

Der aussichtslose Kampf gegen die Terrorfinanzierung

Mattes, Hanspeter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mattes, H. (2011). *Der aussichtslose Kampf gegen die Terrorfinanzierung*. (GIGA Focus Global, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268408>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Der aussichtslose Kampf gegen die Terrorfinanzierung

Hanspeter Mattes

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington wurde gezielt hinterfragt, mit welchen Geldern die islamistischen Attentäter ihre Terroranschläge finanzierten, wie diese akquiriert wurden und auf welchem Weg sie zu den Attentätern gelangten. Die Klärung dieser Fragen sollte dazu beitragen, mit geeigneten Maßnahmen die zukünftige Finanzierung jeglicher Terroranschläge zu unterbinden. Die bis heute anhaltenden terroristischen Anschläge zeigen jedoch, dass diese trotz aller Gegenmaßnahmen nicht zu verhindern sind.

Analyse

Die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ergriffenen Gegenmaßnahmen sind zwar vielfältig, konzentrierten sich aber im Wesentlichen auf zwei Hauptaspekte: zum einen auf die Aufdeckung und Zerschlagung der terroristischen Gruppen und Netzwerke an sich und zum anderen auf den Kampf gegen die Finanzierungsgrundlagen des Terrors. Seit 2001 haben folglich nationale Regierungen und internationale Organisationen erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Bereitstellung und den Transfer von Geldmitteln insbesondere zur Finanzierung islamistischer Terrorgruppen und deren terroristischer Anschläge zu unterbinden. Dieser Prozess brachte bislang jedoch nicht den erhofften Erfolg.

- Die Bekämpfung der Terrorfinanzierung ist extrem schwierig, weil sie die genaue und umfassende Identifizierung der personellen und finanziellen Vernetzung der islamistischen Netzwerke voraussetzt; dies gilt analog für alle Netzwerke.
- Die Finanzierung vor allem der islamistischen Terrorgruppen erfolgt – ähnlich wie bei der Mafia – über vielfältige Quellen und reicht von erpresstem Lösegeld über gespendetes Bargeld bis hin zu Gewinnen aus legal betriebenen Geschäften.
- Die nationalen und internationalen Regelungen können zwar legale, über Banken abgewickelte größere Finanztransaktionen kontrollieren, versagen aber beim Bargeldverkehr.
- Der geringe Finanzmitteleinsatz, der heute zur Ausführung von Anschlägen nötig ist, lässt finanztechnische Maßnahmen und Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche ins Leere laufen.

Schlagwörter: Terrorfinanzierung, Geldwäsche, islamistische Netzwerke

Ausgangslage

Die nationalen und internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität haben sich seit den 1990er Jahren verstärkt und dabei auch die finanziellen Grundlagen beider Phänomene ins Visier genommen (Mattes 2009, 2010b). Der allgemeine Kampf gegen Geldwäsche, also die Einschleusung illegal erwirtschafteter Finanzmittel in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf, der bereits mit der Verabschiedung der internationalen Konvention gegen den illegalen Handel mit Drogen 1988 einen maßgeblichen Impuls erhielt, ist in den 1990er Jahren um den spezifischen Aspekt der Bekämpfung der Terrorfinanzierung ergänzt worden. Er mündete in die am 10. Januar 2000 von der UNO verabschiedete International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (s.u.). Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 betonten die Regierungen und Sicherheitsbehörden die engen Verbindungen zwischen Terrorismus, transnationaler Organisierter Kriminalität, internationalem Drogenhandel und Geldwäsche und riefen mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1373 vom 28. September 2001 vor allem jene Staaten zum Handeln auf, die die Konvention noch nicht unterzeichnet hatten.¹ Die Staaten sollten u.a. alles unternehmen, um die Finanzierung von Terrorakten zu unterbinden, – das direkte und indirekte Sammeln von Geldern, die die Ausführung terroristischer Anschläge ermöglichen, durch Staatsangehörige oder auf ihrem Territorium lebende Personen verbieten, – und die Konten und Finanzmittel solcher Personen oder Einrichtungen einfrieren, die Terrorakte durchführten oder ermöglichten.

Diese Resolution zielte – trotz der Aufrufe einzelner Einrichtungen und Wissenschaftler, sich nicht von vorne herein zu stark auf eine Staaten-Gruppe zu konzentrieren² –, auf die islamischen Staaten. Ihnen warfen westliche Regierungen und Sicherheitsbehörden vor, nicht genug gegen terroristische islamistische Gruppen und das als Urheber der Anschläge vom 11. September identifizierte al-Qa'ida-Netzwerk sowie ihre Finanzierungsmechanismen zu unternehmen.

