



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat

# Sektorale Risikoanalyse

Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von)  
Non-Profit-Organisationen in Deutschland

2020



# Sektorale Risikoanalyse

Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von)  
Non-Profit-Organisationen in Deutschland



# Inhalt

<b>Überblick .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Einleitung.....</b>	<b>7</b>
<b>B. Methodologie der sektoralen Risikoanalyse.....</b>	<b>9</b>
1. Aufbau .....	9
2. Risikomodell.....	9
3. Informationssammlung.....	10
4. Beteiligte Behörden .....	11
<b>C. Der Non-Profit-Sektor in Deutschland.....</b>	<b>13</b>
1. Die wichtigsten Organisationsformen im Non-Profit-Sektor .....	13
2. Registrierung von NPOs.....	14
3. Aktivitäten des Non-Profit-Sektors .....	15
a) Handlungsfelder .....	15
b) Geographische Verteilung.....	17
c) Professionalisierung des Dritten Sektors .....	17
4. Finanzkraft des Non-Profit-Sektors .....	18
5. Der deutsche Non-Profit-Sektor im Lichte der FATF-Vorgaben.....	20
a) Der humanitäre Sektor in Deutschland und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit .....	20
b) Spendengenerierung.....	22
<b>D. Risikoeinschätzung: Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs.....</b>	<b>25</b>
1. Bedrohungssituation.....	25
a) Kontinuierliche Auseinandersetzung mit potentiellen Bedrohungen durch die deutschen Behörden .....	25
b) Allgemeine Bedrohungssituation: Terrorismus und Terrorismusfinanzierung .....	26
c) Differenzierung notwendig: Missbrauch oder gezielter Einsatz einer NPO .....	27
d) Relevante Bedrohungsszenarien: Missbrauch einer NPO .....	27
e) Relevante Bedrohungsszenarien: Gezielter Einsatz einer NPO .....	28
2. Vulnerabilität des deutschen Non-Profit-Sektors für Terrorismusfinanzierung.....	32
a) Deutscher Non-Profit-Sektor als attraktives Ziel.....	33
b) Operationale Vulnerabilitäten.....	33
c) Regulatorische bzw. sektorale Vulnerabilitäten.....	44
3. Vielschichtige Konsequenzen der Terrorismusfinanzierung durch NPOs.....	49
4. Risikoeinschätzung des Non-Profit-Sektors.....	50
a) Risikoanalyse: Organisationsformen .....	50
b) Risikoanalyse: Tätigkeitsfelder und -formen .....	51
c) Risikoanalyse: Extremistische Phänomenbereiche .....	52
d) Besonders risikobehaftete NPOs .....	53
<b>E. Identifizierter Handlungsbedarf .....</b>	<b>55</b>

# Überblick

Die **sektorale Risikoanalyse** dient dazu, die Risiken der Terrorismusfinanzierung in Deutschland durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen (NPO) detailliert zu untersuchen. Dadurch soll insbesondere das Risikobewusstsein der relevanten Behörden sowie der Akteure im Non-Profit-Sektor weiter geschärft werden. Des Weiteren werden zum Ende der Analyse Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

Die sektorale Risikoanalyse folgt auf die **erste deutsche Nationale Risikoanalyse**, die im Jahr 2019 abgeschlossen wurde. Durch die Nationale Risikoanalyse wurde die Bedrohung, dass terroristische Organisationen Finanzierungsaktivitäten in Deutschland entfalten, mit mittel-hoch bewertet. Die Nationale Risikoanalyse mit weiteren Ausführungen hierzu ist unter [www.nationalerisikoanalyse.de](http://www.nationalerisikoanalyse.de) einsehbar.

Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt in Deutschland eine **besonders wichtige Rolle** bei der Gestaltung einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft zu. Die wertvolle Arbeit von NPO, die sich auch in wesentlichem Umfang für humanitäre Zwecke einsetzen, darf durch Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden – erforderliche (staatliche) Maßnahmen müssen daher zielgerichtet und verhältnismäßig ausgerichtet sein. Es gilt, Gefährdungen und Verwundbarkeiten zu identifizieren, bevor sich die darin inhärenten Risiken materialisieren.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass es sich bei Fällen der Terrorismusfinanzierung unter Beteiligung einer NPO um **seltene Einzelfälle** handelt. In diesen Einzelfällen werden jedoch zum Teil nicht unerhebliche Summen generiert bzw. transferiert, so dass signifikante Bedrohungen entstehen können.

Die sektorale Risikoanalyse hat hervorgebracht, dass grundsätzlich zwischen zwei **unterschiedlichen Kategorien** zu unterscheiden ist. Das Risiko eines Missbrauchs einer NPO zum

Zwecke der Terrorismusfinanzierung wird als mittel-niedrig eingeschätzt. Das Risiko eines gezielten Einsatzes einer (vermeintlichen) NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung wird als mittel-hoch eingeschätzt.

Der Risikoeinschätzung entsprechend kam es in den letzten Jahren in Deutschland zu **einigen Fällen** der (vermuteten) Terrorismusfinanzierung durch den gezielten Einsatz einer (vermeintlichen) NPO. Hingegen sind kaum Fälle bekannt, in denen eine NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung missbraucht wurde. Die Mehrzahl der bekannten Fälle betrifft also die gezielte Gründung bzw. Steuerung einer NPO durch extremistisches Personenpotential.

Im Einklang mit den Feststellungen der Nationalen Risikoanalyse werden auch bei Aktivitäten der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPO generierte Finanzmittel primär zum **Aufbau und Erhalt von Organisationsstrukturen** benötigt (etwa eigene Logistikstrukturen, Propaganda, Lebenshaltung). Hingegen erfordert die Ausführung konkreter Anschläge oftmals nur geringe Summen.

Die identifizierten **Bedrohungspotentiale** des Missbrauchs einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung sind Aktivitäten von nicht autorisierten Innentätern (z. B. Angestellte der NPO) oder Partnerorganisationen. Ebenso ist ein (un)bewusster Transfer von Finanzmitteln durch die NPO an terroristische Organisationen denkbar, z. B. durch die Zahlung von Schmiergeldern oder den Abschluss unvorteilhafter Verträge.

Zu den Bedrohungspotentialen durch den gezielten Einsatz einer NPO zählt die Verwendung als Tarnstruktur, die den Zugang zu Infrastruktur (z. B. Konten und Logistik) und öffentlichkeitswirksamen Mitteln wie Veranstaltungen und Spendenaufrufen erlaubt. Geld- und Sachmittel werden terroristischen Organisationen zugeleitet und – in geringerem Umfang – auch in Deutschland zur Netzwerkpflege extremistischer Strukturen zweckentfremdet. Von besonderer Relevanz ist hierbei die Umsetzung von (ggfs. vermeint-

lichen) humanitären Projekten in Krisengebieten. Der gezielte Einsatz einer NPO kann auch die Rekrutierung von Mitgliedern für terroristische Vereinigungen und die Verbreitung extremistischer Propaganda zum Zweck haben.

Im Rahmen der Analyse der **Vulnerabilitäten** des deutschen Non-Profit-Sektors konnte festgestellt werden, dass der Sektor grundsätzlich durch viele Initiativen und Beratungsangebote robust gegen den Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung aufgestellt ist. Ebenso sind die staatlichen Maßnahmen so diversifiziert und nachhaltig, dass Aktivitäten der Terrorismusfinanzierung durch NPO in der Vergangenheit wirkungsvoll identifiziert und bekämpft werden konnten. Jedoch wird insbesondere durch den Umstand, dass sich Non-Profit-Organisationen aufgrund sogenannter De-Risking-Maßnahmen im Bankensektor vermehrt zu alternativen Finanztransfers (z. B. Bargeldkurierere, kommerzielle Transferdienste) gezwungen sehen, eine nicht unerhebliche Vulnerabilität des Sektors erzeugt.

Die auf Basis der Analyse der Bedrohungspotentiale und Vulnerabilitäten getroffene **Risikoeinschätzung** wird anhand unterschiedlicher konkretisierender Parameter betrachtet (Organisationsformen; Tätigkeitsfelder und -formen; extremistische Phänomenbereiche). Hierbei wurde festgestellt, dass insbesondere kleinere Organisationen mit einem niedrigeren Level an Professionalisierung ein erhöhtes Missbrauchsrisiko aufweisen. Für Stiftungen und gemeinnützige GmbHs sowie UGs hingegen besteht aufgrund der anspruchsvolleren Gründungsvoraussetzungen sowie der erhöhten Kontrolldichte ein geringeres Risiko. Zu den Faktoren, aufgrund derer eine Non-Profit-Organisation besonders risikobehaftet sein könnte, zählen insbesondere die ideologische Nähe zu extremistischen bzw. terroristischen Organisationen (vor allem dem Islamismus), der Einsatz von Bargeld bei Mittelsammlung und -transfer sowie die Aktivität als humanitäre Organisation in einem Krisengebiet, das auch als Aktionsraum terroristischer Organisationen bekannt ist.

Zum Ende der Risikoanalyse werden **Handlungsempfehlungen** ausgesprochen. Diese betreffen u. a. eine bessere statistische Erfassung von Fällen der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen, eine engere Kooperation von Finanz-, Register- und Strafverfolgungsbehörden, eine stärkere Sensibilisierung der Non-Profit-Organisationen sowie die Prüfung von möglichen Maßnahmen im Bankensektor, um einem übermäßigen De-Risking entgegenzuwirken.

# A. Einleitung



## A. Einleitung

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hat für die Bundesregierung einschließlich ihrer Sicherheits- und Justizbehörden hohe Bedeutung. Für die Aufrechterhaltung von terroristischen Organisationsstrukturen werden auch in Deutschland Finanzmittel gesammelt, transferiert und verwendet. Für die Sicherheit der Bevölkerungen in und außerhalb Deutschlands ist es daher ein Erfordernis, dies so effektiv wie möglich zu bekämpfen.

Ein wichtiger Schritt ist hierbei die kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Risiken, die im Bereich der Terrorismusfinanzierung in Deutschland bestehen. Hierzu hat das Bundesministerium der Finanzen im Oktober 2019 die „Erste Nationale Risikoanalyse zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ veröffentlicht. Auf die dort dargestellten Erkenntnisse zur Gesamtrisikosituation in Deutschland wird hingewiesen.

Die vorliegende sektorale Risikoanalyse soll ein Themenfeld gesondert beleuchten: die Risiken im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen (NPO). Anlass dieser Untersuchung ist, dass über die letzten Jahre weltweit vermehrt entsprechende Szenarien erkannt wurden. In wenigen Einzelfällen war auch Deutschland betroffen.

Als Ergebnis hat u. a. die Financial Action Task Force (FATF) einen besonderen Fokus auf diese Fallkonstellationen gelegt. Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium zur Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche sowie Terrorismusfinanzierung. In den Standards der FATF geben die „Empfehlung 8“ (Aspekte technischer und rechtlicher Art) sowie der Abschnitt „Immediate Outcome 10.2“ (Aspekte der Effektivität) die Maßnahmen vor, die gegen die Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs getroffen werden sollten.

Gleichzeitig muss Folgendes betont werden: Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt gerade in Deutschland eine besonders wichtige Rolle bei der Gestaltung einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft und auch bei der Benennung und Befassung mit gesellschaftlichen Missständen

zu. Die wertvolle Arbeit von NPOs, die sich auch in wesentlichem Umfang für humanitäre Zwecke einsetzen, darf durch Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden – erforderliche (staatliche) Maßnahmen müssen daher zielgerichtet und verhältnismäßig ausgerichtet sein.

Im Ergebnis muss – insbesondere im Hinblick auf die gesellschaftliche Bedeutung der Arbeit der NPOs – eine strikte Trennung erfolgen zwischen dem potentiellen Risiko des Missbrauchs zu Terrorismusfinanzierungszwecken und seinen realen Erscheinungsformen. Nur für einen marginalen Teil der in Deutschland aktiven NPOs wird je eine Situation aufkommen, in der ein tatsächlicher Verdacht der Terrorismusfinanzierung im Raum steht. Gerade deswegen bedarf es im Hinblick auf die Risikosituation einer detaillierten Analyse sowie einer Sensibilisierung des Non-Profit-Sektors. Es gilt, Gefährdungen und Verwundbarkeiten zu identifizieren, bevor sich die darin inhärenten Risiken materialisieren.

Die sektorale Risikoanalyse verfolgt dementsprechend fünf Ziele:

- das Risikoverständnis im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs zu verbessern;
- zu überprüfen, ob bestehende wie zukünftige Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung angemessen und risikobasiert ausgerichtet sind;
- diejenigen NPOs zu identifizieren, die einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind;
- eine Grundlage zu schaffen, um die Zusammenarbeit mit dem Sektor sowie Sensibilisierungsmaßnahmen zielgerichtet gestalten zu können;
- Handlungsbedarf zu identifizieren und Empfehlungen für eine effektivere Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs auszusprechen.

# B. Methodologie der sektoralen Risikoanalyse

<b>B. Methodologie der sektoralen Risikoanalyse</b> .....	<b>9</b>
1. Aufbau .....	9
2. Risikomodell .....	9
3. Informationssammlung .....	10
4. Beteiligte Behörden .....	11

# B. Methodologie der sektoralen Risikoanalyse

B

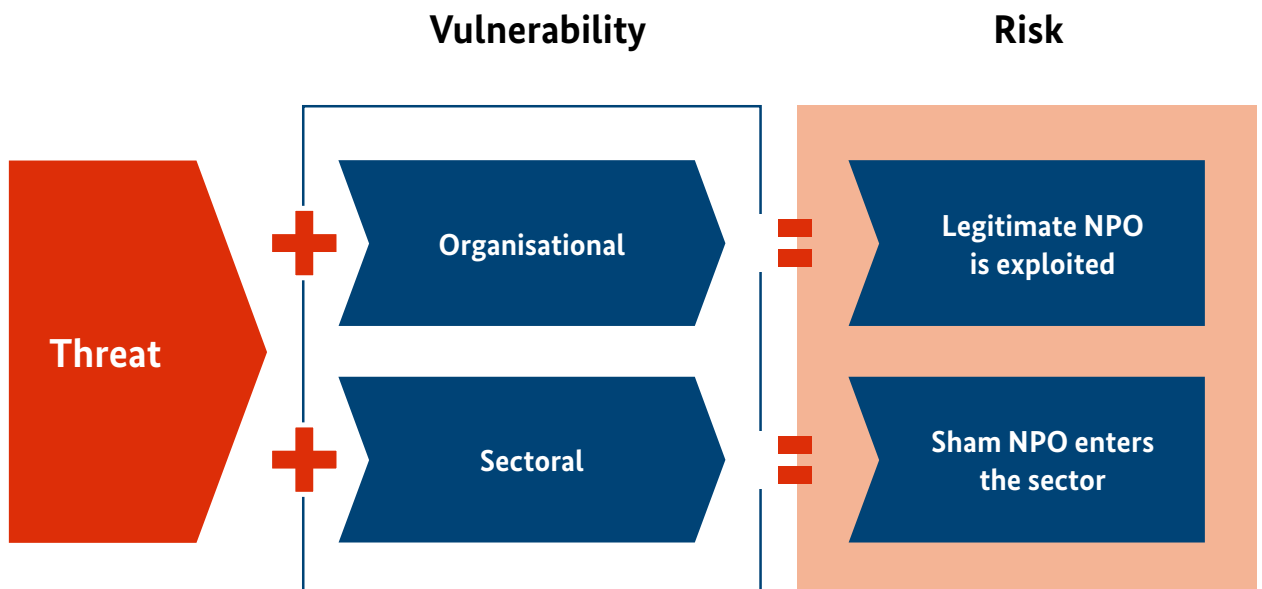
## 1. Aufbau

Die vorliegende sektorale Risikoanalyse hat Deutschland anhand der entsprechenden Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) strukturiert. Zunächst wird der Non-Profit-Sektor in Deutschland detailliert dargestellt. Anschließend erfolgt eine Analyse, welche Risiken in Deutschland für Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs bestehen und welche Arten von NPOs potentiell besonders risikobehaftet sein können. Abschließend werden einige Empfehlungen ausgesprochen, wie optimierbare Handlungsfelder verbessert werden könnten.

## 2. Risikomodell

Die Bewertung des Risikos erfolgt im Einklang mit den Anforderungen des risikobasierten Ansatzes der FATF-Empfehlung 1 und berücksichtigt die Ergebnisse der Nationalen Risikoanalyse ebenso wie die der supranationalen Risikoanalyse der EU. Im Rahmen dieser Untersuchung setzt sich das Risiko für Terrorismusfinanzierung daher aus dem jeweiligen Bedrohungspotential sowie der korrespondierenden Vulnerabilität (bzw. Anfälligkeit) des Non-Profit-Sektors zusammen. Im Hinblick auf Vulnerabilitäten ist zwischen organisatorischen (auch verwendet: operationalen) und sektoralen bzw. regulatorischen Vulnerabilitäten zu differenzieren.

Abb 1 Risikomodell der FATF im Hinblick auf den Non-Profit-Sektor



### 3. Informationssammlung

Diese Risikoanalyse beruht auf einer möglichst umfassenden Datengrundlage. Es wurden sowohl qualitative als auch quantitative Daten unter Beachtung regionaler Besonderheiten berücksichtigt. Neben den Erkenntnissen der Nationalen Risikoanalyse sind auch die Feststellungen der

supranationalen EU-Risikoanalyse in die Untersuchung mit eingeflossen. Auf dieser Basis konnten die Spezifika des deutschen Sektors detailliert analysiert, Verknüpfungen erkannt und Schlussfolgerungen gezogen werden.

#### Übersicht der wichtigsten Informationsquellen:

- Statistiken über den Non-Profit-Sektor
- Wissenschaftliche Analysen des Non-Profit-Sektors
- Strafverfahren wegen Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs
- Vereinsverbote im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung
- Verdachtsanzeigen nach dem Geldwäschegesetz und Analyseergebnisse der FIU
- Nachrichtendienstliche Erkenntnisse
- Praktische Erfahrungswerte aus dem Non-Profit-Sektor
- Selbsteinschätzung von Akteuren des Non-Profit-Sektors

Bereits im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurde ein rechtstatsächliches Forschungsgutachten zur Terrorismusfinanzierung durch das Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegeben.<sup>1</sup> Hierbei sollten Inhalt und Entwicklung der Ermittlungsverfahren in den Jahren 2015 bis 2017 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland untersucht werden. Hierzu wurden für den Bereich Terrorismusfinanzierung Ermittlungs- und Strafverfahren nach § 18 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) sowie nach §§ 89a, 89b und 89c, 129a und 129b Strafgesetzbuch (StGB) stichprobenhaft analysiert. In diesem Zusammenhang wurde u. a. vermerkt, ob in den einzelnen Verfahren eine NPO genannt wurde.

Darüber hinaus wurde durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ebenfalls eine Fallsammlung zur Terrorismusfinanzierung durch Abfragen bei den Staatsanwaltschaften generiert. Auch hier wurde

vermerkt, ob eine NPO am Tatgeschehen beteiligt war. Zentrale Aspekte der sektoralen Risikoanalyse waren ferner die Selbsteinschätzungen von Akteuren des Non-Profit-Sektors. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen eines Gesprächskreises zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Non-Profit-Sektors und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die unterschiedlichen Bedrohungsszenarien sowie Vulnerabilitäten diskutiert. Der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) hat im Rahmen dieses Gesprächskreises eine breit angelegte Umfrage zur Selbsteinschätzung des Sektors vorgestellt. Die Ergebnisse dieser Umfrage sind in die Analyse eingeflossen, siehe Punkt D.2.b). Darüber hinaus erfolgt ein regelmäßiger bilateraler Austausch mit relevanten Stakeholdern, etwa mit dem Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen.

<sup>1</sup> Nähere Informationen können der Darstellung in der Nationalen Risikoanalyse entnommen werden, [www.nationalerisikoanalyse.de](http://www.nationalerisikoanalyse.de).

## 4. Beteiligte Behörden

Die vorliegende sektorale Risikoanalyse wurde zwischen Juli 2019 und August 2020 durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auf Basis u. a. von Erkenntnissen und

Einschätzungen zahlreicher unterschiedlicher Behörden erstellt. Die Ergebnisse der Analyse wurden im Ressortkreis abgestimmt.

### **Beteiligte Behörden:**

- Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium der Verteidigung sowie Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung;
- Generalbundesanwalt; Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bei der Generalzolldirektion (Financial Intelligence Unit; FIU), Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst;
- Berücksichtigt wurden Erkenntnisse der Landesinnenministerien, der Landeskriminalämter, der Landesverfassungsschutzbehörden, der Steuerbehörden sowie der Stiftungsbehörden.

