

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors

KOM(2005) 620 endg.; Ratsdok. 15203/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 14. Dezember 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 29. November 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 043358 und Drucksache 770/05 = AE-Nr. 052748

## **EINLEITUNG**

Eines der Hauptziele der von der EU ergriffenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung besteht darin, Terroristen am Zugriff auf finanzielle Mittel zu hindern. Dies wurde sowohl im Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>1</sup> als auch in den Erklärungen des Rates nach den Anschlägen von Madrid und London<sup>2</sup> bekräftigt. Weiter ausgeführt wurde die EU-Politik für diesen Bereich in der einschlägigen Mitteilung der Kommission vom Oktober 2004<sup>3</sup> und in der EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom Dezember 2004<sup>4</sup>. Darin wurde unterstrichen, dass es nicht nur darum geht, Terroristen am Zugriff auf finanzielle Mittel zu hindern, sondern dass auch dafür zu sorgen ist, dass alle verfügbaren Finanzinformationen optimal für sämtliche Aspekte der Terrorismusbekämpfung genutzt werden.

Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten in seiner Erklärung zur Terrorismusbekämpfung vom 25. März 2004 aufgerufen, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, den Finanzauswertungsgruppen (Financial Intelligence Units, FIU) und privaten Finanzinstituten zu intensivieren, um einen besseren Informationsaustausch über die Finanzierung des Terrorismus zu erleichtern<sup>5</sup>. Zudem hat er die Kommission in der Erklärung aufgefordert, eine Verbesserung der Regelungen und der Transparenz im Zusammenhang mit gemeinnützigen Organisationen, die von Terroristen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten missbraucht werden können, zu prüfen. Diese Kernpunkte der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sind Thema dieser Mitteilung. Teil I befasst sich mit den nationalen Koordinierungsstrukturen. Teil II behandelt die Anfälligkeit gemeinnütziger Organisationen für deren Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung und enthält im Anhang eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung samt Entwurf eines Verhaltenskodexes für gemeinnützige Organisationen.

## **TEIL I - NATIONALE KOORDINIERUNGSSTRUKTUREN**

Die Peer-Evaluierung über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Verbesserung ihrer dafür erforderlichen Ausrüstung und Fähigkeiten<sup>6</sup> hat sich als ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung ihrer auf nationaler Ebene bestehenden Maßnahmen zur

---

<sup>1</sup> Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus (Ratsdokument 10586/04 vom 15. Juni 2004).

<sup>2</sup> Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004 und Erklärung der EU zu den Londoner Bombenanschlägen (angenommen auf der außerordentlichen Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 13. Juli 2005).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission „Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung“ (KOM(2004) 700) vom 20. Oktober 2004.

<sup>4</sup> „Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung“ (dem Europäischen Rat vom Generalsekretär und Hohen Repräsentanten der EU und der Kommission vorgelegtes Ratsdokument 16089/04 vom 14. Dezember 2004).

<sup>5</sup> „Die Staaten sollten sicherstellen, dass Entscheider, die Finanzauswertungsgruppe, Hilfsbeamte und Aufsichtsbehörden über wirksame Mechanismen verfügen, die sie in die Lage versetzen, miteinander zu kooperieren, und, wo angemessen, die Entwicklung und Umsetzung von politischen Strategien und Aktivitäten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene zu koordinieren“ (Empfehlung 31 der vierzig Empfehlungen der Financial Action Task Force).

<sup>6</sup> Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 beschloss der Rat der Justiz- und Innenminister auf seiner Tagung vom September 2001 eine Bestandsaufnahme der bestehenden einzelstaatlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung.

Terrorismusbekämpfung erwiesen. Da diese Aufgabe sehr umfangreich war, konnte die Frage der Terrorismusfinanzierung nicht in allen Länderberichten und Empfehlungen detailliert berücksichtigt werden. Daher sollte in Erwägung gezogen werden, den Schwerpunkt auf die in den Mitgliedstaaten vorhandene Ausrüstung zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu legen und die in dieser Mitteilung vorgestellten Ergebnisse zum Thema einer weiteren Peer-Evaluierung zu diesem Bereich zu machen.

Im Haager Programm heißt es, dass der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, in der EU nicht länger von Bedeutung sein sollte<sup>7</sup>. Gleichwohl hängt die Effizienz des Informationsaustausches zwischen zuständigen Behörden in der EU davon ab, wie umfassend und effizient im Rahmen der Koordinierung auf nationaler Ebene sachdienliche Informationen ermittelt, zueinander in Beziehung gesetzt und analysiert und verlässliche strafverfolungsrelevante Informationen von hoher Qualität produziert werden können. Ein gut koordinierter Informationsaustausch auf nationaler Ebene ist unerlässlich, damit wirksam nach dem „Verfügbarkeitsgrundsatz“<sup>8</sup> vorgegangen werden kann, denn wenn es an einer geeigneten Koordinierung auf nationaler Ebene und hochwertigen strafverfolungsrelevanten Informationen mangelt, sind die gewünschten Informationen möglicherweise auch auf EU-Ebene nicht verfügbar.

Die EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sieht vor, dass die Kommission die nationalen Strukturen für die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien, Agenturen und sonstigen an der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beteiligten Stellen analysiert. Des Weiteren soll die Kommission mögliche zusätzliche Methoden für die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- bzw. Nachrichtendiensten und dem Privatsektor prüfen. Die diesbezügliche Analyse der Kommission basiert weitgehend auf den Antworten, die die 25 Mitgliedstaaten zu dem ihnen Mitte März 2005 übersandten Fragebogen gegeben haben, und den Ergebnissen der Gespräche, die zu diesem Thema mit Europol und Wirtschaftsvertretern geführt wurden.

**Die Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten zu dem Fragebogen bekräftigt, dass auf staatlicher Seite die Finanz-, Justiz-, Innen- und Außenministerien, die Finanzermittlungsgruppen, die Steuerfahndungen, die Generalstaatsanwaltschaften, die Zollbehörden, die Finanzämter, die Nachrichtendienste, die Regulierungsbehörden und die Zentralbanken an der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beteiligt sind.**

Viele Mitgliedstaaten haben auf die Vorteile einer Koordinierung zwischen diesen „Beteiligten“ hingewiesen:

„Vertreter der meisten zuständigen Stellen kommen zusammen und tauschen sachdienliche Informationen aus, analysieren diese und erstellen einvernehmlich das Endprodukt für die Entscheidungsträger. Der Gedankenaustausch auf diesen

---

<sup>7</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (Ratsdokument 16054/04) vom 13. Dezember 2004. Siehe auch den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490) vom 12. Oktober 2005.

<sup>8</sup> Siehe Abschnitt II des Haager Programms (Verbesserung des Informationsaustausches zu Strafverfolgungszwecken).

Sachverständigentreffen ist sehr nützlich und bietet die Möglichkeit, Einzelfragen umfassend zu behandeln.”<sup>9</sup>

Die Koordinierung und der Informationsaustausch zwischen den nationalen Stellen standen auch im Mittelpunkt der vom Rat angenommenen Zusammenstellung bewährter Praktiken bei restriktiven Maßnahmen finanzieller Art zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>10</sup>. Die in dieser Mitteilung vorgenommene Analyse steht im Einklang mit diesem Konzept und ist als Ergänzung gedacht.

Bei der Analyse der Koordinierungsstrukturen der Mitgliedstaaten zeigt sich, dass es (i) eine Reihe bewährter *horizontaler* Praktiken gibt, die eine bessere Koordinierung zwischen **allen** Beteiligten ermöglichen können, und dass es (ii) Bereiche gibt, in denen spezifische Maßnahmen **einzelner** Beteiligter die Koordinierung und den Informationsaustausch verbessern können. Die erstgenannten Bereiche werden in Abschnitt 1 behandelt, die Koordinierungsfragen im Zusammenhang mit bestimmten Beteiligten in Abschnitt 2. Abschnitt 3 befasst sich Fragen der Koordinierung zwischen Beteiligten und dem Privatsektor. Bei allen diesen Fragen sind insbesondere die Datenschutzvorschriften einschließlich der Bestimmungen über die Genauigkeit der in den einschlägigen Datenbanken gespeicherten Informationen zu beachten.

## 1. HORIZONTALE KOORDINIERUNGSSTRUKTUREN FÜR ALLE BETEILIGTEN

Die Analyse der nationalen Koordinierungsstrukturen hat ergeben, dass es auch für die *horizontale* Koordinierung eine Reihe bewährter Praktiken gibt. Diese stellen auf die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen sämtlichen Beteiligten auf nationaler Ebene ab und legen folgende Überlegungen nahe:

**1.1. Um die politische Koordinierung zu erleichtern, könnte in Erwägung gezogen werden, einen nationalen Rahmen für sämtliche Beteiligte zu schaffen.** Eine solche Maßnahme erleichtert die Einigung auf eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Das Gremium sollte das Vertrauen und das gegenseitige Verständnis zwischen den beteiligten Stellen stärken. Zu seinen Hauptaufgaben sollten die Aufstellung eines gemeinsamen Terrorismusbekämpfungsplans, gemeinsame Risiko- und Bedrohungsanalysen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und sonstige gemeinsame Forschungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung<sup>11</sup> gehören. Es sollten geeignete Strukturen aufgebaut werden, die sicherstellen, dass die Beteiligten konsultiert werden und zu den gemeinsamen Analysen der vorliegenden Informationen über die von Terroristen zur Finanzierung ihrer Machenschaften angewandten Methoden beitragen und ihre Zustimmung erteilen. Auch sollte bedacht werden, welche positive Wirkung durch die Beteiligung sachkundiger Vertreter des Privatsektors an diesen Arbeiten erzielt werden kann.

---

<sup>9</sup> Antwort der Ständigen Vertretung Sloweniens bei der Europäischen Union auf den Fragebogen der Kommission.

<sup>10</sup> Ratsdokument 13851/4/04 rev 4.

<sup>11</sup> Ein Mitgliedstaat hat auf den Nutzen gemeinsamer Analysen regelmäßiger thematischer Untersuchungen (beispielsweise über illegale Transaktionen im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung) verwiesen.

- 1.2. **Zur Erleichterung des operativen Vorgehens könnte in Erwägung gezogen werden, Beteiligte aus den Nachrichtendiensten, Strafverfolgungsbehörden, Generalstaatsanwaltschaften, Finanzermittlungsgruppen sowie Finanz- und Regulierungsbehörden in einer Gruppe zusammenzuführen.** Die Gruppe könnte mit dem Mandat versehen werden, Untersuchungsakten aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu überprüfen. Möglicher operativer Nutzen: (i) Entdeckung von sachdienlichen Hinweisen, die sonst möglicherweise übersehen würden, (ii) Empfehlungen für eine geänderte Durchführung der Untersuchungen auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse, (iii) Vermeidung von Doppelarbeiten, (iv) Herstellung von Verbindungen zwischen Verdächtigen und (v) Erleichterung der gemeinsamen Auswertung verbundener Untersuchungen.
- 1.3. **Die Koordinierung in operativen Angelegenheiten könnte weiter verbessert werden, wenn in allen Mitgliedstaaten nationale Netze aufgebaut würden, über die die Finanzermittlungsgruppen, die zur Berichterstattung über Geldwäschedelikte verpflichteten Stellen und die Beteiligten landesweit miteinander verbunden wären.** Auf diese Weise würde ein automatisches und dennoch sicheres elektronisches System für die Entgegennahme, die Verarbeitung und die Verteilung von Finanzinformationen geschaffen, das die direkte Informationsübermittlung von den Finanzeinrichtungen an spezielle Datenbanken in den Finanzermittlungsgruppen, die Unterstützung der rechnergestützten Produktion von Finanzinformationen in den Finanzermittlungsgruppen und einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Finanzermittlungsgruppen und den Beteiligten ermöglicht. Die dafür erforderlichen Arbeiten werden zurzeit im Rahmen des Projektes FIU NET geprüft.
- 1.4. **Mindeststandards für die Informationssammlung, -analyse und -verbreitung.** Derartige Standards würden die Gewinnung und den Austausch sachdienlicher Informationen erleichtern und ein informations- und risikobasiertes Vorgehen unterstützen. Dabei sollte der Schwerpunkt zum einen auf die Notwendigkeit gelegt werden, aus den gesammelten Daten sachdienliche und hochwertige Informationen zu gewinnen, und zum anderen sollte die gemeinsame Verpflichtung betont werden, diese Informationen rasch an das hierzu befugte Personal anderer Beteiligter zu übermitteln.
- 1.5. Durch die **Einführung von Mindeststandards für den Umgang mit Informationen** (beispielsweise in Bezug auf Geheimhaltungsstufen, Sicherheitsüberprüfungen und Dokumentenbearbeitungsschlüssel) könnte der Informationsaustausch zwischen den Beteiligten erleichtert, beschleunigt und effizienter gemacht werden.

- 1.6. Finanzinformationen sollten zur Unterstützung und Ergänzung der allgemeinen Terrorismusbekämpfung genutzt werden.** Durch die Integration der Beiträge einer für die Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständigen Stelle in die allgemeine Terrorismusbekämpfung könnte die Auswertung von Finanzinformationen zu einem festen Bestandteil der Terrorismusbekämpfung gemacht werden. Zudem könnte dadurch eine wichtige Verbindung zur Überbrückung etwaiger fehlender Kontakte zwischen den auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung spezialisierten Polizeikräften, den mit der Terrorismusbekämpfung befassten Polizeidiensten und den Nachrichtendiensten geschaffen werden.
- 2. DIE KOORDINIERUNG ZWISCHEN BESTIMMTEN BETEILIGTEN**
- 2.1.** Einige Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, dass sie eine **formelle Grundlage für den auf die Bekämpfung der Terrorismusbekämpfung abzielenden Informationsaustausch zwischen dem Finanz-, dem Innen- und dem Justizministerium** geschaffen und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung neue Impulse gegeben haben, indem sie diese Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten, den zuständigen Polizeidiensten und den Finanzermittlungsgruppen ermöglicht haben.
- 2.2.** Einige Mitgliedstaaten haben auf die Vorteile einer **ministeriumsübergreifenden Stelle verwiesen, die sich mit der Ermittlung, der Verfolgung und dem Einfrieren von Vermögenswerten von Straftätern bzw. Terroristen** befasst. Derartige „Ermittlungsstellen für Vermögenswerte“ mit ihren hoch entwickelten Fähigkeiten auf dem Gebiet der Finanzfahndung sollten die Möglichkeit haben, auf die ergänzenden Fähigkeiten der Polizeidienste, der Finanz- und Zollämter und ähnlicher Stellen zurückzugreifen und könnten ihr Fachwissen für sämtliche Untersuchungen über terroristische und sonstige schwerwiegende Straftaten zur Verfügung stellen.
- 2.3.** Die Mitgliedstaaten sollten **den Strafverfolgungsbehörden deutlicher bewusst machen, wie die Finanzermittlungsgruppen sie bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und sonstiger Straftaten unterstützen können.** Der Rahmen für einen effizienten Zugang zu Finanzinformationen könnte beispielsweise durch Abkommen zwischen den Finanzermittlungsgruppen und anderen Stellen festgelegt werden.
- 2.4.** Die für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständigen Sachverständigen der Finanzermittlungsgruppen sollten über **ausreichende Sicherheitsbefugnisse** für die Entgegennahme, Übermittlung und gemeinsame Analyse vertraulicher Finanzinformationen mit Nachrichtendiensten oder anderen mit vertraulichen Daten arbeitenden Beteiligten verfügen. Zudem sollte die Notwendigkeit geprüft werden, entsprechende Befugnisse auch anderen beteiligten Stellen zu erteilen, damit im Bedarfsfall vertrauliche Informationen auch mit diesen Stellen ausgetauscht und gemeinsam analysiert werden können.

### Förderung des gegenseitigen Verständnisses aller Beteiligten

- 2.5. Die Koordinierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung dürfte erleichtert werden, wenn die **Finanzermittlungsgruppen mit speziellen Sachverständigen für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung** ausgestattet werden, da auf diese Weise eine engere Zusammenarbeit mit den für die Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung zuständigen Sachverständigen der anderen Beteiligten möglich wird. Speziell für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständige Sachverständige in den Finanzermittlungsgruppen würden zudem für ein stärkeres Bewusstsein für die unterschiedlichen Typologien der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung sorgen und somit die Ermittlung von Fällen mit hohem Risiko und die diesbezügliche Prioritätensetzung einfacher machen. Die so ausgestatteten Stellen sollten einen stellenübergreifenden Ansatz verfolgen, der sich durch eine strukturierte Absprache mit der Polizei, der Staatsanwaltschaft und den Nachrichtendiensten auszeichnet. Auch sollten diese Stellen ermutigt werden, ihre Konzepte mit der Vorgehensweise derartiger Stellen in anderen Mitgliedstaaten zu vergleichen.
- 2.6. Insbesondere in jenen Fällen, in denen keine formellen Strukturen bestehen, sollten die Mitgliedstaaten zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses die **Abstellung von Untersuchungsrichtern, Staatsanwälten, Finanzfahndern, Analytikern und sonstigen Mitarbeitern zu den Finanzermittlungsgruppen** sowie zu und von anderen Beteiligten anregen.
- 2.7. **Es ist erforderlich, dass sich alle Beteiligten bewusst sind, wer welche Rolle spielt, und dass sie sicherstellen, dass geeignete Systeme vorhanden sind, die eine rasche Informationsübermittlung an die für die Weiterbehandlung am besten geeignete Stelle ermöglichen.** Auf diese Weise kann beispielsweise sichergestellt werden, dass Informationen der Polizei- oder Justizbehörden über bekannte Verdächtige rasch an Beamte im Außenministerium weitergeleitet werden, die dafür zuständig sind, die Ermächtigung des Rates oder des UN-Sicherheitsrates für präventive restriktive Finanzmaßnahmen (Sanktionen) in Bezug auf die Geldmittel und sonstigen Vermögenswerte der Verdächtigen einzuholen. Die Untersuchungsbehörden sollten prüfen, ob die Anforderungen bezüglich des Einfrierens von Vermögenswerten durch Verwaltungsbehörden erfüllt werden und ob ein solches Einfrieren sinnvoll ist. Gegebenenfalls sollten sie um Anwendung derartiger Maßnahmen ersuchen. Ebenso sollte die Finanzermittlungsgruppe in Kenntnis gesetzt werden, wenn bei Zollkontrollen an der Grenze oder bei anderen Gelegenheiten Barvermögen beschlagnahmt wird und der Verdacht besteht, dass dieses in Verbindung mit terroristischen Handlungen steht, denn so besteht die Möglichkeit, etwaige hiermit in Verbindung stehenden Informationen zu ermitteln.

### Optimale Nutzung von Finanzinformationen

- 2.8. **Verwendung von Schlüsselwörtern, Schlüsselnamen und sonstigen Identifikatoren zur Erleichterung der sofortigen Ermittlung von Berichten über verdächtige Transaktionen, die möglicherweise in Verbindung zum Terrorismus stehen.** Zwischen den Finanzermittlungsgruppen und den spezialisierten operativen Diensten sollten geeignete Formen der Zusammenarbeit eingeführt werden, die auch den Austausch von Informationen über verdächtige

Transaktionen zur Weiterbehandlung und etwaigen Bekämpfung terroristischer Handlungen beinhalten.

### **Kombinierung von Fähigkeiten**

- 2.9. Die Verfolgung der Terrorismusfinanzierung ist eine so komplexe Aufgabe, dass es häufig unterschiedliche Fähigkeiten und Fachkenntnisse miteinander zu kombinieren gilt** – beispielsweise durch eine ad hoc erfolgende Abstimmung für ein gegebenes Projekt oder für eine bestimmte Untersuchung oder Strafverfolgungsmaßnahme. Zur Veranschaulichung dieses Umstands hat ein Mitgliedstaat auf das Beispiel von Strukturen verwiesen, die geschaffen wurden, um es einem mit Fachkenntnissen auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität ausgestatteten Staatsanwalt zu ermöglichen und zu erleichtern, in bestimmten Fällen, bei denen es um die Bekämpfung der Terrorismusbekämpfung geht, mit einem anderen, auf die Terrorismusbekämpfung spezialisierten Staatsanwalt zusammenzuarbeiten.

