

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Kay Gottschalk, Jörn König, Jan Wenzel Schmidt und der Fraktion der AfD

Mitwirkung der Bundesregierung bei der Nutzung des illegalen Hawala-Bankings

Laut Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist Hawala „[...] ein seit Jahrzehnten weltweit genutztes informelles und vertrauensbasiertes Zahlungsverfahren. Es funktioniert nach dem „System der zwei Töpfe“ – also ohne eine unmittelbare Transaktion von Geldern – über Mittelsmänner, die sogenannten Hawaladare. Diese agieren ohne staatliche Zulassung und Aufsicht. Das System ist schlagwortartig „beleglos, kontolos und banklos“ und basiert auf Vertrauen und Verschwiegenheit“ (BaFin, Hawala: Banking in der Schattenwelt; www.bafin.de/DE/Aufsicht/Geldwaeschepraevention/Hawala_Banking/HawalaBanking_node.html).

Durch die Umgehung der Nutzung regulierter Finanztransferdienstleister wird jede staatliche Kontrolle umgangen, weil es keine nachvollziehbaren Papier Spuren gibt und das Know-your-Customer-Prinzip vollständig umgangen wird, was die Aufdeckung der entsprechenden Strukturen schwierig macht. Die Hawala-Netzwerke sind international, werden jedoch in aller Regel von ethnisch verbundenen Personengruppen genutzt, sind von unterschiedlicher Größe und in der Regel arbeitsteilig und hierarchisch aufgebaut. In der Praxis werden die Hawala-Systeme im großen Stil insbesondere in Verbindung mit kriminellen Handlungen wie etwa Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Schleusung, Rauschgifthandel, Steuerhinterziehung, Schmuggel und Korruption genutzt. Hawala-Netzwerke sollen beispielsweise beim Transfer von Geld für die islamistischen Attentate in Mumbai 2008, bei denen 164 Menschen starben, eine wichtige Rolle gespielt haben. Gemäß dem Bericht des US-Senats zum 11. September 2001 nutzt auch al-Qaida regelmäßig Hawala.

Trotz Verschleierung wurden in Deutschland in den letzten Jahren unter Beteiligung der BaFin einige Hawala-Systeme im Bereich von Edelmetall- und Immobiliengeschäften mit sehr viel Ermittlungsaufwand aufgedeckt (ebd., vgl. dazu auch Süddeutsche Zeitung, 8. Februar 2015, www.sueddeutsche.de/wirtschaft/islamischer-geldtransfer-milliardenstroeme-ohne-kontrolle-1.2333482).

Laut BaFin (BaFin, Hawala: Banking in der Schattenwelt) gibt es jedoch keine spezifischen Gesetze zum Hawala-Banking, denn „[a]ufsichtsrechtlich ist Hawala-Banking ein Finanztransfergeschäft (§ 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes [ZAG]). Diese Einstufung wurde mehrfach vom Bundesgerichtshof in Strafsachen (BGHSt) bestätigt (vgl. zum Beispiel BGH, Beschluss vom 2. Juni 2021 – 3 StR 61/21). [...] Dabei] ist [es] unerheblich, wie der Geldbetrag beim Finanztransfergeschäft übermittelt wird und ob der Dienstleister das Geschäft durch einen tatsächlichen Geldfluss oder durch Verrechnung ausführt. Entscheidend ist das wirtschaftliche Ergebnis des Finanztransfers – nämlich, dass die Empfänger das Geld vom Hawaladar erhalten.“

Auf der Grundlage der ihr zustehenden Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse (§§ 7 und 8 ZAG) geht die BaFin gegen die Betreiber unerlaubter Finanztransfergeschäfte vor und steht dabei nach eigenen Angaben im engen Austausch mit den Strafverfolgungsbehörden (ebd.).

Laut BaFin (ebd.) gilt, dass das Erbringen von Zahlungsdiensten ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis nach § 63 Absatz 1 Nummer 4, Absatz 3 ZAG strafbar ist und bei Vorsatz mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe sowie bei Fahrlässigkeit mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden kann. Dabei kommt es anders als bei der Geldwäsche nach § 261 des Strafgesetzbuchs (StGB) nicht auf eine rechtswidrige Herkunft der weitergeleiteten Gelder an.

Hawala-Geschäfte sind als solche gemäß BaFin (ebd.) nicht erlaubnisfähig, denn die beleglose Durchführung von Zahlungstransfers ohne die jeweilige umfangreiche Kundenidentifizierung stellt einen eklatanten Verstoß gegen die Geldwäscherichtlinien dar. Daher könne derartigen Geschäftsmodellen weder in Deutschland noch in der EU eine Erlaubnis erteilt werden.

Um Strategien gegen Hawala und andere Mechanismen illegaler Finanztransfers zu entwickeln, leiten die BaFin und das Bundeskriminalamt eine Arbeitsgruppe zum Hawala-Banking (Anti-Financial Crime Alliance; ebd.)

Gemäß Presseberichten (www.welt.de/politik/deutschland/plus251803078/Staatshilfe-per-Geldkurier-Bundesregierung-nutzt-das-umstrittene-Hawala-System.html) erklärte die Welthungerhilfe, sie wähle die beteiligten „Hawala-Agenten“ über ein reguläres Ausschreibungsverfahren aus. Diese würden umfangreich überprüft „sowie einem Anti-Terror-Screening unterzogen“, wo die Firmenbeteiligten mit den „gängigen Sanktionslisten und Anti-Terror-Listen abgeglichen“ würden. „Die Bezahlung erfolgt direkt über Banktransfer auf ein ausländisches Bankkonto“, sagte dem Bericht zufolge eine Sprecherin. Das gesamte Ausmaß der Nutzung des Hawala-Systems sei indes unklar (ebd.).

Das Auswärtige Amt erwähnte lediglich eine „einstellige Zahl an humanitären Projekten“, in denen der informelle Geldtransfer eine Rolle spiele. Das Ministerium sah sich, so der Artikel weiter, außer Stande, die Gesamtsumme der Hawala-Gebühren zu beziffern, die in geförderten Projekten anfiel. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das ebenfalls Hilfsprojekte in Afghanistan durchführt, teilte auf Anfrage mit, dass sieben deutsche Träger für elf Projekte derzeit „informelle Gelddienstleister“ nutzen. Die Gebühren würden zwischen 5 und 10 Prozent liegen. Eine Studie des Büros der United Nations (UN) für Drogen- und Verbrechensbekämpfung hatte zuletzt bestätigt, wie kriminalitätsbelastet das Hawala-System in Afghanistan ist. Rund jeder fünfte dafür befragte „Hawala-Agent“ gab an, dass Mitglieder des Berufsstandes auch in den Opiumhandel involviert seien. Zudem kam die Studie zu dem Schluss, dass „Hawala-Agenten“ wissentlich und unwissentlich Menschenhandel begünstigen würden, indem sie für die illegale Migration wichtige Dienstleistungen anbieten und Migranten mit Schmugglern bekanntmachen würden. Die Welthungerhilfe erklärte auf Anfrage, die Herausforderungen des Systems zu kennen. Man habe ein „enges Überwachungssystem“, um sicherzustellen, „dass die genutzten Gelder ausschließlich den dafür vorgesehenen Zwecken zugutekommen“.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Erkenntnisse zur Verwendung des Hawala-Bankings im Zusammenhang mit Terrorfinanzierung, Waffen-, Drogen- und Menschenhandel, Steuerhinterziehung sowie Geldwäsche liegen der Bundesregierung vor?

2. Spielte nach Erkenntnissen der Bundesregierung das Hawala-Banking bei den „Anschlägen vom 9/11“ in New York City und bei späteren größeren islamistischen Terroranschlägen beispielsweise auf dem Breitscheidplatz in Berlin 2016 eine relevante Rolle, und wenn ja, welche (https://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf, www.diw.de/sixcms/detail.php?id=39098)?
3. Gibt es auf deutscher und bzw. oder nach Kenntnis der Bundesregierung auf EU-Ebene spezifische Gesetze respektive Rechtsakte zum Hawala-Banking?
4. Wurden seitens der Bundesregierung oder auf EU-Ebene in der Vergangenheit spezifische Gesetzesinitiativen zum Hawala-Banking erarbeitet?
 - a) Wenn ja, welche, und mit welcher Intention?
 - b) Wenn nein, warum nicht?
5. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Bestimmungen der EU zum Hawala-Banking, wenn ja, welche, mit welcher Intention, von wem, wann, und mit welchem Zweck wurden sie initiiert?
6. Sind Medienberichte, dass Hawala-Gebühren förderfähig seien, zutreffend, und wenn ja, inwiefern (www.welt.de/politik/deutschland/plus251803078/Staatshilfe-per-Geldkurier-Bundesregierung-nutzt-das-umstrittene-Hawala-System.html)?
7. In welchem Ausmaß und zu welchem Zweck haben Nichtregierungsorganisationen (NGO) mit Wissen der Bundesregierung bzw. deutscher Behörden Hawala-Banking in den letzten 24 Jahren genutzt (www.bild.de/politik/inland/baerboch-zahlt-fuer-kriminelles-hawala-banking-664dd96e1e258259cdd3281a; bitte NGO bzw. Zahlung-veranlassende Institution, beteiligte deutsche Behörde, verantwortliches Bundesministerium, Zweck des Transfers, Höhe des Geldtransfers einzeln und summiert, Höhe der Hawala-Gebühren einzeln und summiert, Land der Hawala-Einzahlung, Land der Hawala-Auszahlung auflisten)?
8. Haben staatliche Stellen Deutschlands Hawala-Banking in den letzten 24 Jahren genutzt bzw. zugelassen, wenn ja, in welchem Ausmaß, und zu welchem Zweck (www.bild.de/politik/inland/baerboch-zahlt-fuer-kriminelles-hawala-banking-664dd96e1e258259cdd3281a; bitte verantwortliches Bundesministerium, beteiligte deutsche Behörde, Zweck des Transfers, Höhe des Geldtransfers einzeln und summiert, Höhe der Hawala-Gebühren einzeln und summiert, Land der Hawala-Einzahlung, Land der Hawala-Auszahlung auflisten)?
9. Welche Ressorts bzw. welche Behörden des Bundes sind am Genehmigungsprozess zur Verwendung des Hawala-Bankings beteiligt?
10. Inwiefern sind das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die BaFin bei der Verwendung von Hawala-Banking involviert (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?
 - a) Welche Hawala-Transaktion wurden vom BMF und bzw. oder von der BaFin genehmigt?
 - b) Welche Hawala-Transaktion wurden vom BMF und bzw. oder von der BaFin trotz Beantragung nicht genehmigt?
11. Wie läuft die Nutzung des Hawala-Bankings konkret ab, und wurden hierbei auch direkt deutsche Steuergelder überwiesen?
12. Welche Ressorts bzw. welche Behörden des Bundes sind daran seitens des deutschen Staates beteiligt?

13. Wie wird eine Hawala-Transaktion beantragt, genehmigt und überwacht?
14. Wer ist operativ daran beteiligt, welche Sicherungsmaßnahmen bei der Übergabe des Geldes gibt es, sind deutsche Geheimdienste und bzw. oder die Bundesbank darin involviert, und wenn ja, inwiefern?
15. Werden hier reguläre Ausschreibungsverfahren durchgeführt, wie sie beispielsweise von der Welthungerhilfe durchgeführt werden, und wenn ja, inwiefern (www.welt.de/politik/deutschland/plus251803078/Staatshilfe-per-Geldkurier-Bundesregierung-nutzt-das-umstrittene-Hawala-System.html)?
16. Wie wird nach Erkenntnissen der Bundesregierung sichergestellt, dass die ausgewählten Hawaladare nicht in kriminelle Aktivitäten, beispielsweise Terror oder Waffen- und Drogenhandel, involviert sind und die Hawala-Gebühren entsprechend nicht für die Finanzierung von Terrorismus sowie Waffen-, Menschen- und Drogenhandel verwendet werden?
17. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die von ihr veranlassten bzw. genehmigten Hawala-Transaktionen Terrorismus sowie Waffen-, Menschen- und Drogenhandel unterstützen bzw. begünstigen?
18. Wurde Hawala-Banking von der Bundeswehr oder anderen staatlichen Stellen während des Afghanistaneinsatzes genutzt?
 - a) Wenn ja, in welchem Ausmaß, und zu welchem Zweck?
 - b) Wenn nein, warum nicht?
19. Wird nach Erkenntnissen der Bundesregierung für vom deutschen Staat genehmigte und bzw. oder selbst ausgeführte Hawala-Transaktionen auch auf Hawaladare in Deutschland bzw. in der EU zurückgegriffen?
 - a) Wenn nein, warum nicht?
 - b) Wenn ja, wie ist das mit hiesigen Regelungen hinsichtlich Steuerrecht, Geldwäsche, Bargeldobergrenzen und Betreiben unerlaubter Finanztransfers vereinbar, und inwiefern wird die Financial Intelligence Unit (FIU) eingebunden oder nicht eingebunden?
20. In welcher Höhe werden nach Erkenntnissen der Bundesregierung im Allgemeinen Hawala-Geldtransfers
 - a) in Deutschland,
 - b) in der EU und
 - c) in den Vereinigten Arabischen Emiratendurchgeführt (bitte nach grenzüberschreitend und nichtgrenzüberschreitend differenzieren)?

Berlin, den 21. Juni 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion