



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 17. Juni 2020
(OR. en)

8927/20

ENFOPOL 144
JAI 500
DROIPEN 42
COSI 101

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates
vom 17. Juni 2020
Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8605/20

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Finanzermittlungen
zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität

Die Delegationen erhalten in der Anlage die oben genannten Schlussfolgerungen in der vom Rat am 17. Juni 2020 gebilligten Fassung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES**zur Verbesserung der Finanzermittlungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten
Kriminalität**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

UNTER HINWEIS auf die Strategische Agenda der EU 2019-2024¹ und die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom 12. Februar 2016², die Schlussfolgerungen des Rates und den Aktionsplan zum weiteren Vorgehen im Hinblick auf Finanzermittlungen vom 9. Juni 2016³, die Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung vom 11. Oktober 2016⁴;

UNTER HINWEIS auf die Halbzeitüberprüfung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der EU⁵, in der vermerkt ist, dass „*weitere Verbesserungen bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität und der Geldwäsche und Erleichterung der Vermögensabschöpfung, indem die wirksame praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt wird und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und dem Privatsektor gefördert wird*“, erforderlich sind;

UNTER HINWEIS auf die Schlussfolgerungen des Rates zu den strategischen Prioritäten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung⁶, die auf den jüngsten Berichten der Kommission zu diesem Thema⁷ aufbauen;

IN KENNTNIS der Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vom 7. Mai 2020⁸;

UNTER VERWEIS auf die Beratungen des COSI vom 21. Februar 2020, die als Leitlinie für die vorliegenden Schlussfolgerungen des Rates gedient haben;

¹ Strategische Agenda der EU 2019-2024 (Dok. ST EUCO 9/19) zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs im Kampf gegen Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität.

² Dok. 6068/16.

³ Dok. 10125/16.

⁴ Dok. 13139/16.

⁵ Dok. 13319/17.

⁶ Dok. 14823/19.

⁷ Dok. 11514/19 (+ADD 1), 11516/19, 11517/19, 11518/19 und 11519/19.

⁸ Dok. 7870/20.

UNTER BETONUNG, dass Finanzermittlungen zur Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus für die Europäische Union von entscheidender Bedeutung sind;

IN DER ERWÄGUNG, dass die Europäische Union ihren Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie für den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Finanzinformationen erheblich gestärkt hat.⁹ Dieser Rechtsrahmen muss ordnungsgemäß umgesetzt werden, um mit der zunehmenden Integration der Finanzströme im Binnenmarkt, aufkommenden Trends, dem Anstieg des Volumens und der Professionalität der Betrugsfälle, dem technologischen Fortschritt und dem Einfallsreichtum der Straftäter bei ihrem Versuch, etwaige Mängel und Lücken des Systems auszunutzen, Schritt halten zu können;

IN ANERKENNUNG der Bedeutung des Ansatzes „Folge dem Weg des Geldes“ beim Angehen der finanziellen Aspekte der organisierten Kriminalität und zur Feststellung neuer Hinweise bei Ermittlungen in Bezug auf organisierte Kriminalität und UNTER HINWEIS DARAUF, dass für einen solchen Ansatz koordinierte Maßnahmen in einer Vielzahl von miteinander verknüpften Bereichen – einschließlich der Vermögensabschöpfung, der Verwendung von virtuellen Vermögenswerten (oder Kryptoanlagen) und Papierwährungen – Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen zentralen Meldestellen sowie ihre Zusammenarbeit mit Strafverfolgungs-, Steuer- und Zollbehörden auf nationaler Ebene oder die Rolle von Europol und ihre Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor erforderlich sind;

⁹ Die sogenannte Fünfte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849, geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/843, die Richtlinie (EU) 2018/1673 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche und die Richtlinie (EU) 2019/1153 über die Nutzung von Finanzinformationen.

UNTER HINWEIS darauf, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 32a der Geldwäscherichtlinie¹⁰ bis zum 10. September 2020 nationale zentrale Bankkontenregister einrichten müssen, die für die zentralen Meldestellen direkt zugänglich sind, und dass die Richtlinie über die Nutzung von Finanzinformationen¹¹ die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Vermögensabschöpfungsstellen und den anderen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden, die von den jeweiligen Mitgliedstaaten benannt wurden, einen Direktzugang zu den nationalen zentralen Bankkontenregistern zu ermöglichen;

UNTER HINWEIS darauf, dass die Erträge aus der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union nach einer konservativen Schätzung 110 Mrd. EUR pro Jahr erreicht haben¹² und dass die Einziehungsquote illegal erworbener Vermögenswerte trotz aller Anstrengungen bei nur 1,1 % liegen könnte¹³;

EINGEDENK des Berichts der Kommission über die Vernetzung der nationalen Bankkontenregister¹⁴, der verdeutlicht, dass die Vernetzung der Bankkontenregister technisch machbar ist und ein wertvolles Instrument für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, insbesondere zwischen den zentralen Meldestellen, den Strafverfolgungsbehörden und den Vermögensabschöpfungsstellen, schaffen würde;

¹⁰ 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, geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/843.

