

Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime: Shrinking Space für Humanitäre Hilfsorganisationen

Kristina Roepstorff, Charlotte Faltas und Sonja Hövelmann

In den letzten Jahrzehnten haben Staaten sowie zwischenstaatliche Organisationen zunehmend restriktive Gesetze und Richtlinien zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Berichte von humanitären Organisationen über die desaströsen Auswirkungen von Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime auf ihre alltägliche Arbeit, vor allem in Konfliktkontexten, mehren sich. Die Komplexität und Sensibilität der Thematik erschweren jedoch den dringlichen Austausch zwischen den Organisationen und zwischen Organisationen und Gebern. Es bedarf sowohl auf Seite der Organisationen als auch auf Geberseite eine aufrichtige und transparente Auseinandersetzung mit den negativen Auswirkungen von Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime auf die humanitäre Hilfe, die zuallererst auf das Wohl der betroffenen notleidenden Bevölkerung und den Schutz des humanitären Raumes abzielt. Dieser Beitrag will daher in den aktuellen Stand der Debatte einführen, um somit den weiteren Austausch anzuregen.

Prinzipiengeleitete Hilfe unter Druck

Gespräche mit humanitären Helfer*innen sowie einschlägige Studien von Organisationen machen deutlich, dass sich die Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus facettenreich auf die humanitäre Hilfe auswirken und den Handlungsraum für humanitäre Organisationen erheblich einschränken. Die Gesetze und Sanktionen zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung und Praktiken ihrer Umsetzung setzen die prinzipiengeleitete Hilfe¹ zunehmend unter Druck - mit der Konsequenz, dass Hilfsorganisationen Menschen in größter Not nicht mehr erreichen können. Gerade in Kriegs- und Konfliktgebieten droht daher, dass Hilfe aus politischen Gründen verwehrt wird.

Die Kooptierung von humanitärer Hilfe und Terrorismusbekämpfung birgt die Gefahr, dass humanitäre Organisationen nicht als neutral angesehen werden. Oftmals werden sie als parteiisch - wenn nicht sogar als Spione, die Informationen sammeln und an Regierungen weitergeben -

¹ Die Kernprinzipien der humanitären Hilfe sind die Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit.

wahrgenommen und geraten so ins Visier von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen und riskieren einen Vertrauensverlust der lokalen Bevölkerung.²

Da Hilfe oft in Gebieten geleistet wird, die unter *de facto* Kontrolle nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen stehen, die als terroristisch gelten, muss humanitären Organisationen ein Balanceakt zwischen Einhaltung (inter-)nationaler Normen der Terrorismusbekämpfung und der Ausführung ihres Mandats gelingen. Die Leidtragenden einer Einschränkung des humanitären Handlungsraums aufgrund restriktiver Gesetzgebung und der einhergehenden Kriminalisierung von Hilfeleistungen sind aber vor allem die notleidenden Menschen, die keinen Zugang zur humanitären Hilfe haben.

Auch wenn die Bekämpfung von terroristischen Akten ein legitimes Interesse von Staaten ist, müssen die vielschichtigen Maßnahmen in Einklang mit dem humanitären Völkerrecht und andere Rechtsregimen stehen und eine prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe ermöglichen. Dies bedarf nicht nur entsprechender Klauseln in der Gesetzgebung, sondern auch der Unterstützung durch Geber, die mit ihren an Sanktionsregimen und Anti-Terrorgesetzgebung orientierten Vertragsbedingungen humanitäre Akteure zunehmend unter Druck setzen.

Viele Ebenen, unübersichtliche Strukturen

Bestrebungen, die Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene voranzubringen, sind bereits seit den 1960er Jahren zu verzeichnen. Eine starke Verdichtung und weitere Ausbuchstabierung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ist verstärkt im Zuge des 11. September 2001 und dem sogenannten „War on Terror“ zu beobachten. Von Beginn an war die Debatte dabei von den Schwierigkeiten einer Konsensfindung über einer allgemein gültigen und geteilten Terrorismusdefinition geprägt und bis heute konnten sich die Mitgliedsstaaten der UN nicht auf eine umfassende Anti-Terror-Konvention³ und Definition von Terrorismus verständigen. Aber auch auf regionaler und nationalstaatlicher Ebene finden sich eine Vielzahl von Regelwerken und Maßnahmen, die für den Laien schwer zu durchdringen sind und bei denen selbst Experten teils den Überblick verlieren. Auch für humanitäre Organisationen ist es schwierig, bei dieser Vielschichtigkeit, Unübersichtlichkeit und sich stetig weiterentwickelnden Rechtslage den Überblick zu behalten und sich im Dickicht von Sanktionsregimen und Anti-Terrormaßnahmen ihrem Mandat gemäß zu verhalten und zu positionieren.

