

**Unterrichtung**  
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat:

Ein Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung

COM(2016) 50 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 88/13 = AE-Nr. 130090,  
Drucksache 89/13 = AE-Nr. 130091,  
Drucksache 643/15 = AE-Nr. 150931 und  
AE-Nr. 150294



Straßburg, den 2.2.2016  
COM(2016) 50 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Ein Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung**

Die jüngsten Anschläge in der Europäischen Union und anderswo haben gezeigt, dass die EU die Terrorvorbeugung und -bekämpfung als Querschnittsaufgabe angehen muss. Terrororganisationen wie Einzeltäter sind auf Finanzmittel angewiesen, um ihre Netze aufrechtzuerhalten, zu rekrutieren, ihre Logistik zu organisieren und selber Anschläge zu begehen. Sie von ihren Finanzquellen abzuschneiden, ihnen die heimliche Nutzung der Mittel zu erschweren, und die aus dem Finanzierungsprozess gewonnenen Informationen bestmöglich zu nutzen kann daher einen wertvollen Beitrag zur Terrorbekämpfung leisten.

Die finanziellen Quellen des Terrorismus sind kein neues Thema. Wichtige Merkmale wie die enge Verbindung zu Netzen der organisierten Kriminalität sind seit vielen Jahren bekannt, und Strafrecht, polizeiliche Zusammenarbeit und die Gesetzgebung gegen Geldwäsche leisten in der EU bereits jetzt einen bedeutsamen Beitrag zu ihrer Trockenlegung. Inzwischen sind jedoch neue Trends zu verzeichnen, die insbesondere bei kriminellen Organisationen wie Da'esh zu beobachten sind; auch die Rolle zurückkehrender ausländischer terroristischer Kämpfer verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen von heute verlangen nach entschlossener, rascher und kohärenter Modernisierung der einschlägigen Gesetzgebung, ihrer vollständigen Anwendung, einer verbesserten Zusammenarbeit und dem Austausch wichtiger Informationen sowohl auf der EU-Ebene als auch darüber hinaus.

In der Europäischen Sicherheitsagenda<sup>1</sup> wurde die Notwendigkeit von Maßnahmen betont, mit denen wirksamer und umfassender gegen die Terrorismusfinanzierung vorgegangen werden kann. Dort werden die Verbindungen zum organisierten Verbrechen hervorgehoben, das durch Waffenlieferungen, Finanzierung durch Drogenschmuggel und Unterwanderung der Finanzmärkte zu Terrorismus beiträgt. Das Europäische Parlament hat die Europäische Sicherheitsagenda begrüßt.<sup>2</sup> Eine Intensivierung der einschlägigen Arbeiten wurde auch in den Schlussfolgerungen des JI- und des ECOFIN-Rates und des Europäischen Rates (Tagung vom 18. Dezember 2015) befürwortet. Auch der Rat Auswärtige Angelegenheiten hat sich am 14. Dezember 2015 mit dieser Thematik befasst, nachdem die Kommission zu Monatsbeginn einen Richtlinienvorschlag zur Terrorismusbekämpfung<sup>3</sup> vorgelegt hatte, in dem ein umfassendes strafrechtliches Vorgehen gegen die Finanzierung des Terrorismus vorgesehen ist.

Auch die Arbeiten auf internationaler Ebene, insbesondere der Vereinten Nationen und der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Taskforce – FATF)<sup>4</sup> bilden eine gute Arbeitsgrundlage. Im UN-Sicherheitsrat stößt das Vorgehen gegen die Finanzierungsquellen des Terrorismus auf einen breiten weltweiten Konsens. 2014 hat der Sicherheitsrat die Verpflichtung, die Terrorismusfinanzierung als

---

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2015 zur Europäischen Sicherheitsagenda (2015/2697(RSP))

<sup>3</sup> COM(2015) 625 final.

<sup>4</sup> Die FATF wurde als Regierungsorganisation gegründet. Ihre Aufgabe ist die Festlegung von Standards und die wirksame Durchführung rechtlicher, gesetzlicher und operativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und anderer Bedrohungen für die Integrität des internationalen Finanzsystems. Mehrere EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder der FATF, und auch die Kommission wirkt an ihren Arbeiten mit. Zu den wichtigsten einschlägigen Standards zählen die 40 Empfehlungen der FATF betreffend internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus und Proliferation.

[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

Straftat zu behandeln<sup>5</sup>, erweitert, was den Europarat zur Annahme eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus veranlasste, das von der Kommission im Oktober 2015 unterzeichnet wurde. Im Dezember 2015 verabschiedete er eine weitere EntschlieÙung, die insbesondere auf die Finanzierung von Da'esh abzielte und mit der die frühere Sanktionsregelung gegen Al Quaida ausgeweitet wurde.

Mit dieser Mitteilung wird ein Aktionsplan zur Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vorgelegt, der auf den einschlägigen EU-Vorschriften fuÙt, neuen Bedrohungen Rechnung trägt und unsere Politik und unser Vorgehen entsprechend den internationalen Standards aktualisiert. Darüber hinaus bieten sich den Mitgliedstaaten bereits jetzt viele Möglichkeiten, den bestehenden Rahmen besser zu nutzen.

Zwei Handlungsschwerpunkte sind dabei herauszuheben:

- Erstens muss mehr unternommen werden, um die Versuche terroristischer Organisationen und ihrer Geldgeber, Gelder und andere Vermögenswerte zu verschieben, aufzudecken und zu unterbinden und zu gewährleisten, dass die Strafverfolgungsorgane Geldbewegungen nach Möglichkeit nutzen können, Terroristen aufzuspüren und sie an der Ausübung von Straftaten zu hindern.
- Zweitens gilt es die Einnahmequellen terroristischer Organisationen weiter auszutrocknen, indem schon ihre Fähigkeit, an Geld zu kommen, beschnitten wird.

Das kann nur gelingen, wenn dabei nicht nur die Terrororganisationen als solche ins Visier genommen werden. Auch Komplizen, wie ausländische terroristische Kämpfer, finanzielle Hintermänner und Geldbeschaffer, und alle sonstigen Personen, die bewusst terroristische Machenschaften unterstützen, müssen einbezogen werden. Ferner muss die EU nach innen wie nach außen handeln und sich dabei insbesondere die Arbeit der FATF zunutze machen.

Die Sicherheit unserer Bürgerinnen und Bürger hängt entscheidend davon ab, dass wir die Terrorismusfinanzierung bekämpfen. Weitergehende Schritte zur Austrocknung der Finanzquellen des Terrorismus können jedoch auch Auswirkungen auf den Alltag und das wirtschaftliche Handeln von Bürgern und Unternehmen in der gesamten EU nach sich ziehen. Im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung wird die Kommission die im Aktionsplan vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahmen einer Folgenabschätzung unterziehen. Sie wird bestrebt sein, den Bedarf nach erhöhter Sicherheit und den Schutz der Grundrechte einschließlich des Datenschutzes und der wirtschaftlichen Freiheiten in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

## **1. Verhinderung von Geldbewegungen und Aufdeckung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten**

Terrornetze operieren länderübergreifend und sind in hohem Maße darauf angewiesen, Anschläge in einem Land von einer im Ausland gelegenen Basis aus finanzieren zu können. Die Einschränkung und Nachverfolgung finanzieller Operationen kann den zur Finanzierung terroristischer Machenschaften erforderlichen Geldbewegungen einen Riegel verschieben und dazu beitragen, Terrornetze zu identifizieren und bei Anschlägen die Täter und ihre Drahtzieher zu ermitteln.

