

## «KIDNAPPING FOR RANSOM» ZUR TERRORISMUSFINANZIERUNG

In den letzten Jahren haben Entführungen mit Lösegeldforderungen weltweit zugenommen. Gerade für islamistische Terrorgruppen in der Sahelzone ist das Kidnapping inzwischen zu einer lukrativen Einnahmequelle geworden. Die Schweiz arbeitet an vorderster Front mit, um einen einheitlichen Verhaltenskodex im Umgang mit «Kidnapping for Ransom» (KFR) global durchzusetzen. KFR ist auch ein Thema im Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014.



Touristen am Rande der Sahara-Wüste in Forgo im Norden Malis.

Yves Herman / Reuters

«Kidnapping for Ransom» (KFR) hat es im Sommer 2013 auf der internationalen Agenda weit nach oben geschafft. So erschienen Geiselnahmen mit Lösegeldforderungen im Juni 2013 prominent im Abschlusskommuniqué des G8-Gipfels in Nordirland. Die G8-Staaten betonten darin, dass Lösegeldzahlungen an terroristische Gruppen in der Sahelzone unter anderem die Massengeiselnahme in Algerien Anfang Jahr ermöglicht hätten, bei der 39 Ausländer ums Leben kamen. Auch in der Schweizer Aussenpolitik ist KFR eine aktuelle Frage: Aussenminister Didier Burkhalter erwähnte die Problematik im Juli 2013 in Wien als ein Thema des Schweizer OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014. Einen Monat später kam Bundesrat Burkhalter in seiner aussenpolitischen Grundsatzrede zur Eröffnung der Botschafterkonferenz in Bern erneut auf dieses Problem zu sprechen.

In der Öffentlichkeit wird Kidnapping oft als eine Serie von individuellen Tragödien verstanden. Tatsächlich sind jedoch Entführungen von Ausländern längst zu einem lukrativen Geschäft geworden. Aus einem kriminellen Phänomen, das lange Zeit vor allem in Lateinamerika verbreitet war, ist inzwischen eine globale Herausforderung geworden. Gerade islamistische Terrorgruppen finanzieren mit den erpressten Lösegeldern einen bedeutenden Teil ihrer Ausgaben. Die US-Regierung betrachtet KFR heute gar als «grösstes Problem der Terrorismusfinanzierung».

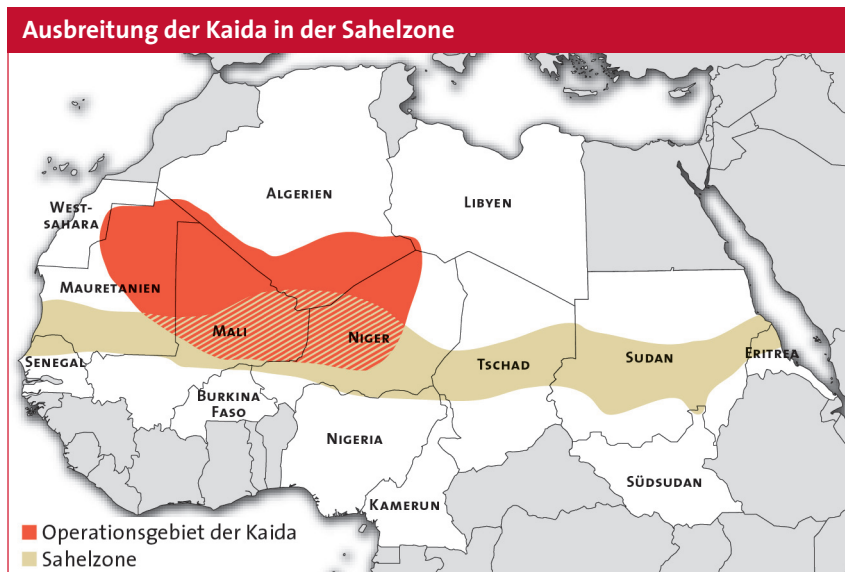
Verlässliche Zahlen sind nicht verfügbar, doch seit fünf Jahren gibt es insbesondere in Afrika deutlich mehr Entführungen westlicher Staatsbürger sowie immer höhere Lösegeldzahlungen. Allein die Kaida des Islamischen Maghreb (AQIM) soll zwi-

schen 2003 und 2012 laut Analytikern der US-Firma Stratfor insgesamt USD 89 Millionen an KFR-Zahlungen eingenommen haben. Auch sieben Schweizer Geiseln kamen laut Medienberichten zum Teil gegen Lösegeld frei. Der Bundesrat bestreitet allerdings strikt, dass die Schweizer Regierung in solchen Fällen Geld zahlt.

### Ein altes Verbrechen

«Kidnapping for Ransom» ist ein relativ neuer Begriff in den internationalen Beziehungen. Es gibt dafür heute noch nicht einmal eine offizielle deutsche Übersetzung, verwendet wird etwa «erpresserische Entführung». Aber es ist ein altes Verbrechen: Der englische König Richard Löwenherz war im 12. Jahrhundert der erste berühmte historische KFR-Fall. Im 20. Jahrhundert wurden immer wieder Prominente oder ihre Kinder entführt. Berühmt gewordene Kidnappings mit Lösegeldforderungen sind die Fälle von Charles Lindbergh jr. (1932) oder Patty Hearst (1974).

Ab den 1960er-Jahren entdeckten terroristische Gruppierungen Kidnapping als politische Waffe. Im Visier waren meist bekannte Persönlichkeiten. Es ging primär um politische Zwecke, etwa Gefangenentausch, nicht um Geld. Die Entführung von «normalen» ausländischen Staatsbürgern mit dem Ziel, sie gegen Lösegeld wieder freizulassen, kam erst in den letzten Jahrzehnten auf. Diese kriminell motivierten Kidnappings konzentrierten sich lange Zeit auf einzelne Länder wie Kolumbien, Mexiko, Irak oder Pakistan und wurden deshalb von der Weltgemeinschaft vorwiegend als Einzelphänomene wahrgenommen, nicht



als globales Problem. Dies änderte sich aber in den letzten Jahren mit zunehmenden Entführungen mit Lösegeldforderungen in Millionenhöhe, etwa durch Piraten vor der Küste Somalias oder durch Islamisten in Nigeria oder im Jemen.

**KFR zur Terrorismusfinanzierung**

Die durch Kidnappings erpressten Millionen sind für die Staatengemeinschaft zu einer neuen sicherheitspolitischen Herausforderung geworden. Terroristische Gruppen verwenden das Lösegeld für die Rekrutierung neuer Mitglieder, zum Unterhalt von Trainingslagern, zur Beschaffung von Waffen und Kommunikationsmitteln sowie zur Organisation und Durchführung von Terroranschlägen. Als Schwerpunkt dieser neuen Art von Terrorismusfinanzierung gilt die Sahelzone. Islamistische Terrorgruppen verschleppen Geiseln – ausländische Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, Touristen, Firmenangestellte, Diplomaten oder Regierungsbeamte – und erpressen damit westliche Firmen oder Regierungen. Aufgrund schwacher Regierungen in Mauretanien, Mali und Niger sind in der Sahara analog zum Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan sichere Zufluchtsorte für Terroristen entstanden.

Erstmals tauchte KFR in dieser Region 2003 auf: Algerische Islamisten, die *Groupe salafiste de la prédication et du combat* (GSPC), entführten in Südalgerien 32 europäische Touristen, darunter 16 Deutsche und vier Schweizer. Die Regierung von Mali vermittelte damals erfolgreich zwischen den Geiselnehmern und den europäischen Regierungen. Dass die malische Regierung der deutschen Regierung laut US-Regierungsangaben fünf Millionen Dollar

Lösegeld entlockte, animierte die Dschihadisten zu weiteren Geiselnahmen. Die AQIM, wie sich die GSPC seit 2007 nennt, entdeckte damit ein lukratives Geschäftsmodell. Mit der malischen Regierung hatte sie einen hilfsbereiten Komplizen gefunden, der für sie mit den europäischen Regierungen verhandelte.

