



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 3. Juni 2010 (11.06)
(OR. en)**

10182/10

LIMITE

**JAI 471
ECOFIN 302
EF 48
RELEX 456
ENFOPOL 147
COTER 46**

VERMERK

des	Koordinators für die Terrorismusbekämpfung
für den	AStV
<u>Betr.:</u>	Bericht über die Umsetzung der überarbeiteten Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung

Im Rahmen der überarbeiteten Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung, die der Rat auf seiner Tagung vom 24./25. Juli 2008¹ angenommen hat, erhielt der Koordinator für die Terrorismusbekämpfung (nachstehend "Koordinator" genannt) den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Kommission säulenübergreifend für Folgemaßnahmen zu der überarbeiteten Strategie zu sorgen.

In dem vorliegenden Bericht, der in Zusammenarbeit mit der Kommission erstellt wurde, werden die Fortschritte aufgeführt, die seit dem letzten Bericht, der dem AStV im Mai 2009 vorgelegt wurde², bei der Umsetzung der Empfehlungen der überarbeiteten Strategie erreicht wurden.

¹ 11778/1/08 REV 1.

² 8864/1/09 REV 1.

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung wurde in der vom Europäischen Rat am 15. Dezember 2005 angenommenen Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung¹ als ein zentraler Bereich bei der Bekämpfung des Terrorismus herausgestellt. Sie ist ebenfalls integraler Bestandteil des vom AStV am 13. Februar 2006 gebilligten Aktionsplans der EU zur Terrorismusbekämpfung², in dem sie unter den weiter zu verfolgenden Themen aufgelistet ist.

Empfehlung 1 – Überwachung

In der überarbeiteten Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung werden verschiedene wichtige Rechtsakte aufgeführt, deren wirksame Umsetzung überwacht werden wird. Von besonderer Bedeutung ist die Richtlinie 2005/60/EG³ zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (**3. Geldwäscherichtlinie**), die am 15. Dezember 2005 in Kraft getreten ist und bis zum 15. Dezember 2007 umzusetzen war. Derzeit müssen noch zwei EU-Mitgliedstaaten (FR und IE) die Umsetzung zum Abschluss bringen. Die vollständige Umsetzung soll Ende 2010 vollzogen sein. Während die Kommission von IE noch keine Mitteilung über die Umsetzung erhalten hat, hat FR die Umsetzung teilweise notifiziert.

In Sitzungen des Ausschusses zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung hat die Kommission wiederholt betont, dass diese Mitgliedstaaten die Umsetzung beschleunigen müssen. Gegen IE, BE, ES, FR, PL und SE wurden Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung eingeleitet. In diesen Verfahren sind Urteile gegen ES⁴, IE⁵ und BE⁶ ergangen.

Außerdem hat die Kommission im Februar 2010 eine externe Studie über die Durchführung der 3. Geldwäscherichtlinie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse voraussichtlich Ende 2010 vorliegen werden.

¹ 14469/4/05 REV 4.

² 5771/1/06 REV 1.

³ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

⁴ EuGH, Rechtssache C-504/08, Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 24. September 2009 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien.

⁵ EuGH, Rechtssache C-549/08, Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 1. Oktober 2009 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Irland.

⁶ EuGH, Rechtssache C-574/08, Urteil des Gerichtshofs (Siebte Kammer) vom 16. Juli 2009 – Kommission gegen Belgien.

Die Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden (**Verordnung über die Überwachung von Barmitteln**)¹, ergänzt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die Anwendung dieser Verordnung seit Juni 2007 in der Arbeitsgruppe "Überwachung von Barmitteln" überwacht. Diese Arbeitsgruppe hat nicht nur ein Handbuch für Leitlinien zur Überwachung von Barmitteln erstellt, sondern sie wurde mit dem allgemeinen Auftrag eingesetzt, einen kontinuierlichen Austausch über bewährte Verfahren und die Harmonisierung der Durchführung zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Es ist geplant, dass die Kommission Mitte 2010 einen Evaluierungsbericht über die Anwendung der Verordnung über die Überwachung von Barmitteln annimmt.

Im Anschluss an die Anerkennung der EU als supranationale Behörde im Rahmen der FATF-Sonderempfehlung IX über Bargeldkontrollen an den Grenzen haben die Kommission und die Mitgliedstaaten in der FATF erfolgreich ein zweistufiges Konzept für die Bewertung einer supranationalen Behörde für die Sonderempfehlung IX erörtert. Daraus hat sich ergeben, dass in einer ersten Phase der künftigen Bewertungen der Einhaltung der Sonderempfehlung IX eine Überprüfung des einschlägigen EU-Rechts durchgeführt wird. In der zweiten Phase wird eine vollständige Bewertung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung der Sonderempfehlung IX vorgenommen. Dieses zweistufige Konzept wird einer fairen und einheitlicheren Bewertung und Durchführung der Sonderempfehlung IX durch die Mitgliedstaaten förderlich sein.

Die Kommission wird die Verwendung der vorhandenen einschlägigen Datenaustauschsysteme durch die Mitgliedstaaten weiter vorantreiben und fördern wie beispielsweise des Aktennachweissystems für Zollzwecke (ANS) und des gemeinsamen Systems für das Risikomanagement bei Zollkontrollen – Risiko-Informationsformulars, um den in der Sonderempfehlung IX genannten wesentlichen Kriterien für den Informationsaustausch und die Risikoanalyse voll und ganz zu entsprechen. Die Kommission wird sicherstellen, dass der Zugang zum ANS durch eine gesicherte Internetverbindung auf die nationalen Behörden ausgedehnt wird, die für die Bekämpfung der Geldwäsche nach Artikel 21 der Richtlinie 2005/60/EG (FIU) zuständig sind. Außerdem ist die Weiterentwicklung des Zollinformationssystems (ZIS) für die Sammlung von Daten über zurückgehaltene, beschlagnahmte oder eingezogene Barmittel geplant.

¹ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9.

Der **Beschluss 2007/845/JI des Rates**¹ wurde im Dezember 2007 verabschiedet. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einrichtung oder Benennung **nationaler Vermögensabschöpfungsstellen**, die durch eine vertiefte Zusammenarbeit dazu beitragen, dass EU-weit Erträge aus Straftaten, einschließlich terroristischer Handlungen, möglichst schnell aufgespürt werden. Der Beschluss sollte von den Mitgliedstaaten bis Dezember 2008 durchgeführt werden, aber bisher haben erst 16 Mitgliedstaaten der Kommission und dem Generalsekretariat des Rates die von ihnen benannten Vermögensabschöpfungsstellen mitgeteilt, während der Rechtsakt bis heute erst von einem Mitgliedstaat durchgeführt wurde.

Die Bedeutung einer vertieften Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen wurde im Stockholmer Programm erneut betont, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission dazu aufgerufen werden, den Austausch bewährter Präventions- und Strafverfolgungspraktiken im Rahmen des Netzes der Vermögensabschöpfungsstellen zu fördern.

Am 20. November 2008 hat die Kommission eine Mitteilung (KOM(2008) 766) über die Erträge aus organisierter Kriminalität angenommen, in der zehn strategische Prioritäten für ein härteres Durchgreifen gegen die organisierte Kriminalität vorgeschlagen werden, die auf einer verstärkten Einziehung und Beschlagnahme von Vermögensgegenständen beruhen. In dieser Hinsicht werden in der Mitteilung auch Initiativen für eine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten sowie zur Schaffung neuer Werkzeuge für die Ermittlung und das Aufspüren von Vermögensgegenständen gefordert. In der Mitteilung wird vorgeschlagen, dass die Vermögensabschöpfungsstellen der EU sich im Rahmen einer informellen Plattform regelmäßig treffen sollten, um einen effizienten Informationsaustausch sowie wirksame Koordination und Zusammenarbeit sicherzustellen.

Seit dem letzten Bericht hat die Kommission vier Treffen dieser informellen Plattform (im Mai und November 2009 sowie im März und Mai 2010) abgehalten, um Fragen im Zusammenhang mit der Ermittlung und dem Aufspüren von Vermögensgegenständen zu erörtern und die Ergebnisse einer Studie der Kommission über die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten bei der strafrechtlichen Einziehung vorzustellen.

¹ ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 103.

Empfehlung 2 – Gefährdungsanalyse

Das SitCen hat dem Rat und der Kommission weiterhin regelmäßige Analysen der Bedrohungslage bei der Terrorismusfinanzierung vorgelegt. Außerdem setzen das SitCEN und Europol ihre Zusammenarbeit fort, und Europol leistet regelmäßig Beiträge zu Ersuchen des SitCen.

Im Juni 2010 wird Europol einen Bericht über die Finanzierung des Terrorismus durch Straftaten vorlegen, der sich auf den Zeitraum Oktober 2008 bis Oktober 2009 erstreckt. Wie der Lagebericht 2008 zur Terrorismusfinanzierung beruht auch dieser Bericht auf den Beiträgen der Mitgliedstaaten und wird diesen zugeleitet werden. Der Bericht hebt insbesondere Mängel bei der Überwachung von Barmitteln hervor. Da in den Schlussfolgerungen dieser Berichte auf Mängel und bewährte Vorgehensweisen eingegangen wird, können sie die Ausarbeitung von nationalen Strategien und Maßnahmen auf EU-Ebene unterstützen.

Empfehlung 3 – Neue Entwicklungen

Die Richtlinie 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt ("**Zahlungsdiensterichtlinie**")¹ musste bis zum 1. November 2009 umgesetzt werden. Derzeit haben zwar die meisten Mitgliedstaaten alle Bestimmungen der Richtlinie rechtzeitig umgesetzt, in sechs Mitgliedstaaten müssen jedoch noch alle oder einige Bestimmungen umgesetzt werden.

- In vier Mitgliedstaaten sind noch zusätzliche oder sekundäre Rechtsvorschriften erforderlich, um einige wenige Bestimmungen umzusetzen, die in erster Linie mit den aufsichtsrechtlichen Auflagen für Zahlungsinstitute (Rumänien) oder Informationspflichten (Spanien) oder den Auflagen zur Bekämpfung der Geldwäsche (Zypern) zusammenhängen.
- In Griechenland, Schweden und Polen müssen noch alle Bestimmungen der Zahlungsdiensterichtlinie umgesetzt werden. Diese Mitgliedstaaten dürften den Umsetzungsprozess jedoch 2010 zum Abschluss bringen.

¹ ABl. L 319/1 vom 5.12.2007, S. 1.

Die Kommissionsdienststellen haben die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung durch Umsetzungs-Workshops ("Payment Services Directive Transposition Group") oder andere Maßnahmen unterstützt, die die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie gewährleisten sollten. Dank der bei diesen Workshops gesammelten mündlichen Informationen und später eingegangenen schriftlichen Informationen konnten die Kommissionsdienststellen die für die Öffentlichkeit verfügbaren Informationen aktualisieren, einschließlich einer Liste von Fragen und Antworten, die praktische Leitlinien für eine einheitliche Auslegung der meisten Bestimmungen der Zahlungsdiensterichtlinie bieten, auf der Website der Kommission¹. Die 3L3-Geldwäsche-Taskforce der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden befasst sich derzeit mit der Wechselwirkung zwischen den Auflagen der Zahlungsdiensterichtlinie und der Bekämpfung der Geldwäsche in Bezug auf die Zuweisung von Befugnissen in speziellen Fällen grenzüberschreitender Zahlungsdienste (z.B. Finanztransferdienste durch Makler). Diese Frage wird auch im Ausschuss zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, der FIU-Plattform der EU und in der Gruppe für die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie erörtert.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten aufgerufen sind, die Zahlungsdiensterichtlinie dergestalt umzusetzen, dass die Kontrolle über Anbieter von Finanztransferdiensten verstärkt wird und potenzielle Geldgeber des Terrorismus von der Nutzung solcher Dienste abgeschreckt werden.

Die FATF-Arbeitsgruppe zu Typologien hat ein Projektteam über **Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch neue Zahlungsweisen** eingesetzt, und die Kommissionsdienststellen nehmen aktiv an der Arbeit dieses Teams teil. Das Projekt soll bis Oktober 2010 abgeschlossen sein, und der Bericht des Projektteams soll sich auf drei Kategorien neuer Zahlungsweisen erstrecken, nämlich vorausbezahlte Karten, Online-Zahlungen und Zahlungen per Mobiltelefon. Anfang Juni 2010 wird der Gruppe ein Textentwurf zur Beratung vorgelegt. Anhand dieser Arbeiten wird die Kommission untersuchen, ob und wenn ja welche weiteren Schritte erforderlich sind, um der Gefahr eines möglichen Missbrauchs dieser neuen und alternativen Zahlungssysteme zur Terrorismusfinanzierung zu begegnen.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/transposition_en.htm

Was die **Anfälligkeit des Wertpapiersektors für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** betrifft, so hat die FATF im Oktober 2009 einen Bericht¹ veröffentlicht. Zwar kommt sie darin zu dem Schluss, dass die ihr vorliegenden Erkenntnisse nicht darauf hindeuten, dass die Wertpapierbranche an der Terrorismusfinanzierung beteiligt ist, weist jedoch darauf hin, dass es nach wie vor ein ernst zu nehmendes Risiko gibt. Dies liege insbesondere daran, dass undurchsichtige Unternehmensstrukturen und/oder gemeinnützige Einrichtungen in Verbindung mit dem Transfer von Vermögenswerten über Wertpapiere genutzt werden könnten.

