

Terrorismusfinanzierung



Terrorismusfinanzierung

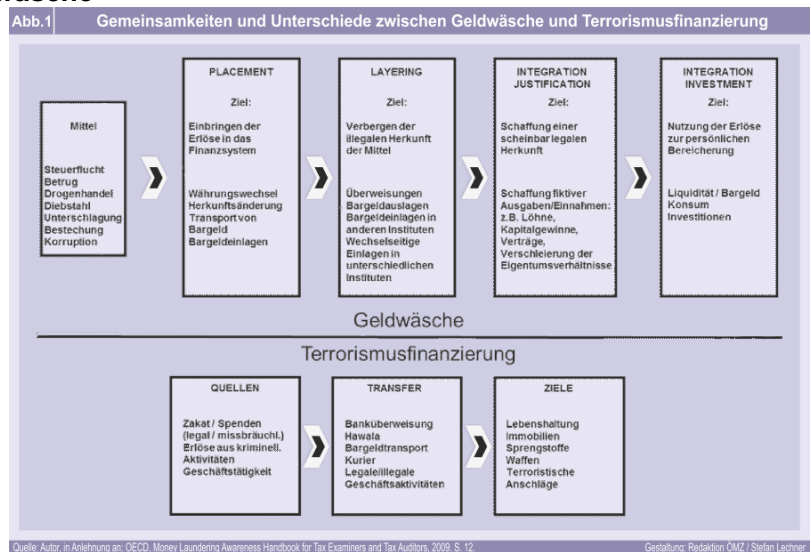
Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung

Ricardo W. Sanchez

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist in Sicherheitskreisen kein neues Thema. Bereits in den 1970er-Jahren wurden beispielsweise in Großbritannien Gesetze hierzu im Zusammenhang mit dem Nordirlandkonflikt erlassen. Im Zuge der Anschläge vom 11. September 2001 wurde die Fragestellung durch US-Präsident George W. Bush forciert und auch in einer größeren Öffentlichkeit diskutiert. Zwischenzeitlich hatte das öffentliche Interesse jedoch wieder nachgelassen. Durch das Erscheinen des selbst ernannten Islamischen Staates IS auf der weltpolitischen Bühne 2014 ist die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus wieder stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Dies lässt sich beispielsweise an der Einführung des § 89c (Terrorismusfinanzierung) im deutschen Strafgesetzbuch (StGB) im Frühjahr 2015 ablesen. Nach den Anschlägen vom 13.11.2015 in Paris ist die Fragestellung wieder Bestandteil einer größeren öffentlichen Debatte um die aktive Bekämpfung des IS geworden. So wurde beispielsweise die Zerstörung von Tanklastwagen des IS durch die US-Luftwaffe Ende November 2015 als gezielter Schlag gegen dessen Finanzierungsquellen aus dem Öl- und Treibstoffschmuggel gewertet. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Überblick zum Themengebiet Terrorismusfinanzierung zu ermöglichen. Internationale Regelungen und ihre Umsetzung in nationale Gesetzgebung werden dargestellt sowie aktuelle Entwicklungen in der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aufgezeigt.¹⁾

Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (Combating the Financing of Terrorism - CFT) wird nicht selten in einem Zuge mit der Bekämpfung von Geldwäsche genannt (Anti-Money Laundering - AML). Sowohl in der Terrorismusfinanzierung als auch im Bereich der Geldwäsche sind die handelnden Personen am möglichst unauffälligen Transfer von Werten und Geldmitteln vom Ort der Aufbringung zum Ort der Verwendung interessiert. Obgleich Gemeinsamkeiten in den Prozessen festzustellen sind und es auch in der jeweiligen Bekämpfung Überschneidungen gibt, ist es wichtig, in der Sache selbst zu unterscheiden (siehe Abbildung 1). Die Financial Action Task Force (FATF)²⁾ definiert Geldwäsche als Prozess, die illegale Herkunft von Erlösen aus kriminellen Aktivitäten zu verschleiern, um diesen einen legalen Anschein zu geben. Dies geschieht in den vier Phasen placement, layering, integration-justification sowie integration-investment. Maßnahmen können dabei Währungsaustausch, Überweisungen von Teilbeträgen über mehrere Banken, die Schaffung fiktiver Gewinne und Löhne, Scheingeschäfte oder etwa Investitionstätigkeiten sein.³⁾



Eine international anerkannte Definition der Terrorismusfinanzierung scheitert regelmäßig an der Definition des Terrorismus. Auf den ersten Blick erscheint dies als eine politische, bestenfalls rein akademische Diskussion. Jedoch hat die in einem Land oder für den Bereich einer internationalen Organisation geltende Definition unmittelbare juristische Implikationen, insbesondere im Strafrecht und für jede Art von Sanktionsregime. So kann der eine Terrorist des anderen Freiheitskämpfer sein. Diese Diskussion sei hier jedoch nicht vertieft. Gemäß UNO ist kennzeichnend, dass mit den auf Tötung, schwere Körperverletzung oder Entführung abzielenden Handlungen beabsichtigt wird, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.⁴⁾ Es geht also in erster Linie um die Instrumentalisierung der Opfer zur Verfolgung eines politischen Zwecks. Ziel der Geldwäsche ist also, den Gewinn aus den am Anfang der Handlungskette stehenden Delikten dem offenen Finanzkreislauf zuzuführen, um sich persönlich zu bereichern. Ziel der Terrorismusfinanzierung ist dagegen die direkte oder indirekte Unterstützung bei der Begehung terroristischer Attentate aus religiösen oder ideologischen Gründen. Es steht die Zielsetzung selbst im Zentrum und nicht der Prozess der „Wäsche“ inkriminierter Mittel.⁵⁾ Insofern ist die von einigen Autoren vertretene Vorstellung der Terrorismusfinanzierung als umgekehrte Geldwäsche irreführend. Als kaum juristische, wohl jedoch „alltagstaugliche“ Definition kann Terrorismusfinanzierung als die Bereitstellung von Vermögens- und Geldmitteln zur Planung, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung terroristischer Gewalttaten bezeichnet werden. Dabei sind unter Nachbereitung insbesondere die medienwirksame Begleitung gegebenenfalls der Schutz der Attentäter vor Verfolgung sowie mögliche Zahlungen im Rahmen der Fürsorge für Familienangehörige von Terroristen zu verstehen.

Finanzbedarf terroristischer Organisationen

Die unmittelbaren Kosten für die Durchführung eines terroristischen Anschlags erscheinen, gemessen am erreichbaren menschlichen, materiellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Schaden, gering. So wird beispielsweise geschätzt, dass die direkten Kosten für die Anschläge in Madrid am 11.3.2004 mit über 190 Toten bei nur 10.000 USD lagen.⁶⁾ Unmittelbare Folge dieses Anschlags war der Regierungswechsel wenige Tage später sowie mittelbar der Abzug der spanischen Streitkräfte aus dem Irak im selben Jahr. Der Finanzbedarf einer terroristischen Organisation ist jedoch als deutlich höher anzunehmen, wenn auch indirekte Kosten in Betracht gezogen werden. Die Kosten für den organisatorischen Rahmen wie Propaganda, Rekrutierung, Ausbildung, geheime Kommunikation, Tarnung, Reisen und Transport, aber auch Fürsorge für Hinterbliebene, Unterhalt von Infrastruktur, wie Fahrzeuge, Immobilien und schließlich der Lebensunterhalt der Terroristen selbst, erfordern teils erhebliche Summen. Beispielsweise wird das jährliche Budget von Al Qaida im Zeitraum von 2001 bis 2004 auf 20 bis 50 Mio. USD geschätzt.⁷⁾ Vor den Anschlägen vom 11. September 2001 wurden zwischen 10 und 20 Mio. USD von Al Qaida jährlich an die „Gastgeber“ Taliban überwiesen.⁸⁾ Größe und Struktur der Terrororganisation haben Einfluss auf die notwendigen Ausgaben, wobei anzunehmen ist, dass lose Netzwerke vergleichsweise geringere indirekte Kosten beanspruchen.⁹⁾

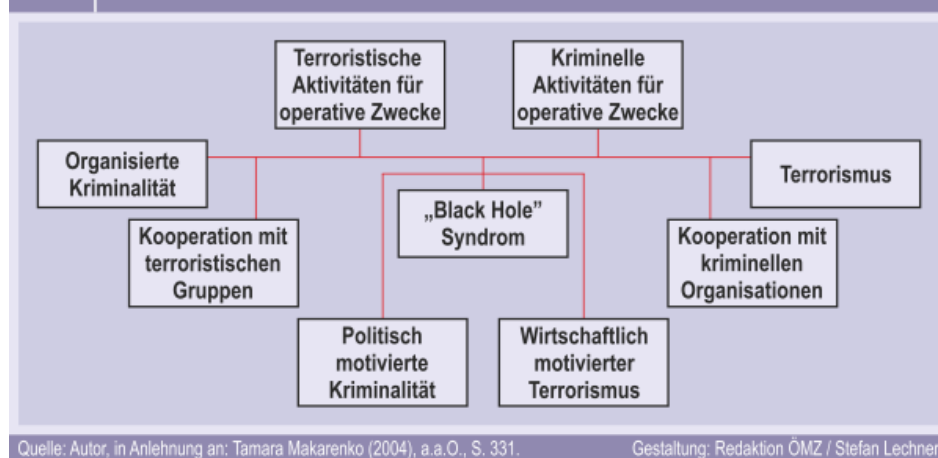
Finanzierungsquellen

Terroristische Organisationen können auf unterschiedliche Arten, sowohl illegal wie auch vordergründig legal, an Mittel für ihre Aktivitäten gelangen (siehe auch Abbildung 2). Eine trennscharfe Aufteilung ist nicht immer gegeben, da in vielen Fällen die genaue Herkunftsbestimmung der Mittel schlicht unmöglich ist.¹⁰⁾ Eine ausführliche Übersicht der Finanzierung bei Al Qaida und IS bietet Dr. Hans Krech in ÖMZ 4/2015. Während zeitweilig, insbesondere während des Kalten Krieges, die Finanzierung terroristischer Organisationen v.a. durch Staaten erfolgte, ist diese Finanzierungsform durch die Anstrengungen der