### **Einbindung der breiten Öffentlichkeit**

- 2.10.** Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass das Personal der zur Meldung von Geldwäschedelikten verpflichteten Stellen über Typologien und Bedrohungen auf dem Laufenden gehalten wird, und sie sollten in Zusammenarbeit mit den Finanz- und sonstigen Einrichtungen dafür sorgen, dass die **Nutzer von Finanzdienstleistungen darüber aufgeklärt werden, wie sie die Anstrengungen, die von Seiten des öffentlichen und des privaten Sektors zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und sonstiger schwerwiegender Wirtschaftsdelikte unternommen werden, unterstützen können.**

## **3. DIE BETEILIGTEN UND DER PRIVATSEKTOR**

Für die Strafverfolgung sind in vielen Fällen nicht die bei den Banken und anderen Stellen verfügbaren Finanzinformationen an sich wichtig, sondern vielmehr die *Erkenntnisse*, die aus diesen Informationen gezogen werden können. Daher gilt es für eine gute Koordinierung zwischen den Beteiligten und den Finanzeinrichtungen (und sonstigen zur Meldung von Geldwäschedelikten verpflichteten Stellen) zu sorgen, um die erforderlichen Informationen mit entsprechender Anleitung durch die Beteiligten<sup>12</sup> rasch verfügbar machen zu können. **Die Finanzeinrichtungen können zu besseren Informationen über den Privatsektor beitragen.** So konnten in einigen Mitgliedstaaten wichtige Aufschlüsse für die Strafverfolgung gewonnen werden, weil bestimmte vertrauliche Informationen wie Daten über gefälschte Ausweisdokumente den Finanzeinrichtungen mitgeteilt wurden, um Verdächtige zu ermitteln und ausfindig zu machen.

---

<sup>12</sup> Die *grenzübergreifende* Zusammenarbeit zwischen Beteiligten sollte in Übereinstimmung mit Artikel 28 der dritten Geldwäscherichtlinie erfolgen und den Informationsaustausch zwischen Finanzausmittlungsgruppen nicht einschränken, sondern fördern.

### Zugang zu Finanzinformationen des Privatsektors

- 3.1. **Maßnahmen, die es den zuständigen Behörden ermöglichen, in Erfahrung zu bringen, ob eine von einer Untersuchung betroffene Person ein Bankkonto (gehabt) hat und in Übereinstimmung mit Artikel 32 der dritten Geldwäscherichtlinie<sup>13</sup> nähere Informationen über derartige Bankkonten und die betreffenden Kontovorgänge einzuholen.** Einige Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten zu dem oben genannten Fragebogen die Vorzüge betont, die ein nationales Bankkontenregister im Hinblick auf die rasche Ermittlung verdächtiger Geldmittel und Konten mit sich bringt. Bei diesen Registern handelt es sich beispielsweise um zentrale, ständig aktualisierte Datenbanken oder um verschlüsselte Kundenlisten der Finanzinstitutionen. Durch einen auf der Grundlage eines Berichts über eine verdächtige Offenlegung erfolgenden Zugriff der Finanzermittlungsgruppe könnte möglicherweise festgestellt werden, ob eine verdächtige Person ein Bankkonto bei einer bestimmten Finanzinstitution (gehabt) hat. Ein anderes Modell bestünde darin, dass Strafverfolgungsdienste, die einem Verdacht auf Terrorismusfinanzierung nachgehen, die Finanzermittlungsgruppe ersuchen könnten, bei den Finanzinstitutionen nachzufragen, ob der Verdächtige ein Bankkonto (gehabt) hat. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Privatsektor weitere Arbeiten zur Ermittlung von Modellen zur Umsetzung von Artikel 32 der dritten Geldwäscherichtlinie durchführen.
- 3.2. Nach den derzeitigen Erkenntnissen haben Terroristen über weit bekannte Geldtransferunternehmen mit Zweigstellen in verschiedenen Mitgliedstaaten kleinere Überweisungen an Personen vorgenommen, die mit extremistischen Gruppen in Verbindung gebracht werden. Für sich allein betrachtet können die einzelnen Überweisungen legal erscheinen, doch als Ganzes betrachtet erscheinen sie verdächtig. Daher sollten Geldtransferunternehmen **über geeignete Systeme verfügen, die es ihnen ermöglichen**, die internationalen Standards bezüglich der erforderlichen Informationen über die Auftraggeber von Transaktionen einzuhalten und den risikobasierten Ansatz für Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu verfolgen, was unter anderem die Überwachung verdächtiger Transaktionen einschließt.
- 3.3. Es sollte zur Praxis gemacht werden, verdächtige Tätigkeiten auch dann der Finanzermittlungsgruppe zu melden, **wenn sich diese nicht auf Transaktionen beziehen** – also beispielsweise wenn hinreichende Verdachtsmomente im Zusammenhang mit der Abweisung eines Antrags auf Kontoeröffnung durch eine Finanzinstitution bestehen, welche beispielsweise erfolgt, weil der Antragsteller keine hinreichenden Angaben zu seiner Person macht.

---

<sup>13</sup>

„Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen um sicherzustellen, dass ihre Kredit- und Finanzinstitutionen für den Fall, dass die Finanzermittlungsgruppe oder andere Behörden um Auskunft darüber bitten, ob sie mit bestimmten natürlichen oder juristischen Personen eine Geschäftsbeziehung unterhalten oder während der letzten fünf Jahre unterhalten haben, und welcher Art diese Geschäftsbeziehung ist bzw. war, eine solche Anfrage unter Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften umfassend und rasch beantworten können.“

## Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor

- 3.4.** Förderung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen **Verbindungsausschüssen eines oder mehrerer Beteiligter und Vertretern der Finanz- und Krediteinrichtungen und sonstiger zur Meldung von Geldwäschedelikten verpflichteter Stellen.** Regelmäßige Sitzungen von Verbindungsausschüssen unter Vorsitz der nationalen Koordinierungsstelle für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und/oder der Finanzausmittlungsguppe sind ein wesentliches Mittel zur Mobilisierung und Einbindung des Privatsektors, zu dessen Unterrichtung über neue Typologien der Terrorismusfinanzierung und zur Aktualisierung der Risikoindikatoren. Zusätzlich zu den strukturierten Verbindungsausschüssen sollten in den Finanzeinrichtungen speziell für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zuständige Ansprechpartner geschaffen werden, die eine rasche Kontaktaufnahme von Seiten der Finanzausmittlungsguppe oder anderer Beteiligter erleichtern. Regelmäßige Rückmeldungen an die Meldestellen könnten dabei zu einer hohen Qualität der den Finanzausmittlungsguppen übermittelten Berichte beitragen.
- 3.5.** Alle Meldestellen, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, sollten sicherstellen, dass eine Absprache zwischen den nationalen Übereinstimmungsbeauftragten erfolgt und zu diesem Zweck beispielsweise eine **EU-weite Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen** einführen. In diesem Rahmen könnte dann versucht werden, Verbindungen zwischen verdächtigen Transaktionen in zwei oder mehr Mitgliedstaaten herzustellen und bei miteinander verbundenen Überweisungen in oder aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten Verdachtsmomente zu ermitteln bzw. zu erhärten.
- 3.6.** Es sollte eine – auch kurzzeitige - **Abstellung von Mitarbeitern der Steuerfahndungen, der Finanzausmittlungsguppen und der Nachrichtendienste an Einrichtungen des Privatsektors, die einschlägige Daten speichern**, angeregt werden. Die Einrichtungen des öffentlichen Sektors können so besser verstehen lernen, wie Daten auf dem Privatsektor verwaltet werden und wie einfach oder schwierig es sein kann, bestimmte Informationen ausfindig zu machen.

## TEIL II - MISSBRAUCH VON GEMEINNÜTZIGEN ORGANISATIONEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER TERRORISMUSFINANZIERUNG UND ANDERER STRAFTATEN

### 1. EUROPÄISCHER UND INTERNATIONALER KONTEXT

In der im Oktober 2004 vorgelegten Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung wurde die Möglichkeit angesprochen, einen Verhaltenskodex zur Minderung des Missbrauchsrisikos auf dem gemeinnützigen Sektor zu schaffen<sup>14</sup>. Die Empfehlung und der Entwurf für einen derartigen Verhaltenskodex, die in der vorliegenden Mitteilung vorgestellt werden, stellen somit eine Folgemaßnahme zu der damaligen Mitteilung dar. Die vorliegende Mitteilung befasst sich schwerpunktmäßig mit der Vorbeugung gegen den Missbrauch von gemeinnützigen Organisationen zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung. Gleichwohl können eine verbesserte Transparenz und

---

<sup>14</sup> Siehe Abschnitt 5.2 der Mitteilung KOM(2004) 700 vom 20. Oktober 2004.

Buchführung Organisationen auch vor einem Missbrauch für andere Formen der Kriminalität schützen. Daher stellen die Empfehlung und der Entwurf eines Verhaltenskodexes darauf ab, das Vertrauen der Spender zu stärken, die Spendenfreudigkeit zu erhöhen und gleichzeitig das Risiko eines Missbrauchs für kriminelle Zwecke auszuschließen oder zumindest zu mindern.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 nahm die Financial Action Task Force (FATF) eine Reihe von „Sonderempfehlungen“ an, die sich speziell gegen die Terrorismusfinanzierung richten. So wurde insbesondere empfohlen, dass die Länder bestimmte Schwachstellen des gemeinnützigen Sektors beseitigen<sup>15</sup>. In der Praxis hat sich die Umsetzung dieses Aspekts der Sonderempfehlungen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Drittländern als schwierig erwiesen. In der FATF wurde daher eingehend nach möglichen Lösungen gesucht. Bisher haben sich ihre Mitglieder allerdings noch auf keinen gemeinsamen Ansatz für die Umsetzung der Sonderempfehlung VIII einigen können.

Der Bedeutung dieses Aspekts ist auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten und von anderen internationalen Organen<sup>16</sup> Rechnung getragen worden. Die Kommission ist in der EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung<sup>17</sup> und in den Schlussfolgerungen der Ratstagung vom 16.-17. Dezember 2004 ersucht worden, in der Frage des Missbrauchs von gemeinnützigen Organisationen zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung tätig zu werden. Der Rat wurde in der Erklärung des Rates zur Antwort der EU auf die Londoner Bombenanschläge vom 13. Juli 2005 aufgefordert, einen Verhaltenskodex zur Vermeidung des Missbrauchs von gemeinnützigen Einrichtungen durch Terroristen anzunehmen.

Angesichts der möglichen Anfälligkeit des gemeinnützigen Sektors für einen Missbrauch zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung und anderer Straftaten hat die Kommission eine einschlägige Empfehlung an die Mitgliedstaaten samt Entwurf eines Verhaltenskodexes für sich in der EU engagierende gemeinnützige Organisationen ausgearbeitet.

Bei der Ausarbeitung der Empfehlung und des Entwurfs eines Verhaltenskodexes hat die Kommission sowohl die Mitgliedstaaten als auch den gemeinnützigen Sektor umfassend zu Rate gezogen und unter anderem eine achtwöchige Konsultation der Öffentlichkeit über das Internet durchgeführt.

---

<sup>15</sup> Sonderempfehlung VIII besagt unter anderem, dass gemeinnützige Organisationen besonders anfällig sind und die Staaten daher Sorge dafür tragen sollten, dass sie nicht missbraucht werden - sei es durch terroristische Vereinigungen, die als legitime Rechtssubjekte auftreten, sei es für den Missbrauch legitimer Rechtssubjekte als Kanäle für die Terrorismusfinanzierung oder aber zum Verbergen oder Verschleiern der Umleitung von ursprünglich für legitime Zwecke bestimmten Mitteln zu terroristischen Vereinigungen.

<sup>16</sup> So in der Sonderempfehlung VIII der Financial Action Task Force, in der Erklärung der Finanzminister der G8 von Deauville vom 17. Mai 2003 und in den Empfehlungen der Justiz- und Innenminister der G8 zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens für die Vorsorge gegen Terroranschläge (Washington, 11. Mai 2004).

<sup>17</sup> Ibid.

## 2. UMSETZUNG AUF EUROPÄISCHER EBENE

Die Kommission wird eine *Ausweitung des Dialogs mit dem gemeinnützigen Sektor* über die Folgemaßnahmen zu der Empfehlung und dem Entwurf eines Verhaltenskodexes aus dieser Mitteilung anstreben.

Insbesondere, wird die Kommission im ersten Halbjahr 2006 *eine informelle Kontaktgruppe* einrichten sowie *eine Konferenz* mit Vertretern des gemeinnützigen Sektors und der zuständigen Behörden veranstalten, um die Möglichkeiten für eine weiter gehende Umsetzung der Grundsätze der Empfehlung und des Verhaltenskodexes auszuloten.

Ferner gilt es, mit zuständigen Interessenvertretern näher zu erörtern, wie die Partnerschaft zwischen den gemeinnützigen Organisationen und den staatlichen Stellen so ausgebaut werden kann, dass ein *ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung des gemeinnützigen Sektors* erreicht wird.

Die Europäische Kommission wird zudem näher prüfen, ob die *Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft für gemeinnützige Organisationen unter bestimmten Umständen* von der Einhaltung der verbesserten Transparenz- und Buchführungsbestimmungen abhängig gemacht werden könnte.

Weiters wird die Kommission drei Jahre nach der Annahme der Empfehlung und des Verhaltenskodexes eine *Bewertung der Ergebnisse der Empfehlung und des Verhaltenskodexes* vornehmen.

## ANHANG

### Empfehlung an die Mitgliedstaaten und Entwurf eines Verhaltenskodexes für gemeinnützige Organisationen zur Prävention der Terrorismusfinanzierung und anderer Straftaten durch verbesserte Transparenz und Buchführung auf dem gemeinnützigen Sektor

#### 1. EINLEITUNG

Gemeinnützige Organisationen leisten lebenswichtige humanitäre und sonstige dringend benötigte Hilfe, und ihre Dienste sind für die Bürger in allen grundlegenden Lebensbereichen unverzichtbar. Zudem sind sie ein wichtiger Bestandteil jeder demokratischen Gesellschaft und erfüllen häufig wichtige Aufgaben, die andere Organisationen oder staatliche Einrichtungen nicht wahrnehmen können.

Gleichwohl ist belegt, dass gemeinnützige Organisationen bereits in mehreren Fällen für die Terrorismusfinanzierung und andere Straftaten missbraucht worden sind<sup>18</sup> und dass in einigen Fällen von den Verwaltungsbehörden Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten<sup>19</sup> ergriffen wurden, um eine solche Ausnutzung zu verhindern. Terroristen und terroristische Vereinigungen haben Zugang zu unterschiedlichen Geldquellen. Geld kann über Finanzeinrichtungen, per telegrafischer Geldüberweisung, über alternative Überweisungssysteme oder über Bargeldkuriere transferiert werden – aber eben auch unter dem Deckmantel einer gemeinnützigen Einrichtung gesammelt und bewegt werden. So schreibt die FATF in ihrem Bericht über die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungstypologien 2003-2004, *die vorgestellten Beispielfälle für die diesjährigen Typologien zeigten, dass gemeinnützige Einrichtungen auf unterschiedliche Weise und für unterschiedliche Zwecke zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden können. Vor allem könnten sie von Terroristen und terroristischen Vereinigung dazu missbraucht werden, Geld zu sammeln, wie es bei vielen großen gemeinnützigen Organisationen der Fall gewesen sei, deren Vermögen anschließend auf der Grundlage der Entschließung 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates eingefroren worden sei. Einige Sachverständige haben auf die Bedeutung formloser Geldsammlungen verwiesen, wie sie viele ethnische oder religiöse Gemeinschaften durchführen, und auf die Schwierigkeit hingewiesen, diese Gelder genau zu überwachen. Weiter heißt es, dass gemeinnützige Organisationen auch für Geldbewegungen, die direkte logistische Unterstützung von Terroristen oder als Fassade für deren Machenschaften missbraucht werden können*<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Analysen der FATF-Sachverständigen über derartige Fälle finden sich beispielsweise im *Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004* (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>), weitere Beispiele auf der Website der Charity Commission for England and Wales (<http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>).

<sup>19</sup> Grundlage hierfür war die geänderte Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 (ABl. L 139 vom 29.5.2002, S. 9) bzw. die geänderte Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70).

<sup>20</sup> Siehe Seite 8-10 des *Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004* (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>).

Höhere und/oder systematischere Transparenz- und Buchführungsstandards gemeinnütziger Organisationen würden den gemeinnützigen Sektor besser gegen einen Missbrauch für Straftaten schützen. Diese Mitteilung stellt darauf ab, ein Konzept zu finden, das dieses Missbrauchsrisiko minimiert, ohne den Sektor übermäßig zu belasten. Die in ihr ausgeführten Grundsätze sollten keinesfalls als Einschränkung der Vereinigungsfreiheit ausgelegt werden. Vor allem gilt es die Datenschutzbestimmungen zu beachten. Zudem darf die Umsetzung der Empfehlung an die Mitgliedstaaten und des Verhaltenskodexes nicht die wirksame Erbringung von Katastrophenhilfe und anderen benötigten gemeinnützigen Leistungen gefährden. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass nichts unternommen wird, was der Arbeit oder dem Ruf der großen Mehrheit rechtmäßig vorgehender gemeinnütziger Einrichtungen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene schadet.

In Bezug auf die Größe und die Rechtsform bestehen bei den gemeinnützigen Organisationen in der Europäischen große Unterschiede<sup>21</sup>. Gemeinnützige Organisationen im Sinne dieser Empfehlung an die Mitgliedstaaten und des Entwurfs eines Verhaltenskodexes sind alle Organisationen und juristischen Personen, deren wesentlicher Zweck darin besteht, Geld für wohltätige, religiöse<sup>22</sup>, kulturelle, erzieherische, soziale Zwecke, zur Förderung gemeinsamer Interessen oder für sonstige gute Zwecke auszugeben<sup>23</sup>. Aus Gründen der Diversität wäre es daher nicht sinnvoll, ein Gesamtkonzept für sämtliche gemeinnützigen Einrichtungen zu entwickeln<sup>24</sup>. Auch sollen die legalen grenzübergreifenden Tätigkeiten der gemeinnützigen Organisationen nicht durch die Empfehlung und den Entwurf eines Verhaltenskodexes behindert werden. Das EU-Konzept zielt daher darauf ab, gemeinsame Grundsätze für die Umsetzung auf nationaler Ebene aufzustellen.

## **2. EMPFEHLUNG AN DIE MITGLIEDSTAATEN ZUR BESEITIGUNG DER ANFÄLLIGKEIT DES GEMEINNÜTZIGEN SEKTORS FÜR DESSEN MISSBRAUCH ZUR TERRORISMUSFINANZIERUNG UND ZU ANDEREN STRAFTATEN**

Die folgende Empfehlung an die Mitgliedstaaten soll diesen helfen, zu ermitteln, welche Fortschritte bisher bei der Bekämpfung des Missbrauchs von gemeinnützigen Organisationen zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung und anderer Straftaten erreicht worden sind und welche weiteren Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen werden könnten. Die Mitgliedstaaten sollten die gemeinnützigen Organisationen zu mehr Transparenz und einer besseren Buchführung in ihrer täglichen Verwaltungspraxis ermutigen, um die Möglichkeiten für ihren Missbrauch zu kriminellen Zwecken zu reduzieren. Sie sollten zudem für eine

---

<sup>21</sup> Die Diversität auf diesem Sektor wurde bereits in der Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa (KOM (1997) 241) erläutert.

<sup>22</sup> „Die Europäische Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht. Die Europäische Union achtet den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften in gleicher Weise“ (Erklärung 11 im Anhang zum Vertrag von Amsterdam).

<sup>23</sup> Grundlage hierfür ist die einschlägige Definition im *Best Practice Paper* der FATF (Sonderempfehlung VIII).

<sup>24</sup> Daher wird vorgeschlagen, jene gemeinnützigen Einrichtungen zu registrieren, die Steuervorteile, öffentliche Zuschüsse und das Recht auf öffentliche Spendensammlungen in Anspruch nehmen möchten. In dem Entwurf eines Verhaltenskodexes wird diesbezüglich ausdrücklich vorgesehen, dass für gemeinnützige Einrichtungen unterhalb einer bestimmten Größe vereinfachte Buchführungs- und Meldepflichten gelten sollen.

vollständige Mitwirkung ihres nationalen gemeinnützigen Sektors an den nationalen Umsetzungsmaßnahmen sorgen.

