

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Ge-
rechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und
die Bekämpfung der Finanzkriminalität
(Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz – ZFG)



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Ansprechpartner
Recht / Compliance / Verbraucherschutz

E-Mail
recht@gdv.de

Inhalt

1. Zusammenfassung	3
2. Im Einzelnen	5
2.1 Hoher bürokratischer Aufwand für kurzzeitige Geltung	5
2.2 Rechtsunsicherheit durch Gesetzesbegründung	6
2.3 Kundensorgfaltspflichten im Beteiligungsgeschäft	7
2.4 Bußgeldbewehrte Registrierungspflicht	8
2.5 Ausweitung des Prüfungsmandats des Jahresabschlussprüfers	8

1. Zusammenfassung

Der GDV bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Referentenentwurf dient der Optimierung der Zollverwaltung, einer effektiveren Kriminalitätsbekämpfung sowie dem Bürokratieabbau. Die in Artikel 22 vorgesehenen Änderungen des Geldwäschegesetzes (GwG) führen jedoch u.a. durch die Erweiterung der BaFin-Geldwäscheaufsicht auf Holdinggesellschaften für Versicherer zu erheblichen Belastungen:

- Der neue § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E, mit dem Versicherungs-Holdinggesellschaften künftig als Verpflichtete der BaFin-Geldwäscheaufsicht unterstellt werden sollen, würde nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2027 **nur wenige Monate** gelten. Denn ab dem 10. Juli 2027 wird die EU-Geldwäscheverordnung weite Teile des GwG ersetzen, auch den geldwäscherechtlichen Verpflichtetenkreis. Für die betroffenen Unternehmen würde diese kurzzeitige Änderung des GwG zu einem **erheblichen bürokratischen Aufwand** führen. Denn die hochgradig ressourcenintensiven Vorbereitungen auf das EU-Geldwäschepaket müssten kurzfristig an das GwG-Regime unter BaFin-Aufsicht angepasst werden. Soweit Versicherungs-Holdinggesellschaften bisher von wesentlichen GwG-Pflichten befreit waren, müsste bereits frühzeitig, wenige Monate vor Inkrafttreten der EU-Geldwäscheverordnung, eine vollständige GwG-konforme Organisation aufgebaut werden. Dies betrifft insbesondere die aufwendige Benennung eines Geldwäschebeauftragten und Erstellung einer Risikoanalyse. **§ 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E sollte daher gestrichen** werden.
- Die **Begründung** zu § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E sorgt zudem in zweifacher Hinsicht für **Rechtsunsicherheit**:

Während der Gesetzestext nur Versicherungs-Holdinggesellschaften und gemischte Versicherungs-Holdinggesellschaften nach der Solvency II-Definition erfasst, verweist die Gesetzesbegründung darüber hinaus auch auf Unternehmen nach § 293 Abs. 4 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf ein Versicherungsunternehmen oder einen Pensionsfonds tatsächlich ausüben. Wir gehen davon aus, dass diese **Textpassage aus dem Entwurf des Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes (FKBG) aus der 20. Legislaturperiode übernommen** wurde. Im FKBG-E waren diese Unternehmen im Gesetzestext jedoch ausdrücklich als § 2 Abs. 1 Nr. 7b und 7c GwG-E erfasst; im ZFG-E fehlt eine entsprechende Regelung. Dieses offenkundige Redaktionsversehen sollte bei einem Festhalten an der Regelung korrigiert werden.

Gleiches gilt für den Hinweis, dass sich die Pflichten nach Abschnitt 3 des GwG weder auf den Betrieb des Rückversicherungsgeschäfts noch auf den Betrieb des Erstversicherungsgeschäfts erstrecken, „sofern dieses nicht § 2 Abs. 1

Nummer 7a zuzuordnen ist“. Dieser **Zirkelschluss** geht ins Leere. Gemeint sein dürfte § 2 Abs. 1 Nr. 7 lit. a)-d) GwG. Unabhängig davon ergibt sich die fehlende Erstreckung auch unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut. Nach Art. 212 Abs. 1 lit. f) ii) der Richtlinie 2009/138/EG in der durch Art. 1 Nr. 69 lit. a) iv) der Richtlinie (EU) 2025/2 geänderten Fassung können Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen nicht gleichzeitig Versicherungs-Holdinggesellschaften sein.

