

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

A. Einleitung

Der Verband Internationaler Banken in Deutschland e. V. (VIB) begrüßt das grundsätzliche Ziel des benannten Gesetzgebungsverfahrens, die Bekämpfung der Finanzkriminalität in Deutschland zu stärken. Wir hatten uns bereits gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit Stellungnahme vom 31. März 2026 zum Referentenentwurf geäußert, nun möchten wir unsere Sicht auf einige Regelungen aus dem nun vorliegenden Regierungsentwurf gemäß BR-Drucksache 446/26 darstellen.

Im VIB sind neben Kreditinstituten auch Wertpapierinstitute und andere Finanzdienstleister vertreten, die in der Regel alle nach dem deutschen Geldwäschegesetz (GwG) verpflichtet sind. Die Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute unterliegen zudem dem Kreditwesengesetz (KWG).

Wir haben nachfolgend unsere konkreten Anmerkungen zu ausgewählten Inhalten des Regierungsentwurfs zusammengestellt, und hoffen, dass diese für die weitere parlamentarische Beratung hilfreich sind.

B. Vorschläge zum Regierungsentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (ZFG)

(1) Art. 16 Nr. 3 ZFG-RegE: 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 nicht näher bezeichnete Strafverfolgungsbehörden (im RefE waren noch die die Polizeien des Bundes und der Länder benannt) vorzunehmen haben, wie das Eröffnen und die Führung von Konten oder Depots auf Legendendaten sowie die Weiterleitung von Zahlungen unter Legendendaten in das Inland und Ausland.¹

Der Regelungsgehalt des vorgeschlagenen § 25n KWG geht wesentlich über bislang etablierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Kreditinstituten und Strafverfolgungsbehörden hinaus. Während sich die Praxis bisher im Wesentlichen auf punktuelle Maßnahmen – etwa das Offenhalten bereits bestehender Konten auf Anforderung oder die Beantwortung von Auskunftersuchen – beschränkte, wird nunmehr eine aktive, strukturelle Einbindung der Institute in operative Maßnahmen verdeckter Ermittlungen vorgesehen.

Die Ausgestaltung der Norm wird für die betroffenen Institute erhebliche rechtliche und praktische Fragen aufwerfen, denn auch im Regierungsentwurf lässt das Gesetzgebungsverfahren zu § 25n KWG zentrale Wechselwirkungen mit bereits bestehenden gesetzlichen Pflichten, die teilweise einer Führung von Konten oder Depots auf Legendendaten klar entgegenstehen, weitgehend unberücksichtigt.

Besonders hervorzuheben ist der Grundsatz der Kontenwahrheit gemäß § 154 Abgabenordnung (AO), wonach insbesondere die Führung von Konten unter falschen oder erdichteten Namen ausdrücklich untersagt ist. § 154 Abs. 1 AO im Wortlaut: „*Niemand darf auf einen falschen oder erdichteten Namen für sich oder einen Dritten ein Konto errichten oder Buchungen vornehmen lassen, Wertsachen (Geld, Wertpapiere, Kostbarkeiten) in Verwahrung geben oder verpfänden oder sich ein Schließfach geben lassen.*“

Weder im Normtext noch in der Begründung des Regierungsentwurfs erfolgt eine Auseinandersetzung mit diesem offensichtlichen Normkonflikt zwischen § 25n Abs. 1 i. V. m. 2 Buchst. a KWG und § 154 Abs. 1 AO und seiner möglichen Auflösung.

Verstöße gegen § 154 Abs. 1 AO stellen nach § 379 AO eine Steuerordnungswidrigkeit dar; zudem schreibt § 154 Abs. 3 AO zusätzlich vor, dass Guthaben, Wertsachen und der Inhalt eines Schließfachs nur mit Zustimmung des für die Einkommen- und Körperschaftsteuer des Verfügungsberechtigten zuständigen Finanzamts herausgegeben werden dürfen, wenn gegen § 154 Abs. 1 AO verstoßen wird; demensprechend sollte dies der vorgesehenen Weiterleitung

¹ An diese Stelle konnten wir im Vergleich mit dem Referentenentwurf feststellen, dass eine zusätzliche Verpflichtung zum Blockieren eingehender oder ausgehender Zahlungen aus dem In- und Ausland, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen, nicht mehr verfolgt wird. Die vorgenommene Beschränkung der sog. „unterstützenden Handlungen“ ist aus unserer Sicht zu begrüßen.

von Zahlungen unter Legendendaten in das Inland und Ausland entgegenstehen. Auch hier war weder im Normtext noch in der Begründung des Regierungsentwurfs eine Auseinandersetzung mit diesem offensichtlichen Normkonflikt zwischen § 25n Abs. 1 i. V. m. 2 Buchst. b KWG und § 154 Abs. 3 AO und seiner möglichen Auflösung festzustellen.

Darüber hinaus ergeben sich weiterhin zahlreiche Folgefragen aufgrund bereits bestehender gesetzlicher Regelungen, die für die praktische Umsetzung von erheblicher Bedeutung sind, im Regierungsentwurf jedoch unbeantwortet bleiben. Hierzu zählen insbesondere:

- die Behandlung von Legendendatenkonten im Rahmen der Kontenabrufdatei nach § 24c KWG (sind Konten auf Legendendaten überhaupt einzustellen? Falls ja, sind sie zu markieren? etc.),
- die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur Einholung und Verwendung einer steuerlichen Identifikationsnummer gemäß § 154 Abs. 2a AO, damit verbunden die verpflichtende Nutzung des maschinellen Verfahren beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) nach § 154 Abs. 2b AO für Legendendatenkonten,
- 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, etwa der durchzuführenden Zahlungen unter Legendendaten in das Inland und Ausland im Rahmen der Zahlungsverkehrsstatistik oder des Meldewesens zur Außenwirtschaftsverordnung (AWV).

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. **Gesetzliche Klarstellungen zu allen oben genannten Problemfeldern sind zwingend notwendig.**

Der Referentenentwurf sieht zudem keine Risikoadressierung zugunsten der verpflichteten Institute vor. Vielmehr verbleiben wesentliche Risiken einseitig bei den betroffenen Instituten. Dies betrifft zunächst erhebliche Reputationsrisiken, die sich aus einer – u. U. nicht freiwilligen, sondern verpflichtenden – Verwicklung in operative Maßnahmen verdeckter Ermittlungen ergeben können. Hinzu treten substanzielle Rechtsrisiken:

- Straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlich ist ungeklärt, ob Institute und deren Mitarbeiter bei der Durchführung von Zahlungen unter Legendendaten geschützt sind, insbesondere für den Fall, dass sich zugrundeliegende Sachverhalte nachträglich als geldwäsche-relevant oder allgemein strafrechtlich relevant herausstellen. Es ist anzunehmen, dass die Strafverfolgungsbehörden verlangen werden, dass nur eine kleine Zahl an Mitarbeitern im Institut „eingeweiht“ werden dürfen, wodurch sich erhebliche Risiken für die unwissenden Mitarbeiter ergeben könnten (beispielsweise leichtfertige Beteiligung an Geldwäsche). **Eine ausdrückliche Strafbefreiungs- oder Privilegierungsregelung enthält der Regierungsentwurf nicht.**
- Grundlegend stellt sich die auch die Frage, ob **Verdachtsmeldungen** nach dem Geldwäschegesetz über von Strafverfolgungsbehörden angeordneten Zahlungen unter Legendendaten in das Inland und Ausland zu erstatten sind, oder nicht. Falls ja, ob diese für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (oder gar eine Financial Intelligence Unit im Ausland) zu markieren ist, oder 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 auch zu einer erheblichen asymmetrischen Risikoverteilung zulasten der Institute. **Gesetzliche Regelungen zu allen oben genannten Spannungsfeldern mit dem Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht sind ebenfalls zwingend notwendig.**

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. 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.

Unseres Erachtens sollte die Auswahl eines Kreditinstituts grundsätzlich als ein Verwaltungsakt zu werten sein, der einer klaren behördlichen Zuständigkeit bedarf. Die Auswahl des Instituts sollte auf der Grundlage von transparenten und nachvollziehbaren Kriterien erfolgen, insbesondere dann, wenn ohne dessen Zustimmung die „unterstützenden Handlungen“ durch die Strafverfolgungsbehörden angeordnet werden. Der vorliegende Regierungsentwurf sieht eine solche Ermächtigung – abgesehen von der Aufsichtskompetenz der BaFin zur Überwachung der Pflichterfüllung – nicht vor. In diesem Zusammenhang müsste ein betroffenes Institut prüfen dürfen, ob gegen einen solchen Verwaltungsakt der Rechtsbehelf des Widerspruchs einzulegen ist, gegebenenfalls ohne aufschiebende Wirkung. Schließlich handelt es sich um die Auferlegung einer Sonderlast, die mit der Pflicht zur Vornahme mutmaßlich strafbarer Handlungen einhergeht.

Der Regierungsentwurf scheint auf Bedenken bezüglich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes damit eingehen zu wollen, als dass nach § 25n Abs. 1 KWG die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute unterstützende Handlungen für die Strafverfolgungsbehörden nur in einem für die Umsetzung dieser Maßnahme erforderlichen Maße vorzunehmen haben. Dennoch bleibt es nicht ersichtlich, weshalb eine flächendeckende Verpflichtung sämtlicher Institute erforderlich ist. Mildere, gleichermaßen geeignete Mittel wären etwa eine Beschränkung auf geeignete Institute oder die Bündelung entsprechender Maßnahmen bei ausgewählten Marktteilnehmern.

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. 19 Nr. 6 Buchst. a ZFG-RegE: 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 sprachliche Anpassung dargestellt. 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 nur Straftaten und gerade nicht auch 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 sprachliche oder 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 **weniger als einem Jahr** ist die als rein sprachlich 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.
