



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. November 2004 (30.11)
(OR. en)**

**14180/3/04
REV 3**

LIMITE

**JAI 417
ECOFIN 351
EF 45
RELEX 489
COTER 73**

VERMERK

des	Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission
für den	AStV/Rat
<u>Betr.:</u>	Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Einleitung

1. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 17./18. Juni 2004 den Rat aufgefordert, bis Dezember 2004 ein kohärentes Gesamtkonzept für eine noch schärfere Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu entwickeln. Mit der vorliegenden Strategie, die vom Rat auf der Grundlage von gemeinsamen Vorschlägen des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission erstellt wurde, soll dieser Aufforderung entsprochen werden.
2. Die EU hat bereits in erheblichem Umfang Arbeit zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung geleistet, und zwar sowohl auf eigene Initiative als auch in Form der Umsetzung von Übereinkommen und Resolutionen der VN und von Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF). Weitere Einzelheiten zu dem bisher Erreichten sowie zusätzliche Vorschläge für Maßnahmen der EU sind den Mitteilungen der Kommission zur Prävention und

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung¹ und zu bestimmten Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität² sowie dem informatorischen Vermerk zu entnehmen, den der Koordinator für die Terrorismusbekämpfung dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) vorgelegt hat³. Ferner gibt es einen separaten Bericht an den Europäischen Rat über die Umsetzung des überarbeiteten EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung, der auch einschlägige Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umfasst⁴.

3. Die vorliegende Strategie hat zum Ziel, vor dem Hintergrund sich verändernder Trends (die zum Teil auf das Handeln der EU und internationale Maßnahmen zurückzuführen sind) einen kritischen Überblick über unsere bisherigen Maßnahmen zu geben. Ausgehend von diesem Überblick werden Empfehlungen dazu gegeben, wie die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Einklang mit dem genannten Mandat des Europäischen Rates auf horizontaler Ebene weiter verstärkt werden können. Das am 22. September 2004 unter niederländischem Vorsitz veranstaltete Seminar zur Terrorismusfinanzierung hat einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Strategie geleistet.

Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

4. Die Identifizierung und die Unterbrechung der Mechanismen, mit denen der Terrorismus finanziert wird, sind zentraler Bestandteil unserer Gesamtbemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus. Mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung werden nicht nur die Finanzströme für die Terroristen reduziert und ihre Aktivitäten unterbrochen, sondern es können dabei auch höchst wichtige Erkenntnisse über die Terroristen und ihre Netze gewonnen werden, wodurch sich wiederum für Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeiten verbessern, erfolgreiche Ermittlungen durchzuführen. Die Wirksamkeit solcher Maßnahmen lässt sich daher nicht allein an den eingefrorenen oder eingezogenen Beträgen messen. Die Auswirkungen, die diese Maßnahmen auf Terrornetze und ihre Vorgehensweise gehabt haben, muss genauso berücksichtigt werden wie die politische Wirkung eines von der EU in ihrer Gesamtheit gefassten Beschlusses, eine Gruppe zur Terrorgruppe oder eine Einzelperson zum Terroristen zu erklären.

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung mithilfe von Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Förderung der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen. KOM(2004) 700 vom 20.10.2004.

² Zusammen mit einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei terroristischen Straftaten vorgelegte Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind. Dok. 8200/04 (KOM(2004) 221).

³ Dok. 10971/04.

⁴ Dok. 14330/1/04.

5. Die internationalen Maßnahmen nach dem 11. September konzentrierten sich zunächst auf große Geldströme im offiziellen Finanzsektor und auf Terrorgruppen und einzelne Terroristen sowie auf Nichtregierungsorganisationen, die verdächtigt wurden, unter dem Deckmantel der Wohltätigkeit den Terrorismus mit zu finanzieren. Die EU hat nach Maßgabe von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates Listen von an terroristischen Handlungen beteiligten Personen oder Gruppen erstellt, deren Vermögenswerte eingefroren werden müssen¹. Finanztransaktionen an oder von Personen, die auf der Liste stehen, sind verboten. Die Aufnahme – insbesondere von Gruppen – in eine Liste hat eindeutig eine wichtige politische und psychologische Wirkung. Ferner haben Sanktionsmaßnahmen die Möglichkeiten von Terroristen und terroristischen Organisationen zum Missbrauch des Finanzsektors eingeschränkt und es bestimmten Organisationen erschwert, Gelder zu erlangen und zu transferieren. Die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten umzusetzen, erfordert allerdings große Anstrengungen von Seiten der Finanzinstitute. Außerdem lässt sich nicht leicht feststellen, ob Maßnahmen dieser Art die Fähigkeit von Terroristen zur Ausführung von Anschlägen wesentlich beeinflussen.

6. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Aufnahme in eine Liste nicht die einzig mögliche Reaktion bei einem Verdacht auf Beteiligung an Terroranschlägen ist. Zuweilen werden sich die Regierungen entscheiden müssen, ob sie Gruppen oder Personen öffentlich als terroristisch benennen oder ob sie ihre Aktivitäten (einschließlich Finanztransaktionen) aufspüren wollen. Diese Entscheidung wird von der Einschätzung der Frage abhängen, welche Maßnahme für die Bekämpfung des Terrorismus in dieser bestimmten Situation am wirkungsvollsten ist. Die bei der Aufspürung gewonnenen Erkenntnisse können nützlicher sein als die politische oder finanzielle Wirkung der Benennung. Selbstverständlich schließen sich das Einfrieren von Vermögenswerten und das Aufspüren von Aktivitäten nicht gegenseitig aus.

¹ Es gibt zwei EU-Listen. Der Gemeinsame Standpunkt 2002/402 und die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates (ABl. L 139 vom 29.5.2002, S. 9) betreffen die im Anschluss an die Resolution 1267(1999) des Sicherheitsrates erstellte Liste; der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP des Rates (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 93) und die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70) beziehen sich auf die Liste, die der Rat im Anschluss an die Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates der VN erstellt hat.

7. Der Übergang vom Einfrieren von Vermögenswerten als vorrangig politische Maßnahme gegen Regierungen oder mit ihnen verbundene Personen (das ursprüngliche Ziel der meisten VN- und EU-Sanktionsregelungen vor dem 11. September) zum Einfrieren von Vermögenswerten als eine auf Terroristen und Terrorgruppen ausgerichtete präventive Maßnahme hat eine Reihe rechtlicher Fragen aufgeworfen. Sie erstrecken sich auf die anzuwendenden Kriterien und die für das Einfrieren durch Verwaltungsbehörden erforderlichen Beweise, das Verhältnis zwischen dem Einfrieren durch Verwaltungsbehörden und dem Einfrieren durch Justizbehörden, die Beschlagnahme und Einziehung bis hin zu Fragen eines ordentlichen Verfahrens, des Vorhandenseins von Mechanismen zur Streichung von Einträgen aus der Liste und der Rolle von Intelligence beim Verfahren der Benennung als terroristisch. Diese Fragen müssen genauer betrachtet werden, darunter auch die Frage, wie weit die Handlungsbefugnisse der Gemeinschaft und der EU in diesen Bereichen gehen. Es wird geprüft werden, wie das Verfahren der Benennung weiter verbessert werden kann.
8. Der Finanzsektor hat neben seiner Tätigkeit gemäß den von der VN oder der EU beschlossenen restriktiven Maßnahmen eine weiter gefasste Rolle bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Dass Finanzinstitute Mitteilung über verdächtige oder ungewöhnliche Aktivitäten machen, die auf Transaktionen zur Finanzierung von Terrorismus hindeuten könnten, ist ein wichtiger Bestandteil eines effizienten Systems zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Eine Priorität des Rates ist die Annahme und Umsetzung einer neuen Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche, mit der der Geltungsbereich der Mitteilungspflicht auch auf Transaktionen ausgeweitet werden soll, die in Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung stehen könnten (dritte Geldwäsche-Richtlinie, mit der die Integrität des Finanzsystems und das Funktionieren des Binnenmarktes gesichert werden soll).
9. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es Unterschiede zwischen der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und damit auch zwischen den Methoden gibt, mit denen einschlägige verdächtige Transaktionen mit hoher Wahrscheinlichkeit zutreffend identifiziert werden können. Für Terroristen stellt die Beschaffung von Mitteln keinen Selbstzweck dar, sondern ist ein Werkzeug für die Ausführung eines Terroranschlags. Untersuchungen zeigen, dass die Beträge, die zur Ausführung selbst eines größeren Anschlags benötigt werden, relativ gering sind. Die Kosten für den 11. September werden von der "9/11 Commission" der US-Regierung auf 400.000 bis 500.000 \$ geschätzt, während die Anschläge von Madrid etwa 10.000 \$ gekostet haben sollen¹. Bei der Geldwäsche geht es im Allgemeinen um wesentlich

¹ Bericht des Sanktionsüberwachungsteams der VN gemäß der Resolution 1526 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (S/2004/679), S. 12.

größere Beträge als bei der Terrorismusfinanzierung und außerdem ist die Geldwäsche selbst das Ziel, da sie eine freie Verwendung der Erträge aus Straftaten ermöglicht. Ermittlungen zu einer verdächtigen Transaktion können durchaus auch auf die Spur des Straftäters führen. Bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hingegen ist es nicht unbedingt möglich, eine bestimmte Transaktion als potenziell terrorismusbezogen zu identifizieren. Damit Mitteilungen zu einem wirksamen Instrument werden und damit sichergestellt wird, dass die Ermittlungen angemessen ausgerichtet werden, sollte die große Bedeutung des Feed-backs und der Beiträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste zu Fragen der Terrorismusfinanzierung anerkannt werden. Die "Financial Intelligence Units" (FIUs) sowie die Strafverfolgungsbehörden, die Nachrichten- und Sicherheitsdienste und -organisationen wie Europol und Eurojust können in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen.

10. Die Methoden der Terrorismusfinanzierung scheinen sich seit dem 11. September verändert zu haben, was zum Teil auf die gestiegene internationale Aufmerksamkeit für den Bankensektor und auf eine stärkere Regulierung dieses Sektors ganz generell als Folge der Tätigkeit der FATF zurückzuführen ist. Es liegen Erkenntnisse vor, die darauf hinweisen, dass das offizielle Bankensystem nun weniger benutzt wird. Das heißt, dass Terroristen möglicherweise nach Alternativen suchen, um Mittel zu transferieren, z.B. Geldkurierere und informelle Geldüberweisungssysteme wie Hawala. Die Kommission erarbeitet gegenwärtig einen Entwurf für eine Richtlinie über einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Zahlungen im Binnenmarkt, mit der u.a. die einheitliche Umsetzung der Sonderempfehlung VI der FATF in Gemeinschaftsrecht gewährleistet werden soll. Die geplanten Vorschriften sehen die Registrierung des Auftraggebers vor (Einführung einer besonderen Lizenz) und werden dem Risikoprofil der Dienstleister Rechnung tragen (Aufstellung von maßgeschneiderten Aufsichtsvorgaben).
11. Eine andere Geldtransfermethode zur Terrorismusfinanzierung ist der grenzüberschreitende Transport von Bargeld und ähnlichen Instrumenten durch Einzelpersonen. Es müssen geeignete Techniken entwickelt werden, um derartige Transporte aufzudecken. Außerdem muss dringend ein geeigneter EU-Rechtsakt zu dem Problem des Einsatzes von Geldkurierern angenommen werden. Die auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom November 2004 erzielte politische Einigung über den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Überwachung flüssiger Mittel, die in die oder aus der Gemeinschaft verbracht werden¹, ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt und die Annahme dieser Verordnung stellt für den Rat eine Priorität dar.

¹ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen. Dok. 10404/02 (KOM(2002)328).

Die Tatsache, dass in großem Maßstab Geschäfte mit Barzahlungen getätigt werden, ist ein der Terrorismusfinanzierung zugute kommender Schwachpunkt, mit dem man sich bislang kaum befasst hat. Es ist allerdings darauf zu achten, dass Maßnahmen, mit denen der freie Kapitalverkehr eingeschränkt wird, angemessen und gerechtfertigt sind. [Der Vorschlag für eine dritte Geldwäsche-Richtlinie sieht vor, den Präventionsmechanismus des Systems zur Bekämpfung der Geldwäsche auf alle Barzahlungen für Waren im Wert von über 15.000 EUR auszudehnen; er sollte so bald wie möglich angenommen werden.] *Die endgültige Fassung dieses Satzes hängt vom Ergebnis der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 7. Dezember ab.*

12. Erhöhte Transparenz und bessere Verfolgbarkeit der Mittel werden ebenso wichtig sein wie eine intensivere Zusammenarbeit und verstärkte Bemühungen um erweiterte Möglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden zur Durchführung von Finanzermittlungen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die Strafverfolgungsbehörden über die Ressourcen verfügen, Finanzermittlungsfähigkeiten zu entwickeln, dank denen sie finanzielle Spuren bis zu der Person zurückzuverfolgen vermögen, die die Gelder bereitstellt, und dank denen sie in der anderen Richtung den Spuren bis zu den Terrorzellen zu folgen vermögen. Finanzermittlungen müssen in den Mitgliedstaaten Vorrang erhalten und sollten bei allen strafrechtlichen Ermittlungen zu terrorismusverdächtigen Personen zur Routine werden. Es liegen Erkenntnisse vor, die darauf hinweisen, dass viele Terrorzellen nicht so sehr von der finanziellen Unterstützung externer Geldgeber abhängig sind, sondern sich vielmehr selbst finanzieren, entweder durch Kleinkriminalität (z.B. Drogenkriminalität, Kreditkartenbetrug, Fälschung, Mobiltelefonbetrug und Leistungsmissbrauch) oder mit legalen Mitteln wie Einkommen aus einem Arbeitsverhältnis oder Sozialleistungen. Es wird daher sehr wichtig sein, die Muster der Terrorismusfinanzierung und die Verbindung zu kriminellen Aktivitäten kontinuierlich zu analysieren, insbesondere durch die umfassende Nutzung der Analysefähigkeiten von Europol und seiner Task Force "Terrorismusbekämpfung".
13. Die FATF und andere internationale Gremien haben die Notwendigkeit betont, den gemeinnützigen Sektor vor potenziellem Missbrauch zu schützen, indem u.a. für angemessene Maßnahmen in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht gesorgt wird. Es gibt zunehmend Hinweise darauf, dass Schwachstellen im gemeinnützigen Sektor für die Terrorismusfinanzierung ausgenutzt worden sind. Da gemeinnützige Organisationen im Allgemeinen und Wohltätigkeitsorganisationen im Besonderen häufig ein internationales Profil haben, müssen ergänzend zu nationalen Maßnahmen internationale Lösungen – insbesondere auf EU-Ebene – gefunden werden. Bei weiteren Arbeiten in diesem Bereich sollte die bereits von der FATF geleistete Arbeit berücksichtigt werden. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Gefahr des Missbrauchs nicht auf den gemeinnützigen Bereich beschränkt ist, sondern darüber hinausgeht und alle juristischen Personen anlangt.

14. Neben der Frage, ob neue Instrumente erforderlich sind, muss auch die Wirksamkeit der bereits vorhandenen Instrumente, insbesondere der in dem überarbeiteten EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus enthaltenen Instrumente, geprüft werden. Die EU hat einen soliden Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in der EU geschaffen, der wesentlich zu unserer Fähigkeit beiträgt, die Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. Einige Mitgliedstaaten müssen allerdings noch die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit dieser Rahmen umfassend genutzt werden kann. So werden z.B. durch das Protokoll zum Rechtshilfeübereinkommen aus dem Jahr 2000 ein System für Ersuchen um Auskünfte über Bankkonten und Bankgeschäfte eingeführt und Regeln für die Überwachung von Bankgeschäften festgelegt, doch haben bisher erst drei Mitgliedstaaten dieses Protokoll ratifiziert.

Über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten wurde im Juni 2002 eine politische Einigung erzielt, aber er wurde bislang noch nicht förmlich angenommen. Einem vor kurzem vorgelegten Bericht der Kommission¹ ist zu entnehmen, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung noch nicht in geeigneter Weise umgesetzt hat. Der Eurojust-Beschluss vom 28. Februar 2002 ist nicht in allen Mitgliedstaaten effektiv umgesetzt worden. Außerdem müssen einige Mitgliedstaaten noch das VN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ratifizieren. Eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten würde die Glaubwürdigkeit der EU erhöhen, wenn sie zur Umsetzung durch Drittländer aufruft.

Künftiges Vorgehen

15. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die politischen Strategien und Verfahrensweisen der EU trotz der Fortschritte bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auch künftig kontinuierlich überprüft werden müssen, um sicherzustellen, dass sie den aktuellen Entwicklungen im Bereich der Terrorismusfinanzierung weiterhin entsprechen. Es wird vielleicht erforderlich sein, vorhandene Instrumente zu verbessern oder neue Instrumente zu entwickeln, um neuen Trends zu begegnen. Auf jeden Fall muss dafür gesorgt werden, dass der richtige

¹ Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung. Dok. 10528/04 (KOM(2004) 409)

Rechtsrahmen vorhanden ist, dass die Zusammenarbeit erleichtert wird und dass auf nationaler Ebene die notwendigen Schritte unternommen werden, damit dieser Rahmen genutzt werden kann. In diesem Zusammenhang muss sichergestellt werden, dass bei den Rechtsinstrumenten, über die derzeit in der EU beraten wird, rasch Fortschritte erzielt werden; dies gilt z.B. für den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zu den Einziehungsentscheidungen (der voraussichtlich Ende 2004 angenommen wird) sowie für die rechtzeitige Umsetzung bereits angenommener Beschlüsse wie dem Rahmenbeschluss zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen (Frist: August 2005).

16. Ferner muss dafür gesorgt werden, dass sich unsere Maßnahmen auf Intelligence stützen. Auf nationaler, auf EU- und auf internationaler Ebene müssen geeignete Mechanismen für den Informationsaustausch vorhanden sein, damit zielgerichtetere und effizientere Finanzermittlungen möglich werden. Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei terroristischen Straftaten, durch den die an der Terrorismusbekämpfung beteiligten Dienste der Mitgliedstaaten sowie Europol und Eurojust Zugang zu vollständigsten und aktuellsten Informationen erhalten, sowie der Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen, haben für den Europäischen Rat Vorrang. Der Rat wird sein Bestes tun, damit diese Rechtsakte rasch angenommen werden. Die im Bereich der Sammlung elektronischer Beweismittel geleistete Arbeit ist für eine erfolgreiche Verfolgung der Terrorismusfinanzierung von allergrößter Bedeutung. Im Rahmen eines auf europäischer Ebene finanzierten Projekts namens "CTOSE"¹ soll eine Grundlage für bewährte Praktiken zur Sammlung, Untersuchung, Speicherung und Darstellung elektronischer Beweismittel entwickelt werden, um die Verwendung elektronischer Beweismittel in Gerichtsverfahren zu erleichtern.
17. Die Finanzinstitute spielen eine zentrale Rolle bei der Erleichterung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, insbesondere durch die Überprüfung der Identität ihrer Kunden. Es muss darüber nachgedacht werden, welche weiteren Schritte unternommen werden können, um zu verhindern, dass Personen unter falschem Namen ein Konto eröffnen oder sonstige Geschäfte tätigen. Es könnte insbesondere für Finanzinstitute von Nutzen sein, einen – wie auch immer gearteten – Zugang zu in Datenbanken gespeicherten oder in anderer Form verfügbaren Informationen über Muster von EU- (oder anderen) Identitätsdokumenten, einschließlich Beispielen für gefälschte Papiere, zu erhalten. Eine Gegenprüfung vorgelegter Dokumente könnte den Behörden und den Finanzinstituten dabei helfen, eventuelle Fälschungen zu ermitteln. Die derzeit bei den Vereinten Nationen laufenden Arbeiten zum so genannten Identitätsdiebstahl sollten aufmerksam verfolgt werden.

¹ Cyber Tools On-line Search for Evidence; <http://www.ctose.org>

18. Ein großer Teil der politischen Strategie der EU im Bereich Terrorismusfinanzierung geht mittlerweile auf die Financial Action Task Force (FATF) zurück. Die EU sollte weiterhin eine aktive Rolle in der FATF wahrnehmen, um sicherzustellen, dass die Arbeit der FATF mit den Prioritäten der EU in Einklang steht. Nach erfolgter Erweiterung sind im Augenblick nur 15 der EU-Mitgliedstaaten Mitglieder der FATF. Damit wird es umso notwendiger, in der EU für ein hohes Maß an Abstimmung zu Fragen zu sorgen, die gerade in der FATF erörtert werden.
19. Außerdem gilt es zu beachten, dass Terroristen in dem Maße, in dem sich die Kontrollen in Europa verschärfen, nach Mitteln und Wegen da suchen werden, wo die Regulierung bzw. die Aufsicht am wenigsten ausgeprägt ist. Daher muss die EU der internationalen Dimension der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung größere Aufmerksamkeit schenken. Sie muss weiterhin auf die universelle Ratifizierung und Umsetzung der einschlägigen Übereinkommen und Resolutionen der VN, insbesondere des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, hinarbeiten und Drittländern verstärkt Hilfestellung bei dieser Aufgabe leisten.

Empfehlungen

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung muss gezielter erfolgen und auf einem Intelligence-gestützten Konzept und einem verbesserten Informationsaustausch zwischen öffentlichem Sektor und privatem Sektor sowie innerhalb dieser Sektoren beruhen.

20. Die EU sollte bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ein Intelligence-gestütztes Konzept verfolgen. Der Informationsaustausch mit und zwischen nationalen FIUs und anderen zuständigen Stellen sollte verbessert werden, so auch durch das FIU-NET, damit die FIUs und andere zuständige Behörden den Finanzinstituten mehr Rückmeldungen zu passenden Zielobjekten für Berichte über verdächtige oder ungewöhnliche Transaktionen geben können und die FIUs und andere zuständige Behörden Zugang zu einschlägigen Daten von Finanzinstituten erhalten, wobei den entsprechenden Datenschutzfragen und einzelstaatlichem Recht Rechnung zu tragen ist. Alle Mitgliedstaaten sollten bis Ende 2005 voll einsatzfähige Mitglieder des FIU-NET werden.

21. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die geeigneten nationalen Strukturen bestehen, damit die erforderliche Koordination und der erforderliche Informationsaustausch zwischen Nachrichten-/Sicherheitsdiensten, FIUs und anderen zuständigen öffentlichen Stellen, den Staatsanwaltschaften und anderen Strafverfolgungsbehörden, Finanzinspektoren und Finanzinstituten des privaten Sektors erfolgen. Dieses Zusammenspiel ist unerlässlich, damit Ermittlungen zielgerecht geführt werden können und zu einer wirksamen Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung führen. Die Kommission wird ersucht, eine Studie über die bewährten Vorgehensweisen in Europa auf diesem Gebiet durchzuführen und vor dem Hintergrund der Studie einen Bericht über mögliche Verbesserungen der Koordinierungsstrukturen vorzulegen.
22. Die Kommission und Europol werden ersucht, im Benehmen mit der Wirtschaft die Frage möglicher zusätzlicher Mechanismen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zu prüfen, die den Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsdienststellen/Nachrichtendiensten und dem privaten Sektor erleichtern würden. Eine derartige Zusammenarbeit sollte die zentrale Rolle der FIUs bei ihren Kontakten mit dem privaten Sektor nicht schwächen und den entsprechenden Datenschutzfragen Rechnung tragen. Dem Rat sollte bis Ende 2005 Bericht erstattet werden.
23. Die Kommission wird ersucht, zu prüfen, ob es möglich ist, den Strafverfolgungsbehörden und dem privaten Sektor einen – wie auch immer gearteten – Zugang zu bestehenden Informationsquellen der EU über Muster von EU- (oder anderen) Identitätsdokumenten einschließlich Mustern gefälschter Dokumente zu gewähren. Zweck eines solchen Zugangs wäre eine Gegenprüfung vorgelegter Dokumente, damit Behörden und die Wirtschaft dabei unterstützt würden, etwaige Fälschungen als solche zu erkennen.
24. Die Kommission wird ersucht, ihre Arbeit im Zusammenhang mit der Erhebung elektronischer Beweismittel zu intensivieren und dem Rat bis Ende 2005 Bericht zu erstatten.

Mechanismen für die Benennung von Terroristen und das Einfrieren von Vermögensgegenständen sollten kontinuierlich überprüft werden, damit ihre Wirksamkeit verbessert wird.

25. Ein wirkungsvolles Einfrieren von Vermögensgegenständen setzt voraus, dass alle Mitgliedstaaten Anstrengungen unternehmen, damit die Benennung von Terroristen auf der Grundlage fundierter Erkenntnisse und Informationen der zuständigen Behörden erfolgt; dabei sind die EU-Kriterien für das Einfrieren einzuhalten, ist der oben empfohlene verbesserte Informationsaustausch heranzuziehen und ist der Rechtsschutz zu achten. Ein größeres Augenmerk sollte auf Deckorganisationen, gemeinnützige Organisationen und Einzelpersonen sowie auf die Probleme im Zusammenhang mit der Umbenennung von Organisationen gerichtet werden. Der Rat wird zusammen mit der Kommission prüfen, ob der Rechtsrahmen hinsichtlich dieser Fragestellungen verstärkt werden kann.
26. Die EU muss weiterhin überwachen, wie die restriktiven Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögensgegenständen auf nationaler Ebene umgesetzt werden, damit ihre Wirksamkeit verbessert wird. Die Empfehlungen in dem Papier über bewährte Vorgehensweisen¹, das die Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen ausarbeitet und das nationale Regelungen und Verfahren für die Durchführung von Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögensgegenständen betrifft, werden in diesem Zusammenhang von Belang sein und sollten von der Gruppe auch künftig überprüft werden. Der Dialog und, sofern angezeigt, die Zusammenarbeit mit Finanzinstituten des privaten Sektors und anderen einschlägigen Wirtschaftsbeteiligten sollten fortgeführt werden. Die erfolgreiche Erstellung der elektronischen konsolidierten Liste gezielter Finanzsanktionen der EU (electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List - e-CTFSL) ist ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit. Die Beratungen über die Verbesserung der Identifizierungsinformationen über die Zielpersonen und -organisationen für Einfriermaßnahmen sollten fortgesetzt werden.
27. Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Einfrieren wie die Kriterien für ein Einfrieren, das effizienteste Verhältnis zwischen präventivem Einfrieren durch Benennung und gerichtlichem Einfrieren/gerichtlicher Beschlagnahme im Hinblick auf die Einziehung als strafrechtliche Sanktion, Fragen im Zusammenhang mit einem gerechten Verfahren und Rechtsschutz und Verfahren für die Streichung von Einträgen aus einer Liste sollten weiter geprüft werden; die Verfahren für ein Einfrieren sollten verbessert werden, wenn sich dies als angezeigt erweist.