Die **internationale Ebene**, vor allem im Rahmen der UN, ist für die Terrorismusbekämpfung tonangebend. Die Rechtsgrundlage für UN-Maßnahmen und Sanktionen durch den UN-Sicherheitsrat findet sich in Kapitel VII der UN-Charta. Maßnahmen, die darunter beschlossen werden, sind für alle Mitgliedstaaten bindend.⁴ Zu solchen Maßnahmen zählen auch Sanktionen, die der UN-Sicherheitsrat verhängt. Bis heute hat der Sicherheitsrat 30 Sanktionsregime gegen Staaten und einzelne Gruppen wie ISIL, Al-Qaida und den Taliban verhängt, die der Terrorismusbekämpfung zuzuordnen sind.⁵ Zwei wichtige Sanktionsregime wurden mit den

² Pantuliano *et al.*, 2011, S. 8.

³ Die Bemühungen um eine umfassende *Convention on International Terrorism* auf Basis von UN General Assembly A/RES/51/210 (16 Januar 1997) befindet sich immer noch in Stillstand.

⁴ Charta der Vereinten Nationen, 1945, Kapitel VII, Artikel 39-51.

⁵ Siehe: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>, zuletzt abgerufen am 10.12.2019.

Resolutionen 1267 (1999)⁶ und 1373 (2001)⁷ geschaffen.⁸ Sie setzen bis heute den maßgeblichen Rahmen für die globale Terrorismusbekämpfung, u.a. da ihre Reichweite mit der Zeit ausgeweitet wurde.

Weiterhin entwickelte die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2006 die Globale Anti-Terror-Strategie,⁹ die eine Zusammenführung nationaler, regionaler und internationaler Bemühungen der Terrorismusbekämpfung vorsieht.¹⁰ Zur Umsetzung und Durchsetzung der gesetzlichen Regelwerke und Sanktionsregime wurden entsprechende Organe und Institutionen geschaffen, die die Terrorismusbekämpfung auch institutionell verankert.¹¹ Die multilaterale Zusammenarbeit findet aber auch im Rahmen des informellen Global Counterterrorism Forum, der Global Coalition against ISIL/Da'esh und der Financial Action Task Force (FATF) statt. Bei letzterem handelt es sich um eine zwischenstaatliche Körperschaft, die sich bemüht, Maßnahmen um Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und andere Bedrohungen der Integrität des internationalen Finanzsystems zu entwickeln und zu fördern.¹² Zur Einhaltung der vom FATF entwickelten Richtlinien haben beispielsweise Banken Maßnahmen unternommen, die es humanitären Organisationen nun erschwert oder sogar untersagt, in bestimmten Ländern Bankkontos zu eröffnen oder Geld zu überweisen.¹³

Gleichzeitig bildeten sich auf **regionaler Ebene** Maßnahmen und Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus heraus, die sich stark an der internationalen Ebene orientieren, sich aber durchaus selbstständig weiterentwickelten. So setzt die EU die Sanktionsliste des UN-Sicherheitsrats um, führt jedoch darüber hinaus auch eine eigene Liste.¹⁴ Im Jahr 2005 hat der Europäische Rat zudem die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung beschlossen, um eine gemeinsame Antwort auf

⁶ Sanktionsregelung 1267 gemäß Resolution 1267 (1999) zur Verabschiedung finanzieller Sanktionen an das Talibanregime im Irak und gemäß Resolution 1333 (2000) zur Verabschiedung finanzieller Sanktionen an Osama Bin Laden und assoziierte Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Unternehmenseinheiten. Derzeit ist das Auflistungsverfahren stark ausgebreitet in Bezug auf ISIL (Da'esh), Al-Qaida und assoziierte Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Unternehmenseinheiten und wird vom 1267-Komitee geführt (gemäß Resolutionen 1267 (1999), 1989 (2011) und 2253 (2015)). Die UN-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ein Reiseverbot, ein Waffenembargo und ein Einfrieren von Vermögenswerten durchzusetzen.

⁷ Sanktionsregelung 1373 gemäß Resolution 1373 (2001) fordert die Mitgliedstaaten auf, die Unterstützung des Terrorismus unter Strafe zu stellen, indem sie die Gelder derjenigen einfrieren, die verdächtigt werden, gelisteten Gruppen finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Zudem führen sie nationale Rechtsvorschriften ein, die die Unterstützung terroristischer Handlungen zu einer schwerwiegenden Straftat machen, die entsprechend sanktioniert wird (wodurch ein „dezentralisiertes“ Listensystem möglich wird). Ein Anti-Terror-Ausschuss wurde etabliert, um die Umsetzung der Resolution zu überwachen.

⁸ Siehe: <https://www.un.org/en/sc/1540/documents/Comparative%20Table.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.12.2019.

⁹ UN General Assembly, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, A/RES/60/288 (20. September 2006).

¹⁰ In Erfüllung der 2005 *World Summit* Zusage der UN General Assembly. Siehe *World Summit Outcome*, A/RES/60/1 (24. Oktober 2005) und die 2006 Empfehlungen des UN-Generalsekretärs A/60/825 (27. April 2006). Weitere UN-Abkommen und Sicherheitsratsresolutionen, die auf Terrorismusbekämpfung abzielen, sind u.a. die 1997 *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, die 1999 *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, die 2005 *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, die 2010 *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation* und die Resolutionen 1624 (2005), 2178 (2014) und 2462 (2019).

¹¹ So wurden das *Security Council Counter-Terrorism Committee (CTC)*, das *Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED)* und das *United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT)* ins Leben gerufen.

¹² Die FATF umfasst derzeit 37 Mitgliedsländer und zwei regionale Organisationen, die die wichtigsten Finanzzentren in allen Teilen der Welt vertreten.

¹³ Mackintosh und Duplat, 2013, S. 104-105.

¹⁴ UN-Sanktionsregime werden allerdings auf europäischer Ebene nicht von den Mitgliedstaaten selbst, sondern von der EU umgesetzt. Siehe: Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Zur Funktionsweise des Listungsverfahrens, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Ausarbeitung WD 11-3000-11/11, 2011. Einsehbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/414428/e86b7f9d816665d23845594fb339c037/WD-11-011-11-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.02.2020.

wahrgenommene terroristische Drohungen zu geben.¹⁵ Allerdings konnte sich auch hier nicht auf eine allgemeingültige Terrorismusdefinition verständigt werden.

Die Richtlinie 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017¹⁶ ist die jüngste Richtlinie, um den Rechtsrahmen der strafrechtlichen Einbettung der Anti-Terrorgesetzgebung auf EU-Ebene voranzutreiben und zu harmonisieren. Sie stellt die Finanzierung von Terrorismus, die einen zentralen Aspekt der Anti-Terrorismusstrategie der EU ausmacht, unter Strafe.¹⁷

Neben der EU befassen sich auch andere regionale Zusammenschlüsse mit Fragen der Terrorismusbekämpfung, wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Afrikanische Union (AU) und der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN). Die hier entstandenen Regelwerke verfügen zwar nur über einen regionalen Geltungsbereich. Für humanitäre Hilfsorganisationen, die in den entsprechenden Regionen operativ aktiv sind, stellt dies jedoch eine weitere Komplexität in der bereits sehr unüberschaubaren Gesetzeslage dar.

Die internationale und regionale Gesetzgebung findet wiederum Eingang in **nationales Recht und Strategien der jeweiligen Mitgliedsstaaten**, wobei die jeweiligen Auslegungen und Ausgestaltungen der Terrorbekämpfungsmaßnahmen sich teilweise erheblich voneinander unterscheiden. Zusätzlich entwickeln einzelne Länder eigene Maßnahmenkataloge und Gesetzgebungen. **Nationale Gesetzgebungen** können dabei eine weltweite Wirkung entfalten, wie beispielsweise ein US-amerikanisches Gesetz demzufolge Personen in den USA – unabhängig von ihrer Nationalität - bis zu 15 Jahren Haftstrafe droht, wenn sie einer Organisation, die als ausländische Terrororganisation gelistet ist, materielle Unterstützung gewähren.¹⁸

Auch Deutschland verfügt über nationale Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in die internationale Verpflichtungen Eingang finden. So verbietet die deutsche Verfassung die Unterstützung von Terrorismus und terroristischen Gruppen¹⁹ und im deutschen Strafrecht wird die Terrorismusfinanzierung im Rahmen des Geldwäschegesetzes unter Strafe gestellt.²⁰

¹⁵ Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>, zuletzt abgerufen am 16.12.2019. Die Anti-Terror-Strategie wurde in der Europäischen Sicherheitsagenda 2015-2020 bestätigt und um die Einrichtung des zu Europol gehörigen *European Counter Terrorism Centre* (ECTC) der 2016 *Global Strategy on Foreign and Security Policy* for the EU erweitert. Beide sollen die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern bei der Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Cyberkriminalität erleichtern. Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf, zuletzt abgerufen am 25.02.2020

¹⁶ Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133168>, zuletzt abgerufen am 16.12.2019.

¹⁷ Entsprechende Bestimmungen finden sich zudem in der Richtlinie 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sowie in der Richtlinie 2019/1153 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten. 2018 aktualisierte das Europäische Parlament die Anti-Geldwäsche-Richtlinie, um Lücken zu schließen. Die Änderungen treten 2020 in Kraft und betreffen vor allem Risiken im Zusammenhang mit virtuellen Währungen und anonymen Prepaid-Karten. Siehe: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/security/20180316STO99922/terrorismusbekampfung-massnahmen-der-eu-infografik>, zuletzt abgerufen am 10.12.2019, und Richtlinie (EU) 2019/1153 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019L1153>, zuletzt abgerufen am 10.01.2020.

¹⁸ Festgelegt in den United States Code 18 U.S.C. Sektionen 2339A und 2339B.

¹⁹ Siehe §§ 129a und 129b StGB.

