

Vorab per Mail

[REDACTED]
[REDACTED]
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

[REDACTED]
[REDACTED]
www.voeb.de

**Geldwäscheprüfung bei Zuschussförderung
hier: EU-AML-Verordnung ab Juli 2027**

28.05.2026

[REDACTED]

wir wenden uns in Vorbereitung der Anwendung der EU-Anti-Money-Laundering-Verordnung (EU-AMLR) an Sie, die ab dem 10. Juli 2027 direkt in allen Mitgliedstaaten gilt.

Seite 1/2

Anlage(n)
1

Hintergrund ist, dass die Förderbanken des Bundes und der Länder für ihre öffentlichen Eigentümer in unterschiedlichem Ausmaß neben ihrem klassischen Förderbankengeschäft auch öffentliche Aufgaben außerhalb ihrer banktypischen wirtschaftlichen Tätigkeit wahrnehmen.

Bund und Länder machen in unterschiedlichem Ausmaß davon Gebrauch, Förderbanken mit bankuntypischem Geschäft zu betrauen. Für die Durchführung dieses Geschäfts bedarf es jedoch keines Bankstatus. Ebenso könnten sie andere Institutionen (Dritte wie zum Beispiel nachgeordnete Behörden oder Projektträger) beauftragen.

Zum bankuntypischen Geschäft zählen die Bewilligung und Auszahlung von einzelnen Zuschüssen an Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen im Auftrag des öffentlichen Mittelgebers. Förderbanken können diese Aufgaben nur dann übernehmen, wenn dafür die Mittel aus den öffentlichen Haushalten bereitgestellt werden, so dass die Bankbilanz nicht beeinträchtigt wird. Sie gehen folglich keine unternehmerischen Risiken als Bank ein. Beispielhaft seien hier die Aufbauhilfen nach Unwetter oder Hochwasser, die Coronahilfen oder die Zuschüsse für Forschungsprojekte genannt.

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

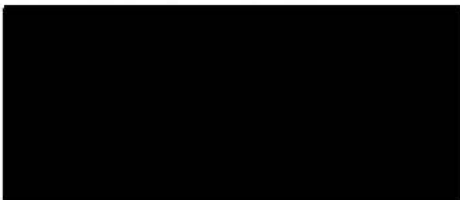
Die Bedingungen für die Vergabe einer Zuschussleistung (Inhalt, Zweck, Förderkriterien sowie Auszahlungsmodalitäten) werden stets vorab durch den öffentlichen Auftraggeber in entsprechenden Gesetzen,

Verwaltungsvorschriften oder Förderrichtlinien fixiert. Förderbanken selbst haben hier keinen eigenständigen Gestaltungsspielraum. Die Förderrichtlinien umfassen stets Anforderungen an Prüf- und Sicherungsmaßnahmen, die der Sicherstellung der rechtmäßigen Verwendung öffentlicher Mittel und der Prävention von Doppelförderung sowie Subventionsmissbrauch dienen.

Aus der Charakteristik des Zuschusses, in der Regel handelt es sich um nicht rückzahlbare finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln, und seiner Vergabe leiten wir die Rechtsauffassung ab, dass die geldwäscherechtliche Prüfung gemäß AMLR für das klassische Zuschussgeschäft nicht erforderlich und auch nicht im Sinne der eigentlichen Zielstellung der Geldwäscheprüfung bei Banken ist. Bei Zuschüssen handelt es sich zweifelsfrei um Mittel öffentlicher Herkunft. Und das Risiko von Förderbanken, bei der Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen für Finanzkriminalität missbraucht zu werden, ist über alle Formen der Finanzkriminalität hinweg sehr gering.

Wir möchten gern bestehende Rechtsunsicherheiten ausräumen. Unser Anliegen ist es, dass Sie die Rechtsauffassung bestätigen, dass Förderbanken bei der Zuschussvergabe in öffentlicher Aufgabenwahrnehmung außerhalb der banktypischen wirtschaftlichen Tätigkeit (in der Regel als Behörde) agieren und daher die AMLR nicht zur Anwendung kommt. Eine detaillierte Beschreibung des Zuschussgeschäftes in Förderbanken entnehmen Sie bitte der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen



Finanzkriminalität | Behandlung von Zuschüssen

- **Förderbanken¹ agieren bei der Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen in öffentlicher Aufgabenwahrnehmung außerhalb banktypischer wirtschaftlicher Tätigkeiten und handeln dabei, abhängig von der rechtlichen Ausgestaltung, i. d. R. als Behörde.**
- **Aufgrund der zu erfüllenden Förderbedingungen und dem zumeist eingeschränkten Adressatenkreis besteht ein geringes Risiko, für die unterschiedlichen Formen der Finanzkriminalität missbraucht zu werden. Zudem sind Sicherungsmaßnahmen in Bezug auf die Betrugsprävention etabliert.**
- **Sollten die strengen Vorgaben der ab 10. Juli 2027 anzuwendenden AML-VO auch auf Zuschüsse angewendet werden müssen, entstehen für die Förderbanken immense zusätzliche Aufwände, die auf den Fördermittelgeber, also letztlich die Steuerzahler, umgelegt werden müssen. Dies konterkariert die politischen Ziele der Fördermittelgeber und steht nicht im Verhältnis zu dem geringen resultierenden Mehrwert in der Bekämpfung von Finanzkriminalität.**

Die Bewilligung sowie die Auszahlung von Zuschüssen erfolgen ausschließlich auf der Grundlage öffentlicher Förderprogramme und im Einklang mit den hierfür maßgeblichen normativen Vorgaben des staatlichen und europäischen Förderrechts. Die entsprechenden Entscheidungen stellen verwaltungsrechtliche Maßnahmen dar und dienen der unmittelbaren Durchführung und Umsetzung staatlicher sowie europäischer Förderpolitik. Förderbanken handeln hierbei nicht in Wahrnehmung marktbezogener oder vermittelnder Funktionen, sondern erfüllen eine ihnen gesetzlich oder aufgrund einer Beleihung beziehungsweise öffentlich-rechtlichen Beauftragung übertragene hoheitliche Aufgabe. Ihr Handeln unterliegt demnach den einschlägigen Regelungen des öffentlichen Haushalts-, Beihilfe- und Verwaltungsverfahrenrechts.

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

¹ In Deutschland gibt es 19 Förderbanken des Bundes und der Länder:
https://www.voeb.de/fileadmin/Dateien/Presse/Grafiken/Grafiken_Foerderbanken_092025.pdf.

Definition von Zuschüssen

Bei Zuschüssen handelt es sich i. d. R. um nicht rückzahlbare finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln, die an Privatpersonen, Unternehmen, Vereine oder Organisationen gewährt werden. Sie sind zweckgebunden und dienen der Erfüllung bestimmter struktur-, wirtschafts- oder allgemeinpolitischer Ziele. Beispielhaft seien hier Ausbildungs- und Qualifizierungszuschüsse, Energiekostenzuschüsse, Investitionszuschüsse oder Forschungskostenzuschüsse genannt. Allein im Jahr 2024 vergaben die Förderbanken ca. 370.000 Zuschüsse² i. H. v. 18,8 Milliarden Euro³.

Dabei zeigt sich die Zuschussstruktur sehr heterogen und komplex. So war z. B. eine Förderbank allein im Jahr 2025 mit der Bearbeitung von über 100 Zuschussförderprogrammen befasst und wurde dabei von mehreren Dutzend Referaten der Ministerialverwaltung beauftragt. Es besteht eine hohe Varianz zwischen den Förderprogrammen bezüglich der Stückzahlen und der jeweiligen Zuschuss-höhe. Zuwendungsempfänger sind sowohl Privatpersonen als auch juristische Personen und in großem Umfang auch Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die Förderlandschaft von Bund und Ländern

Die Förderlandschaft von Bund und Ländern ist ein diverses Gefüge verschiedener Bewilligungs- und Zahlstellen. Unter diesen sollen die Förderbanken als zentrale Anlaufstelle für Fördermittel agieren.