---

<sup>5</sup> EntschlieÙung 2178(2014).

Die Innovationen bei den Finanzdienstleistungen und der technologische Fortschritt bergen bei allen Vorteilen auch die Gefahr, dass sie zur Verschleierung von Terrorismusfinanzierung missbraucht werden. Neue Finanzinstrumente wie virtuelle Währungen stellen auch die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vor neue Herausforderungen. Hochflexible Kriminelle können schnell auf neue Kanäle umstellen, wenn die bestehenden zu riskant werden. In Bezug auf innovative Finanzinstrumente wie virtuelle Währungen ist es unabdingbar, die mit ihrer Anonymität verbundenen Risiken zu bewältigen. Ausschlaggebend ist daher weniger die Zahlungsform als solche als vielmehr die Möglichkeit einer anonymen Nutzung. Aus diesem Grund hat die Kommission bereits damit begonnen, bekannte und auch neuartige Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung regelmäßig zu untersuchen.<sup>6</sup> So kann die EU aufkommende Risiken, die den Binnenmarkt, aber auch die Sicherheit der EU zu beeinträchtigen drohen, kontinuierlich bewerten und ihnen entgegentreten.

Bei den Arbeiten auf der EU-Ebene und in internationalen Gremien wie der FATF wurden mögliche Schlupflöcher und Unzulänglichkeiten identifiziert. Auch die Ermittlungsergebnisse nach Terroranschlägen haben erheblich dazu beigetragen, potenzielle Risikobereiche auszumachen.

Bei der Aufspürung von Geldbewegungen in Finanztransaktionen oder der Aufdeckung von Terrornetzen und Komplizen sind sowohl die zentralen Meldestellen (FIUs) als auch Fahndungsprogramme wie das EU-US-Programm zur Fahndung nach Finanzquellen des Terrorismus (TFTP) wichtige Instrumente. Allerdings können die vorhandenen Kapazitäten ausgeweitet werden. Ferner müssen sie sowohl komplexe, umfangreiche Finanzierungsoperationen als auch mit geringen Kosten verbundene terroristische Operationen, die trotzdem eine verheerende Wirkung erzielen können, ins Visier nehmen, und die aufgrund der Verwendung neuartiger Zahlungsmethoden schwer aufzuspüren sind. Außerdem müssen die Sicherheitsdienste schnell reagieren können, da Gelder mit den heutigen Finanzdienstleistungen schnell transferiert werden können, weshalb es auch notwendig sein wird, die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste und den Austausch finanziell und strafrechtlich relevanter Informationen zu verbessern.

### ***1.1 Sofortmaßnahmen, die auf der Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens ergriffen werden können***

Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung schon jetzt auf der Grundlage des geltenden Rechtsrahmens intensiviert werden kann.

- Die vierte Richtlinie gegen Geldwäsche wurde am 20. Mai 2015 verabschiedet. Primäres Ziel dieser Richtlinie ist die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Der erste wichtige Schritt wäre ihre rasche Umsetzung und Anwendung. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, sich auf eine Vorverlegung des Umsetzungs- und des Inkrafttretungstermins auf spätestens Ende 2016 zu verständigen. Die Kommission ist

---

<sup>6</sup> Grundlage hierfür ist die vierte Richtlinie gegen Geldwäsche: Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

darauf vorbereitet, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und der Integration internationaler Standards in innerstaatliches Recht zu unterstützen.

- Die Kommission wird ihre Arbeit auf der Grundlage dieser Richtlinie in Bezug auf die Benennung der Drittländer mit strategischen Mängeln in der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beschleunigen.<sup>7</sup> Verstärkte Sorgfaltspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Finanztransaktionen aus den und in die betroffenen Länder sind in der Richtlinie bereits vorgesehen. Die Kommission wird die betreffende Liste bis Juni vorlegen.<sup>8</sup>
- Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit den Empfehlungen der FATF und bewährten Praktiken den Austausch von Finanzinformationen zwischen ihren Meldestellen und den Meldestellen von Drittländern sowie zwischen ihren Meldestellen und dem Privatsektor verbessern. Die Europäische Kommission wird sich mit der Egmont-Gruppe der zentralen Meldestellen um eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich bemühen.

## ***1.2 Neue Maßnahmen, um gegen den Missbrauch des Finanzsystems zur Finanzierung des Terrorismus vorzugehen***

Die Kommission wird vorschlagen, die vierte Richtlinie gegen Geldwäsche in folgenden Punkten zu ändern:

- *Konkrete Wirkung der EU-Liste der „Hochrisikoländer“:*

Nach der vierten Richtlinie gegen Geldwäsche verstärken die Verpflichteten insbesondere den Umfang und die Art der Überwachung der Geschäftsbeziehung mit Wirtschaftsbeteiligten aus diesen Ländern (d. h. es gelten verstärkte Sorgfaltspflichten), sobald bei einem Land strategische Mängel in der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgestellt wurden. Bislang schreibt die Richtlinie aber nicht im Einzelnen vor, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Die Kommission möchte diese Verpflichtung präzisieren und in die Richtlinie detaillierte Vorschriften auf der Grundlage bereits vereinbarter FATF-Standards aufnehmen, in denen festgelegt wird, welche Sorgfaltspflichten bzw. Gegenmaßnahmen konkret anzuwenden sind. Auf diese Weise würden die Sorgfaltspflichten und Gegenmaßnahme auf EU-Ebene koordiniert und vereinheitlicht und damit einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen.

- *Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen*<sup>9</sup>: Es besteht die Gefahr, dass Terrororganisationen den Umtausch virtueller Währungen nutzen, um Geldbewegungen zu verschleiern, da solche Geschäfte zwar registriert werden, aber keine den Verfahren im normalen Bankensystem gleichwertige Berichtspflichten

---

<sup>7</sup> Hierzu muss die Kommission delegierte Rechtsakte auf der Grundlage der Richtlinie erlassen.

<sup>8</sup> Eine solche schwarze Liste könnte auch für das Risikomanagement in anderen Politikbereichen wie der Zollpolitik nützlich sein.

<sup>9</sup> Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen können als elektronische Umtauschbüros betrachtet werden, in denen virtuelle in richtige Währungen und zurück getauscht werden. Kontenanbieter sind Einrichtungen, die auf eine virtuelle Währung lautende Konten für ihre Kunden führen, und die ähnlich wie Banken funktionieren, die Sichtkonten in realen Währungen führen. Sie speichern Beträge in virtuellen Währungen und führen Überweisungen auf andere auf virtuelle Währungen lautende Konten aus.

bestehen, mit denen verdächtige Vorgänge festgestellt werden könnten.<sup>10</sup> Virtuelle Währungen werden derzeit auf EU-Ebene nicht reguliert. Als ersten Schritt wird die Kommission vorschlagen, anonyme Währungs-Tauschgeschäfte mittels einer Ausweitung des Geltungsbereichs der vierten Richtlinie auf Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen<sup>11</sup> auszuweiten und damit der Kontrolle der zuständigen Behörden zu unterwerfen. Sie würden auf nationaler Ebene gemäß den Bestimmungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gegen Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung beaufsichtigt. Außerdem würde eine Anwendung der Zulassungs- und Aufsichtsvorschriften der Richtlinie für Zahlungsdienste<sup>12</sup> auf Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen dazu beitragen, dass der Markt besser kontrolliert und durchdrungen wird. Die Kommission wird diese Option weiter prüfen. Die Kommission wird auch prüfen, ob die Anbieter von Konten virtueller Währungen einzubeziehen sind.<sup>13</sup>

- *Zahlungsinstrumente auf Guthabenbasis (wie Guthabekarten)*: Terroristen haben bereits auf Guthabekarten zurückgegriffen, um die Logistik für ihre Anschläge anonym zu finanzieren.<sup>14</sup> Da Zahlungsinstrumente auf Guthabenbasis auch von sozialem Wert sind, ist zu überlegen, wie dieser Herausforderung angemessen und verhältnismäßig begegnet werden kann. Dank der Guthabekarte verfügen wirtschaftlich gefährdete oder finanziell ausgegrenzte Gruppen über ein Zahlungsmittel, das sie wie Bargeld, vor allem aber auch online im Internet für den Erwerb von Waren und Dienstleistungen nutzen können. Einige verwenden Guthabekarten für Einkäufe im Internet, da ihr Risiko so auf den auf der Karte gespeicherten Guthabenbetrag begrenzt bleibt. Einige Mitgliedstaaten verwenden dieses Zahlungsinstrument zur Auszahlung von Sozialleistungen. Manche schätzen Guthabekarten auch wegen der Anonymität, die sie dem Inhaber gewähren, da sie seine Privatsphäre schützen, was bei Geschäften im Internet zunehmend belangreicher wird. Allerdings kann Anonymität auch angestrebt bzw. missbraucht werden, um illegale Handlungen durchzuführen.

Die Gefahr einer Terrorismusfinanzierung mittels Guthabekarten konzentriert sich auf anonyme (aufladbare oder nicht aufladbare) Guthabekarten im Rahmen innerstaatlicher oder internationaler Arrangements. Zu klären ist vor allem die Frage, wie die mit der Anonymität solcher Vielzahlkarten verbundenen Sicherheitsbedenken angegangen werden können, ohne die Vorteile, die diese Karten im Alltag mit sich bringen, zu beseitigen.

---

<sup>10</sup> IHS Consulting – Terrorism Financing Assessment, 15. September 2015; Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsicht zu virtuellen Währungen, 4. Juli 2014; Leitfaden der FATF zu einem risikobasierten Umgang mit virtuellen Währungen, Juni 2015.

<sup>11</sup> Dienstleistungsanbieter, bei denen virtuelle in echte Währungen und umgekehrt getauscht werden können.

<sup>12</sup> Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).

<sup>13</sup> Kontenanbieter sind Einrichtungen, die (Software- oder sonstige) technische Vorkehrungen/Medien anbieten, mit denen Bitcoins oder andere virtuelle Währungen aufbewahrt und überwiesen werden können (FATF-Bericht über virtuelle Währungen).

<sup>14</sup> Die Attentäter, die die Anschläge in Paris am 13. November 2015 begangen haben, haben ihre Hotelzimmer Berichten zufolge mit Guthabekarten bezahlt.

Die Emittenten von Guthabekarten werden bereits von EU-Vorschriften wie der vierten Richtlinie gegen Geldwäsche erfasst. Um die oben beschriebenen Bedenken anzugehen, wird die Kommission weitere Änderungsvorschläge zur vierten Geldwäsche-Richtlinie vorlegen. So sollen insbesondere bestehende Ausnahmen wie die Mindestschwellen für eine Identitätsangabe insbesondere bei Karten, die in nicht rein elektronischen Transaktionen verwendet werden, reduziert und die Identifizierung und Überprüfung des Kunden bei der Aktivierung einer Guthabekarte online vorgeschrieben werden. Die Kommission prüft derzeit, wie solche Maßnahmen im Detail insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger Folgen und des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu gestalten wären.

- *Zentrale Register für Bank- und Zahlungskonten und zentrale Datenauffindungssysteme:* Strafverfolgungsbehörden verweisen oft darauf, dass landesweite zentrale Register, in denen sämtliche auf eine Person lautende Bankkonten aufgeführt werden, oder andere flexible Mechanismen wie zentrale Datenauffindungssysteme die Ermittlungen bei Finanzdelikten und auch etwaiger Terrorismusfinanzierung erleichtern. Momentan verfügen nicht alle Mitgliedstaaten über ein solches Register, wozu sie nach EU-Recht auch nicht verpflichtet sind.<sup>15</sup> Stünde ein solches zentrales Register oder Datenauffindungssystem in sämtlichen Mitgliedstaaten zur Verfügung, käme dies den zentralen Meldestellen operativ unmittelbar zunutze. Ursprünglich wurde dies in vielen Mitgliedstaaten im breiteren Kontext der Datenerhebung und -speicherung kontrovers erörtert, aber inzwischen gibt es Anzeichen, dass ein solches Instrument allgemeinere Unterstützung findet.

Die Kommission wird deshalb als Änderung zur vierten Richtlinie gegen Geldwäsche vorschlagen, zentrale Bank- und Zahlungskontenregister oder Datenauffindungssysteme einzurichten, die den zentralen Meldestellen und anderen zuständigen Behörden Zugang zu Informationen über Bank- und Zahlungskonten gewähren würden.

Gleichzeitig wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, den Zugang zu solchen zentralen Bank- und Zahlungskontenregistern durch einen eigenständigen Rechtsakt auszuweiten. Ein solcher Rechtsakt würde die Abfrage dieser Register für andere Untersuchungen (z. B. zur Rechtsdurchsetzung einschließlich der Einziehung von Vermögenswerten und der Ahndung von Steuerdelikten) und durch andere Behörden (z. B. Finanzämter, Vermögensabschöpfungsstellen, andere Strafverfolgungsbehörden, Korruptionsbekämpfungsbehörden) ermöglichen. Eine solche Gesetzgebungsinitiative würde natürlich mit angemessenen Sicherheitsvorkehrungen insbesondere hinsichtlich des Datenschutzes und der Zugangsvoraussetzungen einhergehen müssen.

---

<sup>15</sup> Viele Mitgliedstaaten verfügen aber bereits über ein solches Register oder sind dabei, solche zentralen Mechanismen einzurichten.

