



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/172
**"Angaben zum Auftrag-
geber bei Geldtransfers"**

Brüssel, den 21. April 2006

STELLUNGNAHME

der Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

zu dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers"**

KOM(2005) 343 endg. - 2005/0138 (COD)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 26. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers
KOM(2005) 343 endg. - 2005/0138 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 23. März 2006 an. Berichterstatter war Herr BURANI.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 426. Plenartagung am 21. April 2006 mit 85 gegen 15 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Einleitung**

1.1 Mit der vorgeschlagenen Verordnung soll die Sonderempfehlung VII (SE VII) der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung" (FATF) in das Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden. Die SE VII wurde abgegeben, um zu **verhindern, dass Terroristen und andere Straftäter** für die Verbringung ihrer Gelder unbeschränkten Zugang zu elektronischen FinanztransfERMöglichkeiten haben, und um die Aufdeckung von Missbrauchsfällen zu gewährleisten¹. Die Verordnung gehört zu einer Reihe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, deren Ziel es ist, zum einen **Vermögensgegenstände von Terroristen einzufrieren**² und zum anderen **die Geldwäsche zu verhindern**³.

1.2 Grundsätzlich sind die in dem Kommissionsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen einfach in der Form, jedoch inhalts- und folgenswer in der praktischen Umsetzung. Gemäß dem Vorschlag sollen **die Zahlungsverkehrsdienstleister** - in der Regel die Finanzinstitute, die die Überweisungen ausführen - **verpflichtet werden, die Angaben zum Auftraggeber zu ermitteln**: diese Angaben **müssen die gesamte Geldbewegung vom Zahlungsverkehrsdienstleister des Auftraggebers bis zum Zahlungsverkehrsdienstleister des Endempfängers (Begünstigter) begleiten**. Die Rechtsvorschrift soll für **Geldüberweisungen innerhalb der EU** und, mit einigen Ausnahmen und Abweichungen, auch für Geldtransfers aus und in Drittländer(n) gelten.

¹ FATF, *Überarbeitete Fassung des Auslegungsvermerks zur Sonderempfehlung VII: Elektronische Überweisungen*.

² Verordnungen (EG) des Rates Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002.

³ Richtlinien 91/308/EWG, 2001/97/EG, ...

- 1.3 Der EWSA stimmt vollkommen zu, dass es einer Verordnung bedarf, die ihre Legitimität aus Artikel 95 EG-Vertrag bezieht; diese Lösung wurde darüber hinaus im Vorfeld von den Mitgliedstaaten und dem Sektor der Zahlungsverkehrsdienstleister befürwortet. Es besteht generelles Einvernehmen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, ein unmittelbar anzuwendendes Rechtsinstrument wie die Verordnung anstatt einer Richtlinie zu erlassen, deren Umsetzung in einzelstaatliches Recht einer uneinheitlichen Anwendung Vorschub leisten würde. Die in dem Kommissionsdokument vorgesehenen Maßnahmen sind grundsätzlich richtig und vernünftig; gleichwohl hegt der EWSA **einige Bedenken in Bezug auf deren praktische Wirksamkeit**, zumindest auf kurze Sicht.
- 1.4 Nach Auffassung des EWSA weist diese Verordnung nämlich einige "Schwachstellen" auf, weil sie den Zahlungsverkehrsdienstleistern großen individuellen Ermessensspielraum gewährt und technische Verfahren vorsieht, die den Straftätern viel Freiraum lassen, um sie zu umgehen.

