

Jan Bittner / Markus Lederer

## Finanzmärkte und Sicherheit

### Die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus

#### Einleitung

Vor ein paar Jahren konstatierte Eric Helleiner, dass illegale Finanztransaktionen und auch andere sicherheitspolitisch wichtige Themen nicht im Zentrum der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) und der Analyse internationaler Finanzmärkte stehen: *„Despite their increased attention to financial issues, scholars of international political economy (IPE) have been slow to show interest in the study of illicit activity in global finance“* (Helleiner 1999: 53).

Auch sicherheitsrelevante Themen wurden von politischen Ökonomen lange Zeit vernachlässigt. In den letzten Jahren zeigte sich aber ein neuer Trend. Die Erweiterung um neue Akteure und neue Themen sowohl im Bereich der IPÖ als auch im Politikfeld Sicherheit hat zu einem Anwachsen der Schnittmengen der beiden, vormals klar voneinander abgegrenzten Bereiche geführt. Einige Autoren haben bereits in den 1990er Jahren begonnen, die Überschneidungen zu beleuchten (Kirshner 1995; Strange 1998). Bei der nach den Terroranschlägen vom 11.09.2001 begonnenen Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus rückte die Schnittstelle von Sicherheit und Ökonomie ins Zentrum der Analyse. Der folgende Artikel wird versuchen, die sicherheitspolitisch motivierte Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus einer politik-ökonomischen Perspektive zu behandeln. Um dies zu erreichen, beleuchten wir in einem ersten Abschnitt einige sicherheitspolitische Politikfelder, die in letzter Zeit vermehrt aus einer politisch-ökonomischen Perspektive betrachtet wurden und erste Lehren für unser später folgendes Fallbeispiel enthalten. In Abschnitt zwei folgt eine Analyse der bisherigen Erfolge der internationalen Staatengemeinschaft in der Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus. Die These des Artikels ist es, dass eine politisch-ökonomische Analyse des Krieges gegen die Finanzquellen des Terrorismus aufzeigt, dass die von der Staatengemeinschaft verwendeten Strategien nur bedingt erfolgreich sind und wir daher einen genuin politischen Umgang mit

---

\* Jan Bittner, Dipl.-Pol., geb. 1975, Doktorand an der Arbeitsstelle für transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin.

\*\* Dr. Markus Lederer, geb. 1972, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Internationale Politik der Universität Potsdam.

dem Phänomen des Terrorismus sowie den Finanzquellen, aus welchen er gespeist wird, brauchen.

## 1. IPÖ und Sicherheitspolitik – Schnittstellenimpressionen

Warum wurde der Schnittmenge zwischen Sicherheit und Internationaler Politischer Ökonomie Jahrzehnte lang wenig Aufmerksamkeit gewidmet? Neben der funktionalen Arbeitsteilung kann als eine erste Antwort die Dominanz ideologischer Auseinandersetzungen während des Kalten Krieges angeführt werden. So wurden von einigen Schulen ökonomische Parameter zur Erklärung von sicherheitspolitischen Tatbeständen heran gezogen. Insbesondere marxistische Forscher schrieben ökonomischen Faktoren eine hohe Erklärungskraft zu. Diese Schulen konnten sich aber nicht durchsetzen und diskreditierten wegen ihrer oft ideologischen Herangehensweise politik-ökonomische Ansätze. Wirklich prominent wurde daher nur die Warnung, dass erfolgreiche Sicherheitspolitik ein ökonomisches Fundament benötigt (Kennedy 1987).

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind sich Analysen der Internationalen Politischen Ökonomie und der Sicherheitspolitik an mehreren Schnittstellen begegnet. Jede dieser Schnittstellen kann bereits erste Erkenntnisse für den Kampf gegen die Finanzquellen des internationalen Terrorismus liefern. An erster Stelle können hier Analysen der Transnationalen Organisierten Kriminalität (TOK) genannt werden, welche nicht nur die klassische Trennung von „*domestic*“ und „*international*“ in Frage stellen, sondern sich auch weder ganz klar dem Sicherheitsbereich noch dem der Politischen Ökonomie zuordnen lassen (Serrano 2002). Mit am prägnantesten wird der Zusammenhang beim so genannten „*War on Drugs*“, wo ja bereits auf semantischer Ebene eine Verbindung zwischen Krieg und Ökonomie, zumindest im weiteren Sinne, hergestellt wird. Die inhaltliche Schnittstelle wird ebenso deutlich, wenn man betont, dass der gesamte „Kampf“ gegen die Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) als ein zentrales Element immer auch den Versuch mit einschließt, illegale Finanztransaktionen, insbesondere Geldwäsche, zu unterbinden. Die Nähe zum „*Financial War on Terror*“ des internationalen Terrorismus zeigt sich nicht nur in der Rhetorik, sondern auch darin, dass Instrumente und Institutionen, die für die Bekämpfung von Geldwäsche der TOK entwickelt wurden, bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung eine wichtige Rolle spielen. Allerdings haben in letzter Zeit einige Autoren auf erste Erfahrungen aus dem Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung hingewiesen und gefragt, ob das Set von Instrumenten, das gegen die TOK zum Einsatz kam, wirklich lohnend zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden kann. Auch in diesem Aufsatz argumentieren wir, dass Parallelität nur auf instrumenteller Ebene gegeben ist, da sowohl die TOK als auch Terroristen die gleichen Finanzkanäle nutzen. Allerdings besteht ein für die Bekämpfung bedeutender Unterschied in Motivation und Zielsetzung von Kriminellen einer-

seits und Terroristen andererseits. Erstere streben nach Profit und wollen illegale Gelder in den offiziellen Finanzkreislauf einschleusen; letztere hingegen sehen finanzielle Vorteile nur als Mittel zum politischen Zweck Terroranschlag (vgl. auch Kilchling 2001).