*Bessere Zusammenarbeit der Meldestellen*

Die Europäische Sicherheitsagenda enthält eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die *Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen* erleichtert werden soll. In verschiedenen Bereichen ist eine beschleunigte Umsetzung dieser Maßnahmen möglich:

- *Angleichung der Vorschriften über den Informationszugang der Meldestellen an die neuesten internationalen Standards:* Die zentralen Meldestellen spielen eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung länderübergreifender finanzieller Operationen von Terrornetzen und der Aufspürung ihrer Geldgeber. Inzwischen weisen internationale Standards darauf hin, wie wichtig es ist, den Informationszugang der zentralen Meldestellen zu erweitern und zu erleichtern (derzeit wird der Zugang der Meldestellen in einigen Mitgliedstaaten durch das Erfordernis einer vorhergehenden Verdachtsmeldung eingeschränkt). Hierfür sollte die vierte Richtlinie gegen Geldwäsche geändert werden.
- *Ermittlung und Beseitigung von Hindernissen für den Zugang zu einschlägigen Informationen, ihren Austausch, ihre Verwendung und die operative Zusammenarbeit der Meldestellen:* Die Meldestellen unternehmen derzeit eine gemeinsame Bestandsaufnahme praktischer Hindernisse für den Informationszugang und -austausch, die Nutzung der Informationen und generell die operative Zusammenarbeit. Mit den Ergebnissen wird noch im Laufe des Jahres gerechnet. Von den Meldestellen sollte auch erwartet werden, dass sie ihre Arbeit mit der anderer Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden eng verzahnen. Die Kommission wird eingehender prüfen, die gemeinsame Analyse grenzübergreifender Fälle durch die Meldestellen unterstützt und die Überprüfung verdächtiger Geldgeschäfte intensiviert werden kann. Wie gegenwärtig auf internationaler Ebene erörtert wird, könnte es sich als erforderlich erweisen, dass die Meldestellen künftig weniger auf Verdachtsmeldungen hin tätig werden als vielmehr aufgrund gewonnener Informationen. Je nach Ergebnis der von den Meldestellen vorgenommenen Bestandsaufnahme wird die Kommission darüber befinden, ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um Unterschiede in der rechtlich-organisatorischen Stellung der Meldestellen und Hindernisse für eine funktionierende Zusammenarbeit und einen effektiven Informationsaustausch anzugehen.

Darüber hinaus führt die Kommission eine länderübergreifende Bewertung von Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch, wie in der vierten Geldwäsche-Richtlinie vorgesehen. Die regelmäßige Risikobewertung bietet den geeigneten Rahmen für die Aufdeckung von Schwachpunkten, den Umgang mit einer sich ständig verändernden Sach- und Risikolage und die Ergreifung von Gegenmaßnahmen, die sowohl auf einer soliden Faktengrundlage beruhen als auch den tatsächlichen Risiken angemessen sind. Zu solchen Gegenmaßnahmen zählen beispielsweise Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (nach dem Grundsatz des „Befolgens oder Erklärens“) oder neue politische Initiativen auf EU-Ebene. Für Gegenmaßnahmen in Form von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ist es unabdingbar, dass diese die betreffende Politik mittragen.

*Zusammenarbeit bei der Nachverfolgung und Sicherstellung von Vermögenswerten mit terroristischem Hintergrund*

Ein weiterer wesentlicher Aspekt bei der Terrorismusbekämpfung sind leistungsfähigere *Instrumente zur Sicherstellung von Vermögenswerten auf der Grundlage der UN-Listen*. Damit die UN-Listen (sowohl allgemein als auch in Bezug auf bestimmte Organisationen wie Al-Qaida und Da'esh) maximale Wirkung erzielen und die in den Listen geführten Personen und Organisationen ihr Vermögen nicht verschieben können, bevor die restriktiven Maßnahmen in Kraft treten, müssen diese Listen so rasch wie möglich verwertet werden. Die auf Ebene der Vereinten Nationen beschlossenen restriktiven Maßnahmen müssen im Wege eines EU-Rechtsakts in der EU umgesetzt werden. Ein solcher Rechtsakt muss bestimmte Verfahrensgarantien für die gelisteten Personen enthalten sowie Pflichten in Bezug auf die Beschlussfassung der Kommission. Die Kommission setzt die UN-Listen in der EU im Wege einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002<sup>16</sup> um, in der Personen und Organisationen aufgeführt sind, die mit dem Al-Qaida-Netzwerk und Da'esh in Verbindung stehen. Sobald die Kommission von einer Änderung der vom Sanktionsausschuss 1267 beschlossenen Listen informiert wird, muss nach der erforderlichen ersten Prüfung, dass bestimmte wesentliche Verfahrensgarantien eingehalten wurden, das Legislativverfahren (Erstellung eines Legislativvorschlags, Konsultation und Übersetzung in alle EU-Amtssprachen) durchlaufen werden, bevor die Änderungen erlassen und im Amtsblatt veröffentlicht werden können. Erst dann gelten sie nach EU-Recht unmittelbar für EU-Bürger, Finanzinstitute und Wirtschaftsunternehmen. Das Verfahren dauert derzeit etwa fünf Arbeitstage. Obwohl das Verfahren bereits gestrafft wurde, äußerte die FATF Kritik an der Verfahrensdauer. Weitere Maßnahmen auf EU- und UN-Ebene, zu denen eine bessere Koordinierung und ein Vorabinformationsaustausch gehören, werden es der Kommission ermöglichen, sofort zu reagieren und das Verfahren einzuleiten, sobald neue Listen beschlossen wurden. Auf diese Weise wird der Umsetzungsprozess weiter beschleunigt.

In einem weiteren Schritt setzt sich die Kommission dafür ein, dass die neuen UN-Listen sofort nach ihrer Veröffentlichung und noch vor der Implementierung auf EU-Ebene den EU-Finanzinstituten und Wirtschaftsunternehmen zugänglich gemacht werden, um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach der Geldwäsche-Richtlinie zu erleichtern, noch bevor die EU-Vorschriften in Kraft treten. Die neuen UN-Listen werden in die EU-Datenbank über finanzielle Sanktionen eingestellt, so dass sie für die EU-Finanzinstitute und Wirtschaftsunternehmen sofort ersichtlich sind.<sup>17</sup> Die Kommissionsdienststellen werden auf mittlere bis längere Sicht gemeinsam mit der UN-Seite an der Entwicklung eines gemeinsamen Datenaustauschsystems arbeiten, damit neue Listen in einem mit der EU-Datenbank kompatiblen, herunterladbaren Format veröffentlicht werden können. Damit werden die EU-Finanzinstitute in ihrem Bemühen unterstützt, ihren Sorgfaltspflichten nach Maßgabe der Geldwäsche-Richtlinie nachzukommen und so das Risiko zu minimieren, dass Vermögen abgezogen wird, bevor die EU-Vorschriften in Kraft treten.

---

<sup>16</sup> Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan (ABl. L 139 vom 29.5.2002, S. 9-22).

<sup>17</sup> Die Kommission wird prüfen, inwieweit es technisch möglich ist, eine Finanzdatenbank zu entwickeln, die einen besseren Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten und Finanzinstituten über nationale Maßnahmen zur Sicherstellung von Vermögenswerten erlaubt.