²⁰ Das Strafrecht gilt in der Regel für im Inland begangene Handlungen sowie für im Ausland begangene Straftaten gegen deutsche Rechtsinteressen oder international geschützte Rechtsinteressen. Die Straftat der Unterstützung einer designierten terroristischen Organisation kann auch in Deutschland verfolgt werden, wenn es im Hoheitsgebiet der

Während einige Staaten, wie beispielsweise Großbritannien oder die USA, eigene Listen führen, erstellt Deutschland allerdings keine eigene amtliche Liste, auf denen Terrorverdächtige oder terroristische Organisationen geführt werden.²¹

Das Zusammenwirken und die gegenseitige Beeinflussung von internationaler, regionaler und nationaler Gesetzgebung und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung führen zu einer hohen Komplexität und Vielschichtigkeit der geltenden Bestimmungen. Dass die verschiedenen Regelwerke sich in wesentlichen Punkten voneinander unterscheiden, wie beispielsweise bei der Festlegung, was bereits als Unterstützung von Terrorismus und als terroristisch geltende Organisationen zählt, verstärkt die Unübersichtlichkeit bestehender Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und führen zu einer starken Verunsicherung bei humanitären Organisationen, die sich mitunter strafbar machen können.²²

Einschränkung des Humanitären Raums

Die vielschichtigen Sanktionsregime und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wirken sich in der Praxis erheblich auf die humanitäre Hilfe aus. Sie beschränken den Raum für eine prinzipiengelernte Hilfe, behindern die Arbeit von humanitären Organisationen und kriminalisieren diese sogar. Da humanitäre Hilfe oft in Gebieten geleistet wird, die von nicht-staatlichen bewaffnete Gruppen kontrolliert werden, müssen humanitäre Organisationen mit diesen um Zugang verhandeln oder in anderer Weise mit ihnen kooperieren. Viele dieser Gruppen sind als terroristische Organisationen gelistet. Dies hat zur Folge, dass Interaktionen mit ihnen sanktioniert oder im Rahmen von Anti-Terrorgesetzgebung strafrechtlich verfolgt werden können. Dass dies nicht nur in der Theorie so ist, zeigen mehrere Beispiele angeklagter Organisationen oder deren Mitarbeitenden, etwa World Vision in Gaza,²³ Oxfam in den palästinensischen Autonomiegebieten²⁴ oder Norwegian Peoples Aid.²⁵ Die damit einhergehende Defamierung der Organisationen hat auch Spendeneinbußen und eine Stigmatisierung zur Folge, was die zukünftige Arbeit von humanitären Organisationen gefährdet.

Zudem haben Geldwäschegesetze und Maßnahmen zur Unterbindung der Terrorismusfinanzierung zu einer risikoaversen Finanzpolitik von Banken geführt. Wie oben bereits erwähnt, hat die Angst vor strafrechtlicher Verfolgung dazu beigetragen, dass Organisationen in bestimmten Ländern keine Kontos mehr einrichten, bzw. keine Transaktionen in diese Länder vornehmen können – auch als *de-risking* bekannt. Dass dadurch humanitäre Organisationen gezwungen sind, persönlich hohe Beträge in die Einsatzgebiete zu transportieren,

EU oder mit Zustimmung des Bundesministeriums der Justiz erfolgt, wenn der Täter oder die Opfer deutsche Staatsangehörige sind oder wenn der Täter oder das Opfer sich auf deutschem Staatsgebiet befindet. Die Richtlinie (*Act on the Improvement of the Suppression of Money Laundering and Combatting the Financing of Terrorism*) bezieht sich allerdings nur auf spezifische gelistete Entitäten wie Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, Versicherungsunternehmen, Rechtsanwälte und Personen, die mit Handelsgütern handeln. Humanitäre Akteure werden nicht gelistet und damit von dem Gesetz ausgenommen. Siehe hierzu:

https://www.unocha.org/sites/unocha/files/CounterTerrorism_Study_Full_Report.pdf, zuletzt abgerufen am 04.12.2019.

²¹ Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Zur Funktionsweise des Listungsverfahrens, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Ausarbeitung WD 11-3000-11/11, 2011. Einsehbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/414428/e86b7f9d816665d23845594fb339c037/WD-11-011-11-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.02.2020.

²² Dies liegt vor allem an dem politischen Charakter des Begriffs Terrorismus und die unterschiedlichen Erklärungen, wie dieses Konzept definiert werden soll. Humanitäre Organisationen wie das IKRK sprechen daher von nicht-staatlichen (Gewalt)Akteuren. Obgleich das humanitäre Völkerrecht keine Terrorismusdefinition als solche beinhaltet, verbietet es terroristische Akte; siehe: 1949 Genfer Konvention IV, Artikel 33(1); 1977 Zusatzprotokoll I, Artikel 51(2); und 1977 Zusatzprotokoll II, Artikel 4(2)(d)).

²³ Parker, 2016.

²⁴ Parker, 2019b.

²⁵ NPA, 2018.

setzt diese einem erhöhten Sicherheitsrisiko aus. Zusätzlich hat dies eine Verzögerung in der Projektimplementierung sowie erhöhte Transaktionskosten zur Folge.