**Zahlen und Fakten**

Verlässliche Statistiken zu Geiselnahmen und Lösegeldzahlungen gibt es naturgemäß nicht. Schätzungen gehen von 12'000 bis 30'000 Kidnappings pro Jahr weltweit aus, wobei insbesondere die Entführungen von Ausländern zunehmen. Im ersten Halbjahr 2013 betrafen die Hälfte der globalen Kidnapping-Fälle vier Länder: Nigeria (26%), Mexiko (10%), Pakistan (9%) und Jemen (7%). Laut der australischen Regierung wird weltweit bei 64 Prozent von Kidnapping-Fällen ein Lösegeld bezahlt. In sechs Prozent der Fälle endet die Geiselnahme mit dem Tod der Geisel.

Die meisten Entführungen werden aus rein kriminellen Motiven durchgeführt. Die US-Regierung hat 2012 weltweit 1283 terroristisch motivierte Fälle von Kidnapping gezählt. Der britischen Regierung zufolge wurden zwischen 2008 und 2012 insgesamt 150 Ausländer von islamistischen Terrorgruppen gekidnappt, viele durch AQIM, aber auch durch Boko Haram in Nigeria, Tehrik-e Taliban in Pakistan und Abu Sayyaf auf den Philippinen. AQIM allein hat über 20 Kidnapping-Operationen durchgeführt und dabei 60 Ausländer entführt. 2011 erhielt AQIM im Durchschnitt laut der US-Regierung pro freigelassener Geisel USD

5,4 Mio. Lösegeld, fast eine Million mehr als noch 2010.

Zu einzelnen Fällen kursieren konkrete Lösegeldschätzungen: Die algerische Regierung behauptete 2011, europäische Regierungen hätten AQIM bisher EUR 150 Mio. Lösegeld bezahlt. Der private US-Nachrichtendienst Stratfor nannte hingegen vor einem Jahr die Gesamtsumme von USD 89 Mio. Lösegeld, welche AQIM zwischen 2003 und 2012 erbeutet haben soll. Gemäss Vicki Huddleston, der früheren US-Botschafterin in Mali, hat Frankreich 2010 für die Freilassung von vier in Niger entführten Franzosen USD 17 Mio. bezahlt. Laut Angaben der Islamisten selbst hat AQIM im Juli 2012 für zwei entführte Spanier und einen Italiener USD 19,4 Mio. erhalten.

Diese enormen Lösegeldsummen weckten das Interesse der internationalen Staatengemeinschaft: Im Juni 2013 wurde das Thema KFR als Quelle von Terrorismusfinanzierung prominent in der Schlussklärung des G8-Gipfels erwähnt. Die G8-Staaten schätzten, dass islamistische Terroristengruppen in den vergangenen drei Jahren durch Entführungen von Ausländern Lösegelder «in zweistelliger Millionenhöhe» eingetrieben haben.

**Schattenseite des Kampfes gegen die Kern-Kaida**

Das florierende Geschäft islamistischer Terroristen mit Geiselnahmen ist paradoxerweise eine direkte Konsequenz der relativ erfolgreichen internationalen Bemühungen gegen die Terrorfinanzierung von Osama Bin Ladens Kaida seit dem 11. September 2001. Die Kern-Kaida wurde in der Folge militärisch verfolgt und ihre Finanzströme wurden unterbunden. Das Terrornetzwerk passte sich aber an die neue Situation an und wandelte sich von einer streng hierarchisch geführten Organisation hin zu lokalen, autonomen, finanziell unabhängigen «Franchise»-Zellen (vgl. Prem Mahadevan, «The Globalisation of Al Qaedaism» in Strategic Trends 2013 ☞).