**Maßnahmen:****Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgerufen,**

- die Umsetzung der 4. Geldwäsche-Richtlinie und den Anwendungsbeginn spätestens auf das 4. Quartal 2016 vorzuziehen

**Wie in der Geldwäsche-Richtlinie vorgesehen, wird die Kommission**

- eine EU-Liste der Hochrisikoländer (schwarze Liste) annehmen, die strategische Mängel bei der Bekämpfung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung aufweisen: *bis spätestens 2. Quartal 2016*
- einen Bericht über eine länderübergreifende Risikobewertung in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über geeignete Abhilfen veröffentlichen: *2. Quartal 2017*

**Die Kommission wird spätestens zum 2. Quartal 2016 einen Legislativvorschlag zur Änderung der Geldwäsche-Richtlinie in folgenden Punkten vorlegen:**

- Erhöhte Sorgfaltspflichten/Gegenmaßnahmen in Bezug auf Hochrisikoländer
- Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen
- Zahlungsinstrumente auf Guthabenbasis
- Zentrale Register für Bank- und Zahlungskonten oder elektronische Datenauffindungssysteme
- Zugang der zentralen Meldestellen zu Informationen und zum Informationsaustausch.

**Die Kommission wird folgende Initiativen auf den Weg bringen:**

- Effizientere Umsetzung der UN-Maßnahmen zur Sicherstellung von Vermögenswerten auf EU-Ebene, unter anderem durch einen besseren Informationsaustausch zwischen der EU und den Vereinten Nationen: *bis spätestens 2. Quartal 2016*
- Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten, der Kommission, des EAD und der Wirtschaftsteilnehmer für den Austausch von Informationen über Schwierigkeiten bei der Implementierung der restriktiven Maßnahmen, einschließlich des Austauschs von Informationen über neue UN-Listen mittels der Datenbank über finanzielle Sanktionen: *bis spätestens 2. Quartal 2016*
- Sondierung eines eigenständigen Rechtsinstruments, das über den Anwendungsbereich der Geldwäsche-Richtlinie hinaus eine umfassendere Abfrage von Bank- und Zahlungskontenregistern für andere Ermittlungszwecke und für andere Behörden ermöglichen würde: *bis spätestens 2. Quartal 2016*
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen durch geeignete Maßnahmen: *bis spätestens 2. Quartal 2017*

### 1.3 Weitere Initiativen zur Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens

#### *Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche*

Terroristen greifen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten häufig auf Erlöse zurück, die aus Straftaten erzielt wurden, und nutzen Geldwäschepraktiken, um solche Erlöse zu konvertieren, zu verschleiern oder zu erwerben. Strengere Geldwäsche-Vorschriften auf EU-Ebene tragen deshalb zu einer wirksamen Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bei. Obwohl die einschlägige FATF-Empfehlung und die Konvention des Europarats (SEV-Nr. 198) über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten die Einführung eines Straftatbestands für die Geldwäsche verlangen, ist dies im EU-Recht noch nicht umfassend geschehen. Alle Mitgliedstaaten haben die Geldwäsche als Straftatbestand eingeführt, aber es gibt Unterschiede bei der Definition und den Sanktionen. Diese Unterschiede behindern die grenzübergreifende justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche und wirken sich direkt auf Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung aus. Die Kommission wird auf der Grundlage des Artikels 83 AEUV eine Richtlinie zu den Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche vorschlagen. Auf diese Weise sollen Mindestvorschriften für die Festlegung des Straftatbestands der Geldwäsche (mit Bezug auf terroristische Straftaten und andere schwere Straftaten) eingeführt und die Sanktionen angeglichen werden.

#### *Unterbindung illegaler Barmittelbewegungen*

Zur Finanzierung terroristischer Machenschaften wird weitgehend auf *Barzahlungen* zurückgegriffen.<sup>18</sup> Das EU-Recht schreibt Kontrollen bei Personen vor, die bei der Einreise in die EU oder bei der Ausreise Bargeld im Wert von 10 000 EUR mit sich führen.<sup>19</sup> Einer von der Kommission durchgeführten Bewertung<sup>20</sup> zufolge muss der Anwendungsbereich der betreffenden EU-Verordnung erweitert werden, um auch Bargeld zu erfassen, das in Post- oder Frachtsendungen enthalten ist, und um den Behörden die Möglichkeit zu geben, bei geringeren Beträgen einzuschreiten, wenn Verdacht auf eine illegale Tätigkeit besteht. Auch Edelmetalle und andere hochwertige Waren, die sich leicht zu Geld machen lassen, könnten einbezogen werden. Auch eine Obergrenze für Barzahlungen käme in Betracht. In mehreren Mitgliedstaaten sind beispielsweise Barzahlungen oberhalb eines bestimmten Betrags verboten.

Wie Strafverfolgungsbehörden berichten, ist nicht nur die Verwendung von Bargeld allgemein ein Problem, sondern auch die Verwendung von Banknoten in hoher Stückelung, vor allem die 500 Euro-Banknote.<sup>21</sup> Diese Banknoten sind wegen ihres hohen Werts und des geringen Volumens in kriminellen Kreisen, die Barmittel physisch transportieren, sehr beliebt.

<sup>18</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/why-cash-still-king-strategic-report-use-cash-criminal-groups-facilitator-money-laundering>

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 vom 26.10.2005 (ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9).

<sup>20</sup> Probleme im Zusammenhang mit der geltenden Verordnung und Optionen für eine Revision wurden bereits bei einer Bewertung der Verordnung herausgestellt. Hierzu fand eine öffentliche Konsultation, deren Ergebnisse unter nachstehendem Link nachzulesen sind: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/customs/cash\\_survey\\_summary\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/customs/cash_survey_summary_report_en.pdf).

<sup>21</sup> Im oben angeführten Europol-Bericht wird darauf hingewiesen, dass die 500-Euro-Banknote als Zahlungsinstrument nicht weit verbreitet ist, aber ein Drittel des Werts aller in Umlauf befindlicher Banknoten ausmacht, und sich somit die Frage stellt, zu welchem Zweck diese Banknote verwendet wird.

Die Kommission wird in dieser Frage mit der Europäischen Zentralbank, Europol und anderen Beteiligten zusammenarbeiten.

*Vervollständigung der EU-Vorschriften zur Nachverfolgung und Sicherstellung von Vermögenswerten mit terroristischem Hintergrund*

Es gibt auf Ebene der Vereinten Nationen mehrere Regelungen, die die Sicherstellung von Vermögenswerten erlauben, die sich im Besitz von Personen mit Verbindungen zum Terrorismus befinden. In der EU erfolgt die Sicherstellung solcher Vermögenswerte derzeit auf der Grundlage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und des Artikels 215 AEUV. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es nach Artikel 75 AEUV zudem möglich, Verwaltungsmaßnahmen zu beschließen, um die Ziele des Artikels 67 AEUV in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus zu verwirklichen. Das Ziel solcher EU-weit wirkender Verwaltungsmaßnahmen wäre die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung sowie die Abschreckung der Unterstützer, insbesondere der Geldbeschaffer. Auf diese Weise würde allgemein geregelt, welche Vermögenswerte sichergestellt werden können, welche Akteure einbezogen sind und welche Rechtsbehelfe und Garantien, insbesondere in Bezug auf die Grundrechte, in Anspruch genommen werden können. Zwar verfügt die EU in Bezug auf Personen mit Verbindungen zum internationalen Terrorismus bereits über wirksame Regelungen analog zu den Regelungen auf Ebene der Vereinten Nationen, doch würde Artikel 75 AEUV als Rechtsgrundlage auch die Einbeziehung von Personen zulassen, die Verbindungen zu terroristischen Organisationen unterhalten, die nicht auf der internationalen UN-Liste stehen.