Der öffentliche Mittel- bzw. Zuschussgeber kann die Administration von Zuschüssen selbst übernehmen oder Dritte mit der Antragsbearbeitung, der Bewilligung und der Auszahlung von Zuschüssen beauftragen. Daher gibt es sowohl Zuschüsse, die durch Bundes- oder Landesministerien bzw. deren Behörden, aber eben auch beauftragte Stellen administriert werden. Letztere können auch Förderbanken sein, die in unterschiedlichem Ausmaß – auf Grundlage von Gesetzen – von ihren öffentlichen Eigentümern beauftragt werden. Für die Vergabe eines Zuschusses bedarf es keiner Banklizenz, schließlich könnten andernfalls z. B. Behörden keine Zuschüsse auszahlen.

Die Komplexität der Förderlandschaft soll nachfolgend am Beispiel der Kommunalförderung aufgezeigt werden. So gibt es in einem Bundesland mit Blick auf die Kommunalförderung über 50 Bewilligungsstellen mit jeweils mehreren umzusetzenden Förderprogrammen und entsprechenden Förderrichtlinien. Dabei kann dasselbe Förderprogramm auch von verschiedenen Bewilligungsstellen bedient werden. Neben dem Förderinstitut, das ca. 50 Förderrichtlinien umsetzt, realisieren eine Vielzahl von staatlichen Behörden und Gebietskörperschaften sowie die Landesministerien und Landesverbände jeweils auch Förderrichtlinien. Darüber hinaus gibt es noch sechs weitere Bewilligungsstellen, die Förderrichtlinien der Kommunalförderung umsetzen.

² Quelle: VÖB, Fördergeschäft in Deutschland 2015 – 2024.

³ Quelle: ZfgK-Sonderheft Förderbanken 2025.

Gewährung von Zuschüssen als Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Die Gewährung und Auszahlung von Zuschüssen stellen – ungeachtet der Rechtsform eines öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Handelns (nachstehend) – durchweg eine Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dar, die sich vollständig außerhalb der banktypischen wirtschaftlichen Tätigkeit von Finanzinstituten und Kreditinstituten bewegt. Sie hat auch keine Ähnlichkeit mit sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die nach der Entscheidung des Gesetzgebers den geldwäscherechtlichen Verpflichtungen nach Maßgaben der 5. EU-Geldwäscherichtlinie und deren Umsetzung im GwG sowie künftig der AML-Verordnung unterworfen worden sind.

Werden Förderbanken, obgleich Kreditinstitute, von ihrem öffentlichen Eigentümer mit der Vergabe von Zuschüssen beauftragt, handeln sie in der Regel als öffentlich-rechtlich festgelegte zuständige Bewilligungsbehörde für den staatlichen Zuwendungsgeber und übernehmen als solche die administrative Abwicklung von Zuschüssen (Antragsbearbeitung, Verfahrensvollzug und Auszahlung). Inhalt, Zweck, Förderkriterien sowie Auszahlungsmodalitäten der Förderprogramme sind immer vollständig durch Gesetz, Verwaltungsvorschrift oder Förderrichtlinie der öffentlichen Hand festgelegt. Förderprogramme mit EU-Kofinanzierung⁴ unterliegen zusätzlich umfassenden verpflichtenden Vorgaben der EU-Kommission.

Bei der Abwicklung von Zuschüssen verfügen Förderbanken insoweit grundsätzlich über keinen eigenständigen wirtschaftlichen Gestaltungsspielraum, handeln ohne Gewinnabsicht, verfolgen keine Eigeninteressen und gehen keine unternehmerischen Risiken ein. Förderbanken sind zur Gleichbehandlung aller Antragsteller unter Wahrung von Art. 3 GG verpflichtet. Die Tätigkeit entspricht damit staatlichem Verwaltungshandeln. Entsprechend stellt die Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen keine Bankdienstleistung dar, sondern erfolgt regelmäßig durch einen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid).

Konsequenterweise wird der Antragsteller demnach auch nicht zum Vertragspartner bzw. Kunden. Anders als bei Kreditkonten unterfallen Zuschusskonten nicht dem Kontobegriff im Sinne der Abgabenordnung. Die Daten werden folgerichtig auch nicht im Rahmen des Kontoabrufverfahrens nach § 24c KWG übermittelt.

Auch der Umstand, dass die Mittelvergabe in Form von Zuschüssen einem öffentlich-rechtlichen Kontrollsystem unterliegt (z. B. Prüfung der Einhaltung der Zweckbindung), unterstreicht, dass Förderbanken bei der Vergabe von Zuschüssen als Behörde agieren. Dem Zuwendungsempfänger steht gegen das Handeln oder Unterlassen in jedem Einzelfall der Rechtsweg zu der Verwaltungsgerichtsbarkeit offen. Soweit Förderbanken bei der Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG agieren, fallen sie auch nicht in den Anwendungskreis der Geldwäschevorschriften.

⁴ Zum Beispiel: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF).

Geringes Risiko von Förderbanken, für Finanzkriminalität missbraucht zu werden

Zuschüsse werden nur auf Antrag gewährt, sodass vor der Bewilligung und Auszahlung stets geprüft werden muss, ob die in den Förderrichtlinien definierten Voraussetzungen bzw. Bedingungen erfüllt sind. Die Förderrichtlinien umfassen stets Anforderungen an Prüf- und Sicherungsmaßnahmen, die der Sicherstellung der rechtmäßigen Verwendung öffentlicher Mittel (z. B. Zuverlässigkeitsprüfung, Verwendungsnachweisprüfung, Prüfung der Ordnungsmäßigkeit vorzuhaltender Unterlagen) und der Prävention von Doppelförderung sowie Subventionsmissbrauch dienen. Insbesondere im Falle juristischer Personen können Förderbanken umfangreich Unterlagen einsehen (z. B. Belege, Bücher, sonstige Geschäftsunterlagen) und gar Vor-Ort-Prüfungen vornehmen. Auch erfolgt risikobasiert grundsätzlich eine Identitätsprüfung des Antragstellers. Wenngleich sie damit einer anderen Zielrichtung als die geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten folgen, dienen sie doch faktisch ebenfalls der Prävention von Finanzkriminalität im Allgemeinen.

Grundsätzlich ist bei der Risikobetrachtung von Zuschüssen der Umstand zu würdigen, dass Förderbanken diese stets unbar auf legitimierte Konten in der Europäischen Union (bzw. in der weit überwiegenden Zahl der Fälle bei deutschen Kreditinstituten) auszahlen. Folglich erfolgt stets vonseiten des kontoführenden Instituts des Zuschussempfängers eine Prüfung im Sinne des GwG bzw. zukünftig der AML-VO.

Auch ist das grundsätzliche Risiko von Förderbanken, bei der Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen für Finanzkriminalität missbraucht zu werden, über alle Formen der Finanzkriminalität hinweg sehr gering:

Geldwäscheprävention: Mit Zuschüssen sind in der Regel nur ausgehende Zahlungen und keine eingehenden Zahlungen verbunden. Der Tatbestand der Geldwäsche, in dessen Zentrum die bewusste Verschleierung der Mittelherkunft steht, ist in diesem Zusammenhang somit ausgeschlossen.

Prävention von Terrorismusfinanzierung: Dass Zuschüsse in die Finanzierung von Terrorismus fließen, kann zwar theoretisch nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der Verpflichtung der Förderbanken, die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und die zweckentsprechende Umsetzung der geförderten Vorhaben engmaschig zu überprüfen, ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Förderbanken zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung missbraucht werden, sehr gering.

Einhaltung von Finanzsanktionen: Die (Finanz-)Sanktionsvorschriften richten sich an jede natürliche Person und Organisation und damit auch an Behörden und Gerichte⁵. Dies gilt in gleicher Weise für Förderbanken, auch in ihrer o. g. öffentlich-rechtlichen Funktion, die angemessene Systeme und Regeln zur Verhinderung von Sanktionsverstößen eingerichtet haben. Die Pflicht zur Einhaltung geltender Sanktionsbestimmungen ergibt sich damit unabhängig von geldwäscherechtlichen Vorgaben. Alle Förderbanken haben daher entsprechende Maßnahmen installiert. Dies beinhaltet

⁵ Für die Justiz z. B. Schmiedeberg, RPfleger April 2020, S. 173-232; für die staatliche Verwaltung kann nichts anderes gelten.

auch regelmäßig die Prüfung von Zuschussnehmern gegen relevante Sanktions- und Terrorlisten in jeweils aktueller Fassung.