Gerade AQIM kompensiert inzwischen die trocken gelegten Finanztransaktionen längst mit neuen, alternativen Einnahmequellen, nebst Schmuggel, Kokain- und Waffenhandel zählen dazu auch zunehmend Entführungen gegen Lösegeld. Westliche Medien sprechen deshalb von «Gangster-Dschihadismus». KFR löste da-

**2011 erhielt AQIM pro freigelassener Geisel USD 5,4 Mio. Lösegeld.**

bei ab 2008 Geld aus Drogenschmuggel als wichtigste Einnahmequelle der AQIM ab. Die Entführung von Ausländern lockt die Dschihadisten, versprechen solche Aktionen doch bei wenig Aufwand eine Belohnung in Millionenhöhe.

Die US-Regierung wirft europäischen Regierungen unverblümt vor, mit KFR-Zahlungen direkt den Terrorismus zu fördern. Die Resolution 1904 des UNO-Sicherheitsrats von Ende 2009 sieht in der Tat explizit vor, dass keine Lösegeldzahlungen an mit der Kaida assoziierte terroristische Gruppen geleistet werden dürfen.

### Die Schweiz und KFR

KFR ist gerade auch für die Schweiz ein zunehmendes sicherheitspolitisches Problem geworden. Der globalisierte Kleinstaat Schweiz ist überproportional von den weltweit zunehmenden Kidnappings von Ausländern betroffen. 700'000 Schweizer leben im Ausland, knapp zehn Prozent der Bevölkerung. Die Schweizer zählen ferner mit jährlich rund 16 Millionen Auslandsreisen zu den Reiseweltmeistern. Weltweit gab es seit 2003 laut Angaben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) rund ein Dutzend Entführungsfälle mit terroristischem Hintergrund. Betroffen waren dabei gegen 20 Schweizer Staatsbürger. Daneben gab es Entführungen mit kriminellem Hintergrund. Von AQIM (beziehungsweise ihrer Vorgängerorganisation GSPC) wurden in der Sahelzone seit 2003 sieben Schweizer gekidnappt. Damit war bei 60 entführten Ausländern bisher rund jedes zehnte Kidnapping-Opfer der AQIM ein Schweizer Bürger. Von Reisen in die Sahelzone rät das EDA wegen erhöhtem Entführungsrisiko seit längerem ab und weist darauf hin, dass sich die Sicherheitslage seit der französischen Militärintervention in Mali Anfang 2013 in der ganzen Region verschärft habe.

Die Schweizer Regierung bündelt den Umgang mit KFR-Fällen seit Juni 2011 im Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) unter Federführung des EDA mit fallweise eingesetzten Krisenstäben. Bisher kamen von AQIM entführte Schweizer Staatsbürger jeweils nach ein paar Wochen oder Monaten wieder auf freien Fuss, die drei Kidnapping-Fälle in der Sahelzone endeten 2003 (Algerien, 4 Schweizer), 2009 (Mali/Niger, 2 Schweizer) und 2012 (Mali, 1 Schweizerin) alle glimpflich. Burkina Faso vermittelte 2012 erfolg-

reich. Laut Medienberichten sollen 2003 und 2009 Gelder in Millionenhöhe an die Kidnapper geflossen sein. Die Schweizer Regierung dementierte jedoch in beiden Fällen strikt, staatliche Gelder als Lösegelder verwendet zu haben. Laut dem EDA zahlt die Schweiz generell kein Lösegeld.

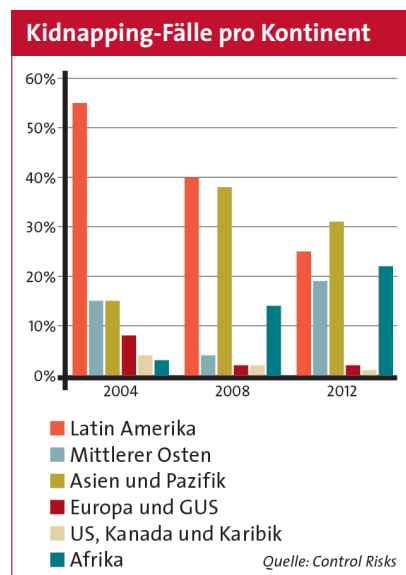
### Kampf gegen Terrorfinanzierung

Die Schweiz trägt einerseits im Rahmen ihrer Friedens- und Entwicklungspolitik aktiv dazu bei, die Sahelregion zu stabilisieren. Mali, ein Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungshilfe seit 1977, erhält jährlich rund CHF 20 Mio. Entwicklungshilfe. Im August 2013 entschied der Bundesrat, der UNO-Stabilisierungsmission bis zu acht Armeeingehörige zur Verfügung zu stellen. Schweizer Experten vermitteln zudem aktiv zwischen den zerstrittenen Lagern. Am 18. Juni 2013 kam auch wegen dieser guten Dienste der Schweiz ein Waffenstillstandsabkommen zustande, das den Weg für die Präsidentschaftswahlen Ende Juli 2013 ebnete.

Die Schweiz beteiligt sich andererseits auch allgemein im Kampf der Staatengemeinschaft gegen die Terrorismusfinanzierung seit 9/11 an vorderster Front. 2003 wurde die Schweiz auf Wunsch der USA von Frankreich eingeladen, sich der am G8-Gipfel von Evian neu gegründeten Aktionsgruppe gegen Terrorismus (CTAG) anzuschliessen. Die Schweiz wird wegen ihres Knowhows und ihres Engagements bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, gerade auch im Geldwäscherei-Bereich, von den G8-Staaten als besonders wichtiger Akteur betrachtet.

Für den 2005 gegründeten Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (CTITF) der UNO, der unter anderem eine Arbeitsgruppe zur Unterbindung der Terrorismusfinanzierung unterhält, organisierte die Schweiz zusammen mit Deutschland, Österreich, Norwegen, der Türkei und den USA seit 2010 fünf regionale Tagungen in Indonesien, Äthiopien, Namibia, Bangladesch und Nigeria. Ein Workshop in Nigeria richtete sich im Juli 2013 speziell an die Staaten Westafrikas und der Sahelzone. Im Juni 2013 fand zudem in Genf im CTITF-Rahmen eine internationale Konferenz statt – bei deren Eröffnung Aussenminister Burkhalter die zunehmenden Kidnappings mit Lösegeldforderungen als «besorgniserregenden Trend» für die Schweiz erwähnte.

**Die Geiselnnehmer unterscheiden sehr genau, welche Regierungen sie zu erpressen versuchen.**



### Globale Lösungsvorschläge


Die Schweiz beteiligt sich zudem aktiv am 2011 in New York gegründeten *Global Counterterrorism Forum* (GCTF). Für die Schweiz ist das Forum mit 29 Mitgliedsstaaten eine wichtige Plattform, um ihre Interessen und Werte im Kampf gegen den Terrorismus zu wahren und auf Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung von Menschenrechten zu pochen. Dabei betont die Schweiz stets die zentrale Rolle der UNO in der Terrorismusbekämpfung.

Im Dezember 2012 nahmen die Mitglieder des GCTF in Abu Dhabi das Algier-Memorandum an, das vorbildliche praktische Massnahmen («good practices») im Kampf gegen KFR empfiehlt. Unter den 15 konkreten Empfehlungen sind die folgenden: Einerseits wird auf die Wichtigkeit aktueller Reisewarnungen hingewiesen. Andererseits wird unter den Massnahmen das Einrichten von «tip lines» empfohlen, also das Versprechen von Belohnungen für vertrauliche Berichte über geplante und durchgeführte Kidnappings. Des Weiteren wird auch eine einheitliche Medienstrategie bei einer laufenden Geiselnkrise empfohlen. Das Algier-Memorandum empfiehlt zudem, eine strikte «No Ransom»-Politik international durchzusetzen, also kein Lösegeld zu zahlen, sondern allenfalls zur Abschreckung auch auf militärische Befreiungsversuche zurückzugreifen.

### Versichert gegen Entführung

In seiner Rede am GCTF-Ministertreffen in Abu Dhabi bekräftigte Aussenminister Burkhalter im Dezember 2012, dass die Schweizer Regierung bei KFR-Fällen eine harte Linie vertrete und nie Lösegeld zah-

**Reisehinweise des EDA**

Das Schweizer Aussenministerium publiziert im Internet  bereits laufend Reisehinweise und Informationen über die Sicherheitslage überall auf der Welt und per Twitter. Ende Juni 2013 hat das EDA eine Smartphone-App für sicheres Reisen im Ausland lanciert. Damit können Reisende von unterwegs auf die Reisehinweise des EDA zugreifen und im Notfall mit der Helpline des EDA Kontakt aufnehmen. Zudem existiert seit rund einem Jahr die Internetplattform «itineris», auf der Reisende mit Schweizer Nationalität Angaben zu ihrem Reiseziel und ihrer Erreichbarkeit hinterlassen können.

le. Allerdings stösst diese offizielle «No Ransom»-Politik, die auch von anderen westlichen Staaten verfolgt wird, in der Praxis auf gravierende Probleme: Denn für Familien und Firmen und letztlich auch für Regierungen hat der Schutz und das Überleben von entführten Angehörigen, Mitarbeitern oder Bürgern Priorität. Oft werden deshalb private KFR-Profis eingeschaltet, die zum Teil ohne Wissen der betroffenen Regierung mit den Geiselnehmern verhandeln und Lösegeldzahlungen arrangieren. Dieses KFR-Business ist inzwischen selbst ein lukratives Geschäft geworden, zahlreiche Versicherungen bieten komplette KFR-Pakete an. Weltweit werden laut Schätzungen von Hiscox, einem führenden Anbieter von K&R-Versicherungen, derzeit KFR-Prämien im Wert von USD 310 Mio. pro Jahr bezahlt. Wenn eine Firma für ihre exponierten Mitarbeitenden eine K&R-Police abgeschlossen hat, erwartet sie, dass die entführte Person auch freigekauft werden kann.

Damit wird aber eine unheilvolle Spirale angekurbelt: Denn Entführungen, bei denen Lösegeld fliesst, animieren Terroristen zu neuen Kidnappings. Die Geiselnnehmer unterscheiden sehr genau, welche Regierungen sie zu erpressen versuchen. Wegen der praktizierten harten Haltung der Regierungen der USA und Grossbritanniens nehmen Geiselnnehmer wenn möglich keine Amerikaner oder Briten gefangen. Dass kein Lösegeld fliesst, aber eine militärische Befreiungsaktion droht, schreckt die Terroristen offenbar ab.

Auch Frankreich verfolgt seit 2010 eine kompromisslose Politik im Umgang mit Kidnappings: Geldzahlungen werden seither ausgeschlossen. Stattdessen werden militärische Befreiungsversuche durchgeführt. Im Juli 2010 haben die Franzosen im Norden Malis interveniert, die französische Geisel wurde jedoch ein paar Tage später von den Entführern getötet. Im Januar 2011 wurden zwei französische Geiseln während einer Militäraktion von den Geiselnnehmern erschossen. Paris hat damit seine neue Politik untermauert, dass es nicht mit Terroristen verhandelt. Zu Beginn des

Mali-Kriegs versuchte Frankreich zudem, eine französische Geisel in Somalia, die seit 2009 festgehalten wurde, durch eine Militäraktion zu befreien. Auch diese französische Geisel wurde von ihren Kidnapern erschossen.




Für die Schweiz ist diese Option jedoch unrealistisch: Die Schweizer Armee verfügt zwar mit dem Aufklärungsdetachment 10 (AAD10) über eine Spezialeinheit, deren Auftrag unter anderem auch die Rückführung von Schweizer Bürgern aus Krisenlagen im Ausland vorsieht. Zudem haben die G8-Regierungen anderen Staaten, theoretisch auch der Schweiz, im Juni 2013 konkret ihre Hilfe bei militärischen Befreiungsversuchen bei Geiselnahmen im Ausland angeboten, um die von ihnen geforderte weltweite «No Ransom»-Politik besser durchsetzen zu können. Doch dürften die politischen Hürden in der Schweiz für ein grünes Licht zu Militärmissionen im Ausland weiterhin unüberwindbar hoch sein.

**Ein Thema für die OSZE?**

Die Schweiz wird dem Thema «Kidnapping for Ransom» in nächster Zeit aber auf po-

litischer Ebene vermehrt Aufmerksamkeit schenken. Aussenminister Burkhalter hat es in seiner OSZE-Rede vom 2. Juli 2013 in Wien explizit als ein Thema genannt, dem sich die Schweiz 2014 innerhalb der OSZE annehmen möchte, um die internationale Kooperation zu stärken. Im Rahmen ihres OSZE-Vorsitzjahrs 2014 organisiert die Schweiz eine Antiterrorismus-Konferenz. Sie will grössere Synergien zwischen der OSZE, der UNO, der G8 und dem GCTF in diesem Bereich ausloten und mit präventiven Massnahmen mögliche Entführungsopfer besser für die Problematik sensibilisieren.

Zumindest in der Schweiz wird KFR spätestens dann vermehrt als sicherheitspolitische Herausforderung und moralisches Dilemma für Regierungen wahrgenommen und diskutiert werden. Der globale Trend lässt aber befürchten, dass sich das Krisenmanagement-Zentrum in Bern in den nächsten Jahren leider auf weitere Geiselnahmen von Schweizer Bürgern mit terroristischem Hintergrund einstellen muss.

-  Editor und Fachexperte:  
Christian Nünlist  
analysen@sipo.gess.ethz.ch
-  Bezug und Mailingliste:  
www.css.ethz.ch/cssanalysen
-  ISSN: 2296-0236

Bisher erschienen 	
Nr. 140:	Chinas nukleare Aufrüstung: Hintergründe und Folgen
Nr. 139:	Frankreichs neue Strategie: Das Weissbuch 2013
Nr. 138:	Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik
Nr. 137:	Im Sinkflug? US-Drohnen im Kampf gegen den Terrorismus
Nr. 136:	Russland in Europa: Strategische Herausforderungen
Nr. 135:	Tunesien: Hürden des Übergangsprozesses
Nr. 134:	Die NSS 2014: Auf dem Weg zu einer Obama-Doktrin?
Nr. 133:	Europarat: Zeit für Reformen
Nr. 132:	Lashkar-e-Taiba: Lokale Organisation, globale Ambitionen
Nr. 131:	Berg-Karabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung
Nr. 130:	Der ICC: Hohe Erwartungen, zwiespältige Bilanz
Nr. 129:	Whole of Government: Zwischen Integration und Abgrenzung
Nr. 128:	Strategien gegen jihadistische Radikalisierung in Europa
Nr. 127:	Die Gruppe der nuklearen Lieferländer am Scheideweg
Nr. 126:	Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz
Nr. 125:	Nepal: Stockender Friedensprozess und Schweizer Engagement
Nr. 124:	Der syrische Bürgerkrieg: Zwischen Eskalation und Intervention
Nr. 123:	Die arabischen Revolutionen aus der Sicht Israels
Nr. 122:	Chemiewaffen-Verbot: Stand und Perspektiven
Nr. 121:	Nordkoreas Atomprogramm: zwischen Eindämmung und Dialog
Nr. 120:	Atomausstieg und Energieversorgung der Schweiz