Die 2013 durchgeführte Folgenabschätzung zu Artikel 75 ging verschiedenen Optionen nach, darunter der Erstellung einer EU-Terrorliste und Einführung von Sicherstellungsmaßnahmen in Ergänzung zu den nationalen Regelungen, der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung nationaler Sicherstellungsregelungen, sowie verschiedene Wege zur Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung solcher Listen und von Sicherstellungsentscheidungen. Die Kommission wird diese Folgenabschätzung im Lichte der jüngsten Entwicklungen und Problemstellungen überarbeiten und dabei den Anwendungsbereich der bestehenden Sicherstellungsregelungen im Hinblick auf die letzten Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, den Anwendungsbereich und Mehrwert einer EU-Regelung auf der Grundlage des Artikels 75 und deren Komplementarität mit bestehenden Regelungen auf EU- und nationaler Ebene sowie die Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Grundrechtsgarantien und Wirksamkeit berücksichtigen. Bei ihrer Prüfung einer möglichen EU-Regelung für die Sicherstellung terroristischer Vermögenswerte auf der Grundlage des Artikels 75 AEUV geht die Kommission auch der Frage nach, wie die gegenseitige Anerkennung nationaler Sicherstellungsentscheidungen erreicht werden kann (z. B. mit einer Europäischen Sicherstellungsentscheidung).

Die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in Strafsachen ist ebenfalls ein Schlüsselement des EU-Sicherheitsrahmens.<sup>22</sup> Ein erfolgreiches Vorgehen gegen die Terrorismusfinanzierung muss an verschiedenen Stellen ansetzen. Die Kommission wird neben einer möglichen EU-Regelung zur Sicherstellung terroristischer Vermögenswerte auf der Grundlage des Artikels 75 AEUV auch prüfen, wie dafür gesorgt werden kann, dass Straftätern, die den Terrorismus finanzieren, ihr Vermögen entzogen werden kann. Um der organisierten Kriminalität, die der Finanzierung des Terrorismus dient, das Handwerk zu

---

<sup>22</sup> COM(2015) 185 final.

legen, müssen die Erträge aus diesen Straftaten unbedingt eingezogen werden. Die Einziehung ist nicht nur eine Sanktion, sondern wirkt auch präventiv. Die Kommission will daher dafür sorgen, dass alle in den Mitgliedstaaten verfügbaren Möglichkeiten zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus schwerer Kriminalität EU-weit durch Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nach Artikel 82 AEUV voll ausgeschöpft werden. Sie wird bei einer diesbezüglichen Initiative gewährleisten, dass die Grundrechte der Personen, gegen die eine Sicherstellungs- oder Einziehungsentscheidung ergangen ist, beachtet werden.

Die Nachverfolgung internationaler Transaktionen im Wege des TFTP-Abkommens zwischen der EU und den USA (*EU-US Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP)*) scheint gut zu funktionieren. In einer Kommissionsmitteilung vom November 2013 wurde auf der Grundlage einer Folgenabschätzung festgestellt, dass ein EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (Terrorist Finance Tracking System – TFTS) parallel zum TFTP unverhältnismäßig wäre und keinen zusätzlichen Nutzen bringen würde. Dennoch wäre es sinnvoll, der Frage nachzugehen, inwieweit nicht ergänzend zum TFTP eine Regelung geschaffen werden sollte, um etwaige Lücken zu schließen (z. B. Transaktionen, die nicht im TFTP-Abkommen erfasst sind – vor allem Euro-Zahlungen innerhalb der EU – und die möglicherweise nicht anderweitig nachverfolgt werden können).

#### **Maßnahmen:**

##### **Die Kommission wird folgende neue Vorschläge vorlegen:**

- Legislativvorschlag zur Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche: *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- Legislativvorschlag zur Unterbindung illegaler Bargeldtransfers: *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- EU-Regelung zur Sicherstellung der Vermögenswerte von Terroristen auf der Grundlage des Artikels 75 AEUV: Erstellung einer Folgenabschätzung *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten: *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- Etwaige Ergänzung des bestehenden TFTP-Abkommens zwischen der EU und den USA durch eine EU-Regelung, die die Nachverfolgung von Transaktionen, die nicht vom TFTP-Abkommen erfasst sind, ermöglichen würde: Erstellung einer Folgenabschätzung *bis spätestens 4. Quartal 2016*

## **2. Die Terrorismusfinanzierung an der Quelle austrocknen**

Terrorismus kann auf sehr verschiedene Art und Weise finanziert werden. So können legale gemeinnützige Einrichtungen<sup>23</sup> wie Wohltätigkeitsorganisationen, legale Wirtschaftsunternehmen oder Spendenaufrufe zur Finanzierung des Terrorismus missbraucht werden. Als Quellen kommen auch kriminelle Aktivitäten, staatliche Geldgeber und Tätigkeiten in gescheiterten Staaten sowie die missbräuchliche Ausnutzung des internationalen Handelssystems<sup>24</sup> in Frage. Die von Da'esh ausgehende terroristische

<sup>23</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

Bedrohung hat einige interessante - wenn auch nicht neue – Aspekte ans Licht gebracht. Nach Erkenntnissen der FATF (Financial Action Task Force) finanziert sich die Terrorgruppe in erster Linie aus illegalen Erträgen, die sie aus von ihr besetzten Gebieten zieht: Plünderung von Banken, Schutzgelderpressung, Einnahmen aus der Übernahme von Ölfeldern und Raffinerien, Raubüberfälle, Entführung mit Lösegelderpressung, illegale Bargeldtransfers und Finanzierung durch die Basis.

Nach den bestehenden Vorgaben zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung – wie sie unter anderem in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und im Richtlinienvorschlag zur Terrorismusbekämpfung niedergelegt sind – ist es zwar verboten, den gelisteten Personen und Organisationen wirtschaftliche oder finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, doch bieten die geltenden EU-Vorschriften den Zollbehörden keine Handhabe, um selbst wirksam eingreifen zu können. Terroristen können sowohl illegale Wege nutzen (z. B. durch die Verschleierung von Geschäften, falsche Deklaration des Warenwerts, fiktive Rechnungen oder Schmuggel) als auch aus legalen Geschäften Einnahmen erzielen. Die Kommission erwägt eine explizite Rechtsgrundlage, die eine vorläufige Zurückhaltung von Waren und die Einleitung diesbezüglicher notwendiger Ermittlungen, insbesondere durch die zentralen Meldestellen (Financial Intelligence Units – FIU), ermöglicht.

Bilder der von Da'esh zerstörten archäologischen Stätten sind in unseren Medien inzwischen gang und gäbe. Viele sehen in diesen Zerstörungen Kriegsverbrechen gegen das Weltkulturerbe. Abgesehen von den enormen Schäden gibt es eindeutige Beweise dafür, dass Da'esh illegale Ausgrabungen vornimmt und erbeutete Kulturgüter<sup>25</sup> zu Geld macht. Illegal aus Irak und Syrien verbrachte Kulturgüter können einen beträchtlichen Anteil an den Einnahmen terroristischer Organisationen ausmachen. Stehen am Ende der Kette Abnehmer in Europa, könnte mit deren Identifizierung und der Unterbrechung der Lieferkette eine wichtige Finanzquelle für Terroristen trockengelegt werden.