Die zunehmende Forderung von Gebern, nicht nur Partnerorganisationen vor Ort, Vertragspartner, Zulieferer sondern sogar die Hilfeempfänger*innen einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, verstößt dabei gegen die humanitären Prinzipien von Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Bei dem sogenannten *partner* oder *beneficiary vetting system* müssen Hilfsorganisationen sicherstellen, dass keine ihrer Partner bzw. Hilfeempfänger*innen auf einer EU- oder UN-Sanktionsliste steht oder mit terroristisch eingestuften Gruppen in Verbindung gebracht werden kann. Während die Überprüfung von Partnern gang und gäbe ist und zum standardisierten Vorgehen von Hilfsorganisationen gehört, ist das Screening von Hilfeempfängern nicht nur praktisch schwer umsetzbar, sondern vor allem im Sinne einer prinzipiengeliteten Hilfe höchst problematisch. Vielen Organisationen ziehen hier eine Rote Linie, da *beneficiary vetting* zu einer Verzögerung der humanitären Hilfe führt, gegen Datenschutzrichtlinien verstößt und den humanitären Prinzipien widerspricht.²⁶

Erschwerend kommt hinzu, dass verschiedene Listen existieren. So ist beispielsweise die Hamas in den USA und der EU als terroristische Gruppe gelistet, nicht aber in der entsprechenden UN-Liste. Dabei ist der Prozess der Aufnahme einer Gruppe in die Listen, sowie die Möglichkeiten der Streichung von der Liste intransparent. Seit 2011 gibt es allerdings bei Sanktionsregimen die Möglichkeit der Überprüfung, um gegebenenfalls die Entfernung gelisteter Personen oder Gruppen durch die Ombudsperson zu veranlassen.²⁷

Auch die Auslegung, was als Unterstützung von als Terroristen designierte Gruppen gilt, unterscheidet sich je nach Gesetzgebung auf internationalen, regionalen und inländischen Ebenen. Die USA wenden eine sehr weite Definition von materieller und finanzieller Unterstützung von als terroristisch geltender Gruppen an. So hat auch der Supreme Court in einem Fall²⁸ festgelegt, dass bereits das Durchführen von Trainings oder andere Dienstleistungen als materielle Unterstützung gilt und somit strafrechtlich verfolgt werden kann. In anderen Fällen wird die Unterstützung von terroristischen Gruppen kriminalisiert aber nicht weiter definiert, wie beispielsweise in der australischen Gesetzgebung. Unterschiedlich bewertet wird, inwieweit die Unterstützung wissentlich erfolgt ist, also inwiefern eine Absicht unterstellt werden kann.

Die Arbeit von humanitären Organisationen wird darüber hinaus durch bürokratische Hürden, eine erschwerte Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, Reiseverbote sowie durch hohe bürokratische Auflagen bei der Einführung von Materialien und Hilfsgütern verzögert und erschwert. Dabei betrifft ein zu allgemeines oder absolutes Verbot der materiellen und finanziellen Unterstützung von als terroristisch gelisteten oder mit ihnen verbundenen Personen (zu denen nahe oder entfernte Verwandte gehören könnten, auch wenn sie überhaupt nicht an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind) auch lebensnotwendige Hilfsgüter für betroffene Bevölkerungsgruppen.

Da die Regelwerke einerseits schwer überschaubar sind und sich stetig weiterentwickeln, den Organisationen es andererseits an entsprechender (Rechts-)Expertise und Kapazitäten fehlt, die umfangreichen und sich ändernden Anforderungen im Blick zu behalten und operativ umzusetzen, kommt eine allgemeine Verunsicherung hinzu. Es ist oftmals unklar, welche

²⁶ Siehe: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/nrc-risk-management-toolkit-2015.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.12.2019.

²⁷ Siehe UN Security Council, *Resolution 1989 (2011)* [on expansion of the mandate of the Ombudsperson established by the resolution 1267 (1999) and the establishment of a new Al-Qaida sanctions list], S/RES/1989 (17 Juni 2011).

²⁸ *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. (2010), Nos 08-1498 und 09-89, 21 Juni 2010.

Handlungen noch legitim sind oder welche schon gegen Anti-Terrorgesetzgebung verstoßen. Dies hat zur Folge, dass Organisationen sich aus Angst stärker einschränken, als rechtlich nötig – und so der sogenannte *chilling effect* eintritt.

Mehr noch betroffen als die großen internationalen Organisationen sind die kleineren internationalen oder nationalen humanitären Akteure aus dem Globalen Süden, die unter einer Risikoübertragung (sog. *flow-down clauses*) leiden, bei der Geber sämtliche Risiken auf ihre Zuwendungsempfänger, meist Nord-NGOs, übertragen, die dieses ihrerseits an implementierende Organisationen und lokale Mitarbeitende weitergeben.²⁹ Doch am Ende sind die wirklich Leidtragenden die betroffene Bevölkerungsgruppen, die die humanitäre Hilfe schwieriger oder nicht mehr erreicht. In einigen von humanitären Notsituationen betroffenen Gebieten, wie Gaza, hat die Anti-Terrorismusgesetzgebung die humanitäre Hilfe bereits hochgradig eingeschränkt oder negative Folgen nach sich gezogen.³⁰ Es wird zum Beispiel angenommen, dass die Beschränkung durch Anti-Terrorismusgesetze in den USA und Großbritannien dazu beigetragen hat, dass Menschen während der großen Hungersnot in von der islamistischen Miliz al-Shabaab kontrollierten Regionen in Somalia 2011 nicht versorgt werden konnten. Die Hungersnot hatte den Tod von 250.000 Menschen zur Folge.³¹

All dies führt dazu, dass der Handlungsspielraum für humanitäre Organisationen stark eingeschränkt, der Zugang zur notleidenden Bevölkerung zunehmend behindert und eine Wahrung der humanitären Prinzipien immer schwieriger wird.

Abhilfe schaffen können humanitäre Ausnahmen, wie sie beispielsweise in der Richtlinie 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 vorgesehen sind. Diese enthält in Paragraph 38 eine Ausnahme für humanitäre Organisationen und wird daher oftmals als gutes Beispiel für die weitere Ausgestaltung von Sanktionsregimen und Anti-Terrorgesetzgebung angeführt. Diese Klausel lautet:

Die Erbringung humanitärer Tätigkeiten durch unparteiische humanitäre Organisationen, die nach dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts, anerkannt sind, fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie; hierbei ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Rechnung zu tragen.³²

Die Notwendigkeit von humanitären Ausnahmen, um Sanktionsregime effektiver zu gestalten und negative Auswirkungen zu mindern, wurde auch vom Sicherheitsrat und einzelnen Mitgliedsstaaten anerkannt und Versuche zur Überprüfung und Reform von Sanktionsregimen unternommen.³³ Jüngste UN Sicherheitsratsresolutionen, wie beispielsweise Resolution 2374 (2017) zu Mali³⁴, Resolution 2462 (2019) oder 2482 (2019), enthalten Paragraphen zu humanitären Ausnahmen.³⁵ Neu ist bei letzteren, dass diese explizit darauf verweisen, dass die

²⁹ Stoddard *et al.*, 2019.

³⁰ Debarre, 2019b, S. 205.

³¹ Blog-Beitrag von Christine Meissler (Brot für die Welt): „Shrinking Space in Konfliktgebieten“, 17. Juli 2019, <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/shrinking-space-konfliktgebieten>, zuletzt abgerufen am 10.01.2020. Siehe auch Burke, 2017.

³² Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133168>, zuletzt abgerufen am 16.12.2019.

³³ Siehe: http://hs.umt.edu/mun/documents/topicGuides/NY2018_BGG_SC-Sec2-Sanction_Reg_Exc.pdf, zuletzt abgerufen am 7.2.2020.

³⁴ Siehe Paragraph 2 und 5 der UN Resolution 2374, S/RES/2374 (5 September 2017).

³⁵ Paragraph 24 der UN Resolution 2462, S/RES/2462 (28 März 2019): „*Urges States, when designing and applying measures to counter the financing of terrorism, to take into account the potential effect of those measures on exclusively*

Sanktionsregime in ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in Einklang mit dem humanitären Völkerrecht erfolgen sollen und die möglichen negativen Folgen für humanitäre Aktivitäten zu berücksichtigen sind.³⁶ Solche Ausnahmen ermöglichen den humanitären Organisationen den Zugang zu der betroffenen Bevölkerung und somit, trotz der geltenden Sanktionen, lebensrettende Hilfe zu leisten. Dabei muss zwischen individuellen und standardisierten Ausnahmen unterschieden werden. Standardisierte Ausnahmen, die für den gesamten Sektor³⁷ gelten, sind den individuellen Ausnahmen, die von Fall zu Fall vergeben werden und daher einen großen bürokratischen Aufwand und Verzögerungen nach sich ziehen, vorzuziehen.

Neueste Gesetzesentwürfe in Großbritannien und den Niederlanden geben jedoch Grund zur Besorgnis einer fortsetzenden Beschränkung des humanitären Raums. In einem Gesetzesentwurf der britischen Regierung wurden bestimmte Gebiete zu ‚no-go areas‘ deklariert. Individuen, die in diese Zonen reisen, können dann unter dem Vorwurf designierte terroristische Organisationen zu unterstützen, angeklagt werden.³⁸ Aufgrund gemeinsamer Advocacybemühungen von britischen NGOs enthält das Gesetz nun seit Anfang 2019 eine Ausnahme für unabhängige humanitäre Hilfe.³⁹ Allerdings diskutiert die niederländische Regierung aktuell einen im Wortlaut gleichartigen Gesetzesentwurf ohne humanitäre Ausnahme, der bereits durch das Parlament angenommen ist und aktuell durch die Erste Kammer der Generalstaaten untersucht wird.

Empfehlungen für Deutsche Geber: Erhaltung und Verteidigung des humanitären Raums

In Beachtung der nationalen und internationalen Gesetze und Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus haben auch deutsche Geber Klauseln in ihre Finanzierungsvereinbarungen und -verfahren eingebaut. In den einzelnen Bestimmungen unterscheiden sich die Geber allerdings teilweise erheblich.⁴⁰ In ihren Finanzierungsvereinbarungen können Geber sehr einschneidende Vorgaben bezüglich der Einhaltung von Anti-Terrorgesetzgebung fordern, was diese zunehmend auch tun. Humanitäre Organisationen sind an die Anti-Terror-Bestimmungen, die in den Verträgen mit deutschen Gebern wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Auswärtigen Amt (AA) oder der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) festgelegt sind, gebunden.

