

Terrorismusfinanzierung in Deutschland

Ergebnisse der Forschungsstudie aus Anlass der ersten Nationalen Risikoanalyse

Von Prof. Dr. Frank Saliger, Ass. iur. Theresa Rüsse, München*

I. Anlass der Forschungsstudie

Die Europäische Union hat im Jahr 2015 die Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung erlassen.¹ Nach Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zur Ermittlung und Bewertung der jeweils bestehenden Risikosituation in ihrem Land verpflichtet.² Anlässlich der nationalen Risikoanalyse in Deutschland beauftragte das Bundesministerium der Finanzen im Juni 2018 die KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (KPMG) damit, ein Forschungsgutachten zu Ermittlungs- und Strafverfahren im Zeitraum von 2015 bis 2017 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland zu erstellen.³ Das Forschungsvorhaben wurde in partnerschaftlicher Kooperation mit der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) durchgeführt. Vertreten wurde die LMU durch die Verfasser dieses Beitrags, die die wissenschaftliche Leitung im Projekt übernahmen.⁴ Ziel der Studie war es, Inhalt und Entwicklung der

* Der Mitautor Prof. Dr. Frank Saliger ist Universitätsprofessor und Inhaber eines Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Rechtsphilosophie an der LMU München. Die Mitautorin Theresa Rüsse promoviert an der LMU München und war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Saliger.

¹ RL (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder 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 der Richtlinie 2006/70/EG des Rates und der Kommission, abrufbar unter <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj> (3.5.2021).

² Deutschland ist dieser Pflicht bereits nachgekommen: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Erste Nationale Risikoanalyse. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019, abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf;jsessionid=FFDAD97EB61DCEC1DE507782E03CDEC2.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=14 (3.5.2021).

³ Aus Anlass der Nationalen Risikoanalyse gab das Bundesministerium der Finanzen ein zweites Forschungsgutachten zur Geldwäsche in Auftrag, das von Prof. Dr. Kai Bussmann von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in Kooperation mit der Kienbaum Consultants International GmbH erstellt wurde.

⁴ Siehe die veröffentlichte Kurzfassung: Forschungsvorhaben fe12/17. Nationale Risikoanalyse Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (TF) – Ermittlungs- und Strafverfahren wegen Terrorismusfinanzierung in Deutsch-

Strafverfahren zur Terrorismusfinanzierung zu untersuchen, sowie Typologien zu Taten, Vorgehensweisen und Taterfolgen zu identifizieren. Der Beitrag stellt die wesentlichen Ergebnisse der Studie dar, erläutert und diskutiert sie. Zunächst wird der rechtliche Ausgangspunkt und die Methodik des Forschungsvorhabens vorgestellt (II.). Sodann werden die Forschungsergebnisse zur Häufigkeit der nachgewiesenen Terroristypen, Strafvorschriften, Tatverdächtigen und Förderinstrumente referiert (III.). Dem folgen die Ergebnisse zur Strafverfolgungspraxis, wobei besonderes Augenmerk auf die Erkenntnisse zu Einleitung und Abschluss der Verfahren gelegt wurde (IV.). Anschließend rekonstruieren wir die Wege der Terrorismusfinanzierung, indem die Forschungsergebnisse über die Quelle der Vermögenswerte, den Ort der Initiierung der Finanzierung und über die Transferarten ausgewertet werden (V.). Schließlich wird diskutiert, wo die Probleme bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung schwerpunktmäßig liegen. Das erfordert eine nähere Betrachtung der Risiken des sog. „Hawala-Bankings“ (VI.) sowie der Handlungsfelder und Schwierigkeiten bei der Strafrechtsanwendung in der Praxis (VII.).

