen unter www.voeb.de