



# Unsichtbare Sanktionen: Wie übererfüllte Compliance die humanitäre Hilfe in Syrien einschränkt

Die Herausforderungen der Überweisung von Geldern für gemeinnützige Organisationen, die zu Syrien arbeiten



# **Unsichtbare Sanktionen: Wie übererfüllte Compliance die humanitäre Hilfe in Syrien einschränkt**

Die Herausforderungen der Überweisung von Geldern für  
gemeinnützige Organisationen, die zu Syrien arbeiten

Hauptrechercheur: Dr. Joseph Daher  
Revision und Bearbeitung: Dr. Erica Moret

**Hauptrechercheur:**  
Dr. Joseph Daher

**Revision und Bearbeitung:**  
Dr. Erica Moret

**Grafische Gestaltung:**  
Tammam Al-Omar



**IMPACT**

**Civil Society Research  
and Development**

Herausgegeben von:

IMPACT - Civil Society Research and Development e.V

Keithstraße 10,  
10787 Berlin.

Nicht zum Verkauf bestimmt.

© 2020 IMPACT e.V.

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Veröffentlichung darf ohne vorherige schriftliche Genehmigung durch den Herausgeber gedruckt, erneut herausgegeben oder in irgendeiner Form genutzt werden.

Die Ansichten und Meinungen, die in diesem Bericht zum Ausdruck kommen, sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die von IMPACT e.V. wider.

Trotz intensiver Bemühungen, die Glaubwürdigkeit der in diesem Bericht enthaltenen Informationen zu überprüfen, kann IMPACT e.V. nicht ihre absolute Unparteilichkeit garantieren.

## Inhaltsverzeichnis

Danksagung .....	2
Kurzzusammenfassung und Hauptkenntnisse der Studie .....	3
Ein Mehrwert für die Fachliteratur .....	4
Empfehlungen .....	7
Methodik .....	8
Methodik der Studie .....	8
Einleitung: .....	9
Die Auswirkungen von COVID-19 auf Syrien .....	10
Die Problematik finanzieller Beschränkungen und dem „De-Risking“ .....	14
Kurze Geschichte der Sanktionen gegen Syrien .....	18
Lizensierungsrahmen der Syrien-Sanktionen .....	20
Das Hawala-System .....	21
Das Hawala-System .....	21
Welche Zukunft haben NROs in Syrien? .....	23
Geschichte der Grenzüberschreitenden Hilfe Syriens .....	24
Der Finanzkreislauf und Herausforderungen der humanitären Hilfe für Syrien .....	26
1) Herausfordernde rechtliche und finanzielle Vorschriften .....	26
Frankreich .....	28
Vereinigtes Königreich .....	28
Deutschland .....	29
Lebanon .....	30
Türkei .....	31
2) Sammlung von Geldern auf Crowdfunding-Plattformen .....	32
3) Überweisungen, zwischen Verzögerungen und Blockierungen .....	33
4) Regionale (europäische) und internationale Überweisungen .....	34
5) Überweisungen von Nachbarländern nach Syrien .....	36
a) Kurdischer Irak .....	37
b) Von der Türkei nach Syrien .....	38
c) Vom Libanon nach Syrien .....	39
6) Beschränkungen des Hawala-Systems .....	40
7) Geldüberweisungsagenturen .....	42
8) Überweisungen an INROs und NROs, die in von der Regierung kontrollierten Gebieten Syriens tätig sind ..	44
Das syrischen Bankensystem: .....	44
9) Überweisungen an UN-Organisationen innerhalb Syriens .....	46
10) Auswirkungen von Sanktionen .....	48
Zusammenfassung .....	50
Über das Team dieser Untersuchung .....	52

## Danksagung

Ich möchte dem Team von IMPACT sowie im Besonderen Hozan Ibrahim, Jelnar Ahmad und Jade Kakhaleh vom Netzwerk WE EXIST für ihre Hilfe und Unterstützung während des gesamten Forschungsprozesses danken.

Mein Dank gilt auch Dr. Erica Moret für ihre wichtigen Beiträge zur Untersuchung und für Empfehlungen, sowie bei der Editierung der vorliegenden Studie. Und Danke an Dr. Zaki Mehchy für das endgültige Lektorat sowie die wertvollen Beiträge für die Forschung.

Und zu guter Letzt möchte der Organisation „Syrian Development and Relief Collective“ (CODS-SY) dafür danken, dass diese ihren Bericht „Jusqu'à quand sera t'il défendu d'aider les civils syriens“ zur Verfügung gestellt haben.

Diese Studie wurde großzügig vom We Exist Network durch Kontakte und Koordinierung unterstützt.

## Kurzzusammenfassung und Haupterkenntnisse der Studie

Nichtregierungsorganisationen (NROs), die zu Syrien arbeiten und/oder im Land agieren werden seit 2014 mit immer mehr Hindernissen in Bezug auf ihre Geschäfte mit Banken und Finanzinstitutionen auf verschiedenen Ebenen konfrontiert. Diese Problematik dauert bis heute an. Jeder Bezug zu Syrien ist ein rotes Tuch für Banken und Finanzinstitutionen.

Dieser Bericht folgt den unterschiedlichen Abläufen, die NROs und INROs in Bezug auf Zahlungssysteme und Finanztransaktionen Probleme bereiten, von der Öffnung eines Bankkontos über Überweisungen bis hin zu den Konsequenzen dieser Problematik. Die Studie stellt eine umfängliche Analyse der Finanztransaktionen und Herausforderungen dar, denen NROs (aus Syrien und anderswo), INROs sowie nationalen und EU-Agenturen sich ausgesetzt sehen, von europäischen Nachbarstaaten von Syrien (Türkei, Libanon sowie der kurdische Irak) bis hin zu Syrien an sich.

Neben den Herausforderungen des Finanzsystems analysiert dieser Bericht die Hauptprobleme, die Menschenrechtsorganisationen durch verschiedene in Kraft getretene Sanktionsregimes erleben, vor allem die der Vereinigten Staaten und deren extraterritorialer Natur.

Die Studie bemerkt, dass sich für NROs und INROs, die zu und/oder in Syrien arbeiten, immer weiter verstärkende Probleme auftun, wobei einige der Organisationen Projekte abrechnen mussten, da sie nicht mit den Dokumentationsanforderungen ihrer Geber mithalten konnten. Trotz verschiedener globaler Initiativen und Konferenzen, die in den letzten Jahren von unterschiedlichen Akteuren durchgeführt wurden (NROs, INROs, Staatsbedienstete und Bankmitarbeiter), um die Finanztransaktionen und Überweisungen von NROs zu verbessern, die zu bzw. in Syrien arbeiten, hat es bis heute leider keine wesentlichen Fortschritte gegeben; häufig war das Gegenteil der Fall.

Wo größere NROs und INROs einige dieser Schwierigkeiten meistern konnten, die sich durch Verzögerungen und die Blockierung von Finanztransaktionen ergeben (oft wegen der höheren Geldbeträge und größerer Compliance-Teams), so leiden kleine und mittlere Organisationen stärker. Hierbei muss bedacht werden, dass die Übertragung von Risiken auf die syrischen NROs, die in Syrien oder den Nachbarländern arbeiten, nicht geringer geworden ist; wieder ist eher das Gegenteil der Fall. Kleinere Menschenrechtsorganisationen sind als solche überproportional von den De-Risking-Prozessen in der Finanzbranche betroffen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine bessere Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung durch die sanktionsdurchführenden Organisationen zwar willkommen ist, aber eindeutig nicht ausreicht, um die strukturellen Probleme zu beheben, die NROs und INROs haben, die vor Ort oder in Nachbarländern zu Menschenrechten in Syrien arbeiten, bzw. die sich ganz allgemein in Konfliktgebieten befinden. Die Herausforderungen, vor denen diese Menschenrechtsorganisationen stehen, sind nicht einfache Hindernisse, die man je nach Einzelfall überwinden kann, sondern sind struktureller Natur und sind tief im Finanzsystem und dem aktuellen internationalen Sanktionsrahmen verwurzelt.

## Ein Mehrwert für die Fachliteratur

Diese Studie stellt einen Mehrwert für die bestehende Fachliteratur dar, die sich mit den finanziellen Beschränkungen und Herausforderungen bei Bankgeschäften beschäftigt, vor denen NROs (syrische und nicht-syrische ebenso) stehen, sowie ebenso in Bezug auf Sanktionen, Finanz- und Bankgesetzgebung zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und weitere Vorschriften der Gastländer.

Zum einen und im Gegensatz zu in jüngster Zeit erschienenen Berichten<sup>1</sup> basiert diese Studie auf den politischen Entwicklungen in Syrien, die sich erst kürzlich abgespielt haben. Die Gebiete, die sich außerhalb des Zugriffs der syrischen Regierung befanden, haben in den letzten paar Jahren stark abgenommen, vor allem nach den militärischen Eroberungen von Ost-Ghouta und der Provinz Daraa durch regierungsfreundliche Truppen im April bzw. Juli 2018. Darüber hinaus wurde die grenzüberschreitende humanitäre Unterstützung seit Januar 2020 stark eingeschränkt, wobei nur noch zwei verbleiben. Außerdem sind die Arbeitsbedingungen in Idlib immer schwieriger geworden, seit die Gruppe Hayat Tahrir el-Sham die Kontrolle über weite Bereiche der Region übernommen hat, nachdem alle bewaffneten Truppen der Opposition in der Gegend im Januar 2019 beseitigt wurden, während sich die Demokratischen Kräfte Syriens (SDF) im Nordosten der konstanten Gefahr einer türkischen Invasion gegenüber sehen. Diese Situation hat zu einer neuen Dynamik unter den Menschenrechtsorganisationen, NROs und INROs, geführt, wobei immer mehr dieser Organisationen versuchen, sich in Damaskus zu registrieren, um innerhalb der Gebiete arbeiten zu können, die von der syrischen Regierung kontrolliert werden. Die syrische Regierung zwingt die große Mehrheit der humanitären Hilfe, über den Syrischen Arabischen Roten Halbmond (SARC) geliefert zu werden, und zu geringeren Teilen über die Netzwerke von Organisationen, die den Behörden nahestehen bzw. sie nicht in Frage stellen. Damaskus hat es generell abgelehnt, Hilfsorganisationen zu erlauben, von Damaskus in das nicht von der Regierung kontrollierte Gebiet zu ziehen, und zwar schon seit Beginn der Revolution im Jahr 2011. Die Agenturen der UN arbeiten vorrangig unter der strikten Kontrolle der syrischen Regierung aus ihrem Hauptquartier in Damaskus aus.

Auf ähnliche Weise haben sich politische und wirtschaftliche Veränderungen in den Nachbarländern Syriens zugetragen, in denen eine Reihe von syrischen NROs und INROs niedergelassen sind und von wo aus sie ihre Tätigkeiten im Land koordinieren. Die sich vertiefende autoritäre und repressive Atmosphäre in der Türkei gegenüber syrischen NROs; die offizielle Schließung des Grenzübergangs Yaroubiyah für grenzüberschreitende Hilfslieferungen im kurdischen Irak im Januar 2020, und die jüngste Finanzkrise im Libanon seit Oktober 2019 haben kontinuierliche und lang anhaltende Konsequenzen für die Tätigkeiten und Finanztransaktionen von Menschenrechtsorganisationen.

Zum anderen basiert die Studie auf einer Vielzahl von Interviews (mit NROs, INROs, Bankmitarbeitern sowie nationalen und EU-Beamten und Agenturen), neben einem Überblick über vergangene Berichte zum Thema. Damit wurde eine umfassende und globale Analyse der Finanztransaktionen und Herausforderungen möglich, denen (syrische und nicht-syrische) NROs, INROs sowie nationale und EU-Agenturen ausgesetzt sind, von europäischen

---

1 - One recent report on compliance dialogue was published in May 2020 : Justin Walker (2020), «Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions » ,



Nachbarstaaten von Syrien (Türkei, Libanon sowie der kurdische Irak) bis hin zu Syrien an sich. Dies unterscheidet sich von früheren Berichten, die die spezifischen Aspekte des Finanzsystems<sup>2</sup> oder eines spezifischen Landes<sup>3</sup> analysierten.

Schließlich beleuchtet der Bericht den Prozess der Übertragung des Risikos von staatlichen Agenturen und großen INROs auf kleinere und bescheidenere Menschenrechtsorganisation, die in Syrien und den Nachbarländern arbeiten. Diese Risikoabwälzung stellt eine wachsende Sorge für Menschenrechtsorganisationen dar, die oft nicht über die Ressourcen verfügen, die verschiedenen Compliance- und Pflichtprüfungsanforderungen zu erfüllen.

---

2 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3Jl>; Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia und Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>; Stuart Gordon und Sherine El Taraboulsi-McCarthy (2018), „Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies“, *Humanitarian Policy Group*, <https://bit.ly/2WZyQgf>; Care International (2019), „Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria“, <https://bit.ly/3fQy5Pb>

3 - Tom Keatinge und Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department and International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>; Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB>; Syrian Development and Relief Collective (CODSSY), (2019), „Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils Syriens?“, pdf.

# Empfehlungen

## AN STAATEN UND DIE EUROPÄISCHE UNION

- Zivilgesellschaftliche Initiativen aus Syrien und der syrischen Diaspora sowie lokale europäische NROs weiterhin in den Dialog zu Compliance, De-Risking sowie finanzielle Vorschriften mit einzubeziehen, gemeinsam mit INROs und Banken, da die erstgenannten NROs es sind, die die Hauptlast dieser Vorschriften tragen.
- Bedarf für klarere Informationen (im Hinblick auf Zugang und/oder Verständnis) dazu, welche Arten humanitärer Unterstützung erlaubt ist, und Zulassung von Ausnahmeverfahren bei Sanktionen, sowie die Bereitstellung von Lizenzen für INROs und NROs, die zu und in Syrien arbeiten [1].
- Bereitstellung von kostenloser oder günstiger Rechtsberatung und Risiko-management-Beratung von Regierungen, regionalen Organisationen und der UN.
- Hilfe bei der Schaffung von mehr Transparenz und Regulierung für das Hawala-System, da es ein einzigartiges und mögliches Instrument zur Übermittlung von Geldern in Gegenden darstellt, die kritische humanitäre und Hilfsbedarfe haben.
- Einrichtung einer Bank/Finanzinstitution, deren einzige Verpflichtung die Abwicklung von Transaktionen für humanitäre NROs und INROs ist, welche zu oder in Konfliktgebieten arbeiten, um nicht die Konsequenzen von finanziellen Dynamiken und Sanktionsmaßnahmen befürchten zu müssen. Diese Bank könnte von verschiedenen internationalen Akteuren und Gebern eingerichtet und finanziert werden [3].
- Koordinierung mit europäischen und US-Steuerbehörden zur Ausreichung von Mitteln und zur Regulierung von Mittelverfolgung und Pflichtprüfungen;
- Maßnahmen, um in den Rahmen verschiedener Sanktionsregime mit einbezogen zu werden, um das Risiko von Sanktionen tatsächlich zu beseitigen, die die Zivilbevölkerung und die produktive Wirtschaft (Landwirtschaft und Industrie) in Syrien trifft, und um auch die Lasten auf NROs und Banken zu verringern;

## AN BANKEN

- Die verbleibenden Bankenkanäle dringend zu schützen, die mit Syrien zusammen-arbeiten, um sicherzustellen, dass die humanitäre Unterstützung fortgesetzt werden kann [2].
- Die Banken treffen unter Einbeziehung der INROs und NROs eine Vereinbarung, um diesen die Informationen für ein einheitliches und standardisiertes Pflichtprüfungs- und Compliance-System bereitzustellen, was die Überweisung von Geldmitteln und anderen Finanztransaktionen und Verfahren angeht. Eine klare Richtlinie für Zahlungsmechanismen, einschließlich der Korrespondenzbankenkanäle, dem Umfang der erforderlichen Pflichtprüfungen, und wie mit häufigen Problemen umgegangen wird (wie z.B. das Wort ‚Syrien‘ im Namen zu tragen usw.);
- Investition in mehr F&E zu Fintech-Lösungen und KI bezüglich verbesserter Software und Technologie-basierter Innovationen, um die Compliance-Abläufe zu verbessern und zu vereinfachen;
- Weitere Untersuchungen dazu, wie mehr Transparenz in informellen Zahlungssystemen hergestellt werden kann, z.B. Hawala-Systeme und Überweisungsnetzwerke;

## **AN NACHBARLÄNDER**

- Vereinfachung der Registrierung von neuen NROs und Niederlassungen der Diaspora und von europäischen NROs;
- Einführung von Regelungen, die NROs dabei helfen, die örtlichen Gesetze besser befolgen zu können, ohne Angst vor Strafverfolgung haben zu müssen, wie zum Beispiel die Registrierung ihrer Tätigkeiten in den Gastgeberländern, aber auch in Syrien, sowie zur Registrierung von NRO-Mitarbeitern und Dienstleistern;

## **FÜHREN EINES DIALOGS MIT MEHREREN STAKEHOLDERN**

- Fortsetzung und Vertiefung des Dialogs über verschiedene Branchen hinweg, um neue Wege zur Reduzierung der wichtigsten Herausforderungen zu finden und die Risiken mehr gemeinsam zu teilen;
- Anstrengungen zur Koordinierung und Teilung von Best-Practise-Erfahrungen zwischen verschiedenen bestehenden Initiativen sowie Überwachung und Überprüfung von Empfehlungen von Regierungen und anderen Akteuren;
- Mehr Beratung zum Umgang mit mehreren Sanktionsregimen und verschiedener Gesetzgebung, wenn mehrere gleichzeitig anwendbar sind;

## **FORSCHUNG & SCHULUNGEN**

- Für die ungewollten humanitären Konsequenzen der verschiedenen Sanktionsregime braucht es ein besseres Verständnis mithilfe von aktueller Forschung sowie einer gemeinsamen Koordinierung und Evaluierung;
- Weitere Forschung braucht es auch für die internationalen Aspekte von modernen, umfangreichen Sanktionen, einschließlich dem humanitären Völkerrecht und Menschenrechten, die auf's Spiel gesetzt werden können, wenn humanitäre Organisationen bestimmten Gruppen keine humanitäre Unterstützung zukommen lassen können, was im Widerspruch zum Prinzip der Menschenrechte steht;

# Methodik

---

## Vorgabe

Engagement und Information - Die Ergebnisse der Studie dienen der Sensibilisierung für die Probleme, mit denen Organisationen konfrontiert sind, die sich mit der syrischen Krise und anderen Konfliktgebieten befassen, und geben konkrete politische Empfehlungen zur besseren Bewältigung des Problems und zum Austausch bewährter Praktiken. Ein besonderer Schwerpunkt wird darauf gelegt, durch die Offenlegung sensibler oder irreführender Informationen jeglichen Schaden für Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Banken zu vermeiden.

---

## Zielgruppe

Menschen, die in NROs arbeiten und von Sanktionen und umfassenderen Finanzvorschriften betroffen sind, einschließlich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

---

## Problematik

Finanzielle Beschränkungen und Herausforderungen im Bankwesen, mit denen NROs (syrische und nicht-syrische) und INROs in Bezug auf Sanktionen, Anti-Terror-Finanzierungs- und Bankengesetze und -beschränkungen sowie Vorschriften der Gastgeberländer konfrontiert sind.

---

## Geographischer Umfang der Studie

Türkei, Libanon, Kurdischer Irak, INROs und NROs (syrische und nicht-syrische) in einigen europäischen Ländern, die zu und in Syrien arbeiten.

---

## Methodik der Studie

Zusätzlich zu den sekundären Daten, auf die über Open-Source- und private Ressourcen, die zu diesem Thema zur Verfügung stehen, zugegriffen werden kann, wurden auch primäre Daten durch ausführliche Interviews mit etwa 50 Personen von NROs, INROs, Beamten der EU und der Mitgliedsstaaten sowie Experten für Bankwesen und Sanktionen gesammelt. Eine standardisierte Umfrage wurde auch an rund zwanzig syrische Diaspora-NROs in verschiedenen Ländern (Libanon, Türkei, Kurdischer Irak, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Belgien) verteilt und beantwortet. Die meisten Befragungen wurden per Skype und Telefon durchgeführt (mehr als 30), der Rest per E-Mail, insbesondere für die NROs, die auf die Umfrage geantwortet haben. Auch in Syrien ansässige NROs und INROs wurden befragt.

Viele Interviews mit Organisationen, der EU und den Mitgliedsstaaten wurden unter der Bedingung der Anonymität durchgeführt. Zusätzlich zu den sekundären Daten, auf die über Open-Source- und private Ressourcen, die zu diesem Thema zur Verfügung stehen, zugegriffen werden kann, wurden auch primäre Daten durch ausführliche Interviews mit etwa 50 Personen von NROs, INROs, Beamten der EU und der Mitgliedsstaaten sowie Experten für Bankwesen und Sanktionen gesammelt. Eine standardisierte Umfrage wurde auch an rund zwanzig syrische Diaspora-NROs in verschiedenen Ländern (Libanon, Türkei, Kurdischer Irak, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Belgien) verteilt und beantwortet. Die meisten Befragungen wurden per Skype und Telefon durchgeführt (mehr als 30), der Rest per E-Mail, insbesondere für die NROs, die auf die Umfrage geantwortet haben. Auch in Syrien ansässige NROs und INROs wurden befragt.

Viele Interviews mit Organisationen, der EU und den Mitgliedsstaaten wurden unter der Bedingung der Anonymität durchgeführt.

## Einleitung:

# Syrien - Humanitäre Unterstützung und aktuelle Herausforderungen

Seit Beginn des Aufstands Mitte März 2011 haben mehr als 500.000 Syrer ihr Leben verloren. Über die Hälfte der syrischen Bevölkerung vor dem Krieg wurde vertrieben, entweder innerhalb des Landes oder über die Grenzen hinweg. Mehr als 11 Millionen Menschen benötigen humanitäre Hilfe. Die Zivilbevölkerung ist das Hauptopfer des Konflikts im Land, und über 85% aller Syrer leben heute unterhalb der Armutsgrenze. Die Schätzungen der Kosten für den Wiederaufbau des Landes liegen zwischen 250 und mehr als 500 Milliarden Dollar<sup>4</sup>, während das BIP von 60,2 Milliarden Dollar im Jahr 2010 auf rund 21,6 Milliarden Dollar im Jahr 2019 schrumpfte<sup>5</sup>.

Auch die sozioökonomische Lage des Landes ist katastrophal. Das Syrische Pfund hat gegenüber dem US-Dollar weiter massiv an Wert verloren, der sich zwischen Januar und Mai 2020 fast verdoppelt und damit die Inflation noch weiter angeheizt hat.<sup>6</sup> Die Erosion der Kaufkraft in Syrien ist dramatisch, wobei Schätzungen zufolge die Kaufkraft im Mai 2020 seit 2010 um 93% gesunken ist.<sup>7</sup> Die Preise für Lebensmittel und Getränke sind seit 2010 um das 32,5-fache gestiegen, während die Preise für „alle Artikel“ wie allgemeine Güter und Dienstleistungen im gleichen Zeitraum um fast das 27-fache gestiegen sind. Fast die Hälfte dieses Anstiegs erfolgte in den ersten fünf Monaten des Jahres 2020, insbesondere im Mai.<sup>8</sup> Das Welternährungsprogramm stellte im Mai 2020 fest, dass in den vergangenen sechs Monaten 1,4 Millionen weitere Syrer den sicheren Zugang zu ausreichender Nahrung verloren - womit sich die Gesamtzahl der Menschen in „Ernährungsunsicherheit“ in Syrien auf 9,3 Millionen erhöhte.<sup>9</sup>

Zusätzlich zu dieser Situation haben Jahre des Krieges das Gesundheitssystem geschwächt, da viele Gesundheitseinrichtungen zerstört wurden (einschließlich gezielter Angriffe auf Krankenhäuser, Krankenwagen und medizinisches Fachpersonal), ein kleineres Budget, Ärzte und Krankenschwestern aus dem Land flüchteten und es wurden Sanktionen verhängt, so dass es im Land erhebliche Defizite an Medikamenten, medizinischem Material und Personal gab. Nur 64% der Krankenhäuser und 52% der Zentren der primären Gesundheitsversorgung in ganz Syrien sollen Ende 2019 voll funktionsfähig sein, während bis zu 70% des Gesundheitspersonals das Land verlassen hat.<sup>10</sup>

4 - Weltbank (2017), „The Toll of War. The economic and social consequences of the conflict in Syria“, <https://bit.ly/2z3zxx9>; Ibrahim Hamidi (2020), „530 Milliarden Dollar und die Zerstörung von 40% der Infrastruktur... Syriens Verluste in 9 Jahren“ (auf Arabisch), *al-Sharq al-Awsat*, <https://bit.ly/3c7yoC4>

5 - Syrian Center for Policy Research (SCPR), (2020), „Justice to Transcend Conflict“, <https://bit.ly/3dA3iEI>

6 - Der Wert eines US-Dollars in syrischen Pfund erreichte Anfang Juni 2020 SYP. Während der gesamten 2000er Jahre blieb der Wert des syrischen Pfunds mit einem durchschnittlichen Wechselkurs von 52 SYP zum US-Dollar relativ stabil. Mitte März 2011 wurde das Pfund offiziell bei 47 Pfund zum Dollar gehandelt. Seitdem ist der Wert fast ständig gesunken, während die Differenz zwischen dem offiziellen Kurs und dem Schwarzmarktkurs kontinuierlich gestiegen ist.

7 - Shaam Times (2020), „Ökonom: Wir leiden unter einem Mangel an finanziellen Ressourcen und die nächsten Tage werden noch schwieriger“ (auf Arabisch), <https://bit.ly/2ZJzyG>

8 - Zachy Mehchi (2020), „On the edge of starvation: New alarming Consumer Price Index estimates for Syria“, *London School of Economics*, <https://bit.ly/2Y2rjh7>

9 - Cornish, Chloe und al-Omar, Asmaa (2020), „Syria's children 'go to bed hungry' as prices soar“, *Financial Times*, <https://on.ft.com/3eeNOGc>

10 - Vereinte Nationen (2019), „Humanitarian Needs Overview, Syrian Arab Republic“, <https://bit.ly/2vktxOJ>

## Die Auswirkungen von COVID-19 auf Syrien

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie Mitte März 2020 in Syrien hat die sozioökonomischen Probleme des Landes verschärft. Neben ganzen Branchen, die durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gelähmt wurden, wie z.B. Tourismus, Transport oder Bauwesen, wurden die Gehälter im Privatsektor Ende März 2020 um mindestens 25 Prozent gekürzt.<sup>11</sup> Im Mai 2020 gab das Ministerium für Binnenhandel und Verbraucherschutz an, dass die Zahl der Unternehmen, die gegründet und registriert wurden, zwischen Januar und Ende April bei 102 Unternehmen lag, was einem Rückgang von 64 Prozent im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2019 entspricht.<sup>12</sup>

Außerdem muss man berücksichtigen, wie sich der globale Charakter der Pandemie negativ auf die Weltwirtschaft insgesamt und damit auch auf externe Gelder nach Syrien auswirkt. Dazu gehören vor allem die Rücküberweisungen, die sich 2019 auf rund 1,62 Milliarden Dollar beliefen.<sup>13</sup> Einigen Schätzungen zufolge dürften die täglichen Rücküberweisungen um 50% zurückgehen, von 4,5 Millionen US-Dollar vor den ersten COVID-19-Maßnahmen im März 2020 auf rund 2 Millionen US-Dollar im April.<sup>14</sup> Der Betrag der von Syrern nach Hause überwiesenen Gelder wird höchstwahrscheinlich aufgrund der weit verbreiteten Kürzungen und Stagnation in Wirtschaftssektoren und der vorübergehenden Schließung der Grenzen in Europa, der Türkei bis in die Golfstaaten relativ zurückgehen. Da solche Heimatüberweisungen zu einer der wichtigsten Quellen des Volkseinkommens geworden sind und dazu beigetragen haben, den Binnenkonsum anzukurbeln, wird ein starker Rückgang des Einkommens aus Heimatüberweisungen schwerwiegende sozioökonomische Folgen nach sich ziehen. Viele Familien und Gemeinschaften sind für den täglichen Konsum und die alltäglichen Ausgaben auf diese Gelder angewiesen.

In diesem Kontext ist die humanitäre Unterstützung für Syrien von hoher Bedeutung, da seit Beginn des Aufstands Mitte März 2011 Milliarden von US-Dollar ausgegeben wurden. Die wichtigsten Beitragszahler sind:

Die EU und ihre Mitgliedstaaten, die seit Beginn der Krise mehr als 18,3 Milliarden US-Dollar (17 Milliarden Euro) zur Verfügung gestellt haben (darunter fast 7,7 Milliarden US-Dollar (6,79 Milliarden Euro))<sup>15</sup> für 2019 und 1,94 Milliarden US-Dollar (1,8 Milliarden Euro) für 2020, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der Brüssel-III-Konferenz für Syrien im März 2019 zugesagt wurden, um die Bevölkerung in Syrien und die Syrer in den Nachbarländern zu unterstützen.<sup>16</sup>

Die USA haben seit Beginn der Krise fast 8,1 Milliarden Dollar an humanitärer Hilfe für die innerhalb Syriens und

11 - Economy 2 Day (2020), „Während der Corona-Zeit kürzen private Unternehmen die Gehälter um 25 Prozent“ (auf Arabisch), <https://bit.ly/2ZCj0ee>

12 - Suleiman, Ali Mahmoud, (2020), „64% weniger Unternehmensgründungen wegen Corona“ (auf Arabisch), *Al-Watan*, <https://bit.ly/36nTXgo>

13 - Weltbank (2019), „Erhaltene persönliche Heimatüberweisungen (aktuelle US-Dollar)“, <https://bit.ly/3dB04AN>

14 - Mit Beginn des Ramadan am 23. April wurden jedoch höhere Heimatüberweisungen nach Syrien erwartet. Eine Geldüberweisungsagentur namens Haram in Syrien verkündete beispielsweise im Mai 2020, dass 20% mehr Überweisungen im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet würden. *Al-Watan* (2020), „Betriebsleiter des Unternehmens „Al Haram“: Externe Heimatüberweisungen sind um 20% gestiegen, die höchsten Anteile kamen aus den VAE und Kuwait“ (auf Arabisch), <https://bit.ly/2TQT0lr>

15 - 2,57 Milliarden Euro aus dem EU-Budget, die von der Kommission verwaltet wurden, sowie 4,22 Milliarden Euro von den EU-Mitgliedsstaaten.

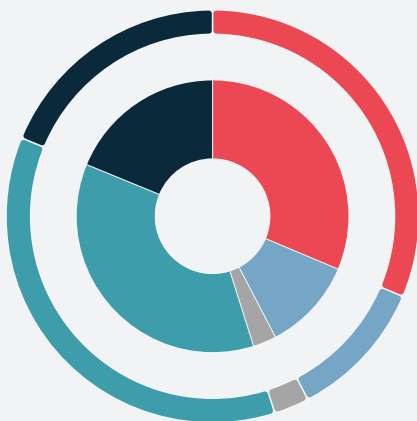
16 - European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2019), „Syria crisis: EU mobilises renewed international support, record overall pledge of €8.3 billion for 2019 and beyond“, <https://bit.ly/2X0OQPp>

der Region Vertriebenen ausgegeben.<sup>17</sup>

Nach Angaben des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit der VAE und von UAE AID erreichte die Auslandshilfe der VAE für Syrien zwischen 2012 und Anfang 2019 977 Millionen US-Dollar.<sup>18</sup>

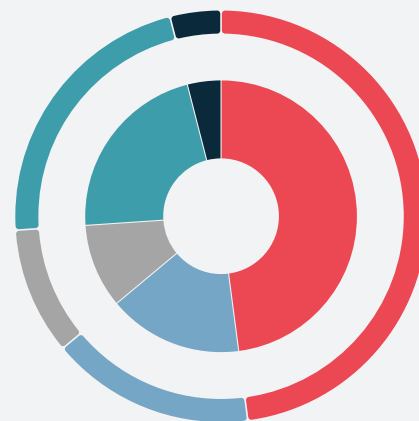
Im März 2019 wurden von Vertreter von mehr als 50 Ländern auf der Brüssel-III-Konferenz zum Thema „Unterstützung der Zukunft Syriens und der Region“ im Rahmen eines Aufrufs zu Geldern und Spenden 6,97 Milliarden Dollar eingesammelt – gegenüber 4,4 Milliarden Dollar im Jahr 2018<sup>19</sup> und 6 Milliarden Dollar im Jahr 2017.<sup>20</sup> Internationale Finanzinstitutionen (IFI) und Regierungen kündigten außerdem Darlehen in Höhe von 21,2 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum 2018-2020 an. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Filippo Grandi, warnte, dass „die Bedürfnisse der syrischen Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften in den Nachbarländern nicht weniger, sondern mehr werden“.<sup>21</sup>

Herkunft von humanitärer Hilfe Juli 2019



**31.34%** UN-Agenturen  
**11.08%** NROs  
**2.74%** KRC (Kurdischer Roter Halbmond)  
**36.04%** Andere Quellen  
**18.80%** Keine Einzelheiten verfügbar

Herkunft von humanitärer Hilfe 2018



**48%** Andere Quellen  
**16%** Keine Einzelheiten verfügbar  
**10%** UN-Agenturen  
**22%** NROs  
**4%** Regierung Partnerland

17 - US-Außenministerium (2020), „US relations with Syria“, <https://bit.ly/3cEeuQq>

18 - Emirates News Agency, „UAE Aid to Syria Reaches AED3.59 billion from 2012-2019“, 25. Januar 2019, <https://bit.ly/2m96lby>

19 - In diesem Jahr überstiegen die Zahlungen die Zusagen mit 6 Mrd. US-Dollar.

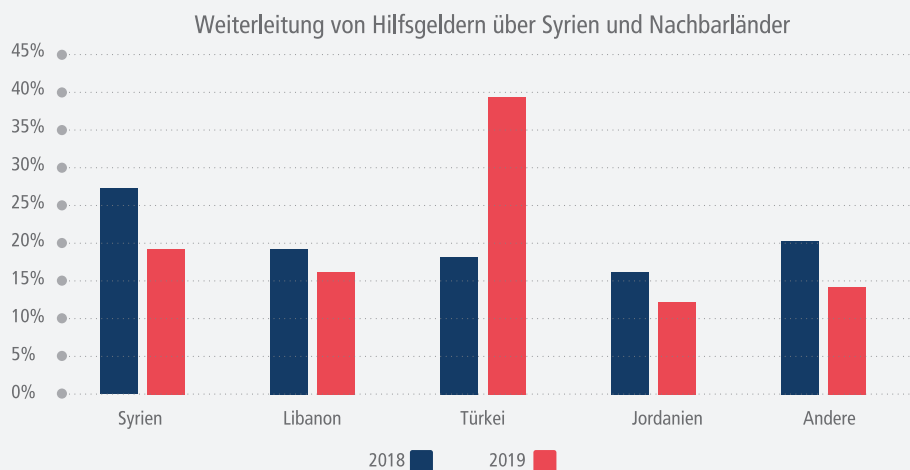
20 - Ähnlich überstiegen die tatsächlichen Zahlungen im Jahr 2017 die Zusagen mit 7,5 Mrd. USD

21 - UN News (2019), „UN welcomes ‘record’ Brussels conference pledge of nearly \$7 billion to support Syrians“, <https://bit.ly/2T6tWgs>; Report Seven (2019), „Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking“, *Relief Web*, <https://bit.ly/3dPeAVi>

Für das Jahr 2018 ging fast die Hälfte der für 2018 gemeldeten Leistungen in Höhe von insgesamt 6 Milliarden US-Dollar nach Syrien (27%, 1,6 Milliarden US-Dollar)<sup>22</sup> und in den Libanon (19%, 1,1 Milliarden US-Dollar). Die Türkei und Jordanien erhielten 18% bzw. 16% der Gesamtbeiträge (1,1 Milliarden US-Dollar bzw. 946 Millionen US-Dollar). Für 2019 wurden 39% der für das Jahr gemeldeten Beträge in Höhe von insgesamt 6,4 Milliarden US-Dollar von der Türkei (2,5 Milliarden US-Dollar) angeführt. Fast ein Fünftel der Mittel ging an Syrien (19%, 1,2 Milliarden US-Dollar), dicht gefolgt vom Libanon, der 16% der Gesamtbeträge (1 Milliarde US-Dollar) erhielt. Jordanien erhielt 770 Millionen Dollar (12%).<sup>23</sup>

Die Büros von INROs in den Nachbarländern wurden zunächst als Basis für die Tätigkeiten in entsprechenden Teilen Syriens genutzt: Die Türkei für den Norden und Westen, der Irak für den Nordosten, der Libanon für die zentralen Landesteile und Jordanien für die südlichen und zentralen Gebiete.

Auch die Kanäle für humanitäre Lieferungen sind im syrischen Kontext ein wichtiger Aspekt. Im Jahr 2018 wurde fast die Hälfte (48%, d.h. 2,6 Mrd. USD) der gesamten Hilfen mit Angaben zum Lieferkanal (5,4 Mrd. USD) zunächst über UN-Organisationen geleitet; 16% (853 Mio. USD) wurden über NROs vermittelt, während 10% (560 Mio. USD) über die Regierungen der Partnerländer weitergeleitet wurden. Etwa 1,2 Milliarden USD (22%) der Hilfen wurden über andere Kanäle geleitet, darunter länderbasierte humanitäre Sammelfonds, internationale Finanzinstitutionen (IFI) oder Regierungsstellen der Geberländer.<sup>24</sup> Bis Juli 2019 wurden 31,34% (2,0 Milliarden USD) der gesamten Zuschussbeiträge über UN-Organisationen und 11,08% (707 Millionen USD) über NROs weitergeleitet, während 2,74% (175 Millionen USD) über die Internationalen Bewegungen Rotes Kreuz und Roter Halbmond gingen. Hilfspgelder, die über andere Kanäle geleitet wurden, wie z.B. über länderbasierte humanitäre Sammelfonds, IFI oder staatliche Gebereinrichtungen, machten rund 36,04% (2,3 Milliarden USD) der gesamten Beträge aus. Für 1,2 Milliarden USD (18,8 %) der Hilfen im Jahr 2019 liegen keine Einzelheiten zu den Kanälen vor.<sup>25</sup>



22 - Fast ein Viertel aller Hilfszahlungen wurden von Deutschland bereitgestellt (23%, 368 Mio. USD). Die fünf nächsten größten Geberländer stellten mehr als die Hälfte der Hilfen bereit: das Vereinigte Königreich (311 Mio. USD), die EU-Institutionen (227 Mio. USD), Norwegen (130 Mio. USD), Kanada (101 Mio. USD) und Japan (91 Mio. USD).

23 - Report Eight (2019), „Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking“, *Relief Web*, <https://bit.ly/3dPeAVi>

24 - Report Seven (2019), „Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking“, *Relief Web*, <https://bit.ly/3dPeAVi>

25 - Report Eight, „Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking“, *Relief Web*, September 2019, <https://bit.ly/2Z53IOW>



INROs und UN-Agenturen spielen ebenso eine wichtige Rolle innerhalb Syriens, indem sie Arbeitsplätze vor Ort schaffen und syrischen Unternehmen Unterverträge anbieten. Wirtschaftszweige, die nicht von Sanktionen betroffen sind – wie der Verkehrssektor (mit Ausnahme der Syrian Arab Airlines), die Landwirtschaft, Hotels und die Pharmaindustrie – überleben häufig durch ihre Abhängigkeit von den Einnahmen aus ihrem Engagement zur Unterstützung der internationalen humanitären Hilfe.<sup>26</sup>

In diesem Kontext umfassender humanitärer Hilfe und Aktivitäten haben die NROs und humanitären Organisationen, die zur Unterstützung der syrischen Bevölkerung arbeiten, in den letzten Jahren erheblich zugenommen, insbesondere außerhalb des Landes oder in Gebieten, die nicht unter der Kontrolle der syrischen Regierung stehen. Der Spielraum für die Arbeit innerhalb des Landes hat sich jedoch verringert, insbesondere für kleinere NROs.

Die Nachbarländer Syriens, wie die Türkei, der Libanon und Jordanien, haben herausfordernde regulatorische Bedingungen und Finanzsysteme, während die staatlichen Behörden zunehmend damit begonnen haben, die Aktivitäten von NROs einzuschränken oder sie einfach zu schließen.<sup>27</sup> Zur gleichen Zeit wurden die bürokratischen Prozesse, die humanitäre Organisationen erfüllen müssen, erheblich ausgeweitet.<sup>28</sup> So verbieten bspw. die türkischen Vorschriften NROs mit Sitz in der Türkei, in den Regionen der Autonomen Verwaltung Nord- und Ostsyriens tätig zu werden, die nach Ansicht der Regierung in Ankara über die Schwesterpartei der verbotenen Kurdischen Arbeiterpartei (PKK) in Syrien, der Partei der Demokratischen Union (bekannt unter ihrer Abkürzung PYD), regiert wird. Darüber hinaus wurden mehrere lokale und internationale NROs in der Türkei von den Behörden aus einer Reihe weiterer angegebener Gründe geschlossen.

Auch direkte Bank-zu-Bank-Überweisungen nach Syrien oder in Nachbarländer über das globale Korrespondenzbankennetz wurden erschwert. Die Bezahlung der örtlichen Mitarbeiter und Lieferanten ist Berichten zufolge schwieriger geworden, ebenso wie die Verwaltung und Durchführung von Programmen, während ihre Kosten aufgrund der zusätzlichen Vorschriften erheblich gestiegen sind.<sup>29</sup> In einer Studie, die 2018 von einem Team der London School of Economics durchgeführt wurde, wurde geschätzt, dass fast ein Drittel aller für Syrien bestimmten Gelder aufgrund von Behinderungen im Korrespondenzbanksystem in einem fast ununterbrochenen Schwebezustand gehalten wurde. Die Förderung strengerer Vorschriften für Finanztransaktionen durch die Financial Action Task Force führte nicht zu mehr Transparenz, sondern ermutigte stattdessen die in Syrien tätigen NROs, Bargeldtransfers oder das Hawala-System zu nutzen.<sup>30</sup>

Neben dieser Situation ist das Risiko, wegen der extraterritorialen Sanktionen der USA vom internationalen Finanzsystem abgeschnitten zu werden, ein Risiko, das nur sehr wenige Banken eingehen wollen. Dies führt dazu, dass die Banken die Sanktionen im Allgemeinen übermäßig einhalten, indem sie fast systematisch viel mehr Bedingungen von den Kunden (ob Einzelpersonen oder Organisationen) verlangen, um auf der sicheren Seite zu sein und Risiken für die Institution zu vermeiden, wie ein Mitarbeiter eines Compliance-Dienstes in einer europäischen Privatbank argumentiert. Dieser fügte hinzu, dass „jede Erwähnung Syriens direkt ein Alarmsignal ist“.<sup>31</sup>

---

26 - Thomas Abgrall (2019), „International NGOs rush to Damascus“, *Commerce du Levant*, <https://bit.ly/2WYb4Bj>

27 - Nach Angaben eines mit Syrien betrauten, aktiven Beamten eines EU-Staats sahen sich die in Jordanien ansässigen NROs und INROs in den Jahren 2014 und 2015 ernsthaften Schwierigkeiten seitens der Banken gegenüber. Sie genehmigten ihnen beispielsweise nicht die Entgegennahme von Geldern oder sperrten sie auf ihren lokalen Bankkonten. EU-Beamte mussten direkt bei den Banken intervenieren, um diese Beschränkungen zu beenden.

28 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3JI>

29 - ebd.

30 - ebd

31 - Interview mit einem Mitarbeiter eines Compliance-Dienstes in einer europäischen Privatbank, Mai 2020

---

## Die Problematik finanzieller Beschränkungen und dem „De-Risking“

Humanitäre Organisationen, NROs und andere gemeinnützige Organisationen (NPOs) haben in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend unter finanziellen Einschränkungen und Hindernissen gelitten, was negative Folgen für ihre Aktivitäten und Programme hatte. Einige dieser Prozesse wurden als „De-Risking“ bezeichnet, was sich auf die Praxis von Finanzinstitutionen bezieht, die Beziehungen zu Kunden, die als „hohes Risiko“ angesehen werden, zu beenden und deren Konten zu schließen, vor allem wegen der wahrgenommenen Risiken der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung oder weil sie als designierte Einrichtung oder Person auf einer internationalen Sanktionsliste aufgeführt sind, während sie nur begrenzte Erträge in Form von Rentabilität bieten. In diesem Zusammenhang können Einzelpersonen und Organisationen, die in Hochrisikoländern tätig sind, von einer solchen Risikoreduzierung (De-Risking) betroffen sein, selbst wenn ihre Finanztransaktionen legitim sind. Anstatt diese risikobehafteten Kunden zu behalten und weiter zu verwalten, entscheiden sich Finanzinstitutionen sehr oft dafür, die Beziehung ganz zu beenden und damit ihre eigene Risikoexposition zu verringern, während die Kunden keine Bank mehr zur Verfügung haben.<sup>32</sup> Dasselbe gilt auch für ganze Hochrisiko-Gebiete, in denen sich Finanzinstitutionen häufig dafür entscheiden, ihre Geschäfte in dem Land oder in Bezug auf das Land zurückzuziehen oder sie ganz einzustellen; manchmal lassen sie diese auch ohne jegliche Bankverbindung.

Die wichtigsten Ursachen für diese zunehmenden Vorschriften und Beschränkungen waren die Terroranschläge vom 11. September 2001 gegen Ziele in den Vereinigten Staaten und ganz allgemein die anschließende weltweite Kampagne zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die von der US-Regierung unter Präsident George W. Bush im Rahmen des so genannten „Kriegs gegen den Terror“ eingeleitet wurde. Diese Kampagne und Einrichtungen wie die Financial Action Task Force (FATF),<sup>33</sup> stuften NROs als „besonders anfällig“ für das Fehlverhalten von Terroristen-Finanzierern ein, was zu einer weltweiten Überprüfung und genauen Untersuchung der Tätigkeiten und Finanzen der Hilfsorganisationen führte.<sup>34</sup> Diese Dynamik ging mit einem allgemeinen Regulierungsdruck einher, den der Bankensektor nach der globalen Krise im Jahr 2008 ausübte.

---

32 - Tracey Durner und Liat Shetret (2015), „Bank De-risking and its Effects on Financial Inclusion, an explorative study“, *Global Center on Cooperative Security und Oxfam*, <https://bit.ly/3fQZ5Ow>

33 - Die Financial Action Task Force (FATF) ist eine 1989 für die G7 gegründete zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Paris, die Politiken und Standards zur Bekämpfung der Finanzkriminalität entwirft und fördert. Die von der FATF ausgearbeiteten Empfehlungen zielen auf Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und andere Bedrohungen des globalen Finanzsystems ab. (FATF (2020), „Über uns“, <https://www.fatf-gafi.org/about/>).

34 - Tom Keatinge und Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department und International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>

Die Europäische Union (EU) ihrerseits verabschiedete die erste Anti-Geldwäsche-Richtlinie (AMLD) 1990, um den Missbrauch des Finanzsystems für das Ziel der Geldwäsche zu verhindern. Diese Gesetzgebung wurde kontinuierlich verschärft, um die Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verringern. In jüngerer Zeit wurden die europäischen Rechtsvorschriften über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erheblich verschärft, wobei seit 2015 zwei aufeinander folgende Reformen verabschiedet wurden. Die letzte Überarbeitung der AMLD, die fünfte AMLD, wurde im April 2018 ratifiziert und musste bis Januar 2020 auf nationaler Ebene umgesetzt werden.<sup>35</sup>

Im Jahr 2016 sagte Maina Kiai, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu den Tendenzen beitragen, den Raum für die Zivilgesellschaft oder den gemeinnützigen Sektor zu verkleinern. Genauer gesagt fügte er bezüglich der FATF-Empfehlung 8 hinzu, dass sie „von den Staaten versehentlich und manchmal böswillig dazu benutzt wurde, die Finanzströme an gemeinnützige Organisationen zu beschränken“.<sup>36</sup> Zuvor hatte Maina Kiai in einem anderen Bericht die FATF-Empfehlungen kritisiert, weil sie eine „Welle neuer weltweiter Beschränkungen der Finanzierung der Zivilgesellschaft“<sup>37</sup> auslösen und eine „ernsthafte, unverhältnismäßige und unfaire Bedrohung für diejenigen darstellen, die keine Verbindung zum Terrorismus haben, einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft“. Auch andere UN-Sonderberichterstatter haben Fragen über unbeabsichtigte Folgen von Sanktionen in verschiedenen Kontexten aufgeworfen.<sup>38</sup>

Darüber hinaus haben Finanzinstitutionen wie die Weltbank und andere ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass das De-Risking und der eingeschränkte Zugang zu Banken es für humanitäre Organisationen und NROs schwieriger macht, Gelder in Gebiete zu transferieren, die als risikoreich angesehen werden.<sup>39</sup> Im Jahr 2016 kritisierte der Ausschuss für internationale Entwicklung des britischen Unterhauses in seinem Bericht mit dem Titel „Der Welthumanitärgipfel: Reformprioritäten“ in ähnlicher Weise die unbeabsichtigten Folgen der Anti-Terror-Gesetzgebung für NROs und ihre Tätigkeiten. In den Bericht wurde ein Schreiben zweier ehemaliger US-Staatssekretäre für internationale Entwicklung aufgenommen, in dem Bedenken über die Fähigkeit von NROs geäußert wurden, aufgrund dieser negativen Auswirkungen innerhalb und in der Nähe Syriens zu operieren.<sup>40</sup> Im Januar 2020 prangerte eine Gruppe von Vorsitzenden von zehn INROs die Hindernisse an, die durch die Anti-Terrorismus-Vorschriften für humanitäre Hilfe entstehen, während die Bedürfnisse der von der Gewalt betroffenen Bevölkerung nicht geringer geworden sind.<sup>41</sup>

---

35 - Europäische Kommission (2020), „Anti-money laundering and counter terrorist “financing “, <https://bit.ly/2Axoe0B>

36 - OHCHR (2016), Erklärung von Maina Kiai, Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, beim Financial Action Task Force Konsultations- und Dialog-Treffen mit gemeinnützigen Organisationen am 18. April 2016, <https://bit.ly/3640GfB>

37 - Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), „Das Recht auf friedliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit“, <https://bit.ly/2X0POux>

38 - Vereinte Nationen, Menschenrechte (2014), „Sonderberichterstatterin über die negativen Auswirkungen der unilateralen Zwangsmaßnahmen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte“, <https://bit.ly/36Nnxwg>; Siehe UN Digital Library (2020), <https://bit.ly/2A53jIE>

39 - Die Weltbank und die Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (2017), „Stakeholder Dialogue on De-risking: Supporting Financial Access for Humanitarian Organizations and Charities“, <https://bit.ly/3bETasp>

40 - House of Commons International Development Committee (2016), „The World Humanitarian Summit: priorities for reform Fifth Report of Session 2015-16“, <https://bit.ly/2Zb1PjR>

41 - Vincent Basquin, Vorsitzender von Première urgence internationale; Philippe de Botton, Vorsitzender von Médecins du monde; Philippe Jahshan, Vorsitzender von Coordination Sud; Rachid Lahlou, Vorsitzender von Secours islamique France; Philippe Lévêque, Generaldirektor von Care France; Christian Lombard, Direktor und Mitgründer von Triangle génération humanitaire; Pierre Micheletti, Vorsitzender von Action contre la faim; Manuel Patrouillard, Generaldirektor von Handicap international; Antoine Peigney, Vorsitzender von Solidarités international; Patrick Verbruggen, Direktor und Mitgründer von Triangle génération humanitaire. (Première Urgence Internationale (2020), „Les Lois antiterroristes exposent les ONG humanitaires à la paralysie“, <https://bit.ly/2X0vutl>).

Ein weiteres zentrales Problem für humanitäre Organisationen stellen internationale Sanktionen dar, insbesondere in Kontexten, in denen die Maßnahmen ganze Branchen betreffen (wie Finanzen und Energie) sowie wenn sich mehrere Sanktionsregelungen auf komplexe Weise überschneiden, und insbesondere im Falle der US-Sanktionen und ihres extraterritorialen Charakters. Syrien, für das all dies gilt, stellt als solches eines der strengsten und komplexesten kollektiven Sanktionsregime der jüngeren Geschichte dar.

Die Überschneidung der verschiedenen Sanktionsregelungen gegen Syrien und insbesondere die der USA hat erhebliche Zweifel und Unsicherheiten hinsichtlich der Einhaltung der vielseitigen geltenden Maßnahmen geschaffen. Ein humanitärer Akteur, der sich nicht an die verschiedenen Arten von Sanktionen hält, könnte strafrechtliche oder behördliche Verstöße gegen die finanziellen Bestimmungen ausüben. Humanitäre Aktivitäten müssen sich unter Umständen an Sanktionen halten, unabhängig davon, ob sie von INROs und NROs, einschließlich Mitarbeitern, durchgeführt werden, und ebenso unabhängig davon, ob sie von Staaten finanziert werden oder nicht.<sup>42</sup>

Nur die USA wenden sekundäre oder extraterritoriale Sanktionen an, die sich gegen Einzelpersonen und Organisationen aus Drittländern richten sollen. Die USA haben in den letzten zehn Jahren viele Finanzinstitutionen mit Geldstrafen belegt, weil sie gegen sekundäre Sanktionen verstoßen haben, darunter etwa ein Dutzend meist europäischer internationaler Organisationen. Die alleinige Tatsache, dass Transaktionen zwischen ausländischen Parteien unter Verwendung des US-Dollars getätigt wurden, reicht ebenfalls aus, um den Anspruch der USA auf gerichtliche Zuständigkeit zu kategorisieren.

Viele humanitäre NROs, die in Konfliktgebieten wie Syrien, Somalia, den besetzten palästinensischen Gebieten und dem Jemen tätig sind, haben sich in dieser höheren Risikokategorie wiedergefunden und waren folglich unverhältnismäßig stark von De-Risking-Prozessen betroffen.<sup>43</sup> Diese Prozesse hatten besondere Auswirkungen auf die Dienste von Korrespondenzbanken,<sup>44</sup> die eine wichtige Rolle bei den Mechanismen und Finanzierungsströmen für NROs spielen, insbesondere über die Grenzen hinweg. Viele humanitäre NROs sind in hohem Maß auf diese Dienste von Korrespondenzbanken angewiesen, um Hilfgelder für die Programmdurchführung und die Bezahlung von Mitarbeitern ins Ausland zu transferieren. Angesichts der zwischen den Staaten bestehenden Unterschiede in den Regulierungsnormen müssen Korrespondenzbanken sicher sein, dass sie nicht den Transfer illegaler Gelder von oder zu Absendern und Empfängern, deren Identität unbekannt ist, erleichtern. Sie können daher beschließen, die Beziehungen zu Banken, die in einem risikoreicheren Umfeld agieren, zu beenden, um sich vor dieser Wahrscheinlichkeit zu schützen und so die Kette zu unterbrechen.<sup>45</sup> Da die entsprechenden Bankkanäle anfälliger für Geldstrafen und Kosten sind, haben sie noch strengere Maßnahmen ergriffen.

---

42 - Justin Walker (2020), „Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions“

43 - Skype-Interview mit Andrea Hall, Politikberaterin beim Charity & Security Network, März 2020; Stuart Gordon und Sherine El Taraboulsi-McCarthy (2018), „Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies“, *Humanitarian Policy Group*, <https://bit.ly/2WZyQgf>

44 - Korrespondenzbanken werden verwendet, wenn zwei Banken, die in verschiedenen Ländern ansässig sind, keine bestehende finanzielle Beziehung haben. Die zwischengeschaltete Bank (Korrespondenzbank) ist eine dritte Partei, die von der sendenden Bank benutzt wird, um internationale Überweisungen und Abrechnungen von Geldern zu erleichtern, wenn keine solche Beziehung besteht.

45 - Tom Keatinge and Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department and International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>

Jede Unterbrechung von Mechanismen und Finanzierungsströmen birgt die Gefahr, dass sich die Fähigkeit humanitärer Organisationen und NROs zur Erbringung grundlegender Dienstleistungen und zur Bezahlung von Lieferanten und Gehältern der Mitarbeiter verändert, mit eindeutig negativen Folgen. Finanzielle Restriktionen für humanitäre Organisationen und NROs hatten auch andere negative Auswirkungen, wie Verzögerungen bei Überweisungen, Anträge auf ungewöhnliche zusätzliche Unterlagen, erhöhte Gebühren und Kontoschließungen.<sup>46</sup>

Die Dynamik des De-Risking hat insbesondere zur Schließung von Waisenhäusern im Libanon und im Sudan, zur Beendigung der Hilfe für verfolgte Minderheiten in Burma und zur Einstellung der Schulprogramme für Schüler in Afghanistan als Folge der direkten oder indirekten Trennung von Geldflüssen geführt, so der Bericht des Charity & Security Network.<sup>47</sup> Syrien war keine Ausnahme, was Prozesse des „De-Risking“ und finanzielle Restriktionen betrifft.

Banken, Exporteure, Transportunternehmen und Versicherungsgesellschaften haben sich beispielsweise fast vollständig geweigert, in Syrien Geschäfte zu tätigen. Darüber hinaus hat die mangelnde Klarheit der verschiedenen Sanktionsregelungen, die gegen Syrien verhängt wurden, dazu geführt, dass risikoscheue Banken, Versicherungs- und Transportunternehmen sowie Verkäufer humanitärer Güter sich vorzugsweise nicht mit Personen oder Dingen, die mit Syrien in Verbindung stehen, in Verbindung bringen (im weiteren Sinne bekannt als „chilling effect“).

---

46 - Rob Kuznia (2017), „Scrutiny over terrorism funding hampers charitable work in ravaged countries“, *Washington Post*, <https://wapo.st/2X32X6z>

47 - Zitiert in Rob Kuznia (2017), „Scrutiny over terrorism funding hampers charitable work in ravaged countries“, *Washington Post*, <https://wapo.st/2X32X6z>

## Kurze Geschichte der Sanktionen gegen Syrien

Syrien steht seit 1979 unter US-Sanktionen, nachdem es auf eine US-Liste staatlicher Förderer von Terrorismus gesetzt wurde, „wegen seiner anhaltenden Politik der Unterstützung des Terrorismus, seiner früheren Besetzung des Libanon, der Verfolgung des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen- und Raketenprogrammen und der Untergrabung der US-amerikanischen und internationalen Bemühungen zur Stabilisierung des Irak“, so das US-Außenministerium.<sup>48</sup>

Washington verhängte 1986 zusätzliche administrative Sanktionen gegen Syrien und erwähnte Beweise für eine direkte syrische Beteiligung an einem Versuch, ein israelisches Flugzeug in die Luft zu sprengen. Im Dezember 2003 unterzeichnete der ehemalige US-Präsident George W. Bush das Gesetz zur Rechenschaftspflicht Syriens und zur Wiederherstellung der libanesischen Souveränität (Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act), mit dem zusätzliche Sanktionen gegen Syrien eingeführt wurden. Zu den neuen Restriktionen, die im Mai 2004 begannen, gehörten das Einfrieren spezifischer syrischer Vermögenswerte in US-Banken, die von den Sanktionen betroffen sind,<sup>49</sup> das Verbot von gewerblichen Flügen zwischen Syrien und den USA und die Einschränkung der Bewegungsfreiheit syrischer Diplomaten in den USA. US-Exporte nach Syrien, mit Ausnahme von Nahrungsmitteln und Medikamenten für humanitäre Zwecke, waren ebenfalls verboten.

Nach dem Beginn des syrischen Aufstands Mitte März 2011 verhängten die USA<sup>50</sup> und die EU<sup>51</sup> ab Mai 2011 neue Sanktionen gegen syrische Ziele, die sowohl Maßnahmen gegen Einzelpersonen und Organisationen als auch branchenspezifische Verbote umfassten. Diese Maßnahmen wurden durch gezielte Sanktionen ergänzt, die von den Vereinten Nationen (UN), anderen Ländern und regionalen Organisationen, darunter Japan, Kanada, Australien, die Schweiz, Norwegen und die Türkei sowie die Liga der Arabischen Staaten, verhängt wurden. Wichtige Mitglieder der politischen, militärischen und sicherheitspolitischen Gremien wurden eben-

48 - Nur auf der US-Liste staatlicher Förderer von Terrorismus zu stehen bedeutet nicht notwendigerweise, dass das Land nicht mehr mit anderen Staaten Handel treibt.

49 - Der genaue Wortlaut lautet: „Blockierung von Transaktionen von jeglichem Vermögen, an dem die Regierung Syriens ein Interesse hat, durch irgendeine Person oder in Bezug auf jegliches Vermögen, das der Gerichtsbarkeit der Vereinigten Staaten unterliegt“ (Congress (2003), „Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003“, <https://bit.ly/2yQTd7u>)

50 - US-Außenministerium, (2020), „Syria Sanctions“, <https://bit.ly/3ddb1n>

51 - Rat der Europäischen Union (2020), „Syria: Sanctions against the regime extended by one year“, <https://bit.ly/2XadSMS>

so ins Visier genommen wie Geschäftsleute und Investoren, die während des Krieges und mit Verbindungen nach Damaskus auftauchten (indem sie als Frontmänner für diejenigen fungierten, die mit den herrschenden Schichten in Verbindung stehen und/oder an verschiedenen ihrer Geschäfte beteiligt sind).

Die branchenspezifischen Sanktionen zielen auf verschiedene Bereiche der Wirtschaft ab, unter anderem Öl, Elektrizität, Informationstechnologie und Banken.<sup>52</sup> Die wichtigsten syrischen Banken (alle öffentlichen Banken) werden von vielen Akteuren sanktioniert, darunter die USA (die auch zwei wichtige syrische Privatbanken, die Cham Bank SA und die Syria International Islamic Bank sanktioniert haben) und die EU. Es bestehen verschiedene Verbote für die Erbringung bestimmter Finanzdienstleistungen, darunter Währungs-dienstleistungen für die syrische Regierung und der direkte oder indirekte Verkauf, Kauf oder die Vermittlung von Gold, Edelmetallen und Diamanten.<sup>53</sup> Darüber hinaus ist die Ausfuhr von Stromerzeugungsturbinen und deren Ersatzteilen aus den USA und der EU nach Syrien ebenso verboten wie die Bereitstellung von Telekommunikationsausrüstung oder die Einfuhr syrischer Erdölprodukte.

Alle bestehenden Sanktionsregelungen gegen Syrien sehen Ausnahmen und Befreiungen vor, die den weiteren Handel mit landwirtschaftlichen, pharmazeutischen und anderen nicht-sensiblen Gütern ermöglichen. Damaskus betreibt nach wie vor Handel mit Dutzenden von Staaten und kann daher theoretisch fast alle Produkte, die es benötigt, aus anderen Ländern importieren.<sup>54</sup> Jedoch wird diese Möglichkeit durch die allgemeinen Sanktionen erschwert, insbesondere in Bezug auf Produkte, die als „Güter mit doppeltem Verwendungszweck“ (sog. Dual-Use) bezeichnet werden.<sup>55</sup>

Am 20. Dezember 2019 unterzeichnete US-Präsident Donald Trump das Gesetz „Caesar“ zum Schutz der Zivilbevölkerung Syriens, so benannt nach dem syrischen Militärfotografen mit dem Codenamen „Caesar“, der 2013 überlief und Zehntausende von Bildern von Gefangenen durchsickern ließ, die in den Gefängnissen der syrischen Regierung zu Tode gefoltert wurden.<sup>56</sup> Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Sanktionsmaßnahmen der „Caesar Bill“ die Schwierigkeiten oder die Angst im Umgang mit Syrien vergrößern könnten.<sup>57</sup> Die „Caesar Bill“ erlaubt es dem US-Präsidenten, jede Regierung oder private Einrichtung zu bestrafen, die der syrischen Regierung und den mit ihr verbundenen Gruppen und Körperschaften helfen oder zum Wiederaufbau Syriens beitragen soll.<sup>58</sup> Der US-Präsident kann auch jedes internationale Unternehmen oder jede Einzelperson bestrafen, die in Syriens Energie-, Luftfahrt-, Bau- oder Maschinenbausektor investiert, sowie jeden, der der syrischen Regierung Geld leiht.

---

52 - Das russische Unternehmen Tempbank wurde beispielsweise 2014 auf die schwarze Liste gesetzt, weil es der Zentralbank von Syrien und Sytrol, die beide unter US-Sanktionen stehen, Millionen von Dollar zur Verfügung gestellt hatte. (The Syria Report (2020), „The Caesar Act: Meaningful Long-Term Consequences, Less Important Short-Term Impact“, <https://bit.ly/2LsJRkO>)

53 - Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>, p.13

54 - The Syria Report (2019), „Where We Stand on the Syria Sanctions“, <https://bit.ly/2Ly6BA0>

55 - Die sehr weit gefasste Definition von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, d.h. von Gütern, die sowohl für zivile wie auch für militärische Zwecke verwendet werden können, ist im humanitären Bereich besonders problematisch, da sie Rohre, Wasserpumpen, Ersatzteile für elektrische Generatoren, Industriemaschinen und viele Arten von wesentlicher Bauausrüstung umfasst. Für jede Transaktion mit solchen Gütern sind spezielle Lizenzen erforderlich, was zu zusätzlichen Kosten, Finanzierungsschwierigkeiten und langen Bearbeitungszeiten führt.

56 - Das Gesetz ist das Ergebnis von fast vier Jahren des Eintretens für ein demokratisches Syrien durch die Coalition for a Democratic Syria, eine in den USA ansässige Organisation, der die Initiativen Americans for a Free Syria, das Syrian American Council, Syrian Christians for Peace und die Syrian Emergency Task Force angehören. Die Caesar Bill ist jedoch das bedeutendste Maßnahmenpaket, das Washington gegen die syrische Regierung und ihre Verbündeten in Syrien ergriffen hat.

57 - Congress.Gov (2019), „H.R.31 - Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019“, <https://bit.ly/2WY63QX>

58 - Abschnitt 102 - Sanktionen in Bezug auf ausländische Personen, die an bestimmten Transaktionen beteiligt sind, einschließlich Personen und Einrichtungen, die in Artikel (E) „wissentlich, direkt oder indirekt, bedeutende Bau- oder Ingenieurleistungen für die Regierung Syriens erbringen“.



## Lizensierungsrahmen der Syrien-Sanktionen

Theoretisch erlauben alle Sanktionsregime (auch die multilateralen oder autonomen) den fortgesetzten Handel mit lebenswichtigen Gütern und ermöglichen humanitäre Aktivitäten in Syrien. In der Praxis können die zulässigen Lizenzierungsrahmen jedoch kompliziert, unklar und verwirrend sein, und die Kosten, die mit der Gewährleistung der Einhaltung verbunden sind, können für viele Organisationen (mit und ohne Erwerbzweck) unerschwinglich hoch sein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die globale Sanktionspraxis zunehmend durch mehrere, sich überschneidende Sanktionsregelungen gekennzeichnet ist, die nicht gemeinsam geplant, erlassen oder durchgesetzt werden.<sup>59</sup>

Im Hintergrund führt das OFAC die US-Sanktionen aus und setzt sie durch, und das US-Handelsministerium ist für Fragen der Warenausfuhr zuständig. Das OFAC erteilt drei Arten von Lizenzen in Bezug auf Syrien (eine allgemeine Lizenz und spezifische Lizenzen für den Nordwesten und Nordosten des Landes). Es gibt eine Generallizenz für die UN und die Sonderorganisationen, auch für Hilfsgeldempfänger (zum Teil,

weil ein Großteil der Aktivitäten der UN das US-Finanzsystem durchläuft). Die Aktivitäten von USAID sind durch die Generallizenz abgedeckt, auch für die Bezahlung von Mitarbeitern, Auftragnehmern und Hilfsgeldempfängern. In Bezug auf die spezifischen regionalen Lizenzen verlangt das OFAC umfangreiche Berichte und Aufzeichnungen.<sup>60</sup>

Im Falle der EU werden restriktive Maßnahmen durch einen Beschluss im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (der auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgesetzt wird und Waffenembargos und Reiseverbote einschließt) und Verordnungen des Rates (die EU-Bürger und Unternehmen direkt binden und Handels- und Finanzbeschränkungen, einschließlich des Einfrierens von Vermögenswerten, umfassen) festgelegt. Es gibt Ausnahmegenehmigungen, die die Durchführung humanitärer Aktivitäten ermöglichen. Diese beruhen auf einer Selbsteinschätzung von NROs und anderen und bedürfen keiner Genehmigung. Die Ausnahme hängt vom Wortlaut der EU-Ratsverordnung zur Festlegung der anwendbaren Sanktionsregelungen ab. Beispiele dafür, was als „humanitäre Hilfe“ betrachtet werden kann, sind oft in solchen EU-Ratsverordnungen enthalten. Im Gegensatz dazu bedürfen Ausnahmen der Genehmigung durch die zuständige Behörde des EU-Mitgliedstaates. Die meisten Ausnahmeregelungen beziehen sich auf die Möglichkeit, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen von benannten Personen freizugeben oder diesen Personen zur Verfügung zu stellen. Ausnahmeregelungen können auch in Bezug auf humanitäre Hilfe aufgenommen werden. Diese Ausnahmen sind häufig mit strengen Bedingungen verbunden, die die für die Beurteilung der Anträge zuständigen nationalen Behörden überprüfen müssen.<sup>61</sup>

59 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 25. Mai 2020.

60 - ebd.

61 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 25. Mai 2020.



## Das Hawala-System

Eine Alternative für viele NROs und INROs war, trotz Risiken, das Engagement im informellen Finanzsektor (vor allem im Hawala-System) in Syrien. Hawala-Makler können von den Behörden registriert sein, sind es aber in der Regel nicht. Eine 2015 vom norwegischen Flüchtlingsrat durchgeführte Studie stellte fest, „dass verschiedene informelle Werttransfersysteme (IVTS) unter Ausschluss des formellen Bankensektors eingesetzt werden“, und fügte hinzu, dass in den Gebieten Syriens, die nicht von der Regierung kontrolliert werden und in denen „weiterhin großer humanitärer Bedarf besteht, nicht registrierte Hawalas zur Deckung der Betriebskosten von NROs und zur Bezahlung ihrer Lieferanten eingesetzt werden und die einzige potenziell (und teilweise) skalierbare Auszahlungsmöglichkeit darstellen“.<sup>62</sup> Ein anderer Bericht, der 2016 von Justine Walker für die UN ESCWA durchgeführt wurde, kam zu ähnlichen Schlussfolgerungen und stellte fest: „Die für diese Studie befragten INROs berichteten, dass der einzige gangbare Weg, Geld an eine immer größere Zahl ihrer in ganz Syrien operierenden Projekte zu überweisen, über informelle Nichtbank-Netzwerke führt“.<sup>63</sup>

### Das Hawala-System

„Das Hawala-System ist eines der internationalen Finanztransfersysteme, das in verschiedenen Regionen der Welt unter verschiedenen Namen funktioniert. Das Hawala-System ist ein informeller Kanal für den Transfer von Geldern von einem Ort zum anderen über Dienstleister, die so genannten Hawaladars. Bei der überwiegenden Mehrheit der Hawala-Transaktionen handelt es sich um Überweisungen von ausgewanderten Arbeitnehmern, die in einem „entwickelten“ Land leben, an ihr Heimatland, in der Regel ein „Entwicklungsland.“<sup>64</sup>

Frühere Untersuchungen haben Probleme und Schwierigkeiten aufgezeigt, auf die humanitäre INROs und NROs, die in Syrien tätig sind, gestoßen sind, insbesondere Gelder, die für bestimmte Zeiträume und Banken zwischen Korrespondenz- und Empfängerbanken gehalten wurden, oder die zu Situationen geführt haben, in denen die Organisationen ihre Programmprioritäten ändern mussten, um ihre Tätigkeiten auf Regionen zu konzentrieren, die als weniger umstritten gelten, oder einfach mögliche Projekte zu beenden, da die Banken ihr Konto blockiert oder geschlossen haben.<sup>65</sup> So berichtete beispielsweise eine von Januar bis März 2018 vom Syrian Development and

62 - Norwegischer Flüchtlingsrat (2015), „Remittances to Syria, What Works, Where and How“, <https://bit.ly/2T6Tel6>, p.2

63 - Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>, S.15-16

64 - Mohammed El-Qorchi (2002), „The Hawala System“, *IMF*, Band 39, Nummer 4, <https://bit.ly/2WYcmfD>

65 - Siehe Sue Eckert mit Kay Guinane und Andrea Hall (2017), „Financial Access for Nonprofit Organizations: An Evidence Base for Policy Action“, *Charity & Security Network*, <https://bit.ly/2T6iKA7>; Tess Johnson (2016), „Does De-Risking Hinder NGOs and Humanitarian Relief?“, *Center for Financial Inclusion*, <https://bit.ly/2yZZ8XJ>; Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3Jl>

Relief Collective (CODSSY) und drei seiner Mitgliedsverbände (ASML/Syria,<sup>66</sup> Initiative for a New Syria und Women Now for Development<sup>67</sup>), durchgeführte Umfrage, dass 96% der 25 befragten französisch-syrischen Verbände mit Schwierigkeiten im Bankwesen zu kämpfen hatten, darunter 72% der befragten Organisationen, die berichteten, dass sie Schwierigkeiten bei der Geldsammlung und beim Geldtransfer ins Ausland hatten, während 80% der für den Bericht befragten Organisationen Finanzdienstleistungen verweigert worden waren und 44% Opfer von Bankschließungen wurden.<sup>68</sup> CODSSY führte eine ergänzende Analyse zur vorhergehenden durch, um die Entwicklung der Beziehungen der französisch-syrischen Verbände zu ihren Banken ein Jahr danach festzustellen.<sup>69</sup>

Neben dieser Situation führen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Transparenz über die Quelle und das Ziel von Überweisungen durch die Hawala-Netzwerke zu Problemen für Behörden und Banken, ihre Rolle in der Wirtschaft von Empfänger- und Senderstaaten sowie ihre Rolle bei der Finanzierung illegaler Aktivitäten, krimineller Netzwerke und terroristischer Organisationen zu erkennen. Es kann auch zur Erleichterung des Schmuggels von Geldern für illegale Transaktionen und Ziele, wie Waffenkäufe und Schmuggel von Antiquitäten und Öl, beitragen. Diese Transfers wurden oft zur Finanzierung von Kriegsparteien, einschließlich terroristischer Organisationen, verwendet.<sup>70</sup>

Seit 2019 haben einige INROs in einigen Regionen im Nordwesten Syriens damit begonnen, die Amanacard<sup>71</sup> zu nutzen, um als Alternative zu den Hawalas Gelder an lokale NROs zu überweisen. Die Karte ermöglicht es Regierungen und Wohltätigkeitsorganisationen, Geld an bezahlte Arbeitnehmer, lokale Unternehmen oder Gesundheits- und Bildungseinrichtungen zu verteilen.<sup>72</sup> Amanacard ist eine digitale Plattform, die „dabei hilft, Festwertpunkte zwischen Konten zu verschieben, um die tatsächlichen Käufe von Waren und Dienstleistungen widerzuspiegeln“, erklärt Dr. Edwina Thompson. Ein im Februar 2020 veröffentlichter Artikel erläutert den Vorgang der Geldüberweisung mit der Amanacard:

„Die Kontoinhaber verfügen zwar immer noch über eine physische Bankkarte, aber diese kann erst dann verwendet werden, wenn ein sicheres digitales Konto (über eine Handy-App) erstellt und vom Team des Unternehmens vor Ort überprüft wurde. Digitale Transaktionen werden durch elektronische Unterschriften zwischen zwei Parteien bestätigt, wodurch der Betrug, der bei herkömmlichen handgeschriebenen, papierbasierten Alternativen auftreten kann, entfällt.“<sup>73</sup>

Diese Möglichkeit der Geldüberweisung in Syrien ist jedoch nach wie vor auf bestimmte Gebiete im Nordwesten beschränkt, die sich außerhalb der Kontrolle der syrischen Regierung befinden.

---

66 - Eine NRO die zu Medienthemen arbeiten; Siehe deren Webseite: <https://asmlsyria.com>

67 - Eine NGO, die zu Frauenrechten arbeitet. Siehe deren Webseite <https://women-now.org/our-history/>

68 - Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB>

69 - Syrian Development and Relief Collective (CODSSY), (2019), „Jusqu'à quand sera-t-il défendu d'aider les civils Syriens?“, pdf.

70 - Mohammad al-jsem und Omar al-Obaid (2019), „The Hawala Market in Syria Mechanisms and Impacts on the Economy“, in Salam Said (Hrsg.), *Local Economies in Syria Divisions and Dependencies*, (Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutschland, Berlin), <https://bit.ly/2X77qGJ>

71 - Weitere Einzelheiten hier: <https://www.amanacard.com/what-we-do>

72 - Mark Ludlow (2020), „How to get money into a war zone“, <https://bit.ly/2LAaR1G>

73 - Mark Ludlow (2020), „How to get money into a war zone“, <https://bit.ly/2LAaR1G>

---

## Welche Zukunft haben NROs in Syrien?

Je nach den drei geografischen Gebieten Libanon, kurdischer Irak und Türkei funktionieren die Zahlungswege nach/innerhalb Syrien unterschiedlich (Hawala, Banken, Geldtransferunternehmen oder die Türkische Post (bekannt als Posta ve Telgraf Teşkilatı oder der Abkürzung PTT)).<sup>74</sup>

Für die humanitäre Hilfe in Syrien werden seit Ausbruch des Konflikts in der Regel drei Modalitäten verwendet (reguläres Programm, cross-line, grenzüberschreitend). Seit 2012 sind die meisten NGOs „grenzüberschreitend“ in von der Opposition kontrollierten Gebieten tätig und leisten über die Türkei, den Irak, Jordanien und den Libanon humanitäre Hilfe. Im Laufe des vergangenen Jahres blieb die grenzüberschreitende Hilfe der Schlüssel zur Deckung des Bedarfs in Syriens nichtstaatlich kontrolliertem Nordwesten, und im Nordosten dominiert eine Mischung aus grenzüberschreitenden und sog. Crossline-Modalitäten. Die von der Regierung kontrollierten Gebiete werden derzeit durch grenzüberschreitende und Crossline-Hilfe und Programme von Damaskus aus bedient.<sup>75</sup>

Der UN-Sicherheitsrat hat in den letzten Jahren versucht, Maßnahmen zu ergreifen, um die Versorgung mit humanitärer Hilfe in den von der syrischen Regierung nicht kontrollierten Gebieten zu gewährleisten. Mehrere Resolutionen des Sicherheitsrates genehmigen grenzüberschreitende und Crossline-Tätigkeiten mit oder ohne Genehmigung der syrischen Regierung (UNSCR 2191 (Dezember 2014); UNSCR 2139 (Februar 2014) und UNSCR 2165 (Juli 2014)). Die letztgenannte Resolution wird jedes Jahr um ein Jahr verlängert. Im Januar 2020 beschloss der UN-Sicherheitsrat jedoch, dass grenzüberschreitende Hilfslieferungen weiterhin nur über die Grenzübergänge Bab al-Salam und Bab al-Hawa in der Türkei (mit Ausnahme von Al Yarubiyah und Al-Ramtha an Syriens Grenzen zum Irak und zu Jordanien, über die seit 2014 Lieferungen abgewickelt werden) und nur für einen Zeitraum von sechs Monaten statt für ein Jahr erfolgen werden.<sup>76</sup> Der Verbündete der syrischen Regierung, Moskau, bestand darauf, alle humanitären Tätigkeiten mit Damaskus zu koordinieren, zumal in einigen dieser Grenzgebiete die Autorität der syrischen Regierung offiziell teilweise oder vollständig zurückgegeben wurde.

---

74 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 29. Mai 2020.

75 - ebd.

76 - Vereinte Nationen (2020), „Avoiding Midnight Deadline, Security Council Extends Authorization of Cross-Border Aid Delivery to Syria, Adopting Resolution 2504 (2020) by Recorded Vote“, <https://bit.ly/361oSz0>

## Geschichte der Grenzüberschreitenden Hilfe Syriens

Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete 2014 - einstimmig unter seinen 15 Mitgliedern - die Resolution 2165, die nach Benachrichtigung der syrischen Regierung die Lieferung humanitärer Hilfe an die Zivilbevölkerung außerhalb der von der Regierung kontrollierten Gebiete über vier Grenzübergänge in Süd-, Ost- und Nordsyrien erlaubt. Dies ermöglichte es den humanitären Partnern, insbesondere syrischen Organisationen, die humanitäre Hilfe über Grenz- und Konfliktlinien hinweg auszuweiten und zu unterstützen. Der grenzüberschreitende Humanitäre Fonds für Syrien (Syria Cross-border Humanitarian Fund, SCHF) ist ein von mehreren Gebern finanzierter, länderbezogener Pool-Fonds (Country Based Pooled Fund, CBPF), der 2014 im Anschluss an die UN-Sicherheitsresolutions 2139 und 2165 eingerichtet wurde.<sup>77</sup> Zu den förderungsberechtigten Empfängern des Syria Cross-border Humanitarian Fund (SCHF) gehören syrische und internationale NROs, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie UN-Organisationen. Die Architektur des Systems der humanitären Hilfe war ursprünglich der „Ganz Syrien“-Ansatz, der ergänzende „Hubs“ in Amman, Gaziantep, Erbil, Beirut und Damaskus umfasste. Die Koordination zwischen den Hubs stellte jedoch eine Herausforderung dar.<sup>78</sup> Die grenzüberschreitende Resolution 2449 ist ein wesentlicher rechtlicher Rahmen für diesen regionalen Ansatz. Die regionale Koordination ist bisher in der jordanischen Hauptstadt Amman angesiedelt, doch seit die syrische Regierung im Sommer 2018 ihr südliches Grenzgebiet zu Jordanien zurückerobert hat, nimmt die Rolle Ammans als grenzüberschreitender Hub kontinuierlich ab. Die Aktionen von Damaskus aus haben zugenommen, da die Regierung neue Gebiete zurückerobert hat, obwohl der Zugang von Damaskus aus zu anderen Teilen des Landes weiterhin eingeschränkt ist. Beirut ist aufgrund der bedeutenden Geberpräsenz ein informeller Hub für die Logistik und Koordination der UN. Die Geberkoordinierung ist jedoch eine Herausforderung, da sie sich auf vier Länder erstreckt und die Gefahr besteht, dass sie zu weit verstreut ist.<sup>79</sup>

Gleichzeitig wurden die Gebiete außerhalb der Kontrolle der syrischen Regierung in den letzten Jahren erheblich weniger, insbesondere nach den aufeinanderfolgenden militärischen Eroberungen von Ost-Ghouta und der Provinz Daraa durch regierungsnahen Kräften im April bzw. Juli 2018. Von einer Gesamtbevölkerung, die im Februar 2020 auf etwa 21 Millionen geschätzt wurde, lebten etwas mehr als 15 Millionen in den vom Regime kontrollierten Gebieten.<sup>80</sup>

Darüber hinaus sind die Arbeitsbedingungen in Idlib zunehmend schwieriger geworden, seit die salafistische Dschihad-Koalition Hayat Tahrir el-Sham nach der Eliminierung aller anderen oppositionellen Streitkräfte in der Region im Januar 2019 die Kontrolle über weite Teile der Region übernommen hat, während der von den Syrischen Demokratischen Kräften dominierte Nordosten weiterhin unter der ständigen Bedrohung durch eine türkische Invasion und Übergriffsmaßnahmen der syrischen Regierung steht.

77 - OCHA (2020), „Syria Cross-border Humanitarian Fund“, <https://bit.ly/3dN76SF>

78 - SIDA (2019), „Syria regional crisis Humanitarian Crisis Analysis 2019“, <https://bit.ly/36eiff>

79 - OCHA (2020), „Syria Cross-border Humanitarian Fund“, <https://bit.ly/3dN76SF>

80 - Weltbank, „The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis“, 24. Februar 2020, <https://bit.ly/2TO2BJP>

Diese Situation schuf eine neue Dynamik unter den humanitären Organisationen und NROs, was dazu führte, dass immer mehr von ihnen versuchten, sich in Damaskus registrieren zu lassen und innerhalb der Grenzen der von der Regierung Syriens kontrollierten Gebiete zu arbeiten. Darüber hinaus zwingt die syrische Regierung den überwiegenden Teil der humanitären Hilfe über den Syrischen Arabischen Roten Halbmond (SARC) und in geringerem Umfang über den Syria Trust for Development zu leisten; beide stehen unter der Kontrolle der Regierung, ebenso wie andere Netzwerke von NROs, die hauptsächlich auf dem Glauben basieren oder von Geschäftsleuten geleitet werden, die der syrischen Regierung nahe stehen, und die als den Behörden nahe stehend betrachtet werden oder diese nicht in Frage stellen. Damaskus lehnte es im Allgemeinen ab, Hilfsorganisationen und -Agenturen zu autorisieren, die planen, von Damaskus aus in nicht von der Regierung kontrollierte Gebiete zu reisen.<sup>81</sup>

Die UN-Agenturen ihrerseits arbeiten überwiegend unter strenger Kontrolle der syrischen Regierung von ihrem Hauptquartier in Damaskus aus (darunter das Welternährungsprogramm (WFP), der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) und das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNRWA) sowie rund ein Dutzend INROs).<sup>82</sup> Etwa 60 Prozent aller UN-Hilfsaktionen in Syrien werden über die SARC abgewickelt, während das UNHCR-Büro in Syrien während des Krieges mit dem Syria Trust for Development zusammengearbeitet hat. Zwischen 2012 und 2016 zahlte das UNHCR über den Syria Trust for Development 7,7 Millionen Dollar aus, und das OCHA stellte ihm 2016 über 751.000 Dollar zur Verfügung.<sup>83</sup> Gleichzeitig haben die syrischen Behörden Berichten zufolge medizinische Hilfsgüter aus den Lastwagen der UN beschlagnahmt, die von Damaskus aus in oppositionelles Gebiet fahren, da sie angeblich zur Behandlung von Kämpfern verwendet werden könnten.<sup>84</sup>

Damaskus hat auch während der COVID-19-Pandemie nicht gezögert, internationale und lokale Hilfsorganisationen daran zu hindern und/oder einzuschränken, Lieferungen in nicht von der Regierung kontrollierte Teile des Landes zu überstellen (Human Rights Watch 2020). Diese Situation wurde auch dadurch verschärft, dass internationale humanitäre Organisationen wie die WHO sich mit dem syrischen Gesundheitsministerium und angeschlossenen Institutionen als Hauptpartner bei der Bewältigung der COVID-19-Herausforderung koordinieren und gleichzeitig versuchen, sich nicht mit anderen Akteuren in Regionen außerhalb der Kontrolle der Regierung auseinanderzusetzen.

Diese verschiedenen Herausforderungen werfen die Frage auf, wie sich diese Einschränkungen auf humanitäre Organisationen und NGOs bei ihrer täglichen Arbeit und ihren Tätigkeiten in Syrien auswirken und ob sie eine ernsthafte und systemische Herausforderung für die weitere Bereitstellung lebenswichtiger humanitärer und Entwicklungshilfe für die syrische Bevölkerung innerhalb und außerhalb des Landes darstellen. Noch 2018 wurden, wie oben erwähnt, Zuschüsse in Höhe von 853 Millionen US-Dollar, insgesamt rund 16% der Gesamtbeiträge, über NROs geleitet.

---

81 - Human Rights Watch (2020), „Syria: Aid Restrictions Hinder Covid-19 Response“, <https://bit.ly/2WAq4Xd>

82 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3JI>

83 - Haid Haid (2019), „Principled Aid in Syria: A Framework for International Agencies“, *Chatham House*, <https://bit.ly/2V6Dnwh>, S.6

84 - Colum Lynch (2020), „Bowling to Russia, U.N. Halts Funding for Pandemic Relief in Northeastern Syria“, *Foreign Policy*, <https://bit.ly/2WYDuLw>

---

## Der Finanzkreislauf und Herausforderungender humanitären Hilfe für Syrien

NGOs, die zu Syrien arbeiten und/oder im Land tätig sind, sehen sich seit 2014 mit wachsenden Hindernissen im Umgang mit Banken und Finanzinstitutionen auf verschiedenen Ebenen konfrontiert. Über diesen Trend wurde bereits in verschiedenen Studien berichtet.<sup>85</sup>

Je nach Land und Art der Organisationen gab es Unterschiede bei den Finanztransaktionen und Vorschriften. Der Bericht folgt den verschiedenen Phasen des Kreislaufs, von der Eröffnung des Bankkontos über die Überweisungsvorgänge bis hin zu den Folgen dieser Probleme. In der Studie werden auch die außerhalb Syriens ansässigen Organisationen von den in Syrien ansässigen Organisationen unterschieden. In den folgenden Abschnitten werden unsere eigenen Untersuchungsergebnisse zusammen mit denen aus anderen Studien vorgestellt.

### 1

#### Herausfordernde rechtliche und finanzielle Vorschriften

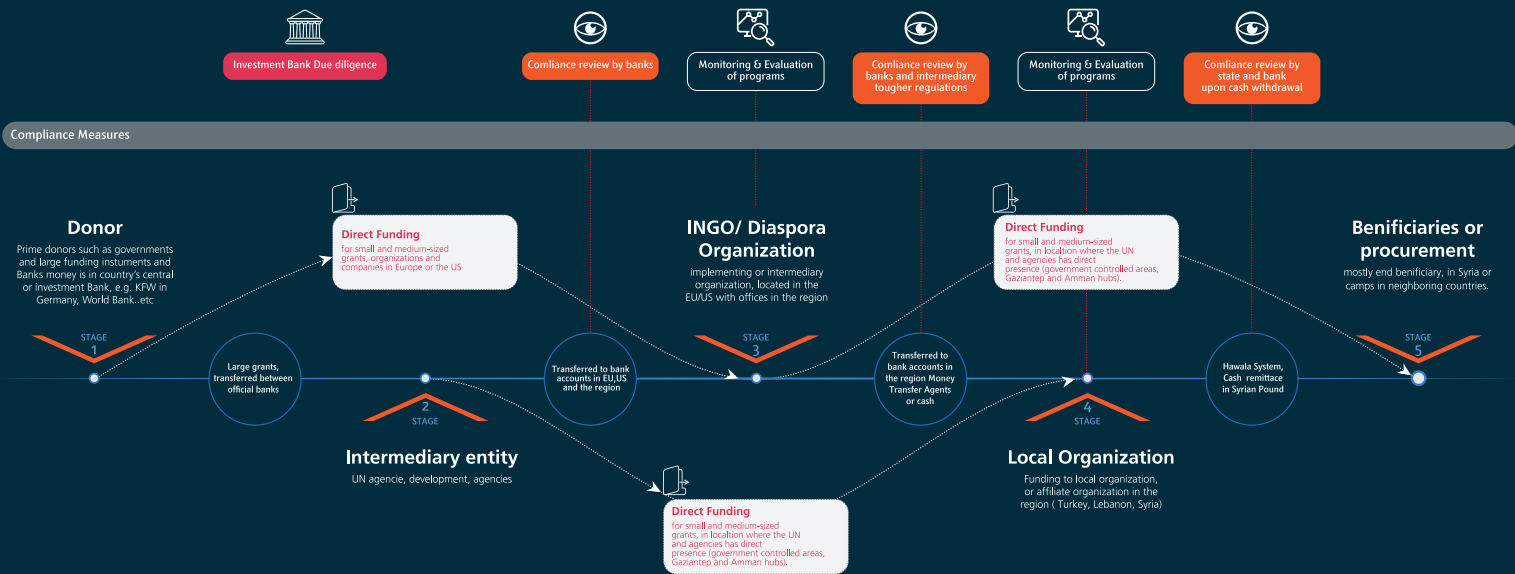
Für eine Reihe von NROs, die an Aktivitäten beteiligt sind, die Syrien betreffen, beginnen die Probleme und Herausforderungen mit dem Versuch, ein Bankkonto in ihrem Land zu eröffnen und/oder mit der Notwendigkeit, sich bestimmten Compliance-Anforderungen zu unterwerfen. Einem Interview für diese Studie zufolge wurde die Eröffnung eines Bankkontos in Schweden für eine NRO, die sich in der Türkei um syrische Flüchtlinge kümmert, im März 2020 allein deshalb abgelehnt, weil Syrien erwähnt wurde;<sup>86</sup> etwas, worüber anderswo im Zusammenhang mit anderen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und den USA, sowie im Zusammenhang mit anderen „Hochrisiko“-Gebieten, die mit komplexen Sanktionen und umfassenderen Vorschriften konfrontiert sind, darunter Iran, Venezuela und Nordkorea (DVRK), viel berichtet wurde.<sup>87</sup> Einige NROs sahen ihre Forderung nach der Eröffnung eines Bankkontos aus diesen Gründen abgelehnt.

---

85 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3Jl>; Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>; Tom Keatinge und Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department and International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>

86 - Interview mit einer syrischen NRO mit Sitz in Deutschland, April 2020

87 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 14. Mai 2020.



## Frankreich

Viele syrische NROs sahen sich in Frankreich mit verschiedenen Arten von Schwierigkeiten konfrontiert, ein Bankkonto zu eröffnen oder Überweisungen durchzuführen. Im Fall des syrischen Netzwerks für Menschenrechte (SNHR) weigerte sich die Bank beispielsweise, ein Konto zu eröffnen, weil die Mitglieder des Vorstands Syrer waren.<sup>88</sup> Women Now for Development sah sich mit zahlreichen Schwierigkeiten bei dem Versuch konfrontiert, ein neues Bankkonto zu eröffnen, nachdem zwei frühere Konten geschlossen worden waren. Das erste Konto bei La Banque Postale wurde geschlossen, weil die Institution behauptete, die NRO könne „keine stichhaltigen Rechtfertigungen für die Überweisungen und Zahlungen, die von diesem Konto aus vorgenommen wurden, liefern“, während die zweite, die Société Général, das Konto der NRO auf der Grundlage ihrer eigenen „Bankenrichtlinie und der Tatsache, dass sie keine Dienstleistungen für NGOs erbrachte“, schloss.<sup>89</sup>

In unserer Umfrage und der von CODSSY durchgeführten Umfrage sahen mindestens zwölf NROs (sechs in unserer Untersuchung) ihre Bankkonten ohne Begründung geschlossen. Im CODSSY-Bericht heißt es dazu: „In Frankreich ist es seit 2014 für NROs jeder Größe unerträglich schwierig geworden, Gelder zur Unterstützung der syrischen Zivilbevölkerung zu verwalten“.<sup>90</sup> Die Verfasser des Berichts führten dies auf den politischen Kontext der Bemühungen gegen den Terrorismus zurück, deren Auswirkungen sich auch auf den Finanzbereich auswirkten. Die französischen Behörden forderten ab 2015 eine schärfere Durchsetzung des „Vorsorgeprinzips“ durch die Finanzinstitutionen.<sup>91</sup> Die französische Behörde für Banken und Versicherungen führte fortan zusätzliche Prüfungen durch und sanktioniert Finanzinstitute, wenn diese sich nicht den Überwachungsanforderungen unterwerfen. Zwischen 2015 und 2016 inspizierte die französische Aufsichts- und Entscheidungsbehörde 52 Banken und Versicherungsunternehmen, was zur Sanktionierung von elf Banken in Höhe von insgesamt 6,47 Millionen Euro führte.<sup>92</sup>

## Vereinigtes Königreich

Eine gewisse Anzahl syrischer NROs im Vereinigten Königreich sahen sich seit 2011 bei der Einrichtung und Führung von Bankkonten mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, und einige von ihnen haben es nicht einmal geschafft, ein Konto zu eröffnen.<sup>93</sup> Rethink Rebuild Society (RR), eine Gemeindeorganisation, die sich für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Syrer in der Stadt Manchester einsetzt, erklärte 2015, dass sie eine „systemische Politik“ der Banken aufgedeckt habe, die die Vorschriften zur Einhaltung von Sanktionen oder die Unsicherheit in Syrien als Rechtfertigung für die Ablehnung von Dienstleistungen für syrische Wohltätigkeitsorganisationen benutzte.<sup>94</sup>

---

88 - Interview mit einem Mitglied des Syrian Network for Human Rights (SNHR) per E-Mail, Februar 2020

89 - Interview mit einem Mitglied der Organisation Women Now for Development, Februar 2020

90 - Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB> S.4

91 - ebd., S.4

92 - ebd., S.5

93 - Interview mit einem Mitglied einer britischen NRO, Januar 2020

94 - Jessica Purkiss (2015), „The British charities struggling against a tide of suspicion“, *Middle East Monitor*, <https://bit.ly/2ZFpvgD>



Bei der humanitären NRO Hand in Hand for Syria zum Beispiel wurde das Bankkonto der HSBC drei Monate nach der ersten Eröffnung im Mai 2011 geschlossen.<sup>95</sup> Die Mitarbeiter der Bank rechtfertigten die Schließung damit, dass sie mit nichts zu tun haben wollten, was mit Syrien zu tun habe. Daraufhin konnte die NRO ihr Konto an die britische Bank Natwest, eine Filiale der Royal Bank of Scotland (RBS) Group, überweisen, allerdings mit eingeschränkten Dienstleistungen. Die NRO verfügte beispielsweise nur über ein Online-Konto und durfte nur britische Pfund Sterling und keine anderen Währungen verwenden. Alle Überweisungen mussten persönlich in der Zentrale der Bank, die das Konto unterhielt, bestätigt werden.<sup>96</sup> Andere NROs mussten mit ansehen, wie ihre Konten von der HSBC geschlossen wurden, angeblich wegen ihrer Aktivitäten in Syrien und wegen Bedenken hinsichtlich der Anti-Terror-Gesetze.<sup>97</sup>

In einem anderen Fall wurde eine NRO mit Sitz im Vereinigten Königreich von einer Bank darüber informiert, dass es, da Syrien ein Konfliktgebiet ist, in dem zahlreiche nichtstaatliche bewaffnete Gruppen aktiv sind, „unmöglich zu garantieren sei, dass die für geplante Projekte benötigten Mittel nicht umgeleitet würden und daher Überweisungen nach Syrien über der Risikoschwelle der Bank lägen und nicht bearbeitet würden“.<sup>98</sup> In ähnlicher Weise verbrachte eine hochkarätige Nichtregierungsorganisation fast ein Jahr damit, Fragen im Zusammenhang mit einem Antrag auf Eröffnung eines Basiseinzahlungskontos (d.h. eines Kontos, das nicht zur Überweisung von Geldern verwendet wird) zu beantworten, blieb aber bei ihren Versuchen erfolglos.<sup>99</sup>

## Deutschland

In Deutschland wurden mehrere Konten syrischer Organisationen oder Einrichtungen, die sich mit Angelegenheiten im Zusammenhang mit Syrien befassen, von privaten Geschäftsbanken geschlossen. Dazu gehörten auch Organisationen, die keine Vorgeschichte von Überweisungen nach Syrien oder in die Nachbarländer hatten, sondern nur innerhalb Deutschlands und mit anderen europäischen Staaten.<sup>100</sup> Während in einigen Fällen keine Rechtfertigungen von den Banken vorgelegt wurden, erklärten andere deutlich, dass es zu riskant sei, sich mit denjenigen zu befassen, die mit Syrien in Verbindung stehen. Die privaten internationalen Banken Deutschlands, wie die Deutsche Bank und die Commerzbank, waren darauf bedacht, sowohl inländische als auch ausländische Geldwäsche-Gesetze einzuhalten, und sind nach wie vor weitaus zurückhaltender bei der Eröffnung von Konten mit Verbindungen zu einem von den USA sanktionierten Land.<sup>101</sup> Dies veranlasste die meisten NROs des Landes, ein Konto bei lokalen Genossenschaftsbanken einzurichten, wo sie schließlich, wenn auch mit erheblichem Papieraufwand, Konten einrichten konnten.<sup>102</sup>

---

95 - Interview mit Fadi al-Dairi, Mitbegründer und Direktor der NRO „Hand in Hand for Syria“, April 2020

96 - ebd.

97 - Tom Esslemont (2016), „Exclusive-Syrians suffer as anti-terror laws squeeze charities – survey“ , *Reuters*, <https://reut.rs/2WxQp8e>

98 - Tom Keatinge und Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department and International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>, S.3

99 - ebd., S.13

100 - Interview mit einem Mitglied des Verbands Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (VDSH), April 2020; Interview mit einer syrischen NRO in Deutschland, April 2020

101 - Interview mit einem Mitglied des Verbands Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (VDSH), April 2020; Interview mit einer syrischen NRO in Deutschland, April 2020

102 - Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Home, 1. Mai 2020, <https://bit.ly/3fTbrpf>

## Lebanon

Im Libanon sahen sich die syrischen NROs mit vielen rechtlichen Herausforderungen konfrontiert, was ihre Schwierigkeiten, sich im Umfeld der Compliance zurechtzufinden, noch verschärft hat. Erstens muss jede lokale oder internationale Organisation der Zivilgesellschaft auf libanesischem Territorium zu mindestens 90% aus libanesischen Mitarbeitern und zu höchstens 10% aus Ausländern, einschließlich Syrern, bestehen. Darüber hinaus ist die Beschäftigung von Syrern eingeschränkt, da ihnen keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, es sei denn, sie haben einen libanesischen Sponsor. Diese Situation hat diese Organisationen daran gehindert, sich legal als NROs im Land registrieren zu lassen, und hat sie in einem informellen Status gehalten.<sup>103</sup> Einige haben sich stattdessen dafür entschieden, sich als Wirtschaftseinheiten oder unter anderen rechtlichen Kategorien registrieren zu lassen, was Auswirkungen auf ihren steuerlichen Status oder ihre Fähigkeit, ausländische Spenden zu erhalten, hatte. Ein offizieller EU-Befragter beschrieb zum Beispiel, wie eine im Libanon ansässige syrische humanitäre Organisation nicht in der Lage war, eine EU-Spende in Höhe von 600.000 Euro zu erhalten, weil sie nicht als NRO (sondern als Wirtschaftseinheit) registriert war. Die libanesischen Behörden intervenierten, um den Abschluss des Abkommens zwischen der betreffenden Organisation und der EU zu verhindern. Darüber hinaus behinderten die libanesischen Behörden in zunehmendem Maße die von Syrien ausgehenden humanitären Aktivitäten, die außerhalb des Landes angesiedelt waren, und stellten diese manchmal sogar ein, häufig aus den genannten Sicherheitsbedenken heraus (siehe unten). Nachdem mehr als acht Monate lang versucht worden war, mit dieser NRO alternative Lösungen zu finden, wurde der Vertrag schließlich von der EU zugunsten einer anderen Organisation aufgegeben.<sup>104</sup>

Wenn die NROs diesen rechtlichen Fragen standhalten konnten, stießen sie dennoch auf weitere Einschränkungen. Die meisten Wohltätigkeitsorganisationen, die syrischen Flüchtlingen innerhalb des Landes Hilfe leisten, durften ein Bankkonto einrichten, unter der Bedingung, dass ihre Überweisungen und Zahlungen in der Landeswährung, dem libanesischen Pfund, und nicht in US-Dollar oder einer anderen Fremdwährung erfolgten. Im Jahr 2016 wurde die Situation für syrische NROs zunehmend schwieriger, da die libanesischen Behörden hart gegen sie und ihre Aktivitäten vorgingen und unter anderem Bankkonten auflösten. Ganz allgemein wurde alles, was mit Syrien und den Syrern zu tun hat, von den libanesischen Behörden zunehmend als Sicherheitsbedrohung wahrgenommen, insbesondere im Zeitraum 2014-2015. Die libanesische Regierung hat extrem strenge Visabeschränkungen für syrische Flüchtlinge eingeführt und das UNHCR angewiesen, 2015 die zusätzliche Registrierung syrischer Flüchtlinge auszusetzen. Im Jahr 2018 begann der Libanon mit der Organisation der Rückkehr syrischer Flüchtlinge trotz der vielen Risiken, denen sie bei der Rückkehr nach Syrien ausgesetzt sind. Auf der Grundlage eines Ausweisungsbeschlusses für alle Syrer, die nach dem 24. April 2019 informell in den Libanon eingereist sind, hat die General Security Organization (GSO) des Landes Hunderte von Syrern abgeschoben, ohne sie an einen Richter zu verweisen. Insgesamt hat sowohl der offizielle als auch der informelle Druck, Syrer aus dem Land zu vertreiben, zugenommen.<sup>105</sup>

---

103 - Linda Mattes (2018), „Syrian Civil Society Organisations in Lebanon: Assessment and Analysis of Existing Organisations and the Conditions under which they Operate“, (Opuscula, 115). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://bit.ly/2WY9aAx>

104 - Interview mit Mitgliedern einer EU-Delegation nach Syrien – Development Cooperation Section mit Sitz in Beirut, April 2020.

105 - Sahar Atrache, (2020), „Lebanon at a Crossroads: Growing Uncertainty for Syrian Refugees“, *Refugees International*, <https://bit.ly/2X04rja>

## Türkei

Während die türkische Regierung, deren autoritäre Politik seit dem Putschversuch eines Teils der Armee im Juli 2016 zugenommen hat, nach dem Beginn des syrischen Aufstands Mitte März 2011 einer großen Zahl von NROs und INROs erlaubte, Büros in der Türkei zu errichten, hat die türkische Regierung laut Interviews zunehmend hinderliche und repressive Maßnahmen gegen syrische INROs und NROs im Land ergriffen. Dies gilt insbesondere für Organisationen, die im Nordosten Syriens tätig sind und von der Autonomen Verwaltung Nord- und Ostsyriens kontrolliert werden. Ab 2017 untersagten sie die Tätigkeit derjenigen, die in dieser nicht von der Regierung kontrollierten Region tätig sind, indem sie INROs und ihre ausländischen und syrischen Mitarbeiter mit Schließungen und Verhaftungen mit Sitz in der Türkei ins Visier nahmen. Zwei in der Türkei ansässige Büros von NROs mit Sitz in den USA, Mercy Corps und International Medical Corps (IMC), wurden im März bzw. im April 2017 geschlossen, wobei vier ausländische Mitarbeiter aus der Türkei ausgewiesen und elf Syrer inhaftiert wurden.<sup>106</sup>

Türkische Banken, die die Einrichtung syrischer NRO-Konten erlaubten, wurden auf die öffentlichen Finanzinstitutionen Türkische Post (bekannt als Posta ve Telgraf Teşkilatı oder ihre Abkürzung PTT) sowie die IS-Bank und die Ziraat-Bank erheblich auf eine begrenzte Anzahl reduziert, wobei staatliche Auflagen, auch aus fiskalischen Gründen, befolgt wurden. Neben dieser Situation haben alle türkischen Banken seit 2011 generell ihre Compliance-Anforderungen gegenüber syrischen NROs erhöht. Dies hing auch damit zusammen, dass die Türkei 2013 ein Gesetz verabschiedete, das den Bestimmungen des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus entspricht, was zu strengeren Kontrollen durch den türkischen Ausschuss zur Untersuchung von Finanzdelikten (bekannt als MASAK) führte. Öffentliche Banken, die im Handel mit Syrien aktiv waren, begannen ebenfalls, MASAK über alle ihre Transaktionen zu informieren. Die Prüfung von Banktransaktionen in Grenzregionen hat somit seit 2014 zugenommen, da Europa und die USA die Türkei unter Druck setzen, die Kontrolle auszuweiten und die Aktivitäten bewaffneter und extremistischer Gruppen, die in Syrien kämpfen, einzustellen.<sup>107</sup> Verschiedene Arten von Bedingungen wurden allmählich zu wesentlichen Voraussetzungen für alle Organisationen und alle, die die Eröffnung eines Bankkontos beantragen, insbesondere in Bezug auf die Strukturen ihrer Organisationen, die Namen und Nationalitäten der Vorstandsmitglieder, die Verträge und Ausweise der Mitarbeiter und die Rechtfertigung aller Ausgaben. Wenn einige dieser Voraussetzungen nicht erfüllt waren, konnte die betreffende Organisation bei der Eröffnung eines Bankkontos eine Schließung oder Ablehnung erleiden. Wie ein Befragter erklärte, „wurden den NROs mehr Beschränkungen und Bedingungen auferlegt, um ein neues Bankkonto für die Organisationen zu eröffnen“, und „mit hoher Wahrscheinlichkeit würde der Antrag selbst abgelehnt werden“<sup>108</sup>.

Die Prüfung der syrischen NROs durch die türkische Regierung spielt weiterhin eine wichtige Rolle, insbesondere ab 2018. Solche NROs wurden mit Geldstrafen belegt, wenn sie nicht in der Lage waren, bestimmte Arten von Informationen zu liefern, darunter finanzielle Einzelheiten über alle Transaktionen, die über die PTT und zuvor über die Hawala-Büros abgewickelt wurden, sowie die Gründe für diese Über-

---

106 - Scott Peterson (2017), „What Turkey's crackdown on NGOs means for Syrian war relief“, *Christian Science Monitor*, <https://bit.ly/3fRZK26>

107 - Fehim Tastekin (2019), „Islamic State's money transfer network busted in Turkey“, *The Monitor*, <https://bit.ly/2AAAtGQt>

108 - Interview mit einem Mitglied der Organisation Women Now for Development, Februar 2020

weisungen. Es wurden auch Einzelheiten über alle Gehaltsausgaben von Arbeitern ohne Genehmigung verlangt.<sup>109</sup>

Zu den zusätzlichen Komplikationen zählten auch Verzögerungen bei der Entgegennahme von Spenden, steigende Bankgebühren und zunehmende Komplikationen bei Überweisungen oder Zahlungen in Fremdwährungen (USD oder Euro), für die von den türkischen Behörden zunehmend Beschränkungen auferlegt wurden.<sup>110</sup>

## 2

### Sammlung von Geldern auf Crowdfunding-Plattformen

Obwohl nicht alle Organisationen Internet-Plattformen nutzten, um Gelder zu sammeln, stießen mehrere Organisationen jedoch aufgrund der Notwendigkeit, detaillierte Informationen bereitzustellen, auf eine Reihe von Problemen mit diesen Instrumenten und wurden manchmal daran gehindert, Gelder zu sammeln.

Die NRO Women Now For Development berichtete über mehrere Probleme mit der Plattform PayPal, die einige Aktivitäten einschränkten und verzögerten, obwohl sie behaupteten, die Website mit allen erforderlichen Informationen und Dokumenten versehen zu haben. In ähnlicher Weise war eine im Libanon ansässige Organisation, die früher über die „Launch good website“ Gelder sammelte, gezwungen, ihre Tätigkeit einzustellen, als die Plattform keine weiteren Gelder mehr in den Libanon überwies.

Eine Reihe französischer NGOs sahen sich ebenfalls mit einer systematischen Blockierung von Spenden auf diesen verschiedenen Plattformen konfrontiert, unter anderem auf Paypal, HelloAsso (Lemonway), Gocardless und summa summarum. Einige Spenden wurden zwar allgemein validiert, nachdem sie erhebliche Mengen an Informationen geliefert hatten, doch eine große Zahl wurde abgelehnt, was Berichten zufolge zum Verlust von Tausenden von Euro durch diese Organisationen führte, was für kleine Organisationen einen beträchtlichen Betrag darstellt. Als Grund für die Schließung des Kontos aller in Syrien tätigen NROs nannte HelloAsso den „Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismus“ und die Weigerung, das Risiko einzugehen, für betrügerische Transaktionen verantwortlich zu sein, weshalb sie es ablehnten, mit irgendeiner mit Syrien verbundenen Struktur zusammenzuarbeiten.<sup>111</sup> Ungefähr 20 französisch-syrische NROs wurden im Jahr 2017 innerhalb weniger Monate daran gehindert, die Dienste von HelloAsso in Anspruch zu nehmen.<sup>112</sup>

---

109 - Interview mit einem Mitarbeiter einer syrischen NRO mit Sitz im kurdischen Irak, April 2020

110 - Interview mit einer syrischen NRO mit Sitz in Deutschland, April 2020; Interview mit einem Mitglied der Organisation Syrian Association for Relief and Development (SARD), März 2020.

111 - Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB>

112 - Diese Aktionen fanden statt, nachdem HelloAsso und Lemon Way Mitte 2017 die Zusammenarbeit begannen und nachdem 10.000 Kunden von HelloAsso auf die Plattform von Lemon Way übertragen wurden. Letztere musste alle ihre neuen Kunden authentifizieren, und viele Organisationen, die in „Hochrisiko“-Ländern wie Syrien tätig sind, wurden auf eine schwarze Liste gesetzt. (Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB> S.11)

In ähnlicher Weise wurde einer in Großbritannien ansässigen und von Freiwilligen geleiteten Wohltätigkeitsorganisation, Muslims in Need, der Zugang zu Tausenden von Dollar verwehrt, die über die amerikanische Spendenplattform Stripe gesammelt worden waren, nachdem sie von dem Unternehmen beschuldigt worden war, Geld direkt nach Syrien zu schicken und gegen die Regeln des US-Finanzministeriums zu verstoßen. Obwohl die Wohltätigkeitsorganisation auf die Anfragen von Stripe reagierte und dem US-Unternehmen mitteilte, dass sie, wie viele andere NROs auch, über eine in der Türkei ansässige Partner-Wohltätigkeitsorganisation Hilfe an Syrien schickte, fror Stripe die Spenden der Wohltätigkeitsorganisation ein, wobei die Hälfte der Beiträge an die Spender zurückerstattet und die restlichen 64.641 Dollar eingefroren wurden.<sup>113</sup>

Andere Fälle traten in den USA und Kanada mit Spendensammelplattformen wie Venmo und PayPal auf, wo eine Spende blockiert oder storniert wurde, weil Syrien<sup>114</sup> in den Transaktionen erwähnt wurde. Die Erklärungen der Spender als Reaktion auf die Aufklärungsforderungen der Unternehmen reichten oft nicht aus, um sie zu beruhigen und die Überweisung abzuschließen.<sup>115</sup>

## 3 Überweisungen, zwischen Verzögerungen und Blockierungen

Beinahe sämtliche NROs stießen bei ihren regionalen und internationalen Überweisungen auf Probleme, von Verzögerungen bis hin zur Ablehnung, durch die ausstellende Bank und/oder die Korrespondenzbank, während andere eine Vielzahl von Begründungen liefern mussten, um die Überweisung erfolgreich durchführen zu können.

CODSSY und die Union of Medical Care and Relief Organizations (UOSSM) schätzten, dass etwa ein Drittel aller ihrer Finanzoperationen mit Verzögerungen und Ablehnungen konfrontiert waren. Ein Mitglied der UOSSM erklärte, dass die Ablehnungen auf das Fehlen oder die Nichtannahme der von der NRO übermittelten Begründungen zurückzuführen seien, während die Verzögerungen von den Banken mit der Notwendigkeit begründet wurden, die Begründungen im Detail zu analysieren und zu untersuchen.<sup>116</sup>

Bei allen Transaktionen schien das Wort „Syrien“ im Namen der NRO oder bei der Beschreibung des Überweisungszwecks der Hauptgrund für die schwerwiegenden Verzögerungen bei der Überweisung der Gelder oder einfach für ihre letztendliche Stornierung zu sein. Dies veranlasste einige NROs, ihre Namen zu ändern, indem sie den Begriff „Syrien“ auswechselten, um ihre Überweisungen zu erleichtern, oder in ähnlicher Weise versuchten, den Begriff „Syrien“ in den Überweisungen nicht zu erwähnen. Die Rücknahme jeglicher Erwähnung Syriens im Namen von NROs bedeutete jedoch nicht das Ende der Komplikationen und Einschränkungen.

---

113 - Areeb Ullah (2018), „Muslim charity denied funds following claims it sent money to Syria“, *Middle East Eye*, <https://bit.ly/2ApDE6S>

114 - Zahlungen von Spenden mit dem Zweck „Spende syrische Flüchtlinge“ oder „Medizinische Güter Syrien“ wurden gestoppt und später von PayPal storniert. REF?

115 - Katie Notoupoulous (2016), „Why Venmo And PayPal Are Blocking Donations To Syrian Refugees“, *Buzzfeed News*, <https://bit.ly/2WzNxaP>

116 - Interview mit einem Mitglied der UOSSM, März 2020; mit einem Mitglied der CODSSY, März 2020

# 4

## Regionale (europäische) und internationale Überweisungen

Viele NROs sahen sich mit Problemen wie der Aussetzung und Stornierung von Überweisungen konfrontiert, und zwar innerhalb Europas oder international.

In einigen Fällen handelte es sich dabei auch um eine einfache Transaktion auf nationaler Ebene. Französische Banken blockierten zum Beispiel Spenden an NROs, ohne jegliche Rechtfertigung. Dies geschah bei der Syria Charity, da zwei Banken die Überweisungen ihrer Spender auf ihr Konto systematisch behinderten.<sup>117</sup>

Auch bei Überweisungen zwischen Banken in verschiedenen europäischen Ländern kommt es zu Verzögerungen und Behinderungen. Eine NRO in Deutschland ließ beispielsweise Überweisungen nach Schweden und in das Vereinigte Königreich, auch für Beträge von nur 10 Euro, für mehr als einen Monat blockieren, um die Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Workshop in Deutschland zu erhalten, weil Syrien in der Transaktion erwähnt wurde.<sup>118</sup>

Bei internationalen Transaktionen wurden, wenn keine größeren Probleme auftraten, durchschnittlich zwei Wochen bis zu einem Monat benötigt, um eine US-Dollar-Transaktion von einem europäischen Land aus abzuschließen, während für Euro-Transaktionen durchschnittlich drei Tage benötigt wurden.<sup>119</sup> Doch selbst bei kleinen Problemen oder unklaren/unvollständigen Informationen kam es in der Regel zu erheblichen Verzögerungen, die von einem Monat bis zu mehreren Monaten reichten.<sup>120</sup> Das Fehlen einer einzigen Information (oder einer als solche betrachteten Information) führte regelmäßig zur sofortigen Sperrung der Transaktion durch die entsprechende Bank. Darüber hinaus wurden von den Korrespondenzbanken im Allgemeinen keine Rechtfertigungen für die Stornierung der Überweisungen gegeben, was bedeutete, dass die NRO gezwungen war, ohne angemessene Anleitung weiter zu versuchen, die Gelder zu überweisen. Einer syrischen NRO mit Sitz in Frankreich wurden beispielsweise zwischen Juni 2019 und März 2020 alle ihre Überweisungen in den Libanon von ihrer Bank abgelehnt, wobei auch mehrere Überweisungen in die Türkei ohne jegliche Erklärung abgelehnt wurden.<sup>121</sup>

Die sendende und die Korrespondenzbank befolgten im Allgemeinen bei allen Transaktionen ein strenges Compliance-Verfahren, das für alle Überweisungen, die Syrien erwähnten, verlangte:

- den Rechtsstatus der NRO und die Registrierungsunterlagen
- Namen der Vorstandsmitglieder
- Grund für die Verlegung
- Bei Spenden, die unterzeichnete Vereinbarung mit den Spendern

---

117 - Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), „Is Help Allowed? How French financial institutions hinder humanitarian action in Syria“, <https://bit.ly/3dMgiXB> S.13

118 - Interview mit einem Mitglied des Verbands Deutsch-Syrischer Hilfsvereine (VDSH), April 2020; Interview mit einer syrischen NRO mit Sitz in Deutschland, April 2020

119 - Interview mit Mitgliedern verschiedener syrischer NROs, März 2020

120 - ebd.

121 - Interview mit einem Mitglied einer syrischen NRO mit Sitz in Frankreich, April 2020

- Den Reisepass des Begünstigten
- Die Art des Vertrags mit dem Begünstigten und wie er/sie den Überweisungsbetrag verwenden würde.<sup>122</sup>

NROs, die sich mit Fragen im Zusammenhang mit Syrien befassen, sind jedoch nicht die einzigen Akteure, die mit diesen Schwierigkeiten und Komplikationen konfrontiert sind. Die Agenturen europäischer Staaten und INROs, die Gelder an ihre Partner in den Nachbarländern Syriens überweisen, leiden unter ähnlichen Problemen.<sup>123</sup> Der Hauptunterschied zwischen den NROs auf der einen Seite und den staatlichen Agenturen und INGOs auf der anderen Seite besteht darin, dass die letzteren oft in der Lage waren, diese Schwierigkeiten zu überwinden, und zwar aufgrund ihres offiziellen und bekannten Status und der den Banken gewährten Garantien, die den Banken als Beruhigung dienen. In der Tat werden Organisationen, die eine Erfolgsbilanz mit der US-Regierung und der internationalen Gemeinschaft vorweisen können (z.B. Empfänger früherer Finanzierungen durch die USA oder die UN oder Erfahrungen in Konfliktzonen), wahrscheinlich schneller vom OFAC des US-Finanzministeriums behandelt werden; Gruppen von NROs erhalten auch tendenziell mehr Gewicht.<sup>124</sup>

Dies ist jedoch nicht immer ausreichend. In einem Fall, über den in einem Bericht der UNESCWA berichtet wird, wurde eine große europäische Hilfsorganisation mit einem Jahresumsatz von über 100 Millionen US-Dollar von ihrer Bank daran gehindert, Gelder für humanitäre Programme in Syrien auf Bankkonten in einem Nachbarland zu überweisen, von wo aus die Gelder mit Hilfe von Hawala-Agenten nach Syrien überwiesen worden wären.

In ähnlicher Weise erklärte ein EU-Beamter, der sich mit der Syrienkrise befasst, dass die Überweisung einer INRO mit Sitz in Europa ihre Transaktionen in den Libanon durch die Bank blockiert wurde. EU-Delegierte im syrischen Projektteam intervenierten und gaben der Bank Garantien, da diese Überweisung für ein von der EU finanziertes Projekt im Libanon bestimmt war. Trotz Verzögerungen wurde die Überweisung schließlich abgeschlossen. In einem anderen Fall wurde eine Überweisung von einer europäischen Agentur an eine syrische NRO mit Sitz im Libanon von der Bank ausgesetzt, weil der Name der NRO einem syrischen Unternehmen in Syrien ähnelte, das auf der Liste der US-Sanktionen steht, die nach der Caesar Bill verhängt wurden. EU-Beamte, die an dem Syrien-Projekt beteiligt waren, mussten die notwendigen Informationen über das Projekt liefern und klarstellen, dass es sich um zwei verschiedene Organisationen handelte, damit die Bank schließlich der Durchführung der Überweisungen zustimmen konnte. Der EU-Delegierte sagte, dass andere EU-Partner im Laufe der Jahre zahlreiche ähnliche Fälle erlebt hätten, egal ob syrische NROs oder INROs im Libanon. Der Befragte fügte hinzu, dass manchmal keine Möglichkeit gefunden wurde, alle Anforderungen der Bank-Compliance-Dienste zu erfüllen, was zu Blockierungen und Verzögerungen bei einigen Projekten führt, wenn Gelder blockiert werden.<sup>125</sup>

Die Lage im Libanon hat sich seit Beginn der Finanzkrise im Oktober 2019 noch komplizierter gestaltet. Insbesondere die Knappheit des Landes an harten Währungen hat die Banken dazu veranlasst, Abhebungen und

---

122 - Interview mit einem Mitglied der SCM, März 2020; Interview mit einer syrischen NRO mit Sitz in Deutschland, April 2020

123 - Ein Mitarbeiter einer deutscher INRO erklärte zum Beispiel, dass sie in den vergangenen drei Jahren bei der Überweisung von Geldern von ihren Konten an ihre Partner in der Türkei auf zahlreiche Schwierigkeiten und Komplikationen gestoßen seien, sobald Syrien in den Transaktionen erwähnt wurde. Die Korrespondenzbank bat um detaillierte Informationen zu allen Transaktionen, die die INRO beantworten musste, bevor sie die Überweisung abschließen würden (Interview mit einem Mitarbeiter INRO in der Türkei, April 2020)

124 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 25. Mai 2020.

125 - Interview mit Mitgliedern der EU Delegation für Syria – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020.



Überweisungen streng zu kontrollieren. Überweisungen aus der EU in den Libanon können technisch gesehen weiterhin getätigt werden, aber es können keine großen Mengen an Bargeld abgehoben werden. Um diese finanzielle Blockade zu überwinden, brachten einige syrische NROs, die im Libanon ansässig sind, über Einzelpersonen, die von Europa in den Libanon reisten, um ihre Mitarbeiter zu bezahlen, erhebliche Mengen an Bargeld mit. Dies war natürlich mit vielen Risiken verbunden, auch rechtlicher Art.<sup>126</sup> Diese Option war mit dem Aufkommen von Beschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nicht mehr durchführbar, wodurch die große Mehrheit der Flüge von und nach Libanon ab Mitte März 2020 gestrichen wurde. Daher laufen syrische NROs im Libanon zunehmend Gefahr, dass ihnen das Geld für die Bezahlung ihrer Mitarbeiter ausgeht.

## 5 Überweisungen von Nachbarländern nach Syrien

Dies ist im Allgemeinen die letzte und schwierigste Phase für die Überweisung von Geldern aus den Nachbarländern an den Endempfänger in Syrien. Dies ist auch die Phase, in der die Risiken von staatlichen Stellen oder INROs auf die lokalen NROs übertragen werden, die die verantwortlichen Akteure für die Überweisung der Gelder nach Syrien sind. Die meisten INROs, die aus den Nachbarländern operieren, verfügen über kein Personal in Syrien und sind daher bei der Durchführung von Programmen vor Ort auf lokale NROs angewiesen, während die Mittel der staatlichen Stellen im Allgemeinen für humanitäre Hilfsaktionen an UN-Agenturen in Syrien gehen.<sup>127</sup>

Staatliche Stellen und INROs leiten daher das Risiko an die NROs in den Nachbarländern weiter, indem sie die Gelder an ihr Hauptbüro oder ihren Hauptsitz im Heimatland der Organisation weiterleiten. Um die Verträge abschließen zu können, müssen diese NROs garantieren, dass sie bei der Durchführung ihrer Projekte vor Ort in den Nachbarländern, insbesondere in Syrien, die verschiedenen EU- und US-Vorschriften einhalten.

Wie oben bereits erwähnt, ist das wichtigste und gebräuchlichste Instrument zur Vervollständigung des Geldtransfers innerhalb Syriens das Hawala-System. Hawala-Netzwerke stellen in der Regel die einzig mögliche Finanzierungsmethode für den Geldtransfer in nichtstaatlich kontrollierte Gebiete dar, da die Bankinfrastruktur (einschließlich Bankfilialen und Geldautomaten) nicht vorhanden oder knapp ist. Dasselbe gilt auch für Geldtransferunternehmen.<sup>128</sup> Geldautomaten, die in diesen Gebieten noch vorhanden sind, können auch aufgrund von Unterbrechungen der Stromversorgung oder Verbindungsproblemen unzuverlässig sein. Die Präsenz von Hawala-Netzwerken in diesen Gebieten ermöglicht es den humanitären Akteuren somit, ihre Aufgaben zu erfüllen. Tatsächlich argumentierten viele Organisationen, die für diesen Bericht befragt wurden, dass der Einsatz von Hawala das einzige ihnen zur Verfügung stehende Mittel sei, um Gelder nach Syrien zu transferieren.

---

126 - Interview mit vier Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020

127 - Anonymes Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020; Interview mit vier Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020.

128 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 25. Mai 2020.



Die humanitäre Organisation Care hat Hawala innerhalb Syriens für die Ausführung von Geldtransfers, Gehaltszahlungen und Betriebskosten der Partner eingesetzt.<sup>129</sup> Hawala wird manchmal auch zwischen NROs eingesetzt, um Projekte zu finanzieren, wenn einige von ihnen aus Sicherheitsgründen nicht öffentlich mit einem bestimmten Projekt in Verbindung gebracht werden konnten oder aus Sicherheitsgründen nicht als direkt verbunden angesehen werden konnten.<sup>130</sup>

Ein anderes, wenn auch viel riskanteres Instrument für den Transfer von Geldern, das in Interviews genannt wird, ist der Einsatz von Personen, die Bargeld mit sich führen, oft unter erheblichem persönlichem Risiko, als Reaktion auf die durch das De-Risking verursachten Barrieren.<sup>131</sup> In einer früheren Studie wurde über ähnliche Fälle berichtet, wobei einer der Befragten beschrieb, dass er in Syrien gezwungen wurde, „500.000 € (591.000 \$) versteckt in seiner Kleidung“ mit sich zu führen.<sup>132</sup>

Folgend stellen wir den Kreislauf und die Dynamik der Geldtransfers aus den Nachbarländern nach Syrien dar.

## A. Kurdischer Irak

Die meisten der im Nordosten Syriens tätigen NROs eröffneten in den letzten drei Jahren, seit die türkische Regierung deren Aktivitäten in der Türkei einzustellen begann, ihre Büros in Erbil und in geringerem Umfang auch in Dohuk im kurdischen Irak. Sie ließen sich bei den Behörden der kurdischen Regionalregierung registrieren und mussten sich an deren Gesetze halten.<sup>133</sup> Das Bankensystem in dieser Region war den Vorschriften der irakischen Zentralbank unterworfen.

Im Allgemeinen berichteten die Organisationen, dass sie in der Regel keine ernsthaften Probleme hatten, Gelder aus Europa in dieser Region zu erhalten. Um Gelder abheben zu können, mussten die NROs eine gewisse Anzahl von Begründungen von den Zwecken bis zu den Bestimmungsorten dieser Gelder vorlegen.

Das Fehlen eines funktionierenden Bankensystems in den Gebieten der Autonomen Verwaltung in Nord- und Ostsyrien und die Tatsache, dass die dort tätigen INROs und NROs nicht offiziell beim syrischen Ministerium für soziale Angelegenheiten und Arbeit registriert waren, führte dazu, dass die meisten dieser Organisationen begannen, das Hawala-System (ob legal registriert oder nicht) zu nutzen. Die Kosten waren im Allgemeinen nicht hoch und betragen nicht mehr als 1% des überwiesenen Betrags.<sup>134</sup>

---

129 - Care International (2019), „Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria“, <https://bit.ly/3fQy5Pb>, S.2

130 - Interview mit Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020.

131 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020;

132 - Norwegischer Flüchtlingsrat (2018), „Principles Under the Pressure, the Impact of Counterterrorism Measures and Preventing Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action“, <https://bit.ly/363piox> S.30

133 - Die Organisationen mussten den kurdischen Behörden alle drei Monate ihre geprüften Buchhaltungsunterlagen vorlegen und Informationen über ihre Ausgaben, Programme und die Namen ihrer Mitarbeiter vorlegen.

134 - Interview mit einem Mitarbeiter einer syrischen NRO mit Sitz im kurdischen Irak, April 2020

Ein Mitglied einer syrisch-kurdischen NRO erklärte, dass es keine legalen Möglichkeiten gebe, Gelder von Deutschland, wo ihr Bankkonto geführt werde, in den Nordosten Syriens zu überweisen, und dass die einzige Lösung darin bestehe, Gelder durch Mitarbeiter der NRO von Hand zu überweisen, indem sie vom kurdischen Irak aus in diese Gebiete reisen, was nach seinen Worten „riskant und ermüdend“ sei.<sup>135</sup>

Während Geldtransfers durch diese informellen Systeme in den letzten Jahren als relativ einfach beschrieben wurden,<sup>136</sup> traten in jüngster Zeit Komplikationen auf. Die Folgen der COVID-19-Pandemie haben sich auf die Hawala-Liquidität ausgewirkt, und es erweist sich nun für NROs als zunehmend schwierig, die Ausführung von Geldüberweisungen sowie die Bezahlung von Lieferanten und Personal ohne funktionierende Hawalas fortzusetzen.<sup>137</sup>

Nach der Drohung Russlands, mit Unterstützung Chinas ein Veto gegen das UN-Mandat einzulegen, wurde der Grenzübergang Yaroubiyah im Januar 2020 offiziell geschlossen, wodurch die gesamte grenzüberschreitende UN-Hilfe für Nordost-Syrien eingestellt wurde.<sup>138</sup> Dies hatte negative Folgen für die Aktivitäten der INROs und NROs, die vom kurdischen Irak bis Nordostsyrien operieren. Russische Beamte argumentierten, dass es nicht länger notwendig sei, diesen Grenzübergang für grenzüberschreitende Hilfe offen zu halten, da diese Gebiete nun unter der Kontrolle der syrischen Regierung stünden und von Damaskus aus erreichbar seien.<sup>139</sup> Daraus ergab sich für das Jahr 2020 ein Fehlbetrag von 40 Millionen US-Dollar für NROs, die für ihre Tätigkeiten in Nordost-Syrien auf die Unterstützung der UN angewiesen sind, darunter 30 Millionen US-Dollar für die Gesundheitsversorgung, die hauptsächlich für die Prävention und Reaktion auf COVID-19 vorgesehen waren.<sup>140</sup> Etwa 40% der medizinischen Versorgung im Nordosten Syriens kam früher über Yaroubiyah.<sup>141</sup> Vor kurzem äußerte die WHO die Befürchtung, dass die verbleibende Hilfspipeline aus Damaskus nicht in der Lage sein könnte, den Bedarf der Zivilbevölkerung in Nordost-Syrien zu decken.<sup>142</sup>

## B. Von der Türkei nach Syrien

Die in der Türkei verbliebenen NROs und INROs, die in Syrien tätig sind, sind hauptsächlich im Nordwesten des Landes aktiv. Ursprünglich erfolgten die meisten Überweisungen der NROs und INROs nach Syrien hauptsächlich über das Hawala-System und in geringerem Maße durch Mitarbeiter dieser Organisationen, die Bargeld über die Grenzen brachten. Hawala-Transfers nach Syrien wurden jedoch gegen Mitte oder Ende 2018 von der türkischen Regierung zunehmend verboten.

---

135 - Interview mit einem Mitglied einer syrisch-kurdischen NRO, March 2020

136 - Interview mit einem Mitarbeiter einer syrischen NRO mit Sitz im kurdischen Irak, April 2020

137 - Interview mit europäischen Beamten, die zu Syrien arbeiten, April 2020; Morten Mechlenborg Nørulf (2020), „Fighting COVID-19 in the Middle East, North Africa and the Philippines“, *Prevention Web*, <https://bit.ly/3cBMSev>

138 - Die UNO kann keine Hilfsgüter mehr über den Irak nach Nordost-Syrien transportieren und muss über die Zentralregierung in Damaskus operieren, so dass die Hauptlast der Hilfslieferungen über den kurdischen Irak bei NROs liegen bleibt, die außerhalb des UN-Systems tätig sind.

139 - Human Rights Watch (2020), „Syria: Aid Restrictions Hinder Covid-19 Response“, <https://bit.ly/2WAq4Xd>

140 - ebd.

141 - Amberin Zaman (2020), „Iraqi Kurdistan rejects NGO accusations of blocking aid to Syrian Kurds“, *Al-Monitor*, <https://bit.ly/3fR7Kk0>

142 - Colum Lynch (2020), „Bowling to Russia, U.N. Halts Funding for Pandemic Relief in Northeastern Syria“, *Foreign Policy*, <https://bit.ly/2WYDuLw>

Da PTT jedoch seit 2019 Niederlassung innerhalb Syriens eröffnete<sup>143</sup> und damit begann, Geldtransferdienste (nur in türkischer Währung) in Gebieten anzubieten, die zu den von der Türkei kontrollierten Gebieten der Militäroperationen „Schutzschild Euphrat“ und „Olivenzweig“ in Nordsyrien gehörten,<sup>144</sup> begannen alle Transaktionen von INROs und NROs über diesen Vermittler zu laufen, um ihre Mitarbeiter zu bezahlen und ihre Projekte zu finanzieren. Der Weg über PTT ermöglichte es verschiedenen NROs, die Einhaltung der türkischen Gesetze und damit ihre Stabilität im Land zu verbessern und gleichzeitig zur finanziellen Stabilisierung ihrer Programme innerhalb Syriens beizutragen. Die Kosten der Transaktionen und ein ungünstiger Wechselkurs der Bank erhöhten die Ausgaben jedoch beträchtlich von 0,7% auf durchschnittlich zwischen 2 und 5%.<sup>145</sup>

Von diesem Zeitpunkt an ziehen syrische NROs, die im Nordwesten des Landes in Gebieten außerhalb der Herrschaft der syrischen Regierung ansässig sind, ihr Geld aus diesen PTT-Zweigstellen in Syrien ab und bezahlen ihre Mitarbeiter direkt in bar oder nutzen Hawala-Agenturen, insbesondere für Personen, die aus Sicherheitsgründen in Idlib wohnen. Lokale NROs nutzen im Allgemeinen nur geprüfte Hawala-Büros und müssen Rechnungen ausstellen, die die Überweisungen an ihre Geber (staatliche Stellen und INROs) belegen.<sup>146</sup>

Die größten Schwierigkeiten oder Bedenken für die Geber bestanden darin, zu überwachen, dass die an ihre lokalen Partner ausgezahlten Gelder die richtigen Empfänger in diesen Gebieten erreichen, da diese nicht vor Ort präsent sind. Darüber hinaus müssen sie sicherstellen, dass die Mittel nicht zur Unterstützung von Personen oder Organisationen verwendet werden, die von der UN benannt wurden, insbesondere der salafistischen Dschihad-Koalition Hayat Tahrir Sham oder mit ihr verbundenen Akteuren. Staatliche Stellen beauftragten oft internationale Beratungsfirmen mit einer Präsenz vor Ort, um die Durchführung der Programme ihrer Partner und die Situation vor Ort zu überwachen und zu analysieren,<sup>147</sup> was ihre Kosten wahrscheinlich erhöht hat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gelder der EU-Mitgliedsstaaten für Projekte in der Region Idlib mit der wachsenden Dominanz der HTS generell zurückgegangen sind.

## C. Vom Libanon nach Syrien

INROs und NROs im Libanon, die Programme und Mitarbeiter finanzieren, die nicht vom Staat in Syrien registriert sind, transferieren ihr Geld im Allgemeinen über Hawala-Büros und/oder tragen Bargeld über die Grenze. Beispielsweise finanzierte die EU einige kleine zivilgesellschaftliche Projekte innerhalb Syriens, und die meisten Zahlungen wurden von Personen, die die Grenze überquerten, bar überwiesen. Die INROs mit offiziellem und eingetragendem Sitz in Syrien überwiesen ihrerseits ihre Gelder über libanesischen Banken, die Zweigstellen in Syrien hatten.

---

143 - PTT-Niederlassungen in Syrien wickeln Geld-, Post- und Paketsendungen zu den gleichen Tarifen ab wie innerhalb der Türkei.

144 - Seit 2016 führte die Türkei drei Militäroperationen über ihre Grenze nach Nordsyrien durch, die zur Besetzung syrischer Gebiete durch türkische Streitkräfte führten - die Operationen „Schutzschild Euphrat“ (2016), „Olivenzweig“ (2018) und „Friedensfrühling“ (Oktober 2019).

145 - Interview mit mehreren syrischen NROs, März 2020; Interview mit Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020.

146 - Interview mit einem Mitglied einer deutschen „Organisation“, die in Syrien tätig und in der Türkei sitzt, April 2020; Interview mit einem Mitglied einer deutschen INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

147 - Interview mit einem Diplomat eines EU-Mitgliedstaats, April 2020

Die oben erwähnte Finanzkrise im Libanon hat jedoch alle Überweisungen nach Syrien auf Eis gelegt und beträchtlich verringert, während die erhebliche Abwertung der libanesischen Landeswährung ebenfalls zu Komplikationen und Schwierigkeiten bei Überweisungen und Zahlungen führt. Darüber hinaus ordnete die libanesische Zentralbank Mitte April 2020 an, dass Geldtransferdienste, die außerhalb der Geschäftsbanken tätig sind, Bargeld in Landeswährung zu einem „Marktkurs“ ausgeben. Ein Großteil der libanesischen Diaspora ist auf Geldüberweisungsdienste wie OMT und Western Union angewiesen, um Überweisungen aus dem Ausland unter Umgehung von Geschäftsbanken, die über kein Bargeld verfügen, zu tätigen.<sup>148</sup>

Die Überweisungen aus dem Libanon nach Syrien sind daher in den letzten Monaten erheblich zurückgegangen.

## 6 Beschränkungen des Hawala-Systems

Wie der Bericht zeigt, waren die Hawala-Systeme ein wichtiges Mittel für den Geldtransfer innerhalb Syriens, wenn auch nicht ohne Risiken und Schwierigkeiten. Es gibt in der Tat eine Reihe von Problemen mit dem Einsatz von Hawalas, darunter die Verfügbarkeit von Liquidität, Transparenz und höheren Kosten.

Erstens stützte sich der Geldtransfer nach Syrien auf die Liquidität der Hawalas im Allgemeinen, insbesondere aber in Devisen, und auf die Fähigkeit des Systems, vor Ort Gelder zu verteilen. Die Hawala-Zentren könnten auch beschließen, in Krisenzeiten und bei Ressourcenknappheit bestimmten INROs und Wirtschaftsakteuren Vorrang vor anderen einzuräumen.

Neben dieser Situation mussten die humanitären Organisationen ihre Tätigkeiten oft weiter auf Orte beschränken, an denen Hawala-Netzwerke operierten. Hawala erhöhten auch ihre Kosten in unbeständigen Zeiten und in bestimmten Gebieten, insbesondere in belagerten Gebieten, wo die Dienstleistungsgebühren für jede Transaktion bei mehr als 20-30% liegen konnten.

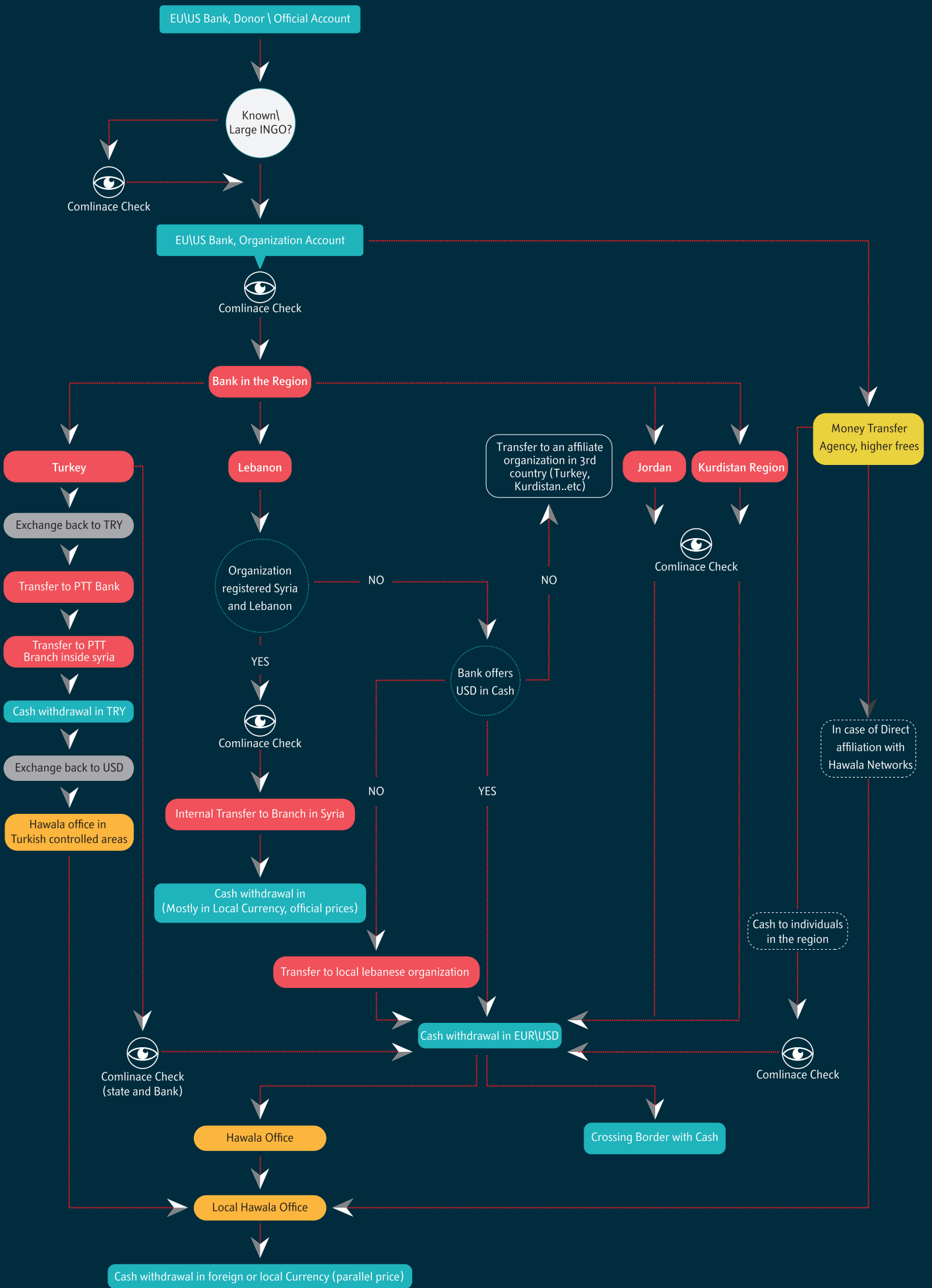
Und letztens sind auch die Pflichtprüfungsverfahren von Hawala-Netzwerken ein langwieriger und zeitraubender Prozess, ohne wirkliche Garantien dafür, dass er ausreicht, um bestimmte Geber und/oder Finanzinstitutionen von seiner Effizienz und/oder Legalität zu überzeugen.<sup>149</sup> NRO-Akteure mussten besonders sicher sein, die Namen der designierten Hawala-Agenten zu kennen, die in verschiedenen Sanktionslisten aufgeführt sind, um nicht gegen solche Maßnahmen zu verstoßen.<sup>150</sup>

---

148 - Al-Jazeera English (2020), „Lebanon orders money transfer services paid out in local currency“, <https://bit.ly/2Arz0oY>

149 - Care International (2019), „Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria“, <https://bit.ly/3fQy5Pb>, S.2-3

150 - Einige NROs sind jedoch nicht immer in der Lage, alle Ebenen an Agenten in einem Hawala-Netzwerk zu inspizieren und zu untersuchen, was auf die schwankende Natur dieser Netzwerke zurückzuführen ist. NROs kontrollieren im Allgemeinen nur Personen an der Spitze der Kette, wo die Gelder eingehen, und überwachen die Projektaktivitäten vor Ort, wo das Geld ausgegeben wird. Die Intervalle dazwischen, in denen die Gelder von der Eingabestelle bis zur Ausgabestelle weitergeleitet werden, sind fast unmöglich vollständig zu kontrollieren und zu identifizieren (Interview mit INRO-Mitarbeiter, April 2020; Care International (2019), „Using Hawala to Conduct Cash Programming in Syria“, <https://bit.ly/3fQy5Pb>, S.3)



## 7 Geldüberweisungsagenturen

Viele NROs hatten versucht, ihre eigenen Techniken zu entwickeln, um diese Probleme zu umgehen. Offizielle Geldtransferstellen und Austauschunternehmen wie Western Union zum Beispiel wurden dazu benutzt, Geld nach Syrien zu überweisen. Diese Art offizieller Agenturen waren relativ neu in Syrien, als sie 2006 erstmals in Erscheinung traten, so dass zum ersten Mal in der Geschichte des Landes Geld legal nach Syrien und aus Syrien heraus überwiesen werden konnte.

Western Union wurde beispielsweise 2007 in Syrien gegründet und operiert seither über mehrere Agenturen, hauptsächlich Diar Electronic Services Private JSC (DES) und Al-Fuad Exchange Private JSC. Ein weiterer lokaler Agent ist United Exchange Public JSC. Das Unternehmen scheint das einzige westliche Geldtransferunternehmen zu sein, das noch Agenten in Syrien hat.<sup>151</sup> Der Western-Union-Service bleibt jedoch wegen seiner hohen Überweisungsgebühren eine unbeliebte Option.<sup>152</sup>

Mit dem Ausbruch des Aufstandes hat die Zahl der offiziellen Geldüberweisungsagenturen erheblich abgenommen und ist auf staatlich kontrollierte Gebiete beschränkt. Neben dieser Situation gab es eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit diesen Organisationen, da die syrischen Behörden seit Beginn des Aufstands Mitte März 2011 ihre Kontrolle über sie verstärkt haben. Im Mai 2013 erließ die syrische Zentralbank ein Gesetz, das in Syrien tätige Umtauschunternehmen dazu verpflichtete, alle von außerhalb Syriens kommenden Bargeldbestellungen in Syrischen Pfund (SYP) auszuliefern, selbst wenn sie aus dem Ausland in einer Fremdwährung überwiesen wurden. Private Netzwerke, die Geldtransfers auf dem Schwarzmarkt abwickeln, weiteten sich nach dieser Entscheidung aus, so dass Personen, die Gelder von und nach Syrien transferieren wollten, dies in ausländischer Währung tun oder zumindest ihre ausländische Währung (z.B. Dollar oder Euro) zum Schwarzmarktkurs, der im Allgemeinen viel höher ist als der offizielle Kurs, in Syrische Pfund umtauschen konnten.<sup>153</sup>

Zusätzlich zu den oben genannten Gründen wurden inoffizielle Geldüberweisungsagenturen auch oft offiziellen vorgezogen, weil sie häufig Verbindungen zu Sicherheitsdiensten teilten und diese über die Zeitpläne der Überweisungen informierten.<sup>154</sup> Inoffizielle Agenturen waren bei verschiedenen Gelegenheiten auch das Ziel der syrischen Regierung, sei es aus sogenannten Sicherheitsgründen oder bei dem Versuch, die Schwankungen der Landeswährung zu kontrollieren. Im Oktober 2013 schlossen die syrischen Behörden die Devisenunternehmen des Landes, darunter die al-Alamiah Exchange, deren Hauptaktionär der syrische Geschäftsmann Zouheir Sahloul war, der vor 2011 von US-Beamten verdächtigt wurde, ein Geldwäscher für die syrische Regierung zu sein,<sup>155</sup> im Rahmen eines scharfen Vorgehens gegen Schwarzmarkthändler. Andere ähnliche Agenturen wurden ins Visier

---

151 - The Syria Report (2020), „Central Bank Devalues Exchange Rate for Remittances“, <https://bit.ly/2T8FjUR>

152 - Mulham al-Jazmaty und Rami Sharrack (2017), „The Black Hole, Private Money Transfer Networks in Syria“, *Syrian Economic Forum*, <https://bit.ly/2WWTrli>, S. 26

153 - Enab Baladi (2019), „Unauthorized money transfer agencies continue to operate in Homs countryside despite risks“, <https://bit.ly/2AuOKHP>

154 - Rozana FM (2016), „Syria: Western Union Works Under the Table!“, <https://bit.ly/3fOMLyT>; Enab Baladi (2019), „Unauthorized money transfer agencies continue to operate in Homs countryside despite risks“, <https://bit.ly/2AuOKHP>

155 - Zouheir Sahloul galt als der Hauptakteur auf dem Devisenmarkt und spielte zu verschiedenen Zeitpunkten in der Vergangenheit eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung des Syrischen Pfunds, unter anderem nach dem Abzug der syrischen Truppen aus dem Libanon im Jahr 2005. Wikileaks (2005), „SARG Stabilizes its Currency“, <https://bit.ly/3fSzFA3>

genommen, wie Hanifa Exchange, Haram Exchange, Al-Fuad Exchange und Jazairi & Partners.<sup>156</sup> Das erklärte Ziel bestand darin, den Handel auf dem Schwarzmarkt einzuschränken und die Menschen dazu zu bewegen, ihre Währung bei der staatlichen Commercial Bank of Syria zu den offiziellen Wechselkursen umzutauschen.<sup>157</sup> Die Transaktionen mehrerer Geldüberweisungsagenturen wurden Ende Dezember 2019 und im Juni 2020 in von der Regierung kontrollierten Gebieten vorübergehend wieder ausgesetzt, nachdem die Zentralbank von Syrien aus ähnlichen Gründen Maßnahmen ergriffen hatte.

Im Februar 2020 ermächtigte die syrische Zentralbank Geldwechsler, eingehende Überweisungen zu einem Kurs von 700 SYP pro Dollar statt des offiziellen Kurses von 434 SYP auszuzahlen. Diese Maßnahme hatte zum Ziel, den Druck auf den Wert der syrischen Landeswährung zu verringern, indem die Menschen dazu ermutigt wurden, ihre Dollars zu diesem neuen Kurs zu überweisen, und auch den Fluss der Überweisungen über offizielle Kanäle statt über informelle Hawala-Unternehmen zu erhöhen.<sup>158</sup> Einzelpersonen und NROs suchten nach anderen Alternativen, wie etwa Online-Überweisungsplattformen. Die Plattform é-bury, über die Gelder aus Syrien ins Ausland transferiert werden und deren Gebühren 30 Euro nicht übersteigen, wurde von verschiedenen NROs zunehmend als Medium genutzt.<sup>159</sup>

Einige dieser Überweisungsplattformen machten jedoch ähnliche Auflagen wie die Banken. Die in Deutschland ansässige NRO Impact, hat im Zuge der Auftragsvergabe für diesen Bericht festgestellt, dass die Konten einiger ihrer Mitarbeiter bei der Firma TransferWise, einem britischen Online-Überweisungsdienst, im April 2020 deaktiviert wurden. Die Erklärung dafür war, dass die Mitarbeiter Tätigkeiten in Bezug auf Syrien hätten.

Laut Mitarbeitern von IMPACT rechtfertigte das Unternehmen diese Schließung, weil es:

„die Vorschriften unserer Bankpartner, Regierungen und Lizenzgeber einhalten muss. Zu diesen Vorschriften gehört das Verbot aller finanziellen Aktivitäten mit Einzelpersonen und Unternehmen, die direkt oder indirekt mit Regionen in Verbindung gebracht werden können, die aus finanzieller Sicht als hohes Risiko für unsere Partner gelten“

---

156 - The Syria Report (2013), „Central Bank Clamps Down on Money Changers, Targets Sahloul“, <https://bit.ly/2YnvWSN>

157 - ebd.

158 - The Syria Report (2020), „Central Bank Devalues Exchange Rate for Remittances“, <https://bit.ly/2T8FjUR>

159 - Interview mit einem Mitarbeiter einer französischen NRO, die zu Syrien arbeitet, März 2020

## 8

### Überweisungen an INROs und NROs, die in von der Regierung kontrollierten Gebieten Syriens tätig sind

Fast alle von INROs transferierten Gelder nach Syrien in europäischen Währungen (Euro, Schweizer Franken, Pfund Sterling, Norwegische Kronen usw.) und seltener in US-Dollar. Für NROs und INROs, die in Syrien tätig sind, sind Finanzoperationen, unabhängig von der Währung, seit 2014 immer schwieriger geworden. So argumentiert Walker in seinem Bericht 2020: „die kombinierte Wirkung von Sanktionen und dem Mangel an alternativen Banken macht es außerordentlich schwierig, Transaktionen in Euro oder US-Dollar innerhalb Syriens über das, was vom gegenwärtigen Bankensystem übrig geblieben ist, durchzuführen“.<sup>160</sup>

Die Eröffnung von Bankkonten in Syrien war im Allgemeinen kein Problem für INROs, die offiziell im Land registriert sind und in den Regionen unter der Kontrolle der syrischen Regierung tätig sind, vor allem wenn sie vor 2011 präsent waren.<sup>161</sup> Sie profitieren von den normalen Dienstleistungen, die von den Bankensystemen in der ganzen Welt in Bezug auf Transaktionen im Land angeboten werden.

#### Das syrischen Bankensystem

In Syrien umfasst das formelle Bankensystem zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts 20 Geschäftsbanken: sechs lokale staatseigene Banken (die alle den Sanktionen der EU und der USA unterliegen) und 14 Privatbanken, von denen zwei den Sanktionen der USA unterliegen (Cham Bank SA und Syria International Islamic Bank).

Die Commercial Bank of Syria (CBS) ist eine staatliche Einrichtung, die direkt mit der Zentralbank verbunden ist. Sie ist die bei weitem größte Bank des Landes und fungiert als Bank des öffentlichen Sektors. Alle Konten der wichtigsten staatlichen Einrichtungen werden bei der Bank geführt, die auch die einzige staatliche Bank ist, die mit Fremdwährungen handeln darf.

Der Gesamtbankensektor Syriens erreichte Ende 2018 ein Volumen von 7,7 Billionen SYP, das sich wie folgt aufteilt: 40% auf die CBS, 31% auf andere staatseigene Banken und 29% auf Banken des Privatsektors.<sup>162</sup>

Überweisungen, die von Banken in Syrien im Auftrag von INROs durchgeführt werden, können jedoch problematischer sein und ähneln in vielen Aspekten den NROs in den Nachbarländern und in Europa. Sie sehen sich mit einer strengen Prüfung der Compliance-Dienste der Banken und der Korrespondenzbanken konfrontiert, wodurch Transaktionen oft wochen- und monatelang verzögert oder einfach abgebrochen werden, wenn die bereitgestellten Informationen als nicht detailliert genug erachtet werden. Die Prozesse scheinen nach Ansicht der Befragten

160 - Justin Walker (2020), „Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions“,

161 - Interview eines ehemaligen Mitarbeiters einer in Syrien tätigen INRO, April 2020

162 - The Syria Report (2020), „Annual Report of Syria's Largest Bank Highlights Data on the Sector and Economy“, <https://bit.ly/3d7gyRc>



auch etwas planlos zu verlaufen.<sup>163</sup> Einige Informationen und Daten waren oft sensibel und konnten nicht geliefert werden, weil die Identität der Endbegünstigten der humanitären Hilfe geschützt und nicht gefährdet werden sollte.<sup>164</sup>

Es wurde berichtet, dass Oxfam America sowohl durch seine eigenen Tätigkeiten als auch durch seine Partner in Ländern, darunter Syrien, die Folgen des De-Risking erfahren hat.<sup>165</sup> Scott Paul, ein leitender Berater für die humanitäre Politik bei Oxfam America, erklärte, dass die lokalen Banken in Syrien es manchmal vorzogen, „ihre Dienste für NROs einzustellen oder sie mit Papierkram zu bombardieren, anstatt ihre Beziehungen zu Korrespondenzbanken in den USA zu riskieren“.<sup>166</sup> Genau wie bei den NROs delegieren die Geber im Allgemeinen das Risikomanagement für den Transfer von Geldern an die Büros der INROs in Europa, die dann die Transfers nach Syrien vornehmen müssen. Ein Befragter erklärte, dass die Geber nicht immer ein Unterstützungsschreiben mit den Spenden schicken, um den Geldtransfer direkt nach Syrien zu erleichtern.<sup>167</sup>

Etabliertere und bekanntere INROs schienen jedoch mit weniger Komplikationen konfrontiert zu sein. Eine INRO, die schon vor 2011 in Syrien tätig war und Niederlassungen in der ganzen Welt unterhält, hatte zum Beispiel nicht dieselben Verzögerungen zu verzeichnen. Der Transfer von Geldern von ihren Büros in Europa zu ihrer Bank im Libanon und dann weiter zur Schwesterfiliale innerhalb Syriens dauerte im Allgemeinen nicht länger als drei bis vier Wochen. Die sendende Bank in Europa verlangte, wie bereits erwähnt, alle üblichen eingehenden Compliance-Prozesse. Es kam lediglich zu einer Verzögerung, weil der Projektvorschlag, der der sendenden Bank übermittelt wurde, nach Angaben des Befragten keine klaren und ausreichenden Einzelheiten enthielt. Die Finanzkrise im Libanon ab Oktober 2019 hatte jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung eben dieser INRO und setzte einigen humanitären Projekten ein Ende, da der Bank in Beirut die Überweisung von Geldern ins Ausland untersagt wurde.<sup>168</sup>

Die Praxis, große Geldsummen über Personen zu transferieren, die die Grenzen passieren, um sie nach Syrien zu bringen, wurde Mitte Januar 2020 rechtlich gesehen gefährlicher, nachdem der syrische Präsident al-Assad die Dekrete Nr. „3“ und „4“ erlassen hatte, um die Strafen für Personen zu verschärfen, die im Land nicht SYP-Währungen besitzen und damit handeln, während Sicherheitspatrouillen aktiv waren, um Hawala-Zentren zu schließen und eine große Zahl von Händlern zu verhaften, die des Handels mit ausländischen Währungen beschuldigt wurden.<sup>169</sup>

---

163 - Ein EU-Beamter erklärte zum Beispiel, dass ihr Partner in Syrien, eine humanitäre INRO, mit erheblichen Behinderungen seitens der syrischen Bankpartner konfrontiert war, indem dieser Überweisungen aussetzte und erhebliche Verzögerungen verursachte und diese manchmal sogar stornierte. Die für die Einhaltung der Bankvorschriften zuständigen Dienststellen verlangten stets mehr Informationen, insbesondere über die Endbegünstigten der humanitären Hilfe.

164 - Interview mit europäischen Beamten, die mit Syrien betraut waren, April 2020

165 - Sophie Edwards (2017), „De-risking is causing significant banking problems for two-thirds of US nonprofits“, *Devex*, <https://bit.ly/2LxQfas>

166 - ebd.

167 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

168 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

169 - Im August 2013 verbot die syrische Regierung die Verwendung von Fremdwährungen bei Handelsgeschäften innerhalb Syriens. Gemäß der syrischen Gesetzgebung muss der Handel in der Landeswährung erfolgen, und die Entscheidung des CBS sah Strafen vor und verlangsamte den Dollar-Umtauschprozess.

# 9

## Überweisungen an UN-Organisationen innerhalb Syriens

Nachforschungen für diesen Bericht deuten darauf hin, dass die in Syrien tätigen UN-Organisationen offenbar keine ernsthaften finanziellen Probleme haben, da ihre Gelder von ihren Konten am Hauptsitz in New York und/oder Genf auf ihre syrischen Bankkonten überwiesen werden und sie nicht den Sanktionen der EU, der USA oder anderen autonomen Sanktionsregimen unterliegen.<sup>170</sup>

Die nordamerikanische und europäische Hilfe erfolgt hauptsächlich über UN-Agenturen in Syrien und deren Subunternehmer. Diese Situation bietet diesen Staaten ein Druckmittel, um der UN in ihren Programmen und Projekten Bedingungen aufzuerlegen. Die EU musste sicherstellen, dass all ihre Partnerschaften mit UN-Agenturen nicht gegen die EU-Sanktionen und allgemeinere Vorschriften verstossen. Ähnliche Prozesse sind bei den in Syrien tätigen INGOs im Spiel.<sup>171</sup>

Einige Staaten handelten in ähnlicher Weise, indem sie sicherstellten, dass keine Verstöße gegen EU-Sanktionen und umfassendere Vorschriften vorkamen. Deutschland, das der wichtigste europäische Geber für die UN in Syrien ist und rund zwei Drittel seiner Mittel (fast 400 Millionen Euro pro Jahr) in den von der syrischen Regierung kontrollierten Landesteilen ausgegeben hat, war wahrscheinlich der anspruchsvollste bei der Überwachung der UN-Programme.<sup>172</sup> Deutsche Staatsbeamte und ein Senior Country Manager für Syrien der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) überwachten, dass alle Partnerschaften mit der UN und ihren Unterauftragnehmern nicht gegen die Sanktionen der EU und der USA verstießen.<sup>173</sup> Ein für die humanitäre Hilfe in Syrien zuständiges EU-Mitglied erklärte in einem Interview, dass es für Deutschland wichtig sei, dass ihre finanzielle Unterstützung an alle in Syrien verteilt wird und nicht nur im Interesse der syrischen Regierung.