## 2.1. Überwachung des gemeinnützigen Sektors

- Die Mitgliedstaaten sollten die Überwachung des gemeinnützigen Sektors sicherstellen. Mit der Überwachung könnte sowohl eine neu zu schaffende Behörde als auch eine bereits bestehende oder eine sich selbst regulierende Behörde befasst werden.
- Die mit der Überwachung (eines Teils) des gemeinnützigen Sektors befassten Behörden sollten für eine effiziente Zusammenarbeit auf nationaler Ebene sorgen. Im Rahmen dieser Funktion sollten sie folgende Aufgaben erfüllen:
  - Betrieb öffentlich zugänglicher Systeme für die Registrierung aller auf ihrem Hoheitsgebiet tätigen gemeinnützigen Organisationen, die von Steuervorteilen, dem Recht auf öffentliche Spendensammlungen und öffentlichen Zuschüssen Gebrauch machen möchten. Die Registriersysteme können auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene betrieben werden. Dabei ist besonders darauf zu achten, dass bei der Registrierung der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit in vollem Umfang gewahrt wird. Die Registrierung würde somit lediglich eine Gründungsmitteilung erfordern, d.h. eine vorherige Gründungsgenehmigung wäre nicht erforderlich;
  - Ermittlung der geltenden Anforderungen an gemeinnützige Organisationen zwecks Vermeidung doppelter Registrierungs- bzw. Meldepflichten;
  - Ermittlung etwaiger Kategorien von gemeinnützigen Organisationen, die nicht durch die Registriersysteme abgedeckt werden und Minderung der mit diesen Abdeckungslücken verbundenen möglichen Risiken;
  - Orientierungshilfe für gemeinnützige Organisationen zu Fragen der finanziellen Transparenz und zu den Schwachstellen des Sektors;
  - Absprachen zwischen den zuständigen Stellen bezüglich der Untersuchung von Fällen von Missbrauch von gemeinnützigen Organisationen. Die Untersuchung sollte nach Maßgabe der geltenden strafrechtlichen Bestimmungen erfolgen. Zudem sollten die zuständigen Stellen über die nötigen Kapazitäten für die Bewertung des Risikos eines Missbrauchs einzelner gemeinnütziger Organisationen verfügen;
  - Ermutigung der Steuerbehörden zur Durchführung regelmäßiger Prüfungen der eine steuerliche Sonderbehandlung erfahrenden gemeinnützigen Organisationen unter gebührender Berücksichtigung der Größe und der Tätigkeit der betreffenden Organisationen.

## 2.2 Einhaltung des Verhaltenskodexes

Damit der Verhaltenskodex eingehalten wird, sollten die Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen in Erwägung ziehen:

- Einführung geeigneter Registrierungs-, Transparenz- und Buchführungsstandards, die den gemeinnützigen Organisationen einen *sichtbaren Status* verleihen und ihnen helfen, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen und dieses wie auch die *Glaubwürdigkeit ihrer Arbeit* zu wahren.
- *Gewährung von Steuervorteilen, öffentlichen Zuschüssen und des Rechts auf öffentliche Spendensammlungen* an gemeinnützige Organisationen, die die Registrierungsanforderungen erfüllen und die Transparenz- und Buchführungsvorschriften einhalten. Eine Möglichkeit, die Einhaltung der genannten Vorschriften sicherzustellen, wäre beispielsweise das unten beschriebene Zertifizierungsmodell;
- Die im Entwurf eines Verhaltenskodexes vorgeschlagenen Transparenz- und Buchführungsgrundsätze könnten in die **bestehenden Modelle** oder in **zu entwickelnde Modelle** integriert werden. Letztere könnten von öffentlichen oder privaten Stellen verwaltet werden, und ihre Aufgabe bestünde darin, die Einhaltung der Transparenz- und Buchführungsvorschriften in gemeinnützigen Organisationen zu kontrollieren;
- Es sollte angeregt werden, dass *private Überwachungseinrichtungen oder die Dachverbände der gemeinnützigen Organisationen* Gütesiegel oder Ähnliches zur Kennzeichnung von gemeinnützigen Organisationen einführen, die die Grundsätze des Entwurfs des Verhaltenskodexes erfüllen.

## 2.3 Sensibilisierung der für einen Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung und zur Begehung anderer Straftaten anfälligen gemeinnützigen Organisationen

Die vorliegenden Informationen<sup>25</sup> deuten darauf hin, dass der gemeinnützige Sektor nach wie vor von Terroristen für das Zusammentragen von Geldern für terroristische Zwecke missbraucht wird. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass den Mitgliedstaaten und den gemeinnützigen Organisationen genauestens bewusst ist, wie derartige Organisationen zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung und anderer Straftaten missbraucht werden können.

- Die gemeinnützigen Organisationen sollten daher auch weiterhin dazu ermutigt werden, ihre **bewährten Praktiken** daraufhin zu **überprüfen**, wie sich die Vorsorge gegen ihren Missbrauch zur Unterstützung der Terrorismusfinanzierung und anderer Straftaten weiter verbessern lässt;
- Die Mitgliedstaaten sollten unter Einbindung der Schlüsselakteure des gemeinnützigen Sektors Aufklärungsprogramme für gemeinnützige Organisationen über die bestehenden Missbrauchsrisiken durchführen;

---

<sup>25</sup> Siehe beispielsweise den von Europol (zur eingeschränkten Verwendung) erstellten Überblick über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in der Europäischen Union vom 1. Juni 2005.

- Dem privaten Sektor (Finanzeinrichtungen, Buchhalter, Rechnungsprüfer und Anwälte, die mit dem gemeinnützigen Sektor zu tun haben) sollten Leitlinien an die Hand gegeben werden, die die Aufdeckung verdächtiger Tätigkeiten bzw. Transaktionen einschließlich der von Terroristen zur Infiltration von gemeinnützigen Organisationen verwendeten Techniken erleichtern.

## **2.4 Untersuchungen über den Missbrauch gemeinnütziger Organisationen**

Untersuchungen sollten dem ermittelten Risiko angemessen sein und nach den geltenden strafrechtlichen Verfahren erfolgen.

- Die Zusammenarbeit bzw. der Informationsaustausch *auf nationaler Ebene* sollte möglichst unter der Leitung und Koordinierung einer für die Überwachung der gemeinnützigen Einrichtungen zuständigen Behörde erfolgen und die Steuerbehörden, die Finanzausschussgruppe und die Strafverfolgungsbehörden einschließen. Zur Erleichterung des Informationsaustausches auf nationaler Ebene sollte in jeder dieser Stellen eine Person als Ansprechpartner für den Informationsaustausch über Fälle, die in Zusammenhang mit einem Missbrauch gemeinnütziger Organisationen für die Terrorismusfinanzierung stehen, benannt werden. Zudem sollten geeignete Kanäle für einen raschen und effizienten Informationsaustausch zwischen diesen Stellen geschaffen werden.
- Die Zusammenarbeit bzw. der Informationsaustausch *auf EU- und internationaler Ebene* sollte insbesondere über ein Netz von Ansprechpartnern in den Strafverfolgungsbehörden erfolgen (je ein über Erfahrung mit der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und Fachkenntnisse über den gemeinnützigen Sektor verfügender Ansprechpartner pro Behörde). Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass diesbezüglich auf die bestehenden Netze für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden auf EU-Ebene und gegebenenfalls weiteren Stellen, die für die Untersuchung möglicher Fälle von Missbrauch der gemeinnützigen Organisationen zuständig sind, zurückgegriffen werden kann. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) könnte eine wichtige Rolle bei dieser Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch spielen. Zudem könnte die Europäische Polizeiakademie einen wichtigen Beitrag zur Unterrichtung ranghoher Polizeibeamter über Schwachpunkte des gemeinnützigen Sektors und Missbrauchstypologien sowie zur Ausweitung der Zusammenarbeit bzw. des Informationsaustausches leisten.