Einfuhrkontrollen können derzeit auf zwei Verordnungen gestützt werden, die Handelsbeschränkungen für illegal aus dem Irak und Syrien verbrachte Kulturgüter vorsehen.<sup>26</sup> Ihre Wirkung ist allerdings begrenzt. Die Handelsbeschränkungen hängen von der Fortsetzung der Sanktionsregelungen ab und bieten nur eine Teillösung. Außerdem gilt für den Zoll zur Feststellung des Ursprungs dieser Waren ein hohes Beweismaß. Die Kommission erwägt, im Rahmen der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umfassender gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern – gleich welcher Herkunft – vorzugehen, um so einen Teil der Probleme zu überwinden. Geprüft werden soll unter anderem die Einführung eines Zertifizierungssystems für die Einfuhr von Kulturgütern in die EU in Kombination mit Leitlinien für Käufergruppen wie Museen und Kunsthändler.

Der illegale Artenhandel wird zunehmend als weitere Finanzquelle für Terroristen und damit zusammenhängende Aktivitäten angesehen. Die Kommission wird in Kürze einen Aktionsplan zur Austrocknung der Geldflüsse aus dem illegalen Artenhandel vorlegen.

---

<sup>25</sup> Im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).

<sup>26</sup> Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011 (ABl. L 16 vom 19.1.2011) und Verordnung (EU) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zur Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/96 (ABl. L 169 vom 8.7.2003 S. 6).

**Maßnahmen:****Die Kommission wird folgende neue Vorschläge vorlegen:**

- Legislativvorschlag zur Stärkung der Befugnisse der Zollbehörden und der Zusammenarbeit und zur Eindämmung des Warenhandels als Quelle der Terrorismusfinanzierung: *spätestens 2. Quartal 2017*
- Legislativvorschlag zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kulturgütern: *spätestens 2. Quartal 2017*
- EU-Aktionsplan zum illegalen Artenhandel: *spätestens 1. Quartal 2016*

**3. Die externe Dimension**

Die Grenze zwischen „heimischem“ Terrorismus und international agierenden Terrorgruppen ist, bedingt durch die Art und Weise der aktuellen terroristischen Bedrohung, oft fließend, wiewohl es nach wie vor Gruppen gibt, die nur in der EU tätig sind.<sup>27</sup> Bei der Finanzierung tritt häufig eine internationale Dimension zutage, ebenso wie bei der Beschaffung von Waffen.

Die EU muss deshalb unbedingt auf internationaler Ebene – vor allem im Rahmen der einschlägigen internationalen Organisationen – aktiv gegen die Terrorismusfinanzierung vorgehen. Die EU unterstützt aktiv die weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie die einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats. Sie ist aktives Mitglied des Globalen Forums für Terrorismusbekämpfung (GCTF), das sich auch mit der Terrorismusfinanzierung befasst<sup>28</sup>, und hat die G20 darin bestärkt, in ihren Arbeiten zu unterstreichen, wie wichtig es ist, terrorismusbezogene Finanzströme trocken zulegen<sup>29</sup>.

Die Kommission ist Mitglied der FATF und leistet einen aktiven Beitrag zu deren Arbeiten sowie zur Umsetzung ihrer Empfehlungen in der EU. Es ist offenkundig von Vorteil, wenn Europa in der FATF mit einer Stimme spricht. Einschlägige UN-Resolutionen und Übereinkommen des Europarats wie die Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten<sup>30</sup> (SEV Nr. 198) spielen hier eine wichtige Rolle. Die Kommission unterstützt die EU-Staaten bei der Umsetzung dieser Instrumente. Wie oben ausgeführt, wird auch der Informationsaustausch zwischen der EU und den Vereinten Nationen über die Sicherstellung von Vermögenswerten verbessert.

Darüber hinaus muss die EU unbedingt ihre Partnerländer unterstützen. Ganz besonders gilt das für die Nachbarländer, die von den gleichen Gruppierungen bedroht werden, die auch Anschläge in der EU verübt haben. Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung könnte Teil breiter angelegter Bemühungen zur Unterstützung von Drittstaaten bei der Umsetzung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der FATF-Empfehlungen sein, um sie in die Lage zu versetzen, wirksamer gegen die Terrorismusfinanzierung vorzugehen und besser mit den

<sup>27</sup> Vgl. u. a. den Lage- und Tendenzbericht von Europol TE-SAT (European Union Terrorism Situation and Trend Report): <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

<sup>28</sup> <https://www.thegctf.org/focus-areas>

<sup>29</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16-g20-summit-antalya-communique/>

<sup>30</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/>

EU-Mitgliedstaaten und den Agenturen zusammenzuarbeiten.<sup>31</sup> Die EU könnte einen weiteren Beitrag leisten, indem sie Partnerländer bei deren Bemühungen unterstützt, schwere Kriminalität wie Drogen- oder Waffenhandel, die als Finanzierungsquelle für Terrorismus dienen, einzudämmen.

Die Kommission und die Hohe Vertreterin werden bei der Erstellung und Pflege von Listen terroristischer Organisationen enger mit Drittstaaten zusammenarbeiten, wenn die EU-Listen auf Grundlage der von den zuständigen nationalen Drittstaatsbehörden festgelegten Listen erstellt werden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wird es auch darum gehen, die bestehenden restriktiven Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung abzustimmen. Der ideale Rahmen hierfür ist der Dialog mit den Partnerländern über die Terrorismusbekämpfung.

Drittstaaten könnten auch bei ihrem Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern, soweit dieser der Terrorismusfinanzierung dient, unterstützt werden. Hierzu könnten die Schwerpunkte bestehender Fördermaßnahmen für den Kapazitätsaufbau (beispielsweise im Nahen Osten und in Nordafrika) neu gesetzt werden, um den Schutz des kulturellen Erbes und die polizeiliche Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zur Bekämpfung des Handels mit Kulturgütern stärker in den Blickpunkt zu rücken.

Die Maßnahmen erfordern nicht zuletzt eine globale Sichtweise, bei der die Sicherheit zu den außenpolitischen Prioritäten zählt. Es besteht weltweit ein breiter Konsens darüber, dass gemeinsames Handeln erforderlich ist. Die EU sollte sich an die Spitze der Bewegung setzen, damit die internationalen Initiativen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung Wirkung zeigen und die EU-Maßnahmen dem neuesten Stand entsprechen.