¹ Dok. 13851/1/04.

Es sollte ein Instrumentarium entwickelt werden, mit dem sich die Rückverfolgbarkeit und die Transparenz von Vermögensbewegungen verbessern lassen, um die Anfälligkeit rechtmäßiger wirtschaftlicher oder gemeinnütziger Tätigkeiten für einen Mißbrauch durch Terroristen, terroristische Organisationen und jene, die Terrorismus finanzieren, insbesondere mit Blick auf die über den informellen Bankensektor und über gemeinnützige Organisationen laufenden Transaktionen zu verringern.

28. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Rechtsvorschriften, Fachwissen über Finanzermittlungen und Finanzierung von Finanzermittlungen als Technik der Strafverfolgung und wesentlichen Bestandteil aller kriminalpolizeilicher und/oder gerichtlicher Ermittlungen gegen Terrorverdächtige gewährleisten und fördern.
29. Die Kommission und Europol werden ersucht, ihre Arbeit im Hinblick auf die Förderung gemeinsamer Mindeststandards in der EU für die Ausbildung in Finanzermittlungen zu beschleunigen. Die EPA sollte in vollem Umfang in diesen Prozess einbezogen werden.
30. Der Rat hat es sich zur Aufgabe gemacht, so schnell wie möglich einen gemeinsamen Standpunkt zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festzulegen, und er ruft das Europäische Parlament auf, diese Richtlinie ebenfalls vorrangig zu prüfen.
31. Der Rat wird daran arbeiten, so schnell wie möglich einen gemeinsamen Standpunkt zum Vorschlag für eine Verordnung über die Überwachung der Bewegungen flüssiger Mittel an den Außengrenzen festzulegen, und ruft das Europäische Parlament auf, seine zweite Lesung dieser Verordnung so schnell wie möglich abzuschließen.
32. Die Kommission wird aufgerufen, so schnell wie möglich einen Vorschlag für eine Verordnung über Geldtransfers vorzulegen und dabei den Beratungen der FATF Rechnung zu tragen, damit die Sonderempfehlung VII der FATF umgesetzt wird. Bei dem Vorschlag sollte insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Daten berücksichtigt werden, dass sich mehr und mehr herausstellt, dass Terroranschläge mit relativ kleinen Geldsummen organisiert werden können. Die endgültige Annahme der Verordnung sollte ein vorrangiges Ziel sein.

33. Die Kommission wird ersucht, so schnell wie möglich, spätestens aber Mitte 2005, einen Vorschlag für eine Richtlinie über einen neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt zu unterbreiten, damit unter anderem die Sonderempfehlung VI in Gemeinschaftsrecht umgesetzt wird.
34. Im Hinblick auf die uneingeschränkte Umsetzung der Sonderempfehlung VIII der FATF und als Anschlussmaßnahme zu den Schlussfolgerungen, die der Rat in der kombinierten Zusammensetzung "Wirtschaft und Finanzen" und "Justiz und Inneres" auf seiner Tagung vom Oktober 2001 gezogen hat, wird die Kommission ersucht zu prüfen, ob zusätzlich zu den auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen auch auf EU-Ebene Maßnahmen erforderlich sind, und zwar insbesondere hinsichtlich der Transparenz juristischer Personen im gemeinnützigen Bereich, damit die Anfälligkeit dieses Sektors für einen Missbrauch für Terrorismusfinanzierung verringert wird. Dem Rat sollte bis Ende 2005 Bericht erstattet werden.

Die aktuellen Trends bei der Terrorismusfinanzierung sollten kontinuierlich analysiert werden, einschließlich Verbindungen mit kriminellen Aktivitäten, damit geeignete Gegenmaßnahmen konzipiert/angepasst werden können.

35. Das Gemeinsame Lagezentrum (SitCen) wird ersucht, bis Mai 2005 über Trends bei der Terrorismusfinanzierung Bericht zu erstatten, damit der Rat in die Lage versetzt wird, erforderlichenfalls seine Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bis Juni 2005 zu aktualisieren.
36. Europol, und insbesondere die Europol-Task Force zur Terrorismusbekämpfung, wird ersucht, dem Rat bis Mai 2005 über Verbindungen zwischen der Terrorismusfinanzierung und anderen kriminellen Aktivitäten Bericht zu erstatten, damit der Rat in die Lage versetzt wird, erforderlichenfalls seine Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bis Juni 2005 zu aktualisieren.

Durch eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Gremien sollte die EU die internationale Dimension ihres Vorgehens zur Terrorismusbekämpfung stärken, insbesondere durch einen intensiveren Dialog und größere technische Unterstützung.

37. Die EU sollte sich weiterhin dafür einsetzen, dass sich alle zum Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, zur Resolution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und zu anderen einschlägigen Übereinkommen und Resolutionen bekennen und diese uneingeschränkt umsetzen. Diese Thematik sollte im politischen Dialog auf allen Ebenen mit denjenigen Ländern angesprochen werden, die diese Regelwerke nicht ratifiziert oder nicht in vollem Umfang umgesetzt haben. Der Rat wird Kernbotschaften zu Fragen der Terrorismusfinanzierung für einschlägige Zusammenkünfte ausarbeiten, die im Rahmen des politischen Dialogs insbesondere mit den Ländern, die von der GASP-Arbeitsgruppe "Terrorismus" (COTER) als vorrangige Länder benannt wurden, stattfinden.

38. Die EU sollte weiterhin zu allen Fragen, die die Finanzierung von Terrorismus betreffen, eng mit der Financial Action Task Force sowie FATF-ähnlichen Gremien zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, dass FATF-Standards weltweit angenommen werden. Der Vorsitz und die Kommission werden ersucht, dafür zu sorgen, dass in der FATF eine abgestimmte Position der EU zur Terrorismusfinanzierung vertreten wird.
39. Die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und anderen weltweit tätigen Partnern bei der Verhütung der Terrorismusfinanzierung ist nach wie vor unerlässlich. Das Vorgehen zur Umsetzung der Erklärung der EU und der USA vom 26. Juni 2004 zum Kampf gegen den Terrorismus sollte fortgesetzt werden.
40. Technische Unterstützung wird entscheidend sein, um die Fähigkeit zur Terrorismusbekämpfung zentraler Länder, insbesondere der Länder, die von der GASP-Arbeitsgruppe "Terrorismus" (COTER) als vorrangige Länder benannt wurden, zu verbessern. Unterstützung kann erforderlich sein, um wirkungsvolle Regelungen für das Einfrieren von Vermögensgegenständen zu schaffen und umzusetzen und zentrale Meldestellen (FIUs) einzurichten, ihr Personal zu schulen und IT-Systeme und Ermittlungsmethoden zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten und die Kommission werden ersucht, in Zusammenarbeit mit anderen Gebern, insbesondere den Vereinten Nationen, dem IWF und der Weltbank, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Fähigkeiten zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu verbessern.
41. Der Rat wird im Benehmen mit der Kommission überlegen, ob eine unabhängige Prüfung der Bemühungen der EU zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Auftrag gegeben werden kann und wie die gegenwärtige Strategie diese Bemühungen in Anbetracht der 9 Sonderempfehlungen der FATF zur Terrorismusfinanzierung verstärken wird.
42. Der Koordinator für die Terrorismusbekämpfung sollte in Zusammenarbeit mit der Kommission säulenübergreifend für Folgemaßnahmen zu der oben genannten Strategie sorgen und dem AStV alle sechs Monate (oder erforderlichenfalls häufiger) Bericht erstatten. Er sollte dem AStV seinen ersten Bericht bis Ende Juni 2005 vorlegen.