

Entwurf des neuen Gesetzes über Maßnahmen gegen die Geldwäsche – einige Problempunkte

Am 10.05.2017 wurde auf der Internetseite des Ministerrates der Entwurf eines grundsätzlich neuen Gesetzes über Maßnahmen gegen die Geldwäsche (kurz Geldwäschegesetz) veröffentlicht und zur Debatte gestellt. Ziel des neuen Gesetzes ist es, einen überarbeiteten Rahmen zum Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu schaffen (vgl. hierzu Richtlinie 2015/849/EU¹ (4. Europäische Geldwäsche-Richtlinie)).

An dieser Stelle seien in erster Linie der internationale sowie im Besonderen der politische Wille der EU-Staaten zu begrüßen, damit moderne und effizientere Methoden gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung entwickelt und anschließend implementiert werden.

Zugleich hängt aber eine erfolgreiche Anwendung der in der 4. Europäischen Geldwäsche-Richtlinie vorgeschriebenen Regularien und Verordnungen weitgehend auch davon ab, wie die Vorschriften der EU-Richtlinie in den jeweils nationalen Gesetzen konkret umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sei festzuhalten, dass die 4. Europäische Geldwäsche-Richtlinie in einigen Aspekten einen gesetzlichen „Rahmen“ bildet, der es dem nationalen Gesetzgeber zugleich ermöglicht, in bestimmten Grenzen etwas freizügiger die entsprechenden Vorschriften zu implementieren und entsprechend zu vervollkommen. Diese Tatsache allein lässt die Gesetzesvorschriften sowie die zugrundeliegende Gesetzestechnik des neuen Gesetzes über Maßnahmen gegen die Geldwäsche umso bedeutender erscheinen in den Bemühungen, die durch die Richtlinie 2015/849/EU verfolgten Ziele zu erreichen, und somit auch die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung effizienter zu gestalten.

¹ RICHTLINIE (EU) 2015/849 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission.

ATTORNEYS AT LAW

VLADIMIR PENKOV
IVAN MARKOV
SVETLIN ADRIANOV
MILENA GAIDARSKA
SVETOSLAV DIMITROV
DIMITAR SLAVCHEV
ROMAN STOYANOV
ALEXANDER STEFANOV
NIKOLAY CVETANOV
LACHEZAR RAICHEV
JIVKO SEDLARSKI
SMILENA HRUSANOVA
RADOST GEORGIEVA
VELYANA HRISTOVA
ATANAS VALOV
YURA MINCHEVA
MARIA PASHALIEVA
YORDAN POLITOV
RALITSA TIHOVA
VASILENA GORANOVA
EMIL LUKAEV
KOYCHO MARINOV
LILIYA HADZHIYSKA
ASEN APOSTOLOV
LORA GEORGIEVA
PLAMEN VALKANOV
PLAMEN ASPARUHOV
EMIL PEEV
KRASYO GEORGIEV
OGNYAN MOUTEV
RALITSA BARASHKA
GEORGI VALKOV
VENELIN URDEV
MAGDALENA OVCHAROVA
EVGENI NIKOLOV
MIROSLAV HRISTOV
ANTONIA STRESHKOVA
PENCHO MILKOV
NIKOLAY KOSHNICHAROV

OFFICES IN BULGARIA

SOFIA, BURGAS, VARNA,
RUSE, LOVETICH, PLEVEN,
STARA ZAGORA

MAIN OFFICE

13B, Tintyava Str., Floor 6
1113 Sofia, Bulgaria
Tel. (+359 2) 971 39 35
Fax (+359 2) 971 11 91
lawyers@penkov-markov.eu
www.penkov-markov.eu

PENKOV-MARKOV & PARTNERS

ATTORNEYS AT LAW
Registration № 18246/2007,
Sofia City Court
UIC 175413957
LIC PENKOV-MARKOV &
PARTNERS AD
Administrative and
coordination support
Registration № 4016/1990
UIC 202651136

UNICREDIT BULBANK AD

BIC: UNCRBGSF
BG66UNCR70001505933679 (BGN)
BG17UNCR70001505934076 (EUR)

