



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Dezember 2016
(OR. en)

15808/16

JAI 1117
COSI 240
CT 16
FRONT 501
DAPIX 238
ENFOPOL 500
VISA 418
FAUXDOC 49
COPEN 403
DROIPEN 228
CYBER 160

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 831 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion - Dritter Fortschrittsbericht

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 831 final.

Anl.: COM(2016) 831 final



Brüssel, den 21.12.2016
COM(2016) 831 final

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

**Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion - Dritter
Fortschrittsbericht**

Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion - Dritter Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

Dies ist der dritte Monatsbericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, der die Entwicklungen im Rahmen zweier großer Säulen beleuchtet: *„Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sowie der Instrumente zu ihrer Unterstützung“* und *„Stärkung unserer Abwehrbereitschaft und Widerstandsfähigkeit gegen diese Bedrohungen“*. Der feige und abscheuliche Anschlag vom 19. Dezember in Berlin und die anderen Terroranschläge im Jahr 2016 erinnern uns erneut an unsere Verletzlichkeit sowie daran, dass wir weiterhin gemeinsam an der Stärkung unserer kollektiven Sicherheit arbeiten müssen, um unsere Freiheiten und unsere Lebensweise zu schützen. In diesem Berichtszeitraum sind konkrete Fortschritte bei der Einschränkung des Handlungsspielraums von Terroristen und ihren Unterstützern erzielt worden. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über das neue, **heute angenommene Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung**, das einen wichtigen Schritt zur Eindämmung der Finanzmittel zur Unterstützung des Terrorismus darstellt. Um die Schlupflöcher für Terroristen weiter zu schließen, will die Kommission außerdem den Informationsaustausch verbessern. Dazu hat sie eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz des **Schengener Informationssystems** angenommen. Im Berichtszeitraum sind zudem erhebliche Fortschritte bei den wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben der EU zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie zur Stärkung der Sicherheit an unseren Grenzen zu verzeichnen. Das Europäische Parlament und der Rat haben nun eine politische Einigung über die **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung**, die überarbeitete Fassung der **Feuerwaffen-Richtlinie** und die überarbeitete Fassung des **Schengener Grenzkodexes** zur Ermöglichung systematischer Kontrollen von EU-Bürgern erzielt.

Auch bei der Bekämpfung der Radikalisierung über das Internet sind wichtige Fortschritte zu verbuchen. Auf dem zweiten hochrangigen Treffen des **EU-Internetforums** kündigten große Internetplattformen eine Hash-Sharing-Initiative an, die den beteiligten Unternehmen die Verwendung von „Hashes“ zum Aufspüren terroristischer Inhalte ermöglichen soll, um für deren dauerhafte Entfernung zu sorgen. Dieses neue Instrument dürfte den Zugang von Terrororganisationen zu einem zu Propaganda-, Rekrutierungs- und Radikalisierungszwecken genutzten zentralen Medium weiter einschränken. Auf dem Forumstreffen lancierte die Kommission außerdem das mit 10 Mio. EUR ausgestattete **Programm zur Stärkung der Zivilgesellschaft**, mit dem Partner aus der Zivilgesellschaft dabei unterstützt werden sollen, für mehr effektive, alternative Online-Narrativen zu sorgen.

Wichtige Entwicklungen gab es auch in einer Reihe anderer Bereiche. Angesichts der maßgeblichen Bedeutung einer vollständigen und rechtzeitigen Umsetzung der EU-Richtlinie über Fluggastdatensätze (PNR) legte die Kommission einen **PNR-Umsetzungsplan** vor, um den Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe zu geben. Außerdem legte sie einen **Aktionsplan für ein wirksameres europäisches Vorgehen gegen Reisedokumentenbetrug** vor. In dem Aktionsplan werden den Mitgliedstaaten praktische Empfehlungen zur Bewältigung des wachsenden Problems des Reisedokumentenbetrugs erteilt – auch im Hinblick auf die Registrierung der Identität sowie die Ausstellung, Herstellung und Kontrolle von Dokumenten. Als Beitrag zum Schutz der Bürger und kritischer Infrastrukturen hat sich die Kommission zudem im

Rahmen des am 30. November angenommenen **Pakets zur Energieunion** mit der Sicherheit unserer Energienetze befasst. Mit diesem Maßnahmenpaket sollen die Mitgliedstaaten bei Risikobewertungen, der Risikovorsorge und dem Krisenmanagement im Zusammenhang mit den Stromversorgungssystemen der Union unterstützt werden.