Bekämpfungsprobleme in islamischen Staaten

Die Schwächung islamistischer Terrorgruppen und ihrer Finanzierungsbasis in islamischen Staaten – in erster Linie in Saudi-Arabien, den kleinen Golfstaaten, im Libanon, im Jemen, in Algerien, Iran und in Pakistan – ist allerdings genau für diese alles andere als eine einfache Aufgabe:

Erstens bedingt die ideologische Nähe der konservativen islamischen Regime am Golf zur islamistischen Bewegung insgesamt, dass die Abgrenzung und Bekämpfung islamistischer (Terror-)Gruppen durch staatliche Sicherheitsorgane schwierig und unbeliebt ist.

Zweitens genießen die in der Terrorfinanzierung mutmaßlich wichtigen islamischen Stiftungen hohes Vertrauen, weil sie analog zur individuellen religiösen Pflicht des Almosengebens innerhalb des Islam reale Hilfe bieten. Bei der Unterstützung islamistischer, einschließlich islamistisch-terroristischer Gruppen sollen sie – so zumindest der Vorwurf westlicher Nachrichtendienste – eine zentrale Rolle spielen; so soll al-Qa'ida in seiner Blütezeit bis zu 30 Prozent seines jährlichen Finanzbedarfs von islamischen Stiftungen und Kaufleuten, die der islamistischen Bewegung nahestanden, erhalten haben. Hinzu kommen die z.B. für Algerien nachgewiesenen illegalen Straßensammlungen. Insbesondere die islamischen Stiftungen Saudi-Arabiens und der anderen Golfstaaten, aber auch islamische Stiftungen in den USA wie die Global Relief Foundation in Chicago sind so nach dem 11. September 2001 schnell ins Visier der US-Finanzfahnder geraten.³ Unter dem politischen Druck der US-Regierung setzte die saudische Regierung – wiewohl widerwillig – im März 2004 eine zentrale Behörde zur Kontrolle der Finanzaktionen der rund 300 islamischen Stiftungen im Land ein und im Oktober 2004 schloss sie sogar die eng mit Bin Ladin kooperierende, große Haramain-Stiftung.⁴ Diese Maßnahmen verbesserten das internationale Ansehen Saudi-Arabiens, auch wenn der Nahe Osten immer noch weltweit als eines der führenden Zentren für Terrorfinanzierung und Geldwäsche gilt. Spätestens seit 2007

1 Der Text der UNSR 1373 findet sich unter <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>>.

2 Vgl. z.B. *International Herald Tribune*, 10.06.2004 (Target all dirty money, not just terrorist funds).

3 Vgl. u.a. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Monograph on terrorist financing*, Washington D.C. 2004 sowie als Überblick Dubitzky 2005: 56 f.

4 Vgl. *Saudi Gazette*, 05.03.2004 (Regional bodies set up to oversee charity work). Katar gründete im Mai 2004 eine ähnliche Behörde.

steht Iran an der Spitze der Länder, die den Terrorismus finanzieren.⁵

Drittens können Drogenhandel und Entführungen – die klassischen Finanzierungsmethoden islamistischer Terrorgruppen – durch die enge Verflechtung mit der „normalen“ Kriminalität nicht separat bekämpft werden.⁶ Erfolge bei der Bekämpfung der Terrorfinanzierung sind eng an Erfolge bei der allgemeinen Bekämpfung organisierter Kriminalität gebunden. Vor allem der Drogenhandel, aus dem z.B. al-Qa'ida Anfang der 2000er Jahre bis zu 40 Prozent seiner Einnahmen bezog, stellt hier ein anhaltend gravierendes Problem dar, weil die terroristischen Gruppen sowohl im Sahelraum als auch im Jemen oder in Pakistan ihre Aktivitäten zum Großteil aus dem illegalen Drogenhandel finanzieren. Hinzu kommt in den letzten Jahren die „Entführungsindustrie“, die – ob im Länderdreieck Niger/Mali/Algerien, Jemen oder im Irak – Millionenbeträge in Euro erwirtschaftet. So zahlte Spanien allein im Oktober 2010 der im Sahel operierenden al-Qa'ida im Islamischen Maghreb 8 Mio. EUR für die Freilassung von drei spanischen Staatsbürgern mit der Folge, dass die algerische Regierung eine internationale Kampagne zur Kriminalisierung von Lösegeldzahlungen startete.

