

## **Paradigmenwechsel im internationalen Sanktionsrecht? – Die humanitäre Ausnahmeregelung in UN-Resolution 2664 (2022) und ihre Auswirkung auf das Sanktionsrecht der UN, EU und Deutschlands**

### **Zusammenfassung**

Der Aufsatz thematisiert humanitäre Ausnahmeregelungen im internationalen Sanktionsrecht. Zunächst wird das Spannungsverhältnis zwischen Sanktionsregimen und humanitärer Hilfe nachgezeichnet und das Instrument der humanitären Ausnahmeregelung als Lösungsmöglichkeit skizziert. Daraufhin wird die Entwicklung humanitärer Ausnahmeregelungen auf UN-Ebene dargestellt. Ein besonderer Fokus wird hierbei auf die Verabschiedung der Resolution 2664 (2022) des UN-Sicherheitsrates gelegt. Die Resolution etabliert eine dauerhafte und standardisierte humanitäre Ausnahmeregelung, gültig für alle sich bereits in Kraft befindenden sowie zukünftigen Finanzsanktionen der UN. Der Inhalt dieser als „Meilenstein“ und „Paradigmenwechsel“ betitelten Resolution wird dargestellt und die Auswirkungen der Resolution auf das Sanktionsrecht der UN, EU und Deutschlands beleuchtet. Der Autor kommt zum Ergebnis, dass die Auswirkungen der Resolution zu einem Paradigmenwechsel im Sanktionsrecht der UN führen, die EU die gesetzten Akzente aufgreift, jedoch nicht vollständig in das eigene Sanktionsrecht umsetzt und die Auswirkungen auf das Sanktionsrecht Deutschlands noch nicht erkennbar sind. Diese in Teilen festgestellte positive Entwicklung im internationalen Sanktionsrecht auf den einzelnen Ebenen übersetzt sich jedoch nicht automatisch in eine Auflösung des Spannungsverhältnisses vor Ort, wie eine Fallstudie aufzeigt, die das Zusammenwirken der Sanktionsregime auf den verschiedenen Ebenen anhand eines Beispiels aus der Praxis beleuchtet. Die Analyse zeigt auf, dass so lange humanitäre Ausnahmeregelungen nicht von allen Sanktionsurhebern einheitlich umgesetzt werden, Verbesserungen des Sanktionsrechts auf einer Ebene in der Praxis nicht wirksam durchgreifen.

### **Abstract**

The article explores humanitarian exemptions in international sanctions law. First, the tense dynamic between sanction regimes and humanitarian aid is outlined and the instrument of humanitarian exemptions delineated as a possible solution. This is followed by a description of the development of the use of humanitarian exemptions at the UN level. A particular focus is placed on the adoption of UN Security Council Resolution 2664 (2022). The resolution establishes a standardized and standing humanitarian exemption, applicable to all existing and future asset freeze measures

---

\* Thomas Siurkus ist am Institut für Öffentliches Recht der Goethe-Universität Frankfurt am Main beschäftigt. Für wichtige Hinweise danke ich Herrn Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann sowie Herrn Prof. Dr. Stefan Kadelbach.

imposed by UN sanction regimes. The content of this resolution, dubbed a "milestone" and a "paradigm shift", is presented and the implications of the resolution for the sanctions law of the UN, EU, and Germany are discussed. The author reaches the conclusion that the effects of the resolution led to a paradigm shift in UN sanctions law. Furthermore, he observes that the EU has taken up the emphasis set out by the UN but is not fully implementing this approach in its own sanctions law, and that the effects on the sanctions law of Germany are not yet apparent. The author however points out that these positive developments in international sanctions law at the individual levels do not automatically translate into an improvement of the situation of humanitarian aid on the ground. This is highlighted by applying the findings in a case study which makes the effects that the sanction regimes at the different levels have in conjunction on humanitarian aid visible. The analysis shows that as long as humanitarian exemptions are not implemented uniformly by all authorities, improvements on one level do not suffice to effectively take hold in practice.

## Résumé

L'article explore les exemptions humanitaires dans le droit des sanctions internationales. Tout d'abord, la dynamique tendue entre les régimes de sanctions et l'aide humanitaire est décrite et l'instrument des exemptions humanitaires est défini comme une solution possible. Cette étude est suivie d'une description de l'évolution de l'utilisation des exemptions humanitaires au niveau de l'ONU. L'accent est mis sur l'adoption de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations unies. Cette résolution établit une exemption humanitaire standardisée et permanente, applicable à toutes les mesures existantes et futures de gel des avoirs imposées par les régimes de sanctions de l'ONU. Le contenu de cette résolution, qualifiée de "jalon" et de "changement de paradigme", est présenté et les implications de la résolution pour le droit des sanctions de l'ONU, de l'UE et de l'Allemagne sont discutées. L'auteur arrive à la conclusion que les effets de la résolution ont conduit à un changement de paradigme dans le droit des sanctions de l'ONU. En outre, il observe que l'UE a repris l'accent mis par l'ONU, mais qu'elle ne met pas pleinement en œuvre cette approche dans son propre droit des sanctions, et que les effets sur le droit des sanctions de l'Allemagne ne sont pas encore apparents. L'auteur souligne toutefois que ces développements positifs dans le droit international des sanctions au niveau individuel ne se traduisent pas automatiquement par une amélioration de la situation de l'aide humanitaire sur le terrain. L'application des résultats à une étude de cas permet de mettre en évidence les effets que les régimes de sanctions aux différents niveaux ont conjointement sur l'aide humanitaire. L'analyse montre que tant que les exemptions humanitaires ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme par toutes les autorités, les améliorations à un niveau ne suffisent pas à s'imposer dans la pratique.

Laut Schätzungen des Amts der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) werden im Jahr 2023 weltweit 339 Millionen Menschen und somit 65 Millionen Menschen mehr als im letzten Jahr auf Hilfslieferungen der

Vereinten Nationen (UN) angewiesen sein.<sup>1</sup> Viele dieser Menschen leben in Ländern wie Afghanistan, Syrien und Sudan, die von Sanktionsregimen der UN betroffen sind.<sup>2</sup> Neun der zehn größten zurzeit laufenden Hilfsmissionen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (ICRC) agieren in Kontexten, in denen UN-Sanktionsregime Anwendung finden.<sup>3</sup> Gleichzeitig schrumpfen die Räume für humanitäre Hilfe immer weiter aufgrund strenger Sanktionsregelungen, die eine abschreckende Wirkung auf Akteure der humanitären Hilfe und der Privatwirtschaft erzeugen.<sup>4</sup> Diese Kombination bezeichnete die stellvertretende UN-Generalsekretärin Amina Mohammed 2021 in einer Sitzung des UN-Sicherheitsrates (UNSC) als „Hurrikan humanitärer Krisen“.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund verabschiedete der UNSC am 9. Dezember 2022 Resolution 2644 (2022) (Im Folgenden: Resolution 2664), die von Beobachtern als „Meilenstein“<sup>6</sup> sowie „großer Schritt in die richtige Richtung“<sup>7</sup> bezeichnet wurde. Die Resolution wurde von den USA und Irland eingebracht, von 53 Mitgliedstaaten unterstützt<sup>8</sup> und mit Zustimmung von 14 Mitgliedern des UNSC unter Enthaltung Indiens verabschiedet. Sie schafft eine dauerhafte und standardisierte humanitäre Ausnahmeregelung, gültig für alle bereits in Kraft befindlichen sowie zukünftigen Finanzsanktionen der UN.<sup>9</sup>

Mit der Verabschiedung der Resolution nimmt der UNSC grundsätzlich Stellung in der Debatte um das Spannungsverhältnis zwischen der Etablierung von Sanktionsregimen zur Wahrung der internationalen Sicherheit auf der einen Seite und der Gewährleistung humanitärer Hilfe auf der anderen Seite. Vollzieht der UNSC mit Resolution 2664 in dieser Frage einen „Paradigmenwechsel“,<sup>10</sup> wie es der irische Außenminister beschreibt?

1 OCHA. 1.12.2022. UN launches record 51.5 billion humanitarian appeal for 2023. <https://www.unocha.org/news/un-launches-record-515-billion-humanitarian-appeal-2023>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

2 Siehe <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information> für einen Überblick der 15 zurzeit aktiven UN-Sanktionsregime.

3 *Crystal*. 20.03.2023. Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption is a Massive Win but Needs more Support. <https://carnegieendowment.org/2023/03/20/landmark-un-humanitarian-sanctions-exemption-is-massive-win-but-needs-more-support-pub-89311>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

4 *Debarre*. 2019. Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action. International Peace Institute, S. 5.

5 UNSC, Protocol of meeting 8822, 16.07.2021, S/PV.8822, S. 2

6 *Crystal* (Fn. 3).

7 *Chowdhury Fink / Sarfati*. 16.12.2022. Milestone in the Security Council: What the New Humanitarian "Carve-out" means for UN Sanctions Regimes. <https://theglobalobservatory.org/2022/12/new-humanitarian-carve-out-un-sanctions-regimes/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

8 UNSC Draft Resolution [on humanitarian exemptions to asset freeze measures imposed by UN sanctions regimes], S/2022/925.

9 UNSCR 2664 (2022), adopted by the UNSC at its 9214th meeting, 9.12.2022, S/RES/2664 (2022), OP. 1.

10 *United Nations Regional Information Centre*. 2.05.2023. Ireland on Security Council: "Multilateralism central to Irish foreign policy." <https://unric.org/en/ireland-on-security-council-multilateralism-central-to-irish-foreign-policy/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

Dieser Frage möchte der Artikel nachgehen. In einem ersten Teil soll zunächst das Spannungsverhältnis zwischen Sanktionsregimen und humanitärer Hilfe nachgezeichnet und das Instrument der humanitären Ausnahmeregelung als Lösungsmöglichkeit skizziert sowie dessen Entwicklung dargestellt werden. In einem zweiten Teil soll Resolution 2664 in den Kontext dieser Entwicklung eingeordnet werden und die Auswirkungen der Resolution auf das Sanktionsrecht der UN, Europäischen Union (EU) und Deutschlands im Einzelnen und im Anschluss in einer Gesamtschau anhand eines Beispiels aus der Praxis beleuchtet werden. Handelt es sich bei der Verabschiedung der Resolution 2664 um einen Paradigmenwechsel, der den „Hurrikan humanitärer Krisen“ abschwächen kann?

## A. Sanktionen und humanitäre Hilfe im Spannungsverhältnis

Zunächst stellt sich die Frage, um was es sich bei Sanktionen und humanitärer Hilfe handelt und in welchem Verhältnis beide Konzepte zueinanderstehen.

### I. Was sind Sanktionen?

Der Begriff der Sanktion ist kein Rechtsbegriff. Er taucht kein einziges Mal in der Charta der Vereinten Nationen (UNC) auf und wird kontrovers diskutiert.<sup>11</sup> Versucht man sich dem grundlegenden Mechanismus zu nähern, kann man unter Sanktionen ökonomische – und somit nicht-militärische – Maßnahmen verstehen, die eingesetzt werden, um Missfallen über das Verhalten einer Instanz auszudrücken und diese zum Überdenken ihrer Praxis zu bewegen.<sup>12</sup> Sanktionen dienen folglich nicht als Strafmaßnahmen, sondern vielmehr als Steuerungsmittel und zu Präventionszwecken.<sup>13</sup> Abzugrenzen ist der Begriff der Sanktion von dem der Gegenmaßnahme. Diese dürfen nur von Staaten verhängt werden, wenn der Adressat eine völkerrechtswidrige Handlung vorgenommen hat.<sup>14</sup> Urheber von Sanktionen sind Internationale Organisationen wie die UN und darüber hinaus regionale Organisationen wie die EU und Staaten wie Deutschland.<sup>15</sup> Adressaten von Sanktionen können sowohl Staaten als

11 Ronzitti. 2016. Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective, in: Ronzitti (Hrsg.), Coercive diplomacy, sanctions and international law: S. 1–32 (9); Spagnolo. 2020. Entering the Buffer Zone Between Legality and Illegality: EU Autonomous Sanctions Under International Law, in: Montaldo / Costamagna/Miglio (Hrsg.), EU law enforcement: the evolution of sanctioning powers: S. 215–239 (70).

12 Carter. 2011. Economic Sanctions, in Peters / Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rn. 1.

13 Schiffbauer. 2021. Völker- und europarechtliche Wirtschaftssanktionen zwischen legislativer und exekutiver Umsetzung in Deutschland. *ÄoR* 146 (3): S. 453–493 (456).

14 *Völkerrechtskommission*. 2006. Yearbook of the International Law Commission 2000 (Volume II Part Two), S. 70.

15 Es ist umstritten, inwieweit die Verhängung unilateraler Sanktionen außerhalb des UN-Systems mit Völkerrecht vereinbar ist. Die UNC sieht keine explizite Regelung vor, welche die Verhängung unilateraler Sanktionen ausschließt. Auch wenn sich einige Entwicklungsländer dieser Ansicht und der Einordnung unilateraler Sanktionen als verbotene Drohung mit

auch nicht-staatliche juristische und natürliche Personen sein.<sup>16</sup> Sanktionen können entweder geographisch, beispielsweise gegen bestimmte Staaten gerichtet, oder auch thematisch, beispielsweise zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ausgestaltet sein.

Sanktionsmaßnahmen können verschiedene Formen annehmen. Die häufigsten Maßnahmen lassen sich in fünf Kategorien einordnen. Sie können (1) finanzieller Natur sein und das Einfrieren von Vermögenswerten sowie die Einschränkung von Transaktionen zu bestimmten Akteuren beinhalten. Darüber hinaus sind (2) Waffenembargos möglich, (3) Einschränkungen des Imports sowie des Exports bestimmter Güter, (4) die Verhängung von Reiseverboten und (5) diplomatische Sanktionen, die den Entzug gewisser Privilegien oder die Verweigerung der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder der Teilnahme an Veranstaltungen vorsehen.<sup>17</sup>

## II. Was ist humanitäre Hilfe?

Humanitäre Hilfe umfasst die Übermittlung lebensrettender Güter sowie den Schutz grundlegender Menschenrechte gefährdeter Gruppen.<sup>18</sup> Entscheidend für die Frage, ob eine Handlung als humanitär qualifiziert werden kann, sind die Grundsätze des ICRC, der Organisation, die die Einhaltung der Genfer Konventionen überwacht.<sup>19</sup> Sieben an der Zahl,<sup>20</sup> prägen insbesondere vier Grundsätze die Arbeit humanitärer Organisationen weltweit: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Unter Menschlichkeit wird die Achtung aller Menschen verstanden. Unparteilichkeit setzt voraus, dass die Hilfeleistung bedarfsorientiert erfolgt und nicht ausgerichtet an der Nationalität, Ethnie, Religion, politischer Zugehörigkeit oder anderer bedarfsunabhängiger Merkmale. Der Grundsatz der Neutralität verbietet jede Einmischung in einen bewaffneten Konflikt zugunsten oder zulasten einer Konfliktpartei und der Grundsatz der Unabhängigkeit gebietet, dass die Hilfeleistung in keiner Verbindung stehen darf zu einer der Kriegsparteien oder einem Dritten, der ein Inter-

---

Gewalt nach Art. 2 IV UNC verschrieben haben, wird dies größtenteils abgelehnt, siehe *Carter* (Fn. 12), Rn. 14; *Osteneck*. 2004. Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft: völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Bereich von UN-Wirtschaftssanktionsregimen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der EG-Organe, S. 65 ff.

16 *Carter* (Fn. 12), Rn. 1.

17 *Lopez*. 2018. Sanctions, in: Weiss / Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*: S. 445–460 (447).

18 *Weiss*. 2016. Humanitarian Action, in: Cogan / Hurd / Johnstone (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Organizations*: S. 303–322 (304).

19 Die Grundsätze sind an sich nicht rechtlich verbindlich, haben jedoch Eingang gefunden in die Praxis und werden in UN-Resolutionen rezipiert, *Spieker*. 2013. Das Mandat der humanitären Hilfe: Rechtsgrundlagen und Prinzipien, in: *Lieser / Dijkzeul* (Hrsg.), *Handbuch Humanitäre Hilfe*: S. 55–74 (56).

20 Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheitlichkeit, Universalität, vgl. *Internationales Komitee vom Roten Kreuz*. 2015. *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, S. 3.

esse am Ausgang des Konfliktes hat.<sup>21</sup> Akteure humanitärer Hilfe sind unter anderem internationale sowie nationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs), das IRCR als auch UN-Organisationen und Agenturen wie OCHA oder das UNHCR.<sup>22</sup>

Rechtlich geschützt ist die Leistung humanitärer Hilfe bei Vorliegen eines bewaffneten Konfliktes durch das humanitäre Völkerrecht und außerhalb eines solchen durch internationale Menschenrechtsnormen.<sup>23</sup> Das humanitäre Völkerrecht ist ein Teilgebiet des Völkerrechts, welches in bewaffneten Konflikten Anwendung findet.<sup>24</sup> Es besteht insbesondere aus den 1949 vereinbarten Genfer Abkommen und ihren drei Zusatzprotokollen (1977, 2005), weiterem Vertragsrecht sowie Gewohnheitsrecht, welchem unter anderem das Haager Recht von 1899 und 1907 angehört. Die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle regeln den Umgang mit Verwundeten und Kranken der Streitkräfte, die Behandlung von Kriegsgefangenen sowie den Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten und somit den Schutz der Opfer internationaler sowie nationaler bewaffneter Konflikte.<sup>25</sup> Bezüglich der Bereitstellung humanitärer Hilfe in internationalen Konflikten regelt Art. 70 des Ersten Zusatzprotokolls der Genfer Konvention die Möglichkeit, Hilfsaktionen für die Zivilbevölkerung bei unzureichender Versorgung durchzuführen und die Pflicht der Parteien, diese Tätigkeit zu genehmigen, zu ermöglichen und zu erleichtern.

### III. Spannungsverhältnis zwischen Sanktionen und humanitärer Hilfe

Die Verhängung und Durchsetzung von Sanktionsregimen als auch die Ausführung humanitärer Hilfe stehen nicht immer in einem harmonischen Verhältnis.<sup>26</sup> Grundsätzlich verbieten Sanktionsregime nicht die Vornahme humanitärer Aktivitäten, denn die Möglichkeit zur Erbringung humanitärer Hilfe ist völkerrechtlich geschützt. Dennoch erschweren Sanktionsregime die prinzipiengeleitete Arbeit humanitärer Organisationen, zum einen (1) durch die Restriktion bestimmter Handlungen,<sup>27</sup> zum anderen (2) durch die abschreckende Wirkung der Sanktionsregime auf Dritte, die für die Durchführung humanitärer Hilfe notwendig sind, und damit (3) im Allgemeinen.

21 Weiss (Fn. 18), S. 304–305.

22 Weiss (Fn. 18), S. 312.

23 Oberleitner. 2013. Humanitarian Law as a Source of Human Rights Law, in: Shelton (Hrsg.), The Oxford handbook of international human rights law: S. 275–294 (289–291). Menschenrechte finden auch in bewaffneten Konflikten Anwendung, so dass kein Exklusivitätsverhältnis zwischen beiden Rechtsregimen besteht. Jedoch wird das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten als *lex specialis* angesehen und Menschenrechtsnormen kommen nur ergänzend zur Anwendung.

24 Fink / Gillich. 2023. Humanitäres Völkerrecht, S. 29.

25 Fink / Gillich (Fn. 24), S. 37 ff.; Paul / Achilles. 23.05.2019. Correcting Course: Avoiding the Collision Between Humanitarian Action and Counterterrorism. <https://www.justsecurity.org/64158/correcting-course-avoiding-the-collision-between-humanitarian-action-and-counterterrorism/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

26 So der irische UN-Botschafter Mythen, UNSC, Protocol of meeting 9214, 9.12.2022, S/ PV.9214, S. 3.

27 Crystal (Fn. 3).

## 1. Auswirkung auf das Verhalten humanitärer Organisationen

Sanktionsregime pönalisieren bestimmte Handlungen, wie die Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen an designierte Entitäten. Dies erschwert es humanitären Organisationen ihrer Arbeit in Gebieten nachzukommen, die von sanktionierten Akteuren kontrolliert werden. Denn um Zugang zu der dort lebenden Zivilbevölkerung zu erhalten, ist eine Kooperation mit sanktionierten Akteuren notwendig und teilweise auch die Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Güter, beispielsweise durch die Bezahlung von Steuern oder anderer Abgaben.<sup>28</sup> Die durch die Sanktionen – oder vielmehr die befürchteten Strafen bei einem Sanktionsverstoß – verursachte abschreckende Wirkung führt zu einem „*Chilling Effect*“, der humanitäre Organisationen dazu verleitet, sich über das rechtlich notwendige Maß hinaus selbst zu regulieren.<sup>29</sup>

Darüber hinaus führen die durch Sanktionsregime vorgegebenen Verpflichtungen zu einer Erschwerung prinzipiengeleiteter humanitäre Arbeit. Dies wird besonders deutlich bei den Sanktionsregimen, die die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus zum Ziel haben. Denn zwischen dem humanitären Imperativ und der Terrorismusbekämpfung besteht ein Wertekonflikt. Kennzeichnend für das humanitäre Völkerrecht ist die Versorgung von Zivilisten, unabhängig ihrer Affiliation, während die Terrorismusbekämpfung das Einnehmen einer Seite voraussetzt – die gegen die Organisatoren und Unterstützer des Terrorismus. Nimmt man sich dieser Logik der Terrorismusbekämpfung an, kann unparteiische humanitäre Hilfe unter Bemühung verschiedener Theorien oft als Unterstützung von Terrorismus ausgelegt werden.<sup>30</sup>

## 2. Auswirkungen auf das Verhalten Dritter

Sanktionsregime beeinflussen jedoch nicht nur das Verhalten humanitärer Organisationen selbst. Der „*Chilling Effect*“ wirkt sich vielmehr auch auf das Verhalten Dritter aus, die für die Bereitstellung humanitärer Hilfe essenziell sind. Bemerkbar wird dies insbesondere bei Finanzsanktionen. Finanzinstitutionen, die zum Einfrieren von Vermögenswerten und der Unterbindung von Transaktionen mit designierten Akteuren verpflichtet sind, mögen es einfacher und vor allem kostengünstiger finden, Transaktionen mit einem sanktionierten Land vollständig einzustellen, anstatt Einzelfallprüfungen unter Berücksichtigung verschiedener, teilweise sich überlappen-

28 Roepstorff / Faltas / Hövelmann. 2020. Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime. Centre for Humanitarian Action.2020: S. 7; so auch erwähnt in UNSC, Protocol of meeting 8962, 7.02.2022, S/PV.8962, S. 5.

29 Sarfati. 2022. An Unfinished Agenda: Carving out Space for Humanitarian Action in the UN Security Council's Counterterrorism Resolutions and related Sanctions. International Peace Institute, S. 5; Settele. 2021. Sanktionen und Anti-Terror-Maßnahmen: Humanitäre Hilfe unter Stress, in: Heuser / Abdelalem (Hrsg.), Internationale Herausforderungen humanitärer NGOs: 197–202 (197).

30 Modirzadeh / Lewis. 2021. Humanitarian values in a counterterrorism era. *Int. Rev. Red Cross* 103: S. 403–413 (407), z.B. nach der „*Fungibility-Theory*“ führt die humanitäre Unterstützung dazu, dass Terroristen ihre Mittel anstatt dessen für die Begehung von Terrorakten aufwenden können. Die „*False-front-Theory*“ beschreibt die Gefahr, dass humanitäre Organisationen unter falscher Flagge Terroristen unterstützen.

der, Sanktionsregime vorzunehmen („*De-Risking*“).<sup>31</sup> In manchen Fällen verweigern Banken humanitären Organisationen, die in sanktionsbetroffenen Kontexten agieren, ihre Dienstleistungen komplett.<sup>32</sup> Dies führt dazu, dass Geldtransfers in sanktionierte Länder oftmals nur auf informellen und risikobehafteten Wegen möglich sind.<sup>33</sup>

Auch Spender und andere Geldgeber fügen aufgrund bestehender Sanktionsregelungen restriktive Klauseln in Verträge ein, die vorschreiben, dass Leistungen keinen Personen zukommen dürfen, die an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind.<sup>34</sup> Darüber hinaus werden strenge Berichtspflichten statuiert. Dies führt zu einem dazu, dass die prinzipiengeleitete Arbeit humanitärer Organisationen, Hilfesuchende neutral und unparteilich zu unterstützen, erschwert und teilweise unmöglich gemacht wird und darüber hinaus hohe Beträge für die Erfüllung von Berichtspflichten zurückgestellt werden müssen.<sup>35</sup>

### 3. Auswirkung auf die humanitäre Hilfe im Allgemeinen

Es lässt sich somit festhalten, dass das Zusammenspiel von Sanktionen und der Zurverfügungstellung humanitärer Hilfe insbesondere zu zwei Problemen führt. Zum einen wird durch die Pönalisierung bestimmter Handlungen der Spielraum für prinzipiengeleitete humanitäre Arbeit immer weiter eingeschränkt. Zum anderen führen die komplexen und sich teilweise überlappenden Sanktionsregime sowie die Sorge vor Strafmaßnahmen bei Verstößen zu „*Chilling Effects*“ bei Akteuren in der Privatwirtschaft, die für die Erbringung humanitärer Leistungen notwendig sind.

All dies hat zur Folge, dass sich die Arbeit humanitärer Organisationen nicht mehr allein an den Bedürfnissen der Menschen vor Ort ausrichtet, sondern darüber hinaus an der Risikobehaftung der Mission<sup>36</sup> und der Frage, in welchen Regionen überhaupt Hilfeleistungen erbracht werden können.<sup>37</sup> Leidtragende dieses veränderten Ansatzes sind vor allem Menschen in stark sanktionierten Ländern, die aufgrund dieser Überlegungen keinen Zugang zu humanitärer Hilfe erhalten.<sup>38</sup>

31 Biersteker / Tourinho / Eckert. 2016. Conclusion, in: ebd. (Hrsg.), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action: S. 265–279 (271).

32 O’Leary. 2018. Principles under Pressure - The Impact of Counterterrorism measures and preventing/countering violent extremism on principled humanitarian action. Norwegian Refugee Council, S. 25.

33 Settele (Fn. 29), S. 199.

34 Weizmann. 2021. Respecting international humanitarian law and safeguarding humanitarian action in counterterrorism measures: United Nations Security Council resolutions 2462 and 2482 point the way. *Int. Rev. Red Cross* 103: S. 325–362 (337 ff).

35 Debarre. 2019. Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes. International Peace Institute, S. 4–5.

36 Eckert. 2021. Counterterrorism, sanctions and financial access challenges: Course corrections to safeguard humanitarian action. *Int. Rev. Red Cross* 103: S. 415–458 (423–424).

37 Settele (Fn. 29), S. 197.

38 Roepstorff / Faltas / Hövelmann (Fn. 28), S. 2.



## B. Der Umgang der UN mit den humanitären Folgen von Sanktionsregimen

Diesem Spannungsverhältnis, auf der einen Seite effektive Überwachungs- und Berichtswesenspflichten zu etablieren, um die Abzweigung humanitärer Hilfeleistungen zu verhindern und auf der anderen Seite die Arbeit der humanitären Organisationen nicht ungebührend zu belasten<sup>39</sup>, müssen die UN gerecht werden. Dabei ist das Spannungsverhältnis zwischen Sanktionsregimen und der Ermöglichung humanitärer Hilfe nicht das erste, welches dem UNSC, der gem. Art. 41 UNC für die Verhängung von Sanktionen zuständig ist, begegnet. Dies zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Sanktionspolitik der UN.

### I. Drei Wellen der UN-Sanktionsreformen

Das Verhältnis zwischen der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der einen sowie dem Schutz von Menschenrechten auf der anderen Seite war steter Treiber der Entwicklung der UN-Sanktionspolitik in den letzten Jahrzehnten.

Ihren Startpunkt nahm die Sanktionspolitik der UN 1966 mit der Verabschiedung eines ersten Sanktionsregimes gegen Südrhodesien.<sup>40</sup> Während des Kalten Krieges kam aufgrund der Lähmung der Entscheidungsfindung im UNSC die Verabschiedung nur eines weiteren Sanktionsregimes – gegen Südafrika – zustande.<sup>41</sup> Mit Ende des Kalten Krieges und dem damit einhergehenden Ende der Blockaden im UNSC nahmen die Sanktionsaktivitäten der UN im Vergleich zu den vorherigen 45 Jahren deutlich zu.<sup>42</sup> Die Aktivitäten des UNSC in diesem Bereich können in drei Wellen der Sanktionspolitik und -reform eingeteilt werden. Die zu Beginn der 1990er Jahre verabschiedeten Sanktionen waren zunächst umfassender Natur.<sup>43</sup> Das bedeutet, dass alle Arten von Transaktionen mit einem sanktionierten Land verboten wurden. Bei der Anwendung in der Praxis stellte sich jedoch heraus, dass die verabschiedeten Sanktionen die Zivilbevölkerung stärker trafen als die anvisierten Eliten. Diese nicht intendierten humanitären Folgen<sup>44</sup> warfen die Frage auf, ob die eingesetzten Mittel in einem angemessenen Verhältnis standen zu den Gefahren, deren Bekämpfung Ziel der Sanktionsregime war.<sup>45</sup> Dass Sanktionen humanitäre Auswirkungen haben können,

39 *Crystal* (Fn. 3).

40 UNSCR 232 (1966), adopted by the UNSC at its 1340th meeting, 16.12.1966, S/RES/232 (1966).

41 *Wood / Shoeger*. 2022. The UN Security Council and International Law, S. 99.

42 *Elliott*. 2005. Trends in economic sanctions policy: challenge to conventional wisdom, in: Wallenstein / Staibano (Hrsg.), International sanctions: between words and wars in the global system: S. 3–14 (10).

43 *Lopez* (Fn. 17), S. 446.

44 Für einen Überblick über die Auswirkungen, siehe *Garfield*. 2002. Economic Sanctions, Humanitarianism, and Conflict After the Cold War. *J. Soc. Justice* 29 (3): S. 94–107.

45 *Giumelli*. 2011. Coercing, constraining and signalling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War, S. 12.

erkannten die fünf ständigen Mitglieder des UNSC explizit bereits 1995 in einem „Non-Paper“ an.<sup>46</sup> Diese Überlegungen sowie die Erfahrungen der Sanktionsregime gegen Jugoslawien, Haiti und den Irak führten im Ergebnis zu einer ersten Reformwelle, die zwischen 1998 und 2002 erfolgte.<sup>47</sup> Im Zuge dieser Reform verabschiedeten sich die UN von der Verhängung umfassender Ländersanktionen und führten gezielte („targeted“) Sanktionen ein, die sich auf ausgewählte Akteure beschränkten, um eine begrenzte, dafür aber strategisch effektive Wirkung zu entfalten.<sup>48</sup> Die Individualisierung führte jedoch dazu, dass Bedenken laut wurden hinsichtlich einer zu starken Belastung Einzelner bei gleichzeitig unzureichenden Rechtsschutzmöglichkeiten. In Folge kam es zu einer zweiten Reformwelle, die unter anderem die Etablierung von Ombudspersonen für einzelne Sanktionsregime vorsah<sup>49</sup> und zu einer Evaluierung des gesamten UN-Sanktionssystems 2015 führte.<sup>50</sup>

Die Diskussion bezüglich der unbeabsichtigten Auswirkungen von Sanktionen auf die Arbeit humanitärer Organisationen und die Bemühungen zur Lösung dieser Problematik können als dritte Welle der Reform der UN-Sanktionspolitik angesehen werden. Im Fokus hierbei stehen insbesondere Sanktionsregime, die die Bekämpfung von Terrorismus zum Ziel haben.<sup>51</sup>

## II. Sanktionsregime mit humanitärer Hilfe in Einklang bringen – Strategien der UN

Das Spannungsverhältnis, das zwischen der Wahrung von Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht auf der einen Seite sowie der Umsetzung von Sanktionen zur Wahrung des Weltfriedens auf der anderen Seite im UN-System besteht, ist struktureller Natur. Dies liegt insbesondere an der Wahl des UNSC als Entscheidungsgremium und seiner Funktionslogik. Hauptaugenmerk bei der Verabschiedung von Sanktionen ist die Wahrung der internationalen Sicherheit, welche durch den UNSC als explizit politischem Gremium gewährleistet wird.<sup>52</sup> Diese Sichtweise erklärt auch die Motivation hinter der Bereitschaft zur Änderung der Sanktionspolitik im Zuge der beschriebenen Wellen der Sanktionsreform. Der Wandel hin zu gezielteren Sank-

46 Letter dated 13 April 1995 from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 13.04.1995, S/1995/300.

47 Brubaker / Huvé. 2021. UN sanctions and humanitarian action review of past research and proposals for future investigation. United Nations University, Centre for Policy Research, S. 2.

48 Brubaker / Huvé. 2021. Conflict-related UN sanctions regimes and humanitarian action: A policy research overview. *Int. Rev. Red Cross* 103: S. 385–402 (387).

49 Brubaker / Huvé (Fn. 47), S. 2–3.

50 Vgl. Letter dated 12 June 2015 from the Permanent Representatives of Australia, Finland, Germany, Greece and Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General, 12.06.2015, A/69/941.

51 Vgl. Weizmann (Fn. 34), S. 325–326.

52 Farrall. 2016. Sanctions, in: Cogan / Hurd / Johnstone (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Organizations*: S. 603–621 (619).

tionen war nicht getrieben von rechtlicher Notwendigkeit, sondern vielmehr geprägt von politischen Erwägungen, Auswirkungen zu verhindern, die Leid verursachen und wenig zur effektiven Durchsetzung der Sanktionen beitragen sowie das Potenzial mit sich bringen, die Legitimität der Sanktionen zu untergraben.<sup>53</sup><sup>54</sup> Das gleiche Risikopotenzial birgt der Konflikt zur Gewährleistung humanitärer Hilfe.

Um dieser Dynamik Herr zu werden und das Spannungsverhältnis zwischen der Ermöglichung humanitärer Hilfe bei gleichzeitigem Aufrechterhalten der Sanktionsregime aufzulösen, bedient sich der UNSC zwei unterschiedlicher Strategien.<sup>55</sup>

Zum einen verwendet der UNSC immer häufiger sowohl in der Präambel als auch in operativen Klauseln von Resolutionen eine Sprache, die Mitgliedstaaten dazu aufruft, bei der Ausgestaltung von Maßnahmen im Kontext der Terrorismusbekämpfung aber auch im Rahmen der Umsetzung von Sanktionen, die Verpflichtungen, die sich aus dem humanitären Völkerrecht, Menschenrechtsnormen und internationalem Flüchtlingsrecht ergeben, einzuhalten.<sup>56</sup> Hierbei scheint es sich inzwischen um eine gefestigte Praxis zu handeln, die sich in allen neueren Resolutionen zu Sanktionsregimen wiederfindet.<sup>57</sup> Dieser an sich begrüßenswerte Ansatz wird jedoch dadurch geschwächt, dass Ausführungen, die den genauen Inhalt oder die Wirkung dieser Verpflichtungen konkretisieren, fehlen.<sup>58</sup> Darüber hinaus wird in UNSC-Resolutionen betont, dass Sanktionen nicht den Zweck verfolgen, nachteilige Folgen für humanitäre Aktivitäten zu entfalten oder für diejenigen, die sie dabei unterstützen.<sup>59</sup>

Zum anderen bedient sich der UNSC vermehrt des Instruments der humanitären Ausnahmeregelung. Dies soll im nächsten Abschnitt näher beleuchtet werden.

## C. Humanitäre Ausnahmeregelungen in Sanktionsregimen

### I. Begriffsklärung

Zunächst einmal stellt sich die Frage, was unter dem Begriff der humanitären Ausnahmeregelung zu verstehen ist. Versucht man sich an einer Definition anhand einer Abgrenzung zum Gegenbegriff, kommt man auf das Begriffspaar von Regel und Aus-

<sup>53</sup> Wood / *Sthoeger* (Fn. 41), S. 113.

<sup>54</sup> Wobei auch vertreten wird, dass der UNSC als Organ der UN an bestimmte menschenrechtliche Verpflichtungen gebunden ist und diese bei seiner Sanktionspraxis berücksichtigen muss, *Lugato*. 2016. *Sanctions and Individual Rights*, in: Ronzitti (Hrsg.), *Coercive diplomacy, sanctions and international law*: S. 171–189 (181 ff.); *Osteneck* (Fn. 15), S. 30 ff.

<sup>55</sup> *Sarfati* (Fn. 29), S. 1.

<sup>56</sup> UNSCR 2462 (2019), adopted by the UNSC at its 8496th meeting, 28.03.2019, S/RES/2462 (2019), Präambel; OP. 6; S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), Präambel.

<sup>57</sup> *Eckert* (Fn. 36), S. 449, beispielsweise zu finden in: UNSCR 2511 (2020), adopted by the UNSC at its 8732nd meeting, 25.02.2020, S/RES/2511 (2020), OP. 3; UNSCR 2582 (2021), adopted by the UNSC at its 8807th meeting, 29.06.2021, S/RES/2582 (2021), OP. 4; UNSCR 2588 (2021), adopted by the UNSC at its 8828th meeting, 29.07.2021, S/RES/2588 (2021), Präambel.

<sup>58</sup> *Paul / Achilles* (Fn. 25).

<sup>59</sup> S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), Präambel.

nahme.<sup>60</sup> *Viñuales* geht über die Binarität dieses Begriffspaares hinaus und beschäftigt sich mit den einzelnen Variationen innerhalb des Spektrums der Ausnahmen.<sup>61</sup> Diese Variationen zeigen sich auch in der Diskussion im Kontext von Sanktionsregimen, in der im englischsprachigen Raum häufig von unterschiedlichen Begriffen die Rede ist wie „*carve-out*“, „*exemption*“, „*exception*“, „*safeguard*“ sowie „*derogation*“.

Unter dem Begriff der humanitären Ausnahmeregelung lassen sich zunächst einmal zwei recht unterschiedliche Konzepte fassen: Zum einen individuelle Ausnahmeregelungen für sanktionierte Individuen, die es ihnen erlauben, bestimmte humanitäre Bedürfnisse, wie eine Reise zur medizinischen Behandlung, wahrzunehmen.<sup>62</sup> Solche Regelungen dienen insbesondere dem Schutz individueller Menschenrechte und werden in diesem Artikel nicht weiter beleuchtet.

Zum anderen kann man humanitäre Ausnahmeregelungen als sektorale Regelungen für humanitäre Organisationen verstehen, ihre Hilfeleistungen zu erbringen, ohne gegen Sanktionsregime zu verstoßen.<sup>63</sup> Um diese Konzeption humanitärer Ausnahmeregelungen soll es nachfolgend gehen.

Problematisch an dem Ansatz, eine allgemeingültige Definition für den Begriff der humanitären Ausnahmeregelung zu finden, ist die Verwendung unterschiedlicher Begriffe durch verschiedene Akteure. Während auf Ebene der UN insbesondere die Begriffe „*exemption*“ sowie „*carve-out*“ verwendet werden, um humanitäre Ausnahmeregelungen zu beschreiben, nutzt die EU zusätzlich den Begriff der „*derogation*“. Auch im akademischen Diskurs werden die Begriffe unterschiedlich definiert und verwendet. Eckert unterscheidet beispielsweise zwischen „*exceptions*“ und „*exemptions*“. Bei „*exceptions*“ handelt es sich laut ihr um genau definierte Kategorien von Akteuren oder Handlungen, die von Sanktionsregimen ausgenommen werden, ohne dass es einer Genehmigung im Einzelfall bedarf. „*Exemptions*“ dahingegen erlauben ein Handeln durch einen humanitären Akteur nach einer Prüfung im Einzelfall.<sup>64</sup>

Um dennoch eine Systematisierung der unterschiedlichen Arten von Ausnahmeregelungen in Sanktionskontexten über verschiedene Ebenen hinweg zu ermöglichen, wird im Rahmen dieses Artikels begrifflich zwischen zwei Arten humanitärer Ausnahmeregelungen unterschieden.

Als humanitäre Ausnahmeregelung wird verstanden, dass bestimmte durch einen humanitären Akteur durchgeführte Maßnahmen unter vorher festgelegten Bedingungen nicht unter ein Sanktionsregime fallen und ohne vorherige Antragstellung bei einer nationalen Behörde oder einem UN-Sanktionskomitee vorgenommen werden können. Diese Definition deckt sich mit der von *Viñuales* erarbeiteten Definition des Begriffes „*Carve-Out*“, der im Zuge der Verabschiedung der Resolution 2664 vermehrt zur Beschreibung des der Resolution zugrundeliegenden Ausnahmemecha-

60 Vgl. die Ausführungen in der Online-Ausgabe des Duden <https://www.duden.de/rechtschreibung/Ausnahme>.

61 Vgl. *Viñuales*. 2020. Seven Ways of Escaping a Rule: Of Exceptions and Their Avatars in International Law, in: Bartels / Paddeu (Hrg.), *Exceptions in International Law*: S. 65–87.

62 King /Modirzadeh / Lewis. 2016. Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action, S. 7–8.

63 *Debarre* (Fn. 4), S. 5.

64 *Eckert* (Fn. 36), S. 426–427.

nismus verwendet wurde.<sup>65</sup> Laut Viñuales handelt es sich um einen „Carve-out“, wenn ein Verhalten oder ein Akteur normalerweise vom Anwendungsbereich einer Norm umfasst ist, jedoch aus einem bestimmten Grund von diesem ausgeschlossen wird. Hierbei zeichnen einen „Carve-out“ drei Eigenschaften aus: Er bezieht sich (1) auf einen konkreten Grund, der als dem Normzweck überragend angesehen wird, (2) nimmt auf eine konkrete Formulierung Bezug und (3) nimmt zumeist nicht eine Maßnahme oder eine Person vom gesamten Anwendungsbereich der Norm aus, sondern nur bezüglich eines genau bestimmten Gesichtspunktes.<sup>66</sup>

Als Derogation wird in diesem Artikel die in einem Sanktionsregime vorgesehene Möglichkeit für humanitäre Akteure verstanden, einen Antrag bei einem UN-Sanktionskomitee oder einer nationalen Behörde zu stellen, um eine Genehmigung für die Durchführung bestimmter Handlungen zu erhalten, die eigentlich unter das Sanktionsregime fallen.

## II. Entwicklung humanitärer Ausnahmeregelungen in UN-Sanktionsregimen

Die Entwicklung humanitärer Ausnahmeregelungen und Derogationsmöglichkeiten in UN-Sanktionsregimen begann Anfang der 2000er Jahre. Die erste Ausnahmeregelung wurde mit der UNSC-Resolution 1333 (2000)<sup>67</sup> in das – sich heute nicht mehr in Kraft befindende – 1998-Sanktionsregime zur Bekämpfung der Taliban eingefügt und beinhaltete Ausnahmen für Aktivitäten humanitärer Organisationen von dem durch das Sanktionsregime verhängten Flugverbot. Zehn Jahre später erfolgte mit der Verabschiedung von UNSC-Resolution 1916 (2010) die Aufnahme einer ersten humanitären Ausnahmeregelung für Finanzsanktionen in das Sanktionsregime gegen Somalia. Diese Regelung nahm Handlungen der UN und der bei ihr akkreditierten Organisationen, die notwendig waren für die zeitnahe Lieferung notwendiger humanitärer Hilfe, von den Sanktionen aus.<sup>68</sup>

Die Aufnahme einer ersten umfangreichen Derogationsmöglichkeit im Bereich der Finanzsanktionen erfolgte erst 2019 mit der Verabschiedung von UNSC-Resolution 2391 (2017) in das Sanktionsregime gegen die Demokratische Volksrepublik Korea und 2020 durch die Verabschiedung von UNSC-Resolution 2511 (2020) in das Sanktionsregime gegen Jemen.<sup>69</sup>

65 Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7); Lewis / Modirzadeh. 13.12.2022. The U.N. Security Council Adopts a Standing Humanitarian "Carve-Out". <https://www.lawfareblog.com/un-security-council-adopts-standing-humanitarian-carve-out#>. Letzter Aufruf: 20.09.2023; Security Council Report. 9.12.2022. Sanctions: Vote on Resolution Establishing a Standing Humanitarian Carve-out to UN Sanctions Regimes. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/12/sanctions-vote-on-resolution-establishing-a-standing-humanitarian-carve-out-to-un-sanctions-regimes.php>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

66 Viñuales (Fn. 61), S. 68.

67 UNSCR 1333 (2000), adopted by the UNSC at its 4251st meeting, 19.12.2000, S/RES/1333 (2000).

68 UNSCR 1916 (2010), adopted by the UNSC at its 6289th meeting, 19.03.2010, S/RES/1916 (2010), OP. 5.

69 Huvé / Brubaker. 2022. Humanitarian exemptions in UN Sanctions Regime. United Nations University, Centre for Policy Research, S. 8 ff.; UNSCR 2391 (2017), adopted by the

Diese – im Vergleich zur Gesamtanzahl der Sanktionsregime – zunächst zögerliche Bereitschaft zur Inkludierung humanitärer Ausnahmeregelungen in UN-Sanktionsregimen änderte sich mit Beginn der 2020er Jahre. Grund hierfür war zum einen der Wille der Mitglieder des Sicherheitsrates, dass Sanktionsregime nicht die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie beeinträchtigen sollten und anderer Weltereignisse wie die erneute Machtergreifung der Taliban in Afghanistan. Zum anderen bedingten auch Änderungen im Verhalten der UNSC-Mitglieder den Wandel. So ergriff mit den USA ein ständiges Mitglied des UNSC, das humanitären Ausnahmeregelungen in der Vergangenheit eher kritisch gegenüberstand,<sup>70</sup> die Initiative in diesem Bereich gemeinsam mit nicht-ständigen Mitgliedern des UNSC, die den Schutz humanitärer Hilfe priorisierten.<sup>71</sup> Dies führte zu einer Dynamik, die in der Verabschiedung weiterer humanitärer Ausnahmeregelungen für Finanzsanktionen mündete – UNSC-Resolution 2615 (2021)<sup>72</sup> hinsichtlich des Sanktionsregimes in Afghanistan und UNSC-Resolution 2653 (2022) hinsichtlich des Sanktionsregimes in Haiti.<sup>73</sup>

Beide Resolutionen knüpfen in ihrer Konzeption an die im Rahmen des Sanktionsregimes gegen Somalia 2010 verabschiedete erste humanitäre Ausnahmeregelung für Finanzsanktionen an, unterscheiden sich jedoch von dieser in relevanten Punkten.

So geht der UNSC mit Verabschiedung von UNSC-Resolution 2615 (2021) einen Schritt weiter hinsichtlich der verwendeten Sprache als auch der Ausgestaltung des Anwendungsbereichs.

War in der Ausnahmeregelung des Somalia-Sanktionsregimes hinsichtlich der vorgenommenen Handlungen zu humanitären Zwecken noch von „*shall not apply*“ die Rede, wird in der Ausnahmeregelung zu Afghanistan die Formulierung „*are permitted*“ verwendet. Dies kann interpretiert werden als Klarstellung des UNSC, dass die Leistung von Zahlungen zu humanitären Zwecken nie eine Verletzung des Sanktionsregimes darstellte. Darüber hinaus wurde auch der sachliche und persönliche Anwendungsbereich erweitert. Während erstere Ausnahmeregelung nur „humanitäre Unterstützung“ umfasste, erstreckt sich die neue Regelung auch auf „andere Aktivitäten, die die menschlichen Grundbedürfnisse unterstützen“. Auch wenn das Verständnis, was von humanitären Grundbedürfnissen umfasst ist, unterschiedlich ausfällt, könnte die Anpassung der Sprache verstanden werden als Öffnung hin zur Inkludierung von Handlungen, die der Entwicklungshilfe zugeordnet werden.<sup>74</sup> Des Weiteren wurde der persönliche Anwendungsbereich der humanitären Ausnahmeregelung erweitert und

---

UNSC at its 8129th meeting, 8.12.2017, S/RES/2391 (2017); UNSCR 2511 (2020), adopted by the UNSC at its 8732nd meeting, 25.02.2020, S/RES/2511 (2020).

70 Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7).

71 Sarfati (Fn. 29), S. 11.

72 UNSCR 2615 (2021), adopted by the UNSC at its 8941st meeting, 22.12.2021, S/RES/2615 (2021).

73 Gillard. 20.12.2022. Humanitarian exceptions: A turning point in UN sanctions. <https://www.chathamhouse.org/2022/12/humanitarian-exceptions-turning-point-un-sanctions>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

74 Diese Thematik wird auch diskutiert unter dem Begriff „Humanitarian-Development-Nexus“, hierzu Lie. 2020. The humanitarian-development nexus: humanitarian principles, practice, and pragmatics. *J. Int. Humanit. Action* 2020 (Online Exclusive).

umfasste nun nicht mehr lediglich die Organisationen und Agenturen der UN sowie die bei ihr akkreditierten Akteure.<sup>75</sup>

Ging der UNSC mit der Verabschiedung der UNSC-Resolution 2615 (2021) einen Schritt voran, ging er diesen mit Verabschiedung der UNSC-Resolution 2653 (2022)<sup>76</sup> in Reaktion auf die Entwicklung auf Haiti teilweise wieder zurück. Durch die erneute Beschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs auf die Organisationen und Agenturen der UN sowie die bei ihr akkreditierten Akteure, und die Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf die Bereitstellung „notwendig gebrauchter humanitärer Unterstützung“, verengte sich der Anwendungsbereich erneut. Darüber hinaus kehrte der UNSC mit der erneuten Verwendung der Formulierung „*shall not apply*“ zur Sprache von UNSC-Resolution 1916 (2010) zurück.

## D. Resolution 2664

Vor dieser Ausgangslage kam der UNSC am 9.12.2022 in New York zusammen, um über die Verabschiedung einer weiteren Resolution zu debattieren und zu entscheiden.<sup>77</sup> Im Gegensatz zu den bisher skizzierten Resolutionen handelt es sich bei der an diesem Tag auf der Tagesordnung stehenden Resolution 2664 nicht um ein zu verabschiedendes Sanktionsregime mit humanitärer Ausnahmeregelung, sondern um eine Resolution, die einzig und allein dem Thema humanitärer Ausnahmeregelungen gewidmet war. Die Resolution wurde mit 14 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Da der UNSC die Resolution unter Inanspruchnahme von Kapitel VII der UNC verabschiedete und mit der Verwendung der operativen Klausel „Entscheidet“ seinen Bindungswillen explizit zum Ausdruck brachte, ist deren Erklärungsgehalt bindend für die UN-Mitgliedstaaten.<sup>78</sup>

Der Inhalt dieser Resolution soll im Folgenden dargestellt werden.

## I. Regelungszweck

Bereits in der der Abstimmung vorangestellten Debatte im UNSC<sup>79</sup> als auch in der Präambel wird das Spannungsverhältnis deutlich, welches der UNSC mit der Resolution adressiert. Zum einen erkennt er die Wichtigkeit von Sanktionen an sowie die Notwendigkeit einer raschen Verhängung dieser zur Bekämpfung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Auf der anderen Seite betont der UNSC die Wichtigkeit, potenzielle humanitäre Folgen eines Sanktionsregimes vor dessen Einrichtung zu bewerten und die vom Rat verhängten Maßnahmen im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht sowie unter Achtung internationaler

---

<sup>75</sup> Sarfati (Fn. 29), S. 12.

<sup>76</sup> UNSCR 2653 (2022), adopted by the UNSC at its 9159th meeting, 21.10.2022, S/RES/2653 (2022).

<sup>77</sup> Bestandteil jeder verabschiedeten Resolution zu Sanktionsregimen seit 2021 Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7).

<sup>78</sup> Lewis / Modirzadeh (Fn. 65).

<sup>79</sup> UNSC, Protocol of meeting 9214, 9.12.2022, S/PV.9214, S. 2–3.

Menschenrechtsnormen vollständig durchzuführen, um unbeabsichtigte nachteilige humanitäre Auswirkungen möglichst gering zu halten.

Regelungsziel der Resolution ist es folglich, das aufgezeigte Spannungsverhältnis auszutariieren und Klarheit für die betroffenen Akteure zu schaffen, um die Fortsetzung humanitärer Hilfe zu gewährleisten. Darüber hinaus soll die Resolution unangemessene Verzögerungen notwendiger humanitärer Maßnahmen minimieren sowie die Sanktionseinhaltungskosten verringern und Anreize für Akteure in der Privatwirtschaft setzen, humanitäre Organisationen bei der Durchführung ihrer Arbeit zu unterstützen.<sup>80</sup>

## II. Grundmechanismus

Der durch die Resolution errichtete Grundmechanismus legt fest, dass bestimmte Handlungen, die notwendig sind, um entweder die rasche Bereitstellung humanitärer Hilfe zu gewährleisten oder die Unterstützung anderer Tätigkeiten zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse sicherzustellen, erlaubt sind und keinen Verstoß gegen das vom UNSC oder seinen Sanktionsausschüssen verhängte Einfrieren von Vermögenswerten darstellen, solange dies durch bestimmte Akteure, während und insofern sie in dieser Eigenschaft tätig sind, erfolgt.<sup>81</sup>

## III. Anwendungsbereich

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Resolution lässt sich in (1.) sachlicher, (2.) persönlicher und (3.) temporaler Hinsicht unterscheiden.

### 1. Sachlicher Anwendungsbereich

Die Resolution beinhaltet eine humanitäre Ausnahmeregelung für Finanzsanktionen. Finanzsanktionen umfassen die Verpflichtung zum Einfrieren von Vermögenswerten designierter Akteure sowie die Einschränkung von Transaktionen mit diesen. Nicht erfasst sind dahingegen Sanktionsmaßnahmen nicht-finanzieller Art wie Reiseverbote und Waffenembargos. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Schwierigkeiten im Rahmen der Gewährleistung humanitärer Hilfe (siehe A III), handelt es sich bei den erfassten Finanzsanktionen jedoch um den relevantesten Bereich für Akteure humanitärer Hilfe.

Als Handlungen von der Ausnahmeregelung umfasst sind die Bereitstellung, der Einsatz oder die Zahlung von Geldern, anderer finanzieller Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die notwendig sind, um die rasche Bereitstellung humanitärer Hilfe oder die Unterstützung anderer Tätigkeiten zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse zu gewährleisten.

<sup>80</sup> Lewis / Modirzadeh (Fn. 65).

<sup>81</sup> S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), OP. 1.



## 2. Persönlicher Anwendungsbereich<sup>82</sup>

Hinsichtlich des Umfangs des Kreises der Akteure, die von der humanitären Ausnahmeregelung umfasst sind, sind verschiedene Interpretationsmöglichkeiten denkbar:

Einerseits kann die Resolution so gelesen werden, dass zwischen zwei verschiedenen Gruppen zu unterscheiden ist<sup>83</sup>: die erste Gruppe bilden jegliche natürliche und juristische Personen, deren Handlungen die Bereitstellung, den Einsatz oder die Zahlung von Geldern, anderen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen oder die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die notwendig sind, um die rasche Bereitstellung humanitärer Hilfe zu gewährleisten, umfassen. Diese Gruppe von Akteuren wird durch Resolution 2664 nicht eingegrenzt. Dahingegen ist die zweite Gruppe von Akteuren begrenzt auf die in der Resolution spezifizierten Entitäten, die involviert sind in Tätigkeiten der humanitären Hilfe zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse.<sup>84 85</sup>

Jedoch ist auch eine andere Lesart der Resolution möglich, wonach sowohl Handlungen, die notwendig sind, um die rasche Bereitstellung humanitärer Hilfe zu gewährleisten als auch die Unterstützung anderer Tätigkeiten zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse nur von den Akteuren vorgenommen werden dürfen, die in der Resolution genannt werden oder vom UNSC oder einer seiner Ausschüsse bestimmt wurden.

Bei der Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereichs kann die Interpretation des Wortlauts, der Systematik, der Historie sowie des Telos der Resolution herangezogen werden. Die Verwendung des Wortes „oder“ bei der Aufzählung der verschiedenen Handlungsformen lässt die Interpretation zu, dass lediglich die letztgenannte Handlungsform in Verbindung steht mit der darauffolgenden Auflistung der Akteure, so dass der Wortlaut die erste Lesart des persönlichen Schutzbereichs zulässt. Betrachtet man jedoch den Schutzzweck der Norm, ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Leistung humanitärer Hilfe und der Verhinderung der Unterminierung der Sanktionsregelungen herzustellen, würde eine extensive Auslegung des Adressatenkreises, wie sie die erste Lesart vornimmt, dazu führen, dass die Überprüfung der

82 Zu den Diskussionen über den persönlichen Anwendungsbereich im Rahmen der Verhandlung über die Resolution, siehe *Security Council Report* (Fn. 65).

83 Kapoor / Lewis / Modirzadeh. 2023. An Interpretive Note for U.N. Member States on Security Council Resolution 2664 (2022). Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, S. 32.

84 Kapoor / Lewis / Modirzadeh (Fn. 83), S. 32–33.

85 Zu den in der Resolution genannten Akteuren gehören die UN, einschließlich ihrer Programme, Fonds und anderer Institutionen und Organe, sowie ihre Sonderorganisationen und verwandte Organisationen, internationale Organisationen, humanitäre Hilfe leistende Organisationen mit Beobachterstatus in der Generalversammlung der UN und Mitglieder dieser Organisationen oder bilateral oder multilateral finanzierte nichtstaatliche Organisationen, die sich an den Plänen der UN für humanitäre Maßnahmen, den Plänen für Flüchtlingshilfemaßnahmen oder anderen Apellen der UN oder an vom Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten koordinierten „Clustern“ beteiligen, oder ihre Beschäftigte, Zuschussempfängerinnen und -empfänger, Tochtergesellschaften oder Durchführungspartner, während und insofern sie in dieser Eigenschaft tätig sind, S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), OP. 1.

rechtmäßigen Inanspruchnahme aufgrund des uneingeschränkten Adressatenkreises nur schwer möglich wäre. Aufgrund dessen erscheint die zweite Lesart dem ursprünglichen Willen des UNSC eher zu entsprechen.

### 3. Temporaler Anwendungsbereich

Die humanitäre Ausnahmeregelung bezieht sich auf alle sich bereits in Kraft befindenden UN-Sanktionsregime als auch die in Zukunft vom UNSC verhängten oder verlängerten Sanktionsregime, sofern kein expliziter gegenteiliger Beschluss des Rates vorliegt. Erfasst sind somit sowohl länderbezogene Sanktionsregime als auch thematische Sanktionsregime, wie zum Beispiel zur Bekämpfung von Terrorismus.

Konkret wirkt die Resolution auf die Weise, dass sie in den Fällen, in denen ihr Inhalt im Widerspruch zu früheren Ratsresolutionen steht, diese im Ausmaß dieses Widerspruchs außer Kraft setzt. Zwei der drei bereits bestehenden humanitären Ausnahmeregelungen in UN-Sanktionsregimen<sup>86</sup> werden durch diese Regelung außer Kraft gesetzt und durch den Mechanismus der Resolution 2664 ersetzt. Einzig die durch UNSC-Resolution 2615 (2022) geschaffene humanitäre Ausnahmeregelung für Afghanistan bleibt erhalten.<sup>87 88</sup>

Die verabschiedete humanitäre Ausnahmeregelung gilt unbefristet mit Ausnahme des 1267-/1989-/2253-Sanktionsregimes, bei dem die Anwendbarkeit zunächst auf zwei Jahre begrenzt ist, verbunden mit der Absicht, über die weitere Verlängerung vor Ablaufdatum zu entscheiden.<sup>89 90</sup>

## IV. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der in Resolution 2664 eingeführte Mechanismus durch folgende Merkmale auszeichnet: Die humanitäre Ausnahmeregelung ist standardisiert und wirkt somit über alle Sanktionsregime hinweg gleich und ersetzt bestehende Regelungen, was zu einer Harmonisierung der Sanktionsregime führt. Darüber hinaus gilt die Regelung zeitlich unbegrenzt hinsichtlich ihrer Anwendungsdauer und erfordert keine Antragsstellung oder Benachrichtigung bei einem UN-Sanktionskomitee vor Durchführung der entsprechenden Handlung durch einen privilegierten Akteur.

<sup>86</sup> UNSCR 2607 (2021), adopted by the UNSC at its 8905th meeting, 15.11.2021, S/RES/2607 (2021), OP. 37; UNSCR 2653 (2022), adopted by the UNSC at its 9159th meeting, 21.10.2022, S/RES/2653 (2022), OP. 1.

<sup>87</sup> UNSCR 2615 (2021), adopted by the UNSC at its 8941st meeting, 22.12.2021, S/RES/2615 (2021), OP. 1.

<sup>88</sup> Die verwendete Sprache sowie der Anwendungsbereich beider Ausnahmeregelungen ähneln stark, was die Entscheidung gegen die Ersetzung der Regelung erklären mag.

<sup>89</sup> S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), OP. 2.

<sup>90</sup> Dies ähnelt dem Vorgehen bei der humanitären Ausnahme im Afghanistan-Regime, wo bestehende Bedenken dazu führten, dass die Überprüfung der Ausnahmeregelung nach einem Jahr vorgeschrieben wurde, *Sarfati* (Fn. 29), S. 12.

Es soll nicht unterschlagen werden, dass die Resolution neben der Einführung einer humanitären Ausnahmeregelung auch weitere Verpflichtungen enthält, wie beispielsweise die Verpflichtung zur Einbeziehung humanitärer Folgen in den Evaluationsprozess von Sanktionsregimen und die Aufforderung an den UN-Generalsekretär, innerhalb von neun Monaten nach Verabschiedung der Resolution einen Bericht über die unbeabsichtigten nachteiligen humanitären Auswirkungen der UN-Sanktionsmaßnahmen zu veröffentlichen.<sup>91</sup>

## **E. Auswirkungen der Resolution 2664**

Mit Verabschiedung der Resolution 2664 treibt der UNSC die Entwicklung humanitärer Ausnahmeregelungen in Sanktionsregimen weiter voran. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkung dies konkret auf das Sanktionsrecht sowie die Arbeit humanitärer Akteure vor Ort hat und ob es sich hierbei tatsächlich um einen Paradigmenwechsel handelt. Im Folgenden werden die Auswirkungen der Resolution auf das Sanktionsrecht der UN, EU sowie Deutschlands beleuchtet und eingeordnet.

### **I. Auswirkungen auf das Sanktionsrecht der UN**

Mit der Verabschiedung der Resolution 2664 nimmt der UNSC grundlegende Änderungen am Sanktionsrecht der UN vor.

#### **1. Ausweitung der Anzahl humanitärer Ausnahmeregelungen**

Bereits eine quantitative Betrachtung des Einflusses der Resolution auf die bestehenden 14 UN-Sanktionsregime in deren Anwendungsbereich zeigt das Ausmaß des Wandels auf. Lediglich drei der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution bestehenden 14 Sanktionsregime beinhalteten eine dem Anwendungsbereich der humanitären Ausnahmeregelung in Resolution 2664 vergleichbare Regelung. Zwei weitere Sanktionsregime verfügten über Vorschriften zu Derogationen, die eine Ausnahme nach Antragstellung und Genehmigung durch das jeweilige UN-Sanktionskomitee gestatteten. Folglich führte die Verabschiedung der Resolution 2664 dazu, dass elf Sanktionsregimen erstmalig humanitäre Ausnahmeregelungen eingefügt wurden und das Vorliegen humanitärer Ausnahmeregelungen somit von der Ausnahme zur Regel in UN-Sanktionsregimen wird.

---

91 S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), OP. 5–7.

*Tabelle 1: Bestehen humanitärer Ausnahmeregelungen in UN-Sanktionsregimen vor Verabschiedung von Resolution 2664*

UN-Sanktionsregime	Humanitäre Ausnahmeregelung vor Verabschiedung von Resolution 2664
1636-Sanktionsregime (Libanon)	-
1988-Sanktionsregime (Afghanistan)	S/RES/2615 (2021), OP. 1 (Ausnahmeregelung)
Zentralafrikanische Republik Sanktionsregime	-
Demokratische Volksrepublik Korea Sanktionsregime	S/RES/2397 (2017), OP. 25 (Derogation)
Demokratische Republik Kongo Sanktionsregime	-
Haiti Sanktionsregime	S/RES/2653 (2022), OP. 10 (Ausnahmeregelung)
Irak Sanktionsregime	-
ISIL(Da‘esh)/Al-Qaida Sanktionsregime	-
Libyen Sanktionsregime	-
Mali Sanktionsregime	-
Somalia Sanktionsregime	S/RES/1916 (2010), OP. 10 (Ausnahmeregelung)
Südsudan Sanktionsregime	-
Sudan Sanktionsregime	-
Jemen Sanktionsregime	S/RES/2511 (2020), OP. 3 (Derogation)

**2. Weiterentwicklung des Anwendungsbereichs**

Vergleicht man den Inhalt von Resolution 2664 mit den bisher verabschiedeten Ausnahmeregelungen auf UN-Ebene, fallen Aspekte auf, die nahe legen, dass sich der UNSC an den humanitären Ausnahmeregelungen im UN-Sanktionsregime für Afghanistan, Haiti und Somalia orientiert hat, jedoch in entscheidenden Punkten abgewichen ist. Drei Aspekte gilt es hervorzuheben. Zum einen kommt es zu einer Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs im Vergleich zur 2022 verabschiedeten Resolution zum Haiti-Sanktionsregime, indem die Voraussetzung, dass die zu leistende humanitäre Hilfe „dringend benötigt“ wird, wegfällt. Zum anderen kommt es mit der Möglichkeit zur Designation weiterer Akteure durch das jeweilige UN-Sanktionskomitee auch zu einer potenziellen Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs verglichen zur humanitären Ausnahmeregelung im Somalia- sowie Haiti-Sanktionsregime, jedoch zu einer Einschränkung bezüglich der humanitären Ausnahmeregelung für das Afghanistan-Sanktionsregime. Zuletzt kehrt der UNSC

mit der Verwendung der Formulierung „*are not a violation*“ in der Resolution 2664 zurück zu der in UNSC-Resolution 2615 (2021) verwendeten Sprache.

### 3. Bewertung

Es stellt sich die Frage, wie diese Entwicklung zu bewerten ist und ob sie einen Paradigmenwechsel darstellt.

#### a) Paradigmenwechsel bzgl. der Schaffung humanitärer Ausnahmeregelungen?

Mit der Inkludierung humanitärer Ausnahmeregelungen in allen Sanktionsregimen vollziehen die UN einen Kurswechsel. In Sanktionsregimen ohne vorherige Ausnahmeregelung führt die Resolution erstmals zur Existenz von Sprache, die humanitären Organisationen mehr Sicherheit gewährt und auch gegenüber Dritten die Botschaft aussendet, dass die Unterstützung humanitärer Hilfe nicht von Sanktionsregimen erfasst sein soll. Die Ausgestaltung der Regelung als standardisiert und zeitlich unbegrenzt stellt zumindest hinsichtlich der Sanktionen mit geographischem Fokus einen Paradigmenwechsel dar. Die Ausgestaltung des Grundmechanismus, diesen auf die Verabschiedung aller zukünftigen Sanktionsregime und die Verlängerung bestehender Sanktionsregime Anwendung finden zu lassen, sofern kein explizit gegenteiliger Beschluss des Rates vorliegt, macht eine Aufhebung des eingeschlagenen Kurses schwierig<sup>92</sup> (und bei Vorliegen eines Vetos unmöglich) und kann somit zu einer länger anhaltenden Trendwende führen.

Vor dem Hintergrund dieses skizzierten Wandels ist die Inkludierung des 1267-/1989-/2253-Sanktionsregimes, welches die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zum Ziel hat, interessant, da die Miteinbeziehung aufzeigt, dass auch hinsichtlich dieser Zielrichtung bei den UNSC-Mitgliedern Handlungsbedarf gesehen wird.<sup>93</sup> Diese Beobachtung ist relevant, da die Instrumente, die zur Bekämpfung von Terrorismus dienen, wie die vom UNSC beschlossenen Antiterrorismus-Resolutionen,<sup>94</sup> eine ähnliche Wirkung auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe aufweisen.<sup>95</sup>

Inwieweit auch diesbezüglich ein Wandel erfolgt, ist zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der zeitlichen Limitierung der Anwendbarkeit auf zwei Jahre noch ungewiss. Dass der UNSC in dieser Frage noch keine Einigung erzielen konnte, lässt sich am Erarbeitungsprozess der Resolution sowie der Abstimmung im UNSC erkennen. Indien enthielt sich als einziges UNSC-Mitglied seiner Stimme und begründete dies

<sup>92</sup> Lewis / Modirzadeh (Fn. 65).

<sup>93</sup> Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7).

<sup>94</sup> UNSCR 2462 (2019), adopted by the UNSC at its 8496th meeting, 28.03.2019. Diese Resolution verpflichtet die Staaten, die Unterstützung terroristischer Organisationen zu bestrafen. Der Anwendungsbereich wird in der US-amerikanischen Rechtsprechung (Rechtsprechung *The Holder vs. Humanitarian Law Project*) weit gefasst, was zu „Chilling Effects“ bei der Arbeit humanitärer Organisationen weltweit geführt hat, Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7).

<sup>95</sup> Vgl. hierzu Burniske / Modirzadeh. 2017. Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counter-terrorism Measures on Humanitarian Action. Harvard Law School.

mit der Befürchtung, dass die verabschiedete humanitäre Ausnahmeregelung von Terroristen genutzt werden könnte, um finanzielle Vorteile zu erlangen.<sup>96</sup> Darüber hinaus ist die zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit des Mechanismus auf das 1267-/1989-/2253-Sanktionsregime auf die Bedenken Chinas, Frankreichs, Indiens, Kenias und Russlands bezüglich der Möglichkeit der Umleitung humanitärer Hilfsmittel an Terroristen, zurückzuführen. Das Risiko wird bei diesem geographisch nicht begrenzten thematischen Sanktionsregime als größer angesehen als bei anderen Sanktionsregimen mit geographischem Fokus.<sup>97</sup> Folglich lässt sich die Nachhaltigkeit des eingeleiteten Kurswechsels bezüglich der thematischen Sanktionsregime noch nicht abschätzen. Positiv ist jedoch hervorzuheben, dass eine baldige Entscheidung zumindest antizipiert wird.

Auch hinsichtlich der beiden Sanktionsregime, die bereits eine Derogationsmöglichkeit vorsahen, ist die Wirkung von Resolution 2664 als positiv einzuordnen. Problematisch an den bisherigen Regelungen war, dass NGOs eine Derogation, am Beispiel des Sanktionsregimes gegen die Demokratische Volksrepublik Korea, nur über einen UN-Mitgliedstaat, das Büro des Koordinators der UN in der Demokratischen Volksrepublik Korea und bei Verhinderung beider genannter Optionen über das Sekretariat des Sanktionskomitees einreichen konnten.<sup>98</sup> Die Bearbeitung der Anträge erfolgte teilweise schleppend,<sup>99</sup> sodass mit der Einführung der neuen humanitären Ausnahmeregelung Zeit gespart werden kann und durch das Wegfallen der Notwendigkeit des Kontaktes über einen Mitgliedstaat die Schwelle zur Hilfeleistung sinkt.

Folglich lässt sich festhalten, dass die UN mit Resolution 2664 die Verwendung humanitärer Ausnahmeregelungen neu regelt – weg von sanktionsspezifischen Regelungen hin zu einer allgemein geltenden Regelung über alle Sanktionsregime hinweg – zumindest, was den Anwendungsbereich angeht.

## b) Gefahr der Unterminierung des humanitären Völkerrechts

Die Etablierung einer standardisierten humanitären Ausnahmeregelung und die Bereitschaft zur perspektivischen Ausweitung auf andere Sanktionsmaßnahmen stößt jedoch auch auf Kritik. Diese entzündet sich vor allem an dem Gedanken, dass die Einführung von Ausnahmeregelungen zu einer Limitierung humanitärer Arbeit führen könnte. Denn die Verabschiedung expliziter Ausnahmeregelungen könnte implizit so verstanden werden, dass humanitäre Arbeit solche geschriebenen Ausnahmeregelungen benötigt und nicht bereits eine ausreichende Rechtsgrundlage existiert, wie beispielweise durch die Regeln des humanitären Völkerrechts (siehe A II).<sup>100</sup> Dieser Kritik könnte begegnet werden, indem man Resolutionen einen Abschnitt hinzufügt, der klarstellt, dass das Bestehen einer Ausnahmeregelung nichts an den anderweitigen Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht und der Möglichkeit, in einer

<sup>96</sup> UNSC, Protocol of meeting 9214, 9.12.2022, S/PV.9214, S. 8.

<sup>97</sup> *Security Council Report* (Fn. 65).

<sup>98</sup> UNSC 2397 (2017), adopted by the UNSC at its 8151st meeting, 22.12.2017, S/RES/2397 (2017), OP. 25.

<sup>99</sup> *Eckert* (Fn. 36), S. 429.

<sup>100</sup> *King /Modirzadeh / Lewis* (Fn. 62), S. 9.

Situation ohne explizite Ausnahmeregelung zu handeln, ändert. Der in Resolution 2664 eingefügte Verweis auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Achtung des humanitären Völkerrechts<sup>101</sup> ist aus der Perspektive des Autors jedoch ausreichend, um die Relevanz dieser Regelungen bei der Leistung humanitärer Hilfe in Sanktionskontexten zu gewährleisten und eine Unterminierung des humanitären Völkerrechts zu verhindern.

### c) Fazit

Der Kritik zum Trotz, kann abschließend festgehalten werden, dass Resolution 2664 das Potenzial mitbringt, das adressierte Spannungsverhältnis zwischen Wirksamkeit von Sanktionsregimen und der Ermöglichung humanitärer Hilfe aufzulösen und bereits jetzt zu einem Paradigmenwechsel im UN-Sanktionsrecht geführt hat.

## II. Global, regional, national – Zusammenwirken unterschiedlicher Ebenen im Sanktionsrecht

UN-Resolutionen beeinflussen jedoch nicht nur das Sanktionsrecht der UN, sondern wirken auch auf anderen Ebenen. Denn mit jedem vom UNSC verabschiedeten Sanktionsregime entsteht ein Netz an Pflichten für alle UN-Mitgliedstaaten, welches wiederum eine „Kettenreaktion komplexer rechtlicher Interaktionen auslöst zwischen Völkerrecht und nationalem Recht, Öffentlichem- und Privatrecht, zwischen Behörden und privaten Akteuren“.<sup>102</sup> Folglich wirken sich Resolutionen des UNSC auch auf die regionale sowie nationale Ebene aus. Für diesen Artikel herangezogen werden sollen die Auswirkungen der Resolution 2664 auf das Sanktionsrecht der EU und Deutschlands.

Liest man Resolution 2664, fällt auf, dass als Adressaten die Mitgliedstaaten der UN genannt werden. Die EU selbst ist nicht Mitglied der UN, so dass die Entscheidungen des UNSC diese nicht unmittelbar binden.<sup>103</sup> Jedoch erzeugt das Zusammenspiel aus Abgabe von Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene und direkter Verpflichtung der EU- (und gleichzeitig UN-) Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Resolutionen des UNSC eine derivative Bindung der EU an Resolutionen des UNSC.<sup>104</sup> Denn der europäische Integrationsprozess beeinflusst auch das Sanktionsrecht. Seit den 1980er Jahren verlagerte sich die Verabschiedung von Sanktionen ver-

101 S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), Präambel.

102 *Farrall / Rubenstein*. 2009. Introduction: Filling or Falling Between the Cracks? Law's Potential, in: ebd. (Hrsg.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*: S. 1–24 (2), Übers. d. Verf. „*chain reaction of complex legal interactions, between international law and domestic law, between public and private law, between public authorities and private actors.*“

103 Zur Frage des Rangverhältnisses zwischen EU-Recht und UNSCR, siehe *Lavranos*. 2008. Hierarchy in Multilevel Regulation, in: *Wessel / Wouters* (Hrsg.), *Multilevel regulation and the EU: the interplay between global, European, and national normative processes*: S. 367–375 (370 ff.).

104 *Gordon / Smyth / Cornell*. 2019. *Sanctions law*, S. 44.

mehrt von der nationalen auf die europäische Ebene;<sup>105</sup> seit Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist sie ein fest institutionalisierter Teil der EU-Politik.<sup>106</sup> Während die Verabschiedung der Leitlinien der Sanktionspolitik Aufgabe der EU ist, hängt die Umsetzung der Sanktionen von der Verteilung der Kompetenzen ab. Handels- sowie Finanzsanktionen werden durch eine Verordnung des Rats auf Grundlage von Art. 75 AEUV (Terrorismusbekämpfung und Verhütung), Art. 215 AEUV (Maßnahmen der GASP) sowie in seltenen Fällen auf Art. 352 AEUV gestützt und direkt von der EU durch Verordnung umgesetzt. Vereinzelte Sanktionsmaßnahmen, wie beispielsweise die Verhängung von Reiseverboten, fallen nicht in den Kompetenzbereich der EU und müssen nach Fassung eines Beschlusses durch den Rat gem. Art. 29 EUV von den Mitgliedstaaten legislativ umgesetzt werden.<sup>107</sup>

Neben der Relevanz der regionalen und nationalen Ebene bei der Umsetzung von UN-Resolutionen, ist es für die Bewertung der Auswirkung von Resolution 2664 auch wichtig, den weiteren Kontext und weitergehende Aspekte des Sanktionsrechts zu berücksichtigen. Im Zusammenhang mit dem Sanktionsrecht der EU betrifft dies insbesondere die Miteinbeziehung von unilateralen Sanktionen<sup>108</sup> durch regionale Organisationen. Denn insbesondere die EU erlässt bei Umsetzung von mehr als der Hälfte der UN-Sanktionsregime zusätzlich eigene Sanktionen.<sup>109</sup> Die Notwendigkeit dieser Verbindungsziehung zeigt sich auch in der Einbindung der Thematik unilateraler Sanktionen in die Debatte im UNSC bei Verabschiedung von Resolution 2664.<sup>110</sup>

### III. Auswirkungen auf das Sanktionsrecht der EU

Während der UNSC Sanktionen nur in Reaktion auf eine Gefahr für die internationale Sicherheit oder den Bruch des Weltfriedens verabschieden kann, können UN-Mitgliedstaaten weitergehende Sanktionsziele verfolgen, solange sie nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen daran gehindert sind.<sup>111</sup> Dies erklärt, weshalb die Sanktionsziele der EU weiter gefasst sind als die von UN-Sanktionsregimen und unter

105 *Frowein / Krisch*. 2004. Germany, in: Gowlland-Debbas (Hrsg.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*: S. 233–264 (233).

106 Grund hierfür ist u.a. die Möglichkeit einer effizienten und einheitlichen Umsetzung, vgl. *Pellet / Miron*. 2013. *Sanctions*, in: Peters / Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rn. 48.

107 *Gordon / Smyth / Cornell* (Fn. 104), S. 35.

108 Der Begriff beschreibt von einem Staat oder einer regionalen Organisation verabschiedete Sanktionsregime, die keine Anknüpfung an einen Beschluss des UNSC aufweisen, *Subedi*. 2021. Introduction, in: ebd. (Hrsg.), *Unilateral sanctions in international law*: S. 1–18 (1).

109 *Boucher / Clement*. 2016. Coordination of United Nations sanctions with other actors and instruments, in: Biersteker / Eckert / Tourinho (Hrsg.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*: S. 119–149 (132–133).

110 Die Volksrepublik China wies in ihrer Stellungnahme auf die Problematik unilateraler Sanktionen hin. UNSC, Protocol of meeting 9214, 9.12.2022, S/PV.9214, S. 6.

111 *Vries / Hazelzet*. 2005. The EU on the Sanctions Scene, in: Wallensteen / Staibano (Hrsg.), *International sanctions: between words and wars in the global system*: S. 95–107 (98).



anderem politische Ziele umfassen wie die Reaktion auf politische Entwicklungen, die nicht den Werten und Zielen der Union entsprechen.<sup>112</sup>

Hinsichtlich der Verabschiedung von Sanktionen wird auf EU-Ebene zwischen drei verschiedenen Gruppen unterschieden: (1) Sanktionen der EU, die im Rahmen eines Sanktionsregimes der UN verabschiedet wurden (im Folgenden: UN-Sanktionen), (2) Sanktionen, die im Rahmen eines Sanktionsregimes der UN verabschiedet wurden, aber über den Umfang der UN-Resolution hinausgehen (im Folgenden: EU&UN-Sanktionen)<sup>113</sup> und (3) autonome Sanktionen, die ohne Vorliegen eines Mandats des UNSC verabschiedet wurden (im Folgenden: EU-Sanktionen).<sup>114 115</sup>

Im Gegensatz zur UN verfügt die EU über keine vergleichbare Struktur an Organen zur Überwachung von Sanktionsregimen. Zuständig für die Überwachung von Sanktionen im Rahmen der EU ist die Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (RELEX), welche die regelmäßige Evaluierung von Sanktionsregimen sowie die Erarbeitung bewährter Praktiken vornimmt.<sup>116</sup>

## 1. Ausweitung der Anzahl humanitärer Ausnahmeregelungen

Mit der Umsetzung der Resolution 2664 nimmt der Rat grundlegende Änderungen am Sanktionsrecht der EU vor. Auch bei der Analyse der Auswirkung von Resolution 2664 auf das EU-Sanktionsrecht sowie die Frage eines möglichen Paradigmenwechsels soll zunächst eine quantitative Betrachtung erfolgen. Die Umsetzung der Resolution 2664 durch die EU erfolgte stufenweise und bündelte jeweils alle Sanktionsregime eines Sanktionstyps – zunächst Sanktionen der EU, die im Rahmen eines Sanktionsregimes der UN verabschiedet wurden und daraufhin Sanktionen, die im Rahmen eines Sanktionsregimes der UN verabschiedet wurden, aber über den Umfang der UN-Resolution hinausgehen.<sup>117</sup>

### a) Auswirkungen auf UN-Sanktionsregime der EU

Mit Beschluss sowie Verordnung des Rates vom 14. Februar 2023 erfolgte eine teilweise Umsetzung der Resolution 2664 durch die EU, indem sechs Verordnungen an-

112 Vgl. aufgelistete Sanktionsziele unter <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>.

113 Zur Frage der Sperrwirkung der Verhängung von unilateralen Sanktionen nach Beschluss durch den UNSC, siehe *Schneider*: 1999. Wirtschaftssanktionen: die VN, EG und Bundesrepublik Deutschland als konkurrierende Normgeber beim Erlass paralleler Wirtschaftssanktionen, S. 116.

114 *Gordon / Smyth / Cornell* (Fn. 104), S. 36.

115 Von den am 15.09.2023 gelisteten 49 Sanktionsregimen auf der *EU Sanctions Map* sind 8 Sanktionsregime der Gruppe (1) zuzuordnen, 12 der Gruppe (2) sowie 29 der Gruppe (3). Vgl.: [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu).

116 *Farrall* (Fn. 52), S. 615–616.

117 Somit entschied sich die EU gegen den Ansatz der UN, alle Sanktionsregime auf einmal durch Verabschiedung einer allgemeinen Regelung abzuändern. Vor dem Hintergrund des Bestehens verschiedener Sanktionsregime-Arten in der EU sowie aus Gründen der Rechtssicherheit, ist dieser Ansatz nachvollziehbar.

gepasst wurden, die Finanzsanktionen auf Grundlage eines Beschlusses des UNSC umsetzen.<sup>118</sup>

Lediglich zwei der sechs Sanktionsregime beinhalteten vor der vorgenommenen Anpassung eine dem Anwendungsbereich der humanitären Ausnahmeregelung in Resolution 2664 vergleichbare Regelung. Ein weiteres Sanktionsregime beinhaltete eine Derogationsmöglichkeit zu humanitären Zwecken, die eine Ausnahme nach Antragstellung und Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde gestattete. Folglich führte die Umsetzung der Resolution 2664 durch den Rat zu einer erstmaligen Einfügung einer humanitären Ausnahmeregelung in vier Sanktionsregimen.

*Tabelle 2: Bestehen humanitärer Ausnahmeregelungen in UN-Sanktionsregimen der EU vor Umsetzung von Resolution 2664 am 14.02.2023*

<b>Verordnung / Sanktionsregime / Herangezogener Gesetzesstand</b>	<b>Bestehen einer Ausnahmeregelung für humanitäre Hilfe vor dem 14.02.2023<sup>119</sup></b>
EG-Verordnung 1210/2003 vom 7.07.2003, 32003R1210 / Irak / 7.09.2022	-
EG-Verordnung 305/2006 vom 21.02.2006, 32006R0305 / Libanon / Syrien / 13.4.2022	-
EU-Verordnung 356/2010 vom 26.04.2010, 32010R0356 / Somalia / 25.01.2023	Art. 4 (Ausnahmeregelung)
EU-Verordnung 224/2014 vom 10.03.2014, 32014R0224 / Zentralafrikanische Republik / 22.09.2022	-
EU-Verordnung 1352/2014 vom 18.12.2014, 32014R1352 / Jemen / 24.10.2022	Art. 3 a (Derogation)
EU-Verordnung 2022/2309 vom 25.11.2022, 32022R2309 / Haiti / 28.11.2022	Art. 5 (Ausnahmeregelung)

Einzig und allein das ISIL (Da'esh)/Al-Qaida-Sanktionsregime wurde im Zuge der Verordnung nicht angepasst, was sich jedoch damit erklären lässt, dass der Rat am 9.07.2019 bereits eine umfassende humanitäre Ausnahmeregelung in dieses Regime eingefügt hatte.<sup>120</sup>

Vergleicht man die Ergebnisse dieser Auswertung mit der Existenz bestehender humanitärer Ausnahmeregelungen auf UN-Ebene vor Verabschiedung von Resolution

118 Beschluss (GASP) 2023/338 vom 14.02.2023, 32023D0338; EU-Verordnung 2023/331 vom 14.02.2023, 32023R0331.

119 Bei der Erhebung berücksichtigt wurden lediglich Derogationen sowie Ausnahmeregelungen für humanitäre Hilfe, die ihrem Umfang nach der allgemeinen humanitären Ausnahmeregelung der Resolution 2664 vergleichbar sind. Regelungen, die individuelle Ausnahmen für sanktionierte Personen vorsehen, wurden nicht berücksichtigt.

120 Vgl. EU-Verordnung 753/2011 vom 1.08.2011, 32011R0753, Art. 3 IV.

2664, fällt ein Aspekt besonders auf: die EU nahm in ihre Sanktionsregime Ausnahmeregelungen nur dann auf, wenn eine solche Ausnahme auch in der UNSC-Resolution angelegt war, die das umzusetzende Sanktionsregime etablierte. Diese Beobachtung stimmt auch mit Ergebnissen aus der Forschung überein, dass bei fehlender Existenz einer Ausnahmeregelung auf UN-Ebene eine Umsetzung auf regionaler und nationaler Ebene unwahrscheinlich wird, auch wenn die Resolution die Mitgliedstaaten dazu aufruft, die Sanktionsregime in Einklang mit dem humanitären Völkerrecht zu implementieren.<sup>121</sup> In einer solcher Situation gehen Staaten jedoch davon aus, dass es ihnen bei Fehlen einer Ausnahmeregelung durch den UNSC nicht gestattet ist, eigene Ausnahmeregelungen bei der Umsetzung der Sanktionen einzufügen,<sup>122</sup> obwohl für eine solche Annahme keine Anhaltspunkte im humanitären Völkerrecht vorliegen.<sup>123</sup>

Mit Beschluss sowie Verordnung des Rates vom 14. Februar 2023 hat die EU unterschiedliche Regelungsinhalte in die Sanktionsregime eingefügt: In jede der sechs Sanktionsregime wurde eine dem Wortlaut der UNSC beinahe identische Regelung eingefügt, die alle Aspekte des Grundmechanismus der humanitären Ausnahmeregelung der Resolution 2664 beinhaltet. Darüber hinaus wurden in drei Sanktionsregime Regelungen eingeführt, die die wissentliche und vorsätzliche Beteiligung an Handlungen, deren Ziel die Umgehung der Finanzsanktionen ist, untersagen.<sup>124</sup> Des Weiteren wurde einem Sanktionsregime eine Regelung hinzugefügt, die einen Haftungsausschluss für Bereitsteller von Ressourcen vorsehen, wenn ihnen nicht bekannt war, dass ihr Handeln nicht von der Ausnahme erfasst ist.<sup>125</sup>

In das Sanktionsregime gegen Jemen führte die EU darüber hinaus eine Derogationsmöglichkeit ein, die es Behörden ermöglicht, die Freigabe eingefrorener Gelder zu genehmigen.<sup>126</sup>

## b) Auswirkungen auf UN&EU-Sanktionsregime der EU

Mit Beschluss sowie Verordnung des Rates vom 31. März 2023 weitete die EU die humanitäre Ausnahmeregelung der Resolution 2664 auf die Sanktionsregime aus, die neben der Umsetzung einer UNSC-Sanktionsresolution ergänzende Maßnahmen der EU umfassen (Gruppe 2). Insgesamt wurden neun Verordnungen abgeändert.<sup>127</sup> Lediglich das UN & EU-Sanktionsregime gegen Guinea-Bissau<sup>128</sup> wurde nicht mit die-

121 *Debarre* (Fn. 4), S. 19.

122 Rat der Europäischen Union. Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) vom 4.05.2018, 5664/18, S. 18.

123 *Brubaker / Huvé* (Fn. 47), S. 6.

124 EG-Verordnung 1210/2003 vom 7.07.2003, 32003R1210, Art. 7; EU-Verordnung 224/2014 vom 10.03.2014, 32014R0224, Art. 12; EU-Verordnung 1352/2014 vom 18.12.2014, 32014R1352, Art. 10.

125 EU-Verordnung 356/2010 vom 26.04.2010, 32010R0356, Art. 4 II.

126 EU-Verordnung 1352/2014 vom 18.12.2014, 32014R1352, Art. 3 a.

127 Beschluss (GASP) 2023/726 vom 31.03.2023, 32023D0726 sowie EU-Verordnung 2023/720 vom 31.03.2023, 32023R0720.

128 EU-Verordnung 377/2012 vom 3.05.2012, 32012R0377.

ser Verordnung angepasst, sondern erst nachträglich unter Bezugnahme auf Resolution 2664 durch Verordnung vom 4. August 2023.<sup>129</sup>

Keine der zehn Sanktionsregime beinhalteten vorher eine dem Anwendungsbereich der humanitären Ausnahmeregelung in Resolution 2664 vergleichbare Regelung. Vier Sanktionsregime verfügten über Vorschriften zu Derogationen, die eine Ausnahme nach Antragstellung bei und Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde gestatteten. Folglich führt die Umsetzung der Resolution 2664 durch den Rat dazu, dass in allen UN&EU-Sanktionsregimen erstmalig humanitäre Ausnahmeregelungen eingefügt wurden.

*Tabelle 3: Bestehen humanitärer Ausnahmeregelungen in UN&EU-Sanktionsregimen der EU vor Umsetzung von Resolution 2664 am 31.03.2023*

<b>Verordnung / Sanktionsregime / Herangezogener Gesetzesstand</b>	<b>Bestehen einer Ausnahmeregelung für humanitäre Hilfe vor dem 31.03.2023</b>
EU-Verordnung 2017/1509 vom 30.08.2017, 32017R1509 / Demokratische Volksrepublik Korea / 12.12.2022	Art. 34 VII (Derogation)
EG-Verordnung 1183/2005 vom 18.07.2005, 32005R1183 / Demokratische Republik Kongo / 10.12.2022	Art 4 b (Derogation)
EU-Verordnung 377/2012 vom 3. Mai 2012, 32023R1593 / Guinea-Bissau / 3.08.2023	-
EU-Verordnung 267/2012 vom 23.03.2012, 32012R0267 / Iran / 29.06.2022	-
EU-Verordnung 2016/1686 vom 20.09.2016, 32016R1686 / ISIL(Da'esh)/Al-Qaida / 20.06.2022	-
EG-Verordnung 881/2002 vom 27.05.2002, 32002R0881 / Al-Qaida/Taliban / 20.01.2023	-
EU-Verordnung 2016/44 vom 18.01.2016, 32016R0044 / Libyen / 23.12.2022	Art. 10 (Derogation)
EU-Verordnung 2017/1770 vom 28.09.2017, 32017R1770 / Mali / 14.12.2022	Art. 3 a (Derogation)
EU-Verordnung 2015/735 vom 7.05.2015, 32015R0735 / Südsudan / 18.05.2022	-
EU-Verordnung 747/2014 vom 10.07.2014, 32014R0747 / Sudan / 13.04.2022	-

<sup>129</sup> EU-Verordnung 2023/1593 vom 3.08.2023, 32023R1593, Art. 2 a.

In die einzelnen Sanktionsregime wurden unterschiedliche Regelungsinhalte eingefügt: In jedes der zehn Sanktionsregime wurde eine dem Wortlaut der UNSC beinahe identische Regelung inkludiert, die alle Aspekte des Grundmechanismus der humanitären Ausnahmeregelung beinhaltet. In vier Sanktionsregimen führte die EU darüber hinaus eine Derogationsmöglichkeit ein, die es Behörden ermöglicht, die Freigabe eingefrorener Gelder unter bestimmten Bedingungen sowie unter Ausübung ihres Ermessens zu genehmigen.<sup>130</sup> Darüber hinaus wurde in sechs Sanktionsregime Regelungen eingeführt, die die wissentliche und vorsätzliche Beteiligung an Maßnahmen, deren Ziel die Umgehung von Finanzsanktionen ist, untersagen.<sup>131</sup>

### c) Auswirkungen auf unilaterale Sanktionsregime der EU

Bezüglich der Ausdehnung des Inhalts der Resolution 2664 auf unilaterale Sanktionen der EU, hat der Rat bisher noch keinen gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der GASP und keine Verordnung verabschiedet. Trotz fehlender Umsetzung lohnt sich auch hier eine quantitative Betrachtung hinsichtlich der Frage der Existenz humanitärer Ausnahmeregelungen in Finanzsanktionen umfassenden EU-Sanktionsregimen. Es fällt auf, dass bis auf die aufgrund des Erdbebens in der Türkei und Syrien 2003 eingefügte zeitlich begrenzte humanitäre Ausnahmeregelung<sup>132</sup> keine einzige Regelung in den unilateralen EU-Sanktionsregimen existiert, die vom Mechanismus dem Gehalt der Resolution 2664 nahekommt. Lediglich fünf Sanktionsregime verfügen über Vorschriften zu Derogationen, die eine Ausnahme für humanitäre Hilfeleistungen nach Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde gestatten, was sich auch mit der Beobachtung deckt, dass die EU Derogationen humanitären Ausnahmeregelungen vorzieht.<sup>133</sup>

130 EG-Verordnung 1183/2005 vom 18.07.2005, 32005R1183, Art. 4 b; EU-Verordnung 2016/44 vom 18.01.2016, 32016R0044, Art. 3 a I; EU-Verordnung 2017/1509 vom 30.08.2017, 32017R1509, Art. 45 I.

131 EG-Verordnung 1183/2005 vom 18.07.2005, 32005R1183, Art. 41; EU-Verordnung 747/2014 vom 10.07.2014, 32014R0747, Art. 10; EU-Verordnung 2015/735 vom 7.05.2015, 32015R0735, Art. 15; EU-Verordnung 2017/1770 vom 28.09.2017, 32017R1770, Art. 8; EU-Verordnung 2023/1593 vom 3. August 2023, 32023R1593, Art. 2.

132 Die Ausnahmeregelung wurde nach Verabschiedung von Resolution 2664 beschlossen, bezieht sich jedoch nicht auf diese. Auch die Verordnung, die eine Verlängerung der Ausnahmeregelung um sechs Monate umsetzt, kommt ohne Bezug aus, vgl. EU-Verordnung 2023/1462 vom 14. Juli 2023, 32023R1462.

133 *Debarre* (Fn. 4), S. 20.

*Tabelle 4: Bestehen humanitärer Ausnahmeregelungen in unilateralen EU-Sanktionsregimen*

<b>Verordnung / Sanktionsregime / Herangezogener Gesetzesstand</b>	<b>Bestehen einer Ausnahmeregelung für humanitäre Hilfe</b>
EU-Verordnung 765/2006 vom 18.05.2006, 32023R1594 / Weißrussland / 3.08.2023	Art. 3 I d (Derogation)
EU-Verordnung 2015/1755 vom 1.10.2015, 32015R1755 / Burundi / 26.10.2022	-
EU-Verordnung 2018/1542 vom 15.10.2018, 32018R1542 / Chemische Waffen / 14.11.2022	-
EU-Verordnung 2019/796 vom 17.05.2019, 32019R0796 / Cyberangriffe / 13.04.2022	-
EU-Verordnung 1284/2009 vom 22.12.2009, 32009R1284 / Guinea / 26.10.2022	-
EU-Verordnung 2020/1998 vom 7.12.2020, 32020R1998 / Menschenrechte / 8.09.2023	Art. 5 I (Derogation)
EU-Verordnung 359/2011 vom 12.04.2011, 32011R0359 / Iran / 20.03.2023	-
EU-Verordnung 2021/1275 vom 30.07.2021, 32021R1275 / Libanon / 13.04.2022	Art. 4 (Derogation)
EU-Verordnung 2023/888 vom 28.04.2023, 32023R0888 / Republik Moldau / 30.05.2023	Art. 4 (Derogation)
EU-Verordnung 401/2013 vom 2.05.2013, 32013R0401 / Myanmar/Birma / 20.07.2023	Art. 4 d (Derogation)
EU-Verordnung 2019/1716 vom 14.10.2019, 32019R1716 / Nicaragua / 15.10.2019	Art. 6 (Derogation)
EU-Verordnung 36/2012 vom 18.01.2012, 32012R0036 / Syrien / 20.07.2023	Art. 16 a III (Ausnahmeregelung (befristet))
EG-Verordnung 2580/2001 vom 27.12.2001, 32001R2580 / Terrorismus / 13.04.2022	-
EU-Verordnung 101/2011 vom 4.02.2011, 32011R0101 / Tunesien / 25.01.2023	-
EU-Verordnung 2019/1890 vom 11.11.2019, 32019R1890 / Türkei / 13.04.2022	-
EU-Verordnung 269/2014 vom 17.03.2014, 32014R0269 / Ukraine / 15.09.2023	-
EU-Verordnung 208/2014 vom 5.03.2014, 32014R0208 / Ukraine / 4.03.2023	-
EU-Verordnung 2017/2063 vom 13.11.2017, 32017R2063 / Venezuela / 12.11.2022	-
EG-Verordnung 314/2004 vom 19.02.2004, 32004R0314 / Simbabwe / 13.04.2022	-

Eine Harmonisierung der Regelung mit unilateralen EU-Sanktionen ist zurzeit in Vorbereitung, wie der irische UN-Botschafter bei einer Veranstaltung zur Auswirkung von Resolution 2664 ankündigte.<sup>134</sup> Erwartet wird die Anwendung der Resolution auf diese Sanktionsregime auf Einzelfallbasis im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Sanktionsregime.<sup>135</sup>

## 2. Bewertung

Es stellt sich die Frage, wie diese Entwicklungen zu bewerten sind und ob sie einen Paradigmenwechsel darstellen.

### a) Paradigmenwechsel bzgl. der Schaffung humanitärer Ausnahmeregelungen?

Es lässt sich festhalten, dass die EU durch die Umsetzung des Regelungsgehalts der Resolution 2664 für die UN- sowie UN&EU-Sanktionsregime die Akzentuierung der UN aufgreift und den Paradigmenwechsel, humanitäre Ausnahmeregelungen zu standardisieren, mitgeht.

Dieser Fortschritt kann durchaus den UN zugerechnet werden vor dem Hintergrund, dass bis zum Zeitpunkt der Umsetzung von Resolution 2664 nur wenige Sanktionsregime der EU humanitäre Ausnahmeregelungen beinhalteten. Das bis dahin fehlende Engagement der EU wurde von manchen Autoren darauf zurückgeführt, dass EU-Experten die unbeabsichtigten Folgen von Sanktionen leugnen oder nicht davon ausgehen würden, dass Sanktionen humanitäre Hilfsaktivitäten beschränken.<sup>136</sup>

Aufgrund der fehlenden Umsetzung der Resolution in Bezug auf die unilateralen Sanktionsregime der EU stellt sich die Frage, inwieweit die EU über die durch die UN vermittelten Impulse ihr unilaterales Sanktionsrecht durch eigene Akzentuierungen weiterentwickelt. Interessant ist hierbei die Beobachtung, dass die EU einen anderen Weg eingeschlagen hat als die USA, die zwar an der Ausgabe von generellen Lizenzen für humanitäre Aktivitäten festhalten, diese jedoch sowohl für unilaterale Sanktionen als auch für UN-Sanktionen gelten.<sup>137</sup> Diesbezüglich sind die USA der EU voraus.

134 UN Department of Global Communications. 24.03.2023. Humanitarian Carve Outs for UN Sanctions Regimes: The Impact and Implementation of Resolution 2664. <https://media.un.org/en/asset/k1g/k1guzf3dth>. Letzter Aufruf: 20.09.2023, 11:25 Min.

135 So die Sanktionskoordinatorin im irischen Außenministerium Joanne Smyth bei einer Veranstaltung im März. *European Humanitarian Forum*. 20.03.2023. Safeguarding principled humanitarian action from the unintended negative impact of sanctions and counter-terrorism. <https://europeanhumanitarianforum.eu/programme/safeguarding-principled-humanitarian-action-from-the-unintended-negative-impact-of-sanctions-and-counter-terrorism/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023, 49:00 Min.

136 Debarre (Fn. 4), S. 20.

137 o.A. 2023. The Treasury Department Implements Security Council Resolution Establishing a Humanitarian Carveout for UN Sanction. *AJIL* 117 (2): S. 335–340 (339).

## b) Anpassungsbedarf zur Erreichung der Regelungsziele der Resolution 2664

Die Analyse macht deutlich, dass es noch weiterer Anpassungen von Seiten der EU bedarf, um dem Regelungsziel der Resolution 2664, humanitären Akteuren Planungssicherheit zu geben und Sanktionseinhaltungskosten zu verringern, gerecht zu werden.

Ein wichtiger Faktor für die Ermöglichung von Planungssicherheit und die Reduzierung von Sanktionseinhaltungskosten ist die Schaffung von Einheitlichkeit – hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, aber auch hinsichtlich der Auslegung der verabschiedeten Ausnahme- und Derogationsregelungen und der vermittelten Informationen. Diese wird nicht immer durch die zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten gewährleistet.<sup>138</sup> Aufgrund unterschiedlicher Mittelausstattungen, der Verfügbarkeit von Expertise<sup>139</sup> sowie gegebenenfalls unterschiedlicher politischer Einstellungen der Behördenleitungen könnte es zu einer Zersplitterung im Rahmen der Interpretation und Anwendung der von der EU verabschiedeten Regelungen und insbesondere bezüglich der Gewährung humanitärer Derogationen und der Interpretation des Umfangs humanitärer Ausnahmeregelungen kommen,<sup>140</sup> die zu Lasten der Akteure humanitärer Hilfe gehen.

Vor diesem Hintergrund wären Maßnahmen der EU förderlich, um die Interpretation der Sanktionsregelungen auf Ebene der Mitgliedstaaten anzugleichen.<sup>141</sup> Zwar gibt es bereits eine durch die Europäische Kommission eingerichtete Kontaktstelle für humanitäre Hilfe in Gebieten, die von EU-Sanktionen betroffen sind,<sup>142</sup> jedoch kann diese nur Kontakt zu den nationalen Behörden herstellen, die für die Bearbeitung von Derogationsanträgen und die Zurverfügungstellung von Klarstellungen zuständig sind.<sup>143</sup>

Mögliche Maßnahmen könnten zum einen die Stärkung des Austausches der zuständigen nationalen Behörden untereinander sein. Hier könnte insbesondere ein regelmäßiger Austausch der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (RELEX) Abhilfe leisten.<sup>144</sup> Möglich wäre jedoch auch die Einführung von Sanktionskomitees zu den einzelnen Sanktionsregimen, wie es bereits gefordert wurde.<sup>145</sup>

Zum anderen könnte die EU auch Dokumente verabschieden, die die einheitliche Interpretation von EU-Sanktionsregimen fördern. Denkbar wäre hier die Erarbeitung einer horizontalen Orientierungshilfe über alle Sanktionsregime hinweg. Hier könnte

138 *Borlini / Silingardi*. 2018. Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU "Sanctions". *IYIL* 27 (1): S. 33–52 (47).

139 *Ebd.*, S. 47; *Brockmann / Preble*. 2021. Mitigating Humanitarian Impact in a Complex Sanctions Environment. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), S. 25.

140 *Gestri*. 2016. Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects, in: Ronzitti (Hrsg.), *Coercive diplomacy, sanctions and international law*: S. 70–102 (92–93).

141 *Debarre* (Fn. 4), S. 21.

142 Für mehr Informationen, siehe [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions\\_de](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions_de).

143 *Brockmann / Preble* (Fn. 139), S. 18.

144 *Gestri* (Fn. 140), S. 94.

145 *Giumelli*. 2013. How EU sanctions work: A new narrative. European Union Institute for Security Studies, S. 40.



an bestehende Dokumente wie die „Leitlinien der EU zur Gewährung Humanitärer Hilfe in Übereinstimmung mit dem EU-Sanktionsregime“ oder die „*Best Practices*“<sup>146</sup> angeknüpft werden, obwohl bei diesen Dokumenten bisher das Manko besteht, dass sie nicht konkret genug formuliert sind und keine Bindungswirkung aufweisen.<sup>147</sup>

### c) Fazit

Die von der EU verabschiedeten Verordnungen zur Harmonisierung von UN- als auch EU&UN-Sanktionen sind ein erster Schritt, um die Ziele der Resolution 2664 zu erreichen und zeigen auf, dass die EU die von den UN gesetzten Akzente aufgenommen hat. Der Umstand, dass die humanitären Ausnahmeregelungen größtenteils noch nicht auf die unilateralen Sanktionsregime der EU ausgeweitet wurden, führt jedoch dazu, dass die Auswirkungen limitiert bleiben. Folglich kann auf Ebene der EU ein Paradigmenwechsel im Sanktionsrecht nur in Ansätzen festgestellt werden.

Neben der legislativen Anpassung wird die Entfaltung der Auswirkungen der Resolution 2664 auf das EU-Sanktionsrecht auch davon abhängen, inwieweit es die EU schafft, zur Verringerung von Unsicherheiten auf Seiten der Privatwirtschaft und der humanitären Akteure beizutragen. Auf diesem Weg kann die Verabschiedung von Rechtsakten nur der erste Schritt sein und muss begleitet werden von der Veröffentlichung von Anleitungen, gerichtet an humanitäre Organisationen und die Privatwirtschaft sowie Orientierungshilfen für nationale Behörden, die die EU-Regelungen erklären und den betroffenen Akteuren damit eine bessere Handhabung und somit auch Risikoabschätzung ermöglichen.<sup>148</sup>

## IV. Auswirkungen auf das Sanktionsrecht Deutschlands

Als letztes gilt es einen Blick auf die Auswirkungen der Resolution 2664 auf das Sanktionsrecht auf nationaler Ebene zu werfen.

Bei Mitgliedstaaten der EU – wie Deutschland – spielt der Aspekt der Normsetzung aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nur eine Rolle in den Bereichen, in denen keine Kompetenzen an die EU übertragen wurden.<sup>149</sup> Diese machen jedoch lediglich einen kleinen Teil aus, unter anderem Sanktionsmaßnahmen in Form von Waffenembargos und Reiseverboten.

146 Rat der Europäischen Union. Leitlinien der EU zur Gewährung Humanitärer Hilfe in Übereinstimmung mit dem EU-Sanktionsregime vom 30.06.2022, 2022/4486; Rat der Europäischen Union. Best Practices für die effektive Durchsetzung restriktiver Maßnahmen vom 27.07.2022, 1057/22.

147 *Golumbic / Ruff III*. 2013. Who Do I Call for an EU Sanctions Exemption? Why the EU Economic Sanctions Regime should centralize licensing. *GJIL* 44 (3): S. 1007–1054 (1044).

148 Als positives Beispiel und Verdeutlichung der Relevanz kann die Veröffentlichung von Materialien zum Afghanistan betreffenden US-Sanktionsregime, welche von der OFAC veröffentlicht wurden, angeführt werden, *Gillard* (Fn. 73).

149 *Gestri* (Fn. 140), S. 87.

Zwar ist gem. § 4 AWG die Anordnung von Beschränkungen und Handlungspflichten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und der auswärtigen Interessen sowie gem. § 5 a AWG die Anordnung vorläufiger Beschränkungen zur Umsetzung von Resolutionen des UNSC möglich. Jedoch dienen diese Möglichkeiten vielmehr dazu, zeitnah Sanktionen der UN umzusetzen und die Lücke bis zum Erlass einer Verordnung durch die EU zu füllen. Denn die Kompetenz zur Verabschiedung von Finanzsanktionen wurde an die EU delegiert, so dass bei Tätigwerden der EU kein Spielraum der Mitgliedstaaten mehr verbleibt.<sup>150</sup> Darüber hinaus darf Deutschland als Mitgliedstaat der EU aufgrund der Bindungswirkung der GASP gem. Art. 29 EUV keine Maßnahmen treffen, die in Widerspruch stehen zu den von der EU getroffenen Sanktionsentscheidungen.<sup>151</sup>

Folglich gilt die Aufteilung, dass während die EU für die Bestimmung der Sanktionspolitik zuständig ist, die Mitgliedstaaten die praktische Umsetzung dieser Politik übernehmen.<sup>152</sup>

Im Rahmen der Sanktionsdurchsetzung sind die Mitgliedstaaten zuständig für die Festlegung von Strafen für Verstöße gegen Sanktionsmaßnahmen (sekundäre Sanktionen),<sup>153</sup> die Überwachung der Einhaltung der Sanktionsregime als auch für die Bearbeitung von Anträgen über die Erteilung von Ausnahmen, beispielsweise für humanitäre Zwecke.<sup>154</sup> Die Ausübung dieser Aufgaben liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten.

## 1. Paradigmenwechsel bzgl. der Schaffung humanitärer Ausnahmeregelungen?

Wie bereits dargestellt, sind für die nationale Ebene bei Finanzsanktionen, die in den Kompetenzbereich der EU fallen, insbesondere Anpassungen im Rahmen der Durchsetzung der Sanktionsregime relevant. Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit Deutschland überhaupt Anpassungen am Sanktionsrecht aufgrund der Resolution 2664 vorgenommen hat und somit eine Grundlage gegeben ist für die Bewertung, ob ein Paradigmenwechsel erfolgt ist.

Tobias Lindner, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, antwortete auf die Frage eines Abgeordneten nach Anpassungsbedarf der Sanktionsregime nach Verabschiedung von Resolution 2664 im Rahmen einer Sitzung des Bundestages, dass sich die Bundesregierung aktiv in den laufenden Harmonierungsprozess des Sanktionsregimes auf EU-Ebene einbringe.<sup>155</sup> Notwendige Anpassungen auf nationaler Ebene erwähnte er nicht. Beschäftigt man sich mit weiteren aktuellen Dokumenten wie beispielsweise der in diesem Jahr verabschiedeten ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung, ist von der Sicherstellung einer effektiven Sanktionsdurchsetzung auf nationaler Ebene die Rede. Die Sicherstellung humanitärer Hilfe im Rahmen von

150 Bungenberg. 2014. § 12 Autonome Handelspolitik, in: Arnauld (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, Rn. 104.

151 Gestri (Fn. 140), S. 83.

152 Golumbic / Ruff III (Fn. 147), S. 1042.

153 Gestri (Fn. 140), S. 88.

154 Gestri (Fn. 140), S. 91–92.

155 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der Sitzung vom 1.03.2023, 20/87, S. 10430.

Sanktionsregimen ist nicht konkret benannt, jedoch lässt sich die Forderung, die Analysefähigkeit über die Wirkpotentiale von Sanktionen auf nationaler sowie EU-Ebene zu verbessern, so interpretieren, dass sie auch die humanitären Auswirkungen umfassen.<sup>156</sup>

Folglich ist keine Vornahme konkreter Anpassungsmaßnahmen Deutschlands auf nationaler Ebene erkennbar.

## 2. Anpassungsbedarf zur Erreichung der Regelungsziele der Resolution 2664

Somit stellt sich als nächstes die Frage, welche Änderungen perspektivisch notwendig wären, um den Regelungszielen der Resolution 2664 auf nationaler Ebene zur Wirkung zu verhelfen.

Eine zu betätigende Stellschraube könnten hier die Vorschriften über die Ahndung von Verstößen gegen Sanktionen durch natürliche und juristische Personen sein. Die Bestimmungen der Resolution bezüglich der Sorgfaltspflichten der Stellen, die die humanitäre Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen, könnten Änderungsbedarf hervorrufen. In der Resolution heißt es, dass der UNSC die jeweiligen humanitäre Hilfe leistenden Stellen ersucht, mittels angemessener Bemühungen Sorge dafür zu tragen, sanktionierten Akteuren so wenige durch die Sanktionen verbotene Vorteile wie möglich erwachsen zu lassen und zu diesem Zwecke Strategien und Verfahren des Risikomanagements und der Sorgfaltspflicht zu stärken.<sup>157</sup>

Interessant ist hierbei, dass der UNSC nicht die Verhinderung der Gewährung von Vorteilen an sanktionierte Akteure vorschreibt oder die Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen und auch nicht die Staaten verpflichtet, solche Verfahren selbst bereitzustellen, sondern lediglich die Stellen ersucht, dafür Sorge zu tragen. Dies kann interpretiert werden als Kurswechsel weg von einem „Null-Toleranz“-Ansatz hin zu einem Ansatz der Ergreifung verhältnismäßiger Risikominimierungsmaßnahmen.<sup>158</sup>

Das Ziel hinter dieser Regelung besteht darin, das Risiko für humanitäre Akteure zu verringern. Während vor Einfügung der Ausnahmeregelung bereits beiläufige Zahlungen während humanitärer Operationen, die umgeleitet und in die Hände designierter Akteure landeten, einen Verstoß gegen das Sanktionsregime bedeuteten,<sup>159</sup> soll dies nun aufgrund des Paradigmenwechsels hin zum Ausreichen der Ergreifung verhältnismäßiger Risikominimierungsmaßnahmen nicht mehr erwünscht sein. Dieser Wandel müsste auch bei der Frage des Maßstabes für die Verantwortlichkeit von Stellen beim Abfluss von Mitteln an sanktionierte Akteure seine Berücksichtigung finden. Aufgrund der Tatsache, dass die Strafvorschriften bei einem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen noch nicht EU-weit angeglichen wurden, gilt hier ein Handlungsbedarf auf der nationalen Ebene, der in einer Änderung des Außenwirtschaftsgesetz münden könnte.<sup>160</sup>

156 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14.06.2023, S. 38–40.

157 S/RES/2664 (2022) (Fn. 9), OP. 3.

158 Kapoor / Lewis / Modirzadeh (Fn. 83), S. 43; Lewis / Modirzadeh (Fn. 65).

159 Gillard (Fn. 73).

160 Vor dem Hintergrund laufender Bemühungen auf Ebene der EU zur Etablierung gemeinsamer Strafvorschriften gegen Sanktionsverstöße, könnte dieser Vorschlag perspektivisch

### 3. Fazit

Die Bewertung der Auswirkungen der Resolution 2664 auf das deutsche Sanktionsrecht ist herausfordernd, da die genaue Bestimmung des eigenständigen Spielraums Deutschlands unklar erscheint und bisher keine sichtbaren Anpassungsmaßnahmen vorgenommen wurden.

Auf der einen Seite liegt die Interpretation von Ausnahmeregelungen im Ermessen der Mitgliedstaaten, so dass es auch bei Vorliegen humanitärer Ausnahmeregelungen im Sanktionsregime auf EU-Ebene für die Wirkung entscheidend auf die Umsetzung auf nationaler Ebene ankommt, die von manchen Seiten als unzureichend kritisiert wird.<sup>161</sup> Auf der anderen Seite nimmt die EU Einfluss auf eine Vereinheitlichung der nationalen Sanktionspraxis durch die Bereitstellung von Orientierungshilfen, auch wenn diese nicht rechtlich bindend sind.

Genauso wie auf Ebene der UN und EU wäre es auf nationaler Ebene wichtig, eine Harmonisierung der Interpretation von Anwendungsbereichen humanitärer Ausnahmeregelungen zu schaffen und diese im Geiste der Resolution 2664 auszulegen. Denn der Umfang der humanitären Ausnahmeregelung, was beispielsweise unter „grundlegenden humanitären Bedürfnissen“ zu verstehen ist, die in den Anwendungsbereich der Regelung fallen, liegt im Ermessensspielraum der nationalen Behörden, die für die Strafverfolgung bei Sanktionsverstößen zuständig sind.<sup>162</sup>

Wichtig ist auch hier die Etablierung von Formaten und die Bereitstellung von Dokumenten zur Klärung von Unsicherheiten. Hierfür bedarf es eines intensiv geführten Dialogs zwischen der Bundesbank als zuständiger Behörde für die Durchsetzung von Finanzsanktionen und den Finanzinstitutionen,<sup>163</sup> um sowohl die Einhaltung der Sanktionsregime als auch den Abbau von *De-Risking*-Mechanismen zu fördern.<sup>164</sup>

Folglich lässt sich festhalten, dass sich die Auswirkungen der Resolution 2664 auf das Sanktionsrecht Deutschlands aufgrund des geringen nationalen Spielraums in Grenzen halten, obwohl die Resolutionsbestimmungen durchaus zu Akzentverschiebungen führen können, die wiederum das Potenzial haben, die Arbeit humanitärer Organisationen zu erleichtern. Ein Paradigmenwechsel ist somit nicht festzustellen.

---

obsolet werden. Im November 2022 fasste der Rat einen Beschluss gem. Art. 83 AEUV, die Umgehung von Sanktionen als Kriminalitätsbereich aufzunehmen, Beschluss 2022/2332 vom 28.11.2022, 32022D2332. Im Standpunkt des Rates vom 17.05.2023 wurden hierzu weitere Ausführungen gemacht, Entwurf 9312/23 vom 17.05.2023, 8501/23, S. 7.

161 Chowdhury Fink / Sarfati (Fn. 7).

162 Sarfati (Fn. 29), S. 12.

163 Für die Bedeutung des Dialogs in dieser Hinsicht, vgl. van Broekhoven/Goswami. 2021. Can stakeholder dialogues help solve financial access restrictions faced by non-profit organizations that stem from countering terrorism financing standards and international sanctions? *Int. Rev. Red Cross* 103: S. 717–746.

164 Crystal (Fn. 3).

## V. Gesamtschau

Die vorangegangene Betrachtung zeigt auf, dass Resolution 2664 durchaus Einfluss auf das Sanktionsrecht genommen hat – insbesondere auf Ebene der UN und EU, perspektivisch auch auf Ebene Deutschlands. Die Darstellung zeigt jedoch auch, dass die Ebenen stark miteinander verknüpft sind und aufgrund dessen die Auswirkungen auf das Sanktionsrecht im Allgemeinen nur fundiert bewertet werden können, wenn man nach einer Einzelperspektive alle Ebenen in einer Gesamtschau betrachtet. Inwieweit die dargestellten Änderungen des Rechts aufgrund der Resolution auch tatsächlichen Einfluss haben, lässt sich anhand einer Betrachtung der humanitären Notlagen in von Sanktionsregimen betroffenen Ländern nach Verabschiedung der Resolution und dem Bestehen der Möglichkeit der schnellen und unkomplizierten Hilfeleistung, dem Regelungsziel der Resolution, bewerten. Neben den im April 2023 wieder aufgeflamten Kämpfen im Sudan, lässt sich insbesondere die humanitäre Hilfe in Reaktion auf das Erdbeben in der Türkei und Syrien am 6. Februar 2023 heranziehen. Auf letztere soll im Folgenden im Rahmen einer Fallstudie eingegangen werden.

Interessant an der ausgewählten Fallstudie ist die Möglichkeit der Gegenüberstellung der Wirkung einer dauerhaften humanitären Ausnahmeregelung aus Resolution 2664 mit limitierten humanitären Ausnahmeregelungen anderer Sanktionsregime, deren Überwindung Ziel der Resolution war.

In Syrien greifen mehrere Sanktionsregime ineinander, unter anderem Anti-Terrorismus-Sanktionen der UN sowie EU als auch unilaterale Sanktionen, insbesondere der EU und USA, unterschiedlich in ihrer Wirkung in der von der Regierung kontrollierten Gebieten und denen, die von der syrischen Opposition gehalten werden.<sup>165</sup> Zur Zeit des Erdbebens war die durch Resolution 2664 eingeführte humanitäre Ausnahmeregelung für das Syrien betreffende 1267-/1989-/2253-UN-Sanktionsregime bereits in Kraft. Das Sanktionsregime der EU beinhaltete zu diesem Zeitpunkt keine generelle Ausnahmeregelung für Hilfsorganisationen, sondern lediglich die Möglichkeit einer Derogation.<sup>166</sup>

Während die Hilfeleistungen für die Türkei schnell anliefen, kam es zu Verzögerungen von Hilfslieferungen nach Syrien.<sup>167</sup> Einzelne humanitäre Organisationen sahen die unilateralen Sanktionsregime als Hindernis für eine schnelle Hilfe an.<sup>168</sup> Der EU-Kommissar für Krisenmanagement, Janez Lenarcic widersprach dem in einer

<sup>165</sup> Settele (Fn. 29), S. 200.

<sup>166</sup> EU-Verordnung 36/2012 vom 18.01.2012, 32012R0036, Art. 16 a III.

<sup>167</sup> Schwab. 16.02.2023. Eine politische Naturkatastrophe in Nordwestsyrien – das Erdbeben und das Versagen der internationalen Gemeinschaft. <https://blog.prif.org/2023/02/16/eine-politische-naturkatastrophe-in-nordwestsyrien-das-erdbeben-und-das-versagen-der-internationalen-gemeinschaft/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

<sup>168</sup> So beispielsweise die Präsidentin des ICRC, Karasek. 17.02.2023. IKRK-Präsidentin: Sanktionen gegen Syrien behindern Hilfe. <https://www.srf.ch/news/international/hilfe-fuer-syrien-nach-erdbeben-ikrk-praesidentin-sanktionen-gegen-syrien-behindern-hilfe>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

Mitteilung, wonach die Hilfslieferungen nicht von EU-Sanktionsregimen betroffen seien.<sup>169</sup>

Zwar ist zu betonen, dass insbesondere die Entscheidung der syrischen Regierung, drei der vier Grenzübergänge zur Türkei anfangs weiter abzuriegeln, und die Forderung, Hilfen zentral zu verteilen, zu einer großen Behinderung der Hilfeleistung geführt hat<sup>170</sup> und die Forderung nach dem Abzug von Sanktionen von manchen Akteuren in politischer Absicht erhoben wurde.<sup>171</sup> Jedoch kritisierten auch humanitäre Organisationen<sup>172</sup> sowie Stimmen aus der Literatur<sup>173</sup> die hindernde Wirkung von Sanktionen im Rahmen der Erdbebenhilfe.<sup>174</sup>

Die EU verabschiedete am 23. Februar 2023 eine zusätzliche humanitäre Ausnahmeregelung zur bereits bestehenden Derogationsmöglichkeit für humanitäre Zwecke im Rahmen ihres unilateralen Sanktionsregimes gegen Syrien mit einer befristeten Dauer von sechs Monaten, welche die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlicher Ressourcen für humanitäre Zwecke betrifft.<sup>175</sup>

Misst man die Verabschiedung dieser humanitären Ausnahmeregelung anhand der Regelungsziele der Resolution 2664, schnelle humanitäre Hilfe zu ermöglichen und den Organisationen Planungssicherheit zu bieten, zeichnen sich zwei problematische Aspekte ab. Zum einen wurde die Ausnahmeregelung erst über zwei Wochen nach Ausbruch des Erdbebens verabschiedet, so dass diese Zeit über mit Unsicherheiten bezüglich des Umgangs mit Finanztransaktionen zu humanitären Zwecken behaftet war und auch die Stellung eines Derogationsantrags aufgrund der unter Umständen Monate dauernden Bearbeitungszeit keine Alternative darstellte, um kritische lebensrettende Hilfe zeitnah zu leisten.<sup>176</sup> Zum anderen ermöglicht die Ausnahmeregelung humanitären Organisationen keine Planungssicherheit, da für geschlossene Verträge,

169 *Dettmer*. 11.02.2023. West must move faster to prevent a catastrophe in northern Syria. <https://www.politico.eu/article/northern-syria-earthquake-west-must-move-faster-to-prevent-a-catastrophe/>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

170 Spannend vor dem Hintergrund ist auch die Wirkung des von China und Russland eingeforderten Hinweises auf die Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung in Resolution 2664. In der verwiesenen Resolution wird angeführt, dass die Souveränität der Staaten respektiert werden soll und dies auch im Kontext humanitärer Arbeit gilt, die mit Zustimmung des Staates erfolgen soll, vgl. *Security Council Report* (Fn. 65).

171 *Schaer*. 21.02.2023. Syria earthquake: Did EU, US sanctions stop aid deliveries? <https://www.dw.com/en/syria-earthquake-did-eu-us-sanctions-stop-aid-deliveries/a-64777423>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

172 *Hong*. 16.02.2023. Mehr Pragmatismus bei Sanktionen zeigen. <https://www.domradio.de/artikel/kirche-not-praesident-will-ausnahmen-fuer-syrien-hilfe>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

173 *Crystal* (Fn. 3); *Settele* (Fn. 29), S. 200.

174 Für eine Übersicht der Bewertung der humanitären Ausnahmeregelungen am Fallbeispiel Syrien, siehe auch *Moret*. 2023. Effectiveness of Humanitarian Exceptions to Sanctions: Lessons from the Syria Earthquake. The Carter Center.

175 EU-Verordnung 2023/407 vom 23.02.2023, 32023R0407 sowie Beschluss (GASP) 2023/408 vom 23.02.2023, 32023D0408. Eine Verlängerung um sechs Monate wurde beschlossen durch EU-Verordnung 2023/1462 vom 14. Juli 2023, 32023R1462.

176 *Roepstorff* / *Faltas* / *Hövelmann* (Fn. 28), S. 12.

die über den 23. August – und damit die (ursprüngliche) sechsmonatige Gültigkeitsdauer – hinausgehen, erneut eine Derogation beantragt werden musste.<sup>177 178</sup>

Der Dissens zwischen humanitären Ausnahmeregelungen auf UN-Ebene und deren Umsetzung auf regionaler und nationaler Ebene tritt bei der humanitären Hilfe im Zuge des Erdbebens in Syrien und der Türkei nicht zum ersten Mal auf. Wie entscheidend die vollständige Umsetzung auf regionaler und nationaler Ebene für den Erfolg einer humanitären Ausnahmeregelung auf UN-Ebene sein kann, zeigt schon der Umgang mit den Regelungen des UN-Sanktionsregimes in Somalia 2011 und Afghanistan 2021. Obwohl humanitäre Ausnahmeregelungen vom UNSC verabschiedet wurden, führte die fehlende oder späte Anpassung unilateraler Sanktionsregime – insbesondere der USA – dazu, dass es zu keinem signifikanten Fortschritt bei der Intensität der Finanzströme zu humanitären Zwecken kam und problematische Verhaltensweisen wie *De-Risking* durch Banken beibehalten wurden.<sup>179</sup>

Gleichzeitig zeigen die Unterschiede zwischen den Umständen damals und der durch Resolution 2664 neu geprägten Situation auch Potenziale auf. Während damals der Prozess der Aushandlung und Umsetzung einer humanitären Ausnahmeregelung auf UN-Ebene viel Zeit in Anspruch genommen und Hilfeleistungen verzögert hat, fällt diese Verzögerung nun auf UN-Ebene weg.<sup>180</sup>

Interessant ist auch die Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der EU zur Wirkung ihres unilateralen Sanktionsregimes. Bereits die Verabschiedung einer zusätzlichen humanitären Ausnahmeregelung zwei Wochen nach der Mitteilung, dass EU-Sanktionen die humanitäre Hilfe in Syrien nicht behindern würden, zeigt auf, dass selbst die EU einen Zusammenhang erkannt und entsprechend gehandelt hat.<sup>181</sup> Darüber hinaus zeigen die Einwendungen der EU auf, dass scheinbar ein Missverständnis besteht bezüglich der Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, um humanitäre Arbeit in Sanktionskontexten zu gewährleisten. Kritisiert wird von humanitären Organisationen zumeist nicht ein Verbot humanitärer Hilfe durch das Sanktionsregime, sondern vielmehr das Fehlen von Sprachformulierungen, die Akteure in der Privatwirtschaft darin bestärken könnte, humanitäre Organisationen bei ihrer Arbeit zu unterstützen, beispielsweise bei der Durchführung von Banküberweisungen, und humanitären Organisationen versichern würde, bei ihrer Arbeit nicht gegen Sanktionsregime zu verstoßen und Konsequenzen befürchten zu müssen.<sup>182</sup>

Es ist insbesondere die Komplexität des Ineinandergreifens verschiedener Sanktionsregime, die zu Unsicherheit führt und deren Dissonanz am Ende kontraproduktiv sein kann und inkompatibel mit den Regelungszielen, die der UNSC in Resolutionen

177 Europäische Kommission. FAQ: Humanitarian Exemption in the EU Syria Sanctions Regime following the February 2023 earthquakes in Türkiye and Syria, European Commission on 16.05.2023, S. 4.

178 Hierzu führte der UN-Berichterstatte für Menschenrechte und Terrorismus aus, dass für die Leistung effektiver humanitärer Hilfe Planungssicherheit für mindestens ein Jahr benötigt werde und geringere Zeiträume eine Beeinträchtigung humanitärer Hilfe darstellen, *Sarfati* (Fn. 29), S. 12–13.

179 *Crystal* (Fn. 3).

180 *Crystal* (Fn. 3).

181 So Emmanuel Tronc, Landesdirektor Syrien für HEKS/EPER bei einer Veranstaltung im März. *European Humanitarian Forum* (Fn. 135), 18:42 Min.

182 *Hong* (Fn. 172).

festlegt,<sup>183</sup> so auch bei Resolution 2664. Ein Sanktionsregime mit klaren Ausnahmeregelungen allein mag die Arbeit humanitärer Akteure nicht allzu stark einschränken, dafür jedoch die Navigation durch mehrere, komplexe und sich teilweise überschneidende Sanktionsregime.<sup>184</sup>

Die Gesamtschau zeigt auf, dass die isolierte Betrachtung von Fortschritten im Sanktionsrecht auf den einzelnen Ebenen keine Bewertung der Auswirkungen auf die humanitäre Arbeit vor Ort zulassen. Hierfür bedarf es einer Ebenen übergreifenden Betrachtung. Die Betrachtung des Fallbeispiels zeigt jedoch auch auf, dass die Ursachen für die Erschwerung humanitärer Arbeit vor Ort vielfältig sind und oft nicht auf einen Faktor zurückgeführt werden können.<sup>185</sup> Als Ergebnis der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass sich die Wirkung der Resolution 2664 erst vollends entfalten kann, wenn Staaten und regionale Organisationen auch ihre unilateralen Sanktionen anpassen.<sup>186</sup>

## F. Fazit

Die Analyse und Bewertung der Auswirkung durch Resolution 2664 auf das Sanktionsrecht der UN, EU und Deutschlands sowie die Fallstudie zeigen auf, dass es bei der Ermöglichung effektiver humanitärer Hilfe in Sanktionsregimen nicht nur auf die einheitliche Ausgestaltung des Sanktionsrechts und somit die Existenz humanitärer Ausnahmeregelungen in den einzelnen Sanktionsregimen ankommt, sondern vor allem auf eine einheitliche Rechtsdurchsetzung und die Kommunikation der Entscheidungsorgane an humanitäre Organisationen und Dritte, welche klar genug formuliert sein sollte, um eine Risikoanalyse zu ermöglichen und das Signal aussenden sollte, dass die Unterstützung humanitärer Hilfe nicht pönalisiert wird.

183 Biersteker / Tourinho / Eckert (Fn. 31), S. 268.

184 Brockmann / Preble (Fn. 139), S. 19.

185 Vgl. exemplarisch für eine Darstellung unterschiedlicher Hinderungsgründe Steinberger / Kleemann. 14.02.2023. Erdbebenkatastrophe in der Türkei und Nordsyrien. <https://www.freiheit.org/de/libanon/erdbebenkatastrophe-der-tuerkei-und-nordsyrien>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.

186 So auch die Präsidentin des ICRC Spoljaric. 24.05.2023. ICRC President: *"The humanitarian carveouts have allowed people to benefit from life-saving assistance"*. <https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-carveouts-un-sanctions-implementation-unsce-resoluti-on2664>. Letzter Aufruf: 20.09.2023.