2. **Allgemeine Bemerkungen und Kommentare**

- 2.1 Das Problem der Bekämpfung *rechtswidriger Handlungen* (ein Euphemismus, mit dem die Aktivitäten der organisierten Kriminalität bisweilen im Gemeinschaftsjargon bezeichnet werden und der endlich aufgegeben werden sollte) wurde erstmals zusammenhängend - zumindest in konzeptioneller Hinsicht - vom Europäischen Rat in Dublin 1996 behandelt und in einen **Aktionsplan** umgemünzt, der vom Europäischen Rat in Amsterdam 1997 angenommen wurde⁴. Es handelte sich dabei um 30 detaillierte und aufeinander abgestimmte Programme, die bis spätestens Ende 1998 umgesetzt werden sollten; inzwischen sind acht Jahre vergangen, und der größte Teil von ihnen wurde immer noch nicht verwirklicht.
- 2.2 Der Begriff der "organisierten Kriminalität" wurde später mehrfach weiterentwickelt: 1998 lenkte OLAF⁵ (damals UCLAF) die Aufmerksamkeit auf im großen Umfang und zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft betriebenen **Steuerbetrug als Phänomen, das der organisierten Kriminalität zuzurechnen** ist; danach bewirkten die Anschläge auf die Twin Towers und die weiteren, die darauf folgten, dass auch der **Terrorismus** besonders nachdrücklich und augenfällig in den Begriff mit eingeschlossen wurde.
- 2.3 In gleicher Richtung entwickelten sich auch Denkweise und Vorgehen der von den Mitgliedern der G-8 geschaffenen Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung" (FATF), die immer noch das offiziellste Verbindungsorgan zwischen den Regierungen ist. Ursprünglich gegründet, um gegen Geldwäsche in Verbindung mit organisierter Kriminalität vorzugehen, **hat die FATF ihre Zuständigkeit nunmehr auf alle Formen finanzieller Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Terrorismus ausge-**

⁴ Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ABl. C 251 vom 15.8.1997.

⁵ KOM(1998) 276 endg. "Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 1997".

dehnt: von besonderer Bedeutung sind ihre neun "Sonderempfehlungen" (SE), die zu einem Großteil in Bestimmungen der Gemeinschaft über Geldwäsche und Zahlungssysteme eingeflossen sind. Die SE VII betreffend den von Terroristen *und anderen Straftätern* abgewickelten "elektronischen Zahlungsverkehr" wird durch den nun vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung umgesetzt.

- 2.4 Die Anwendung des Konzepts, wonach rechtswidrige *finanzielle Aktivitäten* - seien sie nun mit dem Terrorismus oder mit der organisierten Kriminalität verbunden - eine **globale Erscheinung** sind, die gemeinsam bekämpft werden muss, hätte den Vorteil, eine klarere Sprache einzuführen, die auch, aber nicht nur, für die praktische Bekämpfung *vor Ort* wichtig ist. Heutzutage wird sowohl auf Ebene der Gemeinschaft als auch auf einzelstaatlicher Ebene der Schwerpunkt gelegentlich auf das eine oder das andere Element gelegt: Im Rahmen der vielfältigen erlassenen Maßnahmen wird bisweilen von "organisierter Kriminalität *einschließlich* des Terrorismus" oder von "Terrorismus *und anderen Straftaten*" gesprochen. Es ist für die Ermittlungsbehörden, geschweige denn für die Zahlungsverkehrsdienstleister, nicht immer leicht, gesetzeswidrige finanzielle Aktivitäten einem konkreten Sektor zuzuordnen, zumal der **Terrorismus** in bestimmten Bereichen, wie Waffen- und Drogenhandel, illegale Einwanderung, Geld- und Urkundenfälschung usw., **enge Verbindungen zur organisierten Kriminalität geknüpft hat und umgekehrt**.
- 2.5 Unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung gesetzeswidriger *finanzieller Aktivitäten* stellen organisierte Kriminalität und Terrorismus demnach **zwei Aspekte ein und desselben Phänomens** dar. Der Eindruck, dass dieses Konzept nicht immer gegenwärtig ist, ergibt sich *auch* aus der einleitenden Begründung dieses Vorschlags für eine Verordnung, in dem wiederholt von "**Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**" die Rede ist. Ohne hier genauer auf den Inhalt der vorgesehenen Maßnahmen einzugehen, vertritt der EWSA die Auffassung, dass diese Ausdrucksweise irreführend ist: aus Gründen, die in den Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln genauer dargelegt werden, sollte klargestellt werden, dass es hier um organisiertes Verbrechen und Terrorismus geht.
- 2.6 Andererseits hat diese Begriffsdualität ihren Ursprung in der FATF selbst: der Titel der neun unter Ziffer 2.3 genannten Sonderempfehlungen lautet "Terrorismusfinanzierung", ohne weitere Spezifizierung; die ihnen beigefügten "Auslegungsvermerke" sind überschrieben mit "Sonderempfehlungen zur Terrorismusfinanzierung"⁶, doch im Text steht geschrieben, es gelte "zu verhindern, dass Terroristen und *andere Straftäter* ... unbeschränkten Zugang haben ..."⁷. Die Kommission hat diese Trennung bei der Umsetzung der FATF-Empfehlung übernommen, indem sie den Verordnungsvorschlag in die Maßnahmen zur **Terrorismusbekämpfung** aufnahm. Nach Ansicht des EWSA sollten diese jedoch den allgemeineren Maßnahmen zu Bekämpfung der **Geldwäsche und der organisierten Kriminalität** zugeordnet werden. Vom juristischen Standpunkt aus betrachtet ist diese Unterscheidung nicht

6 *Special recommendations on terrorist financing.*

7 *Preventing terrorists and other criminals from having unfettered access.*

wichtig, wohl aber auf der praktischen und operativen Ebene. In den nachstehenden Bemerkungen wird versucht, dies zu erläutern.

3. **Bemerkungen zum Text des Vorschlags**

3.1 **Artikel 2: Geltungsbereich.** Die Verordnung gilt für Geldtransfers von oder an Zahlungsverkehrsdienstleister(n) mit Sitz in der Gemeinschaft, die an Begünstigte gerichtet sind oder von Auftraggebern kommen, die ihren Sitz in der Gemeinschaft haben; sie gilt außerdem für Geldtransfers aus der Gemeinschaft an Begünstigte in Drittländern (Artikel 7) sowie für Geldtransfers aus Drittländern in die Gemeinschaft (Artikel 8) - mit einigen Anpassungen.

3.1.1 Von ihrem Geltungsbereich ausgenommen sind Geldtransfers, die im Rahmen eines **Handelsgeschäfts** mit einer Kredit- oder Debetkarte getätigt werden und bei denen eine **kundenbezogene Identifikationsnummer** übermittelt wird, anhand deren alle im Rahmen dieses Geschäfts getätigten Zahlungen bis **zu ihrem Auftraggeber zurückverfolgt** werden können. Nicht ausdrücklich ausgenommen, aber auch nicht explizit erwähnt werden Vorgänge, die unter Verwendung elektronischen Geldes (*e-money*), also mit vorausbezahlten Karten (*prepaid cards*) ausgeführt werden. Zu den technischen Modalitäten werden sich die Zahlungsverkehrsdienstleister äußern; der EWSA stellt seinerseits fest, dass bei über Karten laufenden Geschäften im Vergleich zu den Zahlungsaufträgen ein umgekehrter Weg beschritten wird: der Zahlungsverkehrsdienstleister des Auftraggebers (dem ein Kontoauszug mit genauen Angaben zur Verwendung der Karte übermittelt wird) hat weder Kenntnis von den Aktivitäten des Begünstigten, noch weiß er, welcher Art die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Begünstigtem sind. In den meisten Fällen wird es nicht nur **unmöglich sein, Handelsgeschäfte von anderen Geschäften zu unterscheiden**, sondern oft auch technisch unmöglich, den Auftraggeber zu ermitteln.

3.2 **Artikel 5: Bei Geldtransfers zu übermittelnde⁸ Angaben.** Die Zahlungsverkehrsdienstleister müssen bei Geldtransfers den vollständigen Auftraggeberdatensatz übermitteln, nachdem sie zuvor dessen **Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft** und festgestellt haben; bei Geldtransfers an Begünstigte in Drittländern, die nicht über 1000 Euro hinausgehen, "können" die Zahlungsverkehrsdienstleister den Umfang dieser Prüfung entscheiden. Dieser - vernünftige und realistische - Ermessensspielraum, den die Verordnung gewährt, könnte allerdings das Abfließen beträchtlicher Geldströme ermöglichen, die zwar **als "Emigrantenerüberweisungen" deklariert werden**, doch nur dem Anschein nach für die Ursprungsfamilien bestimmt sind. Andererseits erweist sich die normalerweise für alle anderen Aufträge geforderte Überprüfung bei dieser Art von Überweisungen als problematisch, da sie oftmals von einer Vielzahl von Personen bar über diverse Zahlungsverkehrsdienstleister abgewickelt werden, wobei deren Ermittlung keine besondere Bedeutung erlangt.

8

In der italienischen Fassung erscheint der Begriff "allegare" ungeeignet, da es sich um elektronische Geldtransfers handelt: besser wäre es, den Begriff "includere" zu verwenden.

- 3.2.1 In jedem Fall müssen die Zahlungsverkehrsdienstleister aufgrund der Ausnahmeregelung für Prüfungen von Aufträgen unter 1000 EUR gesonderte, kostenaufwendige und unnötige Verfahren durchführen; besser wäre es, im Text dieses Artikels die bereits in Kraft befindlichen Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung anzuführen, die für Aufträge von Auftraggebern gelten, die keine Girokontoinhaber sind.
- 3.3 **Artikel 9: Transfers mit fehlenden oder unvollständigen Angaben zum Auftraggeber.** Laut Artikel 6 muss der Zahlungsverkehrsdienstleister des Auftraggebers dem Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten die Kenndaten übermitteln. Fehlen diese Angaben oder sind sie unvollständig, müssen sie durch den Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten beim Zahlungsverkehrsdienstleister des Auftraggebers angefordert werden: außerdem kann er die Zahlung verweigern, aussetzen oder aber eigenverantwortlich, jedoch unter Einhaltung der Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung, durchführen. Sollte sich dieser Vorfall wiederholen, so **gibt** der Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten **alle Transferaufträge dieses Zahlungsverkehrsdienstleisters zurück oder beendet seine Geschäftsbeziehungen zu ihm**. Derartige Entscheidungen sind **"den für die Bekämpfung der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden" zu melden**.
- 3.3.1 Die Vorschrift, dass ein Kreditinstitut in den vorgesehenen Fällen die Geschäftsbeziehungen abubrechen hat, wirft ein deutliches Problem der *Verhältnismäßigkeit* auf: denn die Beziehungen zwischen internationalen Kreditinstituten beschränken sich ja nicht auf Geldüberweisungen; diese sind vielmehr in der Regel nur ein kleiner Teil von Beziehungen, die Kreditlinien, Dienstleistungen, Wertpapieroperationen usw. umfassen und Beträge ausmachen, die weit über unregelmäßige oder als unregelmäßig geltende Geldüberweisungen hinausgehen. Ein *sofortiger* Abbruch der Geschäftsbeziehungen, wie von der Kommission vorgeschlagen, würde sowohl den Zahlungsverkehrsdienstleistern als auch ihren Kunden riesige und nicht zu rechtfertigende Schäden verursachen.
- 3.3.2 Die Formulierung "zuständige Behörden" wirft das Grundproblem auf, das in der Einleitung der Stellungnahme erläutert wurde. Da die allgemeinen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche den Zahlungsverkehrsdienstleistern und ihrem Personal gewaltige - auch strafrechtliche - Verpflichtungen auferlegen, ist nicht immer leicht zu verstehen, ob ein Vorgang, nachdem er als "verdächtig" eingeschätzt wurde, der "gewöhnlichen" Kriminalität oder dem Terrorismus zuzuordnen ist. In jedem Staat gibt es Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden unterschiedlicher Art: Kriminalpolizei (bisweilen in zwei gesonderte Organe unterteilt), Finanzpolizei, Zoll, Geheimdienste. Mangels konkreter Vorgaben wird der Zahlungsverkehrsdienstleister selbst herausfinden müssen, **an welche Behörde er sich wenden muss**. Entsprechend der Verordnung wird somit von den Zahlungsverkehrsdienstleistern eine Einschätzung verlangt, die über ihre berufliche Kompetenz hinausgeht.
- 3.3.3 Notwendig wäre daher eine Vorschrift, der zufolge die Mitgliedstaaten zur **Schaffung einer einzigen Kontaktstelle** verpflichtet werden, die für die Erfassung der Meldungen und deren

Weiterleitung an die zuständigen Ermittlungsorgane verantwortlich ist⁹. Diese Maßnahme war übrigens bereits im Programm des Rates von 1998 vorgesehen.

- 3.4 **Artikel 10: Einschätzung des Risikos.** Dieser Artikel legt fest, dass unvollständige Angaben zum Auftraggeber vom Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten als verdächtig gewertet und den zuständigen Behörden gemeldet werden müssen. Die Vorschrift überlässt es dem Zahlungsverkehrsdienstleister, fallweise zu ermitteln, ob es sich um einen Fehler, ein Versäumnis oder einen "echten" Verdachtsfall handelt: eine Aufgabe, die sehr beschwerlich werden kann, wenn man bedenkt, dass jeder Zahlungsverkehrsdienstleister tagtäglich eine beachtliche Menge von Vorgängen zu bearbeiten hat. Für die anschließende Meldung gelten die Bemerkungen in Ziffer 3.3.2 und 3.3.3.
- 3.5 **Artikel 13: Technische Beschränkungen.** Die Bestimmungen dieses Artikels gelten für Geldtransfers aus Drittländern: demnach sind die Angaben zum Auftraggeber unabhängig von deren Vollständigkeit mindestens fünf Jahre lang vom Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten aufzubewahren. Sofern ein zwischengeschalteter Zahlungsverkehrsdienstleister mit Sitz in der Gemeinschaft existiert, ist dieser verpflichtet, dem Endzahlungsverkehrsdienstleister das Fehlen eines vollständigen Datensatzes mitzuteilen. Diese Bestimmungen geben keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen außer jener, dass die Aufbewahrung der Angaben über einen so langen Zeitraum eine erhebliche Belastung darstellen und zu einer millionenfachen Informationsanhäufung führen kann: eine Vorschrift, die nur dann gerechtfertigt ist, wenn man *wirklich* der Auffassung ist, dass sie sich als nützlich erweisen kann. Vielleicht wäre es ratsam, diesen Punkt zu überdenken und die Datenaufbewahrung auf Beträge über einem bestimmten Schwellenwert zu beschränken.
- 3.6 **Artikel 14: Pflicht zur Zusammenarbeit.** Die Zahlungsverkehrsdienstleister sind verpflichtet, mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden **zusammenzuarbeiten**, indem sie die in ihrem Besitz befindlichen **Angaben und Informationen unverzüglich weiterleiten**. Diese Behörden dürfen die auf diesem Wege erhaltenen Informationen "*nur* zur Prävention, zur Ermittlung, zur Aufdeckung und zur strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung verwenden".
- 3.6.1 Der EWSA erklärt sich **vollkommen einverstanden** mit diesen Bestimmungen. Er fügt lediglich eine Bemerkung hinzu, um den Anliegen bestimmter Kreise Rechnung zu tragen, die **Vorbehalte** wegen einer möglichen Schwächung der Normen zum Schutz der Privatsphäre **geäußert haben**: das höhere Interesse der Allgemeinheit, die sich im Kampf gegen eine sehr schwere Gefahr für die Gesellschaft engagiert, erfordert in bestimmten Fällen eine **Abweichung von hehren Grundsätzen**, um deren Schutz zu gewährleisten. Die den Behörden auf-

9

Die Forderung nach einer einzigen Kontaktstelle ist nicht neu, noch stammt sie ursprünglich vom EWSA: tatsächlich ist sie bereits in dem in Ziffer 2.1 erwähnten Aktionsplan des Rates von 1997 enthalten, wonach jeder Mitgliedstaat "*eine einzige Kontaktstelle*" einrichten sollte, "die den Zugang zu *allen* Strafverfolgungsbehörden ermöglicht". Nachdem so viele Jahre vergangen sind, existiert diese Kontaktstelle noch immer nicht, und die Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene und auf Ebene der Gemeinschaft ist nach wie vor ein Problem, das nicht vollständig gelöst ist.

erlegte Verpflichtung, die Informationen ausschließlich zu den vorgesehenen Zwecken zu verwenden, bietet an sich eine Garantie gegen mögliche Verstöße. Allgemeiner gesagt sollte die Erwägung gelten, dass niemand etwas zu befürchten hat, der eine Überweisung zugunsten von Einrichtungen vornimmt, die "wirkliche" gesellschaftliche oder gemeinnützige Ziele verfolgen: denn es geht nicht um Steuerhinterziehung, Gesetzesverstöße oder verwerfliche Taten.

3.6.2 Aus anderer Sicht muss man sich fragen, welche praktische Wirksamkeit diese Maßnahmen haben. Für die Zahlungsverkehrsdienstleister sollte die allgemeine Regel "*kenne deinen Kunden*" gelten, der zufolge keine Kontrollen und keine Meldung bei Kunden vorgenommen werden, deren Ehrenhaftigkeit bekannt und erwiesen ist. Auf den Empfänger lässt sich diese Regel ziemlich leicht anwenden; viel schwerer und umständlicher ist jedoch die Kontrolle des Auftraggebers, v.a. wenn die Zahlungen auf die unter obiger Ziffer 3.1.1 genannten Weisen erfolgen.

3.7 **Artikel 19: Geldtransfers an karitative Einrichtungen innerhalb eines Mitgliedstaats.** Dieser Artikel enthält eine **Ausnahmeregelung** zu den Bestimmungen von Artikel 5: die Mitgliedstaaten können Zahlungsverkehrsdienstleister in Bezug auf Geldtransfers **an karitative, religiöse, kulturelle, edukative, ökologische oder soziale Einrichtungen, an Vereine oder zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung** von den Pflichten zur Einhaltung der Vorschriften betreffend die Übermittlung des Auftraggeberdatensatzes ausnehmen, sofern:

- a) diese Organisationen Offenlegungspflichten unterliegen, von einer Behörde beaufsichtigt werden oder ihre Rechnungsführung von einem externen Prüfer überprüfen lassen müssen,
- b) die einzelnen Geldtransfers nicht über 150 EUR hinausgehen,
- c) die Geldtransfers auf das Gebiet dieses Mitgliedstaats beschränkt bleiben.

3.7.1 Für die Mitgliedstaaten, die die vorgesehene Ausnahmeregelung anwenden, wird es sicherlich eine große Herausforderung sein, ein Verzeichnis von einschlägigen Organisationen zu führen und die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren. Darüber hinaus müsste der Zahlungsverkehrsdienstleister fallweise überprüfen, dass der Auftraggeber in eine ständig aktualisierte "weiße Liste" eingetragen ist, was sicherlich eine beschwerliche Aufgabe darstellt. Die Lage ist jedoch von Land zu Land verschieden; in Ländern mit lückenhaften Vorschriften wird die unter 3.7 a) genannte Voraussetzung nur sehr schwer eingehalten werden können.

3.7.2 Die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehene Ausnahmeregelung gründet sich auf die Erwägung, dass die sozialen Ziele dieser Einrichtungen an sich die Gewähr für eine korrekte Mittelverwendung bieten. Dies gilt sicher für die Mehrzahl jener Einrichtungen, für bekannte Organisationen und für Spendenaktionen bei Katastrophenfällen; zutreffend ist jedoch auch, dass sich unter dem Deckmantel kleinerer, weniger bekannter Einrichtungen mit vorgeblich sozialen oder gemeinnützigen Zielsetzungen auch terroristische Organisationen einschleichen und finanziert werden. Was die im letzten Teil von Ziffer 3.7 genannten Tätigkeiten anbe-

langt, so kann die Verordnung keine Unterschiede zwischen den Religionen machen: Trotzdem ist bekannt, dass die Terrorismusfinanzierung mitunter über Organisationen ohne Erwerbszweck erfolgt, die dem Anschein nach harmlos sind und deren Gefährlichkeit erst im Nachhinein entdeckt wird. Mit anderen Worten operieren im Bereich der NGO neben den mehrheitlich "transparenten" Organisationen manche, die aufmerksam verfolgt werden müssen; die Schwierigkeit besteht darin, wie sie ausfindig gemacht werden können.

- 3.7.3 Ein weiterer Mangel besteht darin, dass nicht berücksichtigt wurde, dass sich hinter dem Aushängeschild von Organisationen ohne Erwerbszweck **kriminelle Vereinigungen** verbergen könnten, die nicht unbedingt terroristisch sein müssen: die Einnahmen aus Drogendealerei, Prostitution und Schutzgelderpressung können problemlos als Spenden an Organisationen ohne Erwerbszweck mit äußerst ansprechenden Namen getarnt werden, deren Repräsentanten - zumindest für die Zahlungsverkehrsdienstleister - über jeden Verdacht erhaben sind. Tatsächlich gibt es indirekte Aufsichtssysteme, mit denen manchmal verdächtige Fälle aufgedeckt werden können: z.B. ist die Häufigkeit von Überweisungen derselben Personen, die immer in bar erfolgen, typisch für die o.g. Aktivitäten. Doch diese Methoden sind den Straftätern wohlbekannt, sodass sie entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen: Aufteilung der Überweisungen, Inanspruchnahme unterschiedlicher Zahlungsverkehrsdienstleister usw. Insbesondere auf der Seite des **Zahlungsverkehrsdienstleisters des Begünstigten** könnten sich somit Verdachtsmomente aufgrund der Häufigkeit der *stets von denselben Auftraggebern* kommenden Überweisungen ergeben. Angesichts der aktuellen elektronischen Kontoführungssysteme könnte eine derartige Aufsicht jedoch nur mithilfe "maßgeschneiderter" Programme geführt werden: eine Lösung, die kaum durchführbar ist.
- 3.7.4 Der EWSA macht daher darauf aufmerksam, dass **die Ausnahmeregelung**, über die laut Verordnung die Zahlungsverkehrsdienstleister aus eigener Initiative und auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Angaben über Zweck, Kontrollen, Ehrenhaftigkeit der Vertreter usw. entscheiden sollen, einen **Schwachpunkt des Systems** darstellt. Die Mitarbeit der Zahlungsverkehrsdienstleister wird, so eifrig sie auch erfolgt, immer unzureichend sein, um Erscheinungen wie die Geldwäsche und die Finanzierung der Kriminalität einzudämmen: In erster Linie müssen die Behörden selbst eine aktive Rolle übernehmen und **verdächtige Namen melden**. Hierzu ist es jedoch erforderlich, dass eine **zentrale Behörde**, wie sie weiter oben in Erwägung gezogen wurde, auch wirklich geschaffen wird.
- 3.7.5 Ferner möchte der EWSA den verantwortlichen Organen eine weitere Erwägung nahe legen. Abgesehen von den Fällen, in denen die Meldung direkt durch die Zahlungsverkehrsdienstleister erfolgt, werden die Angaben fünf Jahre lang aufbewahrt - in der Regel, um von den Behörden als *Beweis für bereits geschehene Straftaten* herangezogen zu werden. Demzufolge handelt es sich weitgehend um Maßnahmen zur *Beweisaufnahme* und nicht zur Vorbeugung oder Bekämpfung. Die Frage ist, wie es in der Praxis möglich sein soll, einzelne Vorfälle unter den vielen hundert Millionen Vorgängen, die sich mit den Jahren angesammelt haben, herauszufiltern.

- 3.7.6 Abschließend sei bemerkt, dass in der Begründung zu der Verordnung kein einziger Hinweis auf die **Kosten des Systems** im Verhältnis zum potenziellen Nutzen zu finden ist. Nicht alle Zahlungsverkehrsdienstleister verfügen über ausreichende Strukturen, um die Vorschriften einzuhalten, doch selbst diejenigen, die sie besitzen, werden zusätzliche Belastungen und einen erhöhten Organisationsaufwand auf sich nehmen müssen. Die Kosten hierfür würden unweigerlich auf alle Nutzer der Zahlungssysteme umgelegt: ein Opfer, das nur vertretbar ist, wenn nachgewiesen werden kann, dass die neue Verordnung konkrete und greifbare Vorteile mit sich bringt.

Brüssel, den 21. April 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten

ANHANG 1
zur STELLUNGNAHME
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Auf folgende Änderungsanträge, die in der Debatte abgelehnt wurden, entfiel mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 54 Abs. 3 GO):

Ziffer 3.7.2

Text wie folgt ändern:

"Die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehene Ausnahmeregelung gründet sich auf die Erwägung, dass die sozialen Ziele dieser Einrichtungen an sich die Gewähr für eine korrekte Mittelverwendung bieten. Dies gilt sicher für die Mehrzahl jener Einrichtungen, für bekannte Organisationen und für Spendenaktionen bei Katastrophenfällen; zutreffend ist jedoch auch, dass sich unter dem diesem Deckmantel kleinerer, weniger bekannter Einrichtungen mit vorgeliebt sozialen oder gemeinnützigen Zielsetzungen auch terroristische Organisationen einschleichen und finanziert werden. Was die im letzten Teil von Ziffer 3.7 genannten Tätigkeiten anbelangt, so kann die Verordnung keine Unterschiede zwischen den Religionen machen: Trotzdem ist bekannt, dass die Terrorismusfinanzierung mitunter über Organisationen ohne Erwerbzzweck erfolgt, die dem Anschein nach harmlos sind und deren Gefährlichkeit erst im Nachhinein entdeckt wird. Mit anderen Worten operieren im Bereich der NGO neben den mehrheitlich "transparenten" Organisationen manche, die aufmerksam verfolgt werden müssen; die Schwierigkeit besteht darin, wie sie ausfindig gemacht werden können."

Begründung

Die Begründung erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen:	37
Nein-Stimmen:	44
Stimmenthaltungen:	8

Ziffer 3.7.4

Ziffer wie folgt ändern:

*"Der EWSA macht daher darauf aufmerksam, dass Zwar kann die Ausnahmeregelung, über die laut Verordnung die Zahlungsverkehrsdienstleister aus eigener Initiative und auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Angaben über Zweck, Kontrollen, Ehrenhaftigkeit der Vertreter usw. entscheiden sollen, einen **Schwachpunkt des Systems darstellt** dar-*

*stellen, doch ist sie unter Berücksichtigung der Funktion von Einrichtungen ohne Erwerbszweck in einer demokratischen Gesellschaft gerechtfertigt. Die Mitarbeit der Zahlungsdienstleister wird, so eifrig sie auch erfolgt, immer unzureichend sein, um Erscheinungen wie die Geldwäsche und die Finanzierung der Kriminalität einzudämmen: In erster Linie müssen die Behörden selbst eine aktive Rolle übernehmen und **verdächtige Namen melden**. Hierzu ist es jedoch erforderlich, dass eine **zentrale Behörde**, wie sie weiter oben in Erwägung gezogen wurde, auch wirklich geschaffen wird."*

Begründung

Die Erklärung für die vorgeschlagenen Streichungen geht aus dem eingefügten Satzteil hervor. Der Widerstand unter den NGO gegen die von der FATF vorgeschlagenen Vorschriften ist groß. Wenn sich der EWSA für diese Vorschriften ausspräche, würde dies das Verhältnis zwischen dem Ausschuss und den NGO zudem stark belasten.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen:	43
Nein-Stimmen:	52
Stimmenthaltungen:	7