# C. Der Non-Profit-Sektor in Deutschland

<b>C. Der Non-Profit-Sektor in Deutschland.....</b>	<b>13</b>
1. Die wichtigsten Organisationsformen im Non Profit Sektor .....	13
2. Registrierung von NPOs.....	14
3. Aktivitäten des Non Profit Sektors .....	15
a) Handlungsfelder .....	15
b) Geographische Verteilung.....	16
c) Professionalisierung des Dritten Sektors .....	16
4. Finanzkraft des Non Profit Sektors .....	17
5. Der deutsche Non Profit Sektor im Lichte der FATF Vorgaben.....	20
a) Der humanitäre Sektor in Deutschland und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit .....	20
b) Spendengenerierung.....	22

## C. Der Non-Profit-Sektor in Deutschland

C

Eine vollständige Darstellung des heterogenen deutschen Non-Profit-Sektors ist im Rahmen dieser Risikoanalyse nicht möglich. Vielmehr gibt dieser Abschnitt einen Überblick über relevante Strukturinformationen und stellt solche Aspekte besonders heraus, die für die spätere Risikobeurteilung von Bedeutung sind.

zeigt bereits die Größe des sogenannten „dritten Sektors“: ca. 605.000 eingetragene Vereine, 3.300 rechtsfähige Stiftungen und 3.000 gemeinnützige GmbHs engagieren sich in Deutschland. Die Engagementrate in der Bevölkerung ist mit 43,6 Prozent besonders hoch.<sup>2</sup>

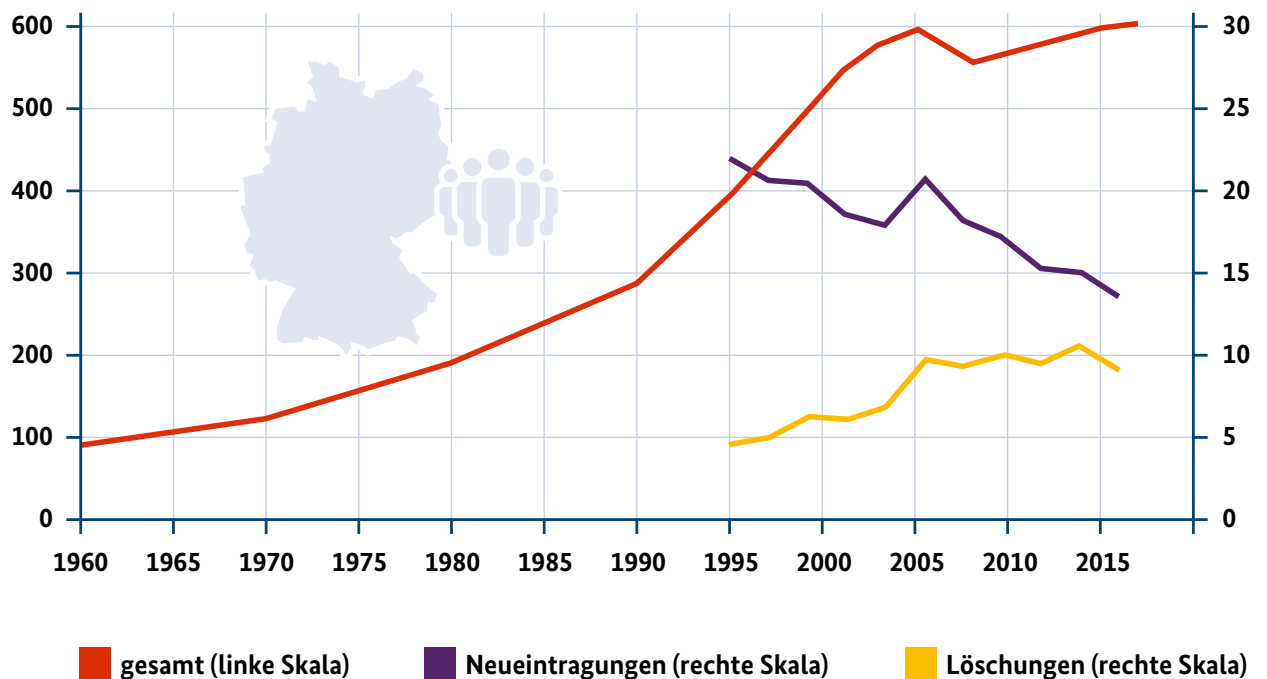
### Vereine

Vereine sind die am häufigsten genutzte Rechtsform der organisierten Zivilgesellschaft in Deutschland – es gibt aktuell mehr als 600.000 eingetragene Vereine.<sup>3</sup> Im Durchschnitt kommen auf 1.000 Einwohner etwa sieben eingetragene Vereine. Vereine machen einen Anteil von 94 Prozent aller Organisationen des Non-Profit-Sektors aus.<sup>4</sup>

### 1. Die wichtigsten Organisationsformen im Non-Profit-Sektor

Deutschland verfügt über eine besonders aktive und engagierte Zivilgesellschaft. Dies

Abb 2 Entwicklung der Anzahl der Vereine in Deutschland 1960 bis 2017 – in Tausend



Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung u.a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 74. Datenbasis: Johns Hopkins Project; Vereinsstatistik V & M Service GmbH, Konstanz.

- 2 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 1.
- 3 Priemer, Krimmer, Labigne, Zivilgesellschaft in Zahlen ZiviZ – Survey 2017, S. 5.
- 4 Krimmer, Weitemeyer, u. a., Transparenz im Dritten Sektor, S. 9.

Die Anzahl der eingetragenen Vereine wuchs von rund 86.000 im Jahr 1960 auf etwa 605.000 im Jahr 2017. Die Wachstumsbilanz ist nach wie vor positiv: die Zahl der Neugründungen übertrifft die Zahl der Löschungen.<sup>5</sup>

### Stiftungen

Ebenso hat das Stiftungswesen in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt. Im Jahr 2018 wurden 554 Stiftungen neu gegründet. Im Jahr 2018 zählt die Datenbank des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen mehr als 30.000 Stiftungen.<sup>6</sup> Hierunter fallen ca. 23.300 rechtsfähige Stiftungen. 95 Prozent aller Stiftungen verfolgen gemeinnützige Zwecke.<sup>7</sup>

### Gemeinnützige GmbHs

Die Anzahl der als gemeinnützig eingestuften GmbHs hat sich nach Angaben des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einem Zeitraum von zehn Jahren (2007 bis 2016) von rund 16.000 auf gut 25.000 Einrichtungen deutlich erhöht.<sup>8</sup>

Stiftungen und gemeinnützige GmbHs (gGmbHs) stellen mit etwa 5 Prozent zwar einen vergleichsweise kleinen Anteil der NPOs, doch auch sie nehmen zahlenmäßig stetig zu.<sup>9</sup>

### Weitere Rechtsformen

Zudem gewinnen weitere Rechtsformen wie die gemeinnützige Aktiengesellschaft und die gemeinnützige Unternehmergesellschaft an Popularität, wenngleich diese Organisationsformen quantitativ noch eine untergeordnete Rolle spielen. Beide Rechtsformen machen an der Gesamtzahl der Organisationen der Zivilgesellschaft bislang nicht einmal 1 Prozent aus.<sup>10</sup> Die Anzahl der im Genossenschaftsregister eingetragenen Genossenschaften hingegen nimmt kontinuierlich ab, von ca. 13.086 im Jahr 2000 auf 8.672 in 2018;<sup>11</sup> davon ist auch nur ein

geringer Teil gemeinnützig. Die weitere Analyse wird daher auf die Organisationsformen Verein, Stiftung und gGmbH beschränkt.

## 2. Registrierung von NPOs

Es gibt in Deutschland keine einheitliche Registrierungspflicht. Vielmehr bestehen in Abhängigkeit der Organisationsform unterschiedliche Gründungsvoraussetzungen und öffentliche Register.

### Vereinsregister

Die bei den Amtsgerichten geführten Vereinsregister stellen als öffentlich zugängliche und einsehbare Register die Rechtsverhältnisse der Idealvereine, die für den Rechtsverkehr von besonderer Bedeutung sind, dar.

Über das gemeinsame Registerportal der Länder stehen die Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister sowie die Vereinsregister aller Bundesländer zur Online-Registereinsicht sowie zum (kostenpflichtigen) Abruf von Registerauszügen oder Dokumenten jedermann und ohne Nachweis eines besonderen Interesses zur Verfügung. Über das Registerportal können die Daten aus den einzelnen Vereinsregistern zu den Vereinen abgerufen werden, insbesondere Namen und Sitz sowie die Namen und Wohnorte der Vorstandsmitglieder, die den Verein gerichtlich und außergerichtlich vertreten können, sowie Satzungsänderungen. Die Vereine erlangen Rechtsfähigkeit durch die Eintragung ins Register. Änderungen der Vereinssatzung sind nur wirksam, wenn sie ins Register eingetragen werden. Auch Änderungen bei den Vorstandsmitgliedern sind beim Vereinsregister zur Eintragung anzumelden, d. h. zu beantragen, dass diese eingetragen werden. Die Vereine werden dies schon in eigenem Interesse tun, weil das Vereinsregister Publizitätswirkung hat. Der Rechts-

5 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 374.

6 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 11.

7 <https://www.stiftungen.org/stiftungen/zahlen-und-daten/statistiken.html>.

8 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 11.

9 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 374; Priemer, Krimmer, Labigne, Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ) – Survey 2017, S. 10.

10 Priemer, Krimmer, Labigne, Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ) – Survey 2017, S. 17.

11 Zusammenstellung der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte für die Jahre 1995 bis 2018, Stand 10. März 2020, abrufbar unter [https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Geschaeftsentwicklung\\_Amtsgerichte.pdf](https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Geschaeftsentwicklung_Amtsgerichte.pdf).



verkehr kann sich auf den Inhalt des Registers berufen und die Vereine müssen auch unrichtige Eintragungen gegen sich gelten lassen. Die Registergerichte können gegen Vereine, die ihren Anmeldepflichten nicht nachkommen, Zwangsgelder verhängen.

In Einzelfällen können Registereintragungen zu den Vorstandsmitgliedern nicht immer aktuell sein, weil die Vereine ihren Anmeldepflichten nicht unverzüglich nachkommen. Gleiches gilt für die Beantragung der Registereintragung zur Auflösung eines Vereins.

### *Stiftungsverzeichnisse*

Die von den Stiftungsbehörden geführten Verzeichnisse enthalten mindestens Zweck, Name und Sitz sowie die Anschrift der Stiftung. In vielen Stiftungsverzeichnissen finden sich auch Angaben zu den vertretungsberechtigten Organen der Stiftung bzw. den Organmitgliedern.

Fast alle aktiven Stiftungen sind darüber hinaus im Verzeichnis Deutscher Stiftungen des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen aufgeführt.

### *Handelsregister*

Die über eine Millionen GmbHs inklusive der gemeinnützigen GmbHs sind im Handelsregister (ebenfalls über das Registerportal) abrufbar. Eine vollständige Identifizierung aller gemeinnützigen GmbHs ist insofern schwierig, da nicht jede als gemeinnützig anerkannte GmbH das „gemeinnützig“ bereits im Namen führt. Eine Eintragung der Gemeinnützigkeit im Handelsregister ist nicht erforderlich, aber als Firmenbestandteil zulässig.

### *Transparenzregister*

Das im Oktober 2017 eingeführte Transparenzregister stellt im Bereich von NPOs eine Ergänzung zum Handelsregister, Vereinsregister und den Stiftungsverzeichnissen dar und führt zu einer bundesweiten Bündelung, Vereinheitlichung sowie teilweise auch zur Ergänzung der Angaben zu gemeinnützigen GmbHs, Vereinen und Stif-

tungen und damit zu einer weiteren Steigerung der Transparenz in diesem Bereich.

GmbHs, eingetragene Vereine und Stiftungen des bürgerlichen Rechts sind mitteilungspflichtige juristische Personen im Sinne von § 20 Absatz 1 Geldwäschegesetz (GwG). Bei GmbHs und eingetragenen Vereinen ergeben sich die Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten regelmäßig unmittelbar aus dem Handels- oder Vereinsregister, so dass hier i. d. R. die Mitteilungsfiktion nach § 20 Absatz 2 GwG greift. Bei Stiftungen des bürgerlichen Rechts ergeben sie sich immer direkt auch aus dem Transparenzregister.

## 3. Aktivitäten des Non-Profit-Sektors

Insgesamt ist der Non-Profit-Sektor in Deutschland sehr vielschichtig und dynamisch – er durchdringt die gesamte Gesellschaft in ihren einzelnen Bereichen.<sup>12</sup>

### a) Handlungsfelder

#### *Vereine*

Die ca. 605.000 eingetragenen Vereine in Deutschland zeichnen sich durch eine große Heterogenität aus. Dominiert wird das Vereinswesen in Deutschland von Sport- und Kulturvereinen, Freizeit- und Geselligkeitsvereinen sowie von den Vereinen der Handlungsfelder Bildung und Soziale Dienste – sie machen zusammen fast zwei Drittel der Vereinslandschaft aus.<sup>13</sup> Eine hohe Zahl an Engagierten findet sich insbesondere auch in Vereinen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes.<sup>14</sup>

In der Entwicklung der Vereinslandschaft sind ferner thematische Verlagerungen des Engagements ersichtlich, z. B. verzeichneten insbesondere Interessenvereine in den Bereichen Soziales oder Umweltschutz zuletzt einen Zuwachs – Themen, die besonders im gesellschaftlichen Fokus stehen.<sup>15</sup>

12 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 373.

13 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 16.

14 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 22.

15 Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 374.

## Stiftungen

Die am häufigsten genannten Stiftungszwecke sind „Gesellschaft“, „Bildung“ sowie „Kunst und Kultur“. Nur ein geringer Anteil aller Stiftungen geben „Internationales“ als Stiftungszweck an.<sup>16</sup>

Stiftungen sind bisher vergleichsweise selten in der Entwicklungszusammenarbeit tätig, ihre Bedeutung nimmt jedoch zu. Laut Datenbank Deutscher Stiftungen haben 1.766 Stiftungen einen Bezug zur Entwicklungszusammenarbeit, bei den rechtsfähigen Stiftungen sind es 5,7 Prozent.<sup>17</sup> Fast 60 Prozent der Stiftungen sind hierbei rein fördernd tätig.

## Gemeinnützige GmbH

gGmbHs ergänzen insbesondere die Angebote von staatlichen oder auch marktwirtschaftlich tätigen Unternehmen, beispielsweise indem sie Pflege- und Altenheime oder auch Krankenhäuser führen sowie kulturelle Angebote wie Theater, Kino oder Museen bereitstellen.<sup>18</sup>

gGmbHs sind auch im Handlungsfeld Bildung aktiv. Entsprechende Organisationen machen einen Anteil von 32 Prozent aus, der dem Anteil der Organisationen mit dem Handlungsfeld Soziale Dienste entspricht.<sup>19</sup>

## b) Geographische Verteilung

Die Vereinslandschaft in Deutschland weist regionale Besonderheiten auf: „Die Vereinsdichte variiert zwischen sechs Vereinen je 1.000 Einwohner in Hamburg und zehn im Saarland.“<sup>20</sup> Tendenziell gibt es, bezogen auf die Einwohnerzahl, in den neuen Bundesländern mehr Vereine als in den alten, wobei natürlich Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen. [...] Auch innerhalb der Bundesländer gibt es regionale Unterschiede, etwa zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionen oder zwischen städtischem und ländlichem Raum.“<sup>21</sup>

Auch mit Bezug auf Stiftungen gibt es starke regionale Unterschiede. Während es im Jahr 2019 in Ostdeutschland 1.657 Stiftungen gab, waren es in Westdeutschland 21.573.

## c) Professionalisierung des Dritten Sektors

Der überwiegende Teil der Organisationen arbeitet nach wie vor auf rein ehrenamtlicher Basis, d. h. die Tätigkeit für die Organisation wird nicht oder allenfalls geringfügig vergütet.<sup>22</sup> Eine Ausnahme hiervon bilden die gemeinnützigen GmbHs. Von diesen beschäftigen nur 7,9 Prozent kein bezahltes Personal.<sup>23</sup> Gleichzeitig hat sich die Zahl der bezahlten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Non-Profit-Sektor von 2,9 (2007) auf 3,7 Millionen (2016) merklich erhöht. Im Jahr 2016 arbeiteten 9,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten im Dritten Sektor, 2007 waren es noch 9,5 Prozent.<sup>24</sup> Ein Trend zu einer stärkeren Professionalisierung des Sektors ist zu erkennen.<sup>25</sup> Die Beschäftigungsquote von professionellem Personal ist bei Stiftungen etwas höher als bei Vereinen.

16 Bundesverband Deutscher Stiftungen, [https://www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen\\_org/Stiftungen/Zahlen-Daten/2019/Verteilung-Stiftungszwecke-2018.pdf](https://www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen_org/Stiftungen/Zahlen-Daten/2019/Verteilung-Stiftungszwecke-2018.pdf).

17 Bundesverband Deutscher Stiftungen, *Stiftungsreport – Entwicklungszusammenarbeit: wie Stiftungen weltweit wirken*, S. 19.

18 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 46.

19 Priemer, Krimmer, Labigne, *Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ) – Survey 2017*, S. 15.

20 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 14.

21 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 14.

22 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 102.

23 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 102.

24 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 5, 93.

25 Krimmer (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft (2018)*, S. 102.

## 4. Finanzkraft des Non-Profit-Sektors

Die Finanzkraft der einzelnen Akteure im Non-Profit-Sektor stellt sich divers dar. Der Sektor umfasst zahlreiche Stiftungen mit Stiftungsvermögen in Milliarden- und jährlichen Ausgaben in

Millionenhöhe; gleichzeitig arbeiten 51 Prozent der Vereine in Deutschland mit einem jährlichen Budget von weniger als 10.000 Euro.<sup>26</sup>

**Tabelle 1.1** Einnahmen (in Euro) im Jahr 2015 nach Rechtsform (in Prozent)

	bis 10.000€	10.001 – 20.000€	20.001 – 100.000 €	100.001 – 1 Mio.€	mehr als 1 Mio.€	Gesamt
Verein	51,0	12,1	20,6	12,5	3,8	100,0
Stiftung	29,9	12,5	27,8	20,1	9,7	100,0
gGmbH	13,9	2,5	7,6	34,2	41,8	100,0
Gesamt	49,9	12	20,6	13	4,5	100,0

Quelle: Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 119, mit Verweis auf ZiviZ-Survey 2017, n = 6.750 (gewichtet), davon fehlend: 1.004. Ohne Genossenschaften, da zu geringe Fallzahl.

Die Finanzierung erfolgt abhängig von Größe, Handlungsfeld und Rechtsform einer Organisation aus einem Mix von unterschiedlichen Quellen:

**Tabelle 1.2** Einnahmequellen 2017 nach Rechtsform (in Prozent)

	Mitgliedsbeiträge	Erwirtschaftete Mittel	Spenden	Öffentliche Fördermittel	Sponsorengelder	Vermögenserträge	Sonstige
Verein	40,2	19,9	18,7	10,9	4,1	1,8	2,2
Sonstige	4,1	48,5	10,3	26,7	2,8	2,9	2,0
Stiftung	0,7	6,3	26,6	3,4	2,6	56,0	3,1
Gesamt	38,6	20,1	18,8	11,0	4,1	3,3	2,2

Quelle: Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 119, mit Verweis auf ZiviZ-Survey 2017, n = 6.750 (gewichtet), davon fehlend: 823, ohne Genossenschaften, da zu geringe Fallzahl.

<sup>26</sup> Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 102.

## Vereine

Vereine finanzieren sich meist zu erheblichen Teilen über ihre Mitgliedsbeiträge und haben in der Regel wenig finanziellen Spielraum, sodass die meisten Aktivitäten ausschließlich über ehrenamtliches Engagement getragen werden.<sup>27</sup>

Die über Spenden generierten Finanzierungsanteile sind bezogen auf alle Organisationen mit 18,8 Prozent ähnlich hoch wie die, die durch wirtschaftliche Aktivitäten gewonnen werden.<sup>28</sup> Vor allem für kleine Vereine mit wenigen Mitgliedern spielen Spenden eine wichtige Rolle:

**Tabelle 1.3** Einnahmequellen 2017 nach Vereinsgröße (Mittelwerte der Prozentangaben)

	Mitgliedsbeiträge	Erwirtschaftete Mittel	Spenden	Öffentliche Fördermittel	Sponsorengelder	Vermögenserträge	Sonstige
klein (bis 100 Mitglieder)	36,2	20,6	21,5	11,4	3,9	1,9	2,3
mittelgroß (101 bis 300 Mitglieder)	44,8	21,3	15,2	9,1	3,8	1,8	2,3
groß (mehr als 300 Mitglieder)	49,8	17,7	11,6	10,3	6,3	2,2	1,1

Quelle: Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 119, mit Verweis auf Zrviz-Survey 2017: nur Vereine, n = 6.461 (gewichtet), davon fehlend: 1.176

Zwischen den Handlungsfeldern zeigen sich erhebliche Unterschiede mit Blick auf die Finanzkraft. Im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz haben Vereine meist besonders kleine finanzielle

Spielräume.<sup>29</sup> Drei Viertel müssen mit weniger als 10.000 Euro jährlich auskommen. Ähnlich verhält es sich bei Freizeitvereinen.<sup>30</sup>

27 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 13.

28 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 121.

29 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 115; hierzu zählen vor allem Feuerwehrvereine, Mitgliedsvereine wie die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft oder die Bergrettung sowie auch entsprechende Fördervereine.

30 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 115 f.

## Stiftungen

Im Jahr 2016 hatten 46 Prozent der Stiftungen ein Vermögen zwischen 100.000 und 1 Million Euro, 23 Prozent besaßen bis zu 10 Millionen Euro.<sup>31</sup>

Nach einer Statistik des Bundesverbands deutscher Stiftungen haben 16,9 Prozent der bestehenden rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts ein Stiftungsvermögen von weniger als 100.000 Euro.

46,9 Prozent der Stiftungen verfügen über ein Stiftungsvermögen von 100.000 bis zu 1 Million Euro. 27,1 Prozent der Stiftungen haben ein Stiftungsvermögen von über 1 Million Euro bis zu 10 Millionen Euro. Nur 7 Prozent der Stiftungen verfügt über ein Stiftungsvermögen von über 10 Millionen Euro.

Stiftungen werden überwiegend über Vermögenserträge finanziert, die im Jahr 2016 durchschnittlich 56 Prozent ausmachten. Der Anteil der Finanzierung durch Spenden lag bei nur 26,6 Prozent. Jede dritte Stiftung berichtet, dass die Einnahmen insgesamt seit 2012 rückläufig sind.<sup>32</sup>

## Gemeinnützige GmbH

Im Vergleich zu anderen Organisationsformen erzielen gGmbHs besonders hohe Einnahmen. Mehr als jede dritte gGmbH (41,8 Prozent) weist Einnahmen im Millionenbereich auf.<sup>33</sup>

Zu 48,5 Prozent finanzieren sich gGmbHs über wirtschaftliche Aktivitäten, mit 26,7 Prozent finanzieren sich gGmbHs in hohem Maße auch über öffentliche Mittel.<sup>34</sup> Dies hängt auch damit zusammen, dass sie insbesondere in Handlungsfeldern aktiv sind, in denen es besonders viele Organisationen und Einrichtungen gibt, die wohlfahrtsstaatliche Leistungen erbringen.<sup>35</sup> gGmbHs sind in Abgrenzung zu Vereinen und Stiftungen schon von ihrer Grundkonzeption her am offensivsten in Richtung wirtschaftliches Handeln ausgerichtet.

31 Bundeszentrale für politische Bildung u.a. (Hrsg.), Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 375.

32 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 119.

33 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 114.

34 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 121.

35 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 121.

## 5. Der deutsche Non-Profit-Sektor im Lichte der FATF-Vorgaben

Insbesondere die Neuformulierung der FATF-Empfehlung 8 und die dazugehörige Interpretative Note machen deutlich, dass gerade nicht für den gesamten Non-Profit-Sektor ein erhöhtes Risiko der Terrorismusfinanzierung erkannt wurde und dementsprechend erforderliche (staatliche) Maßnahmen vor allem zielgerichtet ergriffen werden müssen.

Es erfolgt eine Einschränkung des Anwendungsbereichs der Empfehlung 8 sowie des entsprechenden IO 10 (Core Issue 10.2) in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen definiert die FATF eine NPO als juristische Person, eine Gestaltung oder eine Organisation, deren Tätigkeit *vornehmlich* darin besteht, Gelder für karitative, religiöse, kulturelle, bildungsbezogene, soziale oder selbstlose Zwecke oder für die Durchführung anderer „karitativer Tätigkeiten“ zu sammeln und zu verteilen.
- Zum anderen fordert die FATF die Mitgliedstaaten dazu auf, festzustellen, für welche dieser NPOs ein erhöhtes Risiko der Terrorismusfinanzierung besteht (s. dazu Punkt D.4).

Der ganz überwiegende Teil der Vereine und Stiftungen in Deutschland hat nicht *vornehmlich* das Sammeln und Verteilen von Geldern als Zweck und ist somit nicht unter die NPO-Definition zu subsumieren. Dennoch kann auch bei solchen Organisationen das Risiko einer Terrorismusfinanzierung nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Organisationen, die ihre Arbeit *vornehmlich* auf das Sammeln und Verteilen von Geldern für karitative Tätigkeiten ausgerichtet haben, sind insbesondere Hilfsorganisationen. Ein zentraler Bereich ist hierbei der humanitäre Sektor in Deutschland, der nachfolgend im Überblick dargestellt wird. Da die Finanzierung entsprechender Organisationen insbesondere

durch Spenden erfolgt, wird im Anschluss die Spendengenerierung durch humanitäre Organisationen skizziert.

### a) Der humanitäre Sektor in Deutschland und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland ist weltweit ein zentraler Akteur in der humanitären Hilfe. Dies ergibt sich nicht nur aus dem vielfältigen Engagement staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, sondern auch durch die erheblichen finanziellen Mittel, welche durch die Bundesregierung, aber auch durch private Spender für die humanitäre Hilfe aufgebracht werden.<sup>36</sup> Zum humanitären Sektor in Deutschland zählen entwicklungspolitische und humanitäre Nichtregierungsorganisationen.

#### *Tätigkeitsfelder und Strukturen*

Der humanitäre Sektor in Deutschland zeichnet sich durch eine sehr diversifizierte Landschaft von NPOs aus. Neben zahlreichen kleinen und auf einzelne Arbeitsbereiche beschränkten Akteuren finden sich auch einige globale Hilfsorganisationen mit hohen Finanzvolumina.<sup>37</sup>

Vier Fünftel der internationalen humanitären Hilfe werden in sog. fragilen Staaten, in denen Krisen verschiedenster Art wirken und sich in ihren Auswirkungen gegenseitig verschärfen, verausgabt.<sup>38</sup>

Insbesondere der Bereich der Internationalen Solidarität (z. B. Fair-Trade-Vereinigungen oder Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit) ist durch viele kleine Vereine geprägt.<sup>39</sup>

#### *Finanzmittel der Bundesregierung – Projektumsetzung durch NPOs*

Im Bundeshaushalt sind 2019 2,3 Milliarden Euro für humanitäre Hilfe, Krisenprävention und Stabilisierung vorgesehen:

Allein aus dem Haushaltstitel „Humanitäre Hilfe“ sind im Jahr 2018 1,53 Mrd. € an Fördermitteln geflossen, für das Jahr 2019 waren es 1,64 Mrd. €. Diese Ausgaben sind über die letzten

36 Lieser, Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe, S. 127.

37 Lieser, Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe, S. 130.

38 Lieser, Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe, S. 128.

39 Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 19.

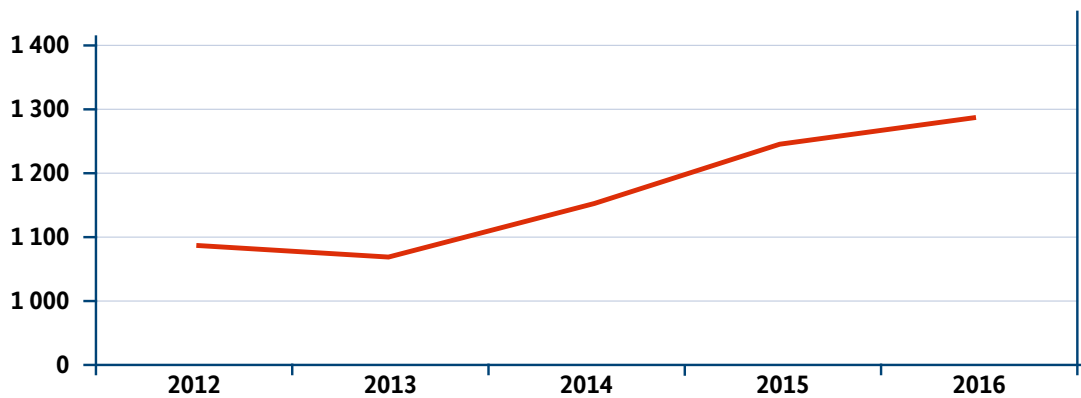
Jahre erheblich angewachsen, 2014 lag die Höhe der bereitgestellten Mittel bei 417 Mio. €. Damit ist Deutschland der zweitgrößte bilaterale Geber in der Humanitären Hilfe. Von diesen Mitteln fließen in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 528,83 Mio. € an NPOs als Partner der Bundesregierung. Damit stellen diese die zweitgrößte Gruppe an Partnerinstitutionen nach den Vereinten Nationen dar.

Im Bereich der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung hat die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2018 Maßnahmen in Höhe

von 624 Mio. € umgesetzt, im Jahr 2019 waren es etwa 656 Mio. €. NPOs sind für die Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung dieser Maßnahmen wichtige Partner. Etwa ein Drittel der Fördermittel werden durch diese Organisationen eingesetzt.

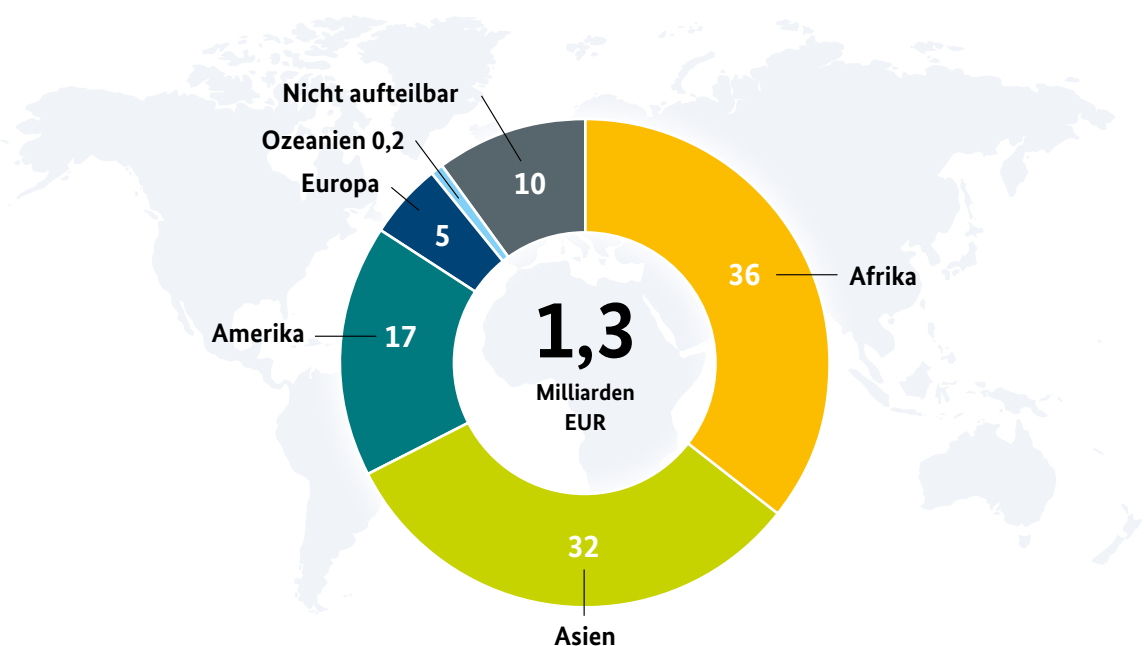
Insgesamt steigen die Leistungen deutscher Nichtregierungsorganisationen kontinuierlich an; über 2/3 aller Leistungen deutscher Nichtregierungsorganisationen fließen 2016 nach Afrika und Asien:

**Abb 3** Leistungen deutscher Nichtregierungsorganisationen in Mill. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Infoblatt Entwicklungszusammenarbeit, 2018.

**Abb 4** Leistungen deutscher Nichtregierungsorganisationen nach Kontinenten 2016 in %



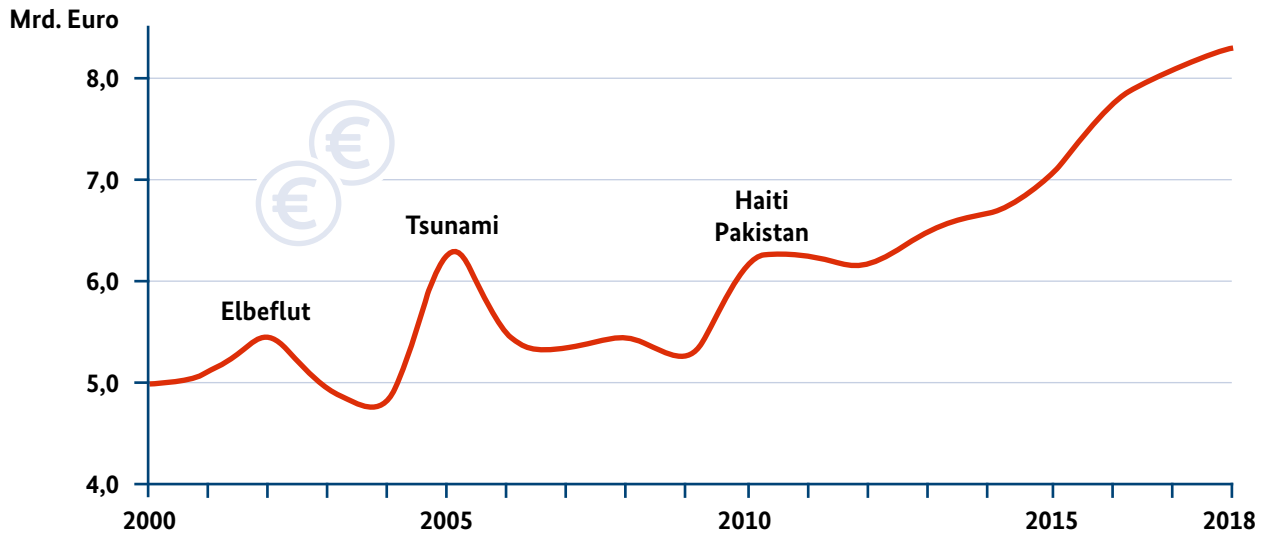
Quelle: Statistisches Bundesamt, Infoblatt Entwicklungszusammenarbeit, 2018.

## b) Spendengenerierung

Die privaten Haushalte haben in Deutschland den Berechnungen des Deutschen Zentralinstituts für Soziale Fragen zufolge im Jahr 2018 etwa

8,3 Mrd. Euro Geldspenden für gemeinnützige Zwecke geleistet und somit 2,5 Prozent mehr als 2017 (8.1 Mrd.).<sup>40</sup>

**Abb 5** Die Entwicklung der Geldspenden in Deutschland



Quelle: Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen, Spenden-Almanach 2020, S. 296

Der größte Anteil des Spendenvolumens fließt in die humanitäre Hilfe. 2019 lag dieser bei 75,3 Prozent, mit Zuwachs in den Bereichen Not- und Katastrophenhilfe und Hilfe für Krankheit und Behinderung. Auch Spenden für kirchliche/religiöse Zwecke wachsen prozentual, aber auch absolut gesehen.

Insgesamt finanziert sich der Non-Profit-Sektor zu 19 Prozent aus Spenden. Organisationen mit dem Tätigkeitsfeld „Internationale Solidarität“ finanzieren sich überdurchschnittlich stark durch Spenden- und Sponsorengelder (56 Prozent).<sup>41</sup> Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) schätzt jedoch, dass lediglich 2.000

bis 3.000 Organisationen regelmäßig, systematisch und überregional um Spenden werben.

Für den Bereich der humanitären Hilfe verteilt sich die Summe aller Spendengelder wie folgt: 20 Prozent der Spendeneinnahmen für die humanitäre Hilfe werden für Kirche/Religion, 21 Prozent für die Kinder- und Jugendhilfe, 12 Prozent für die Not- und Katastrophenhilfe, 9 Prozent für die Unterstützung bei Krankheit und Behinderung und 14 Prozent für sonstige humanitäre Hilfe, zu der zum Beispiel die langfristige Entwicklungshilfe, Bildung und sonstige soziale Zwecke zählen, gespendet.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen, Spenden-Almanach 2020, S. 6.

<sup>41</sup> Jana Priemer, Anaël Labigne, Holger Krimmer, Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland?, S. 17.

<sup>42</sup> Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 129.





# D. Risikoeinschätzung: Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPO

<b>D. Risikoeinschätzung: Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs.....</b>	<b>25</b>
1. Bedrohungssituation.....	25
a) Kontinuierliche Auseinandersetzung mit potentiellen Bedrohungen durch die deutschen Behörden .....	25
b) Allgemeine Bedrohungssituation: Terrorismus und Terrorismusfinanzierung .....	26
c) Differenzierung notwendig: Missbrauch oder gezielter Einsatz einer NPO .....	27
d) Relevante Bedrohungsszenarien: Missbrauch einer NPO .....	27
e) Relevante Bedrohungsszenarien: Gezielter Einsatz einer NPO .....	27
2. Vulnerabilität des deutschen Non Profit Sektors für Terrorismusfinanzierung.....	28
a) Deutscher Non Profit Sektor als attraktives Ziel.....	32
b) Operationale Vulnerabilitäten.....	33
c) Regulatorische bzw. sektorale Vulnerabilitäten .....	44
3. Vielschichtige Konsequenzen der Terrorismusfinanzierung durch NPOs.....	49
4. Risikoeinschätzung des Non Profit Sektors.....	50
a) Risikoanalyse: Organisationsformen .....	51
b) Risikoanalyse: Tätigkeitsfelder und -formen .....	52
c) Risikoanalyse: Extremistische Phänomenbereiche .....	53
d) Besonders risikobehaftete NPOs .....	55

# D. Risikoeinschätzung: Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPO

D

Die folgende Bewertung des Risikos erfolgt im Einklang mit den Anforderungen des risikobasierten Ansatzes der FATF-Empfehlung 1. Im Rahmen dieser Untersuchung setzt sich das Risiko für Terrorismusfinanzierung daher aus dem jeweiligen Bedrohungspotential (unter 1.) sowie der korrespondierenden Vulnerabilität (bzw. Anfälligkeit) (unter 2.) des Non-Profit-Sektors zusammen. Bei der Realisierung der potentiellen Bedrohungen muss es zu negativen Konsequenzen kommen (unter 3.). Durch eine Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Faktoren werden sodann Schlussfolgerungen zur Risikosituation gezogen und relevante Eckpunkte besonders risikobehafteter NPOs dargestellt (unter 4.).

## 1. Bedrohungssituation

Nachstehend wird die Bedrohungssituation für Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen analysiert. Bedrohung bezeichnet dabei eine Aktivität, die im Zusammenhang mit dem Finanzieren von terroristischen Aktivitäten über ein gewisses Schadenspotential verfügt (bzw. einen Schaden verursachen könnte).

### a) Kontinuierliche Auseinandersetzung mit potentiellen Bedrohungen durch die deutschen Behörden

Die deutschen Behörden setzten sich kontinuierlich mit den unterschiedlichen Bedrohungen einer Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen auseinander.

Diese Auseinandersetzung erfolgt insbesondere durch die Strafverfolgungsbehörden, die Nachrichtendienste sowie die FIU mittels einer Analyse der gesammelten Erkenntnisse, durch Sachverhaltsaufklärungen und -bewertungen sowie durch geführte Ermittlungen. So hat die FIU für den Bereich der Terrorismusfinanzierung im Sommer 2019 den Risikoschwerpunkt „Missbrauch von NGO/NPO“ festgelegt, um entsprechende

Verdachtsmeldungen im Rahmen der Analysearbeit zu priorisieren und fortlaufend das damit verbundene, potenzielle Risiko einzudämmen.

Der Zoll hat übergeordnet die Aufgabe, auch den Missbrauch des grenzüberschreitenden Waren- und Barmittelverkehrs für Zwecke der Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Die in der Zuständigkeit der Zollverwaltung hierbei stattfindenden Beschau- und Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit der Abfertigung von Waren erfolgen unter risikoorientierten Gesichtspunkten. Sowohl der Bewertung möglicherweise terroristisch relevanter Waren als auch der Beurteilung einer potentiellen Anfälligkeit des Beteiligten (z. B. auch einer gemeinnützigen Organisation) für terroristische Aktivitäten kommen hierbei besondere Bedeutung zu.

Auch BMZ und AA als zentrale Geldgeber für die Tätigkeit von deutschen humanitären und entwicklungspolitischen Organisationen analysieren die möglichen Bedrohungsszenarien kontinuierlich im Rahmen der Mittelvergabe und -verwendungskontrolle. Die Bewertung erfolgt hier stets sowohl anhand der Umstände des Einzelfalls als auch im Sinne eines risikobasierten Ansatzes unter Berücksichtigung allgemeiner Faktoren. Zu diesen allgemeinen Faktoren, anhand derer das Risiko ermittelt wird, gehört insbesondere die rechtliche und politische Situation im Partnerland und der Region, in der das Projekt durchgeführt wird. Auch für die Durchführungsorganisationen (z. B. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) sowie die Zuwendungsempfänger ist die Bewertung der Bedrohungssituation ein wichtiger Faktor bei der Planung und Durchführung humanitärer und entwicklungspolitischer Projekte im Ausland.

### b) Allgemeine Bedrohungssituation: Terrorismus und Terrorismusfinanzierung

Die allgemeine Sicherheitslage sowie die grundsätzlichen Bedrohungsszenarien für Terrorismusfinanzierung in Deutschland sind zu berücksichtigen. Für eine ausführliche Dar-

stellung wird auf die Nationale Risikoanalyse verwiesen; nachfolgend werden einige zentrale Punkte zusammenfassend dargestellt.

Die allgemeine Gefährdungslage durch terroristische Organisationen in Deutschland ist nach wie vor hoch. Terroristische Gruppen, extremistische Netzwerke sowie mit diesen sympathisierende Einzelpersonen sind in Deutschland aktiv. Deutschland wird u. a. zur Sammlung von Finanzmitteln, zur Einwerbung von anderer Unterstützung sowie zur Rekrutierung von Personen durch terroristische Organisationen genutzt.

Die Nationale Risikoanalyse hat festgestellt, dass in der Regel die meisten Finanzmittel zum Aufbau und Erhalt der Organisationsstrukturen benötigt werden (etwa zum Aufbau eigener Logistikstrukturen, für Propaganda, zur Lebenshaltung). Hingegen werden zur Ausführung konkreter Anschläge oftmals nur geringe Summen benötigt.

Im Hinblick auf den Transfer von Finanzmitteln suchen die Täter bei der Weiterleitung dieser

Summen oft nach Wegen, um möglichst keine Spuren zu hinterlassen und den Sicherheits- und Justizbehörden wenig Anhaltspunkte hinsichtlich des Verbleibs des Geldes zu liefern. Hierbei werden auch verschiedene Methoden in Hybridform zum globalen Geldtransfer eingesetzt. Auch der Schmuggel von Sachwerten und der anschließende Verkauf stellen eine bekannte Möglichkeit dar. Im Bereich des islamistischen Terrorismus finden informelle Finanztransfersysteme (etwa Hawala) weiterhin großen Einsatz.

Besonders hinzuweisen ist auf die hohe Zahl von so genannten Foreign Terrorist Fighters. In den letzten Jahren sind ca. 1.050 deutsche Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland in Richtung Syrien/Irak gereist, um terroristische Organisationen wie Al-Qaida und den sogenannten Islamischen Staat zu unterstützen. Sie sind als Risikofaktor auch für die Terrorismusfinanzierung einzuordnen, u. a. da aufgrund von Sympathien bei in Deutschland lebenden Vertrauenspersonen ein Finanztransfer durch diese erfolgen kann.

### **Im Wesentlichen lassen sich die Gruppierungen, die in Deutschland Aktivitäten der Terrorismusfinanzierung entfalten, in folgende Kategorien einteilen:**

- jihadistische Gruppierungen ohne eigene Organisationsstrukturen in Deutschland,
- auf ihre Herkunftsländer ausgerichtete ausländische terroristische Gruppierungen mit bedeutenden Unterstützerkreisen in Deutschland,
- salafistische Gruppierungen in Deutschland,
- rechtsextremistische bzw. -terroristische Gruppierungen in Deutschland.

Es liegen aktuell keine Erkenntnisse über eine systematische Finanzierung linksextremistisch motivierten Terrors in Deutschland vor.

Eine detaillierte Darstellung erfolgt in der Nationalen Risikoanalyse<sup>43</sup> – hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich seit 2019 die

Bedrohungen durch den Rechtsextremismus weltweit und auch in Deutschland vielfach realisiert haben.

43 Erste Nationale Risikoanalyse, 2018/2019, S. 44 ff.

### c) Differenzierung notwendig: Missbrauch oder gezielter Einsatz einer NPO

Bereits bei der Analyse der Bedrohungsszenarien wurde festgestellt, dass diese in zwei Gruppen unterteilt werden können: Bedrohungen, die durch den Missbrauch einer NPO entstehen können, sowie Bedrohungen, die durch den gezielten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung auftreten können. Gleiches wurde konstatiert, als die Vulnerabilitäten des Sektors sowie die Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

analysiert wurden: Auch sie unterscheiden sich ganz erheblich in Abhängigkeit davon, ob eine NPO missbraucht oder zielgerichtet eingesetzt wird. Für die sektorale Risikoanalyse wurde daher entschieden, eine grundsätzliche Differenzierung vorzunehmen zwischen dem Risiko des Missbrauchs von NPOs und dem Risiko des zielgerichteten Einsatzes von NPOs zur Terrorismusfinanzierung.

### d) Relevante Bedrohungsszenarien: Missbrauch einer NPO

#### Fälle des Missbrauchs einer NPO in Deutschland

Auf Basis der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden sowie des Austauschs mit Non-Profit-Organisationen konnte festgestellt werden, dass es in Deutschland bisher kaum (Verdachts-)Fälle eines Missbrauchs einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung gab. Bei der ganz überwiegenden Mehrheit der in Deutschland bekannt gewordenen Fallkonstellationen handelt es sich um extremistisches Personenpotential, welches eine NPO gezielt zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung eingesetzt hat.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine entsprechenden Bedrohungsszenarien gibt. Vielmehr gilt es, Gefährdungen und Verwundbarkeiten zu identifizieren, bevor sich die darin inhärenten Risiken materialisieren.

Im Hinblick auf den Missbrauch einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung konnten auf Grundlage der Erfahrungen der Behörden (insbesondere Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste und FIU), der Bildung von hypothetischen Risikoszenarien, der Analyse von Risikoeinschätzungen der FATF sowie der Fälle von Missbrauch in anderen Ländern folgende potentielle Bedrohungsszenarien festgestellt werden:

- Zahlung von „Schmiergeldern“ an terroristische Organisationen in von diesen beherrschten Gebieten als Voraussetzung für die faktische Erlaubnis, humanitäre Hilfe leisten zu können;
- Abschluss von (unvorteilhaften) Verträgen mit terroristischen Organisationen in von diesen beherrschten Gebieten als Voraussetzung für die faktische Erlaubnis, humanitäre Hilfe leisten zu können;
- Missbrauch gemeinnütziger Organisationen zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung durch einzelne Mitarbeiter, die der Ideologie einer Terrororganisation nahestehen; mögliche Szenarien:
  - Auswahl von Partnerorganisationen, die der Terrororganisation angehören oder nahestehen;
  - Veruntreuung von Geldern, um diese terroristischen Organisationen zur Verfügung zu stellen; Missbrauch gemeinnütziger Organisationen und ihrer Finanzstrukturen zum Transfer von Mitteln in andere Länder;
- Unterwanderung einer gemeinnützigen Organisation durch extremistische Personen.

## Fallbeispiel – Verdacht des Missbrauchs einer NPO

### Beispiel 1

Im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wurde festgestellt, dass ein Vorstandsmitglied einer NPO seine Funktion vermutlich zur Finanzierung einer ausländischen terroristischen Vereinigung ausgenutzt hat. Demnach hat er Seminare/Schulungen manipuliert bzw. umdeklariert, um staatliche Fördergelder zu erlangen und diese vermutlich an eine ausländische terroristische Vereinigung weiterzuleiten. Nach Bekanntwerden dieser Taten wurden die Fördergelder zurückgefordert. Die NPO meldete daraufhin Insolvenz an. Neben dem Beschuldigten konnte kein weiterer Tatbeteiligter aus dem Kreis der NPO festgestellt werden. Die NPO wurde ansonsten ordnungsgemäß geführt.

### Beispiel 2

In Bremen wurde im Dezember 2014 der „Kultur & Familien Verein e.V.“ verboten, nachdem in den Monaten zuvor fast ein Viertel seiner Anhänger nach Syrien ausgereist war, um sich dort mutmaßlich an Kämpfen und Terrorakten zu beteiligen. Der Verein wies eine aggressiv-kämpferische Grundhaltung auf, die darin deutlich wurde, dass auch die Teilnahme an menschenrechtswidrigen Handlungen etwa der Terrororganisation „Islamischer Staat“ in Syrien gutgeheißen wurde.

Im Februar 2016 wurde der salafistische Verein „Islamischer Förderverein Bremen e.V.“ verboten, der eine Ersatzorganisation des verbotenen „Kultur & Familien Verein e.V.“ darstellte. Der Verein „Islamischer Förderverein Bremen e.V.“ war ursprünglich 2009 durch eine gänzlich andere Personengruppe gegründet worden, hatte aber bereits kurz nach seiner Gründung keinerlei Vereinsaktivitäten mehr gezeigt. Nach dem Verbot des „Kultur & Familien Verein e.V.“ entschlossen sich dann offenbar führende Mitglieder, diesen anderen Verein zu unterwandern und schließlich zu übernehmen. Nach den Ermittlungen des Senators für Inneres war kein einziges der ursprünglichen Vereinsmitglieder noch in dem Verein aktiv, während alle in den vergangenen Monaten festgestellten Besucher vorher auch Anhänger des „Kultur & Familien Verein e.V.“ waren und dort teilweise auch führende Funktionen innehatten.

### e) Relevante Bedrohungsszenarien: Gezielter Einsatz einer NPO

Im Hinblick auf einen gezielten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung konnten in Deutschland in den letzten Jahren einige (Verdachts-)Sachverhalte festgestellt werden. Unter Berücksichtigung der Größe des Sektors und der zahlreichen Aktivitäten der vielen NPOs in Deutschland handelt es sich jedoch immer noch um Einzelfälle von hohem Seltenheitswert. Die Erkenntnisse zu solchen Einzelfällen entstammen insbesondere Strafverfahren, Vereinsverbotsverfahren, den Feststellungen der FIU im Zuge ihrer Analyse von Verdachtsmeldungen sowie Beobachtungen der Verfassungsschutzbehörden.

Weitere potentielle Bedrohungsszenarien ergeben sich aus der Bildung von hypothetischen Risikoszenarien, aus der Analyse von Risikoeinschätzungen der FATF sowie aus entsprechenden Fällen von anderen Ländern. Auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Non-Profit-Sektor werden unterschiedliche Bedrohungsarten erörtert. Hier fließen Erkenntnisse der Behörden (insbesondere Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste und FIU) und praktische Erfahrungen der NPO in die Debatte mit ein.

Im Ergebnis konnten die folgenden Bedrohungsszenarien im Hinblick auf einen zielgerichteten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung festgestellt werden.

*Nutzung einer NPO als „Tarnstruktur“ für Terrorismusfinanzierung (Tarnmantel für Infrastruktur, Organisation von Veranstaltungen und Sammeln von Geldern)*

Beim zielgerichteten Einsatz einer NPO für Terrorismusfinanzierung wird diese insbesondere als „Tarnstruktur“ verwendet. Die handelnden Personen können dadurch die Infrastruktur der Organisation nutzen sowie Veranstaltungen durchführen. Die NPO bietet ferner die Möglichkeit zum Sammeln von Geldern und Sachspenden, die dann (zumindest teilweise) terroristischen Organisationen zugeleitet werden. Es bestehen jedoch auch Anhaltspunkte dafür, dass die Gelder zum Teil auch in Deutschland verbleiben und hier zur Netzwerkpflge extremistischer Strukturen zweckentfremdet werden.

Deutsche Behörden konnten immer wieder feststellen, dass sich insbesondere islamistisches Personenpotential in Organisationen engagierte, welche als gemeinnützig ausgewiesen sind und waren. Das Engagement erstreckte sich vom Sammeln von Spendengeldern über die Verteilung von Informationsmaterial bis zur Organisation von Benefizveranstaltungen mit z. T. salafistischen Gastrednern. Auch die Ausreise dieses Personenpotentials in Kriegs- und Krisengebiete im Rahmen von Hilfskonvois konnte festgestellt werden.

In diesen Fallkonstellationen stellt der Nachweis von strafrechtlich relevanten Aktivitäten vor besondere Herausforderungen. Im Rahmen von Spendensammlungen und Konvois für Syrien kooperieren Akteure aus dem gesamten salafistischen Spektrum. Deswegen ist eine Unterscheidung zwischen dem Transport (auch) humanitärer Hilfsgüter und der gezielten Unterstützung jihadistischer Gruppierungen oft nicht ohne Weiteres möglich. Beispielsweise enthalten die

Konvois Hilfsgüter wie Kleidung, Medikamente und Fahrzeuge (zum Beispiel Kranken- und Geländefahrzeuge), aber auch Güter, die für militärische Zwecke genutzt werden können (zum Beispiel Tarnkleidung und Nachtsichtgeräte).<sup>44</sup>

Besonders viele Spenden von Privatpersonen können durch öffentlichkeitswirksame Projekte erzielt werden, die auf humanitäre Hilfsangebote in Krisengebieten ausgerichtet sind. Eine besondere Gefahr der Terrorismusfinanzierung ergibt sich, wenn sich das Krisengebiet mit dem Zielgebiet der terroristischen Organisation deckt, weil so Transfer- und Transportmöglichkeiten der NPO auch durch die terroristische Organisation genutzt werden können.

Zollrechtliche Kontrollen haben in der Vergangenheit Hinweise darauf gegeben, dass NPOs eine wichtige Rolle beim Transport von Sach- und Geldmitteln zukommen können. NPOs werden beispielsweise bei Barmitteln oder Gütertransporten als Eigentümer angegeben. Auf diese Weise kann ein humanitäres Projekt im Zielgebiet einer terroristischen Organisation die Reise eines Geldkuriers mit den mitgeführten Finanzmitteln oder so genannte Hilfskonvois für den Transport von Sachgütern legitimieren. Ein alternatives Transfermodell ist die Lieferung von Sachmitteln in eine Krisenregion und gegebenenfalls deren Verkauf vor Ort zu Gunsten der terroristischen Vereinigung.

44 Verfassungsschutzbericht 2013, S. 225.

### Fallbeispiel: Nutzung einer NPO als „Tarnstruktur“

Der bundesweit tätige Verein „Waisenkinderprojekt Libanon e.V.“ wurde 1997 gegründet, saß in Essen und unterhielt Zweigstellen in Berlin, Göttingen und Hannover. Die Spendensammlung erfolgte zugunsten der im Libanon ansässigen „Shahid Stiftung“ mit dem Ziel, libanesischen Waisenkinder und Familien von Kriegsgefallenen, insbesondere sog. „Märtyrern“, zu unterstützen. Im Zeitraum 2007 bis Ende August 2013 überwies der Verein über drei Millionen Euro an die „Shahid Stiftung“ und damit in der Konsequenz an die „Hizb Allah“, die das Existenzrecht Israels bestreitet und antizionistische Ziele verfolgt. Durch seine fortlaufenden finanziellen Zuwendungen an die „Hizb-Allah“-eigene „Shahid-Stiftung“ richtete sich der Verein gegen den Gedanken der Völkerverständigung.

Der Stuttgarter Verein „Islamische Kultur- und Bildungszentrum Mesdshid Sahabe e.V.“ wurde im Dezember 2015 wegen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung in Form des sogenannten „Islamischen Staates“ verboten. Den deutschen Behörden lagen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass durch den Verein Spenden für terroristische Gruppierungen gesammelt und Kämpfer für den Konflikt in Syrien rekrutiert wurden. Zudem propagierten der Verein und seine Mitglieder den bewaffneten Jihad und somit den religiös motivierten Terrorismus. Im Einzelnen ergaben sich die tatsächlichen Anhaltspunkte aus dem regelmäßigen Besuch jihad-salafistischer Prediger im Verein, der Ausreise von Besuchern der Moschee in Richtung Syrien, um dort an Kampfhandlungen teilzunehmen oder den Widerstand gegen das Assad-Regime in sonstiger Weise zu unterstützen, und aus der Durchführung von Benefizveranstaltungen zur vermeintlich humanitären Hilfe in Syrien.

#### *Rekrutierung von Mitgliedern für terroristische Vereinigungen und Verbreitung extremistischer Propaganda*

Der gezielte Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung kann auch zur Verbreitung extremistischer Propaganda sowie zur Rekrutierung von Mitgliedern für terroristische Vereinigungen erfolgen.

Seit Ende 2012 hatte sich mit den zahlreichen „Benefizveranstaltungen“ für Syrien ein neues salafistisches Aktionsfeld etabliert. Der Konflikt und das Leid der sunnitischen Bevölkerungsmehrheit vor Ort hatten eine stark emotionalisierende und einigende Wirkung auf die salafistische Szene in Deutschland und sind daher radikalisierungsfördernd. Dieses emotional

besetzte Thema nutzten diese Salafisten gezielt zur Anwerbung neuer Anhänger und Kämpfer für Syrien.<sup>45</sup>

2013 konnten mehrere Ausreisen deutscher Hizb ut-Tahrir-Anhänger nach Syrien festgestellt werden, die z. T. auch der Übergabe von Spendengeldern dienten. Nicht auszuschließen ist, dass sich einzelne Akteure an Kampfhandlungen in Syrien beteiligten.<sup>46</sup>

Etwa 70 Prozent der in Deutschland eintreffenden Flüchtlinge sind Muslime. Islamisten beziehungsweise islamistische Organisationen versuchen, unter diesen Neuankömmlingen zu missionieren und Anhänger zu rekrutieren. Dabei erfolgt teilweise eine Kontaktaufnahme unter dem Deckmantel humanitärer Hilfsangebote.

<sup>45</sup> Verfassungsschutzbericht 2013, S. 224.

<sup>46</sup> Verfassungsschutzbericht 2013, S. 240.



### Fallbeispiel: Nutzung einer NPO zur Rekrutierung von Mitgliedern für terroristische Organisationen

Im Oktober 2016 verbot der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat den Verein „Die wahre Religion (DWR)“, auch bekannt als „LIES!“. DWR verbreitete ihre verfassungsfeindlichen und gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßenden Botschaften in Seminaren, öffentlichen Veranstaltungen sowie im Rahmen der Verteilung von Koranübersetzungen in Fußgängerzonen. Die Aktivitäten von DWR führten zu einer verfassungsfeindlichen, militanten und aggressiven Haltung der Anhänger der Organisation, die sich größtenteils aus jungen Menschen zusammensetzte. Dies erstreckte sich auf die Zustimmung und Aufforderung zu Gewalt. Es reisten mindestens 140 junge Menschen nach Syrien bzw. in den Irak aus, um sich dort dem Kampf terroristischer Gruppierungen anzuschließen, nachdem sie an LIES!-Aktionen teilgenommen hatten. Das Verbot zielte nicht auf die Werbung für den islamischen Glauben oder auf dessen Verbreitung oder die Verteilung von Koranen oder Koranübersetzungen ab. Verboten wurde der Missbrauch einer Religion durch Personen, die unter dem Vorwand, sich auf den Islam zu berufen, extremistische Ideologien propagieren und terroristische Organisationen unterstützen. DWR wurde unter anderem über eine schwedische Stiftung durch Golfstaaten finanziert.

#### *Missbrauch der positiven Werbewirkung des „staatlichen Siegels“ der Gemeinnützigkeit oder von staatlicher Förderung.*

Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit einer Organisation stellt für viele potentielle Spender einen vertrauensbildenden Faktor dar. Durch den zielgerichteten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung kann dieses Vertrauen ausgenutzt werden. Gleiches gilt, wenn eine Organisation durch staatliche Mittel gefördert wird. So gab es in Deutschland Fälle, in denen die Gemeinnützigkeit einer NPO aberkannt wurde, nachdem sich Erkenntnisse einer extremistischen Ausrichtung der betroffenen NPO ergeben hatten.

#### *Gründung einer gänzlich betrügerischen NPO zum Zwecke der kurzfristigen Spendensammlung (z. B. nach Naturkatastrophen) mit dem Ziel der Terrorismusfinanzierung*

Insbesondere nach einer Naturkatastrophe, dem Ausbruch einer humanitären Krise oder aufgrund einer Pandemie wie der aktuellen Corona-Krise besteht die Gefahr, dass vermeintliche Spendenorganisationen gegründet werden. Im digitalen Zeitalter können hierzu Social Media- und Crowdfunding-Plattformen verwendet werden, um Spenden zu sammeln. In ausländischen Fallkonstellationen wurden hierdurch bereits terroristische Kämpfer unterstützt. Auch hieraus ergibt sich die Bedrohung einer Terrorismusfinanzierung durch NPOs.

### Zwischenergebnis: Bedrohungssituation

Bei der Analyse der möglichen Bedrohungsszenarien ist zwischen dem Missbrauch einer NPO sowie dem bewussten und gezielten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung zu unterscheiden. Die den deutschen Behörden bekannten Fallkonstellationen sind ganz überwiegend dem gezielten Einsatz einer NPO zuzuordnen.

Der Missbrauch einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung kann insbesondere durch nicht autorisierte Aktivitäten von Innentätern (z. B. Angestellte der NPO) oder Partnerorganisationen erfolgen. Ebenso ist ein (un)bewusster Transfer von Finanzmitteln durch die NPO an terroristische Organisationen denkbar, z. B. durch die Zahlung von Schmiergeldern oder den Abschluss unvorteilhafter Verträge.

In den Fällen des gezielten Einsatzes einer NPO zur Terrorismusfinanzierung dient die NPO oftmals als Tarnstruktur, die den Zugang zu Infrastruktur (z. B. Konten) und öffentlichkeitswirksamen Mitteln wie Veranstaltungen und Spendenaufrufen erlaubt. Geld- und Sachmittel werden terroristischen Organisationen zugeleitet und – in geringerem Umfang – auch in Deutschland zur Netzwerkpfege extremistischer Strukturen zweckentfremdet. Von besonderer Relevanz ist hierbei die Umsetzung von (ggfs. vermeintlichen) humanitären Projekten in Krisengebieten. Der gezielte Einsatz einer NPO kann auch die Rekrutierung von Mitgliedern für terroristische Vereinigungen und die Verbreitung extremistischer Propaganda zum Zweck haben.

## 2. Vulnerabilität des deutschen Non-Profit-Sektors für Terrorismusfinanzierung

Der deutsche Non-Profit-Sektor weist Vulnerabilitäten in unterschiedlicher Form und Intensität auf, die ihn für die beschriebenen Bedrohungsszenarien empfänglich machen. Unter Vulnerabilität versteht diese Analyse einerseits Aspekte, die den Sektor für Terrorismusfinanzierung besonders attraktiv machen, sowie andererseits Lücken bzw. Unklarheiten im bestehenden Abwehrmechanismus zur Prävention und zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs in Deutschland.

Bei der Analyse sind auch staatliche und sektorinterne Maßnahmen zu berücksichtigen, die der Vulnerabilität des Sektors entgegenwirken (sog. mitigating factors).

Es gilt, zwischen operationalen und sektoralen (bzw. regulatorischen) Vulnerabilitäten zu differenzieren.<sup>47</sup> Operationale Vulnerabilitäten (z. B. fehlende Compliance-Maßnahmen, geringe Transparenz und mangelhafte Organisationsstrukturen von NPOs) erhöhen insbesondere das Risiko, dass sich der Missbrauch einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung realisiert. Sektorale bzw. regulatorische Vulnerabilitäten (z. B. fehlende Aufsicht, mangelndes Risikobewusstsein der Behörden) hingegen erhöhen insbesondere die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bedrohung einer Terrorismusfinanzierung durch den zielgerichteten Einsatz von NPOs erhöht. Diese Unterscheidung entspricht weitgehend der ebenfalls differenzierten Darstellung bei der Analyse der Bedrohungssituation (Punkt D.1).

47 Vgl. FATF, Report on Best Practices – Combating the abuse of Non-Profit-Organisations (Recommendation 8), S. 10.

### a) Deutscher Non-Profit-Sektor als attraktives Ziel

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der deutsche Non-Profit-Sektor ein attraktives Ziel für Finanzbestreben von terroristischen Organisationen sein könnte: Es handelt sich um einen auch im internationalen Vergleich großen wie finanzkräftigen Non-Profit-Sektor. Die Bruttowertschöpfung liegt bei ca. 89 Milliarden Euro jährlich.<sup>48</sup> Gerade im Bereich der humanitären Hilfe spielt Deutschland als zweitgrößtes Geberland der Welt und mit einer hohen Anzahl von kleinen wie großen NPOs eine zentrale Rolle. Dies führt dazu, dass hohe Summen aus Deutschland auch in die Krisenregionen dieser Welt transferiert werden. Auch Hilfslieferungen sowie die ausgedehnten logistischen Netzwerke deutscher NPOs können für Terroristische Organisationen attraktiv sein.

Ferner gibt es auch im deutschen Non-Profit-Sektor Entwicklungen hin zu einer dynamischen und digitalisierten Mittelgenerierung, beispielsweise durch die Nutzung von Online-Plattformen und Crowdfunding-Initiativen. Dies kann mit einer Anonymisierung und erschwerten Kontrolle der Organisationen für Behörden wie für potentielle Spender einhergehen. Ein entsprechendes Handlungsumfeld könnte attraktiv für terroristische Organisationen sein bzw. von diesen ausgenutzt werden; beispielsweise sind sowohl durch den IS als auch durch die salafistischen Organisationen in Deutschland Crowdfunding-Aktivitäten bekannt.

### b) Operationale Vulnerabilitäten

Operationale Vulnerabilitäten können dazu führen, dass sich die Bedrohung des Missbrauchs einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung realisieren. Eine entsprechende Vulnerabilität wird insbesondere dann angenommen, wenn NPOs die Maßgaben der so genannten „Good governance“ nicht erfüllen. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist das Risikobewusstsein innerhalb des Sektors.

### Transparenz

Den Non-Profit-Sektor in Deutschland durchziehen zahlreiche Instrumente und Kontrollmechanismen für Transparenz, Publizität und Rechnungslegung.<sup>49</sup> Ein zentraler Aspekt ist hierbei die Überprüfung der steuerrechtlichen Anforderungen der Abgabenordnung durch die Finanzbehörden.<sup>50</sup> Ferner sind weitere staatliche Registrierungs-Kontrollmechanismen von Relevanz; beide Themenfelder werden im Rahmen der regulatorischen bzw. sektoralen Vulnerabilitäten dargestellt. Nachstehend werden insbesondere die sektor-internen Maßnahmen dargestellt mit Ausnahme der Vorgaben bei staatlicher Förderung, die sich unmittelbar auf die Organisationsabläufe innerhalb der entsprechenden NPO auswirken. Ein hohes Maß an Transparenz reduziert die Vulnerabilität des Sektors.

Der deutsche Non-Profit-Sektor zeichnet sich durch eine Vielzahl von Selbstverpflichtungen und Kodizes aus, die zur Transparenz bei der Zweckverwirklichung sowie zur verantwortungsvollen Geschäftsführung beitragen.

Hierzu gehören insbesondere:

- Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen
- Grundsätze des Deutschen Spendenrates und Spendenzertifikat
- VENRO-Verhaltenskodex zu Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle
- Grundsätze guter Stiftungspraxis des Bundesverbands Deutscher Stiftungen e. V.

48 Krimmer, Weitemeyer, u.a., Transparenz im Dritten Sektor, S. 9.

49 Krimmer, Weitemeyer, u.a., Transparenz im Dritten Sektor, S. 10.

50 Krimmer, Weitemeyer, u.a., Transparenz im Dritten Sektor, S. 2.

### **Beispiel zu Transparenz in der Zivilgesellschaft: Initiative Transparente Zivilgesellschaft (ITZ) von Transparency International Deutschland**

Die ITZ, zu deren Trägereinrichtungen auch das DZI und VENRO gehören, hat einen sektorübergreifenden Transparenzstandard auf Basis freiwilliger Selbstberichterstattung entwickelt. Sie fördert ein Plus an Informationen, welches die Organisationen, die sich der ITZ angeschlossen haben, freiwillig anbieten und die über die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten für NPO in Deutschland hinausgehen.

Bisher haben sich 1.298 Organisationen der Initiative angeschlossen. Die 2010 gestartete Initiative konnte die Zahl der ihr angeschlossenen Unterzeichner 2019 um rund 180 Organisationen und damit deutlich stärker als in den Vorjahren erhöhen.

### **Beispiel zu Transparenz im Deutschen Spendenwesen: Aktivitäten des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI)**

Das DZI erfüllt seit 125 Jahren den gesellschaftlichen Auftrag, Transparenz im deutschen Spendenwesen zu schaffen und damit das Vertrauen in Spendenorganisationen und den gesamten Non-Profit-Sektor zu fördern. Diese öffentliche Funktion spiegelt sich in der Trägerschaft des DZI wider: das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), der Senat von Berlin, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. engagieren sich gemeinsam als Träger der Stiftung DZI. Der Arbeitsbereich „Spendenauskünfte und Information - Spenderberatung“ des DZI wird aus Bundesmitteln u. a. des BMFSFJ gefördert.

Das DZI vergibt ein gebührenfinanziertes Spenden-Siegel an Organisationen, die sich der Transparenz verschrieben haben und eine Reihe von konkreten Qualitätsvorgaben erfüllen. Das DZI-Spenden-Siegel ist das wichtigste Gütesiegel für seriöse Spendenorganisationen. Das Spenden-Siegel kann auf eigene Initiative von allen steuerbegünstigten Organisationen beantragt werden, sofern diese mindestens 25.000 Euro Gesamteinnahmen jährlich einnehmen.

Einmal im Jahr veröffentlicht das DZI im Spenden-Almanach alle wichtigen Zahlen und Fakten rund um das Thema Spenden. Dies stellt eine der wichtigsten jährlichen Informationsquellen des deutschen Spendenwesens und ein praktisches Handbuch und Nachschlagewerk für Spender, Organisationen, Behörden und Medien dar.

### **Beispiel zu Transparenz durch Verbesserung der Datenlage: Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ)“**

Das Projekt „ZiviZ“ verfolgt durch unterschiedliche wissenschaftliche Projekte eine nachhaltige Verbesserung der Datenlage für Qualität und Transparenz in der Zivilgesellschaft und stellt Orientierungs- und Trendwissen für Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung zur Verfügung.

### *Stärkung von Organisationsstrukturen und internen Compliance-Maßnahmen*

Der deutsche Non-Profit-Sektor ist ferner durch vielseitige Maßnahmen darum bemüht, Organisationsstrukturen sowie interne Compliance-Maßnahmen zu stärken.

### *Initiativen zur Stärkung der Zivilgesellschaft*

Unterschiedliche Organisationen initiieren Projekte und geben NPOs Empfehlungen zur effektiven und nachhaltigen Organisationsführung an die Hand.

#### **Beispiel zur Stärkung der Zivilgesellschaft: Aktivitäten der PHINEO gAG**

Die PHINEO hat sich zum Ziel gesetzt, gemeinnützigen Organisationen, Unternehmen und Philanthropen dabei zu helfen, dass diese ihre Ziele besser erreichen können. Neben einem umfangreichen Beratungsangebot veröffentlicht PHINEO regelmäßig Themenreports sowie allgemeine Analysen zum Non-Profit-Sektor.

Die PHINEO gAG analysiert darüber hinaus die Wirksamkeit gesellschaftlichen Engagements und trifft eine Auswahl besonders überzeugender Projekte. Diesen wird ein „Wirkt-Siegel“ zuerkannt. Das Siegel kann eine Hilfestellung insbesondere für Spenderinnen und Spender sein, um eine geeignete Organisation auszuwählen.

#### **Beispiel aus dem Bereich Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe: Aktivitäten von VENRO**

VENRO (Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe) ist der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen in Deutschland. Zum Verband gehören rund 140 Organisationen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. VENRO finanziert sich zu fast 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln.

Eine wichtige Informationsquelle für humanitäre Organisationen ist die von VENRO geführte und online abrufbare Good-Practice-Bibliothek. Hier werden zahlreiche konkrete Beispiele in unterschiedlichen Kategorien aufgeführt, die den NPO als Inspiration und Orientierungshilfe dienen können. Die Bibliothek kann thematisch – nach den sog. Istanbul-Prinzipien sortiert – oder alphabetisch durchsucht werden. Eine Kategorie lautet „Transparenz und Rechenschaftspflicht“.

## Beispiel aus dem Bereich der Stiftungsarbeit: Aktivitäten des Bundesverbands Deutscher Stiftungen

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen vertritt die Interessen von Stiftungen in Deutschland und ist mit mehr als 4.400 Mitgliedern der größte und älteste Stiftungsverband in Europa. Er ermöglicht über die Online-Stiftungssuche eine Recherchemöglichkeit zu fast 28.000 Stiftungsportraits. Mittels eines eigenen wissenschaftlichen Dienstes informiert er aktuell und umfassend über den deutschen Stiftungssektor.

Der Bundesverband Deutscher Stiftung zeigt seinen Mitgliedern Möglichkeiten einer erhöhten Transparenz auf und unterstützt diese bei der Umsetzung. Hierzu hat der Bundesverband u. a. Grundsätze guter Stiftungspraxis aufgestellt und konkrete Handlungsempfehlungen zur Umsetzung formuliert. Eine Umfrage des Verbands hat ergeben, dass ca. 75 Prozent der befragten Stiftungen die Grundsätze anwendet.

Zur Förderung der Transparenz und Qualität im Sektor der Verwaltungen von Treuhandstiftungen haben die Gremien des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen das Qualitätssiegel für gute Treuhandstiftungsverwaltung initiiert. Auf Grundlage der zehn Merkmale für Bürgerstiftungen wird ferner seit dem Jahr 2003 das Gütesiegel für Bürgerstiftungen verliehen.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit von Stiftungen konnte in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht werden. Zu diesem Ergebnis kam eine repräsentative Befragung des Meinungsforschungsinstituts Kantar Emnid im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen. Die Studie wurde in 2010 erstmals durchgeführt und in 2019 wiederholt.

### *Mittelvergabe und Monitoring im Bereich Humanitäre Hilfe und Krisenprävention*

Wie unter Punkt C.5.a. dargestellt, fließen für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention hohe Summen aus Deutschland in Krisenregionen der Welt. In den Schwerpunktregionen der deutschen Humanitären Hilfe sowie Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung besteht daher ein Risiko, dass deutsche Fördermittel gezielt oder durch Missbrauch fehlgeleitet werden und unter Umständen auch für terroristische Zwecke eingesetzt werden. Ein kategorisches Zurückschrecken vor diesen Risiken hätte den Verlust der Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in wichtigen Krisenregionen zur Folge. Zielführender ist es stattdessen, Risiken zu identifizieren und durch multidimensionale Vorkehrungen zu verringern. Hierzu verfolgt die Bundesrepublik Deutschland ein abgestuftes Vorgehen, das im Folgenden erläutert wird.

Um potentielle Risiken ausmachen zu können, stellen die deutschen Behörden im Rahmen eines risikobasierten Ansatzes zunächst fest, bei welchen Organisationen und unter wel-

chen Umständen ein erhöhtes Risikopotential besteht. Dieser Ansatz umfasst verschiedene Maßnahmen, u. a. die Erhebung von Daten über die NPOs, Informationen über das beabsichtigte Fördervorhaben und den Kontext des Projekts.

Spätestens bei Antragsprüfung an die fördernde Stelle erfolgt eine sorgfältige Prüfung (Due Dilligence) der beantragenden Organisation und der geplanten Maßnahmen. Vielfach werden ein aktuelles Qualitätsprofil der jeweiligen Organisation und externe Quellen berücksichtigt (z. B. Einsicht in das Vereinsregister). Zuwendungsempfänger, die zu extremistischen Gruppierungen oder Einzelpersonen Kontakte pflegen, sind a priori von einer Förderung ausgeschlossen.

Schließlich wird vor der Gewährung von Zuwendungen die Konformität mit Sanktionen der Vereinten Nationen (VN) oder der Europäischen Union (EU) (die „Sanktionsbestimmungen“) geprüft. Dabei ist relevant, ob das von einer NPO beabsichtigte Vorhaben in einem Staat durchgeführt werden soll, der diesen Sanktionen unterliegt, oder ob Personen bzw. Körperschaften, über die Mittel verausgabt werden, durch die EU oder VN gelistet sind.

## Risikobasierte Prüfung von Förderorganisationen

### Humanitäre Hilfe

Im Bereich der humanitären Hilfe werden nur solche gemeinnützigen Organisationen gefördert, die eine umfangreiche individuelle Vorfeldqualifizierung (Qualitätsprofil) durchlaufen haben.

Diese umfasst u. a. Fragen zu Management und Finanzen sowie der Erfüllung von Anforderungen, welche die Einhaltung der Sanktionsbestimmungen sicherstellen, u. a. mit Bezug zu Terrorismusfinanzierung. Entlang den in einer gesonderten Handreichung ausgearbeiteten Vorgaben ist vor, während und nach Projektdurchführung zu prüfen, ob eine bestimmte Förderung gegen das mittelbare Bereitstellungsverbot der EU-Sanktionsregime verstößt.

### Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung

Vor jeder Förderentscheidung muss jede Durchführungsorganisation nachweisen, wie sie eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sicherstellen kann. Auf dieser Grundlage erfolgt die Bonitätsprüfung. Die Bundesrepublik Deutschland prüft außerdem bei jedem Vorhaben die Sicherstellung der Einhaltung geltenden Sanktionsrechts.

Um Risiken adäquat beurteilen zu können, ermitteln Stabilisierungs-Risiko-Analysen (SRA) im Bereich Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung anhand von Interventionslogik, Akteuren und Zielregion das Risikoniveau eines Vorhabens. Abhängig davon werden dann in den Einzelvorhaben, ggfs. gemeinsam mit der Durchführungsorganisation oder externen Dienstleistern, geeignete Maßnahmen zur Risikominderung identifiziert und im Zuwendungsvertrag festgelegt.

## Präventionsmaßnahmen und Kontrollmechanismen

Flankierende Präventivmaßnahmen vor und während der Umsetzung des Projekts sorgen dafür, dass Fördergelder nicht für terroristische Zwecke umgeleitet, sondern wie beabsichtigt eingesetzt werden. Begleitende Öffentlichkeitsarbeit stellt, wo möglich, Transparenz und Aufmerksamkeit bei der Zivilgesellschaft in den Projektgebieten her. Sowohl die Partnerorganisationen als auch das Auswärtige Amt und die Auslandsvertretungen begleiten die Vorhaben mit laufender Verifizierung, Monitoring und Erhebungen. Das reduziert die Möglichkeit, unbemerkt die Projektmittel nicht ordnungsgemäßer Bestimmung zuzuführen.

Alle Projektanträge des Auswärtigen Amtes enthalten Informationen zur Bedeutung von Sanktionen für die Projektarbeit und die Verantwortung von Zuwendungsempfängern. Speziell bei Projektanträgen zur Syrienkrise wird das von der EU-Kommission herausgegebene FAQ zu restriktiven Maßnahmen in Syrien mitversandt. Ferner sind die Zuwendungsempfänger bei der Weitergabe von Zuwendungen an Dritte verpflichtet, geeignete Mindestmaßnahmen zu treffen, um eine Bereitstellung der Finanzmittel an sanktionierte Personen oder Organisationen auszuschließen sowie die getroffenen Maßnahmen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Durchführung der Projekte unterliegt einer begleitenden und nachgelagerten Kontrolle hinsichtlich der Verwendung von Fördermitteln. Projekte werden während des Projektverlaufs begleitet, etwa durch Zwischenberichte und Monitoringreisen. Nach Projektabschluss ist ein Verwendungsnachweis vorzulegen, der kursorisch geprüft wird und in bestimmten Fällen auch eine vertiefte Belegprüfung beinhaltet. Zwischenberichte, Projektbesuche, Gespräche mit Umsetzern und Projektteilnehmern sowie Medienprodukte fließen ebenfalls in das Monitoring mit ein. Bei besonders risikobehafteten Vorhaben begleitet ein separat beauftragter, unabhängiger Dienstleister die Umsetzung (Third Party Monitoring). Damit werden während der Projektimplementierung laufend Wirkung, nicht intendierte Wirkung und die Einhaltung von vorgegebenen Grenzen z. B. hinsichtlich Begünstigung oder Mitwirkung besonders problematischer Akteure überwacht und ggfs. zeitnah direkt in das Projektgeschehen eingegriffen.

Auch Anzeigepflichten bezüglich Personalveränderungen im Leitungsgremium oder Projektentwicklung dienen der zeitnahen Kontrolle und Überprüfung der Tätigkeit.

Die Überprüfung der Mittelverwendung erfolgt nach den Verfahren, die dafür in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) vorgesehen sind. Die Kontrollmaßnahmen umfassen u. a. Belegprüfungen und Befragungen von Projektmitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Vor-Ort-Überprüfungen in Deutschland und in den Partnerländern.

### *Sichtbarkeit der Mittelgenerierung und -verwendung („Funding cycle“)*

Ein Aspekt, der zur Vulnerabilität des Non-Profit-Sektors beitragen kann, ist die mangelnde Sichtbarkeit der Mittelgenerierung und -verwendung, insbesondere im Spendenkontext.

Ein Hindernis für die Nachvollziehbarkeit des Finanzierungszyklus einer NPO ist die Verwendung von Barmitteln. Dies kann sowohl die Mittelgenerierung als auch die Mittelverwendung betreffen. Für einige extremistische

Organisationen liegen Informationen vor, dass diese Spendendosen zur Spendengenerierung einsetzen. Dies erschwert die Identifizierung der Spender, der Höhe der generierten Finanzvolumina sowie der Mittelverwendung.

Im Hinblick auf die Mittelverwendung berichteten NPOs im Rahmen des Gesprächskreises des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, dass Finanzmittel ganz überwiegend per Überweisung transferiert werden. Jedoch gibt es vermehrt Situationen, in denen aufgrund sogenannter De-Risking-Maßnahmen des



Bankensektors Bargeldtransfers ins Ausland, darunter auch in Hochrisikoländer, über wenig bis nicht regulierte Kanäle notwendig wurden.

Unter sogenannten De-Risking-Maßnahmen sind solche Fälle zu verstehen, in denen Finanzinstitute Geschäftsbeziehungen zu einem ganzen Land oder bestimmten Kundengruppen beenden oder einschränken, um die Risiken im Einklang mit dem Risk-Based Approach der FATF zu vermeiden. Solche De-Risking-Maßnahmen ermöglichen den Finanzinstituten zwar ihre eigenen Risiken in diesem Bereich zu minimieren. Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist eine solche Vorgehensweise jedoch nicht vollständig geeignet, um dem Risiko eines Missbrauchs von NPOs für Zwecke der TF angemessen zu begegnen, wohl aber um den Missbrauch zu erschweren und den Missbrauch des nationalen Bankensystems auszuschließen. Die wesentlichen und durchaus auch nachvollziehbaren Gründe für solche De-Risking-Maßnahmen sind unter anderem Kosten-Nutzen-Überlegungen, Reputations- und Haftungsrisiken, Höhe der von Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden auferlegten Geldbußen und höhere Compliance-Kosten.

Es gibt Hinweise, dass insbesondere extremistische Organisationen Geldtransfers vornehmen, die außerhalb des bestehenden Banken-Systems vollzogen werden (z. B. kommerzielle Transferdienste wie WesternUnion, aber auch sog. Hawala-Banking, d. h. informelle, auf Vertrauen basierende Geldtransfersysteme, die in Deutschland nicht als Finanztransferdienstleister zugelassen sind). Solche Transfermethoden werden als risikobehaftet angesehen, da eine Identifizierung von Finanztransfers zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung hier nur erschwert möglich ist.<sup>51</sup>

Eine Identifizierung von verdächtigen Transaktionen mit Bezug zu einer NPO erfolgt insbesondere durch die FIU. Mit der Festlegung des Risikoschwerpunkts „Missbrauch von NGO/NPO“ erfolgen eine priorisierte Bearbeitung zugehöriger Verdachtsmeldungen und zugleich auch eine weitere entsprechende Sensibilisierung der Verpflichteten. Neben

diesem Risikoschwerpunkt hat die FIU im Bereich der Terrorismusfinanzierung einen weiteren festgelegt: „Missbrauch von Finanztransfergeschäften“, der für die hier beschriebenen risikobehafteten Fallkonstellationen ebenso einschlägig ist und somit verstärkend zur Risikoeindämmung beiträgt.

### *Selbsteinschätzung des Sektors*

Eine wesentliche Voraussetzung für die Reduzierung der operationalen Vulnerabilität ist ein gutes Verständnis der Organisationen des Non-Profit-Sektors für die Risiken eines Missbrauchs zur Terrorismusfinanzierung. Der Bundesverband developmentopolitische und humanitärer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) hat im ersten Quartal in 2019 in Zusammenarbeit mit einer Beratungsgesellschaft eine breit angelegte Onlineumfrage im Non-Profit-Sektor vorgenommen, um im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung die Einschätzung der NPOs für die eigene Risikosituation sowie für das staatliche Ordnungssystem zu analysieren.

Die Onlineumfrage von VENRO hat durch die Zusammenarbeit mit weiteren Verbänden geschätzt 25.000 Empfänger erreicht. 445 NPOs haben anonym geantwortet, hierbei jedoch einige Parameter zur Klassifikation ihrer Organisation angegeben. Zusätzlich wurden Interviews mit ausgewählten relevanten Akteuren geführt. Die gewonnenen Erkenntnisse sowie die Einschätzung des Berichtsautors können nicht als Position des gesamten deutschen Non-Profit-Sektors gewertet werden. Sie geben jedoch hilfreiche Anhaltspunkte für Strukturen und Standpunkte in zahlreichen deutschen NPOs.

Der entstandene Bericht<sup>52</sup> enthält Ausführungen zur Selbsteinschätzung des Sektors und zur Bewertung staatlicher Maßnahmen sowie Empfehlungen an deutsche Behörden und NPOs für eine verbesserte Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Der vorläufige Abschlussbericht liegt der Bundesregierung vor und ist in die sektorale Risikoanalyse miteingeflossen.

51 Vgl. hierzu die supranationale Risikoanalyse auf EU-Ebene, SWD(2019) 650 final, S. 228.

52 VENRO "Preventing Terrorist Financing in the NPO Sector: Measures to mitigate terrorist financing risk in the NPO sector in Germany", Berlin 2019.

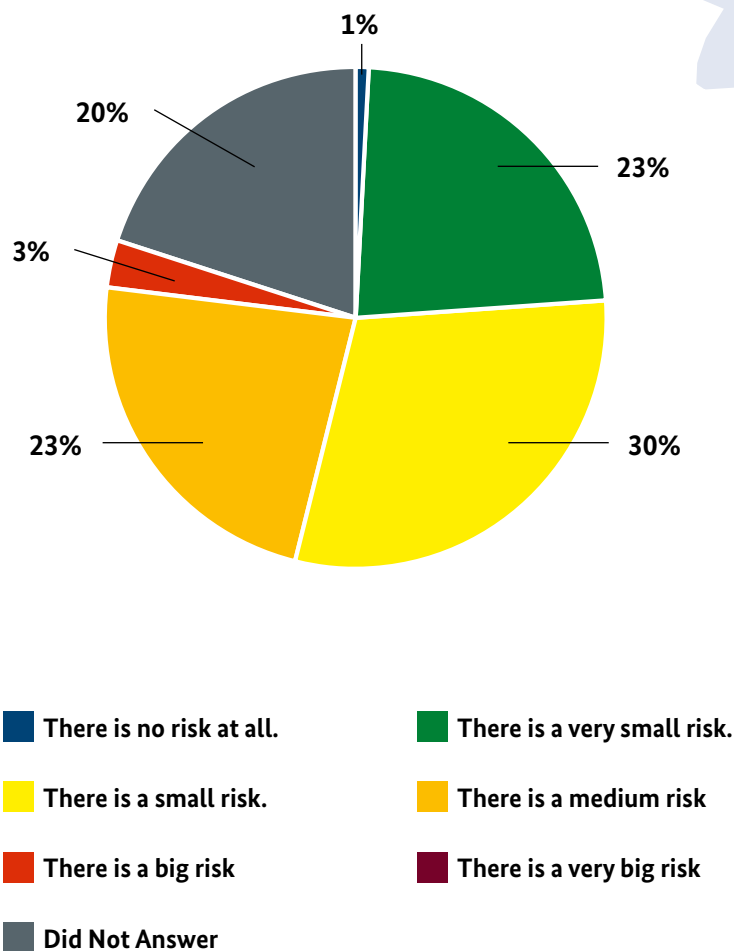
### Selbsteinschätzung des Non-Profit-Sektors

Der Bericht stellt fest, dass die meisten NPOs das Risiko der Terrorismusfinanzierung sowohl für den Sektor als Ganzes als auch für ihre eigene Organisation als niedrig bis sehr niedrig

einschätzen. Die Umfrageergebnisse deuten klar darauf hin, dass das Risiko der Terrorismusfinanzierung geringer eingeschätzt wird als das Risiko von Betrug, Korruption oder Geldwäsche.

**Abb 6** VENRO-Umfrage: “How do you estimate the risk that NPO in Germany will be abused to finance terrorism?”

## “How do you estimate the risk that NPOs in Germany will be abused to finance terrorism?”

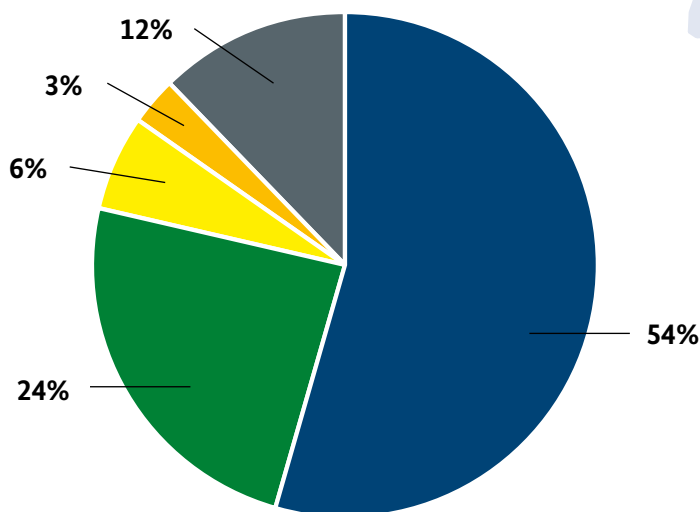


Im Hinblick auf die Einschätzung der eigenen Organisation wurde deutlich, dass eine große Mehrheit kein Risiko der Terrorismusfinanzierung

sieht. Lediglich drei Prozent haben das Risiko als mittel und nur drei Organisationen als noch höher eingeschätzt.

Abb 7 VENRO-Umfrage: „How do you estimate the risk that your NPO funds could be misused to finance terrorism?“

## “How do you estimate the risk that your NPO funds could be misused to finance terrorism?“



- There is no risk at all.
- There is a very small risk.
- There is a small risk.
- There is a medium risk
- There is a big risk
- There is a very big risk
- Did Not Answer

Quelle: VENRO-Bericht, s. Fußnote 52. Frage: “How do you estimate the risk that your NPO funds could be misused to finance terrorism?“.

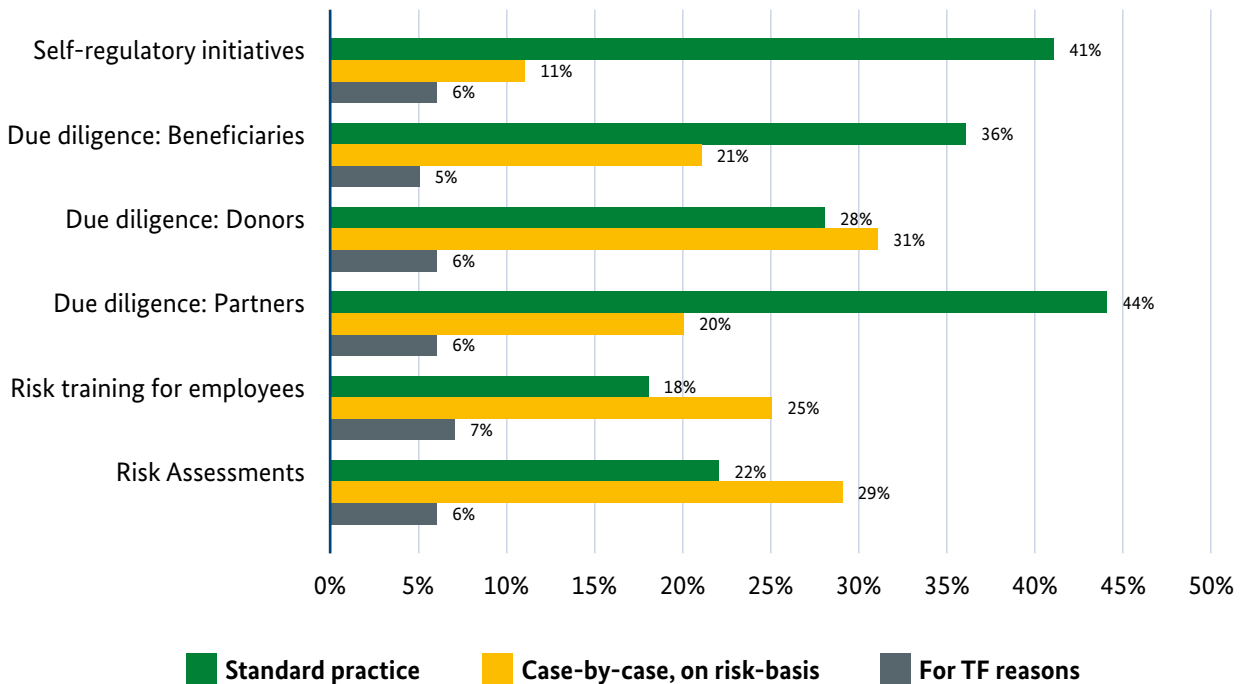
Eine Analyse der Eigenangaben der NPOs hat ergeben, dass NPOs, die ausländische Finanzmittel erhalten oder ausländische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beschäftigen, das eigene Risiko im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung geringfügig überdurchschnittlich einschätzen. Jedoch schätzen 80 Prozent entsprechender NPOs ihr Risiko weiterhin als nichtexistent bzw. sehr gering ein.

Im Hinblick auf unternommene Maßnahmen der NPOs zur Prävention von Terrorismusfinanzierung hat die Umfrage abgefragt, welche von einigen typischen Best Practices durch die NPOs umgesetzt werden. Hierzu gehören Risikobewertungen, Überprüfungen der Kapazität und

Eignung von Partnern (bei finanzieller Förderung, einschließlich Auftragnehmer und Zuwendungsempfänger bei Untervergabe), Überprüfungen von Gebern/Spendern, Überprüfungen von Begünstigten, Einhaltung von freiwilligen Standards oder Selbstverpflichtungen (z. B. Verhaltenskodizes; ISO-Normen) sowie Risikoschulungen für Mitarbeiter (z. B. Sensibilisierung gegenüber Risiken, Erkennung, Minderung und Prävention von Risiken).

Organisationen wurden zusätzlich befragt, ob die unternommenen Maßnahmen standardmäßig oder auf Einzelfallbasis vorgenommen werden.

**Abb 8** VENRO-Bericht: Self reported implementation of selected best practices



Quelle: VENRO-Bericht, s. Fußnote 52.

Ein durch den Bericht vorgenommener Vergleich der Angaben der NPO zur eigenen Risikoeinschätzung mit den Angaben der NPO zu unternommenen Maßnahmen hat folgendes ergeben: NPOs, die sich einem vergleichsweise höheren Risiko ausgesetzt sehen, setzen teilweise mit höherer Wahrscheinlichkeit gezielte Maßnahmen um, die auch für die Prävention von Terrorismusfinanzierung relevant sind. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich um einen eher kleinen Datensatz handelt.

Im Hinblick auf staatliche Maßnahmen hat die Auswertung der NPO-Rückmeldungen ergeben, dass die Kenntnis von spezifischen Maßnahmen zur Prävention oder Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gering ist und die Sensibilisierungsmaßnahmen größtenteils nicht bekannt sind. Hierbei sei jedoch zu berücksichtigen, dass ggfs. bei einigen Maßnahmen, die durch zivilgesellschaftliche Akteure umgesetzt werden, die staatliche Unterstützung nicht immer wahrgenommen werde. Maßnahmen

von Finanzinstitutionen waren, insbesondere bei NPOs mit ausländischen Verbindungen, bekannter.

Eine Auswertung der NPO-Rückmeldungen hat ferner ergeben, dass auch die Kenntnis der NPOs im Hinblick auf Hinweise und Beratungsangebote zu Vulnerabilitäten oder Risiken durch staatliche oder andere Akteure besonders gering ist.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Abfrage von VENRO im Februar 2019 erfolgte. Danach gab es eine Vielzahl von Sensibilisierungsmaßnahmen sowohl durch staatliche als auch durch zivile Akteure (z. B. VENRO, DZI).

#### *Optimierungsbedarf aus Sicht des Non-Profit-Sektors*

Im Rahmen des Berichts werden auch einige Aspekte dargestellt, bei denen aus Sicht von NPOs Optimierungsbedarf besteht.

Der Bericht macht deutlich, dass die Bekämpfung von Terrorismus ein gemeinsames Ziel sei, das auch für die Arbeit von NPOs von hoher Bedeutung sei. Grundsätzlich bestehe jedoch die Sorge im Non-Profit-Sektor, dass durch Anti-Terror-Maßnahmen die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren unverhältnismäßig eingeschränkt werden kann. Staatliche Maßnahmen sollten auf eine effektive Bekämpfung des Terrorismus abzielen, gleichzeitig jedoch so ausgerichtet werden, dass die operationale Unabhängigkeit und Effektivität von NPOs nicht übermäßig oder unbeabsichtigt eingeschränkt werden. Letzteres sei auch mit den Vorgaben der FATF nicht zu vereinbaren und langfristig kontraproduktiv.

Ausdrücklich spricht VENRO folgende Empfehlungen an die Bundesregierung aus:

- Sorgfältige Bewertung der Auswirkungen auf diese vertrauensvolle Atmosphäre durch potentielle neue staatliche Maßnahmen, insbesondere da Maßnahmen zwangsläufig auf einen sehr kleinen Teil des Non-Profit-Sektors abzielen werden, jedoch eine viel breitere Wirkung haben können.
- VENRO ermutigt ferner dazu,
- dass staatliche Stellen in einen Dialog mit dem breiten Sektor zu Möglichkeiten der Sensibilisierung von Spendern und der Öffentlichkeit treten und dass NPOs, die ein höheres Risiko trifft, dabei unterstützt werden, die eigenen potentiellen Vulnerabilitäten zu verstehen und sich zu schützen;
  - einen Dialog zwischen staatlichen Stellen und NPOs, die in einer Hoch-Risiko-Umgebung tätig sind, zu Themen wie Sanktionsmechanismen, den Umgang mit Schwarzlistungen sowie mit beschränkten Zugangsmöglichkeiten zu Finanzdienstleistungen zu etablieren;
  - die staatliche Unterstützung für die Entwicklung und den Austausch von Best Practices innerhalb des Non-Profit-Sektors auszubauen;
  - einen Dialog zwischen allen Stakeholdern mit anderen relevanten Stellen wie Banken, Finanzaufsichtsbehörden und anderen Finanzdienstleistern zu etablieren;
  - dass staatliche Stellen Maßnahmen ergreifen, um die Beschränkungen für grenzüberschreitende Transaktionen von NPOs, die Entwicklungszusammenarbeit oder humanitäre Hilfe betreiben, zu verringern;
  - dass staatliche Stellen ihre Unterstützung für Mechanismen der Selbstregulierung, die tendenziell ein hohes Maß an Anerkennung genießen, weiterführen und ausbauen.
- Ausdrückliche Würdigung der besonders vertrauensvollen Atmosphäre, die das Wirken von NPOs prägt, als grundlegend für eine Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung;
  - Darstellung und Verteidigung dieses Ansatzes im Rahmen der Berichtseinreichungen an die FATF für die Länderprüfung;

### *Verbesserung des Risikoverständnisses im Non-Profit-Sektor*

Um das Risikobewusstsein im Non-Profit-Sektor zu schärfen, werden sowohl durch deutsche Behörden als auch durch den Sektor selbst Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat in 2019 einen Gesprächskreis mit Vertretern des Non-Profit-Sektors ins Leben gerufen, um über die Risiken der Terrorismusfinanzierung aufzuklären und einen Austausch mit dem Sektor zu ermöglichen. Themenabhängig nehmen hierbei auch Vertreter unterschiedlicher Ressorts (insbesondere AA, BMZ und BMF) sowie Experten der Sicherheitsbehörden (insbesondere BKA und BfV) teil, um sich mit den zuständigen Mitarbeitern der NPO zu vernetzen. Themen der letzten Veranstaltungen waren allgemeine Informationen zur Terrorismusfinanzierung und FATF, die spezifischen Risiken der Terrorismusfinanzierung für den deutschen Non-Profit-Sektor sowie der Umgang mit De-Risking-Maßnahmen der Banken.

Auch einige Landesbehörden (z. B. LfV) unternehmen zielgruppenorientierte Sensibilisierungsveranstaltungen (aufklärende Prävention) und Beratungsleistungen in konkreten Fällen (beratende Prävention). Hierbei konnte festgestellt werden, dass sich der Kreis der Bedarfsträger für Beratungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen in den letzten Jahren kontinuierlich erweitert hat und neben Behörden und öffentlichen Stellen auch sonstige Stellen wie Vereine und gemeinnützige Organisationen sowie Wirtschaftsunternehmen umfasst.

Das Risikoverständnis wird nicht nur durch behördliche Maßnahmen, sondern auch durch Veranstaltungen und Informationsmaßnahmen des Non-Profit-Sektors geschärft. Das Thema der Terrorismusfinanzierung durch den Missbrauch von NPO wird beispielsweise durch Organisationen wie das DZI oder VENRO in Vorträgen und Fortbildungsveranstaltungen behandelt. Auch im Rahmen der Hamburger Stiftungsrechtstage fand eine Auseinandersetzung mit der Thematik statt. Die bereits dargestellte breite Umfrage von VENRO trägt ebenfalls zu einer Sensibilisierung des Sektors bei.

### c) Regulatorische bzw. sektorale Vulnerabilitäten

Im Hinblick auf regulatorische bzw. sektorale Vulnerabilitäten konnten die nachstehenden Feststellungen getroffen werden.

#### *Verständnis der (Sicherheits-)Behörden für das Risiko der Terrorismusfinanzierung durch NPOs*

Die deutschen Behörden bauen ihr Risikoverständnis in diesem Themenfeld kontinuierlich weiter aus. Eine Auseinandersetzung mit relevanten NPOs sowie möglichen Bedrohungen erfolgt zunächst im Kontext von strafrechtlichen Ermittlungen, nachrichtendienstlicher Aufklärung, Vereinsverbotsverfahren wie ebenso durch die Aufgabenwahrnehmung der FIU als Zentralstelle des geldwäscherechtlichen Meldewesens, die an der Gesamtstrategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mitwirkt.

Hinweise auf eine mögliche Terrorismusfinanzierung können sich insbesondere aus Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz ergeben, sodass deren kontinuierliche Analyse durch die Financial Intelligence Unit (FIU) eine wichtige Rolle spielt. Stellt die FIU im Rahmen ihrer Analyse Entsprechendes fest, übermittelt sie das Ergebnis ihrer Analyse (sowie zugehörige Meldungen) unverzüglich an die zuständigen Bundes- und Landesbehörden.

Zum Zwecke einer noch ausgeprägteren, risikobasierten Bearbeitung zugehöriger Verdachtsmeldungen hat die FIU auch für den Bereich der Terrorismusfinanzierung spezifische Risikoschwerpunkte und -parameter identifiziert. Hierfür wurden im Juli 2019 die beiden Risikoschwerpunkte Missbrauch von NGO/NPO sowie Missbrauch von Finanztransfersgeschäften festgelegt.

### Regelmäßiger Austausch der relevanten Behörden für ein verbessertes Risikoverständnis:

- Die FIU richtet einmal jährlich eine so genannte „Staatsschutztagung“ aus, an der zahlreiche Behörden auf Bundes- und Landesebene teilnehmen. In diesem Rahmen wird der operative und strategische Austausch zu Terrorismusfinanzierung und weiteren staatsschutzrelevanten Themen befördert. Für die kommende Staatsschutztagung ist ein Austausch vor dem Hintergrund der im Rahmen der Terrorismusfinanzierung identifizierten Risikoschwerpunkte – namentlich der Missbrauch von NPOs und der Missbrauch von Finanztransfersgeschäften – vorgesehen.
- Das BKA richtet regelmäßig eine Sachbearbeitertagung „Finanzermittlungen Politisch Motivierte Kriminalität“ aus. Neben Fachvertretern der LKAs nehmen daran auch weitere Sicherheitsbehörden auf Bundesebene daran teil.
- Auch auf Landesebene finden entsprechende Treffen statt, bspw. die Finanzermittlertagung in Baden-Württemberg unter Teilnahme des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration, der Regierungspräsidien, des LKA Baden-Württemberg sowie der Polizeipräsidien und der regelmäßige Austausch der Stiftungsaufsichtsbehörden.
- Sachverhalte mit einer Verstrickung von NPOs in Terrorfinanzierung oder extremistische Bestrebungen sind Gegenstand des fachlichen Informationsaustausches im Verfassungsschutzverbund. Die für etwaige Exekutivmaßnahmen zuständigen Polizei- und Finanzbehörden werden, soweit rechtlich zulässig, an diesen Erkenntnissen beteiligt.

#### Registrierung von NPOs

Der ganz überwiegende Teil aller NPOs in Deutschland ist in unterschiedlichen öffentlichen Registern verzeichnet:

Die bei den jeweiligen Amtsgerichten geführten Vereinsregister stellen als öffentlich zugängliches und einsehbares Register die Rechtsverhältnisse der Idealvereine, die für den Rechtsverkehr von besonderer Bedeutung sind, in zuverlässiger Weise dar. Die Vereinsregister enthalten u. a. Auskünfte über den Zweck, Namen, Sitz und die vertretungsberechtigten Personen des jeweiligen Vereins. Die Richtigkeit der eingetragenen Tatsachen wird bei der Eintragung durch besondere Anforderungen an die Form der Eintragungsanträge zum Register, die öffentlich beglaubigt sein müssen, sowie durch deren gerichtliche Prüfung bei der Eintragung gewährleistet. Die Aktualität der Eintragungen soll durch die Pflichten, Änderungen hinsichtlich der eingetragenen Tatsachen beim Register zur Eintragung anzumelden, gewährleistet werden.

Die von den Stiftungsbehörden geführten Verzeichnisse enthalten mindestens Zweck, Name und Sitz sowie die Anschrift der rechtsfähigen

Stiftung. In vielen Stiftungsverzeichnissen finden sich auch Angaben zu den vertretungsberechtigten Organen der Stiftung bzw. den Organmitgliedern.

Das im Oktober 2017 eingeführte Transparenzregister stellt im Bereich von NPOs eine Ergänzung zum Vereinsregister und den Stiftungsverzeichnissen dar und führt zu einer bundesweiten Bündelung, Vereinheitlichung sowie teilweise auch zur Ergänzung der Angaben zu Vereinen und Stiftungen und verstärkt damit insgesamt die Transparenz in diesem Bereich.

#### Behördliche Aufsicht und Warnmechanismen

Eine Prüfung der Voraussetzungen einer Vereinseintragung erfolgt durch die Registergerichte, die auch sicherzustellen haben, dass die Vereine ihre Anmeldeverpflichtungen erfüllen. Eine Aufsicht über Vereine entsprechend der Aufsicht im Stiftungsbereich gibt es nicht. Bei gemeinnützigen Vereinen nimmt die Prüfung durch die Finanzbehörden eine zentrale Rolle ein – neben dem internen Kontrollmechanismus der Mitgliederversammlung. Jedoch besteht unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit eines Vereinsverbots durch die Verbotsbehörden, s. unten.

Rechtsfähige Stiftungen unterliegen einer Aufsicht durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden.

Durch Maßnahmen der deutschen Behörden sowie des Non-Profit-Sektors können frühzeitig potentielle Spenderinnen und Spendern vor verdächtigen bzw. nicht vertrauensvollen Organisationen gewarnt werden:

- Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder sind die zentralen Instrumente, um über extremistische Bestrebungen und Organisationen öffentlichkeitswirksam aufzuklären. Zu zahlreichen Vereinigungen werden faktenbasierte und aufbereitete Informationen dargestellt und einer breiten Bevölkerungsstruktur unmittelbar oder durch die Umsetzung dieser Informationen in weiteren Medien mittelbar zugänglich gemacht.
- Darüber hinaus warnen Verfassungsschutzbehörden in Einzelfällen auch öffentlich – im Rahmen der Pressearbeit oder durch Veröffentlichungen auf der eigenen Internetseite – vor relevanten Vereinigungen.
- In einigen Ländern erfolgt auch eine Regulierung von Haus-, Straßen- und anderen Sammlungen durch die zuständigen Behörden, z. B. in Rheinland-Pfalz auf Grundlage des „Sammlungsgesetzes für Rheinland-Pfalz (SammlG)“. Im Rahmen ihrer Aufgaben überwachen und prüfen die zuständigen Sammlungsbehörden die ordnungsgemäße Durchführung karitativer Sammlungen sowie die Verwendung des Sammlungsertrages für den beworbenen Zweck. Über Sammlungsverbote informiert das Land Rheinland-Pfalz auch online (<https://add.rlp.de/de/themen/staat-und-gesellschaft/ordnung/sammlungen/>).
- Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) rät bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte von einer Spende an bestimmte Organisationen ab – es kann eine Warnung im Hinblick auf bestimmte NPOs aussprechen oder diese als nicht förderungswürdig klassifizieren. Die Erkenntnisse beruhen auf Recherchen

der DZI-Spenderberatung sowie auf Hinweisen aus der Öffentlichkeit. Schon mehrfach hat das DZI kritische Auskünfte zu Organisationen veröffentlicht, die danach Gegenstand von staatlichen Ermittlungen bzw. Sanktionen im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung wurden.

### *Prüfung der Gemeinnützigkeit*

Eine zentrale Kontrollfunktion nimmt die Anerkennung und regelmäßige Überprüfung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit durch die örtlich zuständigen Finanzbehörden ein. Die Anerkennung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit ist entscheidend für die Finanzierung des ganz überwiegenden Teils der NPOs: Fast 90 Prozent der Vereine sind als gemeinnützig anerkannt, bei Vereinen aus den Bereichen Soziale Dienste und Internationale Solidarität sind dies knapp über 95 Prozent<sup>53</sup>. Ca. 93 Prozent aller Stiftungen sind als gemeinnützig anerkannt.<sup>54</sup>

Die Gemeinnützigkeit bringt erhebliche steuerliche Vorteile für NPOs mit sich, wie z. B. Steuerbefreiungen (Ertragssteuern wie Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer; Grundsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer) und umsatzsteuerliche Vergünstigungen und ist oftmals Voraussetzung, um staatliche Zuwendungen zu erhalten. Die Überprüfung und ggfs. Aberkennung der Gemeinnützigkeit stellt somit ein entscheidendes staatliches Kontrollinstrument dar.

Zu den Aufgaben der Steuerverwaltung gehört auch, die Organisationen dahingehend zu überprüfen, wie die erhaltenen Mittel (Bargeld, Sachen, Rechte) verwendet worden sind. Das jeweilige Finanzamt prüft die Aufzeichnungen und stellt damit sicher, dass keine Organisation durch Missbrauch des Gemeinnützigkeitsstatus widerrechtlich (Steuer-)Vorteile erlangt. Bei Körperschaften mit vielfältigen Tätigkeitsbereichen oder umfangreicher wirtschaftlicher Aktivität wird das Finanzamt auch die interne Stelle „Betriebsprüfung“ mit einbeziehen.

Stellt die zuständige Finanzverwaltung fest, dass ein gemeinnütziger Verein Vereinsmittel

<sup>53</sup> Krimmer, Weitemeyer, u.a., Transparenz im Dritten Sektor, S. 25.

<sup>54</sup> <https://www.stiftungen.org/stiftungen/zahlen-und-daten/statistiken.html>.



zur Terrorismusfinanzierung einsetzt, leitet sie ein Verwaltungsverfahren zur Überprüfung der steuerlichen Gemeinnützigkeit ein. Dies kann u. a. auch erfolgen, wenn eine ordnungsgemäße Buchhaltung fehlt, ein Verstoß gegen das Selbstlosigkeitsgebot vorliegt oder überhöhte Honorare an Dienstleister entrichtet wurden.

Bei entsprechender Erkenntnislage einer Verfassungsschutzbehörde kann die Anerkennung der Gemeinnützigkeit abgelehnt bzw. aberkannt werden. Eine Herausforderung stellt hier oftmals die diesbezügliche Verwertbarkeit von Erkenntnissen dar, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden.

### **Fallbeispiel – Keine Anerkennung der Gemeinnützigkeit**

Ein Verein wurde im Verfahren der Anerkennung der Gemeinnützigkeit mit der Frage konfrontiert, ob Verbindungen zu einem bestimmten extremistischen Dachverband bestünden. Dies wurde von dem Vereinsvorstand im Rahmen des Antwortschreibens verneint. Aufgrund des vom Landesamt für Verfassungsschutz übersandten Bildmaterials, auf dem Vertreter des Dachverbands vor dessen Fahne mit diesem Vereinsvorstand in den Vereinsräumlichkeiten zu sehen waren, wurde in einem Gespräch mit dem Finanzamt der Vereinsvorstand abermals mit diesem Sachverhalt konfrontiert. Daraufhin wurde der Antrag auf Anerkennung der Gemeinnützigkeit von dem Verein nicht mehr weiterverfolgt.

### **Fallbeispiel – Aberkennung der Gemeinnützigkeit**

Einem Verein wurde die Gemeinnützigkeit auf der Grundlage seiner Satzung zunächst bestätigt. Seitens eines Landesamts für Verfassungsschutz wurde außerhalb eines Auskunftsersuchens mitgeteilt, dass Funktionäre des Vereins dem extremistischen Spektrum angehören. Im Rahmen der erstmaligen Überprüfung der tatsächlichen Geschäftstätigkeit stellte sich heraus, dass der Verein extremistisches Gedankengut unter Nutzung unterschiedlicher Medien verbreitet. Die bereits mitgeteilten Informationen zu den handelnden Personen und die im Veranlagungsverfahren erhaltenen Veröffentlichungen des Vereins wurden zum Anlass für ein Auskunftsersuchen an die Verfassungsschutzbehörden genommen. In Erledigung der Angelegenheit hat u. a. ein Gespräch zwischen Vertretern des Finanzamts und Bediensteten des hiesigen Amtes für Verfassungsschutz stattgefunden. Gesprächsgegenstand waren u. a. die historische Entwicklung des Vereins, die Unterwanderung durch Anhänger der extremistischen Szene sowie die Übertragung von Aktivitäten auf den Verein aufgrund des Verbots einer anderen Organisation. Seitens des Verfassungsschutzes wurde der Verein insgesamt als extremistische Körperschaft eingestuft.

### *Effektive Bekämpfung des Einsatzes von NPOs zur Terrorismusfinanzierung*

Der Einsatz von NPOs zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung wird durch die deutschen Behörden effektiv bekämpft. Exekutive Maßnahmen, wie beispielweise die Untersagung der Durchführung von Transaktionen oder das Sicherstellen und Einfrieren von Vermögenswerten, erfolgen nach den geldwäsche- bzw. strafrechtlichen Vorschriften. Neben der strafrechtlichen Verfolgung und der nachrichtendienstlichen Beobachtung gibt es in Deutschland auch die Möglichkeit, bei Vorliegen bestimmter, enger Voraussetzungen Vereinsverbote auszusprechen.

Vereinsverbote haben einen besonders nachhaltigen Effekt: Durch die Beschlagnahme des Vermögens sowie die Schwächung bestehender örtlicher Strukturen (bspw. Beschlagnahme des Vereinsheims, Wegnahme der Infrastruktur etc.) wird eine in der Regel langfristige Austrocknung der Organisationsstrukturen erreicht.

Für eine effektive Bekämpfung ist eine enge nationale Kooperation und Koordination von hoher Bedeutung. Durch den engen bilateralen Kontakten zwischen BKA, BfV und ZKA mit den

Ländern sowie wegen der Strukturen des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums (GTAZ) und des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (GETZ) ist auf polizeilicher, justizieller wie nachrichtendienstlicher Ebene ein schneller Informationsaustausch gewährleistet. Das GTAZ ist keine eigenständige Behörde, sondern eine Kooperations- und Kommunikationsplattform von 40 nationalen

Behörden aus dem Bereich der Inneren Sicherheit. Diese tauschen sich u. a. in täglichen Lagebesprechungen über neueste Entwicklungen im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus aus. Entsprechendes gilt für das GETZ, das für die Phänomenbereiche des Rechts-, Links- und Ausländerextremismus/-terrorismus und die Spionageabwehr (einschließlich Proliferation) zuständig ist.

### Zwischenergebnis: Vulnerabilitäten des deutschen NPO-Sektors

Der deutsche Non-Profit-Sektor weist Vulnerabilitäten in unterschiedlicher Form und Intensität auf, die ihn für die beschriebenen Bedrohungsszenarien empfänglich machen. Zahlreiche staatliche und sektor-interne Maßnahmen wirken jedoch der Vulnerabilität des Sektors entgegen.

Die **operationale Vulnerabilität** des deutschen Non-Profit-Sektors wird als niedrig eingestuft. Ein wichtiger Faktor sind hierbei die zahlreichen Instrumente und Kontrollmechanismen für Transparenz, Publizität und Rechnungslegung. Sektor-intern wird dies insbesondere durch eine Vielzahl von Selbstverpflichtungen und Kodizes erreicht. Auch das Risikobewusstsein des Sektors ist als mittel-hoch einzustufen. Zu einem differenzierten Risikobewusstsein können insbesondere auch die Sensibilisierungsmaßnahmen der Behörden beitragen, die weiter ausgebaut werden sollten.

Durch detaillierte, risikobasierte Vorgaben bei der Mittelvergabe und ein enges Monitoring im Bereich Humanitäre Hilfe und Krisenprävention wird in hohem Maße gewährleistet, dass staatliche Mittel nicht zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung missbraucht werden können.

Die Nachvollziehbarkeit des Finanzierungszyklus von NPOs in Deutschland ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Einführung des Risikoschwerpunkts „Missbrauch von NGO/NPO“ durch die Financial Intelligence Unit in 2019 führt zu einer noch gezielteren Überprüfung von verdächtigen Transaktionen. Jedoch wird insbesondere durch den Umstand, dass sich NPOs aufgrund sogenannter De-Risking-Maßnahmen im Bankensektor vermehrt zu alternativen Finanztransfers (z. B. Bargeldkurriere, kommerzielle Transferdienste) gezwungen sehen, eine nicht unerhebliche Vulnerabilität des Sektors erzeugt.

Durch ein differenziertes System von Registrierungspflichten und Aufsichtsmaßnahmen sowie gezielten, risikobasierten Kontroll- und Eingriffsmechanismen ist die **sektorale Vulnerabilität** des deutschen Non-Profit-Sektors insgesamt ebenfalls als niedrig einzuordnen. Von hoher Bedeutung ist hierbei die kontinuierliche Auseinandersetzung der deutschen Behörden mit der Risikosituation in Deutschland. Eine zentrale Kontrollfunktion nimmt die Anerkennung und regelmäßige Überprüfung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit durch die örtlich zuständigen Finanzbehörden ein. Die sektorale Vulnerabilität des Sektors könnte durch eine höhere Transparenz insbesondere für potentielle Spender verringert werden, wenn Informationen zur Gemeinnützigkeit einzelner Organisationen öffentlich einsehbar wären. Dies wäre jedoch mit dem in Deutschland geltenden Steuergeheimnis (vgl. § 30 AO) nicht zu vereinbaren.

Im Hinblick auf die zahlreichen Aufdeckungs- und Bekämpfungsmechanismen gegen Terrorismusfinanzierung durch NPOs stellen Vereinsverbote ein besonders effektives wie nachhaltiges Instrument dar.

### 3. Vielschichtige Konsequenzen der Terrorismusfinanzierung durch NPOs

Der Missbrauch und der gezielte Einsatz von NPOs für Terrorismusfinanzierung kann neben der Förderung des Terrorismus auch weitere potentielle negative Konsequenzen mit sich bringen.

#### *Verwendung der Gelder für Terrorismusfinanzierung*

Trotz unterschiedlicher verfolgter Zwecke benötigen alle terroristischen Vereinigungen Geld, um Ausrüstung, Logistik und die Durchführung von Anschlägen zu finanzieren. Auch für den Erwerb von Sachmitteln, die nicht unmittelbar der Ausführung terroristischer Handlungen dienen (Bekleidung, Verbandsmaterial, Nahrungsmittel), jedoch die Struktur der Organisation stärken, werden erhaltene Gelder eingesetzt.

Problematisch mit Blick auf die Verwendung von Geldern für Terrorismusfinanzierung ist, dass die konkrete Art und Weise der Verwendung häufig nicht nachvollziehbar ist, da die Finanzierungsstruktur der jeweiligen Organisation nach außen nicht transparent ist und der Einsatz der erlangten Mittel häufig nicht mehr nachverfolgt werden kann. Regelmäßig kann eine Verknüpfung insbesondere zu konkreten Anschlägen im In- und Ausland nicht hergestellt werden.

Eine Stärkung der Organisation als Ganzes kann jedoch auch zu einer weiteren Verbreitung ihrer Propaganda und damit erhöhter Personalgewinnung führen. Dies wiederum unterstützt die Entstehung eines Klimas, in dem sich gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung weiterverbreiten können.

#### *Negative Konsequenzen für NPOs*

Stellt sich heraus, dass eine NPO nur als Attrappe fungiert (Sham-NPO) oder gezielt dazu eingesetzt wird, um Gelder für terroristische Vereinigungen zu generieren, kann diese verboten und das Vereinsvermögen eingezogen werden.

Für NPOs, die als Deckmantel zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden, kann es zu erheblichen Reputationsschäden kommen. Geht das öffentliche Vertrauen in die Integrität der NPO verloren, kann dies ein geringeres Spendenaufkommen sowie ggfs. auch den Verlust staatlicher Förderleistungen nach sich ziehen.

Zugleich kann die Forderung nach zusätzlichen Kontrollmechanismen zum Schutz vor Terrorismusfinanzierung lauter werden, die potentiell Abläufe verkomplizieren und erhöhte Verwaltungskosten für Präventionsmaßnahmen entstehen lassen.

Beziehungen mit Institutionen des Finanzsektors können durch den Vertrauensverlust zerstört werden. Der Verlust von Rückhalt bei Banken kann der Durchführung des Programms der NPO schaden und deren Erfolg ernsthaft beeinträchtigen.

#### *Negative Folgen für Spender, Mitarbeiter und Begünstigte*

Für Spender bedeutet der Missbrauch einen Verlust der Gelder, die nicht mehr dem von ihnen avisierten Zweck zugutekommen. Angestellte der NPO, die nicht auf ehrenamtlicher Basis tätig sind, verlieren möglicherweise ihre Beschäftigung.

Wird die Tätigkeit der NPO beeinträchtigt, kann sich dies potentiell zum Nachteil derjenigen auswirken, die die Zielgruppe der NPO darstellen und durch deren Tätigkeit unterstützt werden sollen. Wenn Hilfslieferungen oder finanzielle Unterstützung ausbleiben, können für die Bedürftigen schwerwiegende Folgen, wie z. B. die Verschlechterung des Gesundheitszustandes, nicht ausgeschlossen werden.

## 4. Risikoeinschätzung des Non-Profit-Sektors

Auf Basis der dargestellten Bedrohungssituation (unter 1.) und der Vulnerabilitäten (unter 2.) ergibt sich in der Gesamtschau ein differenziertes Risiko der Terrorismusfinanzierung: im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung durch den Missbrauch einer NPO wird dieses auf mittel-niedrig eingeschätzt, im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung durch den gezielten Einsatz einer NPO auf mittel-hoch.<sup>55</sup>

Die Bedrohungssituation ist beim gezielten Einsatz einer NPO insgesamt als höher zu bewerten. Die entsprechenden Szenarien entsprechen derzeit eher dem strategischen Vorgehen extremistischer Organisationen in Deutschland.

Im Bereich der Vulnerabilitäten lässt sich feststellen, dass der Non-Profit-Sektor grundsätzlich durch viele Initiativen und Beratungsangebote robust gegen den Missbrauch von Terrorismusfinanzierung aufgestellt ist. Ebenso sind die staatlichen Maßnahmen so diversifiziert und nachhaltig, dass Aktivitäten der Terrorismusfinanzierung durch NPO in der Vergangenheit wirkungsvoll identifiziert werden konnten.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es sich bei Fällen der Terrorismusfinanzierung unter Beteiligung einer NPO um absolute Einzelfälle handelt. In diesen Einzelfällen werden jedoch zum Teil nicht unerhebliche Summen generiert bzw. transferiert, so dass signifikante Bedrohungen entstehen können.

Nachstehend erfolgt eine Risikoeinschätzung anhand unterschiedlicher konkretisierender Parameter.

### a) Risikoanalyse: Organisationsformen

Eine Differenzierung des Risikos nach Organisationsgröße ist nur begrenzt möglich. Bei größeren Organisationen kann der potentielle Schaden aufgrund der tendenziell höheren Organisationsvermögen ggfs. höher ausfallen. Jedoch waren auch kleinere Organisationen, gerade im

Bereich der humanitären Hilfe, dazu in der Lage, in kurzer Zeit erhebliche Mittel zu generieren. Dies gilt auch für extremistische Organisationen. Grundsätzlich können aber auch Organisationen mit geringerem Organisationsvermögen effektiv zur Terrorismusfinanzierung genutzt werden. Insbesondere bei Hilfskonvoys in Krisenregionen waren oftmals kleinere Organisationen involviert. Im Zusammenhang mit Hilfskonvoys kann ein erhöhtes Risiko des Transports von Sachgütern und Personen zur Unterstützung einer terroristischen Organisation festgestellt werden.

Kleinere Organisationen weisen tendenziell ein niedrigeres Level an Professionalisierung auf und arbeiten seltener mit festangestelltem Personal. Gerade der Einsatz zahlreicher wechselnder freiwilliger Helfer kann einer robusten Compliance-Struktur der Organisation entgegenstehen. Diese ist ein wichtiger Faktor, um die Vulnerabilität der Organisation zu verringern.

Ein Ausschluss eines Risikos der Terrorismusfinanzierung bei bestimmten rechtlichen Organisationsformen ist nicht möglich. Dennoch kann festgestellt werden, dass bei Vereinen grundsätzlich ein höheres Risiko als bei Stiftungen und gemeinnützigen GmbH besteht. Dies ergibt sich zum einen aus den bereits realisierten Bedrohungsszenarien in Deutschland: in keinem der bekannten Fälle war eine nach deutschem Recht gegründete Stiftung oder gGmbH hierbei involviert.

Darüber hinaus folgt dies auch aus der geringeren Vulnerabilität von Stiftungen und gGmbHs aufgrund anspruchsvollerer Gründungsvoraussetzungen sowie erhöhter Kontrolldichte.

Als selbstständige juristische Person entsteht eine Stiftung erst durch die staatliche Anerkennung. Darüber hinaus bedarf es bereits bei Gründung eines substantiellen Stiftungsvermögens, welches bei den meisten Stiftungen zu erhalten ist, das heißt die Stiftung darf ihren Zweck nur durch Erträge aus dem zu erhaltenden Vermögen erfüllen. Stiftungen unterstehen ferner einer Stiftungsaufsicht durch die zuständigen

<sup>55</sup> Skala entsprechend der Nationalen Risikoanalyse: hoch, mittel-hoch, mittel, mittel-niedrig, niedrig; für die Differenzierung zwischen dem Missbrauch einer NPO sowie dem gezielten Einsatz einer NPO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung wird auf die Ausführungen unter Punkt D.1.c. hingewiesen.

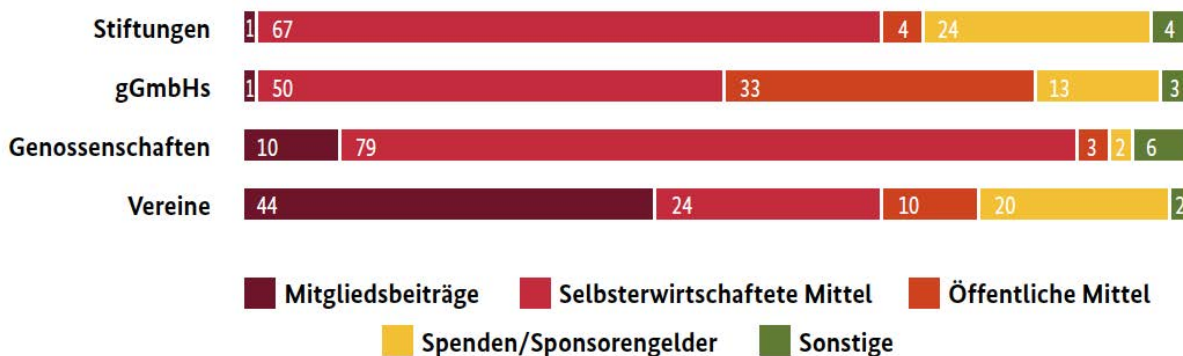
Stiftungsbehörden und müssen grundsätzlich den Aufsichtsbehörden in Jahresberichten über ihre Tätigkeit berichten und Rechnung legen.

Bei gGmbHs handelt es sich ferner um einen kleinen, sehr spezifisch aufgestellten Bereich, der sich hinsichtlich seiner Strukturmerkmale von Vereinen und Stiftungen unterscheidet.<sup>56</sup> Eine Rolle spielt hier – sofern nicht der Weg über die Gründung einer gemeinnützigen Unternehmergeellschaft (gUG) gewählt wird – schon bei Gesellschaftsgründung das notwendige Vorhandensein des Stammkapitals in Höhe von 25.000 Euro (vgl. § 5 Abs. 1 GmbHG). Sie ergänzen insbesondere die von staatlichen oder auch marktwirtschaftlich tätigen Unter-

nehmen gemachten Angebote (s. Punkt C. 3.a). gGmbHs sind ferner zur handelsrechtlichen Rechnungslegung verpflichtet. Mittelgroße und große gGmbHs (§ 267 Absatz 2, 3 HGB) müssen ihre Rechnungslegungsunterlagen (Jahresabschluss und Lagebericht) von einem Abschlussprüfer prüfen lassen. Darüber hinaus müssen gGmbHs ihre Rechnungslegungsunterlagen beim Betreiber des Bundesanzeigers zur Bekanntmachung oder Hinterlegung einreichen.

Gemeinnützige GmbHs generieren ihre Mittel ferner nur vergleichsweise geringfügig aus Spenden und vergleichsweise substantiell aus öffentlichen Mitteln – dies geht mit einer erhöhten staatlichen Kontrolle einher.

**Abb 9** Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland?



Quelle: Jana Priemer, Anaël Labigne, Holger Krimmer, Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland?, S. 16.

Die Gründung und Eintragung eines Vereins in das Vereinsregister ist einfacher als die Errichtung einer Stiftung oder GmbH. Eintragungsfähig sind Vereine, die ideelle Zwecke verfolgen, deren Satzungen bestimmte einfach zu erfüllende Voraussetzungen erfüllen und die mindestens sieben Mitglieder haben. Für die Eintragung des Vereins ins Vereinsregister wird eine Gebühr in Höhe von 75 Euro erhoben. Daneben fallen gerichtliche Auslagen für die Bekanntmachung der Eintragung sowie Kosten für die notarielle Beglaubigung der Anmeldung zum Vereinsregister an. Für eine Eintragung eines Vereins ins Vereinsregister, mit der der Verein zur juristischen Person wird, ist im Gegensatz zur Stiftungs- oder gGmbH-Gründung kein Anfangsvermögen erforderlich.

**b) Risikoanalyse: Tätigkeitsfelder und -formen**

Nach dem Verständnis der FATF sind NPOs Organisationen, deren Tätigkeit vornehmlich darin besteht, Gelder für karitative, religiöse, kulturelle, bildungsbezogene, soziale oder selbstlose Zwecke oder für die Durchführung anderer „karitativer Tätigkeiten“ zu sammeln und zu verteilen. Organisationen in Deutschland, die vornehmlich Spendensammlung betreiben und diese Gelder für entsprechende Projekte verwenden, sind Hilfsorganisationen. Dies können neben Organisationen der humanitären Hilfe auch sonstige Spendenorganisationen für andere karitative Zwecke sein (z. B. Tierschutz).

<sup>56</sup> Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft (2018), S. 115.

Ein hohes Risiko für Terrorismusfinanzierung wird gesehen, wenn Organisationen aus dem Bereich der humanitären Hilfe in Krisenregionen der Welt tätig sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn Hilfe in Regionen geleistet wird, die als zentraler Aktionsraum von terroristischen Personen und Organisationen gelten.

Dieses Risiko hat sich nach Erkenntnissen der Behörden einige wenige Male realisiert, wenn NPO finanzkräftige Unterstützung im Gesundheits- oder Bildungsbereich erbringen. Aufgrund der sehr geringen Fallzahlen in Deutschland ist eine grundsätzliche Risiko-Festlegung auf diese Bereiche jedoch nicht angebracht.

Die bekanntgewordenen Fallkonstellationen aus dem jihadistischen Kontext legen nahe, dass entsprechende mildtätige Organisationen von Akteuren gesteuert und administriert werden, welche eine ideologische Nähe zu Terrororganisationen aufweisen. Die wohlwollende Außendarstellung der jeweiligen Organisation kann jedoch die Einbindung/Unterstützung von wohlmeinenden und nicht eingeweihten Akteuren (z. B. aus der Flüchtlingshilfe) unterstützen.

Bei Organisationen, die staatliche Fördermittel erhalten, wird das Risiko aufgrund der vielschichtigen Kontrollmechanismen (s. Punkt D.2.b) geringer eingeschätzt.<sup>57</sup>

Bei einer geographischen Betrachtung lässt sich feststellen, dass Organisationen in städtischen Gebieten einem größeren Risiko ausgesetzt sind als solche in ländlichen Gebieten; dies entspricht dem Aufkommen von extremistischem Personenpotential im Bereich des Islamismus, das sich insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen befindet.

### c) Risikoanalyse: Extremistische Phänomenbereiche

Eine Risikobetrachtung ist auch im Hinblick auf die im Extremismus und Terrorismus bekannten Phänomenbereiche erfolgt.

Auf Basis der Erkenntnisse der Behörden erscheint es wahrscheinlich, dass Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch einer) NPO eher zur Unterstützung ausländischer als inländischer terroristischer Organisationen erfolgt.

Bei (rein) inländischen extremistischen wie terroristischen Organisationen scheint die Mittelgenerierung hingegen schwerpunktmäßig durch die Sammlung von Geldern der Mitglieder bzw. Unterstützer sowie durch die Begehung von Vermögensstraftaten zu erfolgen.

Phänomenspezifisch ist ein Schwerpunkt der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch einer) NPO im salafistischen und jihadistischen Kontext festzustellen. Es liegen aktuell keine Erkenntnisse über eine systematische Finanzierung linksextremistisch motivierten Terrors in Deutschland vor. Im Bereich des Ausländerextremismus (ohne Islamismus) werden hohe Summen in Deutschland generiert – dies erfolgt regelmäßig auch über Spendensammlungen, jedoch außerhalb etwaiger Vereinsstrukturen, sondern durch die Ansprache von Unterstützern. Der Mitteltransfer erfolgt ganz überwiegend über Bargeldkurierere.

Bei den meisten im Phänomenbereich Rechtsextremismus erfassten Organisationen handelt es sich um rechtsextremistische Parteien und parteiunabhängige neonazistische Personenzusammenschlüsse, die nicht unter die FATF-Definition einer gemeinnützigen Organisation fallen. Ihre Tätigkeit besteht nicht vornehmlich darin, Finanzmittel für karitative, religiöse, kulturelle, bildungsbezogene, soziale oder solidarische Zwecke oder für die Ausführung anderer „guter Taten“ zu sammeln oder zu verteilen. Vielmehr steht der politische Aktivismus im Vordergrund.

Die Aktivitäten im Bereich Rechtsextremismus müssen jedoch auch im Hinblick auf Risiken der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs weiter beobachtet werden. Denn insbesondere rechtsextremistische Kleinparteien haben zuletzt einen Fokus

<sup>57</sup> Diese Risikobewertung entspricht der der supranationalen Risikoanalyse auf EU-Ebene, SWD(2019) 650 final, S. 228.

auf vermeintlich soziales Engagement gelegt. In den vergangenen Jahren ist die Zahl „sozialer“ Aktivitäten und Hilfsangebote innerhalb der rechtsextremistischen Szene angestiegen.<sup>58</sup> Die Kampagne „Deutsche Winterhilfe“ umfasste hierbei auch Aufrufe zu Spenden.<sup>59</sup>

#### d) Besonders risikobehaftete NPOs

Eine Generalisierung der risikobehafteten Organisationen im deutschen Non-Profit-Sektor ist nicht möglich. Im Ergebnis lassen sich jedoch bestimmte Parameter festhalten, bei denen ein erhöhtes Risiko wahrscheinlicher erscheint. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies nicht bedeutet, dass alle entsprechenden Organisationen einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, oder dass für Organisationen, die die nachstehenden Parameter nicht erfüllen, kein Risiko besteht. Ferner handelt es sich um eine Momentaufnahme der Risikosituation, die sich auch in kurzer Zeit durch neue Entwicklungen oder Erkenntnisse ändern kann.

Organisationen können besonders risikobehaftet sein, wenn sie – nach absteigender Relevanz –

- in Gänge extremistischen Phänomenbereichen zugeordnet werden können, insbesondere dem Islamismus;
- durch Akteure gesteuert und administriert werden, die eine ideologische Nähe zu extremistischen bzw. terroristischen Organisationen aufweisen;
- Mitarbeiter/-innen beschäftigen, die eine ideologische Nähe zu extremistischen bzw. terroristischen Organisationen aufweisen;
- in hohem Maße Bargeld sammeln oder Gelder über Bargeldkuriere sowie informelle Finanzdienstleister transferieren;
- Finanzmittel in Krisengebiete transferieren oder dort einsetzen – hier ist anzumerken, dass dies zwar ein risikoerhöhender Faktor ist, aber keineswegs intendiert ist, die erforderliche und wertvolle Humanitäre

Hilfe gerade in diesen Regionen damit unter einen unberechtigten Generalverdacht zu stellen;

- bei der Umsetzung von humanitären Hilfsprojekten auf lokale Partnerorganisationen angewiesen sind und diese nicht nach festgelegten, strengen Kriterien auswählen;
- durch eine Verdachtsmeldung im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung betroffen sind;
- als Schwerpunkt ihrer Aktivitäten Spenden sammeln für Projekte im Bereich der nicht-humanitären Hilfe und diese Gelder in Krisenregionen einsetzen;
- ein besonders niedriges Level der Professionalisierung aufweisen und keine robusten Compliance-Strukturen eingerichtet haben.

58 Bundesamt für Verfassungsschutz, Kümmerer vor Ort? Rechtsextremistische Kleinparteien und ihr vermeintlich soziales Engagement, S. 18.

59 Bundesamt für Verfassungsschutz, Kümmerer vor Ort? Rechtsextremistische Kleinparteien und ihr vermeintlich soziales Engagement, S. 23.

# E. Identifizierter Handlungsbedarf



## E. Identifizierter Handlungsbedarf

Auf Basis der identifizierten Bedrohungen und Vulnerabilitäten konnten im Rahmen dieser Risikoanalyse einige Handlungsfelder identifiziert werden, die zu einer noch effektiveren Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs beitragen könnten. Im Nachgang zu dieser Analyse soll detailliert geprüft werden, welche Handlungsvorschläge umgesetzt werden können.

- Umfassende Risikoanalyse des Non-Profit-Sektors als regelmäßiges Unterfangen im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse;
- Kontinuierliche Analyse und Bewertung (operativ wie strategisch) neu auftretender Fallkonstellationen und Verdachtsszenarien durch die Behörden, die sich ihren Aufgaben entsprechend mit Terrorismusfinanzierung beschäftigen, insbesondere durch die FIU im Rahmen ihrer Zuständigkeit als zentrale Meldestelle des geldwäscherechtlichen Verdachtswesens;
- Verbesserung der statistischen Erfassung von Terrorismusfinanzierungs-Fällen mit NPO-Bezug im Bereich der Strafverfolgung auf polizeilicher Ebene und der Finanzverwaltung für die Sicherstellung eines gesteigerten Risikoverständnisses; Ergänzung durch ein Forschungsvorhaben, um Daten auf der justiziellen Ebene zu gewinnen;<sup>60</sup>
- Weitere Sensibilisierung des Non-Profit-Sektors für das Risiko der Terrorismusfinanzierung;
- Unterstützungsangebote zum Aufbau robuster Compliance-Strukturen und wirksamer Selbstregulierungsinstrumente im Non-Profit-Sektor;
- Prüfung von möglichen Maßnahmen im Bankensektor, um einem übermäßigen De-Risking entgegenzuwirken;
- Herbeiführung eines Austausches zwischen dem Non-Profit-Sektor und dem Bankensektor, um ein gegenseitiges Verständnis für die unterschiedlichen Belange zu schaffen und so zu gemeinsamen Lösungen zu finden, die dazu beitragen können, die negativen Konsequenzen von De-Risking-Maßnahmen – u. a. eine Erhöhung des Terrorismusfinanzierungs-Risikos durch vermehrte Bargeldtransfers – zu reduzieren;
- Informationsangebote für den Umgang mit Sanktions- und Listungsregimen für NPOs;
- Entwicklung von Maßnahmen für gemeinnützige NPOs, die einem besonders definierten Risikoprofil entsprechen (z. B. wegen regelmäßiger Transfers von Vermögenswerten in bestimmte Hochrisikoländer), z. B.:
  - Installation von Compliance-Strukturen sowie entsprechendem Nachweis;
  - besondere Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, z. B. hinsichtlich der Endverwendung von transferierten Spendengeldern;

<sup>60</sup> Es wird auf die im Rahmen der „Strategie gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ der Bundesregierung bereits vorgesehene Prüfung einer Verbesserung der Statistiken im Bereich der Strafverfolgung hingewiesen: ([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2020-01-17-strategie-geldwaesche-terrorismusfinanzierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-01-17-strategie-geldwaesche-terrorismusfinanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6); S. 17).

- Überprüfung der Praxis und ggfs. Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich Erkenntnisanfragen durch Vereinsregisterstellen; soweit erforderlich: Sensibilisierung der Vereinsregisterstellen zur Abfragemöglichkeit bei Verfassungsschutzbehörden im Falle eines konkreten Extremismusverdachts;
- Einführung von Erkenntnisanfragen der Finanzämter bei den Verfassungsschutzbehörden vor Anerkennung der Gemeinnützigkeit von NPOs, die einem besonders definierten Risikoprofil entsprechen.
- Sensibilisierung der Steuerbehörden für eine regelmäßige Prüfung der Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder, um ggfs. Maßnahmen – als Folge der Vermutung aus § 51 Abs. 3 S. 2 Abgabenordnung – zu treffen (insbesondere: Aberkennung der Gemeinnützigkeit); Initiativhinweis der zuständigen Verfassungsschutzbehörde an die zuständige Finanzbehörde, wenn eine extremistische Gruppierung mit Rechtspersönlichkeit und Inlandssitz erstmalig in einen Verfassungsschutzbericht aufgenommen wird.

## Impressum

### Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Alt Moabit 140  
10557 Berlin

### Stand

2020

### Gestaltung

Orca Affairs GmbH  
Schumannstr. 5, 10117 Berlin

### Bestellmöglichkeit

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock

Servicetelefon: 030 18 272 2721

Servicefax: 030 1810 272 2721

E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)

Bestellung über das Gebärdentelefon: [gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de](mailto:gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de)

Online-Bestellung: [www.bundesregierung.de/publikationen](http://www.bundesregierung.de/publikationen)

Weitere Publikationen der Bundesregierung zum Herunterladen und zum Bestellen finden Sie ebenfalls unter:  
[www.bundesregierung.de/publikationen](http://www.bundesregierung.de/publikationen)

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

