

**Ausschuss für Inneres und Heimat**

**Öffentliche Anhörung am Montag, dem 19. September 2022, 15.00 Uhr zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Finanzierung des politischen Islamismus in Deutschland offenlegen und unterbinden“ - BT-Drucksache 20/1012**

**Stellungnahme**  
**Dr. Hans-Jakob Schindler**  
**Senior Director**  
**Counter Extremism Project**

**Herausforderungen bei der Aufklärung, Kontrolle und Bekämpfung der Finanzierung extremistischer Organisationen**

Der Antrag der CD/CSU Fraktion fokussiert sich auf die Aufklärung der Finanzierung des politischen Islamismus (im Folgenden „legalistischer Islamismus“), also jener extremistischen Strömungen, welche zielgerichtet, wenn auch gewaltfrei, die freiheitlich demokratische Grundordnung unterwandern und durch eine islamistische Herrschaftsordnung ersetzen wollen. Die im Antrag als Beispiele erwähnten Organisationen gehören zweifelsfrei in dieses Spektrum und werden seit langem in den Jahresberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) als Beobachtungsobjekte aufgeführt. Zu einem Teil dieser Organisationen, vor allem der Muslimbruderschaft, sammelt auch das Counter Extremism Project seit Jahren Informationen und warnt regelmäßig vor den Gefahren für ein freiheitliche Gesellschaftsordnungen, welche von dieser Netzwerkorganisation ausgehen.

Leider besteht bei der Aufklärung der Finanzierungsaktivitäten extremistischer Organisationen in Deutschland eine deutliche Erkenntnislücke, sowohl in öffentlich zugänglichen Berichten der Sicherheitsbehörden als auch in wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Veröffentlichungen. Dies führt unweigerlich zu Herausforderungen bei der Bekämpfung solcher Finanzströme. Somit weist der Antrag über die Herausforderungen bei der Erkenntnisgewinnung zur Finanzierung des legalistischen Islamismus hinaus auch auf die Herausforderungen bei der Aufklärung der Extremismus-Finanzierung in Deutschland insgesamt hin.

Diese Erkenntnislücke und die damit verbundenen Herausforderungen besteht aufgrund rechtlicher Lücken und Hürden, bestehenden Begrenzungen bei den Befugnissen der Sicherheitsbehörden, sowie fehlenden Transparenzanforderungen an Körperschaften. Wesentliche Verbesserungen dieser Situation könnte durch gezielte Reformen in diesen Bereichen erzielt werden. Damit wäre es möglich die Aufklärung, Verfolgung und Störung der Finanzierungsaktivitäten nicht nur von Gruppierungen des legalistischen Islamismus, sondern auch von Strukturen aus anderen Phänomenbereichen des Extremismus effektiver zu gestalten.

**Fehlende rechtliche Definitionen: „Extremismus“ und „Extremismus-Finanzierung“**

Das Strafgesetzbuch kennt keine Definition des Begriffes „Extremismus“. Daher basiert die Abwehr extremistischer Bestrebungen auf administrativer Praxis. Hierbei spielen einerseits Vereins- und Betätigungsverbote des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) sowie der Bundesländer und andererseits die Einstufung als Beobachtungsobjekt durch das

BfV sowie der jeweiligen Landesämter eine zentrale Rolle. Diese bieten eine wichtige Trennlinie, welche Gruppierung, Körperschaften, etc. in den Bereich des Extremismus fallen und welche nicht.

Aufgrund der fehlenden rechtlichen Begriffsdefinition besteht auch kein Straftatbestand der Extremismus-Finanzierung. Damit bleiben die Finanzierungsaktivitäten extremistischer Bestrebungen, welche sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten aber dabei gewaltfrei bleiben, in der Praxis weitgehend straffrei. Da ebenso wie im Bereich des Terrorismus auch im Bereich des Extremismus die Finanzierung die notwendige Grundlage für aktive Handlungen bilden, ist dies eine wenig zufriedenstellende Situation.

Terrorismusfinanzierung ist mit § 89c StGB zwar strafrechtlich verankert, jedoch ist hier die jeweilige Finanzierungsaktivität mit einer konkreten Straftat aus dem in § 89c enthaltenem Katalog von Straftaten zu verbinden. Dies stellt eine nicht unerhebliche Hürde bei der Beweisführung dar. Allgemeine Unterstützungsleistungen extremistischer Organisationen für terroristische Bestrebungen sind rechtlich ein noch schwerer zu fassender Tatbestand.<sup>1</sup> In solchen Fällen kann dann nur auf andere Vergehen, wie z.B. Geldwäsche oder Steuerbetrug, sollten diese vorliegen, zurückgegriffen werden, um entsprechende Finanzierungsaktivitäten zu stoppen.

Daher wäre zu prüfen, ob die Aufklärung und Bekämpfung der Finanzierungsaktivitäten extremistischer Organisationen, inklusive im Bereich des legalistischen Islamismus, nicht auf eine klarere rechtliche Grundlage gestellt werden kann. Dies scheint insbesondere wichtig, da aufgrund des Fehlens einer klaren rechtlichen Grundlage notwendigerweise die Befugnisse der Sicherheitsbehörden in diesem Bereich begrenzt sind.

### **Begrenzte Befugnisse der Sicherheitsbehörden**

Die Aufklärung der Aktivitäten extremistischer Organisationen fällt in den Bereich der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Länder. Diese können im Rahmen ihrer Tätigkeiten, die in den entsprechenden Gesetzen verankerten, nachrichtendienstlichen Mittel zur Aufklärung einsetzen. Sollten im Rahmen der Aufklärung, z.B. aufgrund von Hinweisen durch eingesetzte V-Leute Erkenntnisse zu widerrechtlichen Finanzierungsaktivitäten anfallen, können diese an die entsprechenden Behörden, wie z.B. den örtlichen Finanzämtern (siehe unten) weitergegeben werden. Wie im Antrag der Fraktion der CDU/CSU zitiert (BfV Präsident Haldenwang, WELT AM SONNTAG (WaS) 12.12.2021), ist es jedoch nicht gestattet, systematisch die Finanzierungsaktivitäten extremistischer Gruppierungen aufzuklären, solange diese nicht „gewaltbereit“ sind.<sup>2</sup> Somit sind bei der Aufklärung der Finanzierungsaktivitäten des legalistischen Islamismus Abfragen bei Finanzinstituten oder Finanzämtern nicht möglich.

Finanzermittlungen der Strafverfolgungsbehörden können nur dann aufgenommen werden, wenn ausreichende Hinweise auf illegales Verhalten vorliegen. Die aktuell bestehende Limitierung der systematischen Aufklärung der Finanzierungsaktivitäten nicht gewaltbereiter

---

<sup>1</sup> Eine rechtliche Konstruktion vergleichbar mit der „material support“ Klausel (18 U.S.C. § 2339A), welche im amerikanischen Strafrecht bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung regelmäßig zum Einsatz kommt, existiert im deutschen Recht nicht.

<sup>2</sup> Siehe auch § 8a BVerfSchG

extremistischer Gruppierungen und Körperschaften, wie die des legalistischen Islamismus, reduziert jedoch die Chance, dass etwaige Verdachtsmomente entdeckt werden.

Daher fällt aktuell Medienberichten sowie Berichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen eine nicht zu unterschätzende Rolle in Bezug auf die Aufhellung solcher Aktivitäten zu. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass dies einerseits kein systematisches Kontrollsystem darstellt, andererseits die mangelnde Transparenz der Finanzierungsstrukturen extremistischer Gruppierungen eine solche Aufhellung erschweren.

Daher wäre zu prüfen, ob die aktuell bestehende Differenzierung des Instrumentenkatalogs (Finanzermittlungen nur wenn extremistische Gruppierung gewaltbereit ist) überarbeitet werden sollte. Dies würde auch in Bezug auf die Umsetzung des Maßnahmenkatalogs des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) zur Bekämpfung des Rechtstextremismus<sup>3</sup> hilfreich sein. Dort wird dem BfV die Aufgabe der Aufklärung und Analyse der Finanzierungsnetzwerke solcher Gruppierungen überantwortet. Auch hier wird eine systematische Aufklärung der Finanzierungsaktivitäten rechtsextremer, aber nicht notwendigerweise gewaltorientierter, Strukturen notwendig sein.

### **Mangelnde Transparenz bei Finanzierung aus dem Ausland**

Bei der Finanzierung von Körperschaften aus dem Ausland besteht aktuell keine allgemeine Pflicht der Offenlegung. Angaben müssen lediglich gegenüber den Mitgliedern des Vereins und, sollte die Körperschaft z.B. als gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) organisiert sein, gegenüber dem zuständigen Finanzamt gemacht werden.<sup>4</sup> Solche Daten fallen dann jedoch bei den Finanzämtern unter das Steuergeheimnis. Damit sind diese Informationen nicht öffentlich und ausschließlich im Rahmen von Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden durch das jeweilige Finanzamt gegenüber der ermittelnden Stelle offenzulegen.

Obwohl aufgrund der verpflichtenden Angabe beim jeweiligen Finanzamt eine staatliche Behörde über die entsprechenden Finanzinformationen verfügt, können Finanzämter jedoch nur bei hinreichendem Verdacht auf Steuerstraftaten aktiv werden. Da jedoch im Bereich der Extremismus-Finanzierung nicht notwendigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Finanzierung der jeweiligen Körperschaft aus illegalen Quellen stammt, stellt dies kein effektives Kontrollinstrument dar. Ebenso ist nicht zu erwarten, dass bei Finanzämtern ausreichend Kapazitäten bestehen, die angegebenen Daten gemeinnütziger Körperschaften in allen Fällen regelmäßig auf Korrektheit zu prüfen.

Größere Transparenz in diesem Bereich wäre nicht nur bei der Aufhellung der Finanzaktivitäten von Gruppierungen und Netzwerken des legalistischen Islamismus hilfreich.

---

<sup>3</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat, Aktionsplan gegen Rechtstextremismus. Rechtstextremismus ganzheitlich bekämpfen – mit Prävention und harter Hand, 15.03.2022, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/aktionsplan-rechtstextremismus.pdf;jsessionid=DC7C366411DD02D347FAB078924BBC6C.2\\_cid332?\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/aktionsplan-rechtstextremismus.pdf;jsessionid=DC7C366411DD02D347FAB078924BBC6C.2_cid332?_blob=publicationFile&v=2)

<sup>4</sup> Für gemeinnützige Stiftungen siehe z.B. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Kurzinformation. Offenlegungspflichten bei gemeinnützigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts. WD 7 - 3000 – 138/17 (23.10.2017), <https://www.bundestag.de/resource/blob/533248/0295b44f82801eb47c836f537d5a16bb/WD-7-138-17-pdf-data.pdf>

Finanzierung aus dem Ausland spielt auch in anderen extremistischen Phänomenbereichen eine Rolle. Öffentliche Berichte sprechen davon, dass auch rechtsextreme Strukturen finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten.<sup>5</sup>

Um die Kontrolle der Finanzierungsaktivitäten extremistischer Organisationen, inklusive solcher, welche als Beobachtungsobjekte im Bereich des legalistischen Islam durch das BfV und die Landesämter ausgewiesen sind, effektiver zu gestalten wäre daher zu prüfen, ob eine Offenlegungspflicht durch Körperschaften von Finanzzuwendungen aus dem Ausland nicht angebracht sein könnte. Gerade im Bereich der gemeinnützigen Körperschaften wird eine Offenlegung des Finanzgebarens in anderen europäischen Ländern, wie z.B. dem Vereinigten Königreich, aber auch in den Vereinigten Staaten von Amerika schon seit langem praktiziert.<sup>6</sup>

### **Vereinsrecht und Transparenz**

Das Vereinsrecht sieht aktuell keine Eintragungen von Daten in einer öffentlich zugänglichen Datei vor. Daher ist die geplante Einführung des Zuwendungsempfängerregisters 2024 zu begrüßen.<sup>7</sup> Dies wird auch im aktuellen Bericht der Financial Action Task Force (FATF) zur gegenseitigen Evaluierung Deutschlands (Mutual Evaluation Report) als eine weitere wichtige Maßnahme zur Kontrolle gemeinnütziger Körperschaften in Bezug auf deren Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung erwähnt.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe z.B.: Benjamin Bidder, Vereint gegen liberale Werte: Wie Russland den rechten Rand in Europa inspiriert und fördert. Bundeszentrale für Politische Bildung, 24.07.2017, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/253039/vereint-gegen-liberale-werte-wie-russland-den-rechten-rand-in-europa-inspiriert-und-foerdert/>

<sup>6</sup> Im Vereinigten Königreich werden gemeinnützige Körperschaften zentral über die UK Charity Commission kontrolliert. Teil dieses Kontrollmechanismus ist die Offenlegung der Finanzaktivitäten der jeweiligen Organisation. Bezeichnenderweise scheinen die Recherchen des im Antrag erwähnten WaS Artikels zu „Europe Trust“ auch auf Finanzinformationen aus dem Ausland beruhen, welche bei der UK Charity Commission erhältlich sind. Hier die öffentlichen Daten zu „Europe Trust“: <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/charity-search/-/charity-details/4007138/charity-overview>. Hier der aktuelle öffentliche Jahresbericht von „Europe Trust“: [https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/charity-search?p\\_p.id=uk\\_gov\\_ccew\\_onereg\\_charitydetails\\_web\\_portlet\\_CharityDetailsPortlet&p\\_p.lifecycle=2&p\\_p.state=maximized&p\\_p.mode=view&p\\_p.resource.id=%2Faccounts-resource&p\\_p.cacheability=cacheLevelPage&uk\\_gov\\_ccew\\_onereg\\_charitydetails\\_web\\_portlet\\_CharityDetailsPortlet/objectiveId=A11308101&uk\\_gov\\_ccew\\_onereg\\_charitydetails\\_web\\_portlet\\_CharityDetailsPortlet/priv\\_r\\_p.mvcRenderCommandName=%2Faccounts-and-annual-returns&uk\\_gov\\_ccew\\_onereg\\_charitydetails\\_web\\_portlet\\_CharityDetailsPortlet/priv\\_r\\_p.organisationNumber=4007138](https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/charity-search?p_p.id=uk_gov_ccew_onereg_charitydetails_web_portlet_CharityDetailsPortlet&p_p.lifecycle=2&p_p.state=maximized&p_p.mode=view&p_p.resource.id=%2Faccounts-resource&p_p.cacheability=cacheLevelPage&uk_gov_ccew_onereg_charitydetails_web_portlet_CharityDetailsPortlet/objectiveId=A11308101&uk_gov_ccew_onereg_charitydetails_web_portlet_CharityDetailsPortlet/priv_r_p.mvcRenderCommandName=%2Faccounts-and-annual-returns&uk_gov_ccew_onereg_charitydetails_web_portlet_CharityDetailsPortlet/priv_r_p.organisationNumber=4007138)

In den Vereinigten Staaten von Amerika werden gemeinnützige Körperschaften, welche von der föderalen Einkommenssteuer befreit sind (sogenannte 501(c)(3) Körperschaften), nicht von einer zentralen Behörde kontrolliert. Sie müssen jedoch jährlich ihre Finanzierungsaktivitäten offenlegen, siehe: Internal Revenue Service, Exempt Organization Public Disclosure and Availability Requirements, <https://www.irs.gov/charities-non-profits/exempt-organization-public-disclosure-and-availability-requirements>

<sup>7</sup> Neue Fassung: § 60b AO, § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 47 FVG, beschlossen im Jahressteuergesetz 2020, Artikel 21, in Kraft getreten 01.01.2024

<sup>8</sup> Financial Action Task Force (FATF), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Germany. Mutual Evaluation Report. August 2022, Seite 126, paragraph 224, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Germany-2022.pdf> Insgesamt wird

Dieses neue Register soll lediglich die Grunddaten der jeweiligen Körperschaft enthalten, wie z.B. die Wirtschafts-Identifikationsnummer der Körperschaft, die Anschrift sowie die Bankverbindung. Es kann daher nur als erste Orientierungshilfe bei der Aufklärung von Finanzaktivitäten extremistischer Körperschaften dienen. Aktuell bereitet jedoch schon die Zusammenstellung dieser Grunddaten einen relativ hohen Aufwand. Daher wird dieses Register in jedem Fall eine Arbeitserleichterung darstellen.

Bei der Einrichtung dieses Registers ist jedoch die Qualität und Verlässlichkeit der darin enthaltenen Daten zu beachten. Das Register wird zwar durch das Bundeszentralamt für Steuern geführt werden und die dort vorhandenen Daten enthalten, eine regelmäßige und zuverlässige Kontrolle dieser Daten wird jedoch notwendig sein. Erfahrungen aus dem bereits bestehenden Transparenzregister zu wirtschaftlichen Berechtigten sollten hier Anwendung finden. Wie im Bericht der FATF in Bezug auf das Transparenzregister angemerkt, müssen Daten in einem solchen Register verifiziert und aktuell sein, damit es den intendierten Zweck vollumfänglich erfüllen kann.<sup>9</sup>

Daher wäre zu prüfen, welche internen Qualitätskontrollmaßnahmen in Bezug auf die Daten im geplanten Zuwendungsempfängerregister beim Bundesamt für Steuern eingerichtet oder ausgebaut werden müssen.

## **Kontakt**

Dr. Hans-Jakob Schindler

[hjschindler@counterextremism.com](mailto:hjschindler@counterextremism.com)

<https://www.counterextremism.com/de/regionaloffice/cep-germany>

## **Counter Extremism Project**

Das Counter Extremism Project (CEP) ist eine gemeinnützige, überparteiliche, internationale Organisation, die das Ziel verfolgt, der Bedrohung durch extremistische Ideologien entgegenzuwirken und pluralistisch-demokratische Kräfte zu stärken. Neben Büros in den Vereinigten Staaten verfügt CEP über Standorte in Berlin, Brüssel und London. Die Aktivitäten von CEP werden geleitet von einer internationalen Gruppe ehemaliger Politiker, leitender Regierungsbeamter und Diplomaten. CEP finanziert sich aus Spenden von Privatpersonen und projektbezogenen Fördermitteln. CEP übt dazu durch eigene Recherchen und Studien Druck auf finanzielle und materielle Unterstützungsnetzwerke von extremistischen und terroristischen Organisationen aus, arbeitet den Narrativen von Extremisten und Terroristen sowie ihren Rekrutierungstaktiken im Internet entgegen, entwickelt good practices zur Reintegration von Extremisten und Terroristen, und wirbt für effektive Regulierungen und Gesetze. CEP befasst sich mit Extremismus in jeglicher Form – dazu gehören sowohl islamistischer Extremismus/Terrorismus als auch Rechts- und Linksextremismus/Terrorismus.

---

Deutschland in diesem Bericht leider nur ein „moderate level of effectiveness“ bei der Kontrolle von Körperschaften zugesprochen, siehe Ibid., Seite 132.

<sup>9</sup> Ibid., Seite 13, Paragraph 18, Seite 207, Paragraphen 398-403