II. NEUE EU-RECHTSVORSCHRIFTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON TERRORISMUS UND ORGANISierter KRIMINALITÄT

Terroristische Straftaten

Nach intensiven Verhandlungen haben das Europäische Parlament und der Rat am 17. November eine politische Einigung über den Vorschlag der Kommission vom Dezember 2015 für eine **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung**¹ erzielt. Dies ist ein entscheidender Schritt in unserem Kampf gegen Terroristen und ihre Unterstützer. Mit der Richtlinie werden die geltenden EU-Rechtsvorschriften und internationalen Normen² zur strafrechtlichen Verfolgung terroristischer Straftaten konsolidiert. Außerdem sind „neue“ Straftaten mit Terrorismusbezug in die Richtlinie aufgenommen worden, darunter die Terrorismusfinanzierung und Auslandsreisen zur Begehung einer terroristischen Straftat oder zur Teilnahme an einem Ausbildungslager ebenso wie die Rückkehr nach solchen Aktivitäten und das Durchführen oder Absolvieren einer entsprechenden Ausbildung. Die Richtlinie ist ein Schlüsselement im Kampf gegen ausländische terroristische Kämpfer. Sie enthält zudem Bestimmungen zur Information, zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer des Terrorismus, die deren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Die Richtlinie muss nun rasch vom Europäischen Parlament und vom Rat förmlich angenommen und sodann von den Mitgliedstaaten binnen 18 Monaten umgesetzt werden.

Kontrolle von Feuerwaffen

Nach einem Vorschlag der Kommission vom November 2015 und wiederholten Aufforderungen an das Europäische Parlament und den Rat erzielten die beiden gesetzgebenden Organe am 13. Dezember 2016 eine politische Einigung über die überarbeitete Fassung der **Feuerwaffen-Richtlinie der EU**³. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Verhinderung des legalen Zugangs zu militärischen Sturmwaffen. Mit der überarbeiteten Richtlinie wird die Bandbreite an Waffen, die verboten werden und somit der strengsten Kategorie-A-Kontrolle unterliegen, erweitert; dazu gehören nunmehr auch automatische Waffen, die zu halbautomatischen Waffen umgebaut wurden, und halbautomatische Waffen mit Hochkapazitätsmagazinen und Ladevorrichtungen. In Zukunft wird es nur noch einer genau definierten Gruppe von Lizenzinhabern – wie Museumsbetreibern und Sportschützen –, die strengen Sicherheits- und Überwachungsanforderungen unterliegen, möglich sein, diese Waffen zu erwerben oder Handel damit zu treiben. Erstmals wird die Magazinkapazität sowohl für langläufige als

¹ COM(2015) 625 final.

² Darunter das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und die Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF).

³ KOM(2006) 93 endg.

auch für kurzläufige halbautomatische Waffen begrenzt; zudem müssen alle wesentlichen Bestandteile von Feuerwaffen gekennzeichnet und registriert werden.⁴

Zeitgleich mit der Verschärfung der Kontrollen für in legalem Besitz befindliche Feuerwaffen arbeitet die Kommission daran, wie im Aktionsplan 2015-2019 vorgesehen den **Kampf gegen den illegalen Handel mit Feuerwaffen**, insbesondere im westlichen Balkan, zu verstärken. Die Ministertagung mit den westlichen Balkanländern vom 16. Dezember war in dieser Hinsicht ein wichtiger Meilenstein: Die EU und die westlichen Balkanländer nahmen eine gemeinsame Erklärung an, in der sie auf die Maßnahmen hinwiesen, die im Hinblick auf eine wirksamere Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen sowohl in Europa als auch im westlichen Balkan ergriffen werden müssen.

Außerdem verschärfte die Kommission die Maßnahmen in Bezug auf die Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, um Terroristen den Zugang zu den Rohstoffen für die **unrechtmäßige Herstellung von Explosivstoffen** weiter zu erschweren. Einheitliche Vorschriften für die Bereitstellung, die Verbringung, den Besitz und die Verwendung von Stoffen oder Gemischen, die für die unrechtmäßige Herstellung von Explosivstoffen missbraucht werden könnten, sind in der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 festgelegt. Sie zielen darauf ab, die Verfügbarkeit dieser Stoffe für die Allgemeinheit einzuschränken und eine angemessene Meldung verdächtiger Transaktionen in der gesamten Lieferkette sicherzustellen. Drei delegierte Verordnungen⁵ wurden erlassen, um die Verwendung von Aluminiumpulver, Magnesiumpulver und Magnesiumnitrat als Ausgangsstoffe für Explosivstoffe zu kontrollieren. Aufgrund der Verordnungen unterliegen Verkäufe von Ausgangsstoffen einer strengen Meldepflicht, damit verhindert werden kann, dass diese Stoffe missbräuchlich für die unrechtmäßige eigene Herstellung von Explosivstoffen verwendet werden.

Systematische Grenzübertrittskontrollen

Während Drittstaatsangehörige bei der Einreise bereits systematischen Dokumenten- und Sicherheitskontrollen durch Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken unterzogen werden, werden mit der gezielten Reform des **Schengener Grenzkodexes**⁶, auf die sich die beiden gesetzgebenden Organe am 5. Dezember verständigt haben, auch für EU-Bürger verbindliche systematische Kontrollen anhand der einschlägigen Datenbanken eingeführt. Des Weiteren müssen Drittstaatsangehörige nun auch bei der Ausreise systematisch durch Abgleich mit dem Schengener Informationssystem (SIS) und der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente kontrolliert werden. Diese Änderung wird dazu beitragen, alle ausgeschriebenen gesuchten Personen – darunter auch ausländische terroristische Kämpfer – zu erkennen.

III. UMSETZUNG DES AKTIONSPANS FÜR EIN INTENSIVERES VORGEHEN GEGEN TERRORISMUSFINANZIERUNG

⁴ Auf der Tagung des AStV vom 20. Dezember 2016 über den von den gesetzgebenden Organen vereinbarten Wortlaut der Feuerwaffen-Richtlinie gab die Kommission eine Erklärung ab, wonach sie bedauert, dass einige ambitioniertere Teile des ursprünglichen Vorschlags, die insbesondere ein vollständiges Verbot der gefährlichsten halbautomatischen Waffen vorsahen, nicht die Unterstützung des Parlaments und des Rates fanden.

⁵ C(2016) 7647 final, C(2016) 7650 final und C(2016) 7657 final.

⁶ COM(2015) 670 final.

Im Februar 2016 legte die Kommission einen umfassenden **Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung**⁷ vor, der das gesamte Spektrum der von Terroristen genutzten Möglichkeiten, um Geld zu beschaffen und zu verschieben, abdeckt. Die Kommission hat nun ein neues Paket von Vorschlägen zur Durchführung der Maßnahmen angenommen, zu deren Vorlage sie sich bis Ende 2016 verpflichtet hatte. Die vorgeschlagenen Instrumente werden einerseits Kriminellen die Finanzierung ihrer Aktivitäten erschweren und es andererseits erleichtern, ihre Finanztransaktionen zurückzuverfolgen, sie zu stoppen und die Straftäter vor Gericht zu stellen. Die Maßnahmen zielen schwerpunktmäßig auf die Bekämpfung der Geldwäsche und die Unterbindung illegaler Barmitteltransfers in Zusammenhang mit Terrorismus und Kriminalität ab. Sie sollen zu einer wirksameren Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten beitragen, und es soll geprüft werden, wie die Finanzierungsbewegungen von Terroristen besser aufgespürt und zurückverfolgt werden können.

1. Strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche und Aufdeckung illegaler Bargeldtransfers

Die zuständigen Behörden benötigen angemessene strafrechtliche Vorschriften, damit sie Terroristen und sonstige Kriminelle strafrechtlich verfolgen und hinter Gitter bringen können. Die vorgeschlagene **Richtlinie zur strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche**⁸ enthält eine umfassende Definition von Geldwäschedelikten und sieht dafür EU-weite Sanktionen vor. Mit dieser Richtlinie wird der vorhandene Rahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche verstärkt. Außerdem wird die Richtlinie sicherstellen, dass die EU ihre internationalen Verpflichtungen in diesem Bereich, einschließlich der Verpflichtungen aus der Warschauer Konvention⁹, erfüllt sowie den einschlägigen Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) nachkommt. So wird sie auch zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse für die grenzüberschreitende justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche und zu einer besseren Durchsetzung der Rechtsvorschriften beitragen. Darüber hinaus soll die vorgeschlagene Richtlinie verhindern, dass sich Kriminelle die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften zunutze machen, und sie soll eine wirksame abschreckende Wirkung entfalten.

Um die betreffenden Straftaten wirksam verfolgen zu können, benötigen die zuständigen Behörden geeignete Instrumente zum Aufspüren von Terroristen und ihren Unterstützern. Die geltende Verordnung über die Barmittelüberwachung¹⁰ sieht vor, dass jede Person, die mit mindestens 10 000 EUR in die EU einreist oder aus der EU ausreist, diesen Betrag anmelden muss. Es gibt jedoch keine Vorschriften für Barmittel im Post-, Fracht- oder Kurierverkehr, und die zuständigen Behörden haben darauf hingewiesen, dass

⁷ COM(2016) 50 final.

⁸ COM(2016) xxx.

⁹ Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten von 2005, SEV Nr. 198, [wonach die Länder gehalten sind, die Geldwäsche von Erträgen aus einem breiten Spektrum von (aufgeführten Kategorien von) Vortaten und damit zusammenhängende Aktivitäten unter Strafe zu stellen, wobei es als unerheblich anzusehen ist, ob die Vortat in die strafrechtliche Zuständigkeit des Landes fiel, in dem die Geldwäsche stattfand, und wonach die Länder sicherstellen müssen, dass eine vorherige oder gleichzeitige Verurteilung wegen der Vortat und die genaue Bestimmung der Vortat keine Vorbedingung für eine Verurteilung wegen Geldwäsche sind].