internationalen Gemeinschaft und Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats mittlerweile rückläufig.¹¹⁾ Im Bereich der prima facie legalen Finanzquellen sind Handel und wirtschaftliche Geschäftstätigkeit zu nennen. Aus unternehmerischer Tätigkeit können nicht unerhebliche Summen resultieren. Die Einbettung in das normale Wirtschaftsleben mit regulären Wirtschaftsakteuren erhöht zudem die Unauffälligkeit.¹²⁾ Auch Investitionen und Beteiligungen an Unternehmen und Betrieben oder etwa die Vermietung von Wohnungen konnten beispielsweise bei Al Qaida nachgewiesen werden.¹³⁾ Die Bedeutung der in den Medien gelegentlich thematisierten Beteiligung terroristischer Organisationen am Diamantenhandel ist umstritten und sollte gemäß FATF nicht überschätzt werden.¹⁴⁾ Durch die feste Verankerung von Almosen, des zakat, als „fünfter Säule des Islam“ kommt im Bereich des islamistischen Terrorismus den Einnahmen aus Spenden eine geradezu traditionelle Bedeutung zu. Dabei kommt es sowohl zu Spendenmissbrauch als auch zu offener Finanzierung von terroristischen Organisationen. Als Beispiele seien die Aktivitäten von Al Qaida-Kurieren genannt, die 2009 mehrere Zehntausend USD in Kuwait sammelten, oder die offenen Aufrufe muslimischer Geistlicher in der arabischen Welt Mitte 2000, im Rahmen der zweiten Intifada der Hamas zu spenden.¹⁵⁾ Wie Beispielsfälle von IRA und ETA zeigen, ist der Rückgriff auf Spendengelder bzw. Spendenmissbrauch nicht auf den islamistischen Terrorismus begrenzt.¹⁶⁾

Abb.2 Quellen der Terrorismusfinanzierung	
Vordergründig, „legal“	„Illegal“
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Finanzierung durch Staaten ⊙ Geschäftstätigkeit ⊙ Handel ⊙ Spenden ⊙ Geldanlage ⊙ Wohnungsvermietung ⊙ (...) 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Organisierte Kriminalität (Bsp. Drogenhandel, Produktpiraterie, Schmuggel, Betrug, Menschenhandel) ⊙ Lösegelder ⊙ Missbrauch karitativer Organisationen ⊙ „Revolutionssteuer“, Schutzgeld ⊙ Kontrolle von Territorien (Steuern, Zölle, Verkauf von Rohstoffen) ⊙ (...)
Quelle: Autor	Gestaltung: Redaktion ÖMZ / Stefan Lechner

Abb.3 Kriminalitäts-Terrorismus-Kontinuum



Im Bereich der illegalen Finanzierungsquellen scheint das Spektrum geradezu grenzenlos. Die Bandbreite an Aktivitäten reicht von Betrug, Raub, Schmuggel, Erpressung („Revolutionssteuer“) oder Geiselnahme bis hin zu Drogen- und Menschenhandel. In diesen Bereichen kommt es auch zu direkter Zusammenarbeit und Überschneidungen mit der Organisierten Kriminalität (OK). Wie das Beispiel Al Qaida zeigt, kann es dabei zu einer teils erheblichen Bindung personeller und materieller Ressourcen kommen.¹⁷⁾ Abbildung 3 stellt den Zusammenhang zwischen OK und Terrorismus im Rahmen des Kriminalitäts-Terrorismus-Kontinuums dar. Demnach kann es in Teilbereichen schwierig sein,

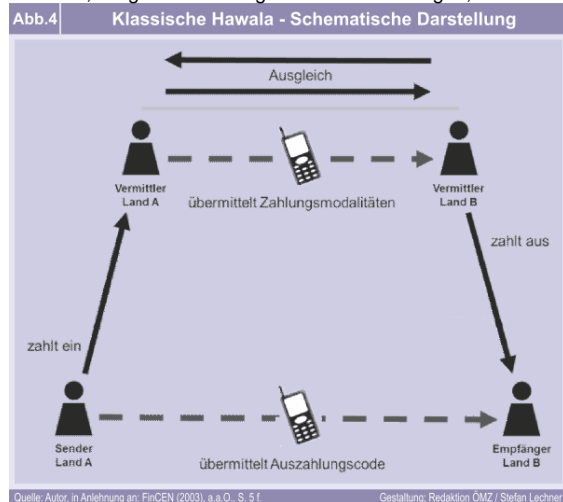
zwischen „klassischer“ OK und „klassischem“ Terrorismus zu unterscheiden. Die Überschneidungen gehen dabei über die Bereiche Finanzierung bzw. Allianzen zwischen kriminellen und terroristischen Organisationen hinaus und umfassen Aktivitäten, deren Zweck nicht mehr dem einen oder anderen Bereich zuzuordnen ist. Im Extremfall des „Black Hole“-Szenarios verdrängen terroristisch-kriminelle Strukturen letztlich den Staat.¹⁸⁾ Dabei ist anzunehmen, dass OK grundsätzlich nicht daran interessiert ist, dem gleichen Verfolgungs- und Überwachungsdruck wie terroristische Organisationen ausgesetzt zu sein. Ohne auf die unzähligen Beispiele illegaler Finanzierungsmöglichkeiten einzugehen, werden immer wieder auch äußerst kreative Ansätze gewählt, wie etwa die Manipulation von Stromzählern durch die PKK in Belgien zeigt. Dabei floss ein Teil der „gesparten“ Stromkosten der Verbraucher an die Organisation.¹⁹⁾ Nicht ausschließlich durch ihn genutzte, aber durch den Islamischen Staat IS zuletzt prominent gewordene Finanzierungsquellen erschließen sich aus der Kontrolle von Territorium. Hierunter fällt insbesondere die wirtschaftliche Ausbeutung der Bewohner durch „Besteuerung“ und Beschlagnahme von Privateigentum oder den Verkauf von Rohstoffen. So werden im Falle des Islamischen Staates nach Schätzungen der deutschen Regierung Einnahmen in Höhe von täglich 200.000 EUR durch den Verkauf von Rohöl und Treibstoff, mutmaßlich überwiegend an Schmuggler in der benachbarten Türkei, erzielt.²⁰⁾ Insbesondere bei der Einhebung von „Zöllen“ oder „Steuern“ gegenüber im Territorium tätigen (ggf. internationalen) Hilfsorganisationen stellen sich neben humanitären und ethischen Fragen auch solche der juristischen Beurteilung von strafbarer Terrorismusfinanzierung.²¹⁾