***Die Kommission und die Hohe Vertreterin werden:***

- Projekte auf den Weg bringen, um die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas im Kampf gegen den Handel mit Kulturgütern mit technischer Hilfe zu unterstützen: *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- Drittstaaten stärker bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der FATF-Empfehlungen unterstützen: *im Gange*
- die Länder im Nahen Osten, in Nordafrika und in Südostasien bei der Verfolgung und Unterbrechung von der Terrorismusfinanzierung dienenden Finanzströmen und deren Ächtung unterstützen: *bis spätestens 4. Quartal 2016*
- den Informationsaustausch mit Partnerländern dahin ausbauen, dass auf der Grundlage autonomer EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus Listen terroristischer Organisationen erstellt/gepflegt werden: *im Gange*

<sup>31</sup> Diese Unterstützung könnte beim Aufbau von Kapazitäten in der Strafjustiz und im Finanzsektor, bei der Vermittlung international anerkannter bewährter Verfahren zur Änderung und Aktualisierung einschlägiger Rechtsvorschriften und bei der Förderung der regionalen Zusammenarbeit ansetzen. Die EU hat diese Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung hauptsächlich in der Großregion Horn von Afrika (Dschibuti, Äthiopien, Eritrea, Kenia, Somalia, Südsudan, Sudan, Uganda und Jemen) verfolgt. Sie arbeitet derzeit im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments an einem globalen Programm gegen Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche (mit einer geplanten Mittelausstattung von 16 Mio. EUR). Das Programm richtet sich an die Regionen im Nahen Osten und Nordafrika sowie an Länder in Südostasien.

#### **4. Die nächsten Schritte**

In der Europäischen Sicherheitsagenda wurde betont, dass es zur Sicherstellung eines hohen Maßes an innerer Sicherheit in der EU eines gemeinsamen Vorgehens aller Akteure bedarf. Hierzu zählen Maßnahmen der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und EU-Agenturen genauso wie eine bessere Zusammenarbeit und ein besserer Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden. Die Mitgliedstaaten sollten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen und dafür sorgen, dass gemeinsam vereinbarte EU-Maßnahmen rasch umgesetzt werden. Die Kommission ruft den Unionsgesetzgeber dazu auf, sich zügig mit den anstehenden Kommissionsvorschlägen zu befassen.

Darüber hinaus müssen die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam ihre Zusammenarbeit mit den Finanzinstituten und Wirtschaftsunternehmen der EU intensivieren, um die Herausforderungen, denen sich diese Unternehmen bei der Umsetzung internationaler Standards zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gegenübersehen, besser erfassen und einschätzen zu können, wie Verfahrensweisen und Maßnahmen in einer sich rasch wandelnden Umgebung besser auf die einschlägigen Risiken abgestimmt werden können.

Die Kommission wird die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans verfolgen und dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig darüber berichten.





Straßburg, den 2.2.2016  
COM(2016) 50 final

ANNEX 1

**ANHANG**

**Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung**

*zur*

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat**

**ANHANG I: AKTIONSPLAN FÜR EIN INTENSIVERES VORGEHEN GEGEN TERRORISMUSFINANZIERUNG**

Ziele und Maßnahmen	Zuständig	Zeitraumen
<b>Verhinderung von Geldbewegungen und Aufdeckung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten</b>		
<i>Vorgehen gegen den Missbrauch des Finanzsystems zur Finanzierung des Terrorismus</i>		
Vorziehen der Umsetzung und des Inkrafttretens der 4. Geldwäsche-Richtlinie	Mitgliedstaaten	bis spätestens 4. Quartal 2016
Annahme einer EU-Liste der Hochrisikoländer (schwarze Liste), die strategische Mängel bei der Bekämpfung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung aufweisen	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2016
Veröffentlichung eines Berichts über eine länderübergreifende Risikobewertung in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über geeignete Abhilfen	Kommission	2. Quartal 2017
Vorschlag zur Änderung der Geldwäsche-Richtlinie in folgenden Punkten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhte Sorgfaltspflichten/Gegenmaßnahmen in Bezug auf Hochrisikoländer</li> <li>- Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen</li> <li>- Zahlungsinstrumente auf Guthabenbasis</li> <li>- Zentrale Register für Bank- und Zahlungskonten oder elektronische Datenauffindungssysteme</li> <li>- Zugang der zentralen Meldestellen zu Informationen und zum Informationsaustausch</li> </ul>	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2016

Effizientere Umsetzung der UN-Maßnahmen zur Sicherstellung von Vermögenswerten auf EU-Ebene, unter anderem durch einen besseren Informationsaustausch zwischen der EU und den Vereinten Nationen	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2016
Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten, der Kommission, des EAD und der Wirtschaftsbeteiligten für den Austausch von Informationen über Schwierigkeiten bei der Implementierung der restriktiven Maßnahmen, einschließlich des Austauschs von Informationen über mögliche neue UN-Listen mittels der Datenbank über finanzielle Sanktionen	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2016
Sondierung eines eigenständigen Rechtsinstruments, das über den Anwendungsbereich der Geldwäsche-Richtlinie hinaus eine umfassendere Abfrage von Bank- und Zahlungskontenregistern für andere Ermittlungszwecke und für andere Behörden ermöglichen würde	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2016
Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen durch geeignete Maßnahmen	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2017
<b>Weitere Initiativen zur Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens</b>		
<i>Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche</i>		
Legislativvorschlag zur Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche	Kommission	bis spätestens 4. Quartal 2016
<i>Unterbindung illegaler Bargeldtransfers</i>		
Legislativvorschlag zur Unterbindung illegaler Bargeldtransfers	Kommission	bis spätestens 4. Quartal 2016
<i>Vervollständigung der EU-Vorschriften zur Nachverfolgung und Sicherstellung von Vermögenswerten mit terroristischem Hintergrund</i>		

EU-Regelung zur Sicherstellung der Vermögenswerte von Terroristen auf der Grundlage des Artikels 75 AEUV	Kommission	Erstellung einer Folgenabschätzung bis spätestens 4. Quartal 2016
Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten	Kommission	bis spätestens 4. Quartal 2016
Etwasige Ergänzung des bestehenden TFTP-Abkommens zwischen der EU und den USA durch eine EU-Regelung, die die Nachverfolgung von Transaktionen, die nicht vom TFTP-Abkommen erfasst sind, ermöglichen würde	Kommission	Erstellung einer Folgenabschätzung bis spätestens 4. Quartal 2016
<b>Die Terrorismusfinanzierung an der Quelle austrocknen</b>		
Legislativvorschlag zur Stärkung der Befugnisse der Zollbehörden und der Zusammenarbeit und zur Eindämmung des Warenhandels als Quelle der Terrorismusfinanzierung	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2017
Legislativvorschlag zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kulturgütern	Kommission	bis spätestens 2. Quartal 2017
EU-Aktionsplan zum illegalen Artenhandel	Kommission	bis spätestens 1. Quartal 2016
<b>Die externe Dimension</b>		
Einleitung von Projekten, um die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas im Kampf gegen den Handel mit Kulturgütern mit technischer Hilfe zu unterstützen	Kommission und Hohe Vertreterin	bis spätestens 4. Quartal 2016
Stärkere Unterstützung von Drittstaaten bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der FATF-Empfehlungen	Kommission und Hohe Vertreterin	bereits angelaufen
Unterstützung der Länder im Nahen Osten, in Nordafrika und in Südasien bei der	Kommission und	bis spätestens 4. Quartal 2016

Verfolgung und Unterbrechung von der Terrorismusfinanzierung dienenden Finanzströmen und deren Ächtung	Hohe Vertreterin	
Ausbau des Informationsaustauschs mit Partnerländern dahin, dass auf der Grundlage autonomer EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus Listen terroristischer Organisationen erstellt/gepflegt werden	Kommission und Hohe Vertreterin	bereits angelaufen