

Piraterie und Geldwäsche

Geldwäschebekämpfung als möglicher Ansatz gegen Piraterie in Somalia

EDITORIAL

Die Ursachen der Piraterie in Somalia sind relativ klar auszumachen: Ein „failed state“ und die geographische Lage wurden zum idealen Nährboden für die profitable Piraterie. Am Nachhaltigsten wäre deshalb der Kampf gegen Piraterie sicherlich zu gewinnen, wenn es gelänge, in Somalia einen funktionierenden Rechtsstaat zu installieren. Doch das ist ein langfristiges Unterfangen, und die Zahl der Übergriffe steigt kontinuierlich an.

Anja P. Jakobi bereichert die Suche nach erfolgreichen Strategien gegen Piraterie in ihrem Standpunkt mit einem bislang eher vernachlässigten Lösungsansatz: Sie identifiziert die Piraterie als Teil international organisierter Kriminalität und empfiehlt, sich eines Standard-Instruments bei ihrer Verfolgung zu bedienen: Geldwäschebekämpfung. Denn auch in der Piraterie wechseln mit den Lösegeldern riesige Bargeldbeträge die Besitzer und müssen in den legalen Geldmarkt transferiert werden.

Anja P. Jakobi zeigt, wie die Instrumente der Geldwäschebekämpfung auch im Kampf gegen Piraterie erfolgreich eingesetzt werden können.

Geldwäschebekämpfung wird sicher auch in der Piraterie kein Allheilmittel sein, aber Piraterie würde riskanter und damit teurer und weniger lukrativ werden. Zudem könnten die Drahtzieher im Hintergrund aufgespürt und die Organisationsstrukturen zerschlagen werden. Auch das wäre sicherlich nicht schlechter als ein paar verarmte somalische Fischer im Gefängnis verschwinden zu lassen, Handelsschiffe wie Kriegsschiffe aufzurüsten oder sich auf die gefährliche Diskussion einzulassen, Lösegeldzahlungen zu verbieten. *Karin Hammer*



Mit Geldwäsche wird der kriminelle Ursprung illegalen Geldes verschleiert, um es in den legalen Geldverkehr einzuspeisen und so verfügbar zu machen. Der Kampf dagegen in der globalisierten Welt kann nur erfolgreich sein, wenn die internationale Gemeinschaft gemeinsame Strukturen aufbaut. Die Financial Action Taskforce (FATF) ist ein wichtiges Beispiel dafür.

Foto: picture alliance

Anja P. Jakobi

Piraterie auf See und Schiffsentführungen, insbesondere vor der Küste Somalias, sind mittlerweile zu einem Dauerthema in den Medien geworden. Der wirtschaftliche Schaden ist immens, und die Zahl der Übergriffe steigt trotz vielfältiger Bemühungen von Politik, Wirtschaft und Militär. Dieser Standpunkt rückt eine bisher weitestgehend vernachlässigte Maßnahme gegen Piraterie in den Mittelpunkt: Geldwäschebekämpfung. Mit Geldwäschebekämpfung könnten die Profiteure im Hintergrund aufgespürt und die Organisationsstrukturen zerschlagen werden. Im vorliegenden Text wird deshalb die Einbettung von Piraterie in Strukturen weltweiter organisierter Kriminalität thematisiert. Bisher wurde auf die Verbindung von Piraterie und Geldwäsche nur un-

zureichend politisch und wissenschaftlich eingegangen, stattdessen deuten aktuelle politische Entwicklungen eher auf weitere prohibitive Maßnahmen hin – das Verbot von Lösegeldzahlungen – deren Erfolg und Durchsetzbarkeit sehr fraglich ist.

Piraterie in Somalia

Piraterie in Somalia ist mit vergleichsweise geringen Risiken verbunden. Seit vielen Jahren existiert in Somalia kein funktionierender Staat mehr. Trotz regionaler Unterschiede kann das Land als ein trauriges Beispiel eines ‚zerfallenen Staates‘ gelten. In einigen Regionen hat sich zumindest eine regionale Verwaltung gebildet, teilweise wurde Piraterie auch durch islamische Geistliche vor Ort verurteilt und die Unterstützung damit reduziert. Trotzdem verursacht der

Staatszerfall verschiedene interne und externe Probleme: Die Situation in Somalia ist geprägt von Rechtsunsicherheit und fehlender Implementation geltender nationaler und internationaler Regelungen. Die afrikanische Peace-Keeping Mission (AMISOM) ist nur sehr beschränkt fähig, an einzelnen Punkten im Land Sicherheit herzustellen.

Die fragile Situation in Somalia und in den Nachbarländern hat in Somalia und der Region das Entstehen einer Kriegsökonomie ermöglicht, in der verschiedenste Kräfte versuchen, die unsichere politische Situation ökonomisch zu nutzen. Der Kriegszustand sichert den beteiligten Akteuren hohe Gewinne. Das wiederum ermöglicht sogenannten Warlords, mit ihren Kämpfern und ihrem Reichtum das Gewaltmonopol zu beanspruchen. Der Zerfall des Staates und die Nicht-Existenz eines Gewaltmonopols führen zudem dazu, dass bestehende internationale Vereinbarungen nicht einmal ansatzweise Wirkung zeigen können.

Bisher verlangen somalische Piraten üblicherweise mehrere Millionen US-Dollar Lösegeld pro Schiff, zahlbar als Bargeld in kleineren Scheinen wie 50 oder 100 US-Dollar Noten. Ein signifikanter Teil davon bleibt in der Region und bei den direkt Beteiligten: So gehen Schätzungen davon aus, dass rund 50 Prozent des Lösegelds operative Kosten abdecken, etwa Versorgung und Aufsicht der Schiffe, Zahlungen an Besatzung und an lokale Milizen, während 25 Prozent an den ‚Finanzier‘ im Hintergrund, den eigentlichen Profiteur, gehen. Der Lohn der anderen Beteiligten variiert je nach Rolle und Einsatz: ca. 20 000 US Dollar ist der geschätzte Lohn für einen Angreifer. Zum Vergleich: Laut UN-Daten betrug das Pro-Kopf-Einkommen im Land knapp 300 US-Dollar für das Jahr 2007. Wie viel des Lösegelds wirklich in der Region bleibt, ist unklar, denn neben Geld

für die ‚Finanziers‘ erreichen eventuell auch Zahlungen im Rahmen von Waffenhandel oder des Kaufs von Konsumgütern Adressaten in anderen Ländern und Regionen. Die Auswirkungen der Zahlungen auf die lokale Wirtschaft sind sehr unterschiedlich: Teilweise wird von neuen Villen und Autos berichtet, aber auch von erhöhten Brautpreisen und vermehrter Prostitution.

Während Piraterie ihren Ursprung sicherlich zum großen Teil in der Armut und dem Zerfall Somalias hat, ist es gleichzeitig geboten, diese Ursachen von den Formen aktueller Piraterie zu trennen. Die Piraterie mit Schnellbooten, Waffen unterschiedlichster Art, das mittel- und langfristige in Gewahrsam nehmen von großen Frachtern sowie die Verhandlungen mit ausländischen Reedern ist nicht die spontane Tat einzelner verarmter Fischer, sondern erfordert erheblichen logistischen Aufwand. Piraterie ist daher als eine Form transnationaler organisierter Kriminalität zu betrachten: Sie hat ihren Ursprung in sozialen Problemen, diese Probleme werden jedoch von anderen Gruppen zum eigenen Vorteil genutzt. Dieses Muster ist auch von anderen Fällen organisierter Kriminalität bekannt: Während Bauern in Entwicklungsländern mit dem Anbau gängiger Agrarprodukte kaum ihr Überleben sichern können, kann der Anbau von Koka oder Schlafmohn ein gesichertes Einkommen bedeuten. Den hauptsächlichlichen Gewinn machen jedoch diejenigen, die den Drogenhandel über Ländergrenzen hinweg organisieren. So mag es zwar zunächst einleuchtend sein, den Abbau gezielt zu unterbinden, allerdings bekämpft man damit vielmehr die Symptome organisierter Kriminalität als deren Ursache, und auch die eigentliche Organisation wird kaum getroffen – diese kann oft genug bequem auf andere Bauern und Anbaugelände ausweichen. Piraterie vor Somalia besteht

aus ähnlich komplexen Abläufen, wird aber oft auf den eigentlichen Überfall reduziert. Versteht man Piraterie hingegen als transnationale organisierte Kriminalität, erweitert man die analytischen Möglichkeiten und kann neue Wege in der Verhinderung von Piraterie gehen.

Piraterie als transnationale organisierte Kriminalität

Transnationale organisierte Kriminalität ist die Organisation von kriminellen Handlungen über Grenzen hinweg. Die Definition der ‚UN Konvention gegen Transnationale Organisierte Kriminalität‘ (UNTOC) in Artikeln 2 und 3 setzt daneben eine gewisse Gruppengröße und -organisation, das Vorliegen einer schweren Straftat (bestraft mit mindestens vier Jahren Freiheitsstrafe), und Auswirkungen, Planungen oder Durchführung in mindestens zwei Ländern voraus. Piraterie wird weder in der UNTOC noch im deutschen Strafgesetzbuch (StGB) explizit erwähnt. Eine rechtliche Definition von Piraterie als transnationale organisierte Kriminalität ist jedoch möglich durch eine Kombination der Art 3 (1)b der UNTOC sowie verschiedener Straftatbestände des deutschen Rechts, wie Geiselnahme (StGB § 239b) oder Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr (StGB § 316c), die jeweils mit mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden.

Abgesehen von den rechtlichen Möglichkeiten wird der einzelne Überfall auf ein Schiff in somalischen Gewässern oder außerhalb oft nicht unmittelbar als ein Akt transnationaler organisierter Kriminalität wahrgenommen. Die transnationale Dimension von Piraterie wird jedoch deutlich, wenn auch die Taten vor und nach dem eigentlichen Überfall Berücksichtigung finden: Piraten müssen mit Waffen versorgt, der Verbleib der Schiffe in somalischen Gewässern muss organisiert, die Lösegeldverhandlungen geführt und die anteilige Zahlung des Geldes an die Beteiligten gesichert werden. Es werden auch systematisch Informationen der Schifffahrt ausgewertet, so etwa das Schiffsverzeichnis ‚Lloyd’s List‘ oder das Fachmagazin ‚Jane’s Intelligence‘. Das alles erfordert Planung, Logistik und die Möglichkeit, das Lösegeld den eigentlichen Drahtziehern dieser Überfälle zukommen zu lassen. Der eigentliche



Holländische Soldaten befreien das deutsche Containerschiff „Taipan“ aus der Hand somalischer Piraten im April 2010, ein riskantes Unterfangen für Befreier und Gefangene. Meist werden stattdessen hohe Lösegeldsummen gezahlt, die in die dunklen Kanäle der internationalen Kriminalität gelangen.

Foto: picture alliance

Überfall des Schiffes ist also Teil einer komplexen Organisation.

Die Bekämpfung von Piraterie entspricht dieser Komplexität bisher nur zum Teil. Sie erfolgt im Moment mit verschiedenen Ansätzen und auf verschiedenen Ebenen: Ein zentraler Teil der Anstrengungen ist militärischer Schutz, entweder durch einzelne Staaten oder im Rahmen gemeinsamer Missionen. Am prominentesten ist die aktuelle, gemeinsame EU-Mission Atalanta, die gemeinsam mit anderen Missionen am Golf von Aden aktiv ist. Atalanta bietet Konvois einen gewissen Schutz, und das beteiligte Militär kann bei Gefahr einzelnen Schiffen zur Hilfe kommen. Darüber hinaus greifen Reedereien und Eigner zu sehr unterschiedlichen, zusätzlichen Maßnahmen: So werden beispielsweise Schallkanonen oder NATO-Draht angebracht, um Angriffe abzuwehren, oder Notfallräume eingerichtet, in denen sich die Mannschaft bei Angriffen einschließen und auf Hilfe warten kann. Auch private Sicherheitsdienstleister werden beauftragt, die an Häfen rund um den Golf von Aden an Bord gehen und die Schiffe schützen sollen. Gleichzeitig bieten einige Flaggenstaaten oder auch passwortgeschützte Websites Warnmeldungen und aktuelle Informationen zur Sicherheitslage in Abschnitten der Küste an. Nicht zuletzt wird diskutiert, auf der Ebene der Zivilgesellschaft Maßnahmen zum Aufbau Somalias durchzuführen. Entwicklungszusammenarbeit kann beispielsweise die lokale Wirtschaft stützen, Einkommen verbessern und so mithelfen, Piraterie für Somalier weniger lukrativ zu machen, als sie es im Moment ist. Dazu gehört auch eine Initiative eines deutschen Reeders, mit der versucht wird, verschiedene Stakeholder und Ansätze zur Bekämpfung der Piraterie zu verbinden.

Diese Ansätze sind unterschiedlich vielversprechend und bieten jeweils individuelle Vor- und Nachteile: So würde eine Marinebegleitung von Schiffen erhebliche öffentliche Mittel beanspruchen, um sehr selektiv Wirtschaftsinteressen zu schützen. Die Bewaffnung von Schiffen, auch durch Sicherheitsfirmen, führt leicht zu einer Eskalation der Gewalt, zudem entspricht die Benutzung von Waffen nicht den üblichen und wünschenswerten Qualifikationen ziviler Seefahrer. Ansätze, die auf den Aufbau des Staates, der Zivilgesellschaft und einer funktionierenden Wirtschaft in Somalia hinarbei-

ten, sind wichtig und potenziell am nachhaltigsten, bieten jedoch wenige Möglichkeiten, Piraterie kurzfristig zu minimieren.

Bessere Erfolge erzielt möglicherweise eine Maßnahme, die in anderen Bereichen der organisierten Kriminalität als ein Standard-Instrument gelten kann: Geldwäschekämpfung. Während Geldwäsche bei Delikten mit wenig Bargeldumsatz kaum notwendig ist, und sich daher die Nachverfolgung in solchen Fällen selten lohnt, zahlen Reeder und Versicherungen bei Piraterie erhebliche Lösegeldbeträge in bar. Wie bei anderen Formen organisierter Kriminalität ist zu erwarten, dass ein Großteil dieses Geldes mittelfristig wieder in den regulären Geldkreislauf eingespeist wird. Deshalb eröffnet sie eine weitere Möglichkeit in der Bekämpfung von Piraterie.

Geldwäsche und transnationale organisierte Kriminalität

Geldwäsche ist die bewusste Verschleierung der Herkunft von Geld, um dieses Geld damit möglichst universal einsetzbar zu machen. Erfolgreiche Geldwäsche ermöglicht, große Geldbeträge, an die man illegal gelangt ist, zu jedem beliebigen Zweck zu nutzen, ohne dass der Verdacht aufkommt, hier seien unlautere Mittel im Spiel. Gerade organisierte Kriminalität lebt davon, dass die großen Profiteure der kriminellen Handlungen unerkannt bleiben, und deren Einnahmen aus anderen, legalen Quellen zu stammen scheinen. Geldwäsche ist notwendig, um Spuren zu verwischen, und das Geld so verfügbar zu machen, wie es legale Einnahmen wären.

Wer in Deutschland ein privates Bankkonto eröffnet, kreuzt in den Unterlagen der Bank üblicherweise die Aussage ‚Ich handele auf eigene Rechnung‘ an. Der Hintergrund ist die Bekämpfung der Geldwäsche, denn eine damit verbundene Technik ist gerade das Vortäuschen eigener Transfers, die eigentlich für eine dritte Person durchgeführt werden. Die harmlos anmutende Aussage ist ein Zeichen dafür, dass Geldwäschekämpfung mittlerweile in viele Alltagspraktiken des Zahlungsverkehrs integriert ist. Auch aufgrund internationaler Regelungen darf es Banken heute nicht mehr gleichgültig sein, ob Kunden ihr Geld kriminell erwerben. Mit Geldwäsche wird daher nicht nur versucht, polizeiliche Nachforschungen zu verhindern

Wie wäscht man Geld?

Phase 1 ‚Placement‘, ‚Layering‘ und ‚Integration‘:

Placement ist die Phase, in der das kriminell erworbene Bargeld in der Bank eingezahlt wird. So können beispielsweise verschiedene Personen Geldbeträge auf ein Konto einzahlen, die unterhalb jener Grenze liegen, bei der die Bank Nachforschungen anstellen muss. Es können aber auch Einnahmen aus legalen Geschäftstätigkeiten vorgetäuscht werden. Dafür bieten sich gerade Geschäfte mit viel Bargeldumsatz und nur bedingt transparenter Buchführung, wie Restaurants oder Spielhallen, an.

Phase 2 Layering:

Das anschließende Layering besteht aus einer Serie komplexer Transaktionen über verschiedene Konten, Banken oder Länder, nach denen der kriminelle Ursprung des Geldes kaum mehr nachzuvollziehen ist. Auch hier können wieder legale und illegale Einnahmen kombiniert werden, und Käufe und Rückkäufe von Waren oder Gütern erfolgen.

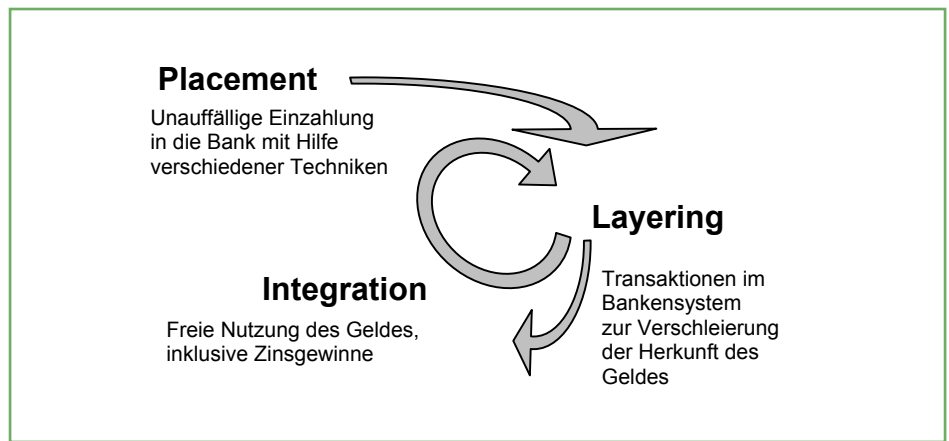
Phase 3 Integration:

Integration bezeichnet die anschließende und letzte Phase, in der das Geld als legitimes Vermögen in den Konten des Empfängers ausgewiesen ist und für Ausgaben genutzt wird.

oder zu erschweren, sondern auch die Bank muss im Regelfall getäuscht werden. Sie wäre dazu verpflichtet, zweifelhaften Einnahmen von Kunden nachzugehen.

Geldwäsche kann durch sehr verschiedene Techniken erfolgen, ist aber typischerweise durch drei aufeinanderfolgende Phasen gekennzeichnet (siehe Randspalte S. 3).

Geldwäschebekämpfung dient zwei zentralen Zielen bei der Verhinderung von Kriminalität: Zunächst geht es offensichtlich darum, kriminelle Gewinne aufzufinden und gegebenenfalls zum Eigentümer des Geldes rückzuführen. Daran hätten im Fall somalischer Piraterie insbesondere Reeder und Versicherer ein Interesse. Zum anderen vermindert Geldwäschebekämpfung aber auch langfristig die Anreize: Die Idee, dass kriminelle Handlungen mit einem Anreizsystem verbunden sind, geht auf Theorien rationalen Verhaltens zurück. Diese gehen davon aus, dass eine kriminelle Handlung dann begangen wird, wenn der Gewinn zu den möglichen Kosten in einem guten Verhältnis steht. Mögliche Kosten wären die Bestrafung – insbesondere auch die Wahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu einer Bestrafung kommt –, der Verzicht auf andere Einkommen oder die Angst vor Entdeckung und die damit verbundenen sozialen Kosten. Verbrechen lohnen sich demnach, wenn möglichst wenige Kosten zu erwarten sind, und die Gewinne recht hoch sind. Piraterie ist hier ein gutes Beispiel: Die bestehende politische Ordnung in Somalia legt Piraten fast keine Kosten auf, die internationale Gemeinschaft kann nur wenige Piraten fassen, während die Gewinne durch Piraterie sehr hoch sind. Geldwäschebekämpfung versucht, auf solche Abwägungen Einfluss zu nehmen, indem sie das Risiko erhöht und die Gewinne schmälert. So kann eine kriminelle Handlung unrentabel und damit eventuell unterlassen werden. Steigt die Wahrscheinlichkeit, dass erpresste Gelder identifiziert werden, erhöht sich das Risiko entdeckt zu werden und den Gewinn zu verlieren. Gleichzeitig macht eine weithin implementierte Geldwäschebekämpfung komplexere und damit auch teurere Verschleierungstechniken notwendig, sodass auch diese Kosten erhöht werden. Wenn der Gewinn organisierter Kriminalität jedoch nur sehr schwierig oder gar nicht abzuschöpfen ist, sinkt damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass kriminelle Handlungen



Phasen der Geldwäsche

© AP Jakobi

überhaupt stattfinden. Geldwäschebekämpfung hilft demnach nicht nur, kriminelle Strukturen offenzulegen und Gewinne abzuschöpfen, sondern macht Kriminalität auch weniger attraktiv.

Die oben genannten Verfahren der Geldwäsche können jedoch ausschließlich auf Geldwäsche im Rahmen des Bankwesens angewendet werden, also einem System mit Aufzeichnungen, klaren Zuständigkeiten und gewerblicher Aufsicht. Es gibt jedoch alternative, informelle Bankensysteme, wie Hawala oder Hundi, mit denen ebenfalls Transaktionen durchgeführt werden. Teilweise sind diese Systeme legal, teilweise illegal, je nach der nationalen Gesetzeslage und auch der Art der durchgeführten Transaktionen. Sie sind oft einzelnen ethnischen Gemeinschaften verbunden: Hundi ist eher im südasiatischen Raum verbreitet, während sich Hawala insbesondere in Afrika oder dem Mittleren Osten finden lässt. Die Funktionsweise ist immer ähnlich: Ein Hawala-Banker (1) nimmt Geld entgegen und setzt sich mit einer Kontaktperson in dem Land in Verbindung, in welches das Geld transferiert werden soll. Diese Kontaktperson, ebenfalls ein Hawala-Banker (2), zahlt dann das Geld an die Person aus, die vom Kunden genannt wurde und über ein festgelegtes Passwort verfügt. Das System basiert vor allem auf Vertrauen, denn keine der Transaktionen ist auf Papier festgehalten, noch wurde das Geld wirklich von einem Land in das andere transferiert. Vielmehr wird das Geld ohne Quittung eingezahlt, in der Erwartung, dass das Geld ankommen wird. Es wird also seitens des Bankers (2) ausgezahlt, ohne dass Banker (1) das Geld transferiert hätte. Vielmehr kann eine Reihe von Transfers in beide Richtungen die Bilanz ausgleichen, und

ebenso können Transaktionen dann mit anderen Rechnungen verrechnet werden (z. B. wenn beide Hawala-Banker auch noch Import-Export-Geschäfte betreiben).

Diese alternativen Bankensysteme sind insbesondere in Ländern mit schlechter Infrastruktur, hoher Arbeitsmigration und hoher Analphabetenquote beliebt, weil Geld schnell, ohne Umstände und – für Sender und Empfänger besonders attraktiv – oft unter den offiziellen Wechselkursen und mit weniger Gebühren transferiert werden kann. Insbesondere das somalische Hawala-System ist sehr ausdifferenziert und erreicht auch entlegene Gebiete. Das formale Bankensystem existiert in Somalia schon seit Beginn des Krieges im Jahr 1991 nicht mehr und wurde zuvor auch nur von einer Minderheit genutzt. Mit Kriegsbeginn wurde es geplündert und korrumpiert, sodass Banken in der somalischen Öffentlichkeit eher mit Misstrauen begegnet wird. Im Gegensatz dazu stellen die Hawala-Systeme etablierte Geschäftsmodelle dar, die effizient über die verschiedenen Territorien Somalias hinweg operieren, und auch ausländische Transfers durchführen können. Sie sind damit ein wichtiger Teil zur Übertragung sogenannter Remittances – Rücküberweisungen der somalischen Diaspora – und stellen für viele Familien das Einkommen sicher. Gleichzeitig sind Hawala-Systeme jedoch schwer zu regulieren und Banktransfers schwer nachzuvollziehen. Es gibt daher nur Schätzungen über die Summen, die jährlich weltweit transferiert werden, diese schwanken zwischen 100 Mrd. (Weltbank-Schätzung) und 200 Mrd. US-Dollar (Vereinte Nationen). Die CIA schätzt, dass jährlich 1,6 Milliarden US-Dollar allein in somalischen Hawala-Systemen umgesetzt werden.

Internationale Aktivitäten gegen Geldwäsche

Geldwäschebekämpfung ist seit einigen Jahren verstärkt Teil internationaler Regulierung und internationaler Abkommen. In den USA existierten seit den siebziger Jahren erste Versuche, Geldwäsche zu verhindern, diese wurden Mitte der 80er Jahre noch verstärkt. Die Anti-Drogen Konvention der UN von 1988 forderte zum ersten Mal, international gegen Geldwäsche vorzugehen. 1989 wurde dann auf einem Treffen der G7 (die sieben führenden Industrieländer von 1976 bis 1998, ab 1998 G8 mit Russland) unter Führung von Frankreich und den USA die Financial Action Taskforce (FATF) ins Leben gerufen, eine Organisation mit heute 34 Mitgliedern, die bei der Organisation für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) angesiedelt ist, aber formal unabhängig ist. Die FATF veröffentlichte im Jahr 1990 die ‚40 Recommendations against Money Laundering‘, die die Basis internationaler Anstrengungen gegen Geldwäsche bilden, und im Laufe der Zeit mehrmals ergänzt und präzisiert wurden. Geldwäsche wurde zunehmend nicht mehr nur im Kontext von Drogenhandel, sondern auch in Verbindung zu anderen Formen organisierter Kriminalität gesetzt, später – im Rahmen der sogenannten ‚Special Recommendations on Terrorist Financing‘ – auch zu Terrorismusfinanzierung. Seit 2008 ist die FATF auch im Bereich Proliferationsfinanzierung tätig und entwickelt erste Typologien dazu, wie der Transfer von Wissen oder Material für Massenvernichtungswaffen finanziert wird.

Aber auch Banken des Hawala-Systems hat die FATF bereits im Fokus: Die ‚40 Recommendations‘ beziehen sich generell auch auf diese alternativen Institute. Zusätzlich bezieht sich die ‚Special Recommendation IV‘ direkt auf solche Systeme, allerdings unter dem Fokus der Terrorismusbekämpfung. 2003 wurden „Best Practices“ veröffentlicht, die den Umgang mit Hawala-Systemen anleiten sollen: So sollen entsprechende Agenturen identifiziert, registriert und lizenziert werden. Sie sollen ebenso wie andere Banken die Kunden identifizieren, nachvollziehbare Buchhaltung einführen und verdächtige Transaktionen melden.

Zusätzlich hat die FATF auch auf die Gründung regionaler Organisationen zur Geldwäschebekämpfung hingearbeitet. Rund um die eigentliche FATF ist so seit 1990 ein Netzwerk aus regionalen Organisationen entstanden, die insgesamt ca. 170 Länder und Territorien umfassen. So wurden die Regelungen zunehmend internationalisiert und andere Staaten einbezogen. Somalia ist nicht Mitglied der regionalen Organisationen ESAAMLG (Eastern and South African Anti-Money Laundering Group) oder MENAFATF (Middle East and North Africa Financial Action Taskforce). Kenia und südlichere Nachbarländer sind Mitglied der ESAAMLG, Jemen, nördliche Nachbarn und Staaten der arabischen Halbinsel sind Mitglieder der MENAFATF. Die MENAFATF hat ein Hawala-Komitee eingesetzt und Empfehlungen zum Umgang mit den alternativen Finanzdienstleistern abgegeben. Dabei diente insbesondere das Verfahren der Vereinigten Arabischen Emirate als Vorbild: Dort werden Hawala-Anbieter seit 2002 in einem unkomplizierten Verfahren registriert. Es bleibt abzuwarten, inwiefern dies in anderen Staaten der Region ähnlich umgesetzt werden kann.

Andere internationale Organisationen, die sich im Bereich Geldwäsche engagieren, sind die Europäische Union (EU) und die Europol Financial Crime Unit, das UN Office for Drugs and Crime (UNODC) sowie auch Interpol. Anders als die eigentlich einschlägig qualifizierte FATF plant das UNODC mit Interpol gemeinsame Aktivitäten zu Geldwäsche und Piraterie – die wohl auch das Interesse der EU geweckt hat. Die EU hat mehrere Verordnungen zu Geldwäsche herausgegeben, und ein Bestandteil der Europol Convention und der Tätigkeit von Europol ist die Bekämpfung von Geldwäsche. Dies betraf bis zum Jahr 2000 ausschließlich Geldwäsche im Kontext von Drogenhandel, wurde dann jedoch auf sämtliche Geldwäscheaktivitäten erweitert. Das jährliche ‚Organized Crime Threat Assessment‘ der Europol berichtet ausführlich über Geldwäsche in Europa und darüber hinaus. Das UNODC hat seit 1997 Programme gegen Geldwäsche etabliert und hilft insbesondere Entwicklungsländern bei der Entwicklung und der Implementation entsprechender Gesetze sowie beim Aufbau und der Ausbildung entsprechender Ermittlungsbehörden und der Justiz. Inter-

Die FATF (Financial Action Taskforce)

Als internationaler Zusammenschluss einzelner Staaten außerhalb des UN-Systems hat die FATF keine ‚harte‘ Sanktionsmacht, um ihre nicht bindenden Empfehlungen umzusetzen.

Trotzdem hat sie sich im Lauf der Zeit zu einem zentralen und durchsetzungsfähigen Akteur im Bereich Geldwäsche entwickelt. Ihre mittlerweile 34 Mitglieder werden in regelmäßigen Abständen auf die Einhaltung der Empfehlungen überprüft.

Daneben hat die FATF auch mit einer schwarzen Liste von nicht-kooperativen Staaten (‚non-cooperative countries and territories‘, NCCT-Liste) seit 2000 dafür gesorgt, dass Länder, die die Empfehlungen nicht umsetzen, erschwerten Bedingungen für finanzielle Transaktionen ausgesetzt waren. Die meisten Länder versuchen daher, zumindest formal den Empfehlungen der FATF zu entsprechen.

Ein weiteres wichtiges Instrument der FATF ist die Erstellung von Typologien der Geldwäsche. Basierend auf Forschungsarbeiten und Erkenntnissen von Ermittlungsbehörden werden dabei typische Wege der Geldwäsche in verschiedenen Sektoren systematisiert und publiziert, um damit Verfahren der Geldwäsche in eine breite Fachöffentlichkeit von Betroffenen, Gesetzgebern und Ermittlungsbehörden zu tragen. In den letzten Jahren veröffentlichte Typologien bezogen sich dabei beispielsweise auf so unterschiedliche Sektoren wie Versicherungen oder Wettbüros.

pol und seine Anti-Money Laundering Unit nehmen vor allem Aufgaben der internationalen Kommunikation war. Ermittlungsbehörden aus aller Welt können dort ihre Erkenntnisse und Anfragen übermitteln, und Kontakt zu anderen Behörden erhalten. Trotz dieser zahlreichen Aktivitäten ist der Erfolg der Geldwäschebekämpfung schwierig zu evaluieren: Zum einen ist Geldwäsche ein Delikt, das im Verborgenen stattfindet und über das keine festen Zahlen vorliegen, ebenso wenig wie über die Reduktion oder Zunahme von Geldwäsche. Dieses Problem, nichts Genaues über das Ausmaß krimineller Handlungen zu wissen, stellt sich jedoch bei jeglicher Kriminalitätsbekämpfung. Zum anderen ist effektive Geldwäschebekämpfung umfangreich und teuer für die beteiligten Akteure, besonders Banken. Es ist auch nicht bei jeder Bank weltweit per se sichergestellt, dass es ein Interesse an der Aufdeckung illegaler Geldströme gibt. Manchmal wiegt das Interesse an dem Geld schwerer als die Aufklärung oder Anzeige seiner Herkunft. Langfristig kann aber die Ausweitung der Geldwäschebekämpfung zu Einsparungen bei anderen Maßnahmen führen, beispielsweise beim Militär, Reedern und Versicherern.

Mögliche Lösungsansätze und Risiken

Ende April 2010 hat der Europarat in Straßburg eine umfassende Resolution zu Piraterie beschlossen (Res. 1722). Darin werden verschiedene Maßnahmen der Pirateriebekämpfung diskutiert und es wird angestrebt, gezahltes Lösegeld zu verfolgen und eventuelle Zusammenhänge zu weiterer Kriminalität und Terrorismus zu überprüfen. Zur Zahlung von Lösegeld wird eine sehr kritische Haltung eingenommen. Bereits

einige Wochen zuvor hatte die USA ein Verbot von Lösegeldzahlungen diskutiert, damit mittelfristig keine Gewinne aus Piraterie mehr möglich sind. Angesichts der Sicherheit der Schiffe und Mannschaften traf dieser Vorschlag bei Reedern auf Widerstand. Zwar ist es plausibel anzunehmen, dass Piraten langfristig Überfälle einstellen werden, wenn kein Geld mehr für entführte Schiffe zu bekommen ist. Allerdings kann dies kurz- und mittelfristig das Leben von Seefahrern sowie das Eigentum der Reeder und Händler gefährden. Es ist kurzfristig nicht damit zu rechnen, dass Piraten die Geiseln frei lassen, sobald deutlich wird, dass kein Geld zu bekommen ist. Dies verdeutlicht das Beispiel eines britischen Ehepaars, für das bisher kein Lösegeld gezahlt wurde und das seit letztem Oktober in Somalia gefangen gehalten wird.

Es ist daher empfehlenswert, Lösegeldzahlungen nicht unmittelbar zu kriminalisieren. Mit der Verfolgung von Geldwäsche ließen sich dagegen mehrere Ziele erreichen: Zum einen könnte ein Anteil des Lösegeldes wieder aufgefunden werden, wenn die Verwendung der Gelder bekannt wird und sie können konfisziert werden. Zum anderen würden anhand der Geldwäscheaktivitäten auch die Organisatoren und Drahtzieher der organisierten Piraterie verstärkt in die Aufmerksamkeit rücken. Es ist bisher nicht deutlich, ob und wie Mitglieder der somalischen Diaspora Piraterie unterstützen. Zusätzlich könnten die Einnahmen des Lösegeldes für die Organisatoren vor Ort an Attraktivität einbüßen, wenn es schwieriger zu verwenden ist und Importe von hochwertigen Gütern erschwert werden. Nicht zuletzt bietet ein Fokus auf Geldwäschebekämpfung auch einen Weg, Piraterie nicht nur militärisch, sondern auch polizeilich zu verfolgen. Die Aufgabenteilung bisher war – trotz der Feststellung, dass es

sich bei Piraten um Kriminelle, nicht militärische Gegner handelt – stark auf das Militär ausgerichtet.

Allerdings birgt die Bekämpfung von Geldwäsche in Somalia auch gewisse Risiken für die Bevölkerung: So soll insbesondere vermieden werden, dass alternative Zahlungssysteme wie Hawala auf kriminelle Handlungen und Geldwäsche reduziert werden und damit ihre Funktionsfähigkeit gefährdet wird. Kurz nach den Terroranschlägen vom September 2001 wurde das somalische Hawala-Unternehmen Al-Barakaat wegen Verdachts auf Terrorismusfinanzierung international sanktioniert, Konten eingefroren und damit das größte somalische Unternehmen dieser Branche empfindlich getroffen und aus dem Markt gedrängt. Während die US-Geheimdienste seit Ende der neunziger Jahre einen Zusammenhang zu islamistischen Organisationen und Osama bin Laden vermuteten, und Al-Barakaat daher innerhalb weniger Wochen nach den Anschlägen in New York geschlossen wurde, konnte aber auch im Jahr darauf kein Beweis für diese Verstrickung erbracht werden. Der Besitzer von Al-Barakaat wurde daraufhin 2002 auch von der UN-Liste der Terrorismus unterstützenden Personen gestrichen. In den USA wurden einzelne Angestellte von Al-Barakaat wegen der Durchführung informeller Geldtransfers und kleinerem Sozialbetrug verurteilt. Allerdings hinterließ die Aktion beträchtlichen Schaden bei den Nutzern von Al-Barakaat: Nur schätzungsweise 24 Prozent aller Einlagen oder Transfers konnten im Anschluss ausbezahlt werden. Zusätzlich waren andere Anbieter zunächst nur eingeschränkt in der Lage, ähnlichen Service anzubieten, und die Preise erhöhten sich signifikant.

Der Fall zeigt, dass die internationale Bekämpfung von Geldwäsche zwar effektiv im Sinne von durchsetzungsstark sein kann, die Ziele und Mittel jedoch sorgfältig ausgewählt werden müssen, um mögliche Schäden für jene Bevölkerungsteile zu vermeiden, die am meisten auf das informelle Banken- und Finanzwesen angewiesen sind. In Ländern, die absehbar kein reguläres Bankenwesen etablieren können, bieten Hawala-Services die einzige Möglichkeit, verlässlich Geld zu transferieren. Sie werden teilweise auch von westlichen Entwicklungsorganisationen genutzt, um Angestellte zu bezahlen. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit

40 FATF Recommendations (ab 1990)

- ◆ grundsätzliche Maßnahmen gegen Geldwäsche, inkl. Kriminalisierung von Geldwäsche oder das Verbot anonymer Konten
- ◆ beziehen sich auf verschiedene Typen von Banken, inkl. Hawala-Systemen

9 FATF Special Recommendations (ab 2001)

- ◆ Grundsätzliche und ergänzende Maßnahmen gegen Geldwäsche im Kontext von Terrorismusfinanzierung
- ◆ Hawala-Systeme werden explizit genannt

hat in den letzten Jahren wiederholt auf die Wichtigkeit von diesen Geldern und Abhängigkeit vieler Länder von Zahlungen aus der Diaspora hingewiesen. Die Beträge aus der Diaspora übersteigen oft bei Weitem die offizielle Entwicklungshilfe und kommen den zurückgelassenen Familien ohne eigenes Einkommen direkt zugute. In diesem akzeptierten, weitverbreiteten und notwendigen informalen Zahlungssystem Geldwäsche zu verhindern, ist eine Herausforderung. Um die Erfolgchancen abzuschätzen, sind Anstrengungen in Theorie und Praxis erforderlich.

Ein zentraler Punkt bei der Bekämpfung von Geldwäsche ist jedoch der bisher nur rudimentäre Wissensbestand über den Verbleib des Geldes. Hier könnten insbesondere Typologien der Geldwäsche im Bereich Piraterie entwickelt werden. So hat die FATF zwar bereits Informationen zu Hawala-Systemen und den Zusammenhang mit Geldwäsche veröffentlicht. Publikationen zu Piraterie und Geldwäsche fehlen jedoch. Dies ist angesichts der hohen Summen erstaunlich, denn geschätzte 150 Millionen US-Dollar an jährlichem Lösegeld sind große Einnahmen in der gebeutelten Volkswirtschaft Somalias. In Großbritannien wurde bereits vor einigen Jahren im House of Lords auf die Verbindung von Geldwäsche und Piraterie aufmerksam gemacht, und mögliche Aktivitäten der FATF aufgezeigt, insbesondere vor dem Hintergrund der Terrorismusfinanzierung. Ob die Finanzierung von Terrorismus wirklich mit Lösegeldzahlungen in Verbindung steht, ist jedoch unklar, die Verbindung wäre für Aktivitäten der FATF nicht notwendigerweise zentral. Es wäre vorrangig, mehr Informationen zur Geldwäsche von Lösegeld zu erhalten, um das Ausmaß und die Wege der Geldwäsche besser nachvollziehen zu können. Bisher sind bei der FATF keine entsprechenden Typologien erschienen oder offiziell in Planung, obwohl bei dem kürzlich stattgefundenen Treffen in Amsterdam interne Überlegungen zu diesem Thema auf der Agenda standen. Sie wären grundsätzlich mit dem bestehenden Mandat vereinbar und die FATF könnte so eine mögliche zentrale Anlaufstelle für Informationen zu Geldwäsche und Piraterie darstellen – auch in Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Somalias und den regionalen Anti-Geldwäsche-Organisationen MENAFATF

und ESAAMLG. So könnte die Abwesenheit eines funktionierenden Staates in Somalia möglicherweise durch verstärkten Aufbau von Institutionen in der Region und den Nachbarstaaten im Hinblick auf Geldwäsche zumindest ansatzweise ausgeglichen werden. Eine formale Mitgliedschaft Somalias in einer der regionalen Organisationen sollte erst angestrebt werden, wenn zumindest ein Minimum an Staatlichkeit im Land wiederhergestellt ist.

Es wird vermutet, dass lokale Anführer Lösegeld insbesondere auch in Kenia investieren, wo sie sich aufhalten sollen. Es gibt auch nachrichtendienstliche Informationen, dass ein signifikanter Teil des Geldes in Dubai umgesetzt wird, und auch an die somalische Diaspora im Ausland transferiert wird. Diese ist vorrangig in Großbritannien, den USA, Kanada und den Vereinigten Arabischen Emiraten beheimatet. Vor diesem Hintergrund müsste Geldwäsche insbesondere in der Region um Somalia mithilfe von in diesen Ländern etablierten Strukturen und Institutionen bekämpft werden, vor allem um den Übergang der Lösegeldzahlungen vom informellen zum formalen Finanzsektor aufzudecken. Selbst wenn nur 25 Prozent der Lösegeldzahlungen die eigentlichen Drahtzieher der Piraterie erreichen, sind dies noch immer Beträge in Höhe mehrerer Millionen US-Dollar, die langfristig Teil des weltweiten Finanzmarktes werden. Daneben ist offen, welche weiteren nachrichtendienstlichen Erkenntnisse zur Verwendung der Lösegelder existieren, und ob diese gegebenenfalls nutzbar sind. Allerdings wird hierbei der Zwiespalt polizeilicher und nachrichtendienstlicher Ermittlungsarbeit schnell zum Problem: Der Geheimdienst bedient sich üblicherweise Ermittlungsmethoden, die für die Polizei nicht unbedingt nutzbar sind, und hat gegebenenfalls auch andere Erkenntnisinteressen. Ob und wie trotzdem eine Zusammenarbeit möglich ist, wäre auszuloten.

Handlungsempfehlungen

Ein zentraler Mangel im Kampf gegen Piraterie herrscht bisher an Informationen über den Verbleib des Geldes und Typologien der mit Piraterie verbundenen Geldwäscheaktivitäten. Im Bezug auf die Placement-Phase lässt sich sagen, dass hier insbesondere In-

Zum Weiterlesen

Council of Europe (2010) Piracy – A Crime and A Challenge for Democracies. Parliamentary Resolution 1722. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1722.htm>, letzter Zugriff im Juli 2010.

FATF (2005) Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004-2005, Paris, FATF/OECD.

Gilmore, William C. (2004) Dirty Money. The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism. 3. Auflage, Strassburg, Council of Europe Publishing.

Lindley, Anna (2009) Between ‚Dirty Money‘ and ‚Development Capital‘: Somali Money Transfer Infrastructure under Global Scrutiny. *African Affairs*, 108, 519-539.

Murphy, Martin M. (2008) Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security. Adelphi Paper. London and Abingdon: Routledge/IISS.

Parry, Chris (2010) Piracy in the Horn of Africa. World Check White Paper. <http://www.world-check.com/whitepapers/2010/>, letzter Zugriff im Mai 2010.

Reuter, Peter & Truman, Edwin M. (2004) Chasing Dirty Money. The Fight Against Money Laundering. Washington: Institute for International Economics.

UN Convention against Transnational Organized Crime (2000).

Zimmer, Melanie (2009/2010) Piraterie vor Somalia. Staatszerfall, Kriegsökonomie und die internationale Gemeinschaft. HSKF Standpunkt 6/2009.

www.fatf-gafi.org

www.unodc.org

www.interpol.int

www.coe.int

www.europol.eu

www.mschoa.eu

formationen aus den Ländern um Somalia zur Verfügung gestellt werden müssten, vor allem auch unter Berücksichtigung des Hawala-Systems. Layering kann sowohl dort als auch weltweit stattfinden, während Integration wiederum im Umfeld der somalischen Diaspora zu vermuten ist. Doch noch sind dies vorrangig Mutmaßungen, Transparenz in Bezug auf bisherige Erkenntnisse könnte zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums führen, inklusive möglicher neuer Maßnahmen gegen Geldwäsche. Hier wäre es insbesondere empfehlenswert, die FATF zu nutzen, um a) mehr Informationen über den Verbleib der Lösegeldzahlungen zu sammeln; b) Mechanismen zur Bekämpfung damit verbundener Geldwäsche zu entwickeln und diese c) im Rahmen von bestehenden oder neuen Empfehlungen und in Kooperation mit den regionalen Organisationen umzusetzen. Aktivitäten des UNODC und Interpol sind ebenfalls zu unterstützen, zumal diese oftmals mehr als Instrument der internationalen Staatengemeinschaft angesehen werden als die westlich dominierte FATF.

Die aktuelle politische Diskussion scheint eher auf ein Verbot von Lösegeldzahlungen zu setzen, auch um den Erwerb von Waffen für die Piraten zu erschweren. So verständlich diese Haltung zunächst auch ist, gefährdet sie in erheblichem Maße das Leben der Seeleute und die Güter der Reedereien. Es ist möglicherweise auch nur beschränkt realistisch, zu vermuten, Familien, Reedereien und Eigentümer der Frachtgüter würden eher den Verlust in Kauf nehmen, als einen im Vergleich zu den eventuellen

Verlusten niedrigen Betrag in Lösegeld zu investieren. Auch übersieht das Argument der Waffenkäufe geflissentlich, dass das UN Protokoll zum Illegalen Waffenhandel – Teil der UN-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität – von vielen Staaten nicht unterstützt wird. Der Waffenmarkt lebt nicht nur von der Zahlung von Piraten, sondern auch von der Verfügbarkeit der Waffen.

Schließlich macht eine Kriminalisierung von Lösegeldzahlungen die Nachverfolgung der Geldströme noch schwieriger, weil offiziell kein Lösegeld mehr gezahlt werden darf. Der gesamte Prozess des Geldtransfers wird damit schon vor der Zahlung an die Piraten verdeckt. Sinnvoller scheint es, die Reedereien dann stärker als bisher an den Kosten des Schutzes zu beteiligen, um damit dem Argument entgegen zu kommen, hier würden Partikularinteressen auf Kosten der Steuerzahler geschützt. Damit kann Schutz

langfristiger sicher gestellt werden, bis die eigentlichen Ursachen der Piraterie angegangen werden konnten. In jedem Fall bleibt Kriminalitätsbekämpfung immer nur ein Aspekt unter vielen, um die Piraterie vor Somalia einzudämmen: Um den Aufbau Somalias, die Entwicklung einer Zivilgesellschaft und einem Rechtsstaat, führt langfristig kein Weg vorbei.



Dr. Anja P. Jakobi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSKF. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Internationale Organisationen, Internationale Politik, Global Governance und Transnationale Beziehungen.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSKF, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSKF ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSKF, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSKF · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332