- Unklar bleibt, wie Versicherungs-Holdinggesellschaften **Kundensorgfaltspflichten im Beteiligungsgeschäft** umsetzen sollen. Versicherungs-Holdinggesellschaften haben **keine eigene operative Tätigkeit**, sondern erfüllen organisatorische Funktionen innerhalb des Konzerns, etwa die Steuerung und Personalversorgung von mitarbeiterlosen Gesellschaften. Diese Funktionen haben regelmäßig keine geldwäscherechtliche Relevanz. Aus risikobasierter Sicht entbehrt es zudem einer nachvollziehbaren Rechtfertigung dafür, seine eigene Tochter- bzw. Beteiligungsgesellschaft sowie deren Veräußerer oder Erwerber zu identifizieren. Es ist in Versicherungsgruppen üblich, dass Geschäftsleiter Mehrfachmandate auf Ebene von Mutter- und Tochtergesellschaften wahrnehmen. Das könnte zu Konstellationen führen, in denen **Geschäftsleiter der Muttergesellschaft sich selbst als wirtschaftlich Berechtigte der Tochtergesellschaft identifizieren** müssten. Laut Begründung ist die Geldwäschereaufsicht der BaFin über Versicherungs-Holdinggesellschaften vor allem erforderlich, um eine einheitliche Gruppenaufsicht sicherzustellen. Dies ist jedoch bereits nach geltendem Recht der Fall: Versicherungs-Holdinggesellschaften sind Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 1 Abs. 24 S. 1 Nr. 1 GwG und als solche für die Einhaltung der gruppenweiten Pflichten (§ 9 GwG) verantwortlich.
- Die Einführung einer **bußgeldbewehrten Registrierungspflicht** für Versicherungs-Holdinggesellschaften zwecks Herstellung einer „stabilen Aufsichtsbeziehung“ zur Aufsichtsbehörde ist unangemessen und sollte daher gestrichen werden. Die BaFin verfügt selbst über die zur Identifizierung der Versicherungs-Holdinggesellschaften erforderlichen Informationen.
- Für Geschäftsjahre ab dem 1. Januar 2027 droht Versicherungs-Holdinggesellschaften bei der **Jahresabschlussprüfung eine parallele Anwendung von GwG und EU-Geldwäschepaket**. Zudem müssten die Vorschriften im VAG zur Prüfung der geldwäscherechtlichen Regelungen mit Anwendung des EU-Geldwäschepakets ohnehin an den neuen Rechtsrahmen angepasst werden. Wir plädieren daher dafür, **§ 35 Abs. 6 i.V.m. § 52 Abs. 2 VAG-E zu streichen**.

2. Im Einzelnen

2.1 Hoher bürokratischer Aufwand für kurzzeitige Geltung

Der mit Art. 22 Nr. 3 lit. a) cc) i.V.m. Nr. 32 lit. a) ZFG-RefE eingefügte § 2 Abs. 1 Nr. 7a i.V.m. § 50 Nr. 1 lit. j) GwG-E erweitert den von der BaFin beaufsichtigten Verpflichtetenkreis um Versicherungs-Holdinggesellschaften und gemischte Versicherungs-Holdinggesellschaften nach Art. 212 Abs. 1 lit. f) und g) der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II).

§ 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E würde allerdings nur wenige Monate nach dem geplanten Inkrafttreten am 1. Januar 2027 (Art. 27 Abs. 1 ZFG-RefE) wieder außer Kraft gesetzt werden. Denn ab dem 10. Juli 2027 richtet sich der geldwäscherechtliche **Verpflichtetenkreis ausschließlich nach der EU-Geldwäscheverordnung** (Verordnung (EU) 2024/1624 – AMLR). Diese wird zur Harmonisierung des EU-Geldwäscherechts weite Teile des GwG ersetzen.

Zwar sind Versicherungs-Holdinggesellschaften und gemischte Versicherungs-Holdinggesellschaften nach der Solvency II-Definition als Verpflichtete auch gem. Art. 3 Nr. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. b) AMLR erfasst. Jedoch haben die betroffenen Unternehmen ihre hochgradig ressourcenintensiven **Prozesse bereits auf die regulatorischen Anforderungen des EU-Geldwäschepakets** ausgerichtet. So liegt bereits ein Entwurf technischer Regulierungsstandards (RTS) der neuen europäischen Anti-Geldwäschebehörde AMLA zu Kundensorgfaltspflichten vor (Art. 28 Abs. 1 AMLR). Ein weiterer RTS-Entwurf zu Mindestanforderungen an gruppenweite Strategien, Verfahren und Kontrollen soll im zweiten Quartal 2026 konsultiert werden (Art. 16 Abs. 4 AMLR). Hinsichtlich der Kundensorgfaltspflichten gibt es **zwischen GwG und RTS-Entwurf erhebliche Abweichungen**. Ähnliches ist hinsichtlich der RTS zu gruppenweiten Mindestanforderungen zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der von der BaFin beaufsichtigte GwG-Verpflichtetenkreis nur wenige Monate vor dem Ende der Anwendbarkeit des GwG auf Versicherungs-Holdinggesellschaften erweitert wird. Dies verursacht erheblichen bürokratischen Mehraufwand und **widerspricht dem im Koalitionsvertrag verankerten Ziel der Entbürokratisierung**. Bereits im Hinblick auf das EU-Geldwäschepaket implementierte Prozesse müssten kurzfristig an das GwG angepasst werden. Soweit Versicherungs-Holdinggesellschaften bisher von wesentlichen GwG-Pflichten befreit waren, müsste bereits frühzeitig, wenige Monate vor Inkrafttreten der AMLR, eine vollständige GwG-konforme Organisation aufgebaut werden. Dies betrifft insbesondere die aufwendige Benennung eines Geldwäschebeauftragten (§ 7 GwG) und Erstellung einer Risikoanalyse (§ 5 GwG). Ab dem 10. Juli 2027 wäre dann eine weitere Risikoanalyse nach dem EU-Geldwäschepaket (Art. 10 AMLR) erforderlich. **§ 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E sollte**

daher gestrichen werden.

Ferner hätte es zur Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwands nahegelegen, die 6. EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1640 – AMLD6) einheitlich statt nur einen Teil davon (Art. 11-15 AMLD6 im Hinblick auf Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters) mit dem ZFG-RefE in deutsches Recht umzusetzen. Die Umsetzung der AMLD6 muss somit auf mehrere Gesetzgebungsverfahren verteilt werden.

2.2 Rechtsunsicherheit durch Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung sollte zwingend der Verweis auf **Unternehmen i.S.v. § 293 Abs. 4 VAG** und **Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf ein Versicherungsunternehmen oder einen Pensionsfonds i.S.v. § 236 Abs. 1 VAG tatsächlich ausüben**, gestrichen werden.

Wie unter Ziff. 2.1 aufgezeigt, entspricht der Wortlaut in § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E der AMLR (Versicherungs-Holdinggesellschaften und gemischte Versicherungs-Holdinggesellschaften gem. Solvency II). Für Rechtsunsicherheit sorgt allerdings der Bezug in der Gesetzesbegründung auf Unternehmen nach § 293 Abs. 4 VAG (S. 333 zu Art. 22 Nr. 3 lit. a) cc) ZFG-RefE) und „Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf ein Versicherungsunternehmen im Sinne dieser Vorschrift oder einen Pensionsfonds im Sinne von § 236 Absatz 1 tatsächlich ausüben“ (S. 330 zu Art. 20 ZFG-RefE). Dass die vorgenannten Unternehmen von § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E nicht erfasst sein dürften, ergibt sich aus dem Regierungsentwurf zum Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz (FKBG-RegE) der 20. Legislaturperiode. Dort wurden diese Unternehmen im Gesetzestext ausdrücklich als Nr. 7b und 7c aufgeführt (Art. 18 Nr. 3 lit. a) cc) FKBG-RegE). **Im ZFG-RefE fehlt eine entsprechende Regelung.**

Sollte es sich hierbei nicht lediglich um ein redaktionelles Versehen handeln, sei zudem darauf hingewiesen, dass Pensionsfonds institutionell ohnehin keine Verpflichteten des GwG sind. Geldwäscherechtlich relevant sind lediglich Geschäfte der Verwaltung von Pensionsfonds, nicht aber die Gewährung von Versorgungszusagen durch Pensionsfonds (vgl. Ziff. 1.7 Nr. 2 2) lit. b) der BaFin-Auslegungs- und Anwendungshinweise zum GwG (AuA AT)).

Auf einem redaktionellen Versehen dürfte jedenfalls die folgende Formulierung auf Seite 333 der Gesetzesbegründung zu Art. 22 Nr. 3 lit. a) cc) ZFG-RefE beruhen:

„Die Pflichten nach Abschnitt 3 des GwG erstrecken sich weder auf den Betrieb des Rückversicherungsgeschäfts noch auf den Betrieb des Erstversicherungsgeschäfts, sofern dieses nicht § 2 Absatz 1 Nummer 7a

zuzuordnen ist.“

Dies ist ein **Zirkelschluss**. Denn Versicherungs-Holdinggesellschaften werden erst durch Nr. 7a zu GwG-Verpflichteten. Gemeint sein dürfte **§ 2 Abs. 1 Nr. 7 lit. a)-d) GwG**. Ungeachtet dessen ergibt sich die fehlende Erstreckung der GwG-Pflichten auf den Betrieb des Erst- und Rückversicherungsgeschäfts auch unmittelbar aus § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E. Nach Art. 212 Abs. 1 lit. f) ii) der Richtlinie 2009/138/EG in der durch Art. 1 Nr. 69 lit. a) iv) der Richtlinie (EU) 2025/2 geänderten Fassung können Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen nicht gleichzeitig Versicherungs-Holdinggesellschaften sein.

2.3 Kundensorgfaltspflichten im Beteiligungsgeschäft

Unklar bleibt, wie Versicherungs-Holdinggesellschaften geldwäscherechtliche Kundensorgfaltspflichten im Beteiligungsgeschäft konkret umsetzen sollen.

Versicherungs-Holdinggesellschaften haben keine eigene operative Tätigkeit, sondern erfüllen organisatorische Funktionen innerhalb des Konzerns, etwa die Steuerung und Personalversorgung von mitarbeiterlosen Gesellschaften. Diese Funktionen haben regelmäßig keine geldwäscherechtliche Relevanz.

Es entbehrt zudem jeglichen geldwäschepräventiven Zwecks, seine eigene Tochter- bzw. Beteiligungsgesellschaft sowie deren Veräußerer oder Erwerber zu identifizieren. Es ist in Versicherungsgruppen zulässig und üblich, dass Geschäftsleiter Mehrfachmandate auf Ebene von Mutter- und Tochtergesellschaften wahrnehmen. Dies könnte in der Praxis zu der absurden Konsequenz führen, dass GwG-verantwortliche **Geschäftsleiter der Muttergesellschaft sich selbst als (fiktiv) wirtschaftlich Berechtigte der Tochtergesellschaft identifizieren** müssten.

Aus Sicht der neu Verpflichteten sind diese offenen Fragen kurzfristig und rechtsicher zu klären – obwohl der GwG-Pflichtenrahmen nur wenige Monate gelten wird, wie unter Ziff. 2.1 dargelegt.

Laut Begründung zu § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E ist die Geldwäscheaufsicht der BaFin über Versicherungs-Holdinggesellschaften vor allem erforderlich, um eine einheitliche Gruppenaufsicht sicherzustellen (S. 333 zu Art. 22 Nr. 3 lit. a) cc) ZFG-RefE). Dies ist jedoch bereits nach geltendem Recht der Fall: Versicherungs-Holdinggesellschaften sind Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 1 Abs. 24 S. 1 Nr. 1 GwG und als solche für die Einhaltung der gruppenweiten Pflichten (§ 9 GwG) verantwortlich.

2.4 Bußgeldbewehrte Registrierungspflicht

Nach dem neuen § 51 Abs. 5c S. 1 GwG-E haben sich Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 7a GwG-E bei der BaFin unter Angabe ihrer jeweiligen Verpflichteteneigenschaft zu registrieren (Art. 22 Nr. 34 lit. a) ZFG-RefE). Ein Verstoß hiergegen ist bußgeldbewehrt, § 56 Abs. 2 Nr. 9 GwG-E (Art. 22 Nr. 37 lit. c) cc) ZFG-RefE).

Laut Begründung dient die Registrierungspflicht dem Erfordernis, einen Überblick über den Verpflichtetenkreis zu gewinnen und so eine „stabile Aufsichtsbeziehung“ sicherzustellen. Das ist nicht nachzuvollziehen. Die BaFin muss ohne größeren Aufwand selbst in der Lage sein, die ihrer Beaufsichtigung unterliegenden Versicherungs-Holdinggesellschaften zu identifizieren. Die **Pflicht zur Registrierung erzeugt damit lediglich zusätzliche Bürokratie** ohne ersichtlichen Mehrwert. § 51 Abs. 5c S. 1 i.V.m. § 56 Abs. 2 Nr. 9 GwG-E sollte daher gestrichen werden.

2.5 Ausweitung des Prüfungsmandats des Jahresabschlussprüfers

§ 35 Abs. 6 i.V.m. § 52 Abs. 2 VAG-E erweitert das Prüfungsmandat des Jahresabschlussprüfers auf geldwäscherechtliche Pflichten von Versicherungs-Holdinggesellschaften und gemischten Versicherungs-Holdinggesellschaften (Art. 20 Nr. 2 lit. b), Nr. 3 lit. b) ZFG-RefE). Nach dem neuen § 361 VAG-E ist die Vorschrift erstmals auf die Abschlussprüfung des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr anzuwenden, das nach dem 31. Dezember 2026 beginnt (Art. 20 Nr. 6 ZFG-RefE).

Aufgrund der nur kurzzeitig geltenden Änderungen im VAG und GwG (ab 1. Januar 2027) bis zur Anwendung der AMLR (ab 10. Juli 2027) würde sich der **Berichtszeitraum der ersten Abschlussprüfung nach unterschiedlichen Vorgaben** richten: Für die ersten Monate nach dem GwG und anschließend nach der AMLR. Dies erschwert die Vorbereitung der Unternehmen erheblich.

Die §§ 35 Abs. 5 und 52-55 VAG müssen mit Anwendung der AMLR und vollständiger Umsetzung der AMLD6 ohnehin gestrichen bzw. an den neuen Rechtsrahmen angepasst werden. Diesem Prozess sollte aus den oben genannten Gründen nicht vorgegriffen werden. Wir plädieren daher dafür, **§ 35 Abs. 6 i.V.m. § 52 Abs. 2 VAG-E zu streichen**.

Berlin, den 30. März 2026

Ansprechpartner:
Recht / Compliance / Verbraucherschutz

E-Mail:
recht@gdv.de