



AMLA –
Anti-Money Laundering Authority

Abt. Recht und Berufsrecht

Unser Zeichen: Ft/GI
Tel.: +49 30 240087-74
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: berufsrecht@bstbk.de

9. März 2026

Stellungnahme zu dem geplanten delegierten Rechtsakt der EU-Kommission zu technischen Regulierungsstandards über Geldstrafen, Verwaltungsmaßnahmen und periodische Geldbußen – RTS Sanctions (Art. 53 Abs. 10 EU-GwRL)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundessteuerberaterkammer (BStBK) vertritt als gesetzliche Spitzenorganisation die Gesamtheit der bundesweit fast 106.000 Steuerberater*innen, Steuerbevollmächtigten und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften. Neben der Vertretung des Berufsstandes auf nationaler und internationaler Ebene wirkt die BStBK an der Beratung der Steuergesetze sowie an der Gestaltung des Berufsrechts mit. Zu dem oben genannten Entwurf eines Delegierten Rechtsaktes danken wir Ihnen für Ihr Gehör im Rahmen der öffentlichen Konsultation und erlauben uns, wie folgend Stellung zu nehmen:

Der Entwurf der RTS zur Festlegung technischer Regulierungsstandards nach Art. 53 Abs. 10 EU-GwRL enthält umfangreiche Vorgaben zur Bemessung und Kategorisierung von Sanktionen bei Verstößen.

1. Grundsätzliches

Der Entwurf regelt das Regime der sog. „periodic penalty payments“ im Rahmen der Ahndung von Verstößen gegen geldwäscherechtliche Vorschriften. Wir weisen darauf hin, dass diese Formulierung eine sachgerechte Übersetzung in die jeweiligen Sprachfassungen, insbesondere auch ins Deutsche, finden muss, und zwar dahingehend, ob es sich, linear übersetzt um „regelmäßige Strafzahlungen“ oder um die im deutschen Recht bekannten „Zwangsgelder“ handelt. Zu diskutieren ist ferner, ob die zusätzliche Einführung von solchen Strafzahlungen für Steuerberater erforderlich ist, da den Steuerberaterkammern jenseits geldwäscherechtlicher Maßnahmen Mittel der Berufsaufsicht zur Verfügung stehen.

Zudem kollidiert das starre Bewertungssystem der Verordnung mit der flexiblen, einzelfallbezogenen Bußgeldbemessung des deutschen Rechts und schränkt das Ermessen der nationalen Behörden und Gerichte ein. Dies reduziert die Möglichkeit, Sanktionen an die individuellen Umstände eines Falls anzupassen, was den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit widerspricht.

Besonders problematisch wäre die Gefahr einer Aushöhlung der berufsständischen Selbstverwaltung und Disziplinarautonomie der Steuerberaterkammern, da die Verordnung deren Handlungsspielraum einschränken könnte, wodurch die spezifischen Anforderungen des Berufsstandes nicht mehr angemessen berücksichtigt würden.

2. Ermessen und Verhältnismäßigkeit

Aus dem Entwurf sowie den Erläuterungen im Konsultationspapier wird deutlich, dass das Ermessen der Aufsichtsbehörden zukünftig sehr stark eingeschränkt sein wird. Im ersten Schritt müssen zukünftig die Indikatoren zur Bestimmung des Schweregrades berücksichtigt werden, dann folgt die Einstufung nach vorgegebenen Maßnahmen und im dritten Schritt hat die Aufsichtsbehörde die Vorgaben zur Bemessung der Geldbußen oder Verwaltungsmaßnahmen anzuwenden. Ein Ermessen besteht hiernach nur noch, „ob und inwieweit verschiedene Indikatoren und Kriterien erfüllt sind.“ (vgl. die Zusammenfassung auf Seite 4 des Konsultationspapiers). Nach Erwägungsgrund (3) des RTS-Entwurfs muss die Verwendung zusätzlicher Indikatoren oder Kriterien begründet werden, wobei noch nicht einmal klargestellt wird, wem gegenüber dies konkret zu erfolgen hat.

Faktisch werden die engen Vorgaben des RTS dazu führen, dass nicht mehr der für die Bußgeldbemessung verantwortliche Vorstand der für die Aufsicht zuständigen Steuerberaterkammer nach seinem Ermessen Richtlinien für die Durchführung der Geldwäscheaufsicht vorgeben kann, sondern die Vorgaben nach den RTS (mit viel Bürokratieaufwand) erfüllt werden müssen. Funktionierende Aufsichtssysteme, die mit Verwarnungen und Verwarnungsgeldern arbeiten, würden damit kaum noch einsetzbar sein. Es müsste zukünftig vielmehr regelmäßig bebußt werden, was zu weniger Akzeptanz seitens der Mitglieder der Steuerberaterkammern (als Verpflichtete), zu deutlich mehr Arbeitsaufwand in den Geschäftsstellen (finanziert aus dem Kammerhaushalt) und insgesamt zu einem erheblichen Eingriff in die Selbstverwaltung führen wird. Das durch die RTS vorgegebene Konzept ist daher gerade nicht verhältnismäßig, fair, flexibel und anpassungsfähig, sondern ein Korsett, das davon ausgeht, dass ein Verstoß gegen die geldwäscherechtlichen Vorschriften immer und ungeachtet dessen, welcher Verpflichtete in welchem Mitgliedsstaat betroffen ist, sofort zu ahnden ist. Dies ist bereits deshalb nicht möglich und sachgerecht, da manchen Verpflichtetengruppen aus deren Tätigkeit ein höheres Risiko droht (z. B. Finanzsektor) als anderen (z. B. Steuerberatern) und die Verpflichtetengruppen nicht in allen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte und Pflichten haben. Es ist daher ein Trugschluss, dass es fair und angemessen sein kann, an alle Verpflichteten in allen Mitgliedstaaten dieselben Kriterien anzulegen.

Wenn eine Großbank mit tausenden von Mitarbeitern keine Risikoanalyse erstellt hat, handelt es sich um eine andere Situation, als wenn eine Ein-Mann-Steuerkanzlei mit 60 langjährigen Mandanten keine Risikoanalyse vorhält. Selbst innerhalb von Verpflichtetengruppen sind die Verpflichteten sehr unterschiedlich, was sich unserem Rechtsverständnis nach auf die Schwere von Verstößen und die Ahndung solcher durchschlagen muss.

3. Spannungsverhältnis zum deutschen Sanktionsrecht (insb. OWiG)

Nach unserem Rechtsverständnis muss das Bußgeld grundsätzlich der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und dem Vorwurf gerecht werden, also eine gerechte und angemessene Sanktion für das jeweilige Fehlverhalten darstellen. Zudem wird in § 17 Abs. 3 des deutschen OWiG die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen gefordert. Die Leistungsfähigkeit des Betroffenen spielt hierbei eine zentrale Rolle, um sicherzustellen, dass die Strafe weder zu leicht noch unangemessen schwer ausfällt. Ein weiterer Aspekt ist, dass es keine formalisierte Kategorisierung für die Bußgeldbemessung gibt. Im Gegensatz zum Entwurf, der die Schwere von Ordnungswidrigkeiten in vier Stufen unterteilt (Kategorie 1 bis 4), existiert im deutschen Recht kein festes System, um Ordnungswidrigkeiten in Schweregrade einzuordnen. Vielmehr erfolgt die Bußgeldbemessung individuell und unter Berücksichtigung der genannten Faktoren.

Ein möglicher Widerspruch würde sich aus der formalisierten Kategorisierung der Schweregrade in Art. 2 der RTS ergeben, die in Art. 3 rechtlich verknüpft ist, indem dort festgelegt würde, dass Verstöße der Kategorien 3 und 4 als schwerwiegend gelten. Diese verbindliche Kategorisierung könnte im Widerspruch zur flexiblen Einzelfallbewertung nach dem deutschen OWiG stehen. Während das Gesetz eine individuelle und maßvolle Abwägung der Umstände jedes Einzelfalls vorsieht, würde die strikte Kategorisierung im vorliegenden Verordnungsentwurf zu einer weniger differenzierten Betrachtung führen und könnte die notwendige Flexibilität bei der Bußgeldbemessung einschränken. Ein weiterer Widerspruch könnte sich aus den im Verordnungsentwurf vorgesehenen verbindlichen Schwellenwerten für die Einstufung von Verstößen ergeben, wie beispielsweise der Festlegung, dass erhebliche Auswirkungen zu einer Einstufung in Kategorie 4 führen. Diese verbindlichen Kriterien könnten die gerichtliche Überprüfbarkeit und die Ermessensausübung der nationalen Behörden einschränken, da sie zu einer starren Einstufung führten, die den Spielraum für die gerichtliche Bewertung und Entscheidung in jedem Einzelfall vermindern würde.

4. Spannungsverhältnis zum Berufsrecht der Steuerberater (StBerG, BStB)

Das Berufsrecht der Steuerberater, insbesondere das Steuerberatungsgesetz (StBerG) und die Berufsordnung der Steuerberater (BStB), sieht bei Pflichtverstößen berufsrechtliche Sanktionen wie Rügen, Geldbußen, zeitlich befristete Berufsverbote oder den Ausschluss aus dem Beruf vor, die auf einer berufsrechtlichen Bewertung durch die zuständigen Kammern oder Gerichte basieren. Die Grundlage für diese Sanktionen ist stets der Einzelfall, wobei sowohl die Schwere des Verstoßes als auch die persönlichen Umstände des Betroffenen berücksichtigt werden. Im Gegensatz dazu sieht die vorgelegte Verordnung zwar individuelle Schuldmerkmale wie Vorsatz, Mitwirkung oder Wiederholung vor, jedoch eingebettet in eine verpflichtende, strukturell starre Kategorisierung und eine standardisierte Beurteilung von Verstößen. Diese Vorgehensweise könnte im Widerspruch zu den flexiblen und fallbezogenen Regelungen im Berufsrecht der Steuerberater stehen. Insbesondere die Anwendung des RTS-Entwurfs auf Angehörige des steuerberatenden Berufs – sofern sie als „obliged entities“ gelten – könnte die berufsrechtliche Autonomie und Eigenverantwortung der Kammern gefährden, da die Kammern in ihrer Entscheidungshoheit und der Möglichkeit, individuell auf die Umstände eines Falls einzugehen, eingeschränkt würden.

5. Unbestimmtheit der Kriterien

Die im Entwurf aufgeführten Kriterien sind in weiten Teilen zu unbestimmt, überschneiden sich inhaltlich und eröffnen erhebliche Beurteilungsspielräume. Begriffe wie „Auswirkungen“, „strukturelles Versagen“, „systematische Natur des Verstoßes“ oder „tatsächliche oder potenzielle Auswirkungen auf die Integrität, Transparenz und Sicherheit des Finanzsystems eines Mitgliedstaates“ sind auslegungsbedürftig und normativ nicht hinreichend konkretisiert. Ohne ein konkretes, klar definiertes Bewertungssystem würde die Kategorisierung zwangsläufig subjektiv erfolgen. Eine konsistente, vergleichbare und gerichtsfeste Anwendung durch die Aufsichtsbehörden erscheint unter diesen Voraussetzungen kaum gewährleistet.

Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Kriterien strukturell nicht zur Aufsichtspraxis der Steuerberaterkammern passen. Vor diesem Hintergrund ist unsererseits kein regulatorischer Mehrwert erkennbar. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Umsetzung zu erheblichem zusätzlichem Begründungs-, Dokumentations- und Abstimmungsaufwand führen würde – bei gleichzeitiger Zunahme von Rechtsunsicherheit. Jede Einstufung in eine der Kategorien 1 bis 4 müsste einzelfallbezogen und umfangreich begründet werden, ohne dass objektive, normativ festgelegte Maßstäbe vorliegen. Dies birgt die Gefahr divergierender Handhabung zwischen den Aufsichtsbehörden.

Die für eine sachgerechte Bewertung der Aufsicht relevanten Daten liegen den Steuerberaterkammern aktuell bereits vor und ermöglichen bereits jetzt ein nachvollziehbares und begründetes Gesamtbild der Aufsichtstätigkeit. Eine zusätzliche, nicht klar normierte Schweregradkategorisierung führt demgegenüber eher zu einer Zersplitterung der Aufsichtspraxis und zu einer erheblichen Ressourcenbindung – personell, zeitlich, finanziell und technisch – ohne erkennbare qualitative Verbesserung.

6. Sonstige Erwägungen

Schließlich stellen sich auch Bedenken im Hinblick auf die Verfahrensrechte. Zwar wird das rechtliche Gehör der Betroffenen durch Art. 7 RTS gewahrt, dennoch könnten starre Einstufungen, wie etwa die Kategorisierung „Kategorie 4 = besonders schwerwiegend“, zu einer faktischen Vorwegnahme des Ergebnisses führen. Dies würde den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden und Gerichte weiter einschränken und den Eindruck erwecken, dass die konkrete Bewertung des Einzelfalls nur noch eine formale Angelegenheit ist, was den rechtlichen Schutz der Betroffenen beeinträchtigen könnte.

7. Unsere Vorschläge

Im Ergebnis schlagen wir daher vor, den gesamten Delegierten Rechtsakt zu Art. 53 Abs. 10 EU-GwRL nochmals hinsichtlich der vorstehend genannten Bedenken anzupassen.

Seite 5

Insbesondere schlagen wir vor:

a) Art. 4 (2) und (3)

In Art. 4 (2) und (3) des RTS jeweils den Begriff

„shall“ durch „should“ zu ersetzen.

Begründung:

Hierdurch wird das notwendige Ermessen sichergestellt.

b) Art. 4 (5)

In Art. 4 (5) im Rahmen der Bußgeldbemessung nicht auf den „Jahresumsatz“ sondern

auf den Gewinn bzw. das bereinigte Einkommen abstellen.

Begründung:

Im deutschen Strafrecht wird im Rahmen der Strafzumessung zu Recht bei natürlichen Personen das bereinigte Nettoeinkommen zugrunde gelegt. Es sollte daher zumindest entsprechend zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen differenziert werden.

Zudem ist unseres Erachtens auch fraglich, ob der Umsatz auch bei allen juristischen Personen oder Personenvereinigungen wirklich verhältnismäßig ist oder nicht. Wenn ein Unternehmen wenige Betriebsausgaben hat, sind Umsatz und Einkommen ggf. ähnlich. In allen Branchen, wohingegen dem Umsatz bzw. den Einnahmen hohe Betriebsausgaben entgegenstehen, führt hingegen die Anwendung des gleichen Prozentsatzes auf den Umsatz zu einer wesentlich höheren Belastung/Sanktionierung.

Beispiel:

Unternehmen A: 10 Mio. Umsatz/1 Mio. Ausgaben

10 % vom Umsatz = 1 Mio. Bußgeld, dem stehen aber 9 Mio. Einkommen entgegen, aus denen das Bußgeld bezahlt werden kann.

Unternehmen B: 10 Mio. Umsatz/9 Mio. Ausgaben

10 % vom Umsatz = 1 Mio. Bußgeld, dem steht aber auch nur 1 Mio. Einkommen zum Begleichen des Bußgelds zur Verfügung.

Übermäßig belastet sind also insbesondere auch solche juristischen Personen, die hohe Personalkosten haben. Hierzu gehören insbesondere auch steuerberatende Berufsausübungsgesellschaften. Auch hier wäre daher grundsätzlich der Ansatz eines bereinigten Einkommens oder ein ähnlich berücksichtigter Gewinn verhältnismäßiger und würde für Gleichberechtigung sorgen.

c) Art. 4 (6):

In Art. 4 (6) im Rahmen der Bußgeldbemessung nicht nur auf das „Jahreseinkommen“ sondern **auf das bereinigte Jahreseinkommen abstellen.**

Begründung:

Es wird auf die Begründung unter b) zu Art. 4 (5) verwiesen.

d) Art. 7 (1):

Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Begründung:

Unter Art. 7(1) des RTS wird das Zwangsgeld – sofern das unter den „periodic penalty payments“ zu verstehen ist – nicht angedroht, sondern im Rahmen einer Feststellungsmitteilung kommuniziert. Nach unserer Auffassung ist jedoch nicht hinreichend erkennbar, was der Unterschied zwischen der Feststellungsmitteilung (falls diese nicht als Androhung zu verstehen ist) und der Entscheidung über das Zwangsgeld ist.

8. Antworten auf die konkreten Fragen des Konsultationspapiers

Abschließend nehmen wir Bezug auf die unter 5.2 auf Seite 27 des Konsultationspapiers gestellten konkreten Fragen und erlauben uns, diese kurz wie folgt zu beantworten:

Frage 1: Stimmen Sie zu, dass die vorgeschlagene Liste von Indikatoren zur Einstufung der Schwere von Verstößen gemäß Artikel 1 des vorgeschlagenen Entwurfs der RTS für den Nichtfinanzsektor gilt? Wenn Sie nicht zustimmen, erläutern Sie bitte Ihre Gründe.

Wir stimmen nicht vollumfänglich zu, dass die Indikatoren zur Einstufung der Schwere von Verstößen gem. Art. 1 des Entwurfs für den Nichtfinanzsektor gelten. Insbesondere die unter 1j. dargestellten Auswirkungen zeigen, dass die RTS nicht einfach vom Finanzsektor auf den Nichtfinanzsektor übertragbar sind. Es ist keine Konstellation denkbar, in der der Verstoß eines Steuerberaters bzw. einer steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaft gegen die geldwäscherechtlichen Pflichten die Sicherheit oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Finanzmärkte beeinflussen kann.

Die übrigen Indikatoren, insbesondere nach Art. 1 a) bis e) erscheinen grundsätzlich sinnvoll, um auch anhand dieser die Schwere des Verstoßes zu beurteilen. Hinsichtlich der nötigen Flexibilität und Verhältnismäßigkeit verweisen wir indes auf unsere Ausführungen oben.

Frage 2: Stimmen Sie zu, dass die vorgeschlagene Liste der Kriterien, die bei der Festlegung der Höhe der Geldbußen gemäß Artikel 4 des vorgeschlagenen Entwurfs der RTS zu berücksichtigen sind, auch für den Nichtfinanzsektor gilt? Wenn Sie nicht zustimmen, erläutern Sie bitte Ihre Gründe.

Wir stimmen nicht zu, dass die vorgeschlagenen Kriterien für die Festlegung der Höhe der Geldbußen gem. Art. 4 auch für den Nichtfinanzsektor gelten. Die Kriterien sind zum Teil nicht anwendbar. Insbesondere liegen regelmäßig bei natürlichen Personen keine Informationen zu deren Jahreseinkommen und sonstigen Einkünften vor. Hinsichtlich der nötigen Flexibilität und Verhältnismäßigkeit verweisen wir wiederum auf unsere Ausführungen oben.

Frage 3: Stimmen Sie zu, dass die Finanzkraft der verantwortlichen juristischen oder natürlichen Person (Artikel 4 Absatz 5 und Artikel 4 Absatz 6 des vorgeschlagenen Entwurfs der RTS) auch für den Nichtfinanzsektor gilt? Wenn Sie nicht zustimmen, erläutern Sie bitte Ihre Gründe.

Wir widersprechen der Annahme, dass die Finanzkraft der verantwortlichen juristischen oder natürlichen Personen auch für den Nichtfinanzsektor gilt. Es ist völlig abwegig, die Finanzkraft einer Bank mit einer Steuerkanzlei zu vergleichen (vgl. z. B. Auszug STAX2024 – Anlage).

Frage 4: Stimmen Sie den vorgeschlagenen Kriterien zu, die von einer Aufsichtsbehörde des Nichtfinanzsektors bei der Anwendung der in Artikel 5 des vorgeschlagenen Entwurfs der RTS aufgeführten Verwaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind? Wenn Sie nicht zustimmen, erläutern Sie bitte Ihre Gründe.

Wir stimmen nicht zu, dass die genannten Kriterien bei den aufgeführten Verwaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Hinsichtlich der nötigen Flexibilität und Verhältnismäßigkeit verweisen wir wiederum auf unsere Ausführungen oben.

Frage 5: Stimmen Sie zu, dass die in Abschnitt 3 des vorgeschlagenen Entwurfs der RTS aufgeführte Methodik für die Verhängung von Zwangsgeldern auf den Nichtfinanzsektor anwendbar ist? Wenn Sie nicht zustimmen, erläutern Sie bitte Ihre Gründe.

Wir stimmen zu, dass die Methodik für die Verhängung von Zwangsgeldern auf den Nichtfinanzsektor anwendbar ist. Ergänzend verweisen wir auf unsere Ausführungen oben.



Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen im weiteren Verfahren. Für eventuelle Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Kalina-Kerschbaum
Geschäftsführerin

i. A. Kay Fietkau
Referent Recht und Berufsrecht