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0009:0012:DE:PDF>

Straftäter Barmittel auf diesem Weg versenden und empfangen, um sich der Anmeldepflicht im Rahmen der Verordnung zu entziehen.

Außerdem sieht die Verordnung über die Barmittelüberwachung lediglich vor, dass die Anmeldedaten von den zuständigen Behörden der zentralen Meldestelle des Mitgliedstaats, in dem sie erhoben wurden, „zur Verfügung gestellt“ werden. Dieser mehr oder weniger passiven Anforderung kann einfach dadurch entsprochen werden, dass die ausgefüllten Anmeldeformulare für die Prüfzwecke der zentralen Meldestelle bereitgehalten werden. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Die Informationen müssen der zentralen Meldestelle aktiv übermittelt werden, damit diese sie analysieren kann. Ferner können die Anmeldedaten nur dann mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, wenn Hinweise auf rechtswidrige Handlungen vorliegen, und selbst dann ist der Informationsaustausch fakultativ. Dies hat dazu geführt, dass die Verordnung uneinheitlich umgesetzt wurde und kaum Daten systematisch ausgetauscht wurden.

Des Weiteren gestattet die derzeitige Verordnung den Behörden nicht, Barmittel vorübergehend einzubehalten, wenn sie Bewegungen bei Beträgen unter dem Schwellenwert feststellen, für die Hinweise auf rechtswidrige Handlungen vorliegen. Auch die unzulängliche Definition des Begriffs „Barmittel“ kam zur Sprache. Zudem wurden die bestehenden Vorschriften in sehr unterschiedlichem Maße in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt.

Aus all diesen Gründen wird mit der **vorgeschlagenen Verordnung zur Unterbindung illegaler Bargeldtransfers**¹¹ der Anwendungsbereich der geltenden Verordnung über die Barmittelüberwachung ausgeweitet, damit auch per Fracht- oder Postversand beförderte Barmittel eingeschlossen sind und Behörden auch bei niedrigeren Beträgen tätig werden können, wenn der Verdacht rechtswidriger Handlungen vorliegt. Ferner wird mit dem Vorschlag die Anmeldepflicht auf Gold (in als hochliquides Wertaufbewahrungsmittel verwendbaren Formen) ausgedehnt. Außerdem sieht der Vorschlag ein System der Anmeldung auf Verlangen (ein sogenanntes System zur „Offenlegung“) für im Fracht- oder Postversand beförderte Barmittel vor.

2. Sicherstellung von Vermögenswerten

Die Sicherstellung von Vermögenswerten ist ein wirksames Instrument, um Terroristen daran zu hindern, Gelder zu erhalten und zu verwenden, und um ihre Aktionsfähigkeit einzuschränken. Durch erfolgreiche Einziehung von Vermögenswerten können Terrororganisationen langfristig von ihren Einnahmequellen abgeschnitten und Kriminelle daran gehindert werden, sich ihre illegal erlangten Vermögenswerte zunutze zu machen.

Sicherstellungs- und Einziehungsmaßnahmen in Gerichtsverfahren

Eine Möglichkeit besteht darin, im Laufe von Gerichtsverfahren Erträge aus Straftaten sicherzustellen und einzuziehen. Dadurch können Terrororganisationen langfristig von

¹¹ COM(2016) xxx.

ihren Einnahmequellen abgeschnitten und Kriminelle daran gehindert werden, ihre illegal erlangten Vermögenswerte zu nutzen.

In Ergänzung der Richtlinie von 2014 über die Sicherstellung und Einziehung¹² (mit der Mindestvorschriften für die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten festgelegt wurden) und auch der kürzlich beschlossenen Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung (in der die Terrorismusfinanzierung als eigenständiger Straftatbestand festgelegt ist) hat die Kommission einen Vorschlag für eine **Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten**¹³ vorgelegt. Dieser Vorschlag wird es ermöglichen, Erträge aus Straftaten ohne weitere Formalitäten effizienter grenzübergreifend sicherzustellen und einzuziehen, sofern in einem Strafverfahren eine entsprechende Entscheidung ergangen ist. Zusammen werden diese Instrumente bessere Möglichkeiten bieten, um mit Terrorismus und Kriminalität in Zusammenhang stehende Vermögenswerte im Wege einer gerichtlichen Entscheidung sicherzustellen und einzuziehen. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als die Sicherstellung von Vermögenswerten auf dem Gerichtsweg (im Rahmen eines Strafverfahrens) mehr Garantien bietet als die Sicherstellung von Vermögenswerten auf dem Verwaltungsweg.