Finanz- und Vermögenstransfer

In den meisten Fällen fallen Mittelaufbringung und ihre Verwendung räumlich oder zeitlich auseinander, sodass für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten dem Transfer von Finanz- und Vermögenswerten eine hohe Bedeutung zukommt. Hierbei kann sowohl auf legale als auch auf illegale, offene oder verdeckte Methoden zurückgegriffen werden. Grundsätzlich denkbar, aber weniger relevant ist die Aufbringung notwendiger Finanzmittel unmittelbar aus dem Täterkreis und seinem Umfeld heraus.

Bei den offenen und legalen Methoden ist in erster Linie die Nutzung des konventionellen Bankensystems mittels Überweisung oder von spezialisierten Dienstleistern wie etwa Western Union zu nennen. Hier ist zumeist jedoch eine Verschleierung der Identitäten von Sendern und Empfängern notwendig, bei größeren Geldbeträgen besteht das Risiko einer Aufdeckung durch die Aufsichtsbehörden.²²⁾ In Afrika ist der in Kooperation mit Vodafone entwickelte M-Pesa-Dienst zunehmend weit verbreitet. Dieses System ermöglicht Geldtransfers und bargeldlosen Zahlungsverkehr mittels Mobiltelefon, ohne dass ein reguläres Bankkonto nötig wäre. Durch Abwicklung über so genannte M-Pesa-Agenten ist sogar die Übertragung von Geld an Personen möglich, die über kein M-Pesa-Konto verfügen und somit auch nicht registriert sind.²³⁾ Wie die Anschläge von Paris gezeigt haben, eignen sich auch bisher wenig regulierte Prepaid-Karten für den Geldtransfer.

Der Schmuggel von Bargeld und anderen Wertgegenständen, beispielsweise mittels Kurieren, hat laut Europol eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Terrorismusfinanzierung. Obgleich der Bargeldtransport „am Mann“ risikoreich erscheint und die zu transportierende Menge begrenzt ist (1 Mio. USD in Hundert-Dollar-Scheinen wiegen etwa 10 kg²⁴⁾), ist er eine probate und unauffällige Methode. So wurden beispielsweise im November 2013 am Flughafen Brüssel 700.000 EUR beschlagnahmt, die vermutlich für die libanesische Hisbollah vorgesehen waren.²⁵⁾ Von Vorteil ist offenbar, dass im Falle der Aufdeckung Ziel und Herkunft der Mittel kaum nachgewiesen werden können und auch elektronische Spuren nicht hinterlassen werden. Augenscheinlich fordert auch der Islamische Staat IS potenzielle „foreign fighters“ dazu auf, Bargeld für die Organisation mitzubringen, um ihr beitreten zu können.²⁶⁾



Eine erhebliche Rolle spielen so genannte alternative oder informelle Finanz- und Vermögenstransfersysteme (IVTS - informal value transfer systems), wie beispielsweise die im arabischen und südasiatischen Raum verbreitete Hawala oder Hundi. Mittels dieser Transaktionstechnik lassen sich Geldmittel über weite Entfernungen und über Landesgrenzen hinweg versenden, ohne dass physische Mittel bewegt werden müssen. Meist greifen keine bankenrechtlichen Regulierungen bzw. werden diese umgangen, sodass auch keine elektronischen Spuren hinterlassen werden. Klassische Hawala-Transaktionen werden meist von Gastarbeitern oder Migranten genutzt, um Geldmittel in ihre Heimatländer zu übermitteln. Gründe hierfür können traditioneller, regionaler oder stammestypischer Natur sein oder auch im fehlenden Zugang zu einem konventionellen Bankwesen im Herkunfts- bzw. Empfängerland liegen.²⁷⁾ Die Nutzung von Hawala zur spurlosen Übermittlung von Zahlungsmitteln mit kriminellem oder terroristischem Hintergrund oder zur Geldwäsche ist jedoch vielfach nachgewiesen.²⁸⁾ Wie in Abbildung 4 dargestellt, sind in der einfachsten Form dieser auf Vertrauen und Reputation basierenden Methode vier Personen beteiligt: der Sender der Geldmittel, der Empfänger sowie jeweils ein Vermittler (so genannte Hawaladar). In einem ersten Schritt übergibt der Sender die zu übermittelnden Zahlungsmittel seinem Hawala-Vermittler im Land A, der ihm im Gegenzug einen Auszahlungscodex nennt. Diesen gibt er dem Empfänger bekannt. Der Hawaladar in Land A informiert, beispielsweise per Telefon, seinen Ansprechpartner in Land B, der dem Empfänger die Mittel gegen

