

🏠 / Unternehmen & Märkte / Aufsicht / Alle Unternehmen

08.12.2020

# Allgemeinverfügung zur Anordnung der Speicherung von Daten in einem Dateisystem nach § 24c Abs. 1 KWG

Allgemeinverfügung zur Anordnung der Speicherung von Daten in einem Dateisystem nach § 24c Abs. 1 KWG durch Kreditinstitute bei der Ausgabe von internationalen Bankkontonummern (IBAN) mit der Länderkennung DE an Zahlungsdienstleistungsunternehmen zur Weitergabe an deren Endkunden gem. § 6 Abs. 3 i.V.m. § 24c Abs. 1 KWG

## Allgemeinverfügung

Die Allgemeinverfügung richtet sich an Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG (im Folgenden: Kreditinstitute).

Hiermit ordne ich gemäß § 6 Abs. 3 i.V.m. § 24c Abs. 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) gegenüber Kreditinstituten, die IBAN mit der Länderkennung DE an Zahlungsdienstleistungsunternehmen<sup>1</sup> zur Weitergabe an deren Kunden (im Folgenden: Endkunden) zur eigenen Nutzung im Zahlungsverkehr (im Folgenden: virtuelle IBAN)<sup>2</sup> ausgeben, ausgegeben haben oder noch ausgeben werden, im Wege der Allgemeinverfügung an:

1. Kreditinstitute haben ab sofort jede virtuelle IBAN, die sie direkt oder indirekt an Zahlungsdienstleistungsunternehmen ausgeben, unverzüglich, richtig und vollständig im Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG zu erfassen. Hierbei

ist das Zahlungsdienstleistungsunternehmen als Kontoinhaber und der jeweilige Endkunde bzw. die dahinter stehende letztberechtigte natürliche Person als Verfügungs- bzw. wirtschaftlich Berechtigter aufzunehmen.

Dies gilt nicht für Fälle, in denen das Kreditinstitut die virtuelle IBAN an Kunden vergibt, die nicht Zahlungsdienstleistungsunternehmen sind und bei denen die Nutzung virtueller IBAN lediglich der Erleichterung der eigenen Buchführung dient, ohne dass der jeweilige Endkunde über die Zahlung hinaus die virtuelle IBAN für eigene Zwecke nutzt.

2. Kreditinstitute, die bei Inkrafttreten dieser Allgemeinverfügung virtuelle IBAN bereits ausgegeben haben, haben sie innerhalb von sechs Monaten ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung richtig und vollständig im Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG - wie unter 1. verfügt - nach zu erfassen. Ist Kreditinstituten die Nacherfassung nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig möglich, haben sie die Konten des Zahlungsdienstleistungsunternehmens, über die die virtuellen IBAN abgewickelt werden, unverzüglich zu kündigen oder anderweitig sicherzustellen, dass die bereits an diese Zahlungsdienstleistungsunternehmen ausgegebenen virtuellen IBAN nicht weiter genutzt werden können.

3. Die sofortige Vollziehung von Nr. 1 wird angeordnet.

4. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

## Begründung

I.

Kreditinstitute im Sinne von § 1 Abs. 1 KWG stellen Zahlungsdienstleistungsunternehmen virtuelle IBAN mit der Länderkennung DE zur Weitergabe an deren Endkunden zur Verfügung. In dieser Fallkonstellation stellen virtuelle IBAN im Rahmen einer Gesamtschau Zahlungskonten i.S.d. § 154 Abs. 2 Abgabenordnung (AO) dar: Im Hintergrund der virtuellen IBAN besteht eine tatsächliche, für jeden Endkunden geführte Rechnung. In dieser werden Zu- und Abgänge von Vermögensgegenständen erfasst und damit ein der virtuellen IBAN zugeordnetes Konto geführt. Zudem wird die jeweilige virtuelle IBAN sowie das zugehörige Konto – insbesondere in Verbindung mit parallel beim Zahlungsdienstleistungsunternehmen bestehenden E-Geld-Konten (Prepaid-Kreditkarten) – von dem Endkunden im Außenverhältnis als solches wie ein eigenes Zahlungskonto für eigene Zwecke genutzt.

Dem steht nicht entgegen, dass die auf die virtuellen IBAN gezahlten Gelder sämtlich (zunächst) dem Konto des Zahlungsdienstleistungsunternehmens gutgeschrieben werden. Denn die entsprechenden Gelder werden nach Ein-

gang sofort auf die jeweiligen E-Geld-Konten der Endkunden beim Zahlungsdienstleistungsunternehmen weitergeleitet bzw. diesen gutgeschrieben und können von den Endkunden verwendet werden.

Solche Konten i.S.v. § 24c KWG sind auch dem IBAN-ausgebenden Kreditinstitut zuzurechnen, da durch die Bereitstellung einer IBAN, mit der Überweisungen auf dieses Kontos erfolgen können, ein entsprechender Rechtsschein gesetzt wird.

Andernfalls liefe die durch die IBAN grundsätzlich gewährleistete Zuordnungsmöglichkeit eines Zahlungskontos zu einem bestimmten Rechtsraum und zu einem bestimmten Institut leer. Dies widerspräche dem Gebot der Kontenwahrheit und Kontenklarheit (vgl. § 154 Abs. 1 AO). Teilnehmer am Rechtsverkehr müssen sich darauf verlassen können, dass sie auf ein Zahlungskonto leisten, welches die Anforderungen der der Länderkennung entsprechenden nationalen rechtlichen Vorgaben erfüllt und bei dem Institut geführt wird, dessen Bankleitzahl in der IBAN verschlüsselt ist. Zu den nationalen Vorgaben, die in Verbindung mit einer im Zahlungsverkehr genutzten DE-Länderkennung eingehalten werden müssen, gehört auch die Pflicht zur Speicherung der genutzten virtuellen IBAN in einem Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG. Das ausgebende Kreditinstitut muss sich die Führung eines Kontos als eigene Kontoführung im Sinne des § 154 AO zurechnen lassen, wenn auf dem Konto unter Nutzung einer IBAN, in der die eigene Bankleitzahl verschlüsselt ist, Zahlungen erfolgen können. Damit sind die betroffenen Kreditinstitute zur Speicherung der die Nutzung dieser virtuellen IBAN betreffenden Daten in einem Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG verpflichtet.

Die Erhebung der Daten der Kontobeteiligten erfolgt insofern aufgrund eigener rechtlicher Verpflichtung des die virtuelle IBAN ausgebenden Kreditinstituts. Die Erhebung kann allerdings über das Zahlungsdienstleistungsunternehmen erfolgen.

An der Erhebungspflicht des Kreditinstituts ändert sich auch nichts, wenn das Zahlungsdienstleistungsunternehmen selbst Verpflichteter nach § 24c Abs. 1 KWG ist, da die Überweisungsmöglichkeit über eine IBAN eines anderen Instituts noch immer einen zurechenbaren Rechtsschein setzt.

In die Kontenabrufdatei gemäß § 24c Abs. 1 KWG werden diese virtuellen IBAN bislang von den betroffenen Kreditinstituten nicht in jedem Fall oder nicht vollständig eingestellt.

Zuletzt verdichteten sich Hinweise auf eine große Zahl von missbräuchlichen Nutzungen dieser virtuellen IBAN. Neben einer Vielzahl von Verdachtsfällen in Zusammenhang mit verschiedenen Betrugsfällen wie der unberechtigten Vereinnahmung von Corona-Soforthilfen und der Verkürzung von Umsatzsteuer, steht auch die verstärkte Nutzung virtueller IBAN zur Terrorismusfinanzierung

zu befürchten. Durch die Nichtvornahme der gemäß § 24c Abs. 1 KWG erforderlichen Speicherung der den Nutzern der virtuellen IBAN zuzuordnenden Informationen wird die Bekämpfung und Verfolgung vorgenannter und anderer Straftaten erheblich erschwert und der Missbrauch von virtuellen IBAN mit DE-Länderkennung und der verschlüsselten Bankleitzahl fortwährend ermöglicht. Wird den Ermittlungsbehörden im Zuge von Ermittlungen zu Straftaten eine virtuelle IBAN bekannt, erhalten diese im Rahmen des Kontendatenabrufs zu dieser IBAN keinen Treffer, wenn die virtuelle IBAN nicht ordnungsgemäß in die Kontenabrufdatei eingestellt ist.

## II.

Diese Allgemeinverfügung richtet sich an jedes Kreditinstitut, im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG. Das betrifft grundsätzlich jedes Kreditinstitut, das nach § 32 Abs. 1 KWG für den Betrieb von Bankgeschäften in Deutschland zugelassen ist, einschließlich der Zweigstellen ausländischer Kreditinstitute im Sinne des § 53 KWG, sowie die Kreditinstitute aus anderen Staaten des EWR, die im Inland nach den Regeln des Europäischen Passes Bankgeschäfte betreiben dürfen (§ 53b KWG).

1. Der Verfügungstenor unter Nr. 1 bestimmt, dass die Kreditinstitute ab sofort (d.h. ab dem ersten Tage nach der Bekanntmachung der Allgemeinverfügung) jede virtuelle IBAN unverzüglich, richtig und vollständig im Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG zu erfassen haben.