EUROBANK BULGARIA

BIC: BPBIBGSF
BG59BPBI88981820002562 (BGN)
BG75BPBI88981820002565 (EUR)



In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass der so vorliegende Gesetzesentwurf gewissermaßen mit anderen nationalen und europäischen Gesetzen kollidiert. Zum anderen lassen sich auch einige interne Unklarheiten und textuelle Widersprüche in dem Gesetzestext selbst feststellen, die es zu korrigieren und zu präzisieren gilt, noch bevor das Gesetz von der Volksversammlung (Parlament) der Republik Bulgarien verabschiedet wird.

Ähnliche terminologische Widersprüche liegen bei zwei grundlegenden Begriffen vor, die in dem neuen Gesetzesentwurf immer wieder verwendet werden: „Geschäftsbeziehung“ und „gelegentliche Transaktion bzw. Geschäft“ (*entsprechend eingeführt durch § 1 Ziff. 2 u. Ziff. 3 der Zusätzlichen Bestimmungen zu dem Geldwäschegesetz*). Während sich die Definition „Geschäftsbeziehung“ im Gesetz *de facto* auf die Definition in der Richtlinie 2015/849/EU beruft, lässt sich dies über den Begriff „gelegentliche Transaktion bzw. Geschäft“ (*occasional transaction*) nicht sagen. Unklarheit schafft weiterhin auch die Tatsache, dass das bulgarische Geldwäschegesetz den Begriff, der dort definiert und implementiert wird, nicht durchgängig und konsequent verwendet – im Gesetz erscheint einmal „Tätigung von Zufallstransaktionen oder –geschäften“ dann nur „Transaktion oder Geschäfte“ etc. Auch wenn diese Unstimmigkeiten (und in erster Linie die Bedeutung und die Reichweite von „zufällig /gelegentlich“) auf den ersten Blick mit großer Wahrscheinlichkeit auf eine unpräzise Gesetzestechnik zurückzuführen wären, ist es dennoch wichtig, dass dieser Begriff konkretisiert und vereinheitlicht wird angesichts seiner außerordentlichen Bedeutung im Rahmen der Gesetzesanwendung. Gleiches gilt auch für die Endfassung des Dokuments – ansonsten wären diverse Deutungen möglich, welche die Arbeit der verpflichteten Personen als auch der Aufsichtsbehörden, welche den rechtmäßigen Vollzug der gesetzlichen Vorschriften kontrollieren, maßgeblich erschweren.

Die weiter oben genannten Begriffe - „Geschäftsbeziehungen“ und „gelegentliche Transaktion bzw. Geschäft“ – bleiben weiterhin vage in Bezug auf die Anforderungen an die Identifikation natürlicher Personen bei den Fernabsatzdienstleistungen, darunter bei dem Fernabsatz von Finanzdienstleistungen (vgl. Art 53 Abs.7).

Bei der Deutung der beiden Begriffe lässt sich nur schwer abschätzen, ob die Identifikation der natürlichen Person bei jedem Geschäft, das gewerbsmäßig durch ein Finanzinstitut, welches den Fernabsatz abwickelt, zu vollziehen ist. Wird eine konservative Herangehensweise angenommen, so dass bei jedem gewerbsmäßig abgewickelten Geschäft seitens eines Finanzinstituts eine Identifikation stattzufinden hat, würde dies bedeuten, dass die Vorschriften von Art. 53 Abs. 7 des



Geldwäschegesetzes alle natürlichen Personen betreffen, die einen Fernabsatz von Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, so dass in jedem Einzelfall eine Identifikation stattzufinden hat.

Dem Text der genannten Vorschrift zufolge müsste für die Identifikation von natürlichen Personen in Fällen, wenn diese in Abwesenheit der zu identifizierenden Person stattfindet, jedes Mal eine von einem bulgarischen Notar beglaubigte Kopie eines offiziellen Identitätsdokuments (Personalausweises) vorgelegt werden. Wenn davon ausländische natürliche Personen oder bulgarische natürliche Personen, die sich auf dem Territorium eines Drittlandes aufhalten, betroffen sind, ist es möglich, dass die Identifikation durch Vorlage der Kopie eines offiziellen Identitätsdokuments erfolgt, das durch die konsularische Vertretung vor Ort beglaubigt und mit einer Apostille versehen wird.

Weiterhin sei betont, dass die 4. Europäische Geldwäsche-Richtlinie keine derartige Regelung vorsieht. Die Einführung der so beschriebenen Regeln würde die Leistung derartiger Dienstleistungen zum einen erschweren und andererseits die Personen, welche einen Fernabsatz von Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, zusätzlich finanziell belasten. Zugleich wären auch die genannten Dienstleister einmal rechtlich benachteiligt im Vergleich zu Dienstleistern, welche die gleichen Dienstleistungen mit der körperlichen Anwesenheit der Personen, welche die Dienstleistung in Anspruch nehmen, anbieten, und zum anderen gegenüber Anbietern ähnlicher Dienstleistungen in anderen Mitgliedsländern der EU oder des EWR, in deren Gesetzen eine ähnliche Vorschrift fehlt.

Die Verabschiedung der Vorschrift in dieser Fassung würde in weiterem Sinne auch zahlreichen anderen Verordnungen des EU-Rechts widersprechen (vgl. hierzu die Richtlinie 2000/31/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Richtlinie 2002/65/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher). Im Rahmen des Binnenmarkts liegt es im Interesse der Verbraucher, gleichen Zugang zum breitestmöglichen Angebot an Finanzdienstleistungen zu haben, die in der Gemeinschaft verfügbar sind, damit sie sich für die Leistungen entscheiden können, die ihren Bedürfnissen am ehesten entsprechen, ohne einer Diskriminierung gleich welcher Art ausgesetzt zu sein. Hierzu: Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und

der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

Die 4. Europäische Geldwäsche-Richtlinie sieht eine individuelle Risikobewertung auf der Grundlage der sog. nationalen Risikobewertung für Steuerpflichtige vor (vgl. Kapitel 7 des neuen Gesetzentwurfs). Somit bleibt es den beaufsichtigten Unternehmen in gewissen Grenzen freigestellt zu bestimmen, welche Kunden, Geschäftsbeziehungen, Transaktionen oder Geschäfte als bedenklich einzustufen sowie bei welchen eine detailliertere Identifikation der Teilnehmer vorzunehmen ist. In diesem Zusammenhang ist eine zuverlässige Kontrolle der Tätigkeit dieser Personen durch die Aufsichtsbehörden zu gewährleisten. Der bulgarische Gesetzentwurf sieht keine Frist für die Ausfertigung von Kriterien für eine nationale Risikobewertung vor, was höchstwahrscheinlich auf die Verzögerung bei der Ausfertigung einer solchen Bewertung auf Unionsebene zurückzuführen ist. Dies führt zu Unklarheiten bezüglich der Grundlagen, auf denen die verpflichteten Personen ihre eigenen Risikobewertungen anzufertigen haben und dies reflektiert wiederum auf eine grundsätzliche Vagheit des gesamten Mechanismus, dem das System zur Anwendung der Maßnahmen gegen Geldwäsche für jede einzelne Person Folge zu leisten hat.

Das *Gesetz über Maßnahmen gegen die Geldwäsche* definiert *in praxi* das „bulgarische“ Wachsamkeits-Niveau in Anbetracht all derjenigen EU-Staaten, welche die genannte Richtlinie umsetzen. Der Text des neuen Gesetzes setzt voraus, dass es sich quasi zwangsläufig ergibt, dass eine bulgarische verpflichtete Person ganz allgemein seine Kunden dahingehend zu identifizieren hat, ob es sich dabei um den tatsächlichen Eigentümer – die juristische Person, handelt oder nicht. Er wird zudem von ihnen Informationen erheben müssen in Bezug auf das Ziel und das Wesen ihrer Beziehungen im Lande (sog. komplexe Kundenprüfungen, diversifiziert als erweiterte und vereinfachte Prüfungen), wogegen eine andere verpflichtete Person, der in einem anderen Land ansässig ist, nicht gleichermaßen auskunftspflichtig wäre.

