



Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus straf- und völkerrechtlicher Sicht

Bericht über das am 09.10.2018 am Juridicum veranstaltete Legal Lunch Seminar (LLS)

Julia Told

A. Zielsetzung der Veranstaltung

Im Zentrum des 7. LLS standen einmal mehr die Förderung des interdisziplinären Austausches und der institutsübergreifenden Zusammenarbeit auf Mittelbauebene der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Diesem Anspruch sind die Vortragenden, **Andrea Lehner** und **Céline Braumann**, mit ihrem Thema mehr als gerecht geworden. Gemeinsam haben sie die Schnittstellen zwischen nationalem Strafrecht, Europarecht sowie dem internationalen Recht zum Thema der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung herausgearbeitet. Unter den Teilnehmern befanden sich rund achtzig junge RechtswissenschaftlerInnen der Universität Wien und des European Centre of Tort and Insurance Law (ECTIL).

B. Einleitung

Einleitend führt *Andrea Lehner* zur Bedeutung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung an sich aus. Die Finanzierung terroristischer Tätigkeiten zeichne sich dadurch aus, dass sie sowohl aus kriminellen als auch legalen Quellen schöpfe. Dies stelle einen Unterschied zur Geldwäsche dar, die durch Verwirrungsvorgänge illegale Geldquellen legitimieren wolle. Damit weist *Andrea Lehner* schon auf den Kern des Problems der strafrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hin: Sie erfassen prinzipiell alltägliche Tätigkeiten, die erst durch die Zweckausrichtung kriminalisiert würden. Die Vortragende ergänzt, dass die Terrorismusfinanzierung neben dem Strafrecht auch noch durch verwaltungsrechtliche Bestimmungen bekämpft werde. Ein in

dieser Veranstaltung nicht näher zu vertiefendes Beispiel sei etwa die Verpflichtung der Banken zur Feststellung der Identität ihrer Kunden.

C. Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus völkerrechtlicher Sicht

Céline Braumann lenkt den Blick auf die Makroebene der Rechtsgestaltung im Bereich der Terrorismusbekämpfung und damit auch der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Sie hebt hervor, dass eine einheitliche Definition und damit ein homogenes Verständnis von Terrorismus auf völkerrechtlicher Ebene fehle. Am ehesten könne ein solches dem Art 2 der UN Terrorismusfinanzierungskonvention aus dem Jahr 1999 entnommen werden. Unter der Konvention ist die Finanzierung terroristischer Akte zu kriminalisieren. Solche umfassen nach Art 2 Abs 1 lit b Akte, welche mit der Intention begangen werden, eine/n ZivilistIn zu töten oder zu verletzen und zwar mit dem Ziel, Regierungen oder internationale Organisationen zu Handlungen/Unterlassungen zu bewegen oder die Bevölkerung einzuschüchtern. Es seien aber nur solche Sachverhalte erfasst, die einen transnationalen Bezug aufweisen.

So schwierig sich bereits die Begriffsfindung erweist, so wenig überrascht, dass auch eine konsolidierte Regelung der Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene fehlt. *Céline Braumann* weist auf verschiedene Regelungskomplexe hin, die mit wenigen Ausnahmen keinen verbindlichen Normencharakter haben, sondern vielmehr als Absichtserklärungen zu verstehen seien. Eine Ausnahme würden ua aber eine Reihe an Resolutionen des Sicherheitsrates der UN, insbesondere Res 1267 (1999) und Res 1373 (2001), begründen. Die erste hat die UN Mitgliedstaaten ua dazu verpflichtet, Vermögen von Personen, deren Namen auf eine vom dafür geschaffenen Sanctions Committee geführte Liste gesetzt werden, einzufrieren und Terrorismusfinanzierung zu unterbinden. Res 1373 trägt den Mitgliedern der UN auf, zur Bekämpfung des Terrorismus eigene, „dezentralisierte“ Maßnahmen im innerstaatlichen Recht zu setzen. Diese Resolution ist auch deshalb besonders, weil es die erste „gesetzgebende“ Sicherheitsratsresolution dieser Art war.

Die Vortragende zeichnet auch die Entwicklung der Sanktionierung von Verstößen gegen den internationalen Frieden und Sicherheit durch den UN-Sicherheitsrat nach. Vor den 90er Jahren hätte der UN-Sicherheitsrat bei Verstößen häufig mit Wirtschaftssanktionen reagiert. Diese hätten jedoch meist nur die ohnedies unter schweren Bedingungen lebende Bevölkerung des sanktionierten Staates getroffen und gerade nicht die Drahtzieher hinter den Verstößen erreicht. Der UN-Sicherheitsrat sei daher dazu übergegangen, mit sogenannten „targeted sanctions“ vorzugehen. Diese zielten nun direkt auf die Verantwortlichen für einen Verstoß ab. Der Sicherheitsrat habe dementsprechend auch im Zuge der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zunehmend auf „targeted sanctions“

zurückgegriffen. Mitunter werde auch eine Liste von Individuen geführt, denen vorgeworfen wird, mit Terrorismus in Verbindung zu stehen. „Targeted sanctions“ seien zum Beispiel das Einfrieren von Konten dieser Personen oder Einreiseverbote.

Céline Braumann klärt auf, dass solche „targeted sanctions“ zu einem Rechtsstreit vor dem EuGH geführt haben, konkret zu dem Fall Kadi I (ECJ C-402/05P und C-415/05P [Kadi I]). Sie zeichnet den Sachverhalt nach, wonach sich Herr Kadi dadurch beschwert gesehen hätte, dass eine Verordnung des europäischen Gesetzgebers angeordnet hatte, seine Konten und Vermögenswerte in Schweden einzufrieren. Die EU-Verordnung war zur Umsetzung von „targeted sanctions“ einer Sicherheitsratsresolution erlassen worden, welche die UN-Mitgliedstaaten ua dazu verpflichtete, die Vermögen von präsumtiven Terrorismus-Financiers einzufrieren. Laut Kadi hätte es der EU dafür zum einen an der Kompetenzgrundlage gefehlt; zum anderen wären die EU-Grundrechte (insb Recht auf ein faires Verfahren) von Herrn Kadi durch die Maßnahme unverhältnismäßig beeinträchtigt worden. Der EuGH habe ausgeführt, dass die EU zwar für die Umsetzung von UN „targeted sanctions“ zuständig sei, die konkrete Maßnahme jedoch mit Kadis Recht auf ein faires Verfahren nicht zu vereinbaren sei, weil Herrn Kadi kein adäquates Rechtsmittel zur Bekämpfung der Maßnahme bereitgestanden sei und ihm insbesondere nie Einsicht in die gegen ihn vorliegenden Beweise gegeben wurde. *Céline Braumann* fasst zusammen, dass der EuGH die Verordnung daher für nichtig erklärt habe, soweit sie Kadi betraf. Im Fall Kadi II aus 2013 entschied der EuGH, dass die Zusammenfassung der Beweise, welche die EU Kommission Kadi nach Kadi I gezeigt hatte, um das Einfrieren von Kadis Vermögen zu rechtfertigen, nicht ausreichten, um Kadis Recht auf ein faires Verfahren zu wahren. Vor der Kadi II-Entscheidung war Kadi jedoch schon auf UN-Ebene von der Liste gestrichen worden, welche die Grundlage für die „targeted sanctions“ gegen ihn gewesen war. Aus völkerrechtlicher Sicht hält *Céline Braumann* fest, dass die Kadi I-Entscheidung des EuGH problematisch sei, weil der EuGH nach einer schwammigen Begründung zum Schluss kam, dass er die EU-interne Umsetzung von verbindlichen UN-Sicherheitsratsresolutionen (trotz Vorrang dieser Resolutionen vor EU-Recht) überprüfen könne. Allerdings habe die Resolution (konkret Res 1267) den UN-Mitgliedsstaaten keinerlei Ermessensspielraum bei der Umsetzung gelassen; die Argumentation des EuGH in Kadi I lasse also erkennen, dass der EuGH die EU-interne Umsetzung von Sicherheitsratsresolution für EU-rechtswidrig erklären und die Umsetzung generell verweigern könnte, wenn die Resolution *per se* nicht mit EU-Recht vereinbar wäre. Aus völkerrechtlicher Sicht würde eine solche Nichtumsetzung insbesondere gegen Art 25 und 103 UN Charta verstoßen und dazu führen, dass die EU-Staaten ihre Pflichten unter der UN Charta verletzen würden.

In Folge der Entscheidung des EuGH – so die Vortragende – habe sich die EU innerhalb der UN dafür eingesetzt, dass die UN ihr System des Erlasses von „targeted sanctions“ im

Bereich der Terrorismusfinanzierung überarbeitet, um die Grund- und Menschenrechte der Personen zu wahren, deren Namen auf den Sanktionslisten landen. Mittlerweile sei bei der UN ein Ombudsmann eingerichtet, an den Individuen direkte „de-listing“ Anträge richten könnten und der in der Folge die Grundlagen für die Aufnahme in diese Sanktionsliste überprüfe und sich gegebenenfalls um die Streichung der Person von der Liste bemühe.

D. Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus europäischer und nationaler Sicht

Andrea Lehner spannt in der Folge den Bogen zu den hinter den nationalen Strafrechtsnormen stehenden Vorgaben zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Diese seien mannigfaltig: Einige Vorgaben kämen von der UN, einige von der Financial Action Task Force (FATF), andere von der EU und wieder andere vom Europarat. Letztlich würden sich aber viele dieser Anforderungen ihrerseits von den Vorgaben der UN ableiten. Aufgrund dieses vielschichtigen Zielkatalogs seien folglich auch die nationalen Rechtsvorschriften inhomogen.

Andrea Lehner weist darauf hin, dass auf Europäischer Ebene die Richtlinie (EU) 2017/541 erlassen worden sei, welche die Rahmenbeschlüsse des Rates zur Terrorismusbekämpfung aus 2002 (novelliert 2008) ersetzt. Die Richtlinie ordne eine Mindestharmonisierung der Straftatbestände sowie der Sanktionen im Bereich der Terrorismusbekämpfung an. Insbesondere sei es ihr Ziel, gegen ausländische terroristische Kämpfer („foreign terrorist fighters“) wie auch generell und umfassend gegen die Terrorismusfinanzierung vorzugehen. Die bis 1.11.2018 gebotene nationale Umsetzung erfolge in Österreich durch das bereits beschlossene Strafrechtsänderungsgesetz (StrÄG) 2018.

Vor diesem Hintergrund stellt *Andrea Lehner* die derzeit in Geltung stehenden strafrechtsrelevanten Tatbestände auf nationaler Ebene zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vor: Diese seien in § 278d Abs 1, Abs 1a sowie in § 278b StGB abgebildet. Während § 278d Abs 1 StGB die Finanzierung „finanzierungstauglicher“ Straftaten (siehe den Katalog in Z 1–8, zB vorsätzliche Gefährdung der Sicherheit der Luftfahrt) unter Sanktion stelle, erfasse Abs 1a leg cit die Finanzierung von Einzelpersonen („lone wolves“), von denen der Täter weiß, dass sie finanzierungstaugliche Straftaten begehen. Letzterer Tatbestand habe infolge einer Aufforderung der FATF in das StGB Einzug gefunden. Finanzierung bedeute vor dem Hintergrund des § 278d StGB generell das Sammeln oder Bereitstellen von Vermögen zu gewissen verpönten Zwecken. Nach *Andrea Lehner* sei zu hinterfragen, ob es beim Sammeln einer adäquat nach außen gerichteten Handlung bedürfe (zB ein Spendenaufruf). Da es sich bei § 278d Abs 1 und Abs 1a um

Vorbereitungsdelikte handle und diese prinzipiell eine enge Auslegung verlangen, sei das jedenfalls zu bejahen. Erschwerend komme hinzu, dass Abs 1a leg cit zu einer noch weiteren Vorverlagerung der Strafbarkeit führe, weil er anders als Abs 1 leg cit nicht auf die unmittelbare Finanzierung einer Straftat abstelle. Die Strafbarkeit des Sammelns und Bereitstellens von Vermögenswerten setze jedenfalls eine verpönte Zweckrichtung voraus. Dadurch würden sozial adäquate Verhaltensweisen von strafrechtlich pönalisierten abgegrenzt. Auf subjektiver Tatseite müsse ein erweiterter Vorsatz vorliegen, der diese Zweckausrichtung umspanne. Für Abs 1 leg cit reiche auf subjektiver Tatseite Eventualvorsatz als „schwächste“ Form des Vorsatzes, was aus rechtspolitischen Gründen hinterfragt werden könne. Abs 1a leg cit erfordere demgegenüber Wissentlichkeit – was mit der stark ausgeprägten Vorverlagerung der Strafbarkeit einhergehe. Die Vortragende weist darauf hin, dass sich in beiden Fällen erhebliche Beweisprobleme stellten, weil sozial adäquate Verhaltensweisen nur durch die Zweckausrichtung und den darauf gerichteten Vorsatz strafrechtlich erfasst würden. Abschließend thematisiert *Andrea Lehner* die Sanktionierung von bestimmten Zweckvereinigungen, die abseits von § 278d StGB durch eine weitere Norm erfasst wird: Insofern bestrafe § 278b StGB explizit die Förderung einer terroristischen Vereinigung, insbesondere durch die Bereitstellung von Vermögen an die Vereinigung, in dem Wissen die Vereinigung zu fördern. Fraglich sei allerdings, ob man zur Verwirklichung des Tatbestandes auch tatsächlich Mitglied der Terroristischen Vereinigung sein müsse. Bei dieser Frage – so stellt die Vortragende klar – gehe es letztlich um die Einordnung als Allgemeindelikt oder als Sonderdelikt. Der OGH vertrete ein Allgemeindelikt, *Andrea Lehner* spricht sich demgegenüber tendenziell für ein Sonderdelikt aus.

Zusammenfassend weist *Andrea Lehner* darauf hin, dass sich die Besonderheit der strafrechtlichen Delikte zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung daraus ergebe, dass ansonsten straffreie Handlungen aufgrund innerer Motive bestraft würden. Das sei aufgrund der besonderen Gefährlichkeit terroristischer Taten grundsätzlich gerechtfertigt, dürfe jedoch einen kritischen Blick nicht verdunkeln: So würde zu Recht zu bedenken gegeben, dass die entsprechenden Tatbestände einem Gesinnungs- oder Gedankenstrafrecht nahekommen. Es sei daher eine einschränkende Interpretation zu fordern. Als zusätzliches Fazit hält sie fest, dass die weite Vorverlagerung der Strafbarkeit, gepaart mit der Ausrichtung auf innere Motive, in der Praxis zu erheblichen Beweisschwierigkeiten führe. Es erweise sich häufig ja bereits die Zuordnung von Vermögenswerten (zB Konten) zu bestimmten Personen als schwierig. Im Gegenzug führe die Vorverlagerung der Strafbarkeit jedenfalls auch dazu, dass die Indizien für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens leichter erbracht werden können.

De lege ferenda äußert *Andrea Lehner* den Wunsch, dass der Gesetzgeber die Delikte zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aufeinander abstimmen und damit homogener gestalten möge.

E. Diskussion

Barbara Kraml leitet die Diskussion ein. Aus dem Publikum werden sodann Fragen zur Zuständigkeit der EU im Hinblick auf UN-Sanktionen aufgeworfen. *Celine Braumann* klärt auf, dass sich diese weitgehend aus der Kompetenzverschiebung von nationaler auf europäische Ebene ergebe. Sie stimmt aber insbesondere damit überein, dass es dogmatisch nicht vollständig überzeugend sei, dass sich der EuGH, anders als das Gericht erster Instanz, für eine Prüfung der EU-internen Umsetzung einer Sicherheitsratsresolution, welche den UN-Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum bei der Umsetzung lässt, zuständig erklärt habe. Wenngleich sie das Ergebnis aus Perspektive der Wahrung der EU-Grundrechte befürworte, erachtet *Céline Braumann* die Begründung des EuGH in Kadi I überhaupt als wenig zufriedenstellend. Die Entscheidung berge überdies die Gefahr in sich, dass andere Länder den Vorrang von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, oder analog den Vorrang anderer internationaler Instrumente wie die EMRK bzw EGMR-Rechtsprechung, vor dem Hintergrund des nationalen Rechts anzweifeln könnten. Das wäre jedenfalls kontraproduktiv. Daher habe der UN-Sicherheitsrat auch auf die Entscheidung reagiert und den Ombudsmann eingeführt, um den vom EuGH (und von anderen Stellen) aufgeworfenen grundrechtlichen Bedenken entgegenzutreten. Das bedeute aber noch nicht, dass durch das Ombudsmannsystem die Wahrung der Grund- und Menschenrechte der Betroffenen ausreichend gewährleistet sei. In der Diskussion wird auch die Frage aufgeworfen, was sich durch das StrRÄG konkret an den bestehenden Tatbeständen ändern werde. *Andrea Lehner* klärt darüber auf, dass insbesondere der Katalog an „finanzierungstauglichen“ Straftatbeständen des § 278d Abs 1 jenen des § 278c StGB angepasst und damit erweitert würde. Darüber hinaus werde ein neuer Tatbestand in § 278g StGB aufgenommen, der Reisetätigkeiten zu terroristischen Zwecken unter Strafe stellt. Die daran anknüpfende Frage, ob die Eigenfinanzierung der Reise auch gemäß § 278d StGB strafrechtlich relevant sein könne, bejaht *Andrea Lehner* grundsätzlich, sofern man die Tathandlung des Sammelns extensiv interpretiere und auch das Ansammeln von eigenen Vermögenswerten darunter subsumieren würde. Dies sei aber aufgrund der gebotenen einschränkenden Interpretation abzulehnen. Praktisch würden sich im Hinblick auf die Finanzierung eigener terroristischer Tätigkeiten auch kaum überwindbare Beweisschwierigkeiten stellen, bis die zu finanzierende Tat gesetzt worden sei und dann würde nur diese zweite Tat bestraft. Der Mehrwert des § 278d StGB in Bezug auf die Finanzierung terroristischer Reisen bestünde daher darin, dass er Konstellationen einfange, in denen ein Reisender nicht selbst, sondern durch einen Dritten finanziert würde. Zum Abschluss geht das Publikum auf die ausgiebig diskutierte Vorverlagerung der Strafbarkeit ein. Auf die Frage, ob dieser Typus an Tatbeständen verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen könne, nennt *Andrea Lehner* beispielhaft das Bestimmtheitsgebot. In der Regel belaste dieses die Normen aber nicht mit

Verfassungswidrigkeit. Daraufhin bedankt sich die zweite Diskussionsleiterin *Carla Szyszkowitz* bei den Teilnehmern und beendet mit der Diskussion auch das 7. LLS.

F. Schluss

Das Seminar wurde aus dem Overhead Drittmittel Budget der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien finanziert, wofür sich die Teilnehmer am Seminar herzlich bedanken. Der nächste Termin findet am Dienstag, den 11.12.2018, von 12.30-13.30 Uhr im Dachgeschoß des Juridicums zum Thema „Lebensversicherungen aus steuer- und zivilrechtlicher Sicht" statt.