Betrugsprävention: Eine Betrugsgefahr ist bei der Auszahlung staatlicher Mittel ohne Gegenleistung nicht vollends auszuschließen. Aus diesem Grund ist der Subventionsbetrug in § 264 StGB explizit normiert. Mögliche Vermögensschäden durch Betrug gehen jedoch zu Lasten des Mittelgebers (Bund oder Länder), sodass ein Schaden für die Förderbank lediglich in solchen Fällen eintreten kann, in denen die öffentlich-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltung der öffentlichen Mittel nicht umgesetzt wurden. Maßnahmen zum Zwecke der Betrugsprävention werden daher an den Bundes- bzw. Landesvorgaben für das jeweilige Zuschussprogramm ausgerichtet und im Rahmen der Fachaufsicht der Ministerien überwacht, sodass für einen möglichen Vermögensschaden – z. B. aufgrund fahrlässigen Handelns des Förderinstituts – i. S. d. § 25h Abs. 1 S. 1 KWG kaum eigenständiger Raum bleibt.

Massive Auswirkungen im Falle einer Anwendung der AML-VO auf Zuschüsse

Die Anwendung der AML-VO auf Zuschussempfänger hätte eine massive Ausweitung der erforderlichen Maßnahmen aufgrund des zu berücksichtigenden Personenkreises zur Folge. Allein die vollständige Kundendatenerhebung und -aktualisierung nach den geldwäscherechtlichen Vorgaben würde umfangreiche zusätzliche IT- und Personalkosten nach sich ziehen, die in keinem Verhältnis zu dem geringen Mehrwert im Sinne der Prävention von Finanzkriminalität stehen. Bei Förderbanken verortete Zuschussprogramme würden somit strukturell verteuert und die Kosten letztlich auf die Programmetats von Bund und Länder umgelegt werden müssen.

Trotz gleicher Risikoexposition wären Förderbanken im Vergleich zu anderen Bewilligungsstellen, welche die Anforderungen der AML-VO nicht berücksichtigen müssen, massiv benachteiligt. Die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages würde damit beeinträchtigt. Insgesamt stünde dieses Vorgehen im Spannungsverhältnis zu dem Ziel der Politik, den Bürokratieabbau voranzutreiben und eine effiziente Förderung zu gewährleisten.

Da die Zuschussmittelgeber teils konkrete Vorgaben (z. B. zu nutzender Software) machen, die oftmals nicht konform zu den bankregulatorischen sind, wären Förderbanken im schlechtesten Fall nicht in der Lage, manche Förderprogramme zu bedienen. So haben sich Bund und Länder beispielsweise erst am 4. Dezember 2025 auf eine föderale Modernisierungsagenda geeinigt. Zentraler Baustein ist das Once-Only-Prinzip unter Einbindung der BundID und Mein Unternehmenskonto (MUK).⁶ Die Identität der Zuwendungsempfänger wird damit zweifelsfrei sichergestellt, obgleich es sich hierbei nicht um zulässige Verfahren nach dem GWG oder zukünftig der AML-VO handelt.

⁶ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 4. Dezember 2025, [Föderale Modernisierungsagenda | Bundesregierung](#), Rz. 191.

Sollten die Anforderungen der AML-VO auch auf die Bewilligung bzw. Auszahlung von Zuschüssen durch Förderbanken ausgeweitet werden, wäre die Fähigkeit in außergewöhnlichen Situationen, schnell auf politische Bedarfe zu reagieren (z. B. bei Coronahilfen oder Fluthilfen), sehr beschränkt.

Darüber hinaus stehen die Anforderungen der AML-VO teils auch im Widerspruch zum Charakter der Zuschussgewährung und den jeweiligen Vorgaben der Mittelgeber. So würde die Anwendung z.B. der formalen Kündigungspflichten auf rein verwaltungsrechtliche Zuschussströme zu komplizierten Abstimmungsfragen zwischen der Finanzaufsicht des Bundes durch die BaFin und der Haushalts- bzw. Zuwendungsaufsicht durch die Länder bzw. den Bund führen.

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 3.200 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Viertel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 57 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im Jahr 2024 Förderdarlehen in Höhe von knapp 60 Milliarden Euro bereitgestellt. 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 rund 65.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an. Weitere Informationen unter www.voeb.de