II. Rechtlicher Ausgangspunkt und Methodik der Studie

Bevor die Risiken der Terrorismusfinanzierung im Rahmen der Forschungsstudie ermittelt und bewertet werden konnten, war zunächst der Begriff der Terrorismusfinanzierung zu definieren. Zugrunde gelegt wurde das Terrorismusverständnis des nationalen Rechts in § 89c Abs. 1 S. 2 StGB, das mit dem Terrorismusbegriff des Europäischen Parlaments im Grundsatz übereinstimmt. Entscheidend ist hiernach, ob eine Tat mit einem konkreten terroristischen Ziel begangen wird. Als terroristische Ziele gelten die Einschüchterung der Bevölkerung auf schwerwiegende Weise, der rechtswidrige Zwang gegenüber öffentlichen Stellen oder internationalen Organisationen durch bestimmte schwerwiegende Straftaten sowie die Zerstörung oder ernsthafte Destabilisierung der Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation.⁵ Abweichend vom europäischen Terrorismusbegriff, der auf die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel begrenzt ist⁶, wurde der Begriff der Terrorismusfinanzierung im Forschungsprojekt gemäß dem weiten deutschen Verständnis auch auf die Tathandlung der Entgegennahme und sämtliche Vermögenswerte als Finanzquellen erstreckt.⁷

land von 2015–2017. Kurzfassung, 13. März 2020, abrufbar auf deutsch und englisch unter

https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/s/saliger_frank/aktuelles/nationale_risikoanalyse/index.html (3.5.2021).

⁵ Vgl. Präambel Abs. 8 der Richtlinie (EU) 2017/541 v. 15.3.2017.

⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 5 Richtlinie (EU) 2015/849.

⁷ Vgl. § 89c StGB sowie die Vorgängernorm § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB a.F.

Neben dem Begriff mussten die Strafvorschriften festgelegt werden, die für Strafverfahren wegen Terrorismusfinanzierung erheblich werden können. Primär einschlägig ist § 89c StGB, der seit seinem Inkrafttreten am 20. Juni 2015⁸ die Terrorismusfinanzierung in einem selbstständigen Straftatbestand kriminalisiert. Im Vergleich zur Vorgängernorm des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB a.F.⁹ vergrößert § 89c StGB den strafbaren Anwendungsbereich, indem er auf die Erheblichkeit der Vermögenswerte verzichtet und die Katalogtaten erweitert. Darüber hinaus kann die Terrorismusfinanzierung strafrechtlich als Fall der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gemäß § 129a Abs. 5 StGB oder terroristisch motivierter Personen und Organisationen gemäß § 18 AWG in Erscheinung treten¹⁰, so dass auch diese Strafvorschriften in die Untersuchung einzubeziehen waren. Schließlich wurden als relevant in diesem Kontext die Strafvorschriften der §§ 89a f. StGB zur Vorbereitung bzw. Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat sowie § 129b StGB zu terroristischen Vereinigungen im Ausland gesehen.

Das Forschungsvorhaben erstreckte sich auf sämtliche Ermittlungs- und Strafverfahren, die zu den relevanten Straftatbeständen bundesweit geführt und deren Ermittlungsverfahren im Zeitraum zwischen 2015 und 2017 abgeschlossen wurden. Unter einem abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wurden diejenigen Verfahren verstanden, die über die Jahre 2015 bis 2017 eingestellt, abgegeben oder zur Anklage gebracht worden waren. Im Falle einer Anklage wurde nur Akteneinsicht in Verfahren beantragt, die bis März 2019 rechtskräftig abgeschlossen waren. Die Ermittlungs- und Strafverfahren wurden auf ihre tatsächliche Relevanz für das Forschungsvorhaben hin überprüft und anschließend ausgewertet. Hierbei konnte eine Abdeckungsquote von über 95 % der bundesweit zur Verfügung gestellten Verfahren erreicht werden. Die Antragstellung auf Auskunft und Akteneinsicht bei den Strafverfolgungsbehörden gemäß § 476 StPO erfolgte durch die LMU, die als Hochschule antragsberechtigt gemäß § 476 Abs. 1 S. 1 Var. 1 StPO ist.¹¹

Insgesamt wurden 1.506 Abschlussverfügungen gesichtet, von denen 681 aufgrund des vom Forschungsverbund entwickelten gestuften Sichtungsrasters als relevant bewertet wurden.¹² Die Durchführung der Auswertung der relevanten Verfahren anhand des eigens für die Studie entwickelten

⁸ Eingefügt durch das Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz) v. 12.6.2015, BGBl. I 2015, S. 926.

⁹ Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat.

¹⁰ Ausführlich zur Rechtslage in Deutschland *Sieber/Vogel*, Terrorismusfinanzierung, 2015, S. 68 ff.

¹¹ Auch der partnerschaftliche Forschungsverbund aus LMU und KPMG wäre wohl als andere Einrichtung, die wissenschaftliche Forschung betreibt, gem. § 476 Abs. 1 S. 1 Var. 2 StPO antragsberechtigt gewesen.