Sicherstellung von Vermögenswerten auf dem Verwaltungsweg

Wenn mit Terrorismus und Kriminalität in Zusammenhang stehende Finanztransaktionen entdeckt werden, können die Behörden diese zurückverfolgen und erforderlichenfalls blockieren und die entsprechenden Vermögenswerte sicherstellen. Die Sicherstellung von Vermögenswerten auf dem Verwaltungsweg ist ein vorläufiges Instrument präventiver Art, das in Ermangelung eines Strafverfahrens angewandt werden kann, um mutmaßliche Terroristen daran zu hindern, Gelder zu erhalten und zu verwenden.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) müssen die Mitgliedstaaten über Vorschriften verfügen, um Vermögenswerte von Personen und Gruppierungen mit Verbindungen zum Terrorismus unverzüglich sicherstellen zu können. Das Fehlen von Regelungen für die Sicherstellung von Vermögenswerten in einigen wenigen Mitgliedstaaten sowie die Tatsache, dass einige der bestehenden nationalen Regelungen nicht umfassend oder nicht wirksam sind, haben Fragen in Bezug auf die vollständige Einhaltung der internationalen Anforderungen aufgeworfen. In einer aktuellen Analyse¹⁴ vertritt die FATF die Auffassung, dass 14 EU-Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, Maßnahmen zur Sicherstellung von Vermögenswerten auf die von der FATF als „EU-interne Terroristen“¹⁵ bezeichneten Personen anzuwenden. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhielt die EU über Artikel 75 AEUV die ausdrückliche Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsmaßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten, sofern diese Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts notwendig sind. Im Aktionsplan vom Februar verpflichtete sich die Kommission zu

¹² Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union.

¹³ COM(2016) 826.

¹⁴ Ergebnisse der „TF Fact-Finding Initiative“, FATF/PLEN(2015)36.

¹⁵ Nach Ansicht der Kommission besteht jedoch nach nationalem oder internationalem Recht kein Anlass, zwischen internem und internationalem Terrorismus zu unterscheiden.

prüfen, ob ein zusätzliches Verwaltungssystem für die Sicherstellung der Vermögenswerte von Terroristen in der EU erforderlich ist.

Was die Sicherheitsbedrohung in Europa anbelangt, so stellt der dschihadistische Terrorismus gegenwärtig immer noch die größte Bedrohung für die europäische Sicherheit dar¹⁶, während die von anderen Terrorgruppen ausgehende Bedrohung insgesamt – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – nach wie vor als gering beurteilt wird¹⁷. Deshalb wird der Mehrwert eines Systems nach Artikel 75 AEUV für die Strafverfolgung und die Terrorismusbekämpfung derzeit als gering angesehen.

Darüber hinaus ist die gegenwärtige vom internationalen Terrorismus ausgehende Bedrohung Gegenstand geltender EU-Rechtsvorschriften. Die EU-Regelungen für die Sicherstellung von Vermögenswerten, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommen wurden, ermöglichen die Sicherstellung von mit Terrorismus in Zusammenhang stehenden Geldern und anderen Vermögenswerten. Diese Regelungen wurden kürzlich aktualisiert und ermöglichen erstmals die autonome Festlegung einer Reihe von Maßnahmen, darunter die Sicherstellung der Vermögenswerte von Personen mit Verbindungen zu ISIL (Da'esh) und Al-Qaida.¹⁸ Aufgrund des neuen Systems können die Gelder von Personen und Gruppierungen, die mit diesen Organisationen in Verbindung stehen oder an Aktivitäten wie Finanzierung, Ausbildung und Rekrutierung von Terroristen, Anstiftung zur Begehung von Terrorakten sowie Reisen aus der EU oder in die EU zur Teilnahme an Aktivitäten von ISIL (Da'esh) und Al-Qaida beteiligt sind, blockiert werden. Diese Regelungen gelten für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger mit Verbindungen zum internationalen Terrorismus. Die EU kann also die Vermögenswerte von in Europa agierenden Terroristen blockieren, sofern sie Verbindungen zu diesen Gruppen haben.

Was die anderen in der EU agierenden Gruppen betrifft, so bietet der verstärkte strafrechtliche Rahmen mehr Möglichkeiten als in der Vergangenheit, um mit Terrorismus in Zusammenhang stehende Gelder zu blockieren. Außerdem bietet er mehr Garantien als die Sicherstellung von Vermögenswerten auf dem Verwaltungsweg und ermöglicht zugleich ein rasches und wirksames Handeln.

Da eine neue Regelung nach Artikel 75 AEUV von nur begrenztem Mehrwert für die Strafverfolgung wäre, die bestehenden Instrumente bereits den Erfordernissen aufgrund der derzeitigen Bedrohungen Rechnung tragen und im Rahmen des EU-Strafrechts die Möglichkeiten zur Sicherstellung von mit Terrorismus in Zusammenhang stehenden Vermögenswerten erweitert wurden, hält es die Kommission nicht für erforderlich, zum gegenwärtigen Zeitpunkt weitere Maßnahmen zu ergreifen. Die Kommission wird jedoch die Entwicklung der terroristischen Bedrohung in der EU weiterhin sehr aufmerksam beobachten und regelmäßig prüfen, ob Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 75 AEUV beschlossen werden müssen.

¹⁶ „Changes in Modus Operandi of IS revisited“; Europol, 2. Dezember 2016.

¹⁷ Tendenz- und Lagebericht der Europäischen Union über den Terrorismus (TE-SAT) 2016, Europol.

¹⁸ Beschluss (GASP) 2016/1693 des Rates betreffend restriktive Maßnahmen gegen ISIL (Da'esh) und Al-Qaida und mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402/GASP und Verordnung (EU) 2016/1686 des Rates vom 20. September 2016 zur Verhängung zusätzlicher restriktiver Maßnahmen gegen ISIL (Da'esh) und Al-Qaida und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen.

3. Rückverfolgung der Terrorismusfinanzierung

Im Aktionsplan zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung wird herausgestellt, dass bei der Aufspürung von Geldbewegungen durch Finanztransaktionen oder der Aufdeckung von Terrornetzen und damit verbundenen Gruppierungen sowohl die zentralen Meldestellen (FIU) als auch Fahndungsprogramme wie das EU-US-Programm zur Fahndung nach Finanzquellen des Terrorismus (Terrorist Financing Tracking Programme – TFTP) wichtige Instrumente sind. Allerdings sollten die vorhandenen Kapazitäten ausgeweitet werden, damit sowohl komplexe, umfangreiche Finanzierungsoperationen als auch mit geringen Kosten verbundene terroristische Operationen ins Visier genommen werden können, die aufgrund der Verwendung neuartiger Zahlungsmethoden schwer zurückzuverfolgen sind. Außerdem muss rasch reagiert werden können, da Gelder mit den heutigen Finanzdienstleistungen sehr schnell transferiert werden können. Daher ist es unerlässlich, dass die Zusammenarbeit und der Austausch finanziell und strafrechtlich relevanter Informationen verbessert werden. Die Rückverfolgung internationaler Transaktionen im Wege des TFTP-Abkommens zwischen der EU und den USA scheint gut zu funktionieren. In einer Kommissionsmitteilung vom November 2013 wurde auf der Grundlage einer Folgenabschätzung festgestellt, dass ein EU-System zur Rückverfolgung der Terrorismusfinanzierung (Terrorist Finance Tracking System – TFTS) parallel zum TFTP unverhältnismäßig wäre und keinen zusätzlichen Nutzen bringen würde.

Angesichts der sich rasch verändernden Muster der Terrorismusfinanzierung wäre es dennoch sinnvoll, der Frage nachzugehen, inwieweit nicht ergänzend zum TFTP zwischen der EU und den USA eine Regelung geschaffen werden muss, um etwaige Lücken zu schließen (zum Beispiel Transaktionen, die nicht im TFTP-Abkommen zwischen der EU und den USA erfasst sind – vor allem Euro-Zahlungen innerhalb der EU – und die möglicherweise nicht anderweitig zurückverfolgt werden können).

Seit 2013 hat sich die Situation geändert: Die terroristische Bedrohung hat sich verlagert, und die von Terroristen verwendeten Finanzmittel sind häufig geringer und passieren nicht unbedingt Transfersysteme wie das vom TFTP zwischen der EU und den USA erfasste. Außerdem sind viele neue Zahlungsmittel entstanden, die Terroristen neue Finanzierungsmöglichkeiten bieten.

Gespräche mit Europol und den Mitgliedstaaten lassen darauf schließen, dass ein europäisches System zur Ergänzung des TFTP zwischen der EU und den USA den zuständigen Behörden einen umfassenderen Überblick über die derzeit nicht berücksichtigten relevanten Finanztransaktionen liefern könnte, der die Abfrage zahlreicher Datenbanken (in denen zumeist ausschließlich auf nationaler Ebene verfügbare Informationen erfasst sind) überflüssig macht und das damit einhergehende Risiko, dass möglicherweise entscheidende Informationen übersehen werden, ausschließt. Ferner könnten die betreffenden Informationen mit denen der Behörden anderer Mitgliedstaaten abgeglichen werden. In Kombination mit anderen Erkenntnissen könnte ein solches System dazu beitragen, im Zuge von Ermittlungen Verdächtige eher zu identifizieren und so Anschläge zu verhindern, unmittelbar nach einem Anschlag nützliche Erkenntnisse liefern, eine raschere Identifizierung der Täter und ihre Unterstützer ermöglichen und wichtige Beweise für die strafrechtliche Verfolgung von Terroristen liefern.

Der Mehrwert eines ergänzenden europäischen Systems müsste gegen andere Aspekte abgewogen werden, die insbesondere Folgendes umfassen: i) eine Bewertung der mit einem speziellen Kanal für Terrorismusfinanzierung verbundenen Risiken und die

Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahme; ii) die technische Komplexität, Realisierbarkeit und Kosten der Erhebung und Verarbeitung großer Datenmengen aus vielen verschiedenen Einrichtungen und die wirtschaftlichen Auswirkungen auf diese Einrichtungen und iii) die Auswirkungen auf die Grundrechte, insbesondere den Schutz des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten.

Von zentraler Bedeutung wäre der Anwendungsbereich eines solchen Systems, insbesondere die Frage, welche Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen berücksichtigt werden könnten und von welchen Einrichtungen, die über Finanzierungsinformationen verfügen, verlangt werden könnte, Informationen an dieses System zu melden.

Die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf den elektronischen Zahlungsverkehr innerhalb des Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA) könnte bereits von gewissem zusätzlichem Nutzen für die Strafverfolgung sein: Die meisten Terrorzellen in Europa beziehen – in der Regel über das formelle Bankensystem – ein gewisses Einkommen aus legalen Quellen und verwenden Bankkonten und Kreditkarten sowohl für ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten im Alltag als auch für Ausgaben im Zusammenhang mit Anschlägen. Die potenziellen Datenlieferanten wären Anbieter für die Übermittlung von Zahlungsverkehrsnachrichten und automatisierte Clearingstellen, möglicherweise aber auch Kreditinstitute. Ein System, das sich auf SEPA-Überweisungen erstreckt, hätte zwar den Vorteil, dass bereits ein Regulierungsrahmen und gemeinsame Standards vorhanden sind, allerdings blieben Transaktionen innerhalb der EU, die in anderen Währungen als dem Euro und mit anderen Zahlungsmitteln getätigt werden, unberücksichtigt.

Wenn der Anwendungsbereich des Systems auf Überweisungen in anderen Währungen sowie auf Zahlungen mit Kredit-, Debit- und Guthabekarten, E-Wallet-Anbieter, Finanztransfers oder virtuelle Währungen ausgedehnt würde, könnte sich ein noch größerer zusätzlicher Nutzen für die Strafverfolgung ergeben. Zugleich würden erheblich mehr Daten und Anbieter einbezogen, was sich beträchtlich auf die Kosten des Systems und seine Verhältnismäßigkeit auswirken könnte.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen wird die Kommission ihre Bewertung fortsetzen und die Optionen für die Einrichtung eines das bestehende TFTP ergänzenden europäischen Systems zur Rückverfolgung der Terrorismusfinanzierung, einschließlich der Auswirkungen dieser Optionen auf die Grundrechte, prüfen. Aufgrund der technischen und rechtlichen Komplexität der relevanten Aspekte bedarf es einer eingehenden Konsultation von Finanzdienstleistern. Die Kommission wird im Sommer 2017 über ihre Erkenntnisse Bericht erstatten.

Mit Blick auf die Zukunft ist festzustellen, dass die Arbeiten zur vollständigen Umsetzung des Aktionsplans für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung 2017 fortgesetzt werden, insbesondere im Hinblick auf eine etwaige Stärkung der Befugnisse der Zollbehörden zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. In diesem Zusammenhang soll ein Vorschlag zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch Handel mit Waren und illegalen Handel mit Kulturgütern vorgelegt und geprüft werden, inwieweit der Zugang von Strafverfolgungs- und anderen Behörden zu Bankkontenregistern erweitert werden kann. Die Kommission fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, den bereits vorgelegten

Gesetzgebungsdossiers Vorrang einzuräumen und unverzüglich eine Einigung über die überarbeitete vierte Geldwäsche-Richtlinie zu erzielen.¹⁹

IV. VERBESSERUNG DER INFORMATIONSSYSTEME UND BESEITIGUNG VON SCHWACHSTELLEN

Ein wirksamer und systematischer Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und solide, vernetzte Informationssysteme sind wichtige Voraussetzungen, um unsere Abwehrbereitschaft gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zu stärken. Die Kommission treibt diese Maßnahmen voran, indem sie dafür sorgt, dass die Mitgliedstaaten die bestehenden Instrumente besser umsetzen, und indem sie ihre im April 2016 begonnenen Arbeiten zur Schaffung soliderer und intelligenterer Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit beschleunigt.²⁰ Damit soll sichergestellt werden, dass den zuständigen Behörden über verschiedene Informationssysteme systematisch die Informationen zur Verfügung stehen, die sie benötigen, um die derzeitigen Herausforderungen im Bereich der Sicherheit bewältigen zu können.

Um das Informationsmanagement auf EU-Ebene zu verbessern, müssen vor allem die Mängel der bestehenden Systeme beseitigt und deren Leistung optimiert werden. Zu diesem Zweck legte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz des **Schengener Informationssystems (SIS)** als derzeit wichtigstes und häufig genutztes Instrument für den Informationsaustausch vor.²¹ Die neuen Vorschläge der Kommission²² basieren auf einer umfassenden Bewertung und zielen darauf ab, die Funktionen des Systems zu verbessern, um neuen operativen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Der Vorschlag wird zu einer besseren und umfassenderen Nutzung des SIS und einem höheren Mehrwert des Systems für die Strafverfolgung führen und die Zugangsrechte der zuständigen EU-Agenturen wie Europol und Eurojust stärken. Einige der bestehenden Ausschreibungskategorien und Kontrollarten werden erweitert; außerdem werden eine neue Ausschreibungskategorie für „unbekannte gesuchte Personen“ und die Möglichkeit einer präventiven Ausschreibung für Kinder mit hohem Entführungsrisiko eingeführt. Ferner wird die Verpflichtung zur SIS-Ausschreibung von Personen, die im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten gesucht werden, eingeführt. Der Vorschlag wird auch zu einer besseren Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen führen, die an irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige ergangen sind, da eine neue Ausschreibungskategorie für Rückkehrentscheidungen eingeführt wird. Darüber hinaus wird er zur wirksamen Durchsetzung von Einreiseverboten für Drittstaatsangehörige an den Außengrenzen beitragen, da diese Verbote zwingend im SIS erfasst werden sollen. Der Vorschlag sieht vor, das System mit neuen Funktionen auszustatten; so sollen Daten wie Gesichtserkennungs- und Fingerabdruckdaten effektiver genutzt werden. Er wird außerdem zu mehr Datensicherheit und einer besseren Qualität der im SIS gespeicherten Daten führen, da beispielsweise einheitliche Vorgaben für die sichere Verarbeitung von SIS-Daten durch die Beamten vor Ort festgelegt werden.

¹⁹ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017_en.pdf

²⁰ Siehe die Mitteilung „Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“, COM(2016) 205 final vom 6.4.2016.

²¹ Im Jahr 2015 kontrollierten die zuständigen nationalen Behörden in nahezu 2,9 Milliarden Fällen Personen und Gegenstände durch Abgleich mit den im SIS erfassten Daten und tauschten mehr als 1,8 Millionen Zusatzinformationen aus.

²² COM(2016) 883.

Durch Einführung zusätzlicher Garantien wird der Vorschlag zu einem besseren Datenschutz beitragen. Diese Garantien sollen gewährleisten, dass die Erhebung und Verarbeitung von Daten sowie der Zugang zu Daten unter uneingeschränkter Achtung des EU-Rechts und der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden.

Nicht nur das Funktionieren der bestehenden Systeme soll verbessert werden; so werden auch die Arbeiten zur Interaktion der Informationssysteme fortgesetzt. In Präsident Junckers Rede zur Lage der Union vom September 2016 und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2016 wird herausgestellt, dass die derzeitigen Mängel der Informationssysteme beseitigt und die **Interoperabilität und Vernetzung der bestehenden Informationssysteme** verbessert werden müssen. Die hochrangige Expertengruppe der Kommission für Informationssysteme und Interoperabilität prüft, wie dies erreicht werden kann. Der in der Europäischen Sicherheitsagenda erläuterte Ansatz der hochrangigen Expertengruppe, der auf eine multidisziplinäre und stellenübergreifende Zusammenarbeit abzielt, beinhaltet auch – wie in der Governance der EU-Zollunion dargelegt – mögliche Synergien mit Informationssystemen für das Grenzmanagement und die Strafverfolgungs- und Zollbehörden.

Um schnellere Fortschritte zu erzielen, legte die **hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität** am 21. Dezember einen Zwischenbericht des Vorsitzenden mit einem Vorschlag zur Einrichtung eines einzigen Suchportals vor, das den Bediensteten von Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden vor Ort eine gleichzeitige Abfrage der bestehenden Datenbanken und Informationssysteme der EU ermöglicht. Dank einer Systemschnittstelle, die Europol in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt, wären die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zudem in der Lage, gleichzeitig die Europol-Datenbanken abzufragen. In dem Bericht wird ferner die Bedeutung der Datenqualität herausgestellt, und es werden Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität der in den EU-Systemen erfassten Daten erteilt.

Ihren Abschlussbericht wird die hochrangige Expertengruppe im ersten Halbjahr 2017 vorlegen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Berichts und der Gespräche mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wird die Kommission prüfen, welche Maßnahmen getroffen werden können, um die Interoperabilität der EU-Informationssysteme zu erhöhen und deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Bewältigung der gegenwärtigen Sicherheitsbedrohungen zu verbessern.

IV. FAZIT

Die Kommission wird die Arbeiten zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda, die zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion führen soll, weiter vorantreiben und im Januar über weitere Fortschritte berichten. Die Stärkung unserer Abwehrbereitschaft wird den Schwerpunkt des Januar-Berichts bilden, der sich zudem mit den Maßnahmen befassen wird, die auf den Zwischenbericht der hochrangigen Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität folgen sollen.