

Rechtliche Schritte der Ukraine auf dem Weg zum EU-Beitritt¹

Autorin: Daryna Kravchuk*

Stand: 8.12.2022

Inhalt:

- A. Einführung: der lange Weg der Ukraine in die EU
- B. Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen
 - I. Entwicklung von Mechanismen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
 - II. Zielsetzungen der neuen Geldwäscheregelungen, Abwehrmaßnahme gegen Russland
- C. Stand des Prozesses zur Gewährleistung der Übereinstimmung der nationalen AML/CFT-Gesetzgebung mit internationalen Standards und die Bedeutung der deutschen Erfahrungen
- D. Kooperation und Erfahrungsaustausch bei der Regelsetzung mit westlichen Partnern
- E. Rechtsangleichung am Beispiel des Geldwäschegesetzes
 - I. bisherige ukrainische Regelungen
 - II. Probleme in der Praxis
 - III. einzuführende Neuerungen

¹ Erstveröffentlichung in: <https://pravo.ua/iurydychni-kroky-ukrainy-na-shliakhu-do-vstupu-v-ies/>.
Zitierweise: Kravchuk, D., Rechtliche Schritte der Ukraine auf dem Weg zum EU-Beitritt, O/L-1-2022, https://www.ostinstitut.de/files/de/2022/Kravchuk_Rechtliche_Schritte_der_Ukraine_auf_dem_Weg_zum_EU_Beitritt_OL_1_2022.pdf.

* Daryna Kravchuk, PhD, Rechtsanwältin, Geschäftsführerin der Anwaltskanzlei KDV.

A. Einführung: der lange Weg der Ukraine in die EU

Am 23. Juni 2022 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten, der Ukraine den Status eines Kandidaten für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu verleihen.

Dies ist zweifellos ein äußerst wichtiger und historischer Schritt, ein gewisses Zwischenergebnis der großen Arbeit und des Kampfes, den die Ukraine an allen Fronten führt: militärisch, diplomatisch, rechtlich, politisch, legislativ usw.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass dieses Zwischenergebnis gleichzeitig der Beginn eines dornigen Weges ist, dessen Endziel der Beitritt der Ukraine zur Europäischen Union ist.

Seit der Ukraine der Status eines Kandidaten für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zuerkannt wurde, sind die Anforderungen der EU an die Ukraine gestiegen. Umso größer sind nun die Erwartungen an die Erfüllung der Verpflichtungen, die im Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine einerseits und der Europäischen Union, der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 27.06.2014 (im Folgenden: Abkommen) verankert sind.²

Es sei darauf hingewiesen, dass die Unterstützung und Hilfe für die Ukraine durch die EU-Länder mit hohen Erwartungen und Anforderungen einhergeht. Dabei geht es nicht nur um militärische Unterstützung, sondern insbesondere auch um rechtliche Unterstützung.

B. Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Angleichung der ukrainischen Gesetzgebung an die Anforderungen und Standards der EU ist ein sehr wichtiger und schwieriger Weg, bei dem es für ukrainische Juristen wichtig ist, mit europäischen Partnern zusammenzuarbeiten, die das EU-Recht genau kennen und bereit sind, ihre Erfahrungen weiterzugeben.

Derzeit gibt es immer mehr wichtige Initiativen und Projekte, die darauf abzielen, die Ukraine bei der Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht zu unterstützen. Solche Projekte haben unterschiedliche Plattformen, aber ein gemeinsames Ziel. Insbesondere läuft in Deutschland seit Juli 2022 ein Projekt des Ostinstituts Wismar mit Hilfe und Unterstützung der Volkswagen-Stiftung und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, in dessen Rahmen Wissenschaftler aus der Ukraine an der Entwicklung von Gesetzesinitiativen arbeiten, deren Umsetzung ein wichtiger Schritt für den Beitritt der Ukraine zur EU ist.

Der Wert solcher Projekte liegt in der Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs und der gemeinsamen Arbeit von Juristen aus der Ukraine und Deutschland an neuen Gesetzesinitiativen

² Siehe dazu Text des Assoziierungsübereinkommens unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/ukraine/#association>, sowie die entsprechende Assoziierungsagenda.