Ein Beispiel: die sog. PEPs (politisch exponierte Personen) – als solche definiert der Text des bulgarischen Gesetzes Personen wie Bürgermeister von Gemeinden und Stadtbezirken sowie ihre Stellvertreter, aber auch Vorsitzende von Gemeinderäten (Stadtverwaltungen). Als verbundene Personen zu solch bekannten politischen Persönlichkeiten gelten auch Verwandte in der Seitenlinie und deren Ehegatten. Die 4. Europäische Geldwäsche-Richtlinie erfasst diesen Personenkreis nicht ausdrücklich. Die vergleichsweise strengere Reglementierung des bulgarischen Gesetzgebers würde *in praxi* die sowieso schwierige Aufgabe zur Identifikation einer großen Zahl



bekannter Persönlichkeiten aus der Politik und deren näheres Umfeld, wie auf europäischer Ebene festgelegt, zusätzlich erschweren.

Bedenklich sind auch einige Texte aus dem Gesetz über Maßnahmen gegen die Geldwäsche, die zu einer widersprüchlichen Anwendung der derzeit gültigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften verleiten. So z. B. könnte die Verpflichtung zur Weitergabe von Informationen seitens einer verpflichteten Person, die nicht einzugrenzen wäre mit der Begründung des „Dienst-, Berufs- oder sonstiges Geheimnis“, u. U. eine Verletzung der gesetzlich festgeschriebenen Verpflichtungen der beaufsichtigten Personen, so auch eine Verletzung des Bankgeheimnisses (im Sinne von Art. 96 Abs. 5 ; Art. 111 Abs. 1 und Art. 115 Abs. 7 Gesetz über Maßnahmen gegen die Geldwäsche) zur Folge haben. Das Verfahren zur Offenlegung von Angaben, die als Bankgeheimnis eingestuft werden, ist in dem Gesetz über die Kreditinstitute ausführlich geregelt. Hierfür ist auch eine vorherige richterliche Genehmigung erforderlich. In diesem Sinne ist die Einführung neuer Mechanismen und Verfahren erforderlich, damit Mitarbeiter der Nationalen Sicherheitsbehörde (SANS) diese anfordern können, wobei derzeit jedoch keinerlei Sicherheitsgarantien für einen korrekten Umgang mit dieser Information gegeben sind und die Vertraulichkeit demzufolge gefährdet wäre.

Im Kontext obiger Ausführungen sei darauf verwiesen, dass der Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen gegen die Geldwäsche einige allgemeine Formulierungen verwendet, welche unterschiedliche Deutungen zulassen, und somit eine Unsicherheit bei der Anwendung von Regelungen möglich ist. So z. B. sind die verpflichteten Personen gefordert, „angemessene“ Maßnahmen für eine Ausweitung der komplexen Kundenprüfung anzuwenden, aber das Gesetz definiert diesen Begriff nirgends. Es sieht auch keinerlei Kriterien dafür vor, welche der Maßnahmen als angemessen oder nicht angemessen einzustufen sind. Dies wiederum ist eine Voraussetzung für eine uneinheitliche und inkonsequente Praxis bei verpflichteten Personen, die im Grunde eine ähnliche Tätigkeit ausführen, für die aber Maßnahmen unterschiedlicher Strenge bezüglich einer komplexen Prüfung gelten.

Der so analysierte Text eines Geldwäschegesetzes ist als Entwurf einer gesetzlichen Regelung zu betrachten. Es bleibt abzuwarten, welche der o. g. Unstimmigkeiten innerstaatlichen sowie gesamteuropäischen Rechts in Betracht gezogen und korrigiert werden, ehe dann die endgültige Verabschiedung des Gesetzes über Maßnahmen gegen die Geldwäsche durch das Parlament der Republik Bulgarien stattfindet.

Assen Apostolov