Es ist unerheblich, ob das Unternehmen, an das das Kreditinstitut eine virtuelle IBAN direkt oder indirekt zur Weitergabe an die Endkunden des Unternehmens zur eigenen Verwendung im Zahlungsverkehr ausgibt, seinen Sitz im Inland, im EWR-Ausland oder in einem Drittstaat hat, von wo aus es sein Geschäft betreibt, wo sich seine Kunden aufhalten und welches Geschäft es sonst noch betreibt. Für die Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs dieser Allgemeinverfügung ist es nicht entscheidend, ob das Unternehmen berechtigt ist, Zahlungsdienste in einem Staat des EWR zu erbringen oder ob es im Staat seiner Hauptniederlassung eine entsprechende Berechtigung hat. Entscheidend ist allein, dass das Unternehmen, an das das Kreditinstitut die virtuelle IBAN zur Weitergabe an die Endkunden des Unternehmens zur eigenen Verwendung im Zahlungsverkehr ausgibt, Zahlungsdienste erbringt oder E-Geld ausgibt.

Der Katalog der Zahlungsdienste wird in § 1 Abs. 1 Satz 2 ZAG abschließend festgelegt. Erbringt das Unternehmen einen Zahlungsdienst, der nicht von einer Ausnahme nach § 2 Abs. 1 ZAG gedeckt ist, oder gibt es E-Geld aus, fällt die Weitergabe von erhaltenen virtuellen IBAN an seine Endkunden zur eigenen Verwendung im Zahlungsverkehr in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Allgemeinverfügung. Für die Einbeziehung eines Unternehmens als Zahlungsdienstleistungsunternehmen in den sachlichen Anwendungsbereich dieser All-

gemeinverfügung reicht, dass es mit seinem Angebot an den Markt tritt. Es genügt, dass es auch nur den Anschein eines solchen Geschäfts erweckt.

Der Begriff des Zahlungsdienstleistungsunternehmens schließt für die Zwecke dieser Allgemeinverfügung auch die privilegierten Zahlungsdienstleister ein, die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 5 ZAG geregelt werden.

Zu den gemäß § 24c Abs. 1 KWG vom Kreditinstitut einzutragenden Angaben gehört neben der Angabe des Zahlungsdienstleistungsunternehmens als Inhaber insbesondere die Nennung von dessen Endkunden, der die virtuelle IBAN für eigene Zwecke im Zahlungsverkehr benutzt, als wirtschaftlich Berechtigten bzw. Verfügungsberechtigten. Im Falle von juristischen Personen ist auf die dahinterstehende natürliche Person abzustellen.

2. Gemäß Nr. 2 des Verfügungstenors erhalten die Kreditinstitute **sechs Monate** Zeit, die virtuellen IBAN, die sie bei Inkrafttreten dieser Allgemeinverfügung bereits ausgegeben haben, richtig und vollständig - einschließlich aller erforderlichen Angaben (siehe unter II.1 am Ende) - im Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 KWG nach zu erfassen.

3. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für die Anordnung gemäß Nr. 1 des Verfügungstenors erfolgt im öffentlichen Interesse.

Die Notwendigkeit einer unverzüglichen, richtigen und vollständigen Erfassung von mit dem Inkrafttreten der Allgemeinverfügung neu direkt oder indirekt an Zahlungsdienstleistungsunternehmen zur Weitergabe an deren Endkunden ausgegebenen virtuellen IBAN im Dateisystem gemäß § 24c Abs. 1 wird durch die bekannt gewordene signifikante missbräuchliche Nutzung dieser virtuellen IBAN (auch noch nach der erfolgten öffentlichen Anhörung) und die erheblichen Schwierigkeiten der Strafverfolgungsbehörden bei der zumeist grenzüberschreitenden Ermittlung der jeweiligen Täter deutlich.

Die hohe Zahl von Missbrauchsfällen macht eine sofortige Durchsetzung der Anordnung gemäß Nr. 1 des Verfügungstenors erforderlich. Zur Abwendung dieser akuten Bedrohung u.a. im Zusammenhang mit Corona-Soforthilfen oder sogar der Terrorismusfinanzierung muss die Einhaltung der hier gegenständlichen gesetzlichen Verpflichtung unverzüglich umgesetzt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die durch die missbräuchliche Verwendung einer virtuellen IBAN zu Unrecht erlangten Gelder in der Regel nicht mehr zurückerlangt werden können, kommt ein Abwarten bis zur Bestandskraft der Verfügung nicht in Betracht. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Beendigung der Missbrauchsmöglichkeit überwiegt hier deutlich das Aussetzungsinteresse der betroffenen Kreditinstitute.

4. Die Verfügung tritt mit dem Tag, der auf die Bekanntmachung folgt, in Kraft. § 41 Abs. 4 Satz 4 VwVfG lässt eine solche Regelung ausdrücklich zu.

III.

Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung ist § 6 Abs. 3 i.V.m. § 24c Abs. 1 KWG. Danach kann die BaFin im Rahmen der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gegenüber den Instituten Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen zu verhindern oder zu unterbinden.

Die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte durch die betroffenen Institute ist angesichts der vorliegenden Nichterfüllung der Pflicht zur vollständigen Führung eines Dateisystems gemäß § 24c Abs. 1 KWG gefährdet. Die betroffenen Kreditinstitute sind dazu verpflichtet, die Informationen zu den von ihnen ausgegebenen virtuellen IBAN vollumfänglich in einem Dateisystem gemäß § 24c KWG zu speichern. Vor allem vor dem Hintergrund des zunehmenden Missbrauchs der über Zahlungsdienstleister vergebenen virtuellen IBAN wird deutlich, dass eine fortdauernde Unterlassung der Speicherung den Zweck des Kontenabrufverfahrens nach § 24c KWG konterkariert. Hierdurch soll es gerade erleichtert werden, die Geldwäsche und das unerlaubte Betreiben von Bankgeschäften bzw. Finanzdienstleistungen zu bekämpfen sowie Transaktionen im Zahlungsverkehr, die der Logistik des Terrorismus dienen und somit Verbindungen zur Geldwäsche aufweisen, zu erkennen (Regierungsbegründung 4. FinFöG, BT-Drucks. 14/8017, S. 122).

Die Anordnung ist geeignet, das damit verfolgte Ziel der Schaffung von Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Nutzer der über Zahlungsdienstleistungsunternehmen an ihre Endkunden zur eigenen Verwendung im Zahlungsverkehr weitergegebenen virtuellen IBAN herzustellen. Die Schaffung dieser Transparenz dient insbesondere auch dem Schutz der Allgemeinheit, da so der faktische Nutznießer der virtuellen IBAN jederzeit ermittelt werden kann. Eine nicht dem vorgesehenen Zweck entsprechende Verwendung auf missbräuchliche Art wird unterbunden.

Sie ist auch erforderlich, um zu gewährleisten, dass die betroffenen Kreditinstitute ihrer gesetzlich bestehenden Verpflichtung gerade im Lichte der aktuell erhöhten Missbrauchs- und Risikolage vollumfänglich und effektiv nachkommen. Ferner handelt es sich bei der Anordnung zur Einstellung in die Kontenabrufdatei nach § 24c KWG zunächst um eine weniger schwere Maßnahme als die unmittelbare Aussprache eines vollständigen Verbots der Ausgabe von virtuellen IBAN. Eine derart weitgehende Regelung ist indes nicht erforderlich, da die Anordnung zur Einstellung in die Kontenabrufdatei nach § 24c KWG grundsätzlich ausreicht, dem Ziel des Gesetzgebers Rechnung zu tragen.

Die Angemessenheit der Anordnung ergibt sich aufgrund der durch die Nichtspeicherung der virtuellen IBAN bestehenden erheblichen Risiken, welche aufgrund der aktuellen Vorkommnisse ein konkretisierendes Eingreifen

notwendig machen, um den für die Allgemeinheit ausgehenden Gefahren in Form von gegenwärtig bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten entgegen zu treten. Das Geschäftsinteresse von einzelnen Kreditinstituten muss hinter diesem schutzwürdigeren Interesse der Allgemeinheit zurücktreten. Die Anordnung in Form der Allgemeinverfügung ist geboten, um einen einheitlichen Rechtsrahmen für alle betroffenen Kreditinstitute herzustellen.

## Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in Bonn oder Frankfurt am Main erhoben werden.

Dr. Thorsten Pöttsch

1. 1 Unternehmen, die Zahlungsdienste im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 ZAG im Inland, EWR-Ausland oder einem Drittstaat erbringen, ohne dass jeder dieser Dienste unter eine Ausnahme nach § 2 Abs. 1 ZAG fällt, oder die E-Geld im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 3 ZAG ausgeben.
2. 2 Anm.: wenn im Folgenden von „virtuellen IBAN“ die Rede ist, bezieht sich dies immer und lediglich auf solche virtuelle IBAN, die unter den beschriebenen Umständen ausgeben und benutzt werden.