Viertens sind die staatlichen finanztechnischen Instrumente, insbesondere um das in islamischen Staaten verbreitete Hawala-System⁷ zu kontrollieren, unterentwickelt. Allerdings bauten die islamischen Staaten in den letzten Jahren unter westlichem Druck und mit Hilfe internationaler Organisationen wie der UNODC ihre gesetzlichen Grundlagen und ihre Verfahren zur Bekämpfung von Geldwäsche aus.

Hinzu kommt *fünftens* die generell ungenügende Kenntnis der weitgehend im verborgenen agierenden Netzwerke⁸ und ihrer Finanzstrukturen.

5 FATF, Paris, 11.10.2007 (Statement on Iran).

6 Vgl. BND-Tagung Oktober 2001, in: FAZ, 26.10.2001 (Die Geldquellen der islamistischen Terrororganisationen: Spenden, Drogenhandel und Kreditkartenbetrug). Sicherheitsdienste gehen davon aus, dass bis zu 20 Prozent der Terrorgelder aus kriminellen Aktivitäten stammen.

7 Grundlage des Hawala-Systems sind nicht formalisierte Netzwerke von Geschäftsleuten, die auf der Basis gegenseitigen Vertrauens für Individualweisungen oder Gruppen mit hoher Geschwindigkeit Geldüberweisungen vornehmen, wenn das vereinbarte Codewort genannt wird; vgl. Jamwal 2002.

8 Viele Netzwerke kennen Doppelstrukturen: ein Teil agiert mit moderatem Programm öffentlich, der oftmals wichtigere Teil

Die islamistischen Netzwerke verfügten und verfügen immer noch über ein ausgeklügeltes System an Finanzierungsmechanismen, zu denen neben Spenden und Überweisungen von Privatleuten oder islamischen Stiftungen und dem Einsatz des Hawala-Systems folgende Komponenten zählen: Ein ausgeprägter Transfer von Bargeld und Bargeldschmuggel, begünstigt durch die hohe Bargeldintensivität der nahöstlichen Volkswirtschaften, die Nutzung von Steueroasen und Offshore-Finanzplätzen, die Instrumentalisierung von legalen Import-/Export-Firmen für den Geldtransfer, und der Rückgriff auf nicht-pekuniäre Wertgegenstände, in erster Linie Gold und Edelsteine. So diversifizierte insbesondere al-Qa'ida nach Beginn der internationalen Finanzkontrollmaßnahmen nachweislich ab 2002 ihre Kapitalanlagen und schichtete vor allem in Gold und Edelsteinen. Ab 2003 führte dies zu dem Ergebnis, dass entsprechend die Fahndungserfolge beim Einfrieren von „Terrorgeldern“ in internationalen Banken deutlich zurückgingen.⁹

Nicht nur die islamistischen, sondern generell alle Terrorgruppen verfügen unter diesen Bedingungen über einen hohen Flexibilitätsgrad, der die Aufdeckung ihrer Finanztransaktionen durch herkömmliche Bankkontrollinstrumente, aber auch durch Nachrichtendienste extrem erschwert. Dies galt vor allem für das weitverzweigte Finanzimperium der al-Qa'ida, dessen Strukturen nach 2001 zwar geschwächt, aber längst nicht zerschlagen worden waren.

Der von Usama Bin Ladin seit 1989 wesentlich mitbestimmte Aufbau des al-Qa'ida-Netzwerkes verdankte bis zum Verlust des territorialen Operationsraumes in Afghanistan im November 2001 (Sturz der Taliban durch die US-Intervention) seine terroristische Handlungsfähigkeit auch der breiten finanziellen Basis mit Verflechtungen in zahlreiche europäische, arabische, afrikanische und asiatische Staaten.¹⁰ Das al-Qa'ida-Finanzimperium, das nach Schätzungen von 2002¹¹ über ein Vermögen von rund 5 Mrd. USD disponierte, beruhte zu jener Zeit auf drei Einnahmequellen: Dem auf circa 300 Mio. USD geschätzten Privat-

agiert im Geheimen, wobei das Wissen über beteiligte Personen und ihre Handlungen nur ausgewählten Führungskadern vorbehalten ist.

9 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 19.06.2002.

10 Vgl. *Financial Times*, 29.11.2001 (Special report: Inside al-Qaeda).

11 Laut Schätzungen von Prof. Friedrich Schneider (Universität Linz): Die Finanzströme islamischer Terrororganisationen aus volkswirtschaftlicher Sicht (Version 2002); aktuelle Zahlen für 2010 liegen nicht vor, doch dürfte das Vermögen mangels Neufinanzierung inzwischen deutlich abgeschmolzen sein.

vermögen Bin Ladins, den Einnahmen aus legalen Quellen, also Spenden reicher Geschäftsleute aus den Golfstaaten und Zuwendungen von eigens dafür geschaffenen oder bestehenden islamischen Stiftungen, sowie den Einnahmen aus kriminellen Geschäften, wie Drogenhandel in Afghanistan/Pakistan, Entführungen/Lösegeelderpressung sowie Kreditkartenbetrug in Europa. Zur Sicherstellung des jährlichen Finanzaufwandes, der für Anfang der 2000er Jahre auf 20-50 Mio. USD geschätzt wurde, wurde das ganze Instrumentarium eingesetzt, das die al-Qa'ida-Finanzexperten zur Sicherung der finanziellen Basis der islamistischen Netzwerke entwickelten. Entsprechend der nach 2001 etablierten dezentralen Funktionsweise der verschiedenen Qa'ida-Zweige (u.a. Jemen, Sahel, Somalia), nahm auch die Finanzakquisition bei stärkerer Dominanz der kriminellen Beschaffungswege zugleich deutlich dezentralisiertere Formen an.

Die Kosten von Terroranschlägen

Die exakten effektiven Kosten der Terroranschläge lassen sich zwar schwierig bestimmen, jedoch wurde von den Ermittlungsbehörden taxiert, dass die Anschläge vom 11. September rund 500.000 USD gekostet haben. Diese hohe Summe, die durch Überweisungen bereitgestellt wurde, hat die Konzeption der Kontrollstrategie der Finanzströme geprägt, in deren Fokus folglich erfassbare Daten und Überweisungen standen. Allerdings sind die Kosten nachfolgender Terroranschläge deutlich geringer ausgefallen (vgl. Mazumder 2010: 43 f.); so werden die Kosten der Bombenanschläge auf Bali im Oktober 2002 mit 50.000 USD angegeben, die Kosten der Anschläge auf Nahverkehrszüge in Madrid im April 2004 auf kaum mehr als 15.000 USD geschätzt und die Anschläge auf die U-Bahn in London im Juli 2005 sollen höchstens 2.000 USD gekostet haben: vier Bomben, vier Rucksäcke, Handys und Zugtickets. Diese Mikrofinanzierung, die zudem vor Ort generiert werden kann, ist faktisch mit üblichen Finanzkontrollen nicht aufzudecken und folglich auch nicht zu unterbinden. Zentraler Faktor für die Durchführung von Terroranschlägen durch Terrorgruppen (islamistische wie andere) sind also nicht die Finanzmittel, sondern die Disposition über selbstmordbereite Attentäter, die durch Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung nicht aufgedeckt und ausgeschaltet werden. Dennoch gehen die internationalen Anstrengungen zur

Bekämpfung von Terror eher in diese Richtung als dass in Programme zur individuellen und kollektiven Deradikalisierung terroristischer (islamistischer) Gewalttäter investiert wird.¹²

Der Kampf gegen die Terrorfinanzierung

Der Kampf gegen die Terrorfinanzierung konnte angesichts der transnationalen Aktionsweise der Terrorgruppen keine Aufgabe der USA allein sein, so dass die US-Regierung nach dem 11. September 2001 umgehend andere Staaten in die Pflicht nahm und zur Kooperation aufforderte.¹³ Diese Kooperation sei dabei um so dringlicher, weil auf „Feindesseite“ die personelle und finanzielle Kooperation längst funktioniere und die Globalisierung des Verbrechens der Globalisierung der Verbrechensbekämpfung weit voraus sei (Ehrenfeld 2005).

Die internationale Ebene

Auf internationaler Ebene sind seit 2001 vor allem vier von Regierungen getragene Einrichtungen¹⁴ maßgeblich aktiv geworden:

(1) Die Financial Action Task Force (FATF)

Die FATF (frz. GAFI) wurde ursprünglich 1989 von den G-7-Staaten als Arbeitseinheit zur Bekämpfung von Geldwäsche eingerichtet und ist seither mit jeweils von den Regierungen verlängertem Mandat (zuletzt für den Zeitraum 2008-2012) aktiv; gegenwärtig finanzieren 35 Staaten die Arbeit der FATF, das 17-köpfige Sekretariat ist bei der OECD angesiedelt. Die FATF ist insbesondere ein Organ zur Formulierung von Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung, wobei letztere Aufgabe nach den Anschlägen vom 11. September 2001 auf einer außerordentlichen Sitzung in Washington (29./30.10.2001) deutlich in den Vordergrund rückte. Die 1990 formulierten „40 FATF-Empfehlungen“ (modifiziert u.a. 1996, 2003), die inzwischen von über 130 Staaten als Standards zur Bekämpfung von Geldwä-

¹² Vgl. zu diesem Aspekt den Überblick von Ashour.

¹³ Vgl. *U.S. Department of State: Global help is key to stopping terror funds*, Washington D.C., 29.01.2002.

¹⁴ Daneben gibt es auch nichtstaatliche Initiativen wie das Consortium for Countering the Financing of Terrorism, das ICC-Financial Investigation Bureau, die World Check Terrorism & Insurgency Unit oder Global Financial Integrity, auf deren (Expertise-/Analyse-)Aktivitäten hier allerdings nicht näher eingegangen werden soll.

sche anerkannt wurden, sind deshalb im Oktober 2001 um acht (ab 2004: 9) spezifische Empfehlungen zur Bekämpfung von Terrorfinanzierung ergänzt worden. Diese Empfehlungen verpflichten die Mitgliedsstaaten u.a. zur Umsetzung der UN-Instrumente im Bereich Terrorfinanzierung, zum Einfrieren bzw. zur Beschlagnahmung terroristischer Vermögen, zur Berichtspflicht über verdächtige Finanztransaktionen und zur Einführung von Maßnahmen, mit denen Kunden im nationalen und internationalen Überweisungsverkehr identifiziert werden können. Die FATF, deren Aktivitäten in ihren Jahresberichten oder Sonderbilanzen (vgl. FATF 2008) detailliert nachgewiesen sind, kann zwar als erfolgreiche Einrichtung bezeichnet werden, da sie aber nur den formalen Finanzsektor abdeckt, bleibt ein Großteil der Terrorfinanzierung außerhalb ihres Zugriffsbereichs.¹⁵ Immerhin vermochte die FATF alle Weltregionen in ihre Aktivitäten einzubinden und mit dort etablierten Subarbeitsgruppen eng zu kooperieren.

(2) Die UN

Die UN reagierte auf die Zunahme terroristischer Anschläge in den 1990er Jahren mit unterschiedlichen Maßnahmen (Mattes 2010b). In diesem Zusammenhang wurde am 10. Januar 2000 die im April 2002 in Kraft getretene International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (ICSFT) verabschiedet. Die dort in 28 Artikeln formulierten Bekämpfungsmaßnahmen wurden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 durch Resolution 1373 des UNO-Sicherheitsrates vom 28. September 2001 verschärft, und insbesondere der engen Verflechtung von Terrorismus, transnationaler Organisierter Kriminalität und Drogenhandel Rechnung getragen. Die Resolution verpflichtete alle Staaten u.a. zu Maßnahmen, die die Finanzierung von Terroranschlägen verhindern, zur Kriminalisierung von Sammlungen und Spendenaktionen, die der Durchführung von Terrorakten dienen, und zum Einfrieren von Konten von Privatpersonen und Unternehmen, die in die Planung oder Durchführung von Terrorakten verwickelt sind. Auf der Basis dieses Mandats haben vor allem die US-Behörden internationalen Druck zur Einfrierung der Vermögen terrorverdächtiger Personen und Einrichtungen

¹⁵ Bereits 2002 gab es deshalb wegen dieser „Zugriffslücke“ kritische Kommentare; vgl. *L'Orient-Le Jour*, Beirut, 25.01.2002 (La mission impossible du GAFI).

ausgeübt. Im Rahmen des mit der Resolution begründeten Counter-Terrorism Committee wurde ab 2006 eine eigenständige Working Group on Tackling the Financing of Terrorism eingesetzt, die darüber wachen soll, dass die verschiedenen Antiterrorfinanzierungsinstrumente einschließlich der FATF-Empfehlungen möglichst effizient international umgesetzt werden.

(3) Die UNODC

Das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) setzte bereits im Rahmen des 1997 von der UN beschlossenen Globalprogrammes zur Bekämpfung von Geldwäsche wegen der Bedeutung des Delikts umgehend eine eigenständige Arbeitseinheit zur Bekämpfung der Geldwäsche ein, die weltweit entsprechende nationale Bemühungen unterstützen soll.¹⁶ Sowohl das Globalprogramm als auch die Arbeitseinheit wurden 2001 um das Arbeitssegment „Kampf gegen Terrorfinanzierung“ verstärkt; seither wird den Mitgliedsstaaten umfangreiche Expertise zuteil und die Regierungen werden bei der Einführung entsprechender nationaler Gesetzgebung unterstützt.

(4) Die G7-/G20-Staaten

Die G7-Staaten räumten noch unmittelbar unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 anlässlich ihres Finanzministertreffens am 6. Oktober 2001 in Washington der koordinierten Bekämpfung der Finanzflüsse terroristischer Provenienz höchste Priorität ein und verabschiedeten – zusätzlich zur Stärkung der FATF – einen eigenständigen Aktionsplan. Dieser Aktionsplan sah den engen Datenaustausch insbesondere über Personen, deren Vermögen wegen Terrorverdachts einzufrieren ist, vor. Ferner beinhaltete er gezielte Maßnahmen gegen mehr als 50 Offshore-Finanzzentren und Steueroasen von den Bermudas über Bahrain bis Monaco und Singapur, die als „Paradiese für den Umschlag von Terrorgeldern“¹⁷ eingestuft wurden. Wenn es hierbei in den letzten Jahren unter der Androhung von Sanktionen zu deutlichen Verbesserungen gekommen ist, so ist dies nicht ausschließlich der Terrorbekämpfung geschuldet, sondern den generell forcierten Maß-

¹⁶ Selbst Iran bat im Februar 2010 die UNODC um Hilfe beim Aufbau einer nationalen Geldwäschebekämpfungseinheit.

¹⁷ Vgl. Dossier in: *Der Tagesspiegel*, 07.10.2001 (Die Vertreibung aus dem Paradies).

nahmen gegen Steuerflucht und der Verfolgung krimineller Vermögen u.a. der Mafia.¹⁸

Die G20-Staaten ihrerseits verabschiedeten auf ihrem Treffen in Ottawa im November 2001 einen multilateralen Aktionsplan gegen Terrorfinanzierung, der allerdings angesichts der Präsenz von Staaten wie Saudi-Arabien, Indonesien oder Mexiko weniger energisch verfolgt wurde.

Regionale und nationale Maßnahmen

Insgesamt ist in den vergangenen Jahren auf regionaler wie nationaler Ebene eine deutliche Steigerung der Bereitschaft festzustellen, Geldwäsche im allgemeinen und Terrorfinanzierung im besonderen zu bekämpfen. Ob der Rat der arabischen Innenminister, die Gouverneure der Zentralbanken der Arabischen Maghrebunion oder die Sahelstaaten¹⁹ – sie alle leiteten in den letzten Jahren angesichts der bewussteren Wahrnehmung der von Geldwäsche ausgehenden Gefahren – teils in Kooperation mit der UNO/UNODC oder technischer Hilfe des IWF und der Weltbank – entsprechende Gegenmaßnahmen ein. Diese multilateralen Ansätze werden durch ein Netz von bilateralen Abkommen (z.B. Indien-Iran 2009; Algerien-USA 2010, Malediven-VAE 2010) ergänzt. Die Abkommen der USA mit Drittländern (wie z.B. Algerien 2008) sahen dabei in der Regel die Verbesserung der Überwachung der Finanzströme in lokalen Banken vor.

Die nationalen Gegenmaßnahmen fallen in der Intensität der Deliktverfolgung von Land zu Land unterschiedlich aus. Neben Absichtserklärungen zur Verabschiedung von Geldwäschegesetzen oder deren Verschärfung stehen Meldungen über die Einrichtung spezifischer Behörden und Kontrollräte oder die Unterzeichnung internationaler Konventionen.²⁰ Interessant ist der zeitliche Verlauf der Gegenmaßnahmen: Nach einem Hoch in den Jahren 2001-2003, maßgeblich dem 11. September 2001 und US-Druck geschuldet, folgte eine Phase geringeren Engagements, ehe seit 2007/2008 wieder eine Redynamisierung zu beobachten ist.

¹⁸ Vgl. z.B. *Neue Zürcher Zeitung*, 23.02.2009 (EU erhöht Druck gegen „Steueroasen“).

¹⁹ Ausgangspunkt ist hier die Bekämpfung der „lukrativen“ Entführungen von Ausländern vor allem in Mali und Niger; vgl. *Maghreb*, 10.09.2010 (Les pays du sahel luttent contre le financement du terrorisme).

²⁰ Über den Stand des Kampfes gegen Geldwäsche/Terrorfinanzierung in vielen Ländern informiert <www.estandardsforum.org/browse/region> (Rubrik: Anti-Money Laundering/Combating Terrorist Financing Standard).

So unterzeichnete z.B. der Jemen im Dezember 2009 die ICSFT und verabschiedete im Januar 2010 ein erstes Terrorfinanzierungs- und Geldwäschebekämpfungsgesetz; Mauretanien setzte 2008 (auf der Basis eines Gesetzes von 2005) die technischen Maßnahmen in Kraft, und Katar veranlasste 2007 und 2009 entsprechende gesetzliche Regelungen.

Unter dem Druck der USA verurteilte die saudische Führung seit 2002 zwar offiziell die Finanzierung des Terrorismus als „Missbrauch von Geldern im Namen der Religion“ und unterzeichnete im April 2004 die ICSFT; zugleich wies sie aber einschlägige Vorwürfe u.a. aus Ägypten hinsichtlich der Finanzierung von islamistischen Terrorgruppen als Lüge zurück. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die tatsächliche Eindämmung der Terrorfinanzierung in islamischen Staaten ist die Fatwa, die der oberste Rat der islamischen Rechtsgelehrten Saudi-Arabiens im April 2010 erließ, in dem er „die moralische und finanzielle Unterstützung des Terrorismus“ als Verbrechen bezeichnete.²¹

Referenzpunkt für viele nationale Maßnahmen sind zweifellos seit 2001 die USA, die parallel zu massiven Eigenmaßnahmen einerseits politischen Druck aufbauen und entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung erzwingen, andererseits den Terror als Vorwand benutzen, um die machtpolitisch bedingte Kontrolle des Finanzsystems zu betreiben. Zentrale Organe der US-Maßnahmen sind das 2001 gegründete Foreign Terrorist Asset Tracking Center (FTAT), das unter der Leitung des Office of Foreign Assets Control steht, sowie das gleichfalls im Oktober 2001 eingerichtete sogenannte „Green Quest“, eine übergreifende Finanzaufklärungsinitiative, der Ermittler aus anderen Dienststellen wie dem Zoll, der IRS-Criminal Investigation Division, dem FBI oder dem Financial Crimes Enforcement Network zuarbeiten. Auf die Arbeit des FTAT und von Green Quest gehen die Listen jener Personen zurück, deren Vermögen im Inland (USA) oder Ausland wegen des Verdachts der Terrorfinanzierung eingefroren bzw. beschlagnahmt wurden. Nachdem 2001 und 2002 zunächst vor allem Konten der Taliban und Bin Ladins al-Qa’ida ins Visier der US-Behörden gerieten mit der Folge, dass in zahlreichen Ländern von der Schweiz bis Kuwait oder Indonesien mit mehr oder weniger großem Enthusiasmus

²¹ Details *SPA News Agency*, Riad, 07.05.2010 (Saudi monarch thanks grand mufti on ruling banning financing terror).

entsprechende Konten eingefroren wurden,²² waren es in den Folgejahren neben weiteren als terroristisch eingestuften Gruppen wie der Hamas überwiegend Einzelpersonen. Zuletzt wurden im Juli 2008 die Konten von bekannten Führungskadern der Qa'ida im Islamischen Maghreb wie Ahmed Deghedeh und Abid Hammadou eingefroren. Allerdings gab es immer wieder auch Widerstand: So weigert sich die libanesische Regierung bis heute, US-Forderungen nachzukommen und Konten der Hizbullah zu sperren.

Bilanz der Bekämpfungsmaßnahmen und Perspektiven

Keine Regierung kann es sich erlauben, nichts gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung zu unternehmen. Die in diesem Kontext formulierten Gegenstrategien umfassen klassischerweise den verstärkten Kampf gegen Geldwäsche, die intensivere Kontrolle der internationalen Finanzströme, die internationale Harmonisierung der Finanz- und Fahndungsgesetze und die bessere internationale Zusammenarbeit der Finanzbehörden. In diesem Sinn kam es seit 2001 zu deutlichen Verbesserungen. Allerdings ist angesichts der Eigenheiten der Terrorszene klar, dass die ergriffenen Maßnahmen viel zu grobmaschig und damit viel zu ineffektiv sind, um tatsächlich die Mikrofinanzierung von Terroranschlägen zu verhindern, die kaum mehr als 5.000 USD kosten. Insofern ist der Kampf gegen die Terrorfinanzierung höchstens als „half-successful“ (*Hindustan Times*, 06.09.2007) einzustufen.

Die objektiven Gründe, warum die Terrorfinanzierung schwierig zu erkennen und zu bekämpfen ist,²³ veränderten sich seit 2001 lediglich geringfügig: Nach wie vor sind die terroristischen Netzwerke nicht ausgeleuchtet, ihre Mitglieder nicht identifiziert und folglich der Finanztransfer nur ungenügend zu kontrollieren. Zum anderen sind die globalen Beschaffungsmethoden der geringen Beträge zur Organisation und Ausführung von Terroranschlägen so vielseitig, dass die klassischen Finanzkontrollen trotz aller Optimierung weitgehend ins Leere laufen.

²² In diesem Kontext gab es zahlreiche Einzelmeldungen wie *Financial Times*, 08.04.2002 (Europe freezes terrorist assets worth \$35m). Bis Ende 2003 ließen die USA weltweit 685 Konten sperren.

²³ Vgl. *Christian Science Monitor*, 08.03.2006 (Why terror financing is so tough to track down).

Wenn dennoch insbesondere auf Druck seitens der USA Kontrollmaßnahmen des internationalen Finanzverkehrs durchgesetzt werden,²⁴ dann hat dies weniger mit dem vorgeschobenen Ziel zu tun, Terroranschlägen die finanzielle Grundlage zu entziehen als vielmehr generell die Finanzkontrolle über die internationalen Finanztransaktionen zu erhalten.

Literatur/Websites

Ashour, Omar (2009), *The De-Radicalization of Jihadists. Transforming armed Islamist movements*, London.

Charya, Rabinda (2009), *Targeting terrorist financing: International cooperation and New regimes*, London: Routledge.

Dubitzky, Yves (2008), *Finanzierung des islamistischen Terrorismus*, München: Grin-Verlag.

Ehrenfeld, Rachel (2005), *Funding evil. How terrorism is financed – and how to stop it*, Chicago: Bonus.

FATF-GAFI (2008), *Terrorist financing*. Paris, online: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>>.

FATF-GAFI (2004), *FATF 40 recommendations*, Paris, online: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>>.

Jamwal, N.S. (2002), Hawala – The invisible financing system of terrorism, in: *Strategic Analysis*, Neu Delhi, 26, 2, 2002, 181-198.

Mazumder, Sita (2010), *Das Geschäft mit dem Terror. Wie sich al-Kaida und Co. finanzieren und was ihre Taten kosten*, Zürich: O. Füssli.

Napoleoni, Loretta (2003), *Modern Jihad. Tracing the dollars behind the terror networks*, London: Pluto Press.

Pieth, Mark u.a. (Hrsg.) (2009), *Countering terrorist financing. The practitioner's point of view*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Warde, Ibrahim (2007), *The price of fear. Al-Qaeda and the truth behind the financial war on terror*, London: I.B.Tauris.

<www.un.org/terrorism> (Portal zu allen UN-Terrorismusbekämpfungsaktivitäten).

<www.fatf-fafi.org> (Financial Action Task Force).

<www.c-cft.org> (Consortium for Countering the Financing of Terrorism).

<www.gfip.org> (Global Financial Integrity).

²⁴ Die USA strebten im Rahmen der Terrorismuskontrolle auch den Zugriff auf Daten der per SWIFT-Code getätigten Überweisungen an und setzten noch Ende 2001 entsprechende Kontrollen durch. Nach Widerstand des EU-Parlaments Anfang 2010 wurde im Juli 2010 in einem neuen Abkommen der Zugriff der US-Behörden auf europäische Bankdaten neu geregelt; vgl. *Der Tagesspiegel*, 09.07.2010 (US-Terrorfahnder bekommen Zugriff auf EU-Bankdaten).

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien. Arbeitsschwerpunkte: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, *soft-security-Probleme*.

E-Mail: <mattes@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/mattes>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen von GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ werden unterschiedliche Aspekte der öffentlichen Sicherheit untersucht. Seit 2009 führt Dr. Hanspeter Mattes das Projekt „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien“ durch, in dessen Mittelpunkt der Terrorismus islamistischer Gruppen und die Organisierte Kriminalität stehen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

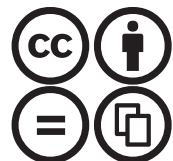
Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Mattes, Hanspeter (2010a), *Der Rat der Arabischen Innenminister – das effizienteste Unterkomitee der Arabischen Liga*, GIGA Focus Nahost, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Mattes, Hanspeter (2010b), *Terrorismusbekämpfung durch die UN: vielfältige Maßnahmen – wenig Erfolg*, GIGA Focus Global, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM