



**Dr. Florian Toncar MdB**

Parlamentarischer Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

**Nur per E-Mail:**

Präsidentin des Deutschen Bundestages  
Frau Bärbel Bas, MdB  
Parlamentssekretariat  
Platz der Republik  
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-4283

FAX +49 (0) 30 18 682-4497

E-MAIL [florian.toncar@bmf.bund.de](mailto:florian.toncar@bmf.bund.de)

DATUM 22. Juli 2024

BETREFF **Kleine Anfrage des Abgeordneten Kay Gottschalk u. a. und der Fraktion der AfD;  
„Mitwirkung der Bundesregierung bei der Nutzung des illegalen Hawala-Bankings“**

BEZUG BT-Drucksache 20/12058 vom 1. Juli 2024

GZ **VII A 5 - WK 7031/24/10001 :005**

DOK **2024/0602565**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

namens der Bundesregierung beantworte ich die oben genannte Kleine Anfrage wie folgt:

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

Informelle Finanztransfersysteme, wie das sogenannte Hawala-System, werden für unterschiedliche Zwecke genutzt.

Hawala-Banking kommt für bewusst verschleierte Finanztransaktionen mit illegalen Zwecken zum Einsatz und ist im Rahmen der ersten Nationalen Risikoanalyse 2019 als besondere Bedrohung für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angesehen worden. In diesen Fällen dient das Hawala-Banking unter anderem dem Transfer von größeren Bargeldsummen unter Vermeidung von staatlich registrierten oder staatlich erlaubten Finanzdienstleistern und Finanztransfersystemen. Genaue, insbesondere statistische Aufschlüsselungen über die Verwendung von Hawala-Banking in den einzelnen genannten Deliktsbereichen liegen der Bundesregierung nicht vor.

Hawala-Banking kann auch als eine Transfermöglichkeit angesehen werden, um wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen gegen Länder zu umgehen, die gravierende Mängel bei der Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferation aufweisen. Insbesondere im Rahmen der Terrorismusfinanzierung wird Hawala-Banking genutzt, um Zahlungen und Zahlungswege zu verschleiern. Die Zahlungen erfolgen weltweit, anonym, unreguliert, schnell und kostengünstig. Es kann daher einen bedeutenden Transferweg in Verbindung mit Terrorismusfinanzierung darstellen. Im Übrigen wird auf die veröffentlichten Berichte der Financial Action Task Force (FATF) zu diesem Thema verwiesen.

In einigen Ländern sind informelle Finanztransfersysteme, wie das sogenannte Hawala-System, jedoch legal und unterliegen staatlicher Regulierung. Mittels Hawala-Banking werden unter anderem auch familienunterstützende Zahlungen in Länder mit unterentwickelten Zahlungsverkehrssystemen und Auszahlungen von sonstigen Unterstützungen in Krisenregionen getätigt. Da laut dem Global Findex Report 2021 der Weltbank 24 Prozent der erwachsenen Weltbevölkerung nicht über eine Bankverbindung oder den Zugang zu Finanzdienstleistungen verfügen, wird Hawala insbesondere in Regionen ohne ausgebaute Finanzinfrastruktur verwendet.

2. „Spiegelte nach Erkenntnissen der Bundesregierung das Hawala-Banking bei den „Anschlägen vom 9/11“ in New York City und späteren größeren islamistischen Terroranschlägen beispielsweise auf dem Breitscheidplatz in Berlin 2026 eine relevante Rolle und wenn ja, welche ([https://govinfo.library.unt.edu/911/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](https://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf) / <https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=39098>)?“

Über den in der Frage genannten Link hinaus liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor.

3. „Gibt es auf deutscher und/oder nach Kenntnis der Bundesregierung auf EU-europäischer Ebene spezifische Gesetze resp. Rechtsakte zum Hawala-Banking?“
4. Wurden seitens der Bundesregierung oder auf EU-Ebene in der Vergangenheit spezifische Gesetzesinitiativen zum Hawala-Banking erarbeitet?,
  - a) Wenn ja, welche und mit welcher Intension?
  - b) Wenn nein, warum nicht?“

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

§ 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 und § 10 Absatz 1 Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) begründen die Erlaubnispflicht des Finanztransfergeschäfts. Darunter fallen Hawala-Dienste, aber auch alle anderen Fälle, in denen gewerbsmäßig ein Geldbetrag zur Übermittlung eines entsprechenden Betrags an einen Dritten entgegengenommen wird.

Wird dieses Geschäft im Inland ohne die Erlaubnis der BaFin betrieben, kann diese verwaltungsrechtlich nach den §§ 7 und 8 ZAG einschreiten. Der unerlaubte Betrieb ist zudem gemäß § 63 ZAG mit Strafe bedroht. Diese Regelungen setzen die Vorgaben der EU-Zahlungsdiensterichtlinie (EU) 2015/2366 um.

Darüber hinaus stellt die für das Hawala-System typische beleglose Durchführung von Zahlungstransfers ohne eine umfängliche Kundenidentifizierung durch die Hawaladare einen Verstoß gegen die EU-Geldwäscherichtlinie, die EU-Geldtransferverordnung sowie das Geldwäschegesetz (GwG) dar, welche gerade die Beseitigung von anonymen Transaktionen zum Ziel haben und für Transparenz sorgen sollen. Hawala-Geschäftsmodellen kann daher weder in Deutschland noch in der EU eine Erlaubnis erteilt werden. Im Unterschied zum Anbieten von Hawala-Dienstleistungen ist die Nutzung des Hawala-Systems für den Nutzenden (Zahler/Zahlungsempfänger) nicht strafbar. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 1. Juli 2024 zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Transferierung staatlicher Mittel aus Deutschland mittels des unter anderem in Verbindung mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stehenden Hawala-Bankings“ verwiesen (BT-Drs. 20/12069).

5. „Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Bestimmungen der EU zum Hawala-Banking? Wenn ja, welche und mit welcher Intension, von wem, wann und mit welchem Zweck wurden sie initiiert?“

Es wird auf die Antwort zu den Frage 3 und 4 verwiesen.

Zudem gibt es eine offizielle und öffentlich zugängliche Handreichung (<https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/download/referencedocumentfile/293>) der Europäischen Kommission (DG ECHO) zur Nutzung des Hawala-Systems. Die Handreichung vom 7. November 2023 enthält Hinweise für die Nutzung von informellen Finanztransfersystemen durch Implementierungspartner von DG ECHO nach Abwägung aller Risiken als ultima ratio in besonderen Ausnahmefällen, in denen es zur Rettung von Menschenleben oder zur Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen mangels verlässlicher Bankensysteme keine alternativen Möglichkeiten für Geldtransfers gibt.

6. „Sind Medienberichte, dass Hawala-Gebühren förderfähig seien, zutreffend und wenn ja, inwiefern (<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus251803078/Staatshilfe-per-Geldkurier-Bundesregierung-nutzt-das-umstrittene-Hawala-System.html>)?“

Transaktionen, die dem Hawala-Banking zuzurechnen sind, werden von der Bundesregierung weder getätigt noch beauftragt. In besonderen Einzelfällen, in denen es zur Rettung von Menschenleben oder zur Durchführung von besonders wichtigen Hilfsprojekten mangels verlässlicher Bankensysteme keine alternativen Möglichkeiten für

Geldtransfers gibt, wird von einzelnen Ressorts zugelassen, dass geförderte Zuwendungsempfänger und Durchführungsorganisationen nach Abwägung aller Risiken als ultima ratio ein Hawala-System nutzen. Die Nutzung von Hawala-Systemen unterliegt hierbei strengen Voraussetzungen und erfolgt unter Beachtung der gesetzlichen Auflagen. Dabei gelten enge Auflagen und Berichtspflichten, um auszuschließen, dass Mittel zweckentfremdet werden. Die Abrechnung erfolgt, wie bei Bankgebühren auch, im Rahmen der Projektkosten.

7. „In welchem Ausmaß und zu welchem Zweck haben Nichtregierungsorganisationen (NGO) mit Wissen der Bundesregierung beziehungsweise deutscher Behörden Hawala-Banking in den letzten 24 Jahren genutzt (<https://www.bild.de/politik/inland/baerboch-zahlt-fuer-kriminelles-hawala-banking-664dd96e1e258259cdd3281a>, bitte Auflistung NGO beziehungsweise Zahlung veranlassende Institution, beteiligte deutsche Behörde, verantwortliches Ministerium, Zweck des Transfers, Höhe des Geldtransfers einzeln und summiert, Höhe der Hawala-Gebühren einzeln und summiert, Land der Hawala-Einzahlung, Land der Hawala-Auszahlung)?“

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 1. Juli 2024 zu Frage 9 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Transferierung staatlicher Mittel aus Deutschland mittels des unter anderem in Verbindung mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stehenden Hawala-Bankings“ verwiesen (BT-Drs. 20/12069) verwiesen.

8. „Haben staatliche Stellen Deutschlands Hawala-Banking in den letzten 24 Jahren genutzt beziehungsweise zugelassen, und wenn ja, in welchem Ausmaß und zu welchem Zweck (<https://www.bild.de/politik/inland/baerboch-zahlt-fuer-kriminelles-hawala-banking664dd96e1e258259cdd3281a>) bitte Auflistung verantwortliches Ministerium, beteiligte deutsche Behörde, Zweck des Transfers, Höhe des Geldtransfers einzeln und summiert, Höhe der Hawala-Gebühren einzeln und summiert, Land der Hawala-Einzahlung, Land der Hawala-Auszahlung)?“

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

9. „Welche Ressorts beziehungsweise welche Behörden des Bundes sind am Genehmigungsprozess zur Verwendung des Hawala-Bankings beteiligt?“

In den in der Antwort zu Frage 6 geschilderten Ausnahmefällen erfolgt die Genehmigung durch AA und BMZ in enger Abstimmung und in jeweiliger Zuständigkeit. Es gab im Jahr 2021 im Ressortkreis eine Koordinierung im Zuge des Rückzugs aus Afghanistan, in deren Kontext auch Hawala-Banking als Ultima-ratio-Maßnahme zur Rettung von Menschenleben thematisiert wurde. Im Übrigen äußert sich die Bundesregierung nicht zu laufenden Ressortabstimmungen.

10. „Inwiefern sind das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die BaFin bei der Verwendung von Hawala-Banking involviert (siehe Vorbemerkung)?“

- a) Welche Hawala-Transaktion wurden vom BMF und oder der BaFin genehmigt?
- b) Welche Hawala-Transaktion wurden vom BMF und/oder der BaFin trotz Beantragung nicht genehmigt?“

Bei den in den Antworten zu den Fragen 6 und 7 beschriebenen Situationen handelt es sich um Hawala-Banking-Vorgänge im Ausland, bei denen BMF und BaFin nicht involviert sind. Transaktionen lagen daher weder dem BMF noch der BaFin zur Genehmigung vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.

11. „Wie läuft die Nutzung des Hawala-Bankings konkret ab? Wurden hierbei auch direkt deutsche Steuergelder überwiesen?“

Die bewirtschaftenden Ressorts weisen Zuwendungsempfängern und Durchführungsorganisationen Finanzmittel für die Umsetzung von Vorhaben ihres jeweiligen internationalen Engagements zu. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 und auf die Antwort der Bundesregierung vom 1. Juli 2024 zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Transferierung staatlicher Mittel aus Deutschland mittels des unter anderem in Verbindung mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stehenden Hawala-Bankings“ verwiesen (BT-Drs. 20/12069).

12. „Welche Ressorts beziehungsweise welche Behörden des Bundes sind daran seitens des deutschen Staates beteiligt?“

Transaktionen, die dem Hawala-Banking zuzurechnen sind, werden von den bewirtschaftenden Ressorts weder getätigt noch beauftragt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

13. „Wie wird eine Hawala-Transaktion beantragt, genehmigt und überwacht?“

Es wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

14. „Wer ist operativ daran beteiligt, welche Sicherungsmaßnahmen bei der Übergabe des Geldes gibt es und sind deutsche Geheimdienste und oder die Bundesbank darin involviert, und wenn ja, inwiefern?“

Die Nutzung von Hawala-Systemen durch Zuwendungsempfänger oder Durchführungsorganisationen unterliegt strengen Voraussetzungen und erfolgt unter Beachtung der gesetzlichen Auflagen. Dabei gelten enge Auflagen und Berichtspflichten, um auszuschließen, dass Mittel zweckentfremdet werden. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 9 verwiesen.

15. „Werden hier reguläre Ausschreibeverfahren durchgeführt, wie sie beispielsweise von der Welthungerhilfe durchgeführt werden, und wenn ja, inwiefern (<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus251803078/Staatshilfe-per-Geldkurier-Bundesregierung-nutzt-das-umstrittene-Hawala-System.html>)?“

Die Bundesregierung nutzt keine dem Hawala-Banking zuzurechnenden informellen Geldtransfersysteme und führt entsprechend keine regulären Ausschreibeverfahren durch. Zuwendungsempfänger und Durchführungsorganisationen nutzen unterschiedliche Verfahren, um als ultima ratio Hawaladare zu identifizieren. Informationen zu deren Auswahl werden nicht erfasst. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

16. „Wie wird nach Erkenntnissen der Bundesregierung sichergestellt, dass die ausgewählten Hawaladare nicht in kriminelle Aktivitäten, beispielsweise Terror oder Waffen- und Drogenhandel, involviert sind und die Hawalagebühren entsprechend nicht für die Finanzierung von Terrorismus sowie Waffen-, Menschen- und Drogenhandel verwendet werden?“

Die Genehmigung zur Nutzung eines Hawala-Systems durch Zuwendungsempfänger oder Durchführungsorganisationen unterliegt strengen Auflagen und Berichtspflichten, um auszuschließen, dass Mittel zweckentfremdet werden. Diese Auflagen beinhalten auch das Verbot der Terrorismusfinanzierung.

17. „Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die von ihr veranlassten bzw. genehmigten Hawala-Transaktionen Terrorismus sowie Waffen-, Menschen- und Drogenhandel unterstützen beziehungsweise begünstigen?“

Der Bundesregierung sind keine Fälle bekannt, in denen deutsche Steuergelder für kriminelle und terroristische Zwecke zweckentfremdet wurden. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6, 7 und 16 verwiesen.

18. „Wurde Hawala-Banking von der Bundeswehr oder anderen staatlichen Stellen während des Afghanistaneinsatzes genutzt?  
a) Wenn ja, in welchem Ausmaß und zu welchem Zweck?  
b) Wenn nein, warum nicht?“

Hawala-Banking wurde nicht von der Bundeswehr im Rahmen des Afghanistaneinsatzes genutzt. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

19. „Wird nach Erkenntnissen der Bundesregierung für vom deutschen Staat genehmigte und oder selbst ausgeführte Hawala-Transaktionen auch auf Hawaladare in Deutschland beziehungsweise in der EU zurückgegriffen?  
a) Wenn nein, warum nicht?  
b) Wenn ja, wie ist das mit hiesigen Regelungen hinsichtlich Steuerrecht, Geldwäsche, Bargeldobergrenzen und dem Betreiben unerlaubter Finanztransfersgeschäfte vereinbar

und inwiefern wird die Financial Intelligence Unit (FIU) ein- oder nicht eingebunden?“

Die einzelnen Geldtransfers im Zuge der Projektumsetzung durch Zuwendungsempfänger und Durchführungsorganisationen werden von den bewirtschaftenden Ressorts nicht zentral erfasst. Transaktionen erfolgen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6, 7 und 9 verwiesen.

20. „In welcher Höhe werden nach Erkenntnissen der Bundesregierung im Allgemeinen Hawala-Geldtransfers
- a) in Deutschland,
  - b) in der EU und
  - c) in den Vereinigten Arabischen Emiraten
- durchgeführt (bitte differenziert nach grenzüberschreitend und nicht-grenzüberschreitend)?“

Die an der ersten „Nationalen Risikoanalyse“ der Bundesregierung beteiligten Sicherheitsbehörden gingen im Jahr 2019 davon aus, dass mittels informeller Finanztransfersysteme (wozu unter anderem auch das Hawala-Banking gehört) weltweit jährlich circa 200 Mrd. US-Dollar transferiert wurden. Zum finanziellen Umfang der dem Hawala-Banking zurechenbaren Transaktionen aus beziehungsweise nach/in Deutschland, der EU und den Vereinigten Arabischen Emiraten liegen der Bundesregierung keine belastbaren Informationen vor. Die mittels Hawala-Banking transferierten Einzelbeträge sind abhängig vom Phänomenbereich und bewegen sich von niedrigen zweistelligen bis zu niedrigen siebenstelligen Eurobeträgen. Verlässliche Aussagen zu Summen können nicht getroffen werden.

Mit freundlichen Grüßen