¹² Hierzu und zu den folgenden Forschungsergebnissen Forschungsvorhaben fe12/17 (Fn. 4), S. 5 ff.

Datenerhebungsbogens erfolgte durch 23 juristisch vorgebildete Mitarbeiter von KPMG.

III. Terrorismusarten, Strafvorschriften, Tatverdächtige und Förderinstrumente

Zu den im Forschungszeitraum einschlägigen Terrorismusarten, Strafvorschriften, Tatverdächtigen und Förderinstrumenten ergab sich folgendes Bild:

Bei 588 der 681 relevanten Verfahren konnte der Terrorismustyp erfasst werden. Rund 81 % der 588 Verfahren wiesen einen Bezug zum Islamismus auf. 112 Verfahren (19 %) konnten dem Ausländerextremismus zugeordnet werden, zwei Verfahren (0,3 %) dem Rechtsextremismus und kein Verfahren dem Linksextremismus.¹³

Am häufigsten erfasst mit 275 Verfahren (rund 40 %) wurde der Straftatbestand des § 89c StGB, während die 22 Verfahren zu § 18 AWG mit 3 % den geringsten Teil ausmachten.

Bei 606 der 681 Verfahren konnten Angaben zur Nationalität der Tatbeteiligten erfasst werden. Die Verfahren richteten sich mit einem Anteil von rund 62 % u.a. gegen Nicht-EU-Ausländer und etwa zu 45 % gegen deutsche Staatsangehörige, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Rund 64 % der Tatverdächtigen waren Einzeltäter.

Im Rahmen der Datenerhebung konnte für 578 Verfahren eine Information zur Art des von der Finanzierungshandlung betroffenen Vermögenswertes erfasst werden. In 434 Verfahren (75 %) erfolgte die Finanzierung ausschließlich mit Geldmitteln. In 83 Fällen (18 %) konnte eine Kombination von Geld- mit Sachmitteln oder Urkunden festgestellt werden. Bei 61 Verfahren (rund 11 %) waren Sachmittel wie Flugtickets, militärische Ausrüstungsgegenstände, Sprengstoffe, Waffen oder beispielsweise auch Prepaid-Karten für Mobiltelefone und Medikamente der allein genannte Vermögenswert. Urkunden, wie gefälschte Ausweisdokumente, spielten mit 11 Verfahren und damit lediglich rund 2 % eine untergeordnete Rolle.

IV. Strafverfolgungspraxis

Mit der Forschungsstudie wurden Informationen über die Verteilung der Verfahren im Forschungszeitraum, über Einleitung und Abschluss der Verfahren sowie über die Rolle der GwG-Verdachtsmeldungen erfasst. Es zeigte sich, dass Verfahren nach § 89c StGB die kürzeste Bearbeitungsdauer mit 3,6 Monaten im Mittelwert aufwiesen, während Verfahren nach § 129a StGB die längste mit knapp 15 Monaten hatten.¹⁴ Interessant ist, dass von 2015 bis 2017 jeweils ein signifikanter Anstieg an Verfahrensabschlüssen feststellbar war. Die Verfahren nach § 89c StGB beispielsweise haben sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr verdreifacht. Dieser Anstieg könnte im Zusammenhang mit den Aktivitäten der terroristischen Miliz des sog. Islamischen Staates (IS) stehen, die am

¹³ Die Bezeichnungen der Terrorismuskategorien sind dem Verfassungsschutz entliehen.

¹⁴ Zu den Forschungsergebnissen zur Strafverfolgungspraxis Forschungsvorhaben fe12/17 (Fn. 4), S. 8 f.

29. Juni 2014 das Kalifat ausrief und über den gesamten Forschungszeitraum hinweg Teile des Iraks und Syriens kontrollierte. Zumindest legen dies die Resultate der Studie nahe, nach denen der IS in 181 Verfahren und damit mit Abstand am häufigsten als Begünstigter von Finanzierungshandlungen genannt wurde.

Auffallend sind auch die Erkenntnisse zu den Verfahrensabschlüssen. Nur 43 der 681 relevanten Verfahren – rund 6 % – endeten mit einer Verurteilung, nur eines – rund 0,1 % – mit einem Strafbefehl und lediglich 14 der Verfahren – rund 2 % – wurden nach den Normen §§ 153 f. StPO eingestellt. Die vorstehenden Verfahrensabschlussarten werden im Folgenden unter der Bezeichnung „Urteile u.a.“ zusammengefasst, da sie jeweils einen hinreichenden Tatverdacht voraussetzen und damit eine größere Zuverlässigkeit des strafrechtlich relevanten Sachverhalts bieten. Der Großteil der 681 relevanten Verfahren wurde eingestellt, wobei die Mehrheit der Einstellungen – 344 Verfahren – gemäß § 170 Abs. 2 StPO mangels hinreichenden Tatverdachts erfolgte. Vergleicht man diese Zahlen mit den Daten des Statistischen Bundesamtes zur Strafverfolgung, so zeigt sich eine offenkundige Differenz. Während 2017 die Einstellung mangels Tatverdachts in Strafsachen insgesamt 27,5 % ausmachte,¹⁵ nimmt diese Einstellungsart in der hiesige Studie 50,5 % der als relevant eingestuftem Verfahren ein. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die hohe Einstellungsquote mit Blick auf die Auswahl des Untersuchungsgegenstandes zu relativieren ist. Da nur rechtskräftig abgeschlossene Verfahren ausgewertet wurden, ist es wahrscheinlich, dass nur die Einstellungen, nicht aber die Anklagen vollumfänglich einbezogen wurden.

Die Forschungsergebnisse zur Verfahrenseinleitung zeigen, dass der Anstoß für die Verfahren, die mit einem Urteil u.a. schlossen, ganz überwiegend der Kategorie der „sonstigen Kenntnis“ zuzuordnen war, die zum Beispiel Erkenntnisse aus anderen Strafverfahren umfasst. Die GwG-Verdachtsmeldungen gemäß § 43 Abs. 1 GwG, bzw. § 11 Abs. 1 GwG a.F., führten zwar oftmals zur Einleitung von Ermittlungen. Zu einer Verurteilung kam es infolge dieser Meldungen aber bei keinem einzigen Verfahren.¹⁶ Allerdings ist auch hier eine Relativierung der Ergebnisse notwendig. Das Meldeverfahren für Verdachtsmeldungen hat sich mit Inkrafttreten des neuen GwG zum Juni 2017 geändert,¹⁷ sodass dem Großteil der ausgewerteten Verfahren die alte Regelung zugrunde lag. Trotz dieser Relativierung ergibt sich im Hinblick auf die Strafverfolgungspraxis ein einheitliches Bild: viele Einstel-

lungen und überwiegend zufällige Anhaltspunkte für den Tatverdacht. Diese Resultate legen nahe, dass in der Praxis große Probleme bei der Aufklärung der für die Terrorismusfinanzierung relevanten Sachverhalte bestehen.

V. Wege der Terrorismusfinanzierung

Besonders aufschlussreich für die Ermittlung und Bewertung der nationalen Risikolage sind die Forschungserkenntnisse zu den Wegen der Terrorismusfinanzierung. Im Rahmen der Studie wurden unter anderem Daten über die Quelle der Vermögenswerte, über den Ort der Initiierung der Finanzierung und über die Transferarten erhoben. In 267 Verfahren ließen sich belastbare Informationen über die Herkunft der Vermögenswerte erlangen.¹⁸ Es zeigte sich, dass die Vermögenswerte überwiegend aus Spenden Dritter oder aus Eigenmitteln stammten. Lediglich in 79 Fällen und damit in etwa 30 % der Verfahren wurden Sozialleistungen, kriminelle oder legale wirtschaftliche Aktivitäten als Quelle der Vermögenswerte angegeben.

Die Höhe der erfassten Vermögenswerte variierte zwischen einem Euro als Minimum und einer Spendensammlung in Höhe von insgesamt rund 36 Mio. Euro als Maximum. Zu erwarten waren die Erkenntnisse zum Verwendungszweck der Terrorismusfinanzierung. Hier wurde überwiegend die naturgemäß ressourcenintensive Aufrechterhaltung einer terroristischen Vereinigung angegeben, während Anschläge nur eine untergeordnete Rolle spielten.¹⁹ In rund 90 % der hierzu auswertbaren 619 Verfahren wurden die Finanzierungshandlungen in Deutschland initiiert. Im außereuropäischen Bereich hingegen am häufigsten in Syrien, der Türkei und dem Irak, in absteigender Reihenfolge. Die häufigste Transferart war dabei die Banküberweisung mit rund 54 % der hierzu auswertbaren 377 Verfahren, gefolgt von der persönlichen Übergabe der Vermögenswerte mit rund 30 %²⁰ und dem Geldtransfer über Zahlungsdienstleister mit rund 24 %.²¹

Die Nutzung des Hawala-Systems für den Vermögenstransfer konnte lediglich in neun Fällen und damit in nur 2,4 % der Verfahren, in denen die Transferart bestimmt werden konnte, festgestellt werden. Im starken Kontrast hierzu stehen die Forschungsergebnisse zur Höhe der transferierten Geldsummen. Der Vermögenswert pro Transaktion betrug beim Hawala-Banking im arithmetischen Mittel über 8.000 Euro. Derart hohe Geldbeträge waren bei den anderen Transferarten im Durchschnitt nicht feststellbar. An zweiter Stelle kommt die Transferart der Ein- und Auszahlungen, bei der das arithmetische Mittel bei Geldsummen pro Transaktion unter 4.000 Euro liegt. Bei Banküberweisungen liegt der Wert

¹⁵ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 369 v. 27.9.2018, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_369_243.html (3.5.2021).

¹⁶ Die GwG-Verdachtsmeldungen führten lediglich in einem Fall zu einem Strafbefehl und in einem anderen zu einer Einstellung nach §§ 153, 153a StPO.

¹⁷ Im neuen GwG ist die Meldung an die nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, der Financial Intelligence Unit („FIU“) vorgesehen, die 2017 in den Geschäftsbereich des BMF verlegt und der Generalzolldirektion beim Zollkriminalamt angeschlossen wurde.

¹⁸ Siehe die Forschungsergebnisse zu den Wegen der Terrorismusfinanzierung in Forschungsvorhaben fe12/17 (Fn. 4), S. 9 ff.

¹⁹ Für Anschläge werden typischerweise keine hohen finanziellen Mittel gebraucht, wie etwa der Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt an der Gedächtniskirche im Jahr 2016 zeigt.

²⁰ Feststellbar in 114 von 377 Verfahren.

²¹ Feststellbar in 92 von 377 Verfahren.

dagegen bei weit unter 2.000 Euro pro Transaktion. Diese Zahlen machen deutlich, dass das Hawala-Banking ein erhebliches Sicherheitsrisiko birgt und für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung von erheblicher Bedeutung sein könnte (näher unten VI.).

Untersucht wurde auch, ob der transferierte Vermögenswert den vom Täter avisierten Endempfänger erreichte bzw. den vom Täter beabsichtigten Verwendungszweck erfüllte. Es zeigte sich, dass in 425 Verfahren, mithin bei über 62 %, eine tatsächliche Vermögensverschiebung beobachtet werden konnte.²² Ein erfolgreicher Transfer ist jedoch nicht mit einer erfolgreichen Terrorismusfinanzierung gleichzusetzen. Um von einem Erfolg der Terrorismusfinanzierung sprechen zu können, muss ein terroristischer Bezug des Transfers deutlich erkennbar sein. Erforderlich, aber auch ausreichend sind insoweit die Nennung einer terroristischen Vereinigung als Begünstigte der Finanzierungshandlung oder eines auffälligen Ziellandes,²³ die Verfolgung der Tat direkt wegen Terrorismusfinanzierung gemäß § 89c StGB bzw. ihrer Vorgängernorm § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB a.F., sowie das Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts in den jeweiligen Verfahren. Eine erfolgreiche Terrorismusfinanzierung in diesem Sinne konnte nur in insgesamt vier Verfahren und damit in lediglich 0,6 % der relevanten Verfahren festgestellt werden.

VI. Die Risiken des Hawala-Bankings

Näherer Betrachtung bedarf das auf Vertrauen basierende, informelle Transfersystem des Hawala-Bankings, das in der Wissenschaft bislang nur wenig Aufmerksamkeit erlangt hat. Zwar wiesen nur wenige Verfahren im Forschungsprojekt einen Bezug zu diesem System auf. Die Forschungsergebnisse zur Höhe der transferierten Geldsummen lassen allerdings erkennen, dass diese Transferart in der Praxis eine gewichtige Rolle spielt. Zur sachgerechten Deutung dieser Forschungsergebnisse ist es sinnvoll, zunächst einen kurzen Überblick über die Funktionsweise und die Hintergründe des Hawala-Bankings zu geben.