I. Entwicklung von Mechanismen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Ein wichtiger Arbeitsbereich im Rahmen der oben genannten Projekte ist die Umsetzung der einschlägigen internationalen Standards im Bereich der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, insbesondere der Standards der Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing (FATF)³ und der Standards, die den von der Union angenommenen Standards entsprechen. Die Verpflichtung der Ukraine zur Umsetzung dieser Normen ist in Art. 20 des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine einerseits und der Europäischen Union, der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 27.06.2014 festgelegt.

II. Zielsetzungen der neuen Geldwäscheregelungen, Abwehrmaßnahme gegen Russland

Es sei darauf hingewiesen, dass die Ukraine so schnell wie möglich wirksame Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus (im Folgenden: AML/CFT) einführen muss, und zwar nicht nur im Hinblick auf die europäische Integration, sondern auch zur Stabilisierung des öffentlichen Verwaltungssystems und zur Stärkung des Finanzsystems als Lebensgrundlage des Staates, da die groß angelegte Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine nicht nur militärische Aktionen und die Besetzung eines Teils des Landesgebiets umfasst, sondern auch terroristische Handlungen, die auf die Einschüchterung der Zivilbevölkerung und die Zerstörung der Infrastruktur abzielen.

Die entscheidende Rolle der AML/CFT-Gesetzgebung für die EU wird am besten in der Präambel der ersten Richtlinie des Europarates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zur Geldwäsche (91/308/EWG) vom 19. Juni 1991 beschrieben, in der es heißt:

- Das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche kann die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, zum Schutz ihrer Finanzsysteme Maßnahmen zu ergreifen, die mit den Zielen der Vollendung des Binnenmarktes unvereinbar sein könnten;
- Geldwäscher können die Freiheit des Kapitalverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs im einheitlichen Finanzraum nutzen, um ihre kriminellen Aktivitäten zu erleichtern, wenn nicht bestimmte Koordinierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden;
- Geldwäsche trägt zum Wachstum der organisierten Kriminalität im Allgemeinen und des Drogenhandels im Besonderen bei;

³ Die Financial Action Task Force (FATF) ist die weltweite Überwachungsbehörde für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die zwischenstaatliche Einrichtung setzt internationale Standards, die darauf abzielen, diese illegalen Aktivitäten und den Schaden, den sie der Gesellschaft zufügen, zu verhindern. Als politisches Entscheidungsgremium arbeitet die FATF daran, den notwendigen politischen Willen zu erzeugen, um nationale Gesetzes- und Regulierungsreformen in diesen Bereichen herbeizuführen, siehe <https://www.fatf-gafi.org/about/>

- Geldwäsche wird in der Regel auf internationaler Ebene betrieben, so dass die kriminelle Herkunft des Kapitals besser verschleiert werden kann; dabei ist zu bedenken, dass Maßnahmen, die ausschließlich auf nationaler Ebene ergriffen werden, ohne die internationale politische Koordinierung und Zusammenarbeit zu berücksichtigen, nur sehr begrenzt wirksam sind.

Die Gewährleistung der Übereinstimmung der nationalen Gesetzgebung mit den internationalen Standards im Bereich der Prävention und Bekämpfung der Legalisierung (Geldwäsche) von Erträgen aus Straftaten, der Finanzierung des Terrorismus und der Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist daher eine vorrangige und vorrangige Richtung der gesetzgeberischen Tätigkeit in der Ukraine, die eine Untersuchung erfordert:

- den aktuellen Stand der gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Ukraine und der EU;
- der derzeitige Stand der Einhaltung der ukrainischen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der Prozess ihrer Angleichung an den EU-Besitzstand.

C. Stand des Prozesses zur Gewährleistung der Übereinstimmung der nationalen AML/CFT-Gesetzgebung mit internationalen Standards und die Bedeutung der deutschen Erfahrungen

Gemäß Artikel 48 des Warschauer Konvention⁴ wird die ordnungsgemäße Durchführung der Bestimmungen des Abkommens durch die Vertragsparteien von der Konferenz der Vertragsparteien (COP)⁵ überwacht. Diese Aufgabe sollte der COP anhand der öffentlichen Berichte des Sachverständigenausschusses des Europarats für die Bewertung der Geldwäschebekämpfung und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (MONEYVAL)⁶ und der FATF über die Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in den jeweiligen Ländern sowie anhand regelmäßiger Fragebögen zur Selbsteinschätzung wahrnehmen.

Das Überwachungsverfahren sollte sich nur auf diejenigen Bestimmungen des Übereinkommens beziehen, die nicht in anderen einschlägigen internationalen Standards enthalten sind und nicht Gegenstand gegenseitiger Evaluierungen durch die FATF oder MONEYVAL sind.

In seinem Bericht vom Juni 2020 hat der Sachverständigenausschuss für die Bewertung der Geldwäschebekämpfung und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (MONEYVAL) festgestellt,

⁴ Übereinkommens des Europarates über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Warschauer Konvention) vom 16. Mai 2005, <https://rm.coe.int/168075f4b0>.

⁵ Vertragsstaatenkonferenz (englisch Conference of the Parties, COP; französisch Conférence des Parties, CP) ist im Völkerrecht das höchste Gremium einer internationalen Konvention.

⁶ Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism; <https://www.coe.int/en/web/moneyval>.

inwieweit die ukrainische Gesetzgebung den FATF-Empfehlungen entspricht, und eine Einteilung bestimmter Rechtsfragen nach dem Grad der Übereinstimmung mit den FATF-Empfehlungen in die folgenden Gruppen vorgenommen: "entspricht den Empfehlungen", "entspricht weitgehend den Empfehlungen", "entspricht teilweise den Empfehlungen".

Am problematischsten für die ukrainischen Rechtsvorschriften ist die letzte Gruppe von Fragen, die als "teilweise konform" definiert ist. Zu diesen Themen gehören insbesondere gezielte Finanzsanktionen gegen Terrorismus und Terrorismusfinanzierung sowie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, neue Technologien, Transparenz und wirtschaftliches Eigentum an juristischen Personen, Regulierung und Überwachung bestimmter Nicht-Finanzinstitute und Berufe sowie Statistiken.

D. Kooperation und Erfahrungsaustausch bei der Regelsetzung mit westlichen Partnern

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die deutschen Erfahrungen mit der Regelsetzung im Zusammenhang mit den FATF-Empfehlungen als Orientierungspunkt genommen werden könnten, da nach den jüngsten Berichten des Sachverständigenausschusses zur Begutachtung der Geldwäschebekämpfung und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (MONEYVAL) in Deutschland diese Gruppen von Rechtsverhältnissen als "weitgehend konform" definiert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Arbeiten zur Entwicklung dieser Initiativen gerade erst begonnen haben. Wenn wir jetzt über solche Arbeitsschritte wie die Detaillierung des Rechtsrahmens im Zusammenhang mit den Kommentaren von MONEYVAL zu den oben genannten Empfehlungen sprechen (Beantwortung der Frage, wie das Problem derzeit geregelt ist; Identifizierung der Normen, die geändert oder ergänzt werden müssen, einschließlich der Suche nach alternativen gesetzlichen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Anwendung bestehender gesetzlicher Bestimmungen verursachen), ist es auch wichtig, andere Länder als Deutschland zu identifizieren, die bei den FATF-Empfehlungen besser abschneiden, und ihre Erfahrungen bei der Regelsetzung im Zusammenhang mit den Kriterien zu analysieren, Erst nach einer gründlichen Untersuchung dieser Aspekte können wir über die Entwicklung des Hauptteils des Gesetzentwurfs sprechen.

In Anbetracht der Vielzahl der von der Ukraine erwarteten Rechtsvorschriften ist es wichtig, die ukrainisch-europäische Zusammenarbeit zu verstärken und die Zahl der Projekte und Arbeitsgruppen zu erhöhen, die effektiv an neuen Gesetzesinitiativen arbeiten können.

In der Präambel des Abkommens heißt es, dass die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration der Ukraine mit der Europäischen Union von den Fortschritten bei der Umsetzung dieses Abkommens sowie von den Erfolgen der Ukraine bei der Wahrung der gemeinsamen Werte und den Fortschritten bei der Annäherung an die EU im politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bereich abhängen wird. Unter den heutigen Bedingungen und Realitäten beweist die Ukraine nicht nur, dass sie die gemeinsamen Werte achtet, sondern kämpft und verteidigt sie auch um den Preis von

Tausenden von Menschenleben und Millionen von zerstörten Schicksalen und zählt dabei auf die zuverlässige militärische, politische und rechtliche Unterstützung der EU.

E. Rechtsangleichung am Beispiel des Geldwäschegesetzes

im Folgenden sei am Beispiel des Geldwäschegesetzes ein kurzer Blick darauf geworfen, wie die Rechtsangleichung funktionieren kann.

I. Bisherige ukrainische Regelungen

Die folgenden Beispiele mögen illustrieren, an welchen Regelungen zurzeit gearbeitet wird.

1. Der derzeitige Wortlaut von Artikel 22 des Gesetzes über die Geldwäsche Nr. 361⁷ sieht die Verpflichtung zum sofortigen Einfrieren von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Terrorismus und seiner Finanzierung, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Finanzierung nur für Personen vor, die der primären Finanzüberwachung unterliegen.

2. Der derzeitige Wortlaut von Artikel 1 Absatz 3 Satz 3 des Gesetzes über die Geldwäsche Nr. 361 legt fest, dass die Verpflichtung zum Einfrieren von Vermögenswerten nur noch für Vermögenswerte gilt, die sich direkt oder indirekt im Eigentum einer bestimmten Person befinden, sowie für Vermögenswerte, die von diesen Vermögenswerten stammen. Das heißt, diese Definition ist auf Eigentum beschränkt und umfasst keine Vermögenswerte, die von der bestimmten Person in anderweitiger Weise kontrolliert werden.

3. Der derzeitige Wortlaut von Artikel 22 des Gesetzes über die Geldwäsche Nr. 361 erlaubt es, alle "gewinnbringenden Finanztransaktionen" auf dem Konto des Kunden durchzuführen und die auf das Konto eingezahlten Geldbeträge einzufrieren.

II. Probleme in der Praxis

Die bisherigen Regelungen Waffenproblem in der Praxis auf als da sind:

1. MONEYVAL macht diesbezüglich darauf aufmerksam, dass eine solche Verpflichtung nicht nur für die Subjekte der primären Finanzüberwachung, sondern auch für alle natürlichen und juristischen Personen in der Ukraine gelten sollte.

2. Die FATF-Empfehlung Nr. 6 verlangt, dass die Anforderung zum Einfrieren von Vermögenswerten für alle Gelder oder sonstigen Vermögenswerte gilt, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen befinden, und nicht nur für solche, die mit einer bestimmten terroristischen Handlung, einem Plan oder einer Bedrohung in Zusammenhang stehen.

3. Die praktische Schwierigkeit liegt im Fehlen eines Mechanismus für Geschäfte im Rahmen von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor der Entscheidung über das Einfrieren von

⁷ Gesetzes Nr. 361: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n590>.

Konten entstanden sind. Darüber hinaus wies MONEYVAL darauf hin, dass es kein ausdrückliches Verbot für Bürger oder beliebige Personen sowie Institutionen (mit Ausnahme von SPFM) gibt, bestimmten Personen oder Institutionen keinen Zugang zu Geldern oder anderen Vermögenswerten, wirtschaftlichen Ressourcen, oder Finanz- wie anderen verwandten Dienstleistungen zu gewähren.

Infolgedessen sieht das nationale Rechtssystem zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aufgrund der genannten Mängel in der Praxis keine umfassende Sperrung von Vermögenswerten von Personen vor, die an illegalen Aktivitäten beteiligt sind, was die Wirksamkeit der Bekämpfung solcher Phänomene wie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht beeinträchtigt.

III. Einzuführende Neuerungen

Es wurde eine erhebliche Erweiterung des Kreises der Personen vorgeschlagen (also alle natürlichen und juristischen Personen), auf die die Verpflichtung zum sofortigen Einfrieren von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Terrorismus und seiner Finanzierung, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und seiner Finanzierung Anwendung finden kann.

Es wird ferner vorgeschlagen, den Begriff der „Vermögenswerte“ zu ändern und ihn in einem viel breiteren Sinne zu verstehen, ohne Bezugnahme auf Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer bestimmten terroristischen Handlung, einem Plan oder einer Bedrohung. Es geht hierbei darum, die Möglichkeit vorzusehen, alle Gelder oder sonstigen Vermögenswerte einzufrieren, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen befinden.

Es wird vorgeschlagen, einen Mechanismus zum Einfrieren von Geldern vorzusehen, die im Rahmen von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen eingegangen bzw. hinterlegt wurden, die vor der Entscheidung über das Einfrieren von Konten entstanden sind.

Es gibt weitere zahlreiche Bemängelungen von MONEYVAL zu Lücken in der nationalen Gesetzgebung, die durch die Einführung von Vorschriften behoben werden sollen, die gemäß den Beobachtungen von MONEYVAL Verfahren im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß den FATF-Empfehlungen zu regeln wären.

©Ostinstitut Wismar, 2022
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751