¹¹ Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten, ABl. L 186 vom 11.7.2019.

¹² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Untersuchung der Einziehungsmaßnahmen ohne vorhergehende Verurteilung in der Europäischen Union, SWD (2019) 1050 final, als Dokument 8627/19 verteilt.

¹³ Quelle: Europol-Bericht „Does Crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU, Survey of Statistical information 2010-2014“, 2016, S. 4.

¹⁴ Dok. 11518/19.

UNTER HINWEIS darauf, dass die Zusammenarbeit und der Informationsfluss auf nationaler und europäischer Ebene weiter verbessert werden könnten, und zwar

- zwischen zentralen Meldestellen verschiedener Mitgliedstaaten,
- zwischen zentralen Meldestellen und privatwirtschaftlichen Einrichtungen, die dazu verpflichtet sind, den zentralen Meldestellen verdächtige Transaktionen zu melden,
- zwischen verschiedenen Strafverfolgungsbehörden,
- zwischen Steuerbehörden und Strafverfolgungsbehörden,
- zwischen zentralen Meldestellen und Strafverfolgungs-, Steuer- und Zollbehörden auf nationaler Ebene,
- zwischen Finanzinstituten und Strafverfolgungsbehörden;

UNTER HINWEIS darauf, dass einige Befugnisse der zentralen Meldestellen nicht unionsweit harmonisiert sind, wodurch die Fähigkeit der zentralen Meldestellen beeinträchtigt werden könnte, auf relevante Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsinformationen – insbesondere auf Informationen der Verpflichteten und/oder der Strafverfolgungsbehörden – zuzugreifen und diese auszutauschen;

IN ANERKENNUNG der Vielfalt der Hauptakteure, die an der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligt sind, und UNTER BETONUNG, dass Strafverfolgungsbehörden, Zollbehörden, Steuerbehörden, Vermögensabschöpfungsstellen und zentrale Meldestellen auf effiziente Weise auf Finanzinformationen zugreifen und die Zusammenarbeit bei nationalen und grenzübergreifenden Ermittlungen verbessern müssen;

UNTER BETONUNG der Bedeutung des Austauschs von Finanzinformationen zwischen zentralen Meldestellen und Strafverfolgungsbehörden, der mit der Richtlinie über die Nutzung von Finanzinformationen¹⁵ verbessert werden wird;

¹⁵ Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten, ABl. L 186 vom 11.7.2019.

IN ANERKENNUNG der Bedeutung der Übermittlung qualitativer Informationen durch privatwirtschaftliche Einrichtungen im Rahmen von Meldungen verdächtiger Transaktionen an die zentralen Meldestellen (die ihnen entsprechende Rückmeldungen geben) und der Möglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden, im Rahmen ihrer strafrechtlichen Ermittlungen beim Privatsektor Informationen anzufordern;

UND DAHER IN ANERKENNUNG der Bedeutung der Gründung öffentlich-privater Partnerschaften zwischen Behörden, die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig sind, und privatwirtschaftlichen Einrichtungen, die zur Meldung verdächtiger Transaktionen verpflichtet sind, um ihre Qualität und Genauigkeit zu verbessern, wobei ein risikobasierter Ansatz anstatt einer einhaltungsorientierten Berichterstattung gefördert wird;

UNTER HINWEIS darauf, dass mit dem Beschluss des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) ein Verbot der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol (auf der Grundlage von Bedenken in Bezug auf Personen, die nicht als verdächtig eingestuft werden) für die Zwecke der technischen Verwaltung von FIU.net verhängt wurde, wobei das Verbot für einen Zeitraum von einem Jahr ausgesetzt wurde, um Europol die Möglichkeit zu geben, einen reibungslosen Übergang der technischen Verwaltung auf eine andere Stelle zu gewährleisten¹⁶;

UNTER HERVORHEBUNG der Schlussfolgerungen des Rates zur Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien¹⁷ und IN ANBETRACHT DESSEN, dass private Parteien bei der Prävention und Bekämpfung von durch den Cyberspace ermöglichten Straftaten zunehmend eine Rolle spielen, da sie oft im Besitz von großen Mengen an für Strafverfolgungsbehörden möglicherweise relevanten personenbezogenen Daten sind;

IN ANERKENNUNG der Arbeit von Europol zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der Europäischen Union im Bereich des Betrugs zum Nachteil öffentlicher und privater Finanzen, der Geldwäsche, der Vermögensabschöpfung, der Korruption und der Fälschung, sowie der von Europol geleisteten Unterstützung der Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) gemäß der EUSa-Verordnung¹⁸;

¹⁶ Entscheidung des EDSB vom 19. Dezember 2019 über die technische Verwaltung von FIU.net durch Europol.

¹⁷ Dok. 14745/19.

¹⁸ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa).

IN ANERKENNUNG der Bedeutung des European Financial and Economic Crime Centre (EFECC) von Europol;

IN ANERKENNUNG der Bedeutung der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) und des vorrangigen Bereichs der Kriminalitätsbekämpfung in der EU „Verbrechensfinanzierung, Geldwäsche und Vermögensabschöpfung“ als eigenständige Priorität sowie als horizontale Priorität in allen operativen Aktionsplänen im EU-Politikzyklus;

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG, dass virtuelle Vermögenswerte in der Geldwäsche zunehmend eine Rolle spielen;

UNTER BETONUNG, dass die Fünfte Geldwäscherichtlinie, die die virtuellen Währungen behandelt und Anbieter, die den Tausch zwischen virtuellen Währungen und Papierwährungen ausführen oder elektronische Geldbörsen bereitstellen, als Verpflichtete aufführt, wirksam umgesetzt und weiter auf ihr aufgebaut werden muss;

UNTER HINWEIS auf die Analysen der Kommission¹⁹ und der Europol²⁰, die aufzeigen, dass Straftäter Barzahlungen zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nutzen, weshalb Überlegungen zu Barzahlungsbeschränkungen auf EU-Ebene anzustellen sind —

DER RAT

FORDERT DIE MITGLIEDSTAATEN AUF,

- der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1153 besondere Aufmerksamkeit zu widmen, damit ein größtmöglicher Nutzen aus den bis zum 10. September 2020 einzurichtenden zentralen Bankkontenregistern gezogen werden kann;
- sicherzustellen, dass Finanzaufklärungen als horizontale bereichsübergreifende Priorität im EMPACT-Rahmen Bestandteil jeglicher Art strafrechtlicher Ermittlungen mit Bezug zur organisierten Kriminalität sind – insbesondere Ermittlungen wegen unerlaubtem Handel mit Drogen und Feuerwaffen, organisierter Eigentumskriminalität, Umweltstraftaten, Schleuserkriminalität, Menschenhandel, rechtswidrigem Handel mit Kulturgütern, einschließlich Antiquitäten und Kunstgegenständen, sowie jeglicher anderen Form organisierter Kriminalität – und dass diese Priorität in allen operativen Aktionsplänen im Rahmen der Plattform EMPACT erwähnt wird;

¹⁹ Dok. 11514/19 ADD 1.

²⁰ Europol-Bericht: „Why is cash still the king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering“, 2015.

- die Zusammenarbeit und Synergien bei der Durchführung von Finanzermittlungen und beim Austausch von Finanzinformationen zwischen zentralen Meldestellen, Vermögensabschöpfungsstellen, Zollbehörden, Steuerbehörden und Strafverfolgungsbehörden zu verbessern;
- konstruktive Beratungen mit der Kommission über eine zukünftige Vernetzung der nationalen Bankkontenregister zu führen, um den Zugang zu Finanzinformationen erheblich zu beschleunigen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und ihren europäischen Pendanten zu erleichtern;
- in Zusammenarbeit mit den JI-Agenturen den Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen (GEG) zwecks Aufdeckung und Abschreckung von Geldwäsche sowie für Ermittlungsarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität weiter zu fördern;
- ihre Akteure, die an den EMPACT-Prioritäten und am operativen Aktionsplan „Verbrechensfinanzierung, Geldwäsche und Vermögensabschöpfung“ beteiligt sind, insbesondere dadurch unterstützen, dass sie
 - bewährte Verfahren und Erfahrungen austauschen,
 - relevante Finanzinformationen austauschen,
 - die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Zollbehörden, Steuerbehörden, Vermögensabschöpfungsstellen und zentralen Meldestellen verbessern,
 - die Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken;
- sich auf freiwilliger Basis und in Abstimmung mit der Kommission aktiv an der Ausarbeitung eines umfassenden Aktionsplans für Finanzermittlungen als Nachfolger des Aktionsplans, der 2016 unter niederländischem Vorsitz angenommen wurde,²¹ zu beteiligen;
- gemeinsam mit der Kommission und den JI-Agenturen die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Durchführung von Finanzermittlungen zu verstärken;

²¹ Dok. 10125/16.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF,

- in Erwägung zu ziehen, den Rechtsrahmen für die Verwaltung von Vermögensgegenständen, die im Hinblick auf ihre etwaige spätere Einziehung sichergestellt worden sind, zu stärken²², das Prinzip der Vorausplanung der Beschlagnahme einzubeziehen und den Vermögensabschöpfungsstellen zusätzliche Befugnisse – beispielsweise die Befugnis, in dringenden Fällen vorsorglich Vermögensgegenstände vorübergehend sicherzustellen, um ihre Beiseiteschaffung zu verhindern – zu erteilen;
- in Erwägung zu ziehen, einen solchen Rahmen um einen einheitlicheren, unmittelbaren und direkten Zugang der Vermögensabschöpfungsstellen zu verschiedenen öffentlichen Registern wie zentralen Katastern, zentralen Handelsregistern, zentralen Kraftfahrzeugregistern oder zentralen Schiffsregistern zu ergänzen;
- so bald wie möglich eine Übergangslösung für die technische Verwaltung von FIU.net zu finden und einen Vorschlag für eine langfristige Regelung für FIU.net oder das nachfolgende Netz, die eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen sowie gegebenenfalls zwischen den zentralen Meldestellen und Europol²³ sicherstellt, zu unterbreiten;
- in Erwägung zu ziehen, den Rechtsrahmen weiter zu stärken, um die nationalen zentralen Mechanismen (zentrale Register oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme) der Mitgliedstaaten für Bankkonten zu vernetzen, was den Zugang zu Finanzinformationen beschleunigen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden erleichtern würde;
- gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der EU-Plattform der zentralen Meldestellen ihre Überlegungen über einen Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus, der die grenzüberschreitende Arbeit der zentralen Meldestellen fördern und erleichtern würde, und über eine mögliche Verbindung zwischen diesem Mechanismus und FIU.net oder seinem Nachfolger fortzuführen;

²² Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie 2014/42/EU über die Einziehung und die jüngere Verordnung (EU) 2018/1805 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen.

²³ Wie dies z. B. in Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2019/1153 über die Nutzung von Finanzinformationen vorgesehen ist.

- unbeschadet des Vorrechts der Mitgliedstaaten, ein Modell für ihre zentralen Meldestellen zu wählen, das sich am besten in ihre Rechts- und Verwaltungssysteme einfügt, zu prüfen, ob zumindest bestimmte Aspekte der Arbeit der zentralen Meldestellen weiter so angepasst werden könnten, dass ein effizienterer Informationsaustausch – gemäß der Geldwäscherichtlinie, der Richtlinie (EU) 2019/1153 und anderen Rechtsvorschriften – ermöglicht würde;
- die vorliegenden Schlussfolgerungen des Rates und die Schlussfolgerungen des Rates zur Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien im Rahmen ihrer Überprüfung der Durchführung der Verordnung (EU) 2016/794 zu berücksichtigen, wenn die Praxis des direkten Austauschs personenbezogener Daten mit privaten Parteien untersucht wird;
- zu prüfen, ob eine Verbesserung des Rechtsrahmens für die Gründung öffentlich-privater Partnerschaften erforderlich ist;
- gemäß ihrer Mitteilung vom 7. Mai 2020 zu einem Aktionsplan zur Geldwäsche erneut Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit gesetzlicher Barzahlungsbeschränkungen auf EU-Ebene aufzunehmen;
- in Erwägung zu ziehen, ob eine weitere Verbesserung des mit der Fünften Geldwäscherichtlinie²⁴ eingeführten Rechtsrahmens für virtuelle Vermögenswerte – zum Beispiel indem auch virtuelle Währungen erfasst werden, die nicht gegen Papierwährungen getauscht werden können, womit eine bessere Angleichung an die aktuellen FATF-Empfehlungen erreicht würde – erforderlich ist;

FORDERT EUROPOL AUF,

- das Potenzial des neu eingerichteten European Financial and Economic Crime Centre (EFECC) – als einer speziell mit der Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Betrug, Geldwäsche, Korruption und Fälschung befassten Struktur – voll auszuschöpfen und gleichzeitig die Abschöpfung illegalen Vermögens in der EU und darüber hinaus systematisch zu fördern. Die Einrichtung des EFECC sowie seine Aufgabenstellungen sollten in angemessener Weise in der Mittelausstattung von Europol berücksichtigt werden;

²⁴ Richtlinie (EU) 2015/849, geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/843.

- mit den Vorarbeiten für den Abschluss einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Unterstützung ihrer Tätigkeiten in der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, die die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen, zu beginnen;

FORDERT CEPOL AUF,

- das umfassende Aus- und Fortbildungsprogramm für Finanzermittler weiterzuentwickeln und umzusetzen, damit ein kohärenteres Verständnis der grenzüberschreitenden Ermittlungstaktiken und -techniken, die von den Strafverfolgungsbeamten in der EU angewandt werden, erreicht wird. Diese Aufgabe muss in enger Zusammenarbeit mit Europol und anderen relevanten Akteuren in diesem speziellen Kriminalitätsbereich erfüllt werden und sollte durch die Zuweisung erforderlicher Ressourcen an CEPOL, die von der Kommission unterstützt wird, ermöglicht werden.
