

Zur Wirksamkeit von Finanzsanktionen als Instrument im Kampf gegen den Terrorismus

von Michael Brzoska

Zusammenfassung: Bereits vor dem 11. September 2001 wurde damit begonnen, Finanzmittel als Instrument im Kampf gegen den Terrorismus einzusetzen. Danach wurden sie zumindest zeitweilig als besonders effektiv angesehen, um den Aktionsradius transnationaler terroristischer Gruppen einzuschränken. Allerdings gibt es wenig fundierte Untersuchungen der Wirksamkeit der gegen den Terrorismus eingesetzten Instrumente wie das Einfrieren von Aktiva und die Erhöhung der Transparenz internationaler Finanztransaktionen. Ein wesentlicher Grund dafür sind der Mangel an belastbaren Daten, ein anderer die grundsätzlichen Probleme der Untersuchung der kausalen Wirkung von begrenzten Politikmaßnahmen. In diesem Beitrag wird zunächst, als Grundlage für intendierte Wirkungen, die Umsetzung von Maßnahmen gegen Terrorfinanzierung (Einfrieren von Finanzaktiva, Erhöhung der Transparenz, weltweite Umsetzung der Maßnahmen) betrachtet. Danach werden vorliegende Informationen und Daten über terroristische Anschläge auf Hinweise auf die Wirkung von Finanzsanktionen, einschließlich von Substitutionseffekten, untersucht. Die belegbare Effektivität von Finanzsanktionen wird allerdings durch hohe indirekte Kosten nichtintendierter Nebenwirkungen hingegen relativiert.

Summary: Already before September 11, 2001, financial measures were used as instruments of counterterrorism. After that, they were seen, at least for some time, as particularly effective in limiting the activities of transnational terrorist groups. Unfortunately, there is little well-grounded research on the effectiveness of financial sanctions, including the freezing of financial assets and the increase on transparency of international financial transactions. A main reason is the lack of reliable data, another are the fundamental problems of investigating the causal links of limited policy measures. This contribution begins with a brief assessment of the implementation of major common measures against terrorist financing (freezing of assets, increased transparency over financial transactions, worldwide acceptance of measures). In the following sections, the available information and data of terrorist incidences is analyzed. Effect of financial sanctions can be demonstrated. However, the data also indicates substitution effects. Furthermore, the efficiency of demonstrable direct effects of financial sanctions is called into question by high indirect costs of unintentional effects.

1 Zum Hintergrund

Bereits vor dem 11. September 2001 begannen einzelne Staaten und internationale Organisationen wie die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen (VN) den Zugriff auf Finanzmittel als Instrument im Kampf gegen den Terrorismus einzusetzen. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center wurde die Verhinderung von „Terrorfinanzierung“

JEL Classifications: F51, F33, G38
Keywords: Terrorism, sanctions, financial assets

von der US-amerikanischen Regierung zu einem der zentralen Mittel erklärt, um zukünftige Anschläge zu verhindern. So heißt es in einer Stellungnahme aus dem Weißen Haus in Washington fünf Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001:

„Wir führen die aggressive globale Kampagne zur Unterbrechung der Finanzierung von Terroristen fort, die es schwieriger, kostspieliger und riskanter für Al Kaida und andere terroristische Gruppen macht, sich Geld zu beschaffen und weltweit zu transferieren“ (White House 2006).

Aber sind die ergriffenen Maßnahmen wirklich in dieser Weise wirksam? Lässt sich mit ihnen der Aktionsradius von Personen und Gruppen, die Terrormaßnahmen durchführen, tatsächlich einschränken? Welche Nebenwirkungen haben sich eingestellt, bei wem haben sie zu welchen Kosten geführt?

Fragen nach Effektivität und Effizienz der Maßnahmen gegen Terrorfinanzierung, die hier unter dem Begriff Finanzsanktionen zusammengefasst werden, sind Gegenstand sowohl politischer Diskussionen als auch – einer kleinen Zahl – wissenschaftlicher Untersuchungen (Ross, Greeberg und Will 2004, Naylor 2006, Schneider, Dreer und Riegler 2006, Warde 2007, Cortright und Lopez 2007, Giraldo und Trikunas 2007a, Costigan and Gold 2007, Biersteker und Eckert 2008). Allerdings leiden alle ernsthaften Auseinandersetzungen an einem erheblichen Mangel an belastbaren Daten – vieles ist Spekulation oder kommt aus nicht nachprüfbaren Quellen. Dies begrenzt die Belastbarkeit vieler Aussagen auch in diesem Beitrag.

2 Die Finanzierung von Terrorismus¹

Die Methoden zur Finanzierung terroristischer Taten und terroristischer Organisationen sind äußerst vielfältig. Sie reichen von Kreditkartenfälschung bis zur Unterstützung durch gemeinnützige Organisationen (siehe Tabelle 1).

Einzelne Taten erfordern in der Regel geringe Finanzierungsbeiträge. Die Anschläge vom 11. September 2001, deren Vorbereitung und Durchführung weniger als eine halbe Million US-Dollar kosteten, gelten als die bisher teuerste terroristische Tat. Weitaus höher allerdings sind die Kosten der Unterhaltung einer terroristischen Organisation über eine längere Zeit. Nach einer Schätzung von Acharya (2009: 289) machen für eine typische terroristische Gruppe Operationen nur etwa zehn Prozent der gesamten Kosten aus, mit großen Unterschieden zwischen Organisationen wie Al Kaida und „selbstgewachsenen“ Terroristen, wie diejenigen, die den Anschlag in London im Juli 2006 durchführten.

Die Finanzierung des internationalen Terrorismus hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und einer Verschärfung der westlichen Politik gegen „Sponsoren des Terrorismus“ sprudelt diese Finanzierungsquelle, die früher für viele Gruppen die wichtigste war, heute deutlich weniger (Giraldo und Trinkuras 2007: 8–12). Aber immer noch gibt es Organisationen, für die die externe staatliche Unterstüt-

¹ Die Bezeichnung von Personen und Gruppen als terroristisch in diesem Beitrag folgt den Bezeichnungen durch die Vereinten Nationen und/oder einzelnen jeweils benannten Mitgliedsstaaten. Das bedeutet nicht, dass sich der Verfasser dieses Beitrages dieser Sichtweise in jedem Fall anschließt.

Tabelle 1

Direkte Kosten terroristischer Taten und Finanzierungsquellen

Ort	Jahr	Geschätzte Kosten in Euro		Finanzierungsquellen
Nairobi, Daressalam	1998	50 000	Haus, Fahrzeuge, Sprengstoff, Lebenshaltungskosten	Extern finanziert durch Al Kaida, Transfer durch Kurier
New York, Washington	(9/11) 2001	300 000–370 000	Flugausbildung, Mieten, Reise, Lebenshaltungskosten	Extern finanziert durch Al Kaida, Drahttransfer aus Dubai
Bali	2002	50 000	Sprengstoff, Lebenshaltungskosten	Selbst und extern finanziert durch Al Kaida, Transfer durch Kurier
Casablanca	2003	4 000	Taxis, Lebenshaltungskosten	Selbst finanziert
Istanbul	2003	30 000	Fahrzeuge, Sprengstoff, Lebenshaltungskosten	Selbst finanziert (kriminell)
Jakarta	2003	30 000	Fahrzeuge, Reisen, Sprengstoff, Lebenshaltungskosten	Selbst finanziert (Bankraub)
Madrid	(11/3) 2004	10 000	Miete, Sprengstoff, Telefone	Selbst finanziert, Drogenhandel
London	(7/7) 2005	12 000	Reisen, Sprengstoff	Selbst finanziert, Kredit
Köln (fehlgeschlagen)	2006	500	Reise, Komponenten	Selbst finanziert
Istanbul	2008	10 000	Sprengstoff, Reisen	Selbst und extern finanziert durch Geldboten

Quellen: FATF (2008), Archiv Autor.

zung von großer Bedeutung ist, etwa die von westlichen Staaten als Terrororganisation angesehene Hamas (Gunning 2008).

Die Veränderungen in der politischen Großlandschaft, die Erweiterung des Kampfes einiger der Mujaheddin über Afghanistan hinaus auf die ganze Welt und die Erleichterung von wirtschaftlichen grenzüberschreitenden Transaktionen im Rahmen der Globalisierung führten in den 90er Jahren zu einer wachsenden Bedeutung transnationaler Finanzierung. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand dabei Osama bin Laden, der in den 80er Jahren den Transfer saudischer Gelder nach Afghanistan organisiert hatte und in den 90er Jahren mit Al Kaida ein Terrornetzwerk aufbaute, das Anschläge in vielen Teilen der Welt plante und (mit-)finanzierte (Wright 2006, Gunaratna 2008).

3 Finanzsanktionen als Instrument

Schon seit den 70er Jahren verfügt die US-Regierung über rechtliche Instrumente, um Konten von Staaten und Organisationen, die sie als „Sponsoren des Terrorismus“ gebannt hat, bei US-Banken zu sperren und ihnen die Verfügungsmacht über andere Finanzaktiva zu nehmen (häufig auch als „einfrieren“ bezeichnet). In der Mitte der 90er Jahre wurden neue Vorschriften erlassen, die auch die Möglichkeit des Einfrierens von Finanzaktiva von Personen erlaubten. Nach den Anschlägen gegen US-Botschaften 1998 in Ostafrika wurden diese Bestimmungen deutlich ausgeweitet und, nach dem 11. September 2001, mit dem PATRIOT-Act auch auf Finanzaktiva ausgedehnt, die sich außerhalb der USA befinden. Parallel dazu wurden den Strafverfolgungsbehörden weitreichende Rechte ein-

geräumt. Banken und Finanzdienstleister wurden verpflichtet, verdächtige Transaktionen an die US-Behörden zu melden.