## **3. VORSCHLÄGE FÜR DEN GEMEINNÜTZIGEN SEKTOR – ENTWURF EINES VERHALTENSKODEXES FÜR GEMEINNÜTZIGE ORGANISATIONEN ZUR FÖRDERUNG BEWÄHRTER TRANSPARENZ- UND BUCHFÜHRUNGSPRAKTIKEN**

Im Falle einer größeren Transparenz und verbesserten Buchführung auf dem gemeinnützigen Sektor wäre die Gefahr, dass dieser für Straftaten missbraucht wird, geringer. Ein großer Teil der gemeinnützigen Organisationen erfüllt bereits die Mehrzahl der in dieser Mitteilung genannten Anforderungen, und viele von ihnen haben bereits einen eigenen Verhaltenskodex eingeführt. Durch die Anwendung dieser Regeln zeigen die gemeinnützigen Organisationen das Verantwortungsbewusstsein, das sie der Öffentlichkeit für deren Spendenbereitschaft schuldig sind, und schützen sich vor etwaigem Missbrauch. Dieser Entwurf eines Verhaltenskodexes stellt daher in erster Linie darauf ab, allgemeine gemeinsame

Mindeststandards für die Transparenz der gemeinnützigen Organisationen in der Europäischen Union festzulegen und die Diskussion über dieses Thema auszuweiten.

- Die gemeinnützigen Organisationen sollten sich stets auf die **Erfüllung ihrer Aufgaben** beschränken und ihre Ressourcen auch nur für diese Zwecke einsetzen.
- Für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sollte jeweils **die höchste Führungsebene** der Organisation verantwortlich sein.
- Alle gemeinnützigen Organisationen sollten ein **Dokument mit zur Identifizierung** der Organisation dienenden Informationen erstellen. Diese Übersicht sollte allzeit auf dem neuesten Stand gehalten werden und in der Geschäftsstelle der Organisation verfügbar sein. Registrierte gemeinnützige Organisationen sollten diese zu ihrer Identifizierung dienenden Informationen an die für ihre Registrierung zuständige Stelle übermitteln. Diese Stelle sollte zudem in Kenntnis gesetzt werden, wenn sich wichtige Aspekte der Organisation ändern, insbesondere im Falle der Abwicklung der Organisation (Erklärung über die Vermögensaufteilung).

Durch die genannten Informationen sollte die gemeinnützige Organisation eindeutig identifiziert werden können. Neben ihrer offiziellen Bezeichnung sollten weitere Informationen wie gemeinhin verwendete Abkürzungen oder sonstige inoffizielle Namen, Geschäfts- oder Arbeitsnamen und, sofern vorhanden, die Registrierungsnummer genannt werden, ebenso die Adresse des eingetragenen Geschäftssitzes, die Telefon- und die Faxnummer, die Adresse des Internetauftritts und eine Auflistung früherer Adressen und Adresswechsel. Auch sollten nähere Angaben über etwaige Zweigstellen der Organisation hinzugefügt werden sowie eine Erklärung über die allgemeinen Ziele, Strategien und Prioritäten (Aufgaben) der gemeinnützigen Organisation einschließlich Beschreibung der Organisations- und Entscheidungsfindungsstruktur samt Angaben über die Größe der Organisation und ihre internen Finanzkontrollsysteme. Zu nennen sind überdies die Namen der Direktoren bzw. der Mitglieder des Exekutivausschusses oder anderer Entscheidungsträger der Organisation sowie ihre Aufgabenbereiche. Gegebenenfalls sollte auch der Name des wirtschaftlichen Eigentümers der Organisation angegeben werden.

Ferner sollten in dem Register und in der Geschäftsstelle der gemeinnützigen Organisation eine Liste der auf die Organisation lautenden Bankkonten sowie etwaige personenbezogene Daten vertraulich gespeichert werden.

- Alle gemeinnützigen Organisationen sollten eine **ordnungsgemäße Buchführung** betreiben und **Jahresbilanzen** mit Angaben über ihre Einnahmen und Ausgaben aufstellen. Außerdem sollten sie alljährlich einen **Bericht** erstellen, der eine Beschreibung und den Etat ihrer Tätigkeiten und Projekte des vorausgehenden Finanzjahres sowie Angaben darüber enthalten sollte, wie letztere zur Erreichung ihrer allgemeinen Ziele beigetragen haben. Um zu vermeiden, den Sektor mit übermäßigen administrativen Anforderungen zu belasten, sollten für gemeinnützige Einrichtungen unterhalb einer bestimmten Größe<sup>26</sup> **vereinfachte Buchführungs- und Meldepflichten** gelten. Die Jahresbilanzen und –berichte sollten stets in der Geschäftsstelle verfügbar sein und auf Anfrage der Aufsichtsbehörden diesen zugänglich gemacht werden können.

---

<sup>26</sup>

Die Mitgliedstaaten könnten auch andere Kriterien festlegen (beispielsweise den Tätigkeitsbereich).

- Jahresbilanzen und –berichte, Protokolle der Entscheidungsgremien und Unterlagen über Finanzprüfungen<sup>27</sup> sollten *mindestens fünf Jahre* am eingetragenen Geschäftssitz der gemeinnützigen Organisation aufbewahrt werden.
- Wenn die reelle Möglichkeit eines Rückgriffs auf das formelle Finanzsystem besteht, sollten gemeinnützige Organisationen Geldüberweisungen stets über *formelle Kanäle* vornehmen. Zudem sollten alle bei ihnen eingehenden Gelder nach Möglichkeit auf Bankkonten eingezahlt werden, und auch die Geldausgaben sollten über diese Konten erfolgen.
- Alle gemeinnützigen Organisationen sollten sich an die *Regel „Kenne deine Begünstigten und verbundenen gemeinnützigen Organisationen“* halten, d.h. sie sollten so gut wie möglich die Identität, die Referenzen und die gute Absicht ihrer Begünstigten und verbundenen gemeinnützigen Organisationen überprüfen. Dies könnte beispielsweise im Vorfeld von Zahlungen die Prüfung einschließen, ob der potenzielle Empfänger in der Lage ist, den wohltätigen Zweck, für den die Gelder bestimmt sind, zu erfüllen und einen Missbrauch der Gelder für nicht wohltätige Zwecke ausschließen kann. Gemeinnützige Organisationen sollten zudem nach Möglichkeit die Bedingungen für die Zuschussgewährung in einer schriftlichen Vereinbarung festhalten und eine permanente Überwachung vornehmen.
- Gemeinnützige Organisationen sollten vollständige und genaue Unterlagen über die *Prüfpfade* der Gelder aufbewahren, die von ihnen in eine andere Gerichtsbarkeit, ins Ausland oder an in ihrem Namen Dienstleistungen erbringende Personen überwiesen werden. Dies könnte beispielsweise auch Unterlagen über finanzielle Transaktionen an direkte Vermittler(organisationen) einschließen.

---

<sup>27</sup>

Siehe die unten genannten Anforderungen bezüglich der Prüfpfade.