Die **neue Richtlinie 2009/110/EG² über die Tätigkeit von E-Geld-Instituten** ("neue E-Geld-Richtlinie") ist am 30. Oktober 2009 in Kraft getreten und muss von den Mitgliedstaaten bis zum 30. April 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. An diesem Tag wird sie die Richtlinie aus dem Jahr 2000 ersetzen. Die neue E-Geld-Richtlinie hat einen präziseren Geltungsbereich und enthält klare Begriffsbestimmungen sowie eine bessere Aufsichtsregelung und gewährleistet dabei gleichzeitig faire Wettbewerbsbedingungen für alle Dienstleister und ein hohes Maß an Verbraucherschutz. So schreibt sie höhere Obergrenzen für die Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten gemäß der 3. Geldwäscherichtlinie vor; nach deren Artikel 11 Absatz 5 Buchstabe d können die Mitgliedstaaten nämlich gestatten, dass elektronisches Geld bis zu einem bestimmten Betrag dem System ohne Überprüfung zugeführt wird. Für nicht wieder aufladbare Datenträger wird die Obergrenze (von derzeit 150) auf 250 EUR angehoben. Die Mitgliedstaaten haben zudem die Möglichkeit, diese Obergrenze für rein nationale Zahlungsvorgänge auf bis zu 500 EU anzuheben, entsprechend einer vergleichbaren Regelung für Kleinbetragszahlungen in der Richtlinie über Zahlungsdienste. Für wieder aufladbare Datenträger wird an der geltenden Obergrenze (2500 EUR) festgehalten.

Angesichts der Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinie über Zahlungsdienste wurde eine mit der Umsetzung der E-Geld-Richtlinie befasste Gruppe eingesetzt, die bereits zweimal zusammengetreten ist.

¹ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/31/43948586.pdf>

² ABl. L 267 vom 10.10.2009, S. 7.

Die **Financial Action Task Force (FATF)** hat in Anbetracht des bevorstehenden Endes der **dritten Runde der gegenseitigen Evaluierung**, die sie für ihre Mitgliedstaaten durchführt und die voraussichtlich bis Mitte 2011 abgeschlossen sein wird, damit begonnen, die internationalen Grundsätze, auf denen die Regelungen gegen Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung in der Welt beruhen, gezielt zu überprüfen. Auf diese Weise will sie in Erfahrung bringen, wo es neue oder sich abzeichnende Gefahren und offensichtliche Unzulänglichkeiten oder Schlupflöcher bei den Standards gibt, ohne dass an diesen Standards gerüttelt werden soll. Die Überprüfung, deren Vorbereitung 2009 begonnen hat, besteht in erster Linie in der Untersuchung, inwieweit in Bezug auf die internationalen Grundsätze in ihrer derzeitigen Form und ihre Umsetzung bislang Fortschritte erreicht wurden und diese tatsächlich den Zweck erfüllen, für die sie festgelegt wurden.

In dieser Hinsicht soll die gegenwärtige Überprüfung, bei der auch die Ergebnisse der gegenseitigen Evaluierung im Rahmen der seit 2004 laufenden dritten Runde berücksichtigt werden sollen, im Wesentlichen zu den beiden folgenden Ergebnissen führen: Zum einen sollen die in den FATF-Empfehlungen enthaltenen Standards und Grundsätze so geändert werden, dass sie ihren Zweck besser erfüllen und sich die zusätzlichen Anforderungen oder neuen Grundsätzen, die für die weltweiten Systeme gegen Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung erforderlich sind, darin widerspiegeln, und zum anderen soll anschließend die aus dem Jahr 2004 stammende Methode der gegenseitigen Evaluierung für die vierte Runde der gegenseitigen Evaluierung geändert werden.

Im Zuge der Vorbereitungen für die Überprüfung hat die FATF im Rahmen ihrer Arbeitsgruppe für Evaluierung und Umsetzung einen genauen Arbeitsplan festgelegt und darin bereits ein erstes Konzept für die Bereiche entwickelt, in denen die internationalen Standards verschärft werden müssen; dieser Arbeitsplan ist auf der FATF-Plenartagung im Oktober 2009 gebilligt worden.

Zu den allgemeinen Fragen, die im Rahmen dieser Überprüfung behandelt werden und für die Terrorismusfinanzierung von Belang sind, zählen der risikoorientierte Ansatz, der Stand der Umsetzung der FATF-Empfehlungen in den Ländern und der grenzüberschreitende Informationsaustausch.

Darüber hinaus werden auch spezielle Fragen im Zusammenhang mit den Empfehlungen erörtert werden, und zwar u.a. die Empfehlung 35 (Übereinkommen über Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung), die Empfehlung 36 (Rechtshilfe), die Empfehlung 37 (doppelte Strafbarkeit), die Empfehlung 38 (Rechtshilfe bei der Einziehung und Sicherstellung), die Empfehlung 39 (Auslieferung), die Empfehlung 40 (sonstige Formen der Zusammenarbeit) und die Empfehlung 27 (Strafverfolgungsbehörden).

Zu Themen wie u.a. die Folgen der Finanzkrise auf die Einhaltung der Regelungen zur Verhinderung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung hat die FATF in Zusammenarbeit mit dem Bankensektor am 30. September 2009 in London ein erstes Treffen der dem Beratenden Forum angehörenden Vertreter der Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbranche veranstaltet.

Empfehlung 4 – Verstärkung bestehender Maßnahmen

Gezielte Sanktionen ("VN-Liste")

Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates und Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates

Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 3. September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C402/05 P und C415/05 P, Kadi and Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission, hat die Kommission am 22. April 2009 einen Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 [KOM (2009) 187] unterbreitet, und der Rat hat am 22. Dezember 2009 die Verordnung (EU) Nr. 1286/2009¹ erlassen.

¹ ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 42.

Nach dem geänderten Verfahren muss eine Person, Organisation, Einrichtung oder Vereinigung, die in die Liste aufgenommen wird, von den Gründen für die Aufnahme in die Liste, die vom Al-Qaida- und Taliban-Sanktionsausschuss der VN mitgeteilt wurden, unterrichtet werden, damit sie Gelegenheit hat, zu diesen Gründen Stellung zu nehmen, wobei jedoch die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen von Personen, Organisationen, Einrichtungen und Vereinigungen, die in der Al-Qaida- und Taliban-Liste der VN aufgeführt werden, wie in den einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates verlangt, "unverzüglich" eingefroren werden können.

Allerdings wird erwartet, dass sich die Gerichte demnächst näher zu den Auswirkungen des Urteils von 2008 äußern. So dürfte das Gericht schon bald in der Rechtssache T-85/09 entscheiden; dabei geht es um eine Klage von Herrn Kadi gegen die Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 der Kommission, mit der dieser nach dem Urteil vom 3. September 2008 wieder in die Liste aufgenommen wurde.

Auswirkungen des Vertrags von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die Rechtslage insofern geändert, als zwei gesonderte Rechtsgrundlagen für Maßnahmen zum Einfrieren von mit Terrorismus im Zusammenhang stehenden Vermögenswerten eingeführt wurden, nämlich

- Artikel 75 AEUV¹ (ex-Artikel 60 EGV) im Titel "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", mit dem ausdrücklich die Befugnis zur Festlegung eines Rahmens für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, etwa für das Einfrieren von Geldern natürlicher oder juristischer Personen oder nichtstaatlicher Einheiten zum Zwecke der Terrorismusverhütung, übertragen wird, sowie

¹ **Artikel 75 AEUV** lautet wie folgt:

- (1) Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels 67 in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind.
- (2) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Umsetzung des in Absatz 1 genannten Rahmens.
- (3) In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein.

– Artikel 215 AEUV¹ im Teil "Das auswärtige Handeln der Union".

Während der in Artikel 75 Absatz 1 AEUV genannte Rahmen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemeinsam auf Vorschlag der Kommission) angenommen wird, werden die Maßnahmen nach Artikel 215 AEUV vom Rat auf gemeinsamen Vorschlag der Kommission und des Hohen Vertreters erlassen, wobei das Europäische Parlament lediglich davon unterrichtet wird.

Der Rat hat die Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 auf Grundlage von Artikel 215 AEUV erlassen und sich auf den Standpunkt gestellt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus Gegenstand der GASP sind. Artikel 75 betrifft hingegen nur EU-interne Personen oder Gruppierungen.

Das Europäische Parlament hat eine Klage auf Feststellung der Nichtigkeit der Verordnung (EU) Nr. 1286/2009² des Rates eingereicht, weil aus seiner Sicht nicht Artikel 215, sondern vielmehr Artikel 75 AEUV als Rechtsgrundlage hätte gewählt werden müssen. Nach Auffassung des EP ist Artikel 75 eine spezifische Rechtsgrundlage für Angelegenheiten, die den Terrorismus betreffen.

¹ **Artikel 215 AEUV** lautet wie folgt:

(1) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

(2) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.

(3) In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein.

² ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 42.

Gezielte Sanktionen ("autonome Liste")

Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates

Am 23. Oktober 2008 erging das Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-256/07, in der die Klägerin, die People's Mojahedin Organization of Iran (PMOI), zwei Beschlüsse des Rates angefochten hatte, die Klägerin weiter in der gesonderten "autonomen" Liste von Personen und Organisationen aufzuführen, die spezifischen restriktiven Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus unterliegen. Das Gericht bestätigte den Beschluss 2007/445/EG des Rates vom 28. Juni 2007¹, erklärte aber den Beschluss 2007/868/EG des Rates vom 20. Dezember 2007², soweit er die PMOI betrifft, für nichtig.

Das Gericht befand, dass der Rat mit dem nach dem ersten Urteil betreffend die PMOI vom 12. Dezember 2006 (Rechtssache T-228/02) angewandten neuen Verfahren seiner Verpflichtung nachgekommen war, für die Wahrung der Verteidigungsrechte der in der autonomen Liste aufgeführten Personen und Organisationen zu sorgen. Das Gericht befand ferner, dass der Rat hinreichende Gründe für den Erlass des Beschlusses vom Juni hatte.

Aus Sicht des Rates hat das Gericht damit die nach dem Urteil vom 12. Dezember 2006 eingeführten Verfahren für gültig erklärt. Gleichwohl gibt es weiterhin Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der autonomen Liste. Zu den zentralen Fragen, die vom Gericht derzeit geprüft werden, zählt die Auslegung des Begriffs "Entscheidung einer zuständigen Behörde" (Rechtssache C-27/09 P), die Weitergabe sensibler Daten an die Unionsgerichte (Rechtssache C-27/09 P) und die Entschädigung für von der Union verursachte Schäden (T-341/07).

Sektor der gemeinnützigen Einrichtungen

Die Sonderempfehlung VIII der FAFT zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befasst sich mit der Problematik eines **potenziellen Missbrauchs gemeinnütziger Einrichtungen zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung**. Die Kommission hat zur Bewältigung dieses Problem einige wichtige Schritte unternommen. So hat sie beispielsweise zwei Studien in Auftrag gegeben: 1) die am 25. April 2008 vorgestellte *Studie über das Ausmaß des Missbrauchs von gemeinnützigen Einrichtungen zur Finanzierung krimineller Tätigkeiten in der EU* und 2) die am 12. Februar 2009 vorgestellte *Studie über die jüngsten öffentlichen Initiativen und Selbstregulierungsinitiativen zur Verbesserung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht gemeinnütziger Einrichtungen in der EU*.

¹ ABl. L 196 vom 29.6.2007, S. 58.

² ABl. L 340 vom 22.12.2007, S. 100.

Beide Studien sind auf der Website der *Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht* der Kommission veröffentlicht worden und dienten bei Konferenzen, die von der Kommission in Brüssel veranstaltet wurden, als Diskussionsgrundlage. Auf diesen Konferenzen haben Interessenvertreter, zu denen unter anderem auch Vertreter von Dachverbänden gemeinnütziger Organisationen zählten, insbesondere darüber beraten, wie die Transparenz und die Rechenschaftspflicht gemeinnütziger Organisationen verbessert werden können, um dem Problem eines potenziellen Missbrauchs solcher Organisationen zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung zu begegnen.

Im Stockholmer Programm ersucht der Rat die Kommission, auf mehr Transparenz und Verantwortungsbewusstsein bei Wohltätigkeitsorganisationen hinzuwirken, um die Vereinbarkeit mit der Sonderempfehlung VIII der Financial Action Task Force (FATF) sicherzustellen.

Als Reaktion hierauf hat die Kommission in ihrem Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms mitgeteilt, dass sie im ersten Quartal 2011 eine Mitteilung über freiwillige Leitlinien für gemeinnützige Organisationen in der EU zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vorlegen wird. Sie hat in diesem Bereich immer schon die Strategie verfolgt, die Arbeit in Zusammenarbeit und in Konsultation mit dem Sektor und den Mitgliedstaaten durchzuführen.

Empfehlung 5 – FIU und FIU-Zusammenarbeit

Eine Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten der Zentralstellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) der Mitgliedstaaten ist von entscheidender Bedeutung für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; die **Zukunft des FIU.NET-Projektes** und seine Umwandlung in eine dauerhaftere Struktur, über die bereits von den Mitgliedstaaten beraten wurde, ist deshalb als eine wertvolle Initiative in diesem Bereich zu betrachten.

Im April 2010 fand eine Sitzung bei Europol statt, in der der Vorschlag, das FIU.NET bei dem Europäischen Polizeiamt anzusiedeln, weiter ausgearbeitet wurde. Der Vorschlag ist positiv aufgenommen worden, und die in der Sitzung vertretenen Mitgliedstaaten haben Einvernehmen darüber erzielt, dass Europol den allgemeinen Rahmen stellen soll. Europol wird seinen Vorschlag nun detaillierter ausarbeiten, um im Hinblick auf die Abschlussitzung zur Zukunft von FIU.NET, die im Juni 2010 von der Kommission veranstaltet wird, Fragen zu klären, die unter anderem die Verwaltung von FIU.NET und die Verarbeitung von Daten betreffen.

Trotz der laufenden Beratungen über organisatorische Fragen haben sich die operativen Aktivitäten des FIU.NET, das in den vergangenen Jahren beim niederländischen Justizministerium angesiedelt war, ausgeweitet: Derzeit sind 22 Mitgliedstaaten dem FIU.net angeschlossen, und weitere Mitgliedstaaten warten darauf, sich daran zu beteiligen.

In den Beratungen wird außerdem geprüft, ob nicht der EU angehörende Staaten dem Netz angeschlossen werden können, und so könnten Kroatien, Island, Liechtenstein und Norwegen eingeladen werden, ihre Teilnahme am FIU.NET zu beantragen.

Die Europäische Kommission hat eine **Feedbackstudie** in Auftrag gegeben, die dazu dienen soll, die **vertikalen Beziehungen zwischen FIU und Strafverfolgungsbehörden**, AML/CTF-Meldeinstanzen und Aufsicht zu bewerten. Der Abschlussbericht zur Studie ist den Mitgliedstaaten in einer Sitzung in Brüssel übergeben und mit ihnen erörtert worden. Der Bericht wird auf der Website der *Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht* der Kommission abrufbar sein. Derzeit wird unter anderem an der FIU-Plattform selbst gearbeitet, um die in dem Bericht für einige der wichtigen Bereiche des Feedback festgehaltenen bewährten Verfahren besser in die Plattform integrieren zu können.

Empfehlung 6 – Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor

Dem Finanzsektor kommt eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu und Informationen über verdächtige oder ungewöhnliche Transaktionen müssen ohne unnötige Hindernisse zwischen allen einschlägigen Partnern auf nationaler wie internationaler Ebene ausgetauscht werden. Deshalb ist die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor von zentraler Bedeutung und dessen Einbeziehung in die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften und operationeller Methoden muss kontinuierlich verbessert werden. Feedback und Kosten-Nutzen-Analyse werden in beträchtlichem Maß zum Erreichen dieses Ziels beitragen. Der Bedeutung des Feedbacks an Finanzinstitute wird auch im Stockholmer Programm Rechnung getragen; darin ersucht der Rat die Kommission, Maßnahmen zur **Verbesserung des Feedbacks an Finanzinstitute** im Hinblick auf das Ergebnis ihrer Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vorzuschlagen. Als Reaktion darauf wird sich die Kommission eingehender mit dieser Frage befassen und dabei die Studie als Arbeitsgrundlage heranziehen. In ihrem Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms kündigt die Kommission die Vorlage einer Mitteilung über Maßnahmen zur Verbesserung der Rückmeldung an Finanzinstitute bezüglich der Ergebnisse ihrer Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung an.

Ein wichtiges Element im Zusammenhang mit der verstärkten Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor sind die im Hinblick auf den Sektor der gemeinnützigen Einrichtungen ergriffenen Initiativen, wie oben dargelegt.

Empfehlung 7 – Erkenntnisgewinnung aus der Finanzfahndung und Finanzermittlungen

Finanzermittlungen als Strafverfolgungsmethode sind von grundlegender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Strafverfolgungsbehörden über das entsprechende Wissen und die entsprechenden Kenntnisse sowie die analytischen und sonstigen Fähigkeiten verfügen, um die Bewegung von Geldern aus Straftaten und andere Vermögensbewegungen innerhalb der EU und über sie hinaus aufzuspüren und zu analysieren und diesbezüglich effizient zusammenzuarbeiten. Dies ist nötig, um zum einen die Einziehung von Erträgen aus Straftaten zu erleichtern und zum anderen zusätzliche Ermittlungsmöglichkeiten bei schweren Verbrechen, einschließlich Terrorismus, zu schaffen.

Bei der **fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung**, die derzeit unter der Leitung der Multidisziplinären Gruppe "Organisierte Kriminalität" (MDG) zum Thema **Finanzkriminalität und Finanzermittlungen** durchgeführt wird, dabei werden die Anwendung der bestehenden Rechtsinstrumente und die in den Mitgliedstaaten in diesem Bereich angewandten Praktiken untersucht. Der Evaluierungszyklus hat im September 2009 begonnen und bislang sind neun Mitgliedstaaten evaluiert worden.

Die Folgerungen aus den einzelnen Länderberichten und den zusammenfassenden Berichten dürften den Ermittlungsbehörden der Mitgliedstaaten eine wertvolle Hilfe dabei sein, den Finanzermittlungen, die bereits im Zuge von Ermittlungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung durchgeführt werden, größere Wirkung zu verleihen. Darüber hinaus sollte die Feststellung von bewährten Praktiken und von Unzulänglichkeiten dazu beitragen, die Weiterentwicklung der Strategien zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung zu gestalten und besser auszurichten. Der Evaluierungsprozess wird voraussichtlich 2011 abgeschlossen werden.

Empfehlung 8 – Internationale Zusammenarbeit

Die Kommission hat im April 2009 im Namen der Europäischen Gemeinschaft die **Konvention Nr. 198 des Europarats über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten** unterzeichnet.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, werden dringend ersucht, diese Konvention ebenfalls zu ratifizieren.

Im **VN-Kontext** hat sich die EU weiterhin für die Ratifizierung und Umsetzung des VN-Übereinkommens über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung eingesetzt. Eine Reihe von Ländern in verschiedenen Teilen der Welt hat das Übereinkommen noch nicht ratifiziert, und anderen, die es getan haben, fehlen die Mittel, um es wirksam umzusetzen. Die EU sollte diesen Aspekt der Terrorismusfinanzierung in ihren Beziehungen zu Drittländern weiter verfolgen. Die Koordinierung mit der FATF, dem IWF, der Weltbank und dem UNODC sollte intensiviert werden. Geschehen könnte dies im breiteren Rahmen der Bemühungen der EU zur Weiterentwicklung ihrer bereits engen Arbeitsbeziehungen mit den VN-Terrorismusbekämpfungsgremien, dem Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (CTED) der VN und dem Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (CTITF) mit seiner speziellen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (der der IWF, das UNODC, die Weltbank, das CTED, Interpol und das Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung angehören); von der Arbeitsgruppe ist im Oktober 2009 ein Bericht mit dem Titel "Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung" veröffentlicht worden. Vorstellbar wäre hier eine Teilnahme der Kommission und/oder des Ratssekretariats an behördenübergreifenden Besuchen unter Führung des CTED der VN, um einzelnen Ländern bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von VN-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu helfen. Das Stabilitätsinstrument für 2009-11 enthält zum ersten Mal eine spezielle Bestimmung zur Terrorismusbekämpfung, die zum Teil dazu bestimmt ist, das CTED dabei zu unterstützen, die internationale Umsetzung der Weltweiten Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus voranzubringen.

Der **Internationale Währungsfonds (IWF)** hat einen von Gebern gestützten Treuhandfonds zur Finanzierung der technischen Unterstützung bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (AML/CTF) eingerichtet. Dieser **von mehreren Gebern gespeiste Treuhandfonds** – der erste einer Reihe sogenannter Thematischer Treuhandfonds – hat am 1. Mai 2009 die Arbeit aufgenommen. Die Mitglieder des IWF haben für einen Zeitraum von fünf Jahren etwa 30 Mio. USD zugesagt, mit denen unter Rückgriff auf die Expertise und die Infrastruktur des Fonds die weltweiten AML/CFT-Systeme gestützt werden sollen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben Finanzbeiträge zu dem Fonds geleistet. Während des ersten Tätigkeitsjahres des Thematischen Treuhandfonds wurden elf Projekte in neun Ländern eingeleitet. Es wird davon ausgegangen, dass der Fonds in seinem zweiten Tätigkeitsjahr die Erbringung technischer Hilfe noch weiter ausweiten wird.

Im Rahmen der **Beziehungen zu ihren wichtigsten Partnern** hat die EU ihren Dialog mit den USA, insbesondere über die Umsetzung der Erklärung EU-USA über die Terrorismusbekämpfung vom 26. Juni 2004, fortgeführt.

Seit Vorlage des letzten Berichts fand unter tschechischem Vorsitz am 27./28. Mai 2009 ein sechster Workshop zum Thema Terrorismusfinanzierung statt, der sich unter anderem mit der Umsetzung der FATF-Sonderempfehlung VIII – Sektor der gemeinnützigen Einrichtungen – und der FATF-Sonderempfehlung VII – Elektronischer Zahlungsverkehr – sowie mit neuen Zahlungsmethoden befasste.

Der siebte EU-US-Workshop zur Terrorismusfinanzierung, der vom spanischen Vorsitz veranstaltet wurde, fand am 24./25. Mai 2010 statt und befasste sich vor allem mit folgenden Themen: Umsetzung der FATF-Sonderempfehlung VI, Unternehmen, die Finanztransfers vornehmen, Nutzung von Erkenntnissen aus der Finanzfahndung in Straf- oder Verwaltungsverfahren, neue Herausforderungen bei der Terrorismusbekämpfung und Transparenz von Rechtsvereinbarungen und Körperschaften. Die beiden Vorsitzenden des Workshops beabsichtigen, eine Kurzzusammenfassung der Beratungen zu veröffentlichen.

Auf den Workshop folgte am 26. Mai 2010 der politische Dialog zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über die Terrorismusfinanzierung.

Nachdem das Europäische Parlament am 11. Februar 2010 das Interimsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (**TFTP-Abkommen**) abgelehnt hat, hat der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) nun am 10. Mai 2010 ein neues Verhandlungsmandat gebilligt.

Die Reihe der mit dem **Golf-Kooperationsrat (GCC)** veranstalteten Workshops über Terrorismusfinanzierung wurde mit dem 6. EU-GCC-Workshop fortgesetzt, der am 4./5. Mai 2009 in Riad stattfand. Die Diskussionsthemen umfassten unter anderem gemeinnützige Einrichtungen, finanzielle Sanktionen und die Anwendung der Sorgfaltspflicht auf Hawala.

Neben den Maßnahmen der EU gab es auch **Initiativen der EU-Mitgliedstaaten**, wie beispielsweise die Einsätze zum Abfangen von Bargeldkurieren, die im April 2010 eine Woche lang von einigen Mitgliedstaaten gemeinsam mit Europol durchgeführt wurden; Einsätze dieser Art sollen im September 2010 erneut durchgeführt werden.