Nennung der Identifikation aushändigt.²⁹⁾ Durch die eingeschränkte oder zumeist fehlende bankenrechtliche Reglementierung und die Nutzung von Auszahlungscodes kann die Anonymität von Sender und Empfänger gewährleistet werden. Der Ausgleich zwischen den Vermittlern kann auf unterschiedliche Formen erfolgen, beispielsweise durch Verrechnung gegenseitiger Hawalas, innerhalb eines Netzwerks, durch konventionelle Überweisung, durch Güterhandel oder auch durch Bargeldkuriere.³⁰⁾

Internationale Regelungen

Im internationalen Rahmen gibt es mehrere Beschlüsse und Regelwerke zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Auf Ebene der UNO sind v.a. zu nennen: die UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism von 1999 (FTC 1999), die 2004 von Deutschland ratifiziert wurde, die Sicherheitsrats-Resolution 1373 (UNSCR 1373) von 2001, die Terrorismusfinanzierung als Straftat kriminalisiert, sowie die Resolution 2178 (UNSCR 2178) von 2014, die hieran anknüpft und weiter präzisiert.³¹⁾ Hierbei steht die Einführung der Terrorismusfinanzierung als Straftatbestand in nationales Strafrecht im Mittelpunkt. Hinzu tritt beispielsweise mit UNSCR 1267 aus dem Jahr 1999 oder UNSCR 1989 von 2011 ein Sanktionsregime, mit dem Finanzmittel gelisteter Personen und Organisationen konfisziert und „eingefroren“ werden können. Darüber hinaus wurde 2005 die United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) ins Leben gerufen, um die internationale Koordination zu verbessern, sowie die United Nations Global Counter-Terrorism Strategy im Folgejahr angenommen.

Durch die FATF wurden 1990 40 Empfehlungen (Recommendations) erarbeitet, um in erster Linie gegen die Geldwäsche von Finanzmitteln aus dem Drogengeschäft vorzugehen. Im Zuge mehrerer Überarbeitungen kamen 2001 unter dem Eindruck der Anschläge von New York und Washington neun weitere Empfehlungen hinzu (Special Recommendations), die den Bereich Terrorismusfinanzierung adressierten. Diese Regelungen wurden 2012 zu nunmehr 40 Empfehlungen zusammengefasst. Auch hier wird eine Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung gefordert, werden die Straftatbestände präzisiert und eine Umsetzung in nationales Strafrecht gefordert. Zugleich werden nicht-staatliche Akteure in die Pflicht genommen, indem beispielsweise im Finanzsektor die Identifizierung der Vertragspartner („know-your-customer-Prinzip“) oder etwa die Meldung von Verdachtsfällen verlangt wird.³²⁾ Durch die ständige Evaluierung der weltweiten Umsetzung ihrer Empfehlungen wird durch die FATF indirekt Druck zu deren Umsetzung aufgebaut.

Die EU verfolgt bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einen zweistufigen Ansatz. Einerseits werden die UNO-Resolutionen zum „Einfrieren“ von Mitteln von gelisteten Gruppen und Personen umgesetzt sowie mit eigenen Listungs- und Sanktionsregimen ergänzt, beispielsweise mit den Verordnungen 2580/2001 oder 881/2002. Andererseits erfolgt eine eigene Anti-Terrorismus-Gesetzgebung.³³⁾ Elemente dessen sind die EU-Rahmenbeschlüsse 2002/475/JI und 2008/919/JI zur Terrorismusbekämpfung, in denen auch die Terrorismusfinanzierung unter Strafe gestellt wird, oder etwa die Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Hinzu kommen regelmäßig tagende Expertengruppen, die ergriffene Maßnahmen evaluieren und weiterentwickeln. Besondere Bedeutung wird dem TFTP-Abkommen mit den USA beigemessen, das einen Austausch von Bank- und Transaktionsdaten im Rahmen des US-Terrorist Finance Tracking Program ermöglicht.³⁴⁾ Nach den Anschlägen auf die Satire-Zeitschrift Charlie Hebdo im Januar 2015 wurden die EU-Geldwäsche-Richtlinien erneut verschärft, deren Umsetzung spätestens bis Mitte 2017 erwartet wird.

Gesetzgebung und Lage in Deutschland

Terrorismus und seine Finanzierung sind in der Bundesrepublik Deutschland in mehreren Gesetzen unter Strafe gestellt, so beispielsweise gemäß § 129a Abs. 5 StGB (Unterstützung einer terroristischen Vereinigung), § 89a StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) oder § 18 Außenwirtschaftsgesetz (Strafvorschriften AWG). Mit dem im April 2015 eingeführten § 89c StGB wurde ein eigenständiger Straftatbestand Terrorismusfinanzierung geschaffen und in einer einheitlichen und schärferen Regelung als bisher unter Strafe gestellt. Mit den Regelungen des Geldwäschegesetzes (GWG) werden außerdem Finanz- und Bankinstitute verpflichtet, Transaktionen oder Finanzmittel, die möglicherweise im Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder anderen kriminellen Aktivitäten stehen könnten, an die Behörden zu melden.³⁵⁾

U.a. durch die FATF wird gefordert, diese Verdachtsmeldungen in einem Land zentral in einer so genannten Financial Intelligence Unit (FIU) zusammenzuführen. Dort sollen die Anzeigen gesammelt, ausgewertet und mit Erkenntnissen anderer nationaler Stellen abgeglichen werden. Bei Bedarf erfolgt eine Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden oder andere Institutionen sowie auch internationale Kooperation und Koordination. Im Falle Deutschlands ist die FIU im Bundeskriminalamt (BKA) angesiedelt.³⁶⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl Verdachtsmeldungen (VM) gem. GWG	9.080	7.341	9.046	11.042	12.868	14.361	19.095	24.054
Änderungsrate zum Vorjahr (in %)		-19,2	+23,2	+22,1	+16,5	+11,6	+33,0	+26,0
davon VM mit Verdachtsgrund der „Terrorismusfinanzierung“	90	65	98	124	194	242	208	323
Anteil am Gesamtaufkommen (in %)	0,9	0,9	1,1	1,1	1,5	1,7	1,1	1,3
mögliche „Listentreffer“	25	21	23	14	22	18	6	3

Quelle: Autor, in Anlehnung an BKA (2014), a.a.O., S. 37. Gestaltung: Redaktion OMZ / Stefan Lechner

Gemäß dem aktuellen Bericht wurden 2014 insgesamt 24.054 Verdachtsmeldungen gemäß GWG an die deutsche FIU gerichtet. Damit wird der Trend der letzten Jahre mit stark steigenden Meldezahlen fortgesetzt (siehe Abbildung 5). Der Anteil an Verdachtsmeldungen mit einem möglichen terroristischen Hintergrund ist mit 1,30% in etwa mit den Werten der letzten Jahre vergleichbar, wenngleich in absoluten Zahlen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Von den 323 Meldungen mit dem Verdacht auf Terrorismusfinanzierung wurden drei aufgrund möglicher Übereinstimmung mit

dem EU-Listungsregime gestellt. Regelmäßig kommt es zu Schwierigkeiten bei der eindeutigen Feststellung der Personenidentität zwischen der auffällig gewordenen Person und der gelisteten Person, da in den Verordnungstexten häufig neben Name und Vorname keine weiteren Personendaten angeführt sind. Nach einer eingehenden Überprüfung („Clearing“) wurden 111 Fälle der so genannten politisch-motivierten Kriminalität zugeordnet, was einer erheblichen Steigerung im Vergleich zum Vorjahr mit 62 entspricht. Diese Kategorie umfasst jedoch mehr als nur Fälle aus dem Bereich Terrorismusfinanzierung.³⁷⁾

Fazit

Die Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung kann als polarisiert bezeichnet werden. Die Kritik richtet sich auf verschiedene Problemfelder. Die schiere Menge an weltweit täglich anfallenden Bankdaten erscheint kaum fassbar, geschweige denn gezielt überwachbar. So wird in Bezug auf die Suche nach potenziellen, dem Betrag nach vergleichsweise geringen Finanzmitteln zur Terrorismusfinanzierung zwischen den täglich bewegten Milliarden an USD etwa das bekannte Sprichwort abgewandelt zur „Suche nach der Nadel im Nadelhaufen“.³⁸⁾

Im Bereich des islamistisch motivierten Terrorismus kommt in vielen Fällen die Problematik der Transkription arabischer Namen hinzu. Angelsächsische, frankophone und andere Schreibweisen desselben arabischen Namens, beispielsweise al-Kad'afi, Qadhafi, al Ghaddafi oder Ghedafi für den bekannten ehemaligen libyschen Staatspräsidenten, können zu Verwechslungen und im schlimmsten Fall zum Übersehen eines potenziellen Angreifers oder Financiers führen.

Eine aktuelle Studie des Internationalen Währungsfonds deutet darüber hinaus auf eine geringe Umsetzungsrate der international geforderten Maßnahmen hin.³⁹⁾ Als politische Reaktion auf die Pariser Anschläge vom 13.11.2015 wurde die Vorlage je einer „weißen“, „grauen“ und „schwarzen“ Liste durch die FATF gefordert. Durch diese Zuordnung bis Februar 2016 sollten die Länder nach ihrem Grad an Kooperation und Umsetzung der FATF-Empfehlungen gelistet werden und dadurch der Druck auf kooperationsunwillige Länder stärker erhöht werden.⁴⁰⁾ Andererseits stellt die Umsetzung der diversen Regularien für Banken- und Finanzinstitute eine erhebliche, auch finanzielle Belastung dar. Die in diesem Bereich anfallenden Kosten werden beispielsweise für Großbritannien auf jährlich 250 Mio. Pfund geschätzt.⁴¹⁾ Hinzu kommt, dass die strengen Auflagen Geschäfte von Banken aus Industrieländern mit Partnerbanken in Drittländern, so genannten Korrespondenzbanken, zunehmend erschweren. Demnach haben die Banken aus dem Euroraum in den letzten zehn Jahren die Beziehungen etwa halbiert. In Deutschland hat die Commerzbank mit 5.000 Partnern in 200 Ländern die meisten internationalen Beziehungen, wobei seit 2008 jedoch rund 2.000 eingestellt worden sind.⁴²⁾

Grundsätzlichere Kritik am „war on terror“, die von einem freiheitlichen und rechtsstaatlichen Standpunkt aus argumentiert wird, kann auch an der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung geübt werden. Ein unerwünschter Nebeneffekt ist etwa, dass kleinere NGOs oder islamische Wohltätigkeitsorganisationen sowie insbesondere Privatpersonen, die auf IVTS angewiesen sind, pauschal kriminalisiert werden können. Die Verfahren bei der Listung von Personen und Organisationen sowie beim „Einfrieren“ ihrer Vermögen und Finanzmittel sind häufig kaum unter rechtsstaatlichen Prinzipien überprüfbar, wenngleich in letzter Zeit deutliche Verbesserungen angestrebt wurden.⁴³⁾ Mit dem neuen § 89c StGB werden bereits Vorbereitungen im Vorfeld eines möglichen Anschlags unter Strafe gestellt. Kritiker befürchten dabei eine Unterhöhung des verfassungsmäßig geforderten Bestimmtheitsgebots sowie die schleichende Einführung eines Gesinnungsstrafrechts.

Befürworter halten die Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung für entscheidend im Kampf gegen den Terrorismus und sprechen ihnen wichtige Erfolge zu. Beispielsweise seien unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 über 60 Mio. USD „eingefroren“ worden. Im Zusammenhang mit dem vereitelten Anschlag mit Hilfe flüssigen Sprengstoffs auf einen Transatlantikflug 2006 wurde die Bedeutung von „forensic accounting“ mit der des Fingerabdrucks oder der DNA verglichen.⁴⁴⁾ Für diese Sichtweise spricht auch die erfolgreiche internationale Zusammenarbeit im Rahmen von FIU-Netzwerken wie der Egmont-Gruppe oder dem TFTP-Abkommen. Vor einer Aushöhlung hart erkämpfter Freiheitsrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien etwa durch weitere Verschärfungen der Anti-Terror-Gesetzgebung ist jedoch auch unter dem Eindruck von Anschlägen zu warnen. Bestehende Regelungen sollten vielmehr konsequente Anwendung finden und um Maßnahmen außerhalb des Strafrechts, beispielsweise im Bereich der Informationspolitik, ergänzt werden.⁴⁵⁾



ANMERKUNGEN:

- 1) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Gegen die Terror-Finanzierung - Amerikas Luftwaffe zerstört 283 Öl-Laster des IS, 24.11.2015, <http://www.faz.net/ggg-8ajks>, abgerufen am 27.11.2015.
- 2) Die Financial Action Task Force wurde 1989 im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Expertengruppe eingesetzt. Das Mandat erstreckt sich auf die Analyse und Aufdeckung der Methoden der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sie gibt Empfehlungen zur Umsetzung in nationale Gesetzgebung heraus und führt Evaluationen der Umsetzung durch.
- 3) Eine Sammlung, die „sanitarisierter“ Fälle enthält, ist auf den Seiten der Egmont-Gruppe, einem informellen Netzwerk von Financial Intelligence Units zur Verbesserung der internationalen Kooperation, zu finden: <http://www.egmontgroup.org/library/cases>, abgerufen am 15.10.2015.
- 4) Vgl. UNSCR 1566 (2004) vom 8.10.2004, zit. nach Ulrich Sieber, Benjamin Vogel: Terrorismusfinanzierung, Berlin 2015, S.8f.
- 5) Vgl. Miriam Allam, Damian Gadzinowski: Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics. In: EIPASCOPE 2009/2, S. 37-43, hier: S.38.
- 6) Vgl. FATF: Terrorist Financing, 2008, S.7. Eine Übersicht über die Kosten verschiedener al-Qaeda-Anschläge bietet auch: UNO, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated, First Report 2004, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/679.
- 7) Vgl. Tim Krieger, Daniel Meierrieks: Terrorist Financing and Money Laundering, Universität Paderborn, Juni 2011, S.8, <http://groups.uni-paderborn.de/fiwi/RePEc/Working%20Paper%20neutral/WP40%20-%202011-07.pdf>, abgerufen am 5.10.2015.
- 8) Vgl. UNO, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated, First Report 2004, S.12, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/679, abgerufen am 5.10.2015.
- 9) Vgl. Tim Krieger, Daniel Meierrieks (2011), a.a.O., S.8.
- 10) Vgl. Jonathan M. Winer, Trifin J. Roule: Fighting Terrorist Finance. In: Survival: Global Politics and Strategy, Vol. 44, No. 3, 2002, S.87-104, hier: S.89.
- 11) Vgl. Sener Dalyan: Combating the Financing of Terrorism: Rethinking Strategies for Success, Defence Against Terrorism Review, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, S.137-153, hier: S.139, http://www.coedat.nato.int/publication/datr/volume1/07-Combating_the_Financing_of_Terrorism.pdf, abgerufen am 15.10.2015; Krieger, Meierrieks (2011), a.a.O., S.9f.
- 12) Vgl. Ulrich Sieber, Benjamin Vogel: Terrorismusfinanzierung, Berlin 2015, S.12.
- 13) Vgl. Hans Krech: Die Organisation der Finanzierung bei Al Qaida und beim Islamischen Staat IS. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 4/2015, S.451-455, hier: S.452f.
- 14) Vgl. FATF-Report: Money Laundering and Terrorist Financing through Trade in Diamonds, October 2013, S.124ff.
- 15) Vgl. Hans Krech (2015), a.a.O., S.452; Winer, Roule (2002), a.a.O., S.90.
- 16) Vgl. Mikel Buesa, Thomas Baumert: Untangling ETA's Finance: An In-Depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles, Defense and Peace Economics, 2013, Vol. 24, No. 4, S.317-338, hier: S.333f; Tim Krieger, Daniel Meierrieks, a.a.O., S.9.
- 17) Vgl. Dalyan (2008), a.a.O. S.140, Winer, Roule (2002), a.a.O. S.89f, Krech (2015), a.a.O. S.451.
- 18) Vgl. Tamara Makarenko: The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transitional Organised Crime and Terrorism. In: Global Crime, Vol. 6, No. 1, Februar 2004, S.129-145, hier: S.130.
- 19) Vgl. Europol TE-SAT 2014, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014, S.12.
- 20) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wie das Öl den „Islamischen Staat“ reich macht, 17.11.2015, <http://www.faz.net/gqe-8a91q>, abgerufen am 5.12.2015.
- 21) Vgl. Sieber, Vogel (2015), a.a.O., S.12f; Krech (2015), a.a.O., S.452.
- 22) Vgl. Sieber, Vogel (2015), a.a.O., S.17.
- 23) Vgl. John Villasenor: Smartphones for the Unbanked: How Mobile Money Will Drive Digital Inclusion in Developing Countries, Issues in Technology Innovation, No. 25, September 2013, Center for Technology Innovation at Brookings, Seiten 3f; <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2013/09/16-smartphones-mobile-money-developing-countries-villasenor/brookingsmobilemoneyrevised-92313.pdf>, abgerufen am 15.10.2015.
- 24) Vgl. Michael Freeman, Moyara Ruehsen: Terrorism Financing Methods: An Overview, Perspectives on Terrorism, Vol 7, Issue 4, August 2013, S.5-36, hier: S.6.
- 25) Vgl. Europol (2014), a.a.O., S.13.
- 26) Vgl. FATF: Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), February 2015, S.29, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>, abgerufen am 18.9.2015.
- 27) Vgl. FATF: The Role of Hawala and other similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, Report, October 2013, S. 14.
- 28) Vgl. FATF (2013), a.a.O., S.41-44; Krech (2015), a.a.O., S.454.
- 29) Vgl. United States Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network: Informal Value Transfer Systems, FinCEN Advisory, Issue 33, March 2003, S.4f, http://www.fincen.gov/news_room/rp/advisory/pdf/advis33.pdf, abgerufen am 18.9.2015.
- 30) Vgl. FATF (2013): a.a.O., S.23.
- 31) Vgl. Sieber, Vogel (2015), a.a.O., S.20-34.
- 32) Vgl. FATF: The FATF Recommendations, February 2012, No. 5, 6, 8, 10; http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, abgerufen am 15.10.2015.
- 33) Vgl. Allam, Gadzinowski (2009), a.a.O., S.38f.
- 34) Vgl. auf den Seiten der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/financing/index_en.htm, abgerufen am 15.10.2015.
- 35) Vgl. Sieber, Vogel (2015), a.a.O., S.68, 96ff.
- 36) Vgl. auf den Seiten des Bundeskriminalamtes, http://www.bka.de/sid_7799ECD020BD7515B3D2FFFE5A798A32/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/GeldwaescheFIU/geldwaesche__node.html?__nnn=true, abgerufen am 15.10.2015.
- 37) Vgl. Bundeskriminalamt: Jahresbericht 2014 Financial Intelligence Unit Deutschland, S.37-39.
- 38) Vgl. Jude McCulloch, Sharon Pickering: Suppressing the Financing of Terrorism. In: British Journal of Criminology, Vol. 45, April 2005, S. 470-486, S.480.
- 39) Vgl. International Monetary Fund (IMF): Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) - Report on the Review of the Effectiveness of the Program, May 2011, S.8f; <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051111.pdf>, abgerufen am 15.10.2015.
- 40) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zahlungsverkehr - Paris sagt Terror-Finanzierung den Kampf an, 23.11.2015, <http://www.faz.net/ggg-8ais3>, abgerufen am 28.11.2015.
- 41) Vgl. Dean, Thompson, Keatinge (2013), a.a.O., S.66.
- 42) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Korrespondenzbanken - Kampf gegen Geldwäsche bedroht Zahlungsverkehr, 13.11.2015, <http://www.faz.net/gv6-8a4ep>, abgerufen am 28.11.2015.
- 43) Vgl. Jude McCulloch, Sharon Pickering (2005), a.a.O., S.475f, 481f.
- 44) Vgl. Aimen Dean, Edwina Thompson, Tom Keatinge: Draining the Ocean to Catch one Type of Fish: Evaluating the Effectiveness of the Global Counter-Terrorism Financing Regime. In: Perspectives on Terrorism, Vol. 7, No. 4, August 2013, S.62-78, hier: S.65f.
- 45) Vgl. Sieber, Vogel (2015), a.a.O., S.192.