Wichtiges Instrument zur Gewährung von Nothilfe sind humanitäre Ausnahmen in den Gesetzgebungen, Sanktionsregimen und Verträgen mit Gebern. Allerdings stellen entsprechende Klauseln bislang keine klaren Kriterien für Ausnahmen auf, sondern dienen eher als Ermessensgrundlage in einzelnen Fällen. Um eine humanitäre Ausnahme zu erhalten, müssen humanitäre Organisationen unter Umständen Monate warten, um kritische lebensrettende Hilfe leisten zu können. Standardisierte Ausnahmen sollten daher Eingang in die entsprechenden Regelwerke und in die Praxis finden.

humanitarian activities, including medical activities, that are carried out by impartial humanitarian actors in a manner consistent with international humanitarian law.”

³⁶ McKeever, 2020, S. 63.

³⁷ Hier stellt sich die Frage, welche Organisationen zum Sektor gezählt werden. Dies kann sich beispielsweise auf UN Akteure und humanitäre Organisationen, die einen Beobachterstatus bei der Generalversammlung der UN innehaben, beschränken, siehe: http://hs.umd.edu/mun/documents/topicGuides/NY2018_BGG_SC-Sec2-Sanction_Reg_Exc.pdf, zuletzt abgerufen am 7.2.2020.

³⁸ Metcalfe *et al.*, 2015.

³⁹ United Kingdom’s Counter-Terrorism and Border Security Act 2019, Chapter 1, Section 4, Subsection 5(a).

⁴⁰ Deutschland führt keine eigene Liste. Wie andere EU-Mitgliedstaaten ist auch Deutschland an die EU-Vorschriften zur Umsetzung der Listen der Resolution 1267 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der Liste gemäß Resolution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gebunden. Auf diese Weise werden Sanktionen gegen Personen und Organisationen auf diesen Listen verhängt. Die Strafe für Verstöße gegen das Sanktionsregime beträgt maximal fünf Jahre Gefängnis, eine geringere Strafe von maximal drei Jahren Gefängnis oder eine Geldstrafe. Siehe Mackintosh und Duplat, 2013, S. 30.

Um den Raum für eine prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe zu schützen und den Zugang zu der notleidenden Bevölkerung zu wahren, bedarf es auch einer besseren Ausbalancierung von Sicherheitsinteressen und humanitären Verpflichtungen. Eine gemeinsame Strategie von humanitären Akteuren, um auf die Auswirkungen von Anti-Terrormaßnahmen auf die humanitäre Hilfe aufmerksam zu machen, Rote Linien zu entwickeln und diese auch mit Gebern auszuhandeln ist dabei ebenso erforderlich wie eine Sensibilität und entsprechende Positionierung von Gebern und Regierungen. Dass es erfolgreich sein kann, an einem Strang zu ziehen und sich gegen die Begrenzung des humanitären Raums zu wehren, zeigt auch folgendes Beispiel: als Kenia im UN-Sicherheitsrat den Vorschlag eingebracht hatte, Al-Schabaab in Somalia als designierte Terrorgruppe⁴¹ zu listen (unter Resolution 1267), konnten durch gemeinsame Bemühungen von humanitären Organisationen die Resolution durch ein Veto von sechs Staaten blockiert werden.⁴²

Deutschland als bedeutender humanitärer Akteur sollte sich daher sowohl auf EU-Ebene als auch international dafür einsetzen, die geltenden Sanktionsregime aus humanitärer Perspektive zu überdenken und die Aufnahme humanitärer Ausnahmeklauseln zu prüfen. Hier müssen auch die Zuständigkeiten innerhalb Deutschlands klar benannt und transparent gemacht werden, damit humanitäre Organisationen wissen, an wen sie sich im Bedarfsfall wenden können. Auch die Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der Einhaltung von Sanktionen sollten den Transfer von Finanzmitteln an humanitäre Hilfsorganisationen vor Ort nicht behindern. Hier ist politische Unterstützung bei der Anwendung und für die Gewährung humanitärer Ausnahmeregelungen notwendig.

Nicht zuletzt ist eine für alle Seiten sichtbare humanitäre Positionierung und differenziertes Vorgehen vonnöten, um in Gebieten, die von terroristisch eingestuften Organisationen verwaltet und kontrolliert werden, Menschen in Not weiterhin zu erreichen und den Schutz der humanitären Helfer*innen zu gewährleisten. Mit dem humanitären *Call for Action*,⁴³ den Deutschland und Frankreich am 1. April 2019 anlässlich ihres Zwillingsvorsitzes im Sicherheitsrat in New York angekündigt hatten, wurde ein wichtiger erster Schritt unternommen, diese Themen international sichtbar zu machen. Der *Call for Action* zielt unter anderem darauf, die Mitgliedstaaten der UN für eine effektivere und stärkere Umsetzung des internationalen Völkerrechts und Schutz von humanitären Helfern zu mobilisieren. Der deutsche Außenminister Heiko Maas hatte im April 2019 in einem Statement im UN-Sicherheitsrat den Schutz des humanitären Raumes gefordert.⁴⁴ Dies bedarf auch der Berücksichtigung humanitärer Grundsätze bei der Erarbeitung von Sanktionen und Anti-Terrorgesetzen.

Bislang mangelt es noch an einer systematischen Berücksichtigung in der nationalen Umsetzung von internationalen oder regionalen Gesetzen. Von Deutschland erfordert dies ein kontinuierliches Engagements in entsprechenden Foren, wie dem UN-Sicherheitsrat oder im Rahmen des Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats von November 2020 bis Mai 2021. Aber auch auf nationaler Ebene kann die Bundesregierung positiv auf ihre Durchführungsorganisationen wirken und den Raum für eine prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe schützen.

⁴¹ Al-Shaabaab wird bereits in anderen Resolutionen als Terrorgruppe gelistet, die jedoch über humanitäre Ausnahmen verfügen.

⁴² Debarre, 2019a.

⁴³ Siehe https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian_call_for_action.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2019.

⁴⁴ Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-security-council-humanitarian-space/2206124>, zuletzt abgerufen am 19.12.2019.

Um das Thema noch stärker in den Fokus zu rücken und geeignete Gegenmaßnahmen zu entwickeln sind aber auch Hilfsorganisationen gefragt. Letztere sind in der Pflicht durch einen offenen Austausch das Ausmaß der Einschränkungen durch Anti-Terrorgesetzgebung und Sanktionsregime auf ihre alltägliche Arbeit sichtbar zu machen. Dies bedarf einerseits einen transparenten Austausch untereinander sowie eine gemeinsame Strategieentwicklung. Andererseits sollten sie den Austausch mit der Geberseite suchen. Hierzu ist auch ein entsprechendes Verhalten auf Geberseite erforderlich – denn die Hilfsorganisationen stehen vor dem Dilemma, die Probleme benennen zu müssen und gleichzeitig stets Auswirkungen auf das eigene Funding zu fürchten. Ein offener Austausch sollte daher nicht dazu führen, dass Hilfsorganisationen unter Generalverdacht geraten und sich eine offene Darlegung der Dilemmata negativ auf finanzielle Zuwendungen auswirkt. Dies hätte zur Folge, dass der Austausch im Keim zu ersticken droht und die Problematik nicht angegangen wird.

Bibliographie

- ACF und Concordia University. 2018. „Counter-Terrorism Policy and Practice Review Report“. <https://knowledgeagainsthunger.org/wp-content/uploads/2019/08/COTER-Final-Report--Design.pdf>.
- Debarre, Alice. 2019a. „Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes“, IPI Issue Brief, Juni 2019. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf.
- Debarre, Alice. 2019b. „Countering Terrorism and Violent Extremism: The Risks for Humanitarian Action“, in Alain Tschudin, Craig Moffat, Stephen Buchanan-Clarke, Susan Russell & Lloyd Coutts (Eds.), *Extremisms in Africa Vol. 2*. Bryanston, SA: Tracey McDonald Publishers.
- Mackintosh, Kate und Patrick Duplat. 2013. *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*. Independent Study commissioned by the United Nations for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).
- McKeever, David. 2020. "International Humanitarian Law and Counter-Terrorism: Fundamental Values, Conflicting Obligations", *International and Comparative Law Quarterly*, 69(1): 43-78.
- Metcalfe-Hough, Victoria, Tom Keatinge, und Sara Pantuliano. 2015. „UK Humanitarian Aid in the Age of Counter-Terrorism: Perceptions and Reality“. HPG Working Paper. London: Humanitarian Policy Group. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9479.pdf>.
- NPA. 2018. „Norwegian People’s Aid reaches a settlement with the U.S. government“. Folkehjelp. 2018. <https://www.npaid.org/News/News-archive/2018/Norwegian-People-s-Aid-reaches-a-settlement-with-the-U.S.-government>.
- NRC. 2015. „Risk Management Toolkit in Relation to Counterterrorism Measures“. Geneva: NRC. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/nrc-risk-management-toolkit-2015.pdf>.
- . 2018. „Principles Under Pressure“. Geneva: NRC. https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf.
- Pantuliano, Sara, Kate Mackintosh, und Samir Elhawary. 2011. „Counter-Terrorism and Humanitarian Action“, HPG Policy Brief, HPG Policy Brief (43): 12.
- Parker, Ben. 2016. „World Vision ‚Humanitarian Hero‘ Accused of Funneling Millions to Hamas“. *The New Humanitarian*. 4. August 2016. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2016/08/04/world-vision-humanitarian-hero-accused-funneling-millions-hamas>.
- . 2019a. „UK Keeps Limits on Cash Aid in Syria over Counter-Terror Fears“. *The New Humanitarian*. 16. Mai 2019. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/16/uk-keeps-limits-cash-aid-syria-over-counter-terror-fears>.
- . 2019b. „Oxfam Faces \$160 Million Legal Threat over Palestine Aid Project“. *The New Humanitarian*. 12. September 2019. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/09/12/NGO-counter-terrorism-Gaza-Palestine-oxfam-lawsuit>.

Stoddard, Abby, Monica Czwarno, und Lindsey Hamsik. 2019. „NGOs & Risk. Managing Uncertainty in Local-International Partnerships“. InterAction. <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/03/Risk-Global-Study.pdf>.