Eine weitere Schnittmenge von Wirtschaft und Sicherheit sind *ökonomische Sanktionen* gegen Staaten bzw. deren Repräsentanten, deren Zahl in den 1990er Jahren stark angestiegen ist. Die Überschneidung ergibt sich aus der Tatsache, dass das Oberziel der meisten Embargos nicht im Erreichen eines bestimmten ökonomischen Zustandes liegt, sondern in einer für die Sicherheitspolitik relevanten Veränderung durch wirtschaftlichen Druck im Verhalten des Sanktionierten. Als ein großes Problem hat sich jedoch gezeigt, dass Sanktionen bis weit in die 1990er Jahre hinein primär gegen einen Staat als Ganzes verhängt worden sind und damit die Bevölkerung ins Elend stürzten, ohne dem herrschenden Regime zu schaden (Beispiel Irak). Ferner wurden Sanktionen nur sehr spät gegen einzelne Konfliktparteien verhängt, sodass die vermeintlichen Unruhestifter die gleichen Vor- bzw. Nachteile erlitten wie die ordentliche(re) Gewalt. Dies führte zur Entwicklung der so genannten „*smart sanctions*“, welche nicht die Wirtschaft eines Landes, sondern nur den Reichtum bzw. die ökonomische Entfaltung seiner Repräsentanten bzw. der Unruhestifter treffen sollen. In diesem Zusammenhang wurde auch die These geäußert, dass vor allem Sanktionen, die Finanztransaktionen betreffen, von größerer Effektivität seien. Sanktionen sind daher auch von Bedeutung für den Kampf gegen die Finanzquellen des Terrorismus, denn in beiden Bereichen hat ein Strategiewechsel hin zu einem ganz gezielten Einsatz von bestimmten Instrumentarien stattgefunden, da diejenigen, welche eigentlich geschädigt werden sollen, es sehr effizient schaffen, immer wieder Ausweichrouten oder neue Transfermethoden zu nutzen.

Diese Impressionen zeigen auf, dass Überschneidungen zwischen Sicherheitspolitik und Ökonomie in verschiedenen Politikbereichen prominent vorhanden sind und dass auf eine bereits differenzierte Diskussion zurück gegriffen werden kann.

## **2. Die Bekämpfung der Finanzquellen des globalen Terrorismus**

Zwei Wochen nach den Anschlägen vom 11.09.2001 wandte sich der amerikanische Präsident an seine Landsleute. Er unterstrich, dass der Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus im „*Global War on Terror*“ eine zentrale Bedeutung zukommen sollte, indem er sagte: „*We have also launched a strike against the financial foundation of the global terror network.*“<sup>1</sup> Beobachter benutzen seither den Begriff des „*Financial War on Terror*“ und betonen, drehte man den Terroristen den Geldhahn zu, würde ihnen die ökonomische Grundlage ihres

---

<sup>1</sup> Bush, George W. September 29, 2001: Radio Address of the President to the Nation.

Handels entzogen sein. Dem Kampf gegen die Finanzquellen des Terrorismus wurde dabei geradezu der Status einer Wunderwaffe zugeschrieben, wenngleich Experten aus dem Bereich Innere Sicherheit früh vor übersteigerten Erwartungen warnten (Kilchling 2001). Drei Jahre nach den Anschlägen vom 11.09.2001 fällt die Bilanz dieses Bereichs des Anti-Terror-Kampfes gemischt aus. Nationale Gesetzgebungen wurden weltweit verschärft und eine Vielzahl von internationalen Organisationen beschäftigt sich mit dem Thema. Gelder von Terrororganisationen und ihren Unterstützern wurden eingefroren.

Trotz dieser Fortschritte wird man heute kaum behaupten können, dass es gelungen wäre, Al-Qaida substanziell zu schwächen. So wurden die Gelder zum größten Teil direkt in Folge der Anschläge vom 11.09.2001 beschlagnahmt. Neuere Erfolge sind selten. Darüber hinaus kann nur ein Bruchteil der entdeckten Gelder Al-Qaida zugerechnet werden. Angesichts der geringen Kosten, die Selbstmordanschläge verursachen, scheint Al-Qaida weiter handlungsfähig. Die vom *Council on Foreign Relations* gegründete *Independent Task Force on Terrorist Financing* betont daher in ihrem im Juni 2004 veröffentlichten Bericht: „*Although progress has been made on several important fronts, al-Qaeda and other terrorist organizations, as demonstrated by recent attacks and related investigations, still have ready access to financial resources, and that fact constitutes an ongoing threat to the United States (among other states).*“ (Independent Task Force on Terrorist Financing 2004: 9)

Mit Blick auf dieses ernüchternde Ergebnis ist nach den Ursachen für die relative Erfolglosigkeit des Kampfes gegen die Finanzquellen des Terrorismus zu fragen. In drei Schritten soll dabei vorgegangen werden. Zunächst einmal ist die Frage zu klären, in welchem Maß Al-Qaida auf Finanzquellen zurückgreifen kann. Im Anschluss daran wird eine kurze Auflistung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzquellen helfen, die gewählten strategischen Ansatzpunkte aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage können dann abschließend die Probleme der Bekämpfung der Finanzquellen diskutiert werden. Dabei wird deutlich werden, dass es sich bei der Bekämpfung der Finanzquellen in erster Linie nicht um ein technisches Problem handelt, das mit angepassten Gesetzen der Geldwäschebekämpfung oder einer verschärften Finanzmarktaufsicht zu lösen ist. Denn das Problem besteht nicht so sehr darin, dass ein „unpolitisches“ globales Finanzsystem von Terroristen missbraucht wird. Vielmehr haben unterschiedliche Terrorgruppen in den vergangenen Jahrzehnten ein ganzes System zur Finanzierung ihrer Aktivitäten aufgebaut. Eingebunden in dieses Netz sind islamische Banken, Unternehmen und islamische Wohltätigkeitsorganisationen (Napoleoni 2004).

## 2.1. Al-Qaidas Finanzen

Die Organisationsform von Al-Qaida wird oft mit der eines Netzes verglichen, bei der es ein Zentrum (oder mehrere) gibt, das den organisatorischen Zusammenhalt garantiert, Idee und Ideologie liefert, Ressourcen bereit stellt, und unterschiedliche Terrorzellen, die gesteuert durch das Zentrum unabhängig voneinander handeln. Für die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus ist es wichtig, zwischen den Ressourcen zu unterscheiden, die von der Organisation insgesamt aufgebracht werden müssen, um handlungsfähig zu sein, und den Ressourcen, die einzelne Zellen zur Durchführung von Anschlägen benötigen. Für die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung sind die Übertragungsmechanismen, mit denen Terroristen Geld innerhalb und außerhalb der Organisation übertragen, von besonderem Interesse.

### *Finanzquellen und Finanzbedarf des Netzes*

Die vom amerikanischen Senat eingesetzte unabhängige Kommission zur Untersuchung der Vorgänge um den 11.09.2001, die so genannte *9/11 Commission*, schätzt in ihrem Abschlussbericht, dass das Netz Al-Qaidas in den Jahren vor den Anschlägen einen Finanzierungsbedarf von ca. 30 Millionen US-\$ p.a. hatte. Von diesem Budget wurden vermutlich zwischen 10 und 20 Millionen US-\$ zur Unterstützung an die Taliban gezahlt (National Commission 2004: 171). Lange Zeit galt das Privatvermögen Bin Ladens als Hauptfinanzierungsquelle von Al-Qaida. Hintergrund war die Annahme, dass Bin Laden über ein ererbtes Vermögen von 300 Millionen US-\$ verfüge. Diese Sicht musste auf der Grundlage neuerer Erkenntnisse revidiert werden. Vielmehr gilt mittlerweile als gesichert, dass Bin Laden in der Zeit zwischen 1970 und 1994 (bis zum erzwungenen Verkauf seiner Unternehmensanteile) jährlich zirka 1 Million US-\$ zur Finanzierung seines globalen Dschihad zur Verfügung standen.

Von 1991 bis 1996 hielt sich Bin Laden im Sudan auf und unterhielt auch einige Unternehmen. Als er das Land 1996 verlassen musste und nach Afghanistan floh, wurde er von der sudanesischen Regierung enteignet und musste sich vorläufig auf die Unterstützung durch die Taliban beschränken. Es gelang ihm allerdings, ein Netz von Unterstützern aufzubauen. Bis zu den Anschlägen vom 11.09.2001 finanzierte sich Al-Qaida hauptsächlich über Spenden. Diese kamen zum einen von wohlhabenden Geschäftsleuten aus Saudi-Arabien und den Golfstaaten und wurden von so genannten *financial facilitators* gesammelt und an die Finanzabteilung von Al-Qaida weitergeleitet. Des Weiteren erhielt Al-Qaida Geld von so genannten islamischen Wohltätigkeitsorganisationen. Dabei konnte Al-Qaida zum einen auf sympathisierende Mitarbeiter in großen Organisationen mit geringer interner Kontrolle setzen und zum anderen auf kleine radikale Organisationen mit übereinstimmenden politischen Zielen.

Entgegen zahlreichen Berichten in den Medien und der Fachliteratur konnte die 9/11 Commission folgende Finanzquellen als von Al-Qaida kaum oder gar nicht genutzt ausschließen: Handel mit Drogen oder so genannten Konfliktdiamanten, staatliche Unterstützung und den Insiderhandel an den Finanzmärkten (National Commission 2004: 22). Insbesondere der Punkt Insiderhandel hat immer wieder zu Mutmaßungen geführt, Al-Qaida könne durch den Handel mit Derivaten an den Finanzmärkten aus dem Wissen um bevorstehende Anschläge Kapital schlagen. Umfangreiche Prüfungen von Verdachtsfällen an den amerikanischen Finanzmärkten durch die *Security Exchange Commission (SEC)* haben jedoch zu dem Ergebnis geführt, dass Al-Qaida von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. auch Nazareth 2002). Auch Nachforschungen an den ausländischen Märkten, an denen amerikanische Wertpapiere gehandelt werden, kamen zu diesem Ergebnis.

#### *Finanzquellen einzelner Terrorzellen*

Der Finanzierungsbedarf der Hamburger Zelle um Mohamed Atta und der anderen Entführer vom 11. September 2001 ist im Vergleich zu Al-Qaidas Gesamtbudget deutlich geringer. Die Anschläge, so die Schätzungen unterschiedlicher Fachleute, haben zwischen 400.000 und 500.000 US-\$ gekostet, die Anschläge auf die USS Cole im Oktober 2000 vermutlich nur 50.000 US-\$ (The Economist 2003). Die Mittel hierzu wurden vom Zentrum bereit gestellt.

Zu dem Finanzbedarf der Terrorzelle von Madrid, welche die Anschläge auf die Vorortzüge im März 2004 verübte, liegen keine Schätzungen vor. Experten nehmen an, dass sich die Madrider Zelle im Gegensatz zu den Flugzeugentführern vom 11.09.2001 im Wesentlichen selbst finanzierte. Aufgedeckte Verbindungen zur organisierten Kriminalität des Drogenhandels lassen darauf schließen, dass sich die Zelle, die überwiegend aus marokkanischen Al-Qaida Kämpfern bestand, über den Schmuggel und Verkauf von Haschisch finanzierte (Nowak 2004).

#### *Übertragungssysteme*

Bei der Verteilung von finanziellen Ressourcen innerhalb Al-Qaidas stellen sich für die Terroristen einige Schwierigkeiten. So ist die Sicherheit der Einlagen, die Effizienz der Übermittlung und die Anonymität der an den Transaktionen Beteiligten nicht in gleichem Maße zu gewährleisten. Die Geldströme des Netzes können entweder über das offizielle Bankensystem abgewickelt werden oder durch alternative Übertragungssysteme, wie etwa das System der Hawala. Das offizielle Bankensystem bietet die Vorteile der modernen Bankgeschäfte, ist aber aus Sicht Al-Qaidas mit dem Nachteil verbunden, eine „Papierspur“ zu hinterlassen, die zur Identifizierung von Beteiligten durch Bankenaufsicht und Geheimdienste genutzt werden kann. Außerdem ist es in Gegenden schwacher Staatlichkeit, wie etwa im Sudan, in Somalia oder in Afghanistan, nur sehr einge-

schränkt nutzbar. Nichtsdestotrotz wurden die Gelder zur Unterstützung der Attentäter vom 11.09.2001 fast ausschließlich über das offizielle Bankensystem abgewickelt. Dabei konnte der Drahtzieher der Anschläge Khalid Sheikh Muhammad auf zwei Mittelsmänner in den Vereinigten Arabischen Emiraten zurück greifen, von denen einer zur Tarnung als Computerhändler im Freihandelsgebiet von Dubai arbeitete. Gestückelt und über unterschiedliche Konten bekamen die Attentäter während ihres Aufenthalts in den Vereinigten Staaten die Gelder auf ihre Konten überwiesen (National Commission 2004: 131f.).

Während der Jahre in Afghanistan nutzte Al-Qaida hauptsächlich die Möglichkeiten, die Hawala-Händler boten. Bei Hawala handelt es sich um ein jahrhundertealtes System der Geldübermittlung basierend auf dem Vertrauen zwischen den beteiligten Händlern. Diese nutzen das Prinzip der Zahlungsbilanz, bei dem Buchungen eine Zeit lang vorgenommen werden können, ohne dass Geld physisch zwischen den einzelnen Händlern zirkuliert. Auszahlungen an die Kunden werden nach Übermittlung von vereinbarten Codes geleistet, die per Telefon oder Telefax übertragen werden. Da sie auf diese Weise keine Papierspur hinterlassen, lassen sie sich im Nachhinein und durch Außenstehende nicht nachvollziehen (Maimbo 2003).

## 2.2. Aktivitäten zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung folgt dem gleichen Schema, mit welchem auch schon gegen die TOK vorgegangen wurde: durch Unterbrechung der Finanzströme den Terrorismus bzw. die TOK quasi auszutrocknen. Beide folgen damit im Wesentlichen einer von den Vereinigten Staaten geprägten Strategie (Kilchling 2001: 17). Für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bedeutet dies, dass sowohl Instrumente als auch Institutionen zur Bekämpfung der Finanzquellen zur Verfügung stehen.

Die Finanzaktivitäten von Al-Qaida bieten zwei Ansatzpunkte. Zum einen versuchen Institutionen der Finanzmarktaufsicht die Nutzung des offiziellen Bankensystems einzuschränken und Informationen über Fälle von Missbrauch zu sammeln. Darüber hinaus richten sich Maßnahmen gegen unkontrollierte Hawala-Systeme und versuchen den Gebrauch von Bargeld einzudämmen. Leitmotiv ist hierbei das *Know-your-customer*-Prinzip. Persönliche Daten (Name, Geburtstag, Geburtsort, Wohnort) müssen von Kontoinhabern mit Dokumenten belegt werden. Diese Daten können weltweit abgeglichen werden. Darüber hinaus werden Verfahren zur Meldung von verdächtigen Transaktionen etabliert.<sup>2</sup> Zum anderen versuchen die am Kampf gegen den Terrorismus beteiligten Geheim-

---

<sup>2</sup> Allerdings sind bei diesen Maßnahmen auch eine Reihe von nicht-intendierten Nebeneffekten zu beobachten, die von de Goede (2004) kritisch untersucht werden.

dienste die Finanzquellen von Al-Qaida aufzudecken. Im Zentrum der Bemühungen stehen dabei islamische Wohltätigkeitsorganisationen, die Gelder für Al-Qaida sammeln (Schneckener 2004).

#### *Aktivitäten internationaler Organisationen*

Internationale Organisationen spielen bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung eine wichtige Rolle. Seit den Anschlägen vom 11.09.2001 hat sich die Aktivität der einzelnen Organisationen und die Zusammenarbeit dermaßen erhöht, dass in Ansätzen ein globales Regime zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auszumachen ist.

In vier Resolutionen hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seit 1999 zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung aufgerufen. Mit der ersten der vier Resolutionen (SC/Res 1276) wurde auch der Sanktionsausschuss eingerichtet, der auf VN-Ebene die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus koordiniert.

Im Rahmen der *Financial Action Task Force* (FATF) der OECD einigten sich die Mitgliedsstaaten auf Empfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. In einer Sondersitzung im Oktober 2001 wurden acht *Special Recommendations to Combat Terrorist Financing* (Financial Action Task Force 2001) beschlossen.<sup>3</sup> Eine der FATF-Empfehlungen ist die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, *Financial Intelligence Unites* (FIU) zu schaffen. Diese koordinieren sich in der so genannten EGMONT-Gruppe. In diesem Rahmen kooperieren zurzeit 79 FIUs den Austausch von Informationen, insbesondere was die *Offshore*-Staaten angeht (Bundeskriminalamt 2004: 42).

#### *Aktivitäten auf nationalstaatlicher Ebene*

Neben der internationalen Zusammenarbeit ist die Umsetzung in nationales Recht ein entscheidender Schritt. Im Jahr 2004 hatten alle Mitgliedsstaaten die ersten Berichte an den Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen gesandt. Die mittlerweile 33 Mitglieder der FATF unternehmen auf unterschiedlichen Ebenen Anstrengungen, damit die Empfehlungen der FATF weltweit Anwendung finden. Im Folgenden soll exemplarisch auf den Hauptakteur, die Vereinigten Staaten, eingegangen werden.

Grundlegende Elemente des amerikanischen Vorgehens sind bereits in der vom Präsidenten am 23.09.2001 erlassenen *Executive Order 13224* enthalten. Ziel ist demnach das Identifizieren und Einfrieren von Konten von Personen, die mit Al-Qaida oder den Taliban in Verbindung stehen. In den Vereinigten Staaten

---

<sup>3</sup> Die Nutzung der FATF birgt allerdings die Gefahr, dass der effektive „naming and shaming“-Mechanismus, den die FATF im Bereich der Geldwäsche gegen unkooperative Staaten nutzt, beschädigt wird, wenn er bei Alliierten im Kampf gegen den Terrorismus nicht wie erforderlich zur Anwendung kommt.



wurden somit seit dem 11.09.2001 383 Individuen und Organisationen als Terroristen oder Unterstützer eingestuft und rund 142 Millionen US-\$ an Einlagen sichergestellt (United States Department of Treasury 2004).<sup>4</sup> Zwei islamische Wohltätigkeitsorganisationen mit dem Sitz in Illinois, die *Global Relief Foundation* (GRF) und die *Benevolence International Foundation* (BIF) wurden 2002 als Unterstützer des Terrorismus eingestuft und ihre Guthaben eingefroren.

Auch im *USA Patriot Act* nimmt die Bekämpfung der Finanzquellen einen wichtigen Platz ein (Titel III). Das Gesetz regelt vorrangig den besseren Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden. Außerdem fällt die Zuständigkeit für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung seither dem Finanzministerium zu. Dort wurde im Sommer 2004 eine neue Staatssekretärsstelle geschaffen. Diese Stelle soll alle im Zusammenhang mit dem „*Financial War on Terror*“ verbundenen Aktivitäten bündeln. Zur besseren Koordinierung der Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung und Finanzverbrechen wurde zusätzlich beim *National Security Council* die Abteilung *Policy Coordination Committee on Terrorist Financing* eingerichtet. Diese wird von einem Vertreter des Finanzministeriums, David D. Aufhauser, geleitet. Ebenfalls vertreten sind das *Department of State*, *Department of Justice*, *Department of Homeland Security*, das FBI und die CIA.

In der amerikanischen Strategie hat Saudi-Arabien im Kampf gegen den globalen Terrorismus eine besondere Stellung. Nicht nur kamen elf der 19 Attentäter aus dem Königreich, auch ein Großteil der Finanzquellen wird dort vermutet. Ziel ist es, Saudi-Arabien in multilaterale Strukturen einzubinden und die effektive Durchsetzung beschlossener Standards zu forcieren. Innerhalb wie außerhalb der Vereinigten Staaten wird jedoch immer wieder Kritik an einem maßlos nachgiebigen Umgang mit Saudi-Arabien geäußert. Seit das Land mit den Terroranschlägen im Oktober 2002 und Mai 2003 selber ins Fadenkreuz des globalen Terrorismus geraten ist, hat sich die Bereitschaft, effektiver gegen Terrorismusfinanzierung vorzugehen, erhöht. Die *9/11 Commission* schreibt in ihrem Bericht dazu: „*The Saudi government turned a blind eye to the financing of al Qaeda by prominent religious and business leaders and organizations, at least before 9/11, and the Saudis did not begin to crack down hard on al Qaeda financing in the Kingdom until after the May 2003 al Qaeda attacks in Riyadh.*“ (National Commission 2004: 24).

Im Jahr 2003 wurden die traditionellen Bargeldsammlungen in Moscheen verboten, wobei nach wie vor unklar bleibt, inwieweit dieses Verbot auch durchgesetzt wird. 2003 wurde zwischen den Vereinigten Staaten und Saudi-Arabien eine *Joint Task Force* vereinbart, die eine bessere Zusammenarbeit zwischen

---

<sup>4</sup> Im Vergleich dazu wurden in Deutschland auf Grundlage der 2002 beschlossenen Gesetze bis April 2003 zehn Konten im Wert von 4.935 € eingefroren (Bundeskriminalamt 2004).

den Behörden ermöglichen soll. Außerdem wurde ein Institut gegründet, welches die Arbeit von saudischen Wohltätigkeitsstiftungen im Ausland beobachten soll (Black 2004).

### 2.3. Strategische Ziele und vorläufige Ergebnisse

Grundsätzlich kann zwischen zwei Ansätzen in der Bekämpfung der Finanzquellen des internationalen Terrorismus unterschieden werden. Ein erster Ansatz folgt der Idee, das Terrornetz finanziell auszutrocknen, und versucht, dieses Ziel durch verschärfte Gesetze und internationale Zusammenarbeit zu erreichen. Ein zweiter Ansatz zielt eher auf das Aufdecken der Papierspur, um so beteiligte Personen zu identifizieren und Informationen über die Organisationsstruktur von Al-Qaida zu erhalten.

#### *Ansatz 1: Über verschärfte Gesetze Al-Qaida austrocknen*

Bis Mitte 2003 wurden weltweit Gelder in Höhe von fast 200 Millionen US-\$ eingefroren oder beschlagnahmt. Das Weiße Haus verkündete daher im September 2003: „*Since September 11, 2001, 209 of the 212 countries and jurisdictions in the world have expressed their support for the financial war on terror; 173 countries have issued orders to freeze the assets of terrorists; terror networks have lost access to nearly \$200 million, which have been frozen or seized in more than 1,400 terrorist-related accounts around the world; of that total, over \$73 million has been seized or frozen due to the efforts of the United States. Over 100 countries have introduced new terrorist-related legislation, and 84 countries have established Financial Intelligence Units.*” (The White House 2003). Allerdings verschweigt der Report, dass die Vereinigten Staaten bis Juli 2003 nur 719.832 US-\$ an mutmaßlichen Al-Qaida-Geldern beschlagnahmen konnten, wie ein Bericht der GAO im November 2003 zeigte (United States General Accounting Office 2003). Im Juli 2004 meldet die *New York Times*, dass es das amerikanische Finanzministerium ablehnt, aktuelle Zahlen zu veröffentlichen (The Associated Press 2004). Darüber hinaus wurde der Großteil dieser Summe direkt nach den Anschlägen vom 11.09.2001 entdeckt, und neuere Erfolge sind kaum auszumachen. Diese Zahlen zeigen, dass der Versuch, Al-Qaida finanziell auszutrocknen, wenig realistisch ist. Eine Einschätzung, die von der *9/11 Commission* geteilt wird: „*Despite the apparent reduction in its overall funding, al Qaeda continues to fund terrorist operations with relative ease. The amounts of money required for most operations are small, and al Qaeda can apparently still draw on hard-core donors who knowingly fund it and sympathizers who divert charitable donations to it. [...] Moreover, there is evidence that donations increased substantially after the United States attacked al Qaeda in Afghanistan, suggesting considerable anti-U.S. sentiment among the donors.*” (National Commission 2004: 22).

Die niedrigen Kosten für Selbstmordanschläge, selbst für Anschläge mit dem Ausmaß des 11.09.2001, werfen für die Bekämpfung der Finanztransfers der Terroristen ein weiteres Problem auf. Das Geld, mit dem die Flugzeugentführer während ihres monatelangen Aufenthalts in den Vereinigten Staaten versorgt wurden, konnte von Mittelsmännern Al-Qaidas über das offizielle Bankensystem überwiesen werden. Die Attentäter erhielten das Geld direkt auf ihre Konten, die sie bei amerikanischen Banken eingerichtet hatten, und nicht eine Überweisung wurde von den Banken als verdächtig gemeldet. Die Beträge waren gering, wurden aufgeteilt und über unterschiedliche Kanäle überwiesen. „*The existing mechanisms to prevent abuse of the financial system did not fail. They were never designed to detect or disrupt transactions of the type that financed 9/11.*“ (National Commission 2004: 131).

Auch die Gesetze, die seit den Anschlägen erlassen oder novelliert wurden, würden kaum dazu beitragen, diese Art von terroristischen Geldströmen zu entdecken. Es wird deutlich, dass der hier beschriebene Ansatz ein technischer ist, der versucht, die bereits aus der Geldwäschebekämpfung bestehenden Instrumente zur Anwendung zu bringen. Angesichts immer neuerer Vorschläge zur Verschärfung von Gesetzgebung und Aufsicht im Bankensektor scheint es notwendig, dies noch einmal ausdrücklich zu betonen. Die mäßigen Erfolge sind weniger in der Schwäche der Gesetzgebung begründet, sondern vielmehr in der Komplexität der Materie. Zum einen sind die Beträge zu gering, um aufgedeckt zu werden, und zum anderen bestehen alternativen Übertragungsmechanismen, auf die Terrororganisationen ausweichen können.

### *Ansatz 2: Aufspüren der Strukturen und des unterstützenden Umfelds*

Erfolg versprechender im Kampf gegen den globalen Terrorismus scheint dagegen der zweite Ansatz, der bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verfolgt wird: der kriminalstrategische Ansatz. Dabei geht es um die Rückverfolgung der so genannten Papierspuren, um die an den Straftaten beteiligten Personen aufzuspüren. Dieser Ansatz hat beim Identifizieren der Strukturen von Al-Qaida und des unterstützenden Umfelds (Kilchling 2001: 18) bereits in den vergangenen Jahren Ergebnisse gezeitigt. So war es möglich, die Geldströme, welche die Flugzeugentführer mit der Al-Qaida-Zentrale verbanden, zu rekonstruieren. Diese Art von Erkenntnissen spielt in der Geheimdienstarbeit gegen Al-Qaida eine wichtige Rolle. Allerdings ist ihr publizistischer Nutzen weniger groß als die Wasserstandsmeldungen von immer größeren Summen eingefrorener Terrorgelder. Daher wird dieser Aspekt der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in den Medien, aber auch in der Fachliteratur oft weniger beachtet.

Eine Ausnahme stellt die Diskussion über die so genannten islamischen Wohltätigkeitsorganisationen oder *Charities* dar. Durch die öffentliche Beachtung, die der Kampf gegen die Finanzquellen des Terrorismus erfährt, sind auch die oft dubiosen und manchmal sogar kriminellen Tätigkeiten dieser Organisa-

tionen ins Blickfeld der Öffentlichkeit und der Politik geraten. Drei Arten von islamischen Wohltätigkeitsorganisationen können dabei aus Sicht der Terrorismusbekämpfung als problematisch gelten:

1. große international tätige Organisationen mit nur geringer interner Kontrolle. Korrupte bzw. kriminelle Mitarbeiter haben hier Möglichkeiten, Geld zu veruntreuen und zur Unterstützung von terroristischen Gruppen zu missbrauchen.
2. Organisationen, die sich nur zur Tarnung als Wohltätigkeitsorganisationen ausgeben. Oft werden diese Organisationen mit dem alleinigen Ziel gegründet, finanzielle Unterstützung für Terrorgruppen oder für andere Dschihad-Kämpfer bereitzustellen.
3. Organisationen, die den Terrorismus nicht finanziell, sondern ideell unterstützen. Während in den westlichen Staaten strafrechtliche Maßnahmen gegen die ersten zwei Arten von Organisationen bereits auf vielfache Weise ergriffen wurden, sind Maßnahmen gegen die dritte Art von Organisationen wesentlich schwieriger. Die Auseinandersetzung mit den radikalislamischen Zielen dieser Organisationen hat erst begonnen. Sie ist jedoch für einen erfolgreichen Kampf gegen den Terrorismus von großer Bedeutung, weil diese Organisationen oft die ideologische Unterfütterung für den Terrorismus und seine Unterstützung darstellen.

Im Zuge dieser Auseinandersetzung mit radikalen islamischen Organisationen rückte auch Saudi-Arabien wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Dieses Mal nicht als Herkunftsland von elf der 19 Attentäter. Vielmehr wird bei genauer Betrachtung ein Zusammenhang deutlich zwischen dem radikalen Islam, den viele der im Ausland tätigen islamischen Wohltätigkeitsorganisationen vertreten, und dem Wahhabismus, der in Saudi-Arabien offizielle Staatsideologie ist. Die Kritik, welche die *9/11 Commission* an der Kooperationsbereitschaft Saudi-Arabiens äußert, ist deutlich. Nicht die Anschläge vom 11.09.2001 und der in der Folgezeit gestiegene Druck seitens der Vereinigten Staaten haben in Saudi-Arabien zu einem Kurswechsel bei der Bekämpfung des globalen Terrorismus geführt. Vielmehr ist ein solcher Kurswechsel erst seit der eigenen Betroffenheit durch Terroranschläge zu beobachten (National Commission 2004: 24). Eine Auseinandersetzung mit den ideellen und ideologischen Dispositionen zentraler Partner im Kampf gegen den globalen Terrorismus scheint wiederum eine wichtige Erfolgsbedingung auch für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu sein.

## Fazit

Es scheint, als erleide der „*Financial War on Terror*“ ein ganz ähnliches Schicksal wie der amerikanische „*War on Drugs*“ in den 1980er Jahren: Auf der rhetorischen Ebene wird der Eindruck erweckt, durch Gesetze, institutionelle Refor-

men und einige spektakuläre Erfolge das Problem nicht nur abzumildern, sondern in Gänze zu lösen. Im Laufe der Zeit wird jedoch deutlich, dass keine Strategie zu einer grundsätzlichen Lösung führt. Der Misserfolg wird häufig als „Politikversagen“ diskutiert, ist aber eher mit Ausmaß und Komplexität des Problems zu erklären.

Die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus ist nur scheinbar ein Thema, das eindeutig in den Bereich Geldwäschebekämpfung und Finanzmarktregulierung fällt. Zunehmend wird deutlich, dass sie als ein Bestandteil der globalen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus zu begreifen ist. So wichtig schärfere Geldwäschegesetze und eine verbesserte Zusammenarbeit der Bankenaufsichten sind, die Bekämpfung der Terrorfinanzierung wird nicht umhin kommen, sich politisch mit beteiligten Staaten und ihren ideologischen Dispositionen auseinander zu setzen. Im Falle von Saudi-Arabien etwa hat diese Auseinandersetzung erst begonnen.

## Literaturverzeichnis

- Associated Press 2004: U.S. Cites Progress Against Terror Funds. New York Times, July 26. <http://www.nytimes.com/aponline/national/AP-Terrorism-Money-Trail.html?pagewanted=print&position> (Abgerufen am 27.07.2004).
- Black, Cofer 2004: Saudi Arabia and the Fight Against Terrorist Financing. S. o. t. M. E. a. C. A. Testimony before the House Committee on International Relations. Washington D.C. U.S. Department of State, March 24. <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2004/30740pf.htm> (Abgerufen am 25.03.2004).
- Bundeskriminalamt. Zentralstelle für Verdachtsanzeigen 2004: Jahresbericht 2003. Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland. Wiesbaden, 50. [http://www.bka.de/profil/zentralstellen/fiu/fiu\\_jahresbericht\\_2003.pdf](http://www.bka.de/profil/zentralstellen/fiu/fiu_jahresbericht_2003.pdf) (Abgerufen am 25.08.2004).
- Bush, George W. 2001: Radio Address of the President to the Nation The White House. September 29, 2001. Available from (Abgerufen am 20.10.2003).
- Financial Action Task Force 2001: Special Recommendations on Terrorist Financing. [http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm) (Abgerufen am 30.01.2006)
- Goede, Marieke de 2004: The Risk of Terrorist Financing: Politics and Prediction in the War on Terrorist Finance – Draft Paper. Paper read at Constructing World Orders Conference, September 9–11, at Den Haag. <http://www.sgir.org/conference2004/papers/de%20Goede%20-%20The%20Risk%20of%20Terrorist%20Financing.pdf> (Abgerufen am 19.08.2004).
- Helleiner, Eric 1999: State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance. In: Richard Friman/Peter Andreas (Eds.): The Illicit Economy and State Power. Rowman & Littlefield, Lanham, p. 53-90.
- Independent Task Force on Terrorist Financing 2004: Update on the Global Campaign Against Terrorism Financing. Council on Foreign Relations. New York, 50.
- Kennedy, Paul 1987: The Rise and Fall of the Great Powers. Random House, New York.
- Kilchling, Michael 2001: Eine Zauberformel, die den Terrorismus bannt? Max Planck Forschung (4), S. 17-20. [http://www.mpg.de/pdf/mpf01\\_4/mpf01\\_4\\_016\\_020.pdf](http://www.mpg.de/pdf/mpf01_4/mpf01_4_016_020.pdf) (Abgerufen am 30.01.2005)

- Kirshner, Jonathan 1995: *Currency and Coercion. The Political Economy of International Monetary Power*. Princeton University Press, Princeton.
- Maimbo, Samuel Munzele 2003: *The Money Exchange Dealers of Kabul. A Study of the Hawala System in Afghanistan*. World Bank. Washington D.C.
- Napoleoni, Loretta 2004: *Die Ökonomie des Terrors. Auf den Spuren der Dollars hinter dem Terrorismus*. Verlag Antje Kunstmann, München.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: *The 9/11 Commission Report*. Washington DC, 585. <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (Abgerufen am 26.07.2004).
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission*. Washington DC, 152. [http://www.9-11commission.gov/report/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911_TerrFin_Monograph.pdf) (Abgerufen am 23.08. 2004).
- Nazareth, Annette L. 2002: *The Financial Aspects of the War on Terrorism and the Implementation of the International Money Laundering Abatement and Financial Anti-Terrorism Act of 2001*. Testimony before the Committee On Banking, Housing and Urban Affairs. United States Senate. Washington D.C., <http://www.sec.gov/news/testimony/012902tsaln.htm> (Abgerufen am 09.09.2004).
- Nowak, Nikolaus 2004: *Anschlag von Madrid durch Drogenverkauf finanziert*. Die Welt, 5. Mai. <http://www.welt.de/data/2004/05/05/273434.html?prx=1> (Abgerufen am 05.05.2004).
- Schneckener, Ulrich 2004: *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*. SWP. Berlin.
- Serrano, Mónica 2002: *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?* In: Mats Berdal/Mónica Serrano: *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?* Boulder: Lynne, S.13-36
- Strange, Susan 1998: *Mad Money*. Manchester University Press, Manchester.
- The Associated Press 2004: *U.S. Cites Progress Against Terror Funds*. The New York Times, July 26 2004. <http://www.nytimes.com/aponline/national/AP-Terrorism-Money-Trail.html?pagewanted=print&position=> (Abgerufen am 27.07.2004)
- The Economist 2003: *Terrorist financing: Al-Qaeda operations are rather cheap*. The Economist, October 2.
- The White House 2003: *Progress Report on the Global War on Terror*. Washington D.C., 24. [http://www.whitehouse.gov/homeland/progress/progress\\_report\\_0903.pdf](http://www.whitehouse.gov/homeland/progress/progress_report_0903.pdf) (Abgerufen am 25.08.2004).
- United States Department of the Treasury July 22 2004 2004: *Secretary Snow Applauds Confirmation of Officials to Fight War on Terrorist Finance*. Available from (Abgerufen am 30.07.2004).
- United States General Accounting Office 2003: *Terrorist Financing. U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms*. United States General Accounting Office. Washington D.C.