

Zivilgesellschaft im Kreuzfeuer?! – Der Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und die Folgen für die Zivilgesellschaft

Bericht über ein Experten-Colloquium des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft am 22. März 2018 in Berlin.

Im Kampf gegen den Terrorismus, den die internationale Staatengemeinschaft spätestens seit dem 11. September 2001 mit ungebrochener Vehemenz führt, sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen ins Kreuzfeuer geraten. Insbesondere durch die Financial Action Task Force (FATF) und die in ihren Empfehlungen formulierte „besondere Verwundbarkeit“ von Non-Profit-Organisationen in Bezug auf ihren Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung konnten zahlreiche Regierungen die Situation nutzen, um eine schärfere Gesetzgebung gegen eine unliebsame, zivilgesellschaftliche Opposition zu rechtfertigen. Und auch ohne das dezidiert gegen missliebige Gegner gerichtete Vorgehen von staatlicher Seite ziehen die Maßnahmen, die aus den Empfehlungen der FATF resultieren, für viele zivilgesellschaftliche Akteure, quasi als Kollateralschaden, unangenehme Konsequenzen nach sich. So haben NPOs in einigen Ländern nur noch erschwerten Zugang zum Bankensystem oder müssen spezielle Konten bei zugelassenen Banken für den Empfang von Auslandsförderungen anlegen und sich entsprechend registrieren lassen. In Kürze führt FATF in Deutschland die nächste Risikoanalyse des NPO-Sektors durch; 2020 erfolgt dann die Gesamtevaluation Deutschlands. Um diese Thematik auch in Deutschland stärker ins Bewusstsein zu rücken, trafen sich in Rahmen eines Colloquiums am 22. März verschiedene Experten und Expertinnen der Zivilgesellschaft zum Austausch im Maecenata Institut. Nach einer Einführung durch Dr. *Rupert Graf Strachwitz* (Maecenata Stiftung) referierten *Christian Schreier* (Maecenata Stiftung) und *Yan St-Pierre* (MOSECON GmbH).

Schreier startete die Diskussionsrunde mit einer Übersicht der durch die FATF international koordinierten Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ihre Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft. Zunächst wies er dazu nochmal auf die Wirkmächtigkeit der FATF hin, die gerade im Vergleich zu ihrem Bekanntheitsgrad doch frappierend sei. Deren Empfehlungen – kurz ‚R’s für Recommendations – würden als ‚internationaler Standard‘ in über 180 Ländern anerkannt und akzeptiert, und die Organisation evaluiere alle Mitgliedsländer regelmäßig bezüglich des Umsetzungsstands dieser Empfehlungen. Schlechte Ergebnisse könnten zB zu einer Abwertung der Kreditwürdigkeit von Ländern führen und so direkten Einfluss auf deren wirtschaftliche Entwicklung haben. Es handele sich also um eine mächtige Organisation, die weitgehend unbeobachtet von der breiten Öffentlichkeit agiere.

Von den ausgesprochenen Empfehlungen der FATF erstreckte sich vor allem die R8 (ehemals SRVIII) direkt auf Non-Profit-Organisationen. Sie beziehe sich auf die Gefahr des Missbrauchs zur Terrorfinanzierung. 2002 sei in ihr die besondere Verwundbarkeit des NPO Sektor ausdrücklich herausgehoben worden, was in der Folge von Regierungen oft als Argument für die unverhältnismäßig starke Reglementierung des Sektors verwendet worden sei. 2015 und 2016 seien an der R8 Überarbeitungen vorgenommen worden, die klarstellten, dass nicht alle NPOs per se ein hohes Risiko des Missbrauchs in sich tragen und durch die R8 adressiert werden sollten. Durch R24 und R25, die auf die Trans-

parenz zur Kontrolle begünstigter Person von Rechtsformen zielen und in Deutschland im Zuge der 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie mit dem Transparenzregister (2017) umgesetzt wurden, seien NPOs zwar nur indirekt, aber weiterhin genauso betroffen. Dies gelte auch für die R1 zur Risiko-Analyse durch Banken, zB im internationalen Geldtransfer. *Schreier* betonte, dass die FATF keine grundlegend schlechte Einrichtung sei; jedoch bestünden starke Wissenslücken darüber, wie der NPO-Sektor funktioniert und welche unerwünschten Auswirkungen einzelne Formulierungen haben. So stehe in R8ebenfalls, dass die Maßnahmen dazu gedacht sind, NPOs vor Missbrauch zu schützen und dass dies in einer geeigneten Verhältnismäßigkeit geschehen müsse. Im Zuge der Überarbeitung könnten inzwischen auch dann schlechte Bewertungen ausgesprochen werden, wenn der NPO-Sektor überreguliert wird.

Yan St-Pierre, Geschäftsführer der von ihm gegründeten, auf Terrorismusbekämpfung spezialisierten Beratungsfirma *Mosecon*, referierte zum Thema Terrorismusbekämpfung und zivilgesellschaftliches Engagement in Krisengebieten. Er berichtete über die Auswirkungen der FATF-Empfehlungen auf seine praktische Arbeit und bestätigte die Notwendigkeit einer beobachtenden Begleitung und erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit für die Aushandlungsprozesse dieser Empfehlungen. Insbesondere NPOs, die in der internationalen Entwicklungsarbeit und in Krisengebieten aktiv sind, würden situationsbedingt oft in einem wenig regulierten und nach rechtsstaatlichen Prinzipien unsicheren Umfeld arbeiten müssen, was er als ‚Management der grauen Zonen‘ bezeichnete. Mit zunehmender Regulierung und immer mehr Dokumentationspflichten bestehe teilweise die Gefahr, Projekte überhaupt nicht mehr umsetzen zu können. In der Praxis bedeute dies immer eine Gratwanderung zwischen der Entscheidung, den lokalen Strukturen zu vertrauen, um Ziele erreichen zu können, und der Notwendigkeit, den Richtlinien zu entsprechen.

In der sich anschließenden Diskussion wurde die Erwartung deutlich, dass NPOs, die im Ausland und vor allem in Krisengebieten und Konfliktregionen tätig sind, durch die sich verändernde Gesetzeslage absehbar mit höheren Hürden zu rechnen hätten; auch sei ein behördlicher Fokus auf muslimische Organisationen zu befürchten. Eine politische Instrumentalisierung der R8 – hier wurde das Beispiel *Islamic Relief* genannt, die von der israelischen Regierung der Terrorfinanzierung beschuldigt wird – sei auch in Deutschland nicht ausgeschlossen. Eine andere Problemlage seien die Folgen des Risk Assessment: Durch den Risiko-Ansatz, der für Banken einen höheren Aufwand und Kosten bedeutet, würden NGOs zu unliebsame Kunden. Auch gibt es für NPOs kaum die Möglichkeit, Einspruch gegen Einträge in privatwirtschaftliche Datenbanken wie *worldwatch* zu erheben, die von den Banken zur Risikoabwägung zu Rate gezogen werden.

Es sei deutlich geworden, so *Strachwitz*, dass die Folgen des internationalen Kampfs gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für die NPOs auf mindestens zwei Ebenen an-

gesiedelt werden könnten, zum einen auf einer pragmatischen Ebene, auf der Hürden wie das Risiko-Assessment und zu umfangreich angelegte Compliance-Grundsätze die Funktionalität des Sektors erschweren, Ressourcen binden und kleinere Organisationen überfordern könnten. Zum anderen sei aber auch auf einer grundlegenden normativ-demokratietheoretischen Ebene zu diskutieren, inwieweit die Zivilgesellschaft in ihrem Selbstverständnis auf der Selbstorganisation bestehen muss, der nicht allzu viel staatliche Regulierung übergestülpt werden sollte. In Antwort darauf, schloss Strachwitz resümierend, ließen sich mindestens zwei Arbeitsaufträge ableiten: Entsprechend ihrem Selbstverständnis

müsse die Eigenverantwortung des Sektors zur Selbstregulierung und Transparenz so weit wie möglich gestärkt werden, ohne die Umsetzbarkeit der Projekte und die eigene Handlungsfähigkeit zu gefährden. Zweitens müsse die Awareness-Bildung im eigenen Sektor stärker vorangetrieben werden und müsse gerade von den Expertinnen und Experten das Wissen um die Zusammenhänge der FATF an die Organisationen weitergegeben werden.

Siri Hummel, M. A., wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Maecenata Stiftung, Berlin.