Der Begriff „Hawala“ kommt aus dem Arabischen und kann mit Zahlungsanweisung oder Schuldüberweisung übersetzt werden. Das Hawala-System entstand im Frühmittelalter im Vorderen und Mittleren Orient, wobei heute bekannt ist, dass zu dieser Zeit ähnliche Systeme auch in Indien und China entwickelt wurden.²⁴ Heute dient es dazu, Gelder weltweit anonym und ohne Beteiligung von Banken zu übertragen.²⁵ Schätzungen zufolge werden jährlich über 200 Mrd. US-Dollar weltweit über dieses System transferiert.²⁶

Seine Funktionsweise ist an sich simpel: Der Auftraggeber wendet sich an einen sog. „Hawaladar“²⁷ in seiner Nähe. Beim Hawaladar kann es sich um unscheinbare Firmen wie ein Reisebüro oder einen Juwelier, einen kleinen Laden oder aber um einen professionellen Anbieter handeln, der auf das Hawala-Banking spezialisiert ist.²⁸ Der Auftraggeber gibt dem Hawaladar – meist in bar – den Betrag, den er transferieren möchte, sowie den von ihm gewünschten Auszahlungsort und die -zeit. Anschließend bekommt der Auftraggeber einen Code, der beispielsweise in einer Zahlenkombination bestehen kann. Persönliche Daten werden nicht ausgetauscht. Auch gibt es keine Formulare oder andere schriftliche Dokumentationen. Sodann wendet sich der Hawaladar an einen anderen Hawaladar am Zielort und teilt diesem den Code, den Auszahlungsort und die Auszahlungszeit mit. Der Auftraggeber gibt die gleichen Informationen an den Empfänger weiter. Der Empfänger bekommt sodann von dem Hawaladar am Zielort den Betrag – meist in Landeswährung – ausgezahlt. Diese Geschäfte werden in beide Richtungen vorgenommen, sodass die Hawaladare ihre gegenseitigen Ansprüche üblicherweise verrechnen können.²⁹ Wenn sich etwa wegen Überweisungsspitzen oder geografischen Besonderheiten ein Ungleichgewicht ergibt, wird ein Wertausgleich erforderlich. Dieser kann beispielsweise durch die Verbringung von Bargeld, Gold oder Juwelen in das betreffende Land oder die Ausstellung überhöhter Rechnungen durchgeführt werden.³⁰

In Deutschland ist das Hawala-Banking ohne staatliche Erlaubnis verboten. Wer ohne Erlaubnis gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 ZAG oder ohne Registrierung gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 ZAG Zahlungsdienste erbringt, macht sich nach § 63 Abs. 1 Nr. 4 ZAG strafbar und wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 ZAG zählen zu den Zahlungsdiensten alle Dienste, bei denen ohne Einrichtung eines Zahlungskontos auf den Namen des Zahlers oder des Zahlungsempfängers ein Geldbetrag des Zahlers nur zur Übermittlung eines entsprechenden Betrags an einen Zahlungsempfänger oder an einen anderen, im Namen des Zahlungsempfängers handelnden Zahlungsdienstleister entgegengenommen oder bei dem der Geldbetrag im Namen des Zahlungsempfängers entgegengenommen und diesem verfügbar gemacht wird (Finanztransfergeschäft). Das Hawala-Banking fällt unter die Finanztransfergeschäfte,³¹ sodass die mit diesem System geleisteten Dienste gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 ZAG der schriftlichen Erlaubnis der Bundesanstalt bedürfen, wenn sie im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang erbracht werden, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Der Erlaubnisvorbehalt gilt seit der Einführung des § 10 ZAG im Jahr 2018 nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers nunmehr sowohl für natürliche als auch für juristische Perso-

²² Diese Verschiebung wird im Folgenden als „erfolgreicher Transfer“ bezeichnet.

²³ Syrien, Irak, Türkei etc.

²⁴ *Taheri*, BKR 2020, 133 (134).

²⁵ *Warius*, Das Hawala-Finanzsystem in Deutschland – ein Fall für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung? 2009, S. 97.

²⁶ BMF, Monatsbericht 10/2004, Der Missbrauch des Finanzsystems durch „Underground Banking“, S. 78.

²⁷ Ein Hawaladar ist eine Person, die die Finanztransferdienstleistung anbietet.

²⁸ *Warius* (Fn. 25), S. 102.

²⁹ *Warius* (Fn. 25), S. 103.

³⁰ *Warius* (Fn. 25), S. 105.

³¹ *Taheri*, BKR 2020, 133 (135).

nen und Personenvereinigungen etc.³² Durch die zeitgleiche Außerkraftsetzung des § 8 ZAG a.F., der die Erlaubnispflicht nur für Zahlungsinstitute und damit nicht für natürliche Personen vorsah, wurde die bis dahin bestehende Regelungslücke geschlossen.³³ Die Vorgaben zur Registrierung ergeben sich aus § 34 Abs. 1 S. 1 ZAG. Nach § 63 Abs. 3 ZAG ist auch die fahrlässige Tat strafbar.

Problematisch ist, dass sich der ganz überwiegende Teil der Hawaladare nicht registrieren lässt und illegal im Untergrund operiert.³⁴ Zwar wird das Hawala-Banking in erster Linie zu legalen Zwecken von Migranten oder Hilfsorganisationen genutzt, beispielsweise um Gelder in Schwellen- oder Entwicklungsländer zu schicken, in denen es kein funktionierendes Bankensystem gibt. Bekannt ist aber auch, dass das Hawala-System zu kriminellen Zwecken wie der Terrorismusfinanzierung oder der Geldwäsche genutzt wird. Da der Transfer großer Geldsummen schnell, einfach, anonym³⁵, kostengünstig³⁶ und ohne rechtliche Komplikationen funktioniert, ist dies kaum verwunderlich. Gerade die Anonymität und das Fehlen von Dokumentations- und Buchführungspflichten führt zu massiven Ermittlungsschwierigkeiten. Gesetzliche Maßnahmen wie GwG-Verdachtsmeldungen laufen ins Leere, da die Transaktionen im illegalen Untergrund stattfinden. Der Ausschluss staatlicher Kontrolle ist der Grund, warum das Hawala-Banking so gefährlich ist und warum diese Transferart nicht nur bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, sondern auch bei Bekämpfung der Geldwäsche, der Steuerhinterziehung und des Menschenhandels in den Fokus gerückt werden sollte.³⁷

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Forschungsergebnisse besser einordnen. Einiges spricht dafür, dass sich die Ermittlungsprobleme, die sich naturgemäß beim Hawala-Banking ergeben, in den erhobenen Daten widerspiegeln. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die geringe Anzahl der erfassten Verfahren, in denen die Tatbeteiligten das Hawala-System nutzten, nicht der Realität entspricht, sondern nur belegt, dass sich derartige Sachverhalte schwer aufdecken lassen. Für diese Vermutung spricht schließlich auch, dass die Sachverhalte – wenn sie denn entdeckt wurden – hohe Geldsummen zum Gegenstand hatten.

VII. Handlungsfelder und Ausblick

Die Forschungsstudie deckt zwei zentrale Problemfelder auf: Zunächst hat sich gezeigt, dass die Ermittlung der relevanten Sachverhalte in der Praxis Schwierigkeiten bereitet. Um Abhilfe zu leisten, wurden bereits staatliche Maßnahmen ergriffen, wie etwa die Neuregelungen zu den GwG-Ver-

dachtsmeldungen oder die Einrichtung der FIU als nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen. Da diese Maßnahmen erst zum Ende des Forschungszeitraumes wirksam wurden, konnten sie noch nicht im Forschungsprojekt berücksichtigt werden.³⁸ Besondere Ermittlungsprobleme bereitet das Hawala-Banking. Zwar gelang den Strafverfolgungsbehörden erst kürzlich, Ende 2019, ein großer Schlag gegen einen internationalen Ring, der über 200 Mio. Euro über das Hawala-System gewaschen haben soll. Hierbei handelte es sich jedoch lediglich um einen singulären Fahndungserfolg.³⁹ Die vom Hawala-Banking ausgehenden Gefahren sind insbesondere im Hinblick auf die Terrorismusfinanzierung nicht zu unterschätzen. Die gesetzliche Verschärfung des ZAG für das Hawala-Banking ist insoweit positiv zu bewerten, da nun auch natürliche Personen erfasst werden und Strafbarkeitslücken geschlossen werden können. Allerdings ist zweifelhaft, ob die Gesetzesänderungen ausreichen, um den besonderen Gefahren, die von diesem System ausgehen, angemessen Rechnung zu tragen. Sinnvoll erscheint es, den Fokus insbesondere auch auf die Probleme bei der praktischen Strafverfolgung zu legen. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern, Vertrauenspersonen oder Informanten könnte zielführend sein. Zu beachten ist, dass dieser Einsatz stets mit Entdeckungsrisiken und daher mit erheblichen Gefahren für die Beteiligten verbunden ist.

Die zweite zentrale Erkenntnis ist, dass über 70 % der relevanten Verfahren einen Bezug zum Islamismus aufwiesen, wobei der IS die am häufigsten genannte Terrororganisation war. Mit Blick auf das Ziel der Untersuchung, nämlich der Ermittlung und Bewertung der bestehenden Risikosituation in Deutschland, ist fraglich, ob diese Ergebnisse, die für den Zeitraum 2015 bis 2017 erhoben wurden, auch heute im Jahr 2021 noch relevant sind. Zweifel hieran könnten bestehen, da der IS heute als militärisch besiegt gilt. Eine aktuelle Studie der Vereinten Nationen zeigt allerdings, dass er sich neu konstituiert hat und die instabile Lage im Irak und in Syrien für sein Wiedererstarken nutzen konnte.⁴⁰ Finanziell unterstützt wird der IS derzeit insbesondere durch ein „Finanzierungsnetzwerk“ aus Europa, bei dem Geldmittel häufig zunächst auf legalem Wege an einem Vermittler in benachbarte Länder überwiesen und anschließend mittels Bargeldkurieren oder mithilfe des Hawala-Systems an die Begünstigten weiter-

³² BT-Drs. 18/11495, S. 121.

³³ *Taheri*, BKR 2020, 133 (135).

³⁴ *Warius* (Fn. 25), S. 272 f.

³⁵ Es gibt keine schriftlichen Aufzeichnungen, er ist elektronisch praktisch nicht zu erfassen und entzieht sich auch sonst weitgehend der Reichweite staatlicher Kontrolle.

³⁶ Das Hawala-Banking ist günstig, da üblicherweise lediglich eine Bearbeitungspauschale von 3–5 % erhoben wird, *Warius* (Fn. 25), S. 103.

³⁷ *Taheri*, BKR 2020, 133 (134).

³⁸ Das gilt erst recht für das am 18. 3.2021 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche mit seinen Verschärfungen des § 261 StGB (u.a. neuer all-crimes-approach und neuer Qualifikationstatbestand für Verpflichtete nach § 2 GWG); dazu BGBl. I 2021, S. 327; BT-Drs. 19/24180 v. 9.11.2020 und BT-Drs. 19/26602 vom 10.2.2021.

³⁹ *Iwersen/Hildebrand/Keuchel/Drost*, Handelsblatt v. 19.11.2019, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/kriminalitaet-deutschland-ist-nach-wie-vor-ein-paradies-fuer-geldwaescher/25245522.html> (3.5.2021).

⁴⁰ United Nations Security Council, S/2020/53 v. 20.1.2020, abrufbar unter <https://undocs.org/S/2020/53> (3.5.2021).

geleitet werden. Laut dem Bericht der Vereinten Nationen hat sich die Höhe der so transferierten Zahlungen in letzter Zeit verzehnfacht, sodass die Transferleistungen eine Höhe von 3.000 bis 5.000 Euro erreichen.⁴¹ Diese Erkenntnisse zeigen, dass die Gefahr, die vom IS ausgeht, noch nicht vollständig gebannt ist. Sie bestätigen auch, dass die vom Hawala-System ausgehenden Risiken in den Fokus der Ermittlungen gerückt werden sollten. Demgegenüber spielte der Rechtsextremismus bzw. Rechtsterrorismus im Untersuchungszeitraum nur eine marginale Rolle. Das dürfte sich, wie prominente Strafverfahren ab 2018 nahelegen, in nachfolgenden Untersuchungen ändern.

⁴¹ United Nations Security Council, S/2020/53 (Fn. 40), S. 13 f.