

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Deutschland

Ergebnisse der Forschungsstudie aus Anlass der zweiten Nationalen Risikoanalyse

Von Prof. Dr. Frank Saliger, Dr. Theresa Schweiger, München*

Der Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der Forschungsstudie zu Ermittlungs- und Strafverfahren aus den Jahren 2018 bis 2020 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland aus Anlass der zweiten Nationalen Risikoanalyse zusammen, erörtert aktuelle Problemschwerpunkte und gibt einen Ausblick auf künftige Herausforderungen bei der strafrechtlichen Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung.

I. Anlass der Forschungsstudie

Die Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung¹ verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit dem Jahr 2015 in ihrem Art. 7 Abs. 1 zur Ermittlung und Bewertung der jeweils bestehenden Risikosituation in ihrem Land. Aus Anlass der Zweiten Nationalen Risikoanalyse² beauftragte das Bundesjustizministerium (BMJ) im Juli 2021 die KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (KPMG) mit der Erstellung eines Forschungsgutachtens zu Ermittlungs- und Strafverfahren aus den Jahren 2018 bis 2020 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland. Das Forschungsvorhaben wurde in partnerschaftlicher Kooperation mit der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) durchgeführt. Vertreten wurde die LMU durch die Verfasser dieses Beitrags, die auch die wissenschaftliche Leitung in dem Projekt übernahmen.³ Ziel

der Studie war es, Inhalt und Entwicklung der Strafverfahren zur Terrorismusfinanzierung zu untersuchen, sowie Typologien zu Taten, Vorgehensweisen und Taterfolgen zu identifizieren. Eine besondere Erkenntnisquelle versprach hierbei die Vergleichsmöglichkeit mit den Ergebnissen aus dem vorherigen Forschungsvorhaben, das im Jahr 2018 zu Ermittlungs- und Strafverfahren im Zeitraum von 2015 bis 2017 durchgeführt wurde.⁴ Mit diesem Beitrag sollen die wesentlichen Ergebnisse der Studie dargestellt, erläutert und diskutiert werden.

In einem ersten Schritt wird hierfür die Methodik des Forschungsvorhabens erläutert (II.). Anschließend werden die wesentlichen Resultate der Studie präsentiert: Die Ergebnisse mit Bezug zum materiellen Recht (III.) umfassen die Häufigkeit des nachgewiesenen Terroristentyps, die angewandten Strafvorschriften, die Herkunft der Tatverdächtigen sowie die eingesetzten Finanzierungsinstrumente. Die Ergebnisse mit Bezug zum formellen Recht (IV.) spiegeln den Umgang der Strafjustiz mit Verfahren mit Bezug zur Terrorismusfinanzierung wider, wobei ein besonderer Fokus auf den Aspekten der Einleitung und des Abschlusses von entsprechenden Ermittlungsverfahren liegt. Zusätzlich werden die eingesetzten Ermittlungsmaßnahmen und ihre Häufigkeit beleuchtet. Danach erfolgt eine Rekonstruktion der Wege der Terrorismusfinanzierung inklusive der Quellen und Höhe der Vermögenswerte, des Ortes der Initiierung der Finanzierung sowie der Transferarten (V.). Eine abschließende Betrachtung der Problemschwerpunkte und Handlungsfelder gewährt einen Ausblick auf die künftigen Herausforderungen bei der strafrechtlichen Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung (VI.).

* Der Mitautor Prof. Dr. Frank Saliger ist Universitätsprofessor und Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Rechtsphilosophie an der LMU München. Die Mitautorin Dr. Theresa Schweiger ist Akad. Rätin a.Z. und Habilitandin am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Saliger.

¹ RL (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849> (11.5.2024).

² Die Erste Nationale Risikoanalyse ist im Oktober 2019 erschienen und abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (11.5.2024).

³ Die veröffentlichte Kurzfassung: „Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung – Entwicklung der Ermittlungsverfahren in den Jahren 2018–2020 in Deutschland“ v. 16.12.2022 ist sowohl in deutscher Sprache abrufbar unter

https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/02-lehrstuehle/saliger/downloads/executive_summary.pdf (im Folgenden: „Kurzfassung Forschungsvorhaben 2022“) als auch in englischer Sprache abrufbar unter https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/02-lehrstuehle/saliger/downloads/executivesummary_en.pdf (11.5.2024).

⁴ Auch damals wurde KPMG – allerdings vom Bundesministerium der Finanzen – mit der Erstellung eines Forschungsgutachtens zu Ermittlungs- und Strafverfahren im Zeitraum von 2015 bis 2017 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland beauftragt, siehe hierzu die veröffentlichte Kurzfassung: Forschungsvorhaben fe12/17. Nationale Risikoanalyse Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (TF) – Ermittlungs- und Strafverfahren wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland von 2015–2017. Kurzfassung, 13.3.2020 (im Folgenden: Forschungsvorhaben fe 12/17), abrufbar unter https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/02-lehrstuehle/saliger/downloads/nationale_risikoanalyse_de.pdf (11.5.2024) und *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326.

II. Methodik der Studie

Um größtmögliche Synergien zwischen den Erkenntnissen der Forschungsstudie aus dem Jahr 2018 und der aktuellen Studie herzustellen, wurden im Ausgangspunkt dieselben methodischen Überlegungen wie bei der Durchführung des vormaligen Forschungsvorhabens⁵ angestellt. Dies bedeutet, dass wiederum der nationale Begriff der Terrorismusfinanzierung (vgl. § 89c Abs. 1 S. 2 StGB) zugrunde gelegt wurde, der – anders als der engere europäische Begriff⁶ – nicht auf die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel begrenzt ist, sondern sich auch auf die Tathandlung der Entgegennahme und sämtliche Vermögenswerte als Finanzquellen erstreckt. Zudem konzentrierten sich die Anträge bei den aktenführenden Stellen erneut auf die Straftatbestände der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat nach § 89a StGB, der Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89b StGB, der Terrorismusfinanzierung nach § 89c StGB, der Bildung terroristischer Vereinigungen nach § 129a StGB, der Bildung krimineller und terroristischer Vereinigungen im Ausland nach § 129b StGB sowie der Strafvorschriften nach § 18 AWG. Auf eine Beantragung von Verfahren, die wegen anderer Straftaten geführt wurden und bei denen ein Bezug zur Terrorismusfinanzierung denkbar ist, wie z.B. bei den §§ 211, 242, 249 ff., 303 ff., 306 ff. StGB, wurde abermals verzichtet, da die damit einhergehende subjektive Auswahl und der hohe Aufwand für die aktenführenden Stellen den Anspruch einer objektiv vergleichbaren und effizienten Auswahl relevanter Verfahren konterkariert hätten.

Um jedoch im Vergleich zum vormaligen Forschungsvorhaben eine größere thematische und auch regionale Abdeckung zu erreichen, erfuhr die methodische Herangehensweise im aktuellen Forschungsvorhaben zwei entscheidende Neuerungen: Zum einen erfolgte bei der Antragsstellung keine Begrenzung auf bestimmte Bundesländer, zum anderen wurde der Forschungszeitraum erweitert, indem nicht nur die Abschlussverfügungen aller im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 abgeschlossenen Verfahren zur Einsicht angefordert wurden, sondern auch solche Verfahren, deren Abschlussverfügung oder Anklageerhebung aus dem Zeitraum vor 2018 stammte, wenn sie erst im Zeitraum 2018 bis 2020 rechtskräftig abgeschlossen wurden. Dies führte zur Aufnahme aller Urteile, Strafbefehle und Einstellungen derjenigen Verfahren, in denen zwischen 2018 und 2020 Anklage erhoben, ein Strafbefehl erlassen oder die Einstellung verfügt wurde, sofern der Verfahrensabschluss⁷ zum Zeitpunkt der Antragsstellung Ende 2021 rechtskräftig war. Die Anträge auf Auskunft und Akteneinsicht wurden – wie be-

reits beim letzten Forschungsvorhaben – gem. § 476 Abs. 1 S. 1 Var. 1 StPO von der LMU als antragsberechtigter Hochschule gestellt.

Insgesamt konnten auf diese Weise 2.533 Verfahren durch Mitarbeiter von KPMG anhand eines vom Forschungsverbund entwickelten gestuften Rasters gesichtet werden, von denen am Ende 951 Verfahren als relevant für das Forschungsvorhaben bewertet wurden.⁸ Die Sichtung und Auswertung der als relevant eingestuften Verfahren erfolgte schließlich anhand eines detaillierten Datenerhebungsbogens, der unter Fortführung des Musters aus dem vormaligen Forschungsvorhaben eigens für die Studie (fort-)entwickelt wurde.

III. Terrorismustyp, Strafvorschriften, Tatverdächtige und Finanzierungsinstrumente

Im Einzelnen konnten folgende Feststellungen mit Bezug zum materiellen Recht getroffen werden:

In 773 von 951 relevanten Verfahren konnte der Terrorismustyp⁹ erfasst werden. Am dominantesten waren hierbei mit knapp 76 % Verfahren mit Bezug zum Islamismus (587 Verfahren), gefolgt von Verfahren, die dem Ausländerextremismus zuzuordnen waren (171 Verfahren, etwa 22 %). Aus dem linksextremistischen Bereich lagen lediglich zwei Verfahren (0,3 %) vor. Neun Verfahren (1,2 %) konnten der rechtsextremistischen Szene zugeordnet werden, wobei ein Verfahren Bezug zu Reichsbürgern aufwies, die der Verfassungsschutz erst im Jahr 2021 als neue Terrorismustypkategorie in seinen Bericht aufgenommen hat. Im Vergleich zum vorherigen Forschungsvorhaben sind damit keine großen Änderungen festzustellen: Auch damals markierte der Islamismus die vorherrschende Terrorismusart (81 %), gefolgt vom Ausländerextremismus mit 19 %, während Verfahren im Bereich des Rechtsextremismus (0,3 %) und des Linksextremismus (0 %) – trotz eines marginalen Anstiegs – insgesamt erneut nur Randphänomene darstellten.¹⁰

Abermals wurde der Straftatbestand des § 89c StGB mit 457 Verfahren (rund 48 %) am häufigsten erfasst (2020: rund 40 %), während die 25 Verfahren zu § 18 AWG mit knapp 2,6 % den geringsten Anteil ausmachten (2020: 3 %).

In 900 von 951 Verfahren konnten Angaben zur Nationalität der Tatbeteiligten erfasst werden. Wie bereits im letzten Forschungsvorhaben richteten sich die Verfahren ganz überwiegend mit rund 60 % gegen Nicht-EU-Ausländer, gefolgt von deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil von knapp 30 %. Tatbeteiligte aus dem EU-Ausland machten mit etwa 4,5 % nur einen geringen Anteil an den ausgewerteten Verfahren aus. Die doppelte Staatsbürgerschaft spielte nur eine untergeordnete Rolle und wurde in 64 Verfahren festgestellt. In mehr als zwei Drittel aller Verfahren (694, ca. 73 %) wurden die Tatverdächtigen als Einzeltäter verfolgt.

⁵ Forschungsvorhaben fe 12/17 (Fn. 4), S. 2–4; *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 f.

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

⁷ Unter Verfahrensabschluss wurde die Einstellung, Abgabe oder Anklageerhebung verstanden, wobei es für den relevanten Zeitpunkt auf das Datum der Abschlussverfügung, Abgabeentscheidung, Anklageerhebung oder des Antrags auf Erlass eines Strafbefehls ankam, siehe hierzu „Kurzfassung Forschungsvorhaben 2022“ (Fn. 3), S. 3.

⁸ Siehe hierzu ausführlicher „Kurzfassung Forschungsvorhaben 2022“ (Fn. 3), S. 5.

⁹ Die Bezeichnungen der einzelnen Terrorismuskategorien sind dem Verfassungsschutz entnommen.

¹⁰ *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (327).

Im Rahmen der Studie konnten für 869 von 951 Verfahren Angaben zur Art des von der Finanzierungshandlung betroffenen Vermögenswertes getätigt werden, wobei Geldmittel abermals das dominante Finanzierungsinstrument darstellten. Sie waren in 661 der Verfahren (76 %) alleiniges Objekt der Finanzierungs- oder Unterstützungsleistung (2020: 75 %), in 44 Verfahren (5 %) konnte eine Kombination mit anderen Arten von Vermögenswerten ausgemacht werden (2020: 18 %). Bei 152 Verfahren (knapp 17 %) waren Sachmittel wie Gold, Flugtickets, militärische Ausrüstungsgegenstände, Sprengstoffe, Waffen, aber auch Baumaterialien, Kleidung, Lebensmittel, Medikamente, Prepaid-Karten, Ölkästen oder Fahrzeuge der allein genannte Vermögenswert (2020: 11 %). Urkunden wie gefälschte Ausweisdokumente spielten als Vermögenswerte im Forschungsvorhaben abermals nur eine untergeordnete Rolle; sie wurden nur in neun Verfahren (1 %) als alleiniger Vermögenswert genannt (2020: 2 %).

IV. Strafverfolgungspraxis

Die Forschungsstudie erfasste zur Abbildung der Strafverfolgungspraxis erneut Informationen über die Bearbeitungsdauer der Verfahren anhand von Einleitungs- und Abschlussdaten, über die Art der Einleitung und des Abschlusses der Verfahren sowie über die Rolle von GwG-Verdachtsmeldungen.¹¹

Wie bereits im letzten Forschungsvorhaben wiesen Verfahren nach § 89c StGB die kürzeste Bearbeitungsdauer mit einem Mittelwert von 10 Monaten auf (2020: 3,6 Monate). Die im Vergleich zur vormaligen Studie deutlich erhöhte Bearbeitungsdauer lässt sich mit einem starken Anstieg der Verfahrenszahlen erklären: So lag die Anzahl der nach § 89c StGB geführten Verfahren im vormaligen Forschungsvorhaben noch bei 261 Verfahren, während sie in diesem Forschungsvorhaben auf 457 Verfahren anstieg. Dieser Anstieg könnte einerseits auf der mittlerweile etablierten Anwendung des erst im Jahr 2015 eingeführten § 89c StGB¹² beruhen, der zum Zeitpunkt des damaligen Forschungsvorhabens, das die Jahre 2015–2017 umfasste, für die Strafverfolgungspraxis eine noch recht neue und in der Anwendung unbekanntere Vorschrift darstellte. Andererseits lässt sich die Zunahme auch mit der generellen Dominanz¹³ von Verfahren mit islamistischem Bezug erklären: So betrafen mehr als die Hälfte aller erfassten Verfahren (268 von 457), die nach § 89c StGB geführt wurden, Sachverhalte im islamistischen Kontext.¹⁴ Die längste Bearbeitungszeit wiesen mit einem Mittelwert von 15,7 Monaten Verfahren nach §§ 89a, 89b StGB auf und

¹¹ Zu den Forschungsergebnissen zur Strafverfolgungspraxis „Kurzfassung Forschungsvorhaben 2022“ (Fn. 3), S. 8 ff.

¹² Eingefügt durch das Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz) vom 12.6.2015, BGBl. I 2015, S. 926.

¹³ Siehe hierzu bereits die Ergebnisse unter III.

¹⁴ Diese Dominanz islamistisch geprägter Verfahren zeigte sich auch bei den Verfahren nach §§ 129a, 129b StGB, die mehrheitlich Sachverhalte aus dem islamistischen Spektrum zum Gegenstand hatten.

nicht mehr – wie vormals – Verfahren nach §§ 129a, 129b StGB mit einem Mittelwert von etwa 15 Monaten.

Bei den Verfahrensabschlüssen zeigte sich ein ähnliches Bild wie im letzten Forschungsvorhaben: Allein in 36 Verfahren, also 3,8 %, kam es zu einer Verurteilung, in zwei Verfahren (0,2 %) ergingen Strafbefehle und in 15 Verfahren (1,6 %) erfolgte eine Einstellung nach §§ 153, 153a StPO. In zwei weiteren Verfahren erging ein Freispruch. Die meisten Verurteilungen verzeichneten die Bundesländer Hamburg, Bayern und Hessen sowie der Generalbundesanwalt in absteigender Reihenfolge. Dagegen wurden 870 der 951 Verfahren eingestellt, Abgaben an andere Behörden spielten nur eine untergeordnete Rolle. Von den 870 Einstellungen betrafen 538 eine Einstellung mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO, in 227 Verfahren wurde nach § 150 Abs. 2 StPO mangels Anfangsverdachts bereits von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen.¹⁵ 533 der eingestellten Verfahren wiesen einen Bezug zum Islamismus auf.

Obwohl das Forschungsteam durch eine Erweiterung des Forschungszeitraums auf Verfahren, die im Zeitraum 2018 bis zur Antragsstellung im Oktober 2021 rechtskräftig abgeschlossen, aber vor dem Forschungszeitraum eröffnet bzw. angeklagt wurden, einen höheren Anteil an „Urteilen u.a.“¹⁶ erreichen wollte, erfüllte sich diese Hoffnung nicht. Stattdessen korrespondierten die auffallend niedrig liegende Quote der „Urteile u.a.“ (55 von 951 Verfahren, d.h. knapp 6 %) und die demgegenüber sehr hohe Einstellungsrate (rund 91,5 %) mit den Erkenntnissen der vormaligen Forschungsstudie.¹⁷ Verurteilungen stellten weiterhin eine Seltenheit dar, während Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO mit 56,6 % (2020: 50,5 %) sogar noch weiter zugenommen haben. Insbesondere die hohe Einstellungsrate mangels Tatverdachts steht in offenkundiger Diskrepanz zur sonstigen Strafverfolgungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, die für das Jahr 2020 eine Einstellungsquote von lediglich 28,9 % zu verzeichnen hatte.¹⁸ Auffallend ist ferner das Missverhältnis zwischen der Anzahl der im islamistischen Kontext geführten (587 von 951)¹⁹ und der hiervon eingestellten (533 von 587) Verfahren. So war über den Verlauf des Forschungszeitraumes ein signifikanter An-

¹⁵ Verfahren, bei denen nach § 152 Abs. 2 StPO von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen wurde, wurden für die Zwecke der Studie unter die Verfahrenseinstellungen subsumiert.

¹⁶ Unter dem Sammelbegriff „Urteile u.a.“ sind Verfahrensabschlussarten zusammengefasst, die einen hinreichenden Tatverdacht voraussetzen und damit eine größere Zuverlässigkeit des strafrechtlichen relevanten Sachverhaltes bieten, also Verurteilungen, Strafbefehle, Freisprüche sowie Einstellungen nach §§ 153, 153a StPO.

¹⁷ Hierzu *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328).

¹⁸ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 408 v. 30.8.2021, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_408_2421.html (11.5.2024).

¹⁹ Oben III.

stieg des Anteils der islamistisch geprägten Verfahren zu beobachten, die mit einer Einstellung endeten.

Häufigster Einleitungsgrund für alle Verfahren war entweder eine GwG-Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 GwG bzw. § 11 Abs. 1 S. 1 GwG a.F.²⁰, die vor allem für Verfahren nach § 89c StGB relevant war, oder eine „sonstige Kenntnis“ der Strafverfolgungsbehörden, die z.B. auf Erkenntnissen anderer Straf- oder Ermittlungsverfahren basierte, und die insbesondere bei Verfahren nach §§ 89a, 89b StGB bzw. §§ 129a, 129b StGB zur Einleitung führte. Während die meisten Fälle, die mit einem Urteil u.a. schlossen, durch eine sonstige Kenntnis der Staatsanwaltschaft oder Polizei initiiert wurden (43 von 55 Verfahren), spielten die GwG-Verdachtsmeldungen, obwohl sie seit Januar 2019 kontinuierlich und signifikant zunahmen, in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle: Nur in einem einzigen Fall mündete eine GwG-Verdachtsmeldung in eine Verurteilung.²¹ Diese Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen der letzten Forschungsstudie, bei der GwG-Verdachtsmeldungen ebenfalls häufig die Einleitung von Ermittlungsverfahren begründeten, jedoch in keinem Fall zu einer Verurteilung führten.²² Der mit Abstand größte Anteil an Verfahren, die durch eine GwG-Verdachtsmeldung eingeleitet wurden, war dem Islamismus zuzuordnen. Dieser Befund von hohen Verfahrenszahlen und niedrigen Verurteilungsraten entspricht der allgemeinen Tendenz in der Strafverfolgungsrealität, die das Forschungsteam im Laufe der Studie bei islamistisch geprägten Verfahren feststellen musste.

Erstmals untersucht und in die Ergebnisse der Studie eingearbeitet wurden neben der Art und Dauer von Ermittlungsmaßnahmen Angaben zu den in den Ermittlungsverfahren involvierten Behörden und gestellten Rechtshilfersuchen sowie getätigte Maßnahmen zur Vermögensaufspürung.²³ Hierbei zeigte sich, dass zumeist eine bis zwei Ermittlungsmaßnahmen pro Verfahren durchgeführt wurden, wobei sich die Finanzermittlung²⁴ über alle Verfahren hinweg als die

absolut häufigste Maßnahme zeigte, freilich mit einem Schwerpunkt in Verfahren, die nach § 89c StGB geführt wurden. Nach den Finanzermittlungen wurden am zweithäufigsten Vernehmungen genutzt, die wiederum in islamistischen Verfahren die dominierende Ermittlungsmaßnahme darstellten. Verfahren nach § 89c StGB wurden im Durchschnitt etwa 5 Monate nach Ende der letzten Ermittlungsmaßnahme abgeschlossen, während Verfahren nach §§ 129a, 129b StGB durchschnittlich erst 9,7 Monate nach der letzten Ermittlungsmaßnahme ihr Ende fanden. Während die Staatsanwaltschaft, die Polizei und das jeweilige Landeskriminalamt in nahezu allen Fällen involviert waren, waren das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Generalbundesanwalt lediglich in 269 Verfahren (28,3 %) beteiligt, in 129 Verfahren (13,6 %) war die Financial Intelligence Unit (FIU) eingebunden, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) dagegen nur in 79 Verfahren (8,1 %). Die niedrigen Fallzahlen zur Beteiligung von Verfassungsschutzämtern (108 Verfahren, 11,4 %) und Nachrichtendiensten (17 Verfahren, 1,8 %) lassen sich damit erklären, dass dem Forschungsteam Verschlussachen in nur sehr geringem Umfang zur Verfügung gestellt wurden. Verfahren, die aufgrund des Terrorismustyps Islamismus geführt wurden, wiesen bei allen Behördeneinbindungen den höchsten Anteil auf.

Ausgehende Rechtshilfersuchen wurden nur in einer Minderheit der Fälle gestellt (31 Verfahren, 3,3 %) und sind durchschnittlich innerhalb von 17 Monaten erledigt worden. Der überwiegende Teil der Verfahren, in denen ein Rechtshilfersuchen gestellt wurde, wurde mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt, sechs Verfahren endeten mit einer Verurteilung, eines mit einem Strafbefehl. Eingelegte Vermögenswerte spielten im gesamten Forschungsvorhaben eine nur untergeordnete Rolle: So wurden Taterträge ausländischen Ursprungs in einem Verfahren und Taterträge inländischen Ursprungs in lediglich zwei Verfahren eingezogen.

V. Wege der Terrorismusfinanzierung

Informationen zu den Wegen der Terrorismusfinanzierung enthalten Angaben über die Quelle der Vermögenswerte²⁵, den Ort der Initiierung sowie die gewählten Transferarten und ermöglichen hilfreiche Rückschlüsse auf die nationale Risikolage. Als Hauptquelle genutzter Vermögenswerte erwiesen sich – wie bereits im vormaligen Forschungsvorhaben²⁶ – Spenden Dritter, gefolgt von Eigenmitteln des Täters. In Verfahren wegen § 89c StGB rührten die Vermögenswerte überwiegend aus Eigenmitteln des Täters, während bei Verfahren nach §§ 129a, 129b StGB Spenden die vorherrschende Quellenart der Vermögenswerte markierten.

leisten sowie die eingehende Auswertung der erhaltenen Transaktionen verstanden.

²⁵ Zur Art des von der Finanzierungshandlung betroffenen Vermögenswertes siehe bereits oben III.

²⁶ Vgl. Forschungsvorhaben fe 12/17 (Fn. 4), S. 9 ff.; *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328).

²⁰ Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen v. 23.6.2017 (BGBl. I 2017, S. 1822) wurde das Meldeverfahren neugestaltet: Verdachtsmeldungen sind seither nicht mehr an die bis dahin beim Bundeskriminalamt angesiedelte „Zentralstelle für Verdachtsmeldungen“, sondern an die bei der Generalzolldirektion eingerichtete nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, die sog. Financial Intelligence Unit („FIU“), zu richten.

²¹ In einem weiteren Verfahren führte die Einleitung durch eine GwG-Verdachtsmeldung zu einer Einstellung nach §§ 153, 153a StPO.

²² *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328).

²³ Auch enthalten in „Kurzfassung Forschungsvorhaben 2022“ (Fn. 3), S. 14 ff.

²⁴ Unter Finanzermittlungen wurden im Forschungsvorhaben das Einholen von Auskünften bei Banken und Finanzdienst-

Die Höhe der erfassten Vermögenswerte variierte stark zwischen sieben Euro als Minimum und einer Spendensammlung in Höhe von insgesamt rund 38,4 Mio. Euro als Maximum. In 353 der hierzu ausgewerteten 388 Verfahren handelte es sich um Straftaten mit islamistischem Bezug, deren Vermögenswerte sich am häufigsten im Bereich zwischen 100 Euro und 10.000 Euro bewegten. Der häufigste Einleitungsgrund für Verfahren, in denen die Höhe des Vermögenswertes bekannt wurde und über 1.000 Euro lag, war die GwG-Verdachtsmeldung. Die Mehrheit der Verfahren, die mit einem Urteil u.a. schlossen, richtete sich gegen Nicht-EU-Ausländer und betraf einen Vermögenswert von 1.000 Euro bis 10.000 Euro. Als primärer Verwendungszweck getätigter Vermögenszuwendungen wurde erwartungsgemäß die Aufrechterhaltung einer terroristischen Vereinigung identifiziert, die bereits im vormaligen Forschungsvorhaben dominant war. Gelder wurden und werden also regelmäßig ohne spezifische Zweckbindung einer terroristischen Vereinigung zugeführt. In knapp 84 % der hierzu auswertbaren Verfahren²⁷ wurde Deutschland als Ort der Finanzierungsinittierung erfasst, gefolgt von der Türkei, Syrien und dem Irak in absteigender Reihenfolge.²⁸

Die häufigste Transferart stellte die Abwicklung über Zahlungsdienstleister²⁹ dar, gefolgt von Banküberweisungen³⁰ und persönlichen Übergaben³¹. Damit überholte die Nutzung von Zahlungsdienstleistern die im damaligen Forschungsvorhaben häufigste Transferart der Banküberweisung.³² Bestätigt hat sich im Laufe des aktuellen Forschungsvorhabens das enorme Sicherheitsrisiko, das das Hawala-Banking in Bezug auf Terrorismusfinanzierung birgt.³³ Wie schon im letzten Forschungsvorhaben³⁴ konnte zwar lediglich in einer sehr geringen Verfahrenszahl³⁵ die Nutzung des Hawala-Systems für den Vermögenstransfer tatsächlich festgestellt werden; lag sie aber einmal vor, dann wies sie im Vergleich zu den anderen Transferarten die durchschnittlich

erheblich höheren Vermögenswerte auf. Dieses Phänomen gipfelte in einem Verfahren in der Übertragung von insgesamt 38,4 Mio. Euro mittels einer unbekanntem Anzahl von Transaktionen via Hawala-Banking, um den Islamischen Staat (IS) zu unterstützen.

Als Kommunikationskanäle werden weiterhin in erster Linie Instant Messenger/Social Media Produkte wie WhatsApp, Facebook und Telegram genutzt, die im Vergleich zum vormaligen Forschungsvorhaben sogar noch weiter an Bedeutung gewonnen haben.

VI. Künftige Herausforderungen bei der strafrechtlichen Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung

In der Gesamtschau spiegeln die Ergebnisse der zweiten Forschungsstudie nicht nur die bereits im Rahmen der ersten Forschungsstudie gewonnenen Erkenntnisse wider, sondern decken darüber hinaus auch weitere Problemfelder auf.

1. Ermittlungsprobleme und Dominanz des Islamismus

Bestätigt haben sich einerseits die schon damals ausgemachten Schwierigkeiten bei der Ermittlung einschlägiger Sachverhalte.³⁶ So enthielten die Akten eingestellter Verfahren in der Mehrzahl wenige bis nahezu keine umfassenden Informationen zum relevanten Sachverhalt. Bekräftigt wurde zum anderen die These der Dominanz des Islamismus. Erwartungen, nach denen im zweiten Forschungsvorhaben aufgrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen und prominenter Strafverfahren vermehrt auch Verfahren im rechts-extremistischen Kontext relevant werden würden,³⁷ haben sich nicht bestätigt.

2. Hawala-Banking

Des Weiteren bestehen die Risiken und Probleme, die sich im Zusammenhang mit dem Hawala-Banking ergeben,³⁸ unverändert fort. Zunächst stellten Verfahren mit einem Hawala-Bezug, wie bereits im letzten Forschungsvorhaben, auch dieses Mal eine Seltenheit dar. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass solche Verfahren aufgrund der getroffenen Vorauswahl der relevanten Strafnormen aus dem Forschungsvorhaben herausfallen können. Denn die Übermittlung von Geldbeträgen im Rahmen eines Hawala-Systems stellt zum einen ein Finanztransfergeschäft nach § 10 Abs. 1 S. 1 ZAG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 ZAG dar,³⁹ dessen Betrieb ohne entsprechende Erlaubnis der BaFin nach § 63 Abs. 1 Nr. 4 ZAG strafbar ist.⁴⁰ Zum anderen hat der BGH mittlerweile mehrfach bestätigt, dass es sich bei einer

²⁷ In Bezug auf den Ort der Finanzierungsinittierung wurden für insgesamt 860 von 951 Verfahren ergiebige Daten erhoben.

²⁸ Diese Ergebnisse decken sich mit denen aus dem vormaligen Forschungsvorhaben, in welchem rund 90 % aller Finanzierungshandlungen in Deutschland initiiert wurden, gefolgt von Syrien, der Türkei und dem Irak, jeweils in absteigender Reihenfolge, vgl. Forschungsvorhaben fe 12/17 (Fn. 4), S. 10; *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328).

²⁹ Feststellbar in 258 von 764 hierzu auswertbarer Verfahren.

³⁰ Feststellbar in 241 von 764 hierzu auswertbarer Verfahren.

³¹ Feststellbar in 188 von 764 hierzu auswertbarer Verfahren.

³² Im vormaligen Forschungsvorhaben stellte die Banküberweisung mit rund 54 % die häufigste Transferart dar, gefolgt von persönlicher Übergabe (rund 30 %) und Geldtransfer über einen Zahlungsdienstleister (rund 24 %), vgl. Forschungsvorhaben fe 12/17 (Fn. 4), S. 11; *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328).

³³ *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (329 f.) m.w.N.

³⁴ Forschungsvorhaben fe 12/17 (Fn. 4), S. 11; *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (328 f.).

³⁵ Feststellbar in 22 von 764 hierzu auswertbarer Verfahren.

³⁶ *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (330).

³⁷ Vgl. *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (331).

³⁸ Hierzu *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326 (329 f.).

³⁹ BaFin, Merkblatt – Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG), Stand: November 2017, unter 2. e); *Eggers/van Cleve*, NZWiSt 2020, 426 (427); *Taheri*, BKR 2020, 133 (134 f.).

⁴⁰ BGH, Beschl. v. 28.6.2022 – 3 StR 403/20 = BeckRS 2022, 20799 Rn. 22 ff.; BGH, Beschl. v. 2.6.2021 – 3 StR 61/21 = NJW 2021, 2979 (2980).

ein Hawala-System betreibenden Organisation um eine kriminelle Vereinigung i.S.d. § 129 Abs. 2 StGB handeln kann.⁴¹ Beides hat zur Folge, dass Verfahren mit Hawala-Bezug häufig aufgrund anderer, für das Forschungsvorhaben nicht als relevant eingestufte Strafnormen geführt werden. Ferner ist zu berücksichtigen, dass das jahrhundertealte System des Hawala-Bankings in der Vielzahl der identifizierten Fälle weder der Terrorismusfinanzierung noch der Geldwäsche dient.⁴²

Nichtsdestotrotz birgt das Hawala-Banking aufgrund der Anonymität involvierter Personen und fehlender Dokumentations- und Buchführungspflichten weiterhin erhebliche Sicherheitsrisiken und stellt die Behörden bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vor komplexe Herausforderungen. Dies belegen neben den offenkundigen Nachweis- und Ermittlungsproblemen in Anbetracht auffallend niedriger Verfahrenszahlen die stark divergierende Höhe der in den Verfahren enthaltenen Vermögenswerte sowie die Anzahl der genutzten Transaktionen. Es wird eine wesentliche Aufgabe moderner Strafverfolgung bleiben, Wege zu finden, um in diesem Bereich des gesellschaftlichen Untergrundes Ermittlungserfolge generieren zu können.

3. Durchschlagkraft der GwG-Verdachtsmeldungen

Die Erkenntnisse der zweiten Forschungsstudie belegen ferner, dass es den bisher ergriffenen staatlichen Maßnahmen zur effektiveren Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, wie insbesondere der Neuregelung zu den GwG-Verdachtsmeldungen oder der Einrichtung der FIU als nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, an Durchschlagkraft mangelt. So stellten GwG-Verdachtsmeldungen zwar einen der häufigsten Einleitungsgründe im Forschungsvorhaben dar, jedoch wurden fast alle der wegen einer GwG-Verdachtsmeldung eröffneten Verfahren eingestellt. Besonders misslich war dieser Befund in Fällen, in denen es um Zahlungen nach Syrien oder in die Türkei ging und der Zahlungsempfänger ein bekannter IS-Finanzagent war, es aber nach Aktenlage am Nachweis eines terroristischen Zusammenhangs fehlte, was zur Einstellung des Verfahrens führte. Inwieweit aktuelle Bemühungen des Gesetzgebers, durch materiell-rechtliche Erweiterungen des strafrechtlichen Anwendungsbereiches insbesondere der §§ 89a, 89c StGB eine vollständige und sachgerechte Umsetzung europarechtlicher Vorgaben zu erreichen,⁴³ zu einer umfas-

senderen und vor allem effektiveren Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung beitragen können, bleibt abzuwarten. Gleiches gilt für die Änderungen, die die vom Europäischen Parlament im April 2024 verabschiedete Geldwäscheverordnung mit sich bringen wird, wie bspw. die Schaffung einer neuen Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Anti Money Laundering Authority) sowie die Ausstattung der nationalen FIUs mit erweiterten Befugnissen.⁴⁴

4. Hohe Einstellungsquote

Auch die zweite Forschungsstudie weist in ihren Ergebnissen zu den Verfahrensabschlüssen auf strukturelle Probleme in der Praxis der Strafverfolgung von Terrorismusfinanzierung hin. Eine Einstellungsquote von knapp 91,5 % und eine Verurteilungsrate von unter 4 %, die trotz der Erweiterung des Forschungszeitraums im Vergleich zum vorherigen Forschungsvorhaben sogar noch weiter gesunken ist, zeugen von einem mangelhaften staatlichen Zugriff auf Sachverhalte mit Bezug zur Terrorismusfinanzierung. Insbesondere das grobe Missverhältnis zwischen der Anzahl der im islamistischen Kontext geführten⁴⁵ und der hiervon eingestellten⁴⁶ Verfahren sticht in diesem Zusammenhang hervor. Dies gilt umso mehr, als eine Einstellung des Verfahrens in der Vielzahl der Fälle schlicht dadurch bewirkt werden konnte, dass ein Tatbeteiligter in der Beschuldigtenvernehmung als Ziel der Zahlung ein Familienmitglied angab und ein Bezug bspw. zum IS nicht bekannt war. Ferner legt die hohe Zahl der nach § 170 Abs. 2

https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Umsetzung_RL_Terrorismusbekämpfung.html (11.5.2024).

Der Referentenentwurf des BMJ sieht u.a. eine Ersetzung des Begriffs der schweren staatsgefährdenden Gewalttat in § 89a StGB durch den Begriff der terroristischen Straftat und eine Erweiterung des Straftatenkatalogs des § 89a Abs. 1 StGB n.F. vor; daneben sollen in § 89a Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 StGB n.F. das Aus- und Einreisen in die Bundesrepublik in terroristischer Absicht umfassend unter Strafe gestellt und in § 89a Abs. 2b StGB n.F. der Tatbestand der versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat eingeführt werden. § 89a Abs. 2a StGB n.F. soll zudem künftig eine Versuchsstrafbarkeit für alle terroristischen Straftaten enthalten. Durch die Bezugnahme von § 89c Abs. 1 StGB n.F. auf die neue Legaldefinition der terroristischen Straftat in § 89a Abs. 1 S. 2 StGB n.F. soll ferner die Finanzierung sämtlicher terroristischer Straftaten kriminalisiert werden, während § 89c Abs. 2 StGB n.F. die Finanzierung diverser Handlungen im Vorfeld einer terroristischen Straftat strafrechtlich erfassen soll. Schließlich wird mit § 89c Abs. 8 StGB n.F. der Versuch der Terrorismusfinanzierung unter Strafe gestellt.

⁴⁴ Pressemitteilung des EU-Parlaments v. 24.4.2024, abrufbar unter

<https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240419IPR20586/neue-eu-vorschriften-zur-bekämpfung-der-geldwasche-verabschiedet> (11.5.2024).

⁴⁵ Knapp 62 % aller relevanten Verfahren.

⁴⁶ Knapp 90 % aller Verfahren mit islamistischem Bezug.

⁴¹ BGH, Beschl. v. 28.6.2023 – 3 StR 108/23 = BeckRS 2023, 18792; BGH, Beschl. v. 1.6.2023 – 3 StR 414/22 = BeckRS 2023, 17742; BGH, Beschl. v. 28.6.2022 – 3 StR 403/20 = BeckRS 2022, 20799 = NStZ-RR 2022, 343; BGH, Beschl. v. 2.6.2021 – 3 StR 61/21 = NJW 2021, 2979 m. Anm. Brand = NStZ 2022, 35 m. Anm. Nestler/Schiffer.

⁴² Eggers/van Cleve, NZWiSt 2020, 426 (427); Taheri, BKR 2020, 133 (134).

⁴³ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung v. 22.11.2023, abrufbar unter

StPO eingestellten Verfahren,⁴⁷ also solcher Verfahren, in denen zunächst ein Anfangsverdacht bestand, dieser sich aber mangels weiterer Anhaltspunkte nicht zu einem hinreichenden Tatverdacht verdichten konnte, nahe, dass ein Großteil der eingeleiteten Verfahren auf rein zufälligen Anhaltspunkten basierte, die im Laufe des weiteren Verfahrens ohne großen Aufwand entkräftet werden konnten. Auch die eingesetzten Ermittlungsmaßnahmen scheinen im Regelfall zu keiner (weiteren) sinnvollen Beweisgewinnung beigetragen zu haben.

Zugegebenermaßen ist in die verhältnismäßig sehr hohe Einstellungsquote der im Zuge vergangener Flüchtlingsbewegungen stark gestiegene Anteil an Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (sog. BAMF-Verfahren) einzupreisen, in denen sich aufgrund von Schutzbehauptungen häufig Anhaltspunkte für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens ergaben, am Ende aber nur ein kleiner Teil tatsächlich relevante Bezugspunkte zu terrorismusfinanzierenden Sachverhalten aufwies. Nichtsdestotrotz bleibt der bereits im ersten Forschungsvorhaben diagnostizierte und nun bestätigte Befund von hohen Verfahrenszahlen gegenüber niedrigen Verurteilungsraten, insbesondere im Zusammenhang mit islamistisch geprägten Verfahren, besorgniserregend. Er mahnt im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Deutschland sowohl zu innovativen strafverfolgungsrechtlichen Konzepten als auch zu steter behördlicher Wachsamkeit.

⁴⁷ Rund 56,6 % aller erfolgten Einstellungen.