Die USA drängten auch andere Regierungen, Maßnahmen gegen Terrorfinanzierung zu ergreifen. Sie hatten rasch Erfolg, bei einzelnen Staaten wie auch bei den Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) verabschiedete im Oktober 1999 die Resolution 1267 des VN-Sicherheitsrates unter Kapitel 7 und damit für alle Staaten verbindlich, mandatiert, alle Finanzaktiva von Al Kaida und den sie unterstützenden Taliban weltweit einzufrieren. Ein Sanktionskomitee wurde eingesetzt, das begann, entsprechende Namen von Personen und Institutionen auf eine Liste zu setzen. Das „1267“-Sanktionskomitee hat seit 1999 die Liste der gebannten Personen und Organisationen stark ausgeweitet. Mitte 2009 umfasste sie knapp 500 Einträge.

Kurz nach der Verabschiedung der Resolution 1267 wurde in der VN-Vollversammlung das *Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* verabschiedet. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, Aktivitäten zur Unterstützung der Finanzierung von Terrorismus unter Strafe zu stellen. Deutschland war einer der ersten Unterzeichner des Abkommens, das 2002 in Kraft trat.

Unmittelbar nach dem 11. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1373, mit der die Mitgliedsstaaten unter Verweis auf Kapitel 7 der VN-Charta verpflichtet werden, gegen die Finanzierung von terroristischen Aktivitäten vorzugehen. In Resolution 1373 werden anders als in der Resolution 1267 keine Gruppen oder Personen benannt, gegen die Maßnahmen ergriffen werden sollen, dies bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Die Resolution enthält Vorschriften zur Umsetzung, die Regelungen des *Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* rechtlich verbindlich machten, bevor dies aufgrund einer ausreichenden Zahl von Ratifizierungen in Kraft trat.²

Mit der zunehmenden Erweiterung des Spektrums der Maßnahmen wurden Überschneidungen mit zwischenstaatlichen Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere der Geldwäsche, deutlicher. Seit dem Ende der 80er Jahre sind eine Reihe von informellen und formellen Institutionen mit dem Ziel gegründet worden, um durch mehr Transparenz über die Herkunft und den Transfer von Finanzaktiva die organisierte Kriminalität zu bekämpfen (Reuter und Truman 2006, FATF 2008). Wesentliche Elemente waren dabei die Entwicklung von Standards für das Verhalten von Finanzinstitutionen, die Überprüfung der Umsetzung dieser Maßnahmen und die Identifizierung von Staaten, die diese Standards nicht durchsetzen durch die Financial Action Task Force (FATF) der G-7, die später als zwischenstaatliche Organisation unter das Dach der OECD geführt wurde³. Der Fokus der Aktivitäten der FATF im Bereich des Terrorismus lag dabei auf der Entwicklung von Standards für die Meldung verdächtiger Transaktionen an staatliche Behörden, für Drahtüberweisungen und informelle Überweisungssysteme. Die FATF weitet ihre Bemühungen um Standardisierung und bessere Implementierung vereinbarter

² Es ist unter Völkerrechtlern höchst umstritten, ob diese Art von Weltgesetzgebung durch den Sicherheitsrat mit dem Geist und dem Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen vereinbar ist. Siehe z. B. Talmon (2005).

³ Die Mitgliedschaft in der FATF ist zwar weitgehend auf OECD Mitgliedsstaaten beschränkt, über Assoziierte Organisationen und FATF Style Regional Bodies sind jedoch mehr als 170 „Jurisdiktionen“ an den Aktivitäten beteiligt, siehe www.fatf-gafi.org

Regelungen ständig auf neue Bereiche aus, z. B. die Aktiva gemeinnütziger Organisationen oder Glücksspiel.

4 Wirkungsmessung

Schätzungen oder gar Messungen des Erfolgs der genannten Maßnahmen sind rar. Ein Grund dafür sind die bereits genannten Daten- und Informationsprobleme, ein anderer die grundsätzlichen Probleme der Untersuchung der kausalen Wirkung von begrenzten Politikmaßnahmen. Bei der Frage nach der Wirkung von Finanzsanktionen interessiert zwar letztlich vor allem, ob damit terroristische Anschläge verhindert und deren Intensität vermindert werden kann, aber Finanzsanktionen allein daran zu messen, würde der Vielschichtigkeit des Phänomens Terrorismus nicht gerecht (Biersteker, Romaniuk und Eckert 2008).

Als weitere Ziele – neben dem Oberziel der Verhinderung und Verminderung der Intensität terroristischer Anschläge – lassen sich aus einschlägigen Dokumenten weitere Ziele herauslesen:

- a) Einfrieren von Finanzaktiva gebannter Individuen und Gruppen, um deren Handlungsspielräume einzuengen;
- b) Erhöhung der Transparenz internationaler Finanztransfers, um möglicherweise präventiv terroristische Taten zu verhindern, Attentäter aufzuspüren und Personen und Gruppen von terroristischen Taten abschrecken zu können;
- c) weltweite Umsetzung der Regelungen zum Einfrieren von Finanzaktiva und der Transparenz auf dem in der FATF vereinbarten Niveau.

Die Erkenntnisse der allgemeinen Forschung zur Wirkung internationaler Sanktionen und ähnlicher international vereinbarter Maßnahmen (Brzoska 2008) legen es nahe, vier Kriterien zur Messung des Grades der Erreichung der intendierten Ziele zu unterscheiden:

1. Die Umsetzung vereinbarter Maßnahmen („Output“). Nur dies liegt vollständig im Behalten derjenigen, die sich zu den Zielen der Maßnahmen bekannt haben. Die Verabschiedung einschlägiger Vorschriften und deren Umsetzung sind nicht hinreichend zur Erreichung der Ziele, sind aber Grundvoraussetzung dafür, dass die ergriffene Maßnahme Wirkung in Richtung auf die intendierten Ziele entfalten kann.
2. Verhaltensänderungen bei den gebannten Personen und Organisationen, insbesondere ein Abnahme der Zahl und Intensität terroristischer Taten („Impact“).
3. Abschreckung anderer Personen und Organisationen, die möglicherweise, ohne die ergriffenen Maßnahmen, terroristische Taten durchgeführt hätten.
4. Nebenwirkungen, Kosten und Effizienz zur umfassenden Abschätzung der Sinnhaftigkeit einer Maßnahme in einer Gesamtperspektive politischer Ziele, auch im Vergleich mit anderen möglichen Maßnahmen.

5 Output – Zur Umsetzung von Maßnahmen gegen Terrorfinanzierung

Die Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen ist nach intensivem Beginn unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nur noch relativ langsam vorangekommen:

- *Einfrieren von Finanzaktiva.* Verlässliche Zahlen über den Umfang eingefrorener Finanzaktiva von Personen und Organisationen, die von Staaten als terroristisch gebannt worden sind, sind nur für wenige Staaten verfügbar. So sind Angaben zum Gesamtumfang umstritten beziehungsweise Schätzungen auch davon abhängig, welche Organisationen als terroristisch bezeichnet werden. Die Größenordnung der verfügbaren Zahlen liegt im kleinen dreistelligen Millionenbereich, je nach Angaben zwischen etwas unter 100 Millionen und 200 Millionen US-Dollar. Die weltweit größten beschlagnahmten Summen werden Al Kaida und den Taliban zugerechnet. Unter der Resolution 1267 waren bis Ende 2006 fast 100 Millionen US-Dollar eingefroren. Seitdem ist ein Teil der Aktiva allerdings an die Regierung in Afghanistan abgetreten worden (Zarate 2003, Biersteker, Romaniuk und Eckert 2008: 245). Die verfügbaren Angaben über eingefrorene Finanzaktiva liegen deutlich unter den, allerdings sehr groben und stark voneinander abweichenden, Schätzungen über das Vermögen der genannten Organisation (Napoleoni 2007, Schneider 2008, Tupman 2009).
- *Erhöhung der Transparenz.* In den Ländern, die die Standards der FATF durchsetzen, werden internationale Transaktionen einschließlich Drahtüberweisungen und grenzüberschreitende Bargeldmitnahmen bereits ab relativ geringen Summen auf Plausibilität geprüft, „verdächtige“ Transaktionen an zuständige Behörden gemeldet und die Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen, die als „besonders anfällig“⁴ für die Finanzierung von Terrorismus gelten, genauer überprüft. Missachtung der Meldepflicht ist unter Strafe gestellt.

Ein besonderer Aspekt der Bemühungen um höhere Transparenz stellen informelle Transfersysteme, wie das in arabischen Ländern verbreitete Hawala⁵, dar. Während in den meisten Industrieländern gewerbsmäßiger informeller Geldtransfer schon seit langem genehmigungspflichtig ist, hatten zum Beispiel im arabischen Raum bis 2002 nur die Vereinigten Arabischen Emirate informelle Finanztransaktionen in ihrem Regelsystem erfasst. Seitdem haben eine große Zahl von Staaten, in denen informelle Transfersysteme von Bedeutung sind, Vorschriften erlassen, die Mindestanforderungen an Transparenz („know your customer“) und Meldungen an die Behörden bei Transaktionen oberhalb geringer Volumina erfordern. Die Ausweitung von Transparenz für informelle Transfersysteme wurde nach dem 11. September von den Industriestaaten mit großem Nachdruck vorangetrieben, bis hin zum Einzug von Aktiva einzelner Unternehmen wie der somalischen al-Barakat (siehe weiter unten).

- *Weltweite Umsetzung.* Die Zahl der Mitgliedsstaaten mit der bekundeten Bereitschaft und Fähigkeit zur Umsetzung der Beschlüsse der VN nahm zunächst in einem für die

⁴ So die Formulierung in den Empfehlungen zur Finanzierung des Terrorismus der FAFT. www.fatf-afi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html#11Criminalising

⁵ In informellen Transfersystemen werden Finanzaktionen über die Kommunikation zwischen Akteuren abgewickelt, ohne dass es zu Geldbewegungen zwischen diesen kommt.

Organisation ungewöhnlichen Tempo zu. Das CTC zur Umsetzung der Resolution 1373 erhielt mit circa 40 Personen einen für die Verhältnisse der VN großen Arbeitsstab, der allerdings vor allem mit der Vorbereitung und Aufarbeitung der Berichte über die Aktivitäten der Mitgliedsstaaten befasst ist. Eigene Exekutivbefugnisse hat das CTC nicht. Seit Mitte des Jahrzehnts ist das Interesse vieler Mitgliedsstaaten an konstruktiver Mitarbeit deutlich erlahmt. Das lässt sich etwa daran messen, dass die Zahl der Staaten, die Jahresberichte über ihre Aktivitäten an das CTC abliefern, gesunken ist.⁶

Als dauerhafter haben sich die Bemühungen im Rahmen der FATF erwiesen. Die Beteiligung an der FATF und ähnlichen Gruppierungen, wie der Wolfsberg- und der Egmont-Gruppe, ist beständig gewachsen, auch der Durchgriff der Maßnahmen ist auf mehr Staaten ausgeweitet worden. Trotzdem bleibt die Umsetzung in vielen Ländern, wie auch von der FATF selbst beklagt (FATF 2008), hinter den selbstgesteckten Zielen zurück und nicht alle Staaten haben sich zu den Zielen der FATF bekannt.⁷

6 Impact – Wird Terrorismus behindert?

Die Verhinderung und Verminderung der Intensität von terroristischen Taten ist das Hauptziel der hier diskutierten Maßnahmen. Gibt es Hinweise darauf, dass Geldmangel für Personen oder Organisationen von Bedeutung war? Lassen sich quantitative Trends feststellen, die mit dem gewachsenen Output von Maßnahmen der Einschränkung der Finanzierung des Terrorismus korrelieren?

In der Tat gibt es einige, allerdings wenige, öffentlich verfügbare Belege dafür, dass Mangel an finanziellen Möglichkeiten Einfluss auf die Art hatte, wie terroristische Anschläge ausgeführt wurden, und dass terroristische Anschläge aufgrund von Informationen über Geldflüsse verhindert werden konnten (Roth, Greenburg and Wille 2004, Passas 2007, Biersteker, Romaniuk und Eckert 2008).

Insbesondere lässt sich feststellen, dass die Bedeutung von Al Kaida deutlich abgenommen hat (Giraldo and Trinkunas 2007b, Tupman 2009, siehe auch Tabelle 1). Die Ursache dafür sind nicht nur Finanzsanktionen, aber ein Element des Niedergangs von Al Kaida als globaler Terrorfinanzier sind die geschrumpften finanziellen Möglichkeiten und die größeren Schwierigkeiten, grenzüberschreitende Finanztransaktionen durchzuführen.

Folgende quantitative Trends⁸ korrelieren mit der Annahme, dass die ergriffenen Maßnahmen Auswirkungen auf Umfang und Intensität des Terrorismus hatten:

- a) Während die Zahl der Terroranschläge in den 2000er Jahren weiter zugenommen hat, ist die Zahl der internationalen Taten, bei denen Terrorakte nicht in den Ländern verübt wurden, in denen die Täter ansässig sind, zurückgegangen (Human Security Report 2006).

⁶ Die entsprechenden Dokumente finden sich auf der Webseite des CTC. www.un.org/sc/ctc/

⁷ Die FATF hat ihre ursprüngliche Praxis, nicht-kooperierende Staaten zu benennen, eingestellt, stattdessen werden aber Stellungnahmen zu einigen Staaten abgegeben, bei denen Defizite in der Umsetzung der Beschlüsse gesehen werden. Anfang 2009 waren dies der Iran, Usbekistan, Turkmenistan, Pakistan, Sao Tomé und Príncipe. www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/28/42242615.pdf

⁸ Zahlen zu Terrortaten sind problematisch. Für eine Übersicht über die vorhandenen Statistiken und ihre Probleme siehe Drakos (2009). Die hier benannten Trends finden sich aber in allen Statistiken.

Tabelle 2

Terroristische Vorfälle nach Regionen, 2004–2008

Anzahl der Vorfälle

	2005	2006	2007	2008
Afrika	875	879	2 187	2 987
Südasiens	3 017	3 046	4 737	5 826
Europa und Eurasien	371	383	227	292
Ostasien und Pazifik	760	758	1 119	762
Naher Osten	8 728	8 708	14 010	5 528
Westliche Hemisphäre	851	854	405	370

Quelle: NCTC 2006–2009.

- b) Bei der geografischen Verteilung der terroristischen Taten hat seit den frühen 2000er Jahren eine Verschiebung von reichen zu ärmeren Ländern stattgefunden.⁹ Letztere sind typischerweise auch Länder mit schwächer ausgeprägten Finanzkontrollsystemen (siehe Tabelle 2).
- c) Die spektakulärsten Anschläge der letzten Jahre, die in Europa stattfanden, wurden vornehmlich von „Homegrown“-Terroristen ohne oder – im Falle der Anschläge von Madrid – nur mit geringer finanzieller Unterstützung von außen durchgeführt (siehe Tabelle 1).

In der einschlägigen Literatur gibt es zwar sehr unterschiedliche Einschätzungen über die Sinnhaftigkeit der getroffenen Maßnahmen insgesamt (siehe unten), aber allgemein wird anerkannt, dass sie zwar punktuell (gegen einzelne Personen und Gruppen; für einzelne Anschlagpläne), aber keine durchschlagende Wirkung gegen den Terrorismus insgesamt hatten.

Kurz sei noch auf die Unterziele eingegangen:

- *Einfrieren von Finanzaktiva.* Die Organisation, die davon am stärksten betroffen war, nämlich Al Kaida, hat nach den vorliegenden Informationen über die Finanzierung von Anschlägen einen deutlichen Bedeutungsverlust als internationaler Terrorfinanzierer erfahren.
- *Erhöhung der Transparenz.* Die generell stärkere lokale Orientierung des Terrorismus deutet darauf hin, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz von Finanztransaktionen, den Strafverfolgungsbehörden nützliche Hinweise zur Aufdeckung von terroristischen Anschlägen geliefert haben. Insgesamt ist insbesondere bei Vertretern einschlägiger Behörden die Tendenz vorherrschend, die eingeführten Instrumente gegen Terrorfinanzierung vor allem als Fahndungsinstrument zu nutzen („the money trail does not lie“) (Williams 2008).

⁹ Besonders stark ist die Zahl der Anschläge im Irak (seit 2007 wieder rückläufig) und in Afghanistan angestiegen.

- *Weltweite Umsetzung.* Auch die regionale Verschiebung des Terrorismus (Tabelle 2) lässt sich als Zeichen dafür deuten, dass die – regional unterschiedliche – Verstärkung von Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus nicht ohne Wirkung geblieben ist. Die Tabelle 2 deutet auch darauf hin, dass – wenig überraschend – die Maßnahmen zu Substitutionseffekten geführt haben; weg von Staaten mit relativ guter Implementierung zu solchen mit schlechter Umsetzung und weg von internationalem hin zu lokalem Terrorismus.

7 Abschreckung

Die Feststellung von Substitutionseffekten relativiert den zumindest marginalen Erfolg gegen gebannte Personen und Gruppen. Darüber hinaus gibt es keine Belege, dass weitere Personen oder Gruppen von terroristischen Taten abgeschreckt wurden, im Gegenteil, die Zahl der Gruppen hat zugenommen.

Zwei Aspekte sind hier besonders relevant:

- Ein Grundproblem der Idee, durch Einschränkung finanzieller Möglichkeiten den Terrorismus zu unterbinden, sind die geringen Kosten von Anschlägen (siehe Tabelle 1). Der Rückgang des internationalen Terrorismus könnte weitere Personen und Gruppen, die dessen Ziele teilen, zu terroristischen Taten angeregt haben.
- Ein wichtiges Ziel der Aktivitäten, insbesondere im Umfeld der FATF, betraf islamische gemeinnützige Organisationen, obwohl die Beweislage dafür, dass solche Organisationen zur Finanzierung von Terrorismus beigetragen haben, dürftig ist. Dies wiederum könnte zur Radikalisierung bis hin zur stärkeren Bereitschaft zu terroristischen Taten geführt haben (Passas 2008: 25–26, Gunning 2008).

8 Nebenwirkungen und Kosten

Damit ist auch schon eine der Nebenwirkungen der hier diskutierten Maßnahmen erwähnt. Eine Reihe weiterer lassen sich benennen:

- Die Einführung verstärkter Kontrollen von informellen Transfersystemen hat deren Kosten deutlich erhöht (De Goede 2003, Warde 2007). Dies betrifft insbesondere Migranten, die Gelder in Heimatländer mit schwachen Bankensystemen überweisen wollen.
- Besonders gravierend waren die Probleme für viele Somalis durch das Unterbinden der Geschäfte von Al-Barakat (Warde 2007). Allerdings wurde das Unternehmen bald durch andere ersetzt.¹⁰
- Das Argument, dass durch mehr Transparenz von Finanztransaktionen der Terrorismus wirkungsvoll bekämpft werden könne, hat sich in vielen, insbesondere (Industrie-) Ländern als politisch sehr wirkungsvoll erwiesen – wirkungsvoller als viele andere

¹⁰ 2006 wurden die Vorwürfe gegen al-Barakat fallen gelassen (Warde 2007).

Argumente für mehr Transparenz im Finanzsektor, etwa aus dem Bereich der Geldwäsche. Damit wurden neue Möglichkeiten für staatliche Eingriffe geschaffen, die auch in anderen Bereichen, etwa der Steuerfahndung, eingesetzt werden könnten. Kritiker sehen die umfassende vorbeugende Überwachung als nicht vereinbar mit den liberalen Rechtsstaatprinzipien (Naylor 2006, Warde 2007).

- Hoch problematisch ist auch, dass Personen und Organisationen ihre Existenzgrundlage ohne richterliche Überprüfung oder Überprüfbarkeit entzogen werden kann. Das Einfrieren von Finanzaktiva erfolgt durch politischen Beschluss – des VN-Sicherheitsrates, der Europäischen Union oder einzelner Staaten –, ohne dass gerichtlich verwertbare Beweise für Verbindungen zum Terrorismus oder gar Gerichtsurteile vorliegen müssen. Der Europäische Gerichtshof hat in einer spektakulären Entscheidung im Herbst 2008 entschieden, den Bann einer Person durch die Europäische Union für unrechtmäßig zu erklären – aus formalen Gründen, aber auch wegen starker Bedenken gegen die nicht-rechtsstaatlichen Verfahren der Bannung von Personen und Organisationen (Pfeiffer und Schneider 2008).

Neben diesen Nebenwirkungen, die auch als Kosten für Nichtbeteiligte und die Legitimität des Rechtsstaats aufgefasst werden können, sind auch die direkten Kosten für eine Gesamtbetrachtung relevant, die bei Banken und anderen Finanzdienstleistern entstehen, etwa für Software zum Listenabgleich, die Ausbildung von Mitarbeitern etc. Nach Schätzungen aus der Finanzwirtschaft liegen diese in der Größenordnung von einigen Millionen Euro pro Jahr für eine mittelgroße Bank (Sathye 2008). Allerdings ist auch zu bedenken, dass diese Kosten möglicherweise auch ohne Terrorismusbekämpfung als Maßnahmen gegen Geldwäsche auf die Unternehmen zugekommen wären.

9 Effizienz und Effektivität

Abschließend soll der Frage nach der Effizienz der Maßnahmen nachgegangen werden. Wie gezeigt, haben sie durchaus Wirkung gehabt, wenn auch weniger als das Eingangszitat aus dem Weißen Haus und manche andere Aussagen nach dem 11. September 2001 nahelegen. Die direkten Kosten sind gering, die indirekten Kosten über nichtintendierte Nebenwirkungen hingegen gravierend. Diese Kosten ließen sich nachhaltig vermindern und damit die Effizienz von Finanzsanktionen erhöhen.

So sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, das System der Bannung von Personen und Organisationen auf rechtsstaatliche Füße zu stellen (Bothe 2008), die allerdings bisher vor allem am Widerstand der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats scheitern. Auch macht es sowohl aus rechtspolitischen als auch ökonomischen Gründen Sinn, die Berichtspflichten im Bereich der Finanztransaktionen nicht zu niedrig anzusetzen und die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Weitergabe von Daten an die Behörden zu stärken. Die jetzigen Regelungen führen je nach Strafandrohungen für Nichtbeachtung dazu, dass in einigen Ländern der Bankensektor kaum Verdachtsmeldungen macht, in anderen aber sehr viele, deren Überprüfung die Behörden überfordern.¹¹

¹¹ Zu den Ländern, in denen wenige Verdachtsfälle pro Jahr gemeldet werden, gehören zum Beispiel Deutschland (Bundeskriminalamt 2005) und die Schweiz, zu den Ländern, in denen viele Meldungen erfolgen, gehören z. B. die USA und Großbritannien. Während in der Schweiz im Jahre 2006 619 Meldungen gemacht wurden,

Damit ist bereits angedeutet, dass die Effektivität von Finanzsanktionen erhöht werden könnte, wenn diese effizienter gestaltet würden. Weitere Elemente für eine – vermutlich bescheidene – Steigerung sind eine Ausdehnung auf weitere Länder und das Schließen weiterer Schlupflöcher, etwa im Bereich des illegalen Handels. Die politische Akzeptanz weiterer Maßnahmen wird aber davon abhängig sein, dass die grundlegenden rechtsstaatlichen Probleme der Bekämpfung der Terrorfinanzierung beseitigt werden.

Literaturverzeichnis

- Acharya, Arabinda (2009): Small amounts for big bangs? Rethinking responses to „low cost“ terrorism. *Journal of Money Laundering Control*, 12 (3), 285–298.
- Biersteker, Thomas und Sue E. Eckert (Hrsg) (2008): *Countering the Financing of Terrorism*. New York, Routledge.
- Biersteker, Thomas, Sue E. Eckert und Peter Romaniuk (2008): International Initiatives to Combat the Financing of Terrorism. In: Thomas Biersteker and Sue E. Eckert (Hrsg.): *Countering the Financing of Terrorism*. New York, Routledge, 235–254.
- Bothe, Michael (2008): Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists. The Need to Comply with Human Rights Standards. *Journal of International Criminal Justice*, 6 (3), 541–555.
- Brzoska, Michael (2008): Measuring the Effectiveness of Arms Embargoes. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 14, 2.
- Bundeskriminalamt (2005): Financial Intelligence Unit Deutschland. Jahresbericht 2003. www.bka.de/profil/zentralstellen/fiu/fiu01.html
- Chaikin, David (2009): How effective are suspicious transaction reporting systems? *Journal of Money Laundering Control*, 12 (3), 238–253.
- Cortright, D. und G.A. Lopez (2007): *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*. Cambridge, MIT Press.
- Costigan, S. und D. Gold (2007): *Terroronomics*. Burlington, Ashgate.
- De Goede, Marieke (2003): Hawala discourses and the war on terrorist finance. *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 513–532.
- Drakos, Konstantinos (2009): Security Economics: A Guide for Data Availability and Needs. Economics of Security Working Paper Series 6. DIW Berlin.
- FATF (Financial Action Task Force) (2008): *Terrorist Financing*, Paris.
- Giraldo, Jeanne K. und Harold A. Trinkunas (Hrsg.) (2007a): *Terrorism Financing and State Responses: A comparative Perspective*. Stanford, Stanford University Press.
- Giraldo, Jeanne K und Harold A. Trinkunas (Hrsg.) (2007b): The Political Economy of Terrorism Financing. In: Jeanne K. Giraldo und Harold A. Trinunas (Hrsg): *Terrorism Financing and State Responses: A comparative Perspective*. Stanford, Stanford University Press, 7–20.
- Gunaratna, Rohan (2008): The Evolution of al Qaida. In: Thomas Biersteker and Sue E. Eckert (Hrsg.): *Countering the Financing of Terrorism*. New York, Routledge, 47–62.
- Gunning, Jeroen (2008): Terrorism, charities and diasporas: contrasting fundraising practices of Hamas and Al Qaida among Muslims in Europe. In: Thomas Biersteker und Sue E. Eckert (Hrsg.): *Countering the Financing of Terrorism*. New York, Routledge, 93–125.

waren es in Großbritannien 213561 (Chaikin 2009: 247). Takáts (2008) hat ein Modell zum Zusammenhang von Strafandrohungen an Banken und Zahl der Verdachtsmeldungen vorgelegt.

- Human Security Report (2006): *Human Security Brief*. Vancouver.
- Jacobsen, Michael (2007): *Grading U.S. Performance Against Terrorism Financing*. Policy Watch No. 1280. Washington Institute for Near East Policy.
- Napoleoni, Loretta (2007): Terrorism Financing in Europe. In: Jeanne K. Giraldo und Harold A. Trinkunas (Hrsg.): *Terrorism Financing and State Responses: A comparative Perspective*. Stanford, Stanford University Press, 171–184.
- Naylor, R.T. (2006): *Satanic Purses: Money, Myth and Misinformation in the War on Terror*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- NCTC (National Counterterrorism Center), (jährlich): *NCTC Reports on Terrorism*. Washington, D.C.
- OFAC (Office of Foreign Assets Control). U.S. Department of the Treasury (Jährlich): Terrorist Assets Report. www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/terror/terror.shtml
- Passas, Nikos (2007): Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas. In: Jeanne K. Giraldo und Harold A. Trinkunas (Hrsg.): *Terrorism Financing and State Responses: A comparative Perspective*. Stanford, Stanford University Press, 21–38.
- Peiffer, Kathrin und Patricia Schneider (2008): *Menschenrechte gelten doch auch für Terrorverdächtige. Das Urteil des EuGH zur Umsetzung von VN-Sicherheitsrats-Resolutionen und die Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung durch gezielte Sanktionen mit Hilfe von Terrorlisten*. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburger Informationen 44, Dezember.
- Reuter, Peter und E.M. Truman (2004): *Chasing Dirty Money: The fight against money laundering*. Washington, D.C., The Institute for International Economics.
- Roth, John, Douglas Greenburg und Serena Wille (2004): *Mongraph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. Washington, D.C.
- Sathye, Milind (2008): Estimating the cost of compliance of AMLCTF for financial institutions. *Journal of Financial Crime*, 15 (4), 347–363.
- Schneider, Friedrich (2008): Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings. CESifo Venice Summer Institute 2008, 14–15 July 2008. www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/neucesifo/CONFERENCES/SC_CONF_2008/Venice%20Summer%20Institute%202008/vsi08_DeGrauwe/vsi08_it_Schneider_new.pdf
- Schneider, Friedrich, Elisabeth Dreer und Wolfgang Riegler (2006): *Geldwäsche: Formen, Akteure, Größenordnung – Warum die Politik machtlos ist*. Wiesbaden, Gabler-Verlag.
- Takáts, Előd (2008): A Theory of „Crying Wolf“: The Economics of Money Laundering Enforcement. International Monetary Fund. 28. Oktober 2008. http://takatselod.hu/ml_elod_takats.pdf
- Talmon, Stefan (2005): The Security Council as World Legislature. *The American Journal of International Law*, 99 (1), 175–193.
- Tupman, W.A. (2009): Ten myths about terrorist financing. *Journal of Money Laundering Control*, 12 (2), 189–205.
- Warde, Ibrahim (2007): *The Price of Fear: The Truth Behind the Financial War on Terror*. Berkeley, University of California Press.
- White House (2006): 9/11 Five Years Later: Successes and Challenges, September 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/waronterror/2006/>
- Williams, Phil (2008): Terrorist Financing and Organized Crime. Nexus, Appropriation or Transformation? In: Thomas Biersteker und Sue E. Eckert (Hrsg.): *Countering the Financing of Terrorism*. New York, Routledge, 126–142.

- Wright, Lawrence (2006): *The Looming Tower. Al-Qaeda and the Road to 9/11*. New York, Knopf.
- Zarate, Juan C. (2003): Security in the Financial System against Rogue Capital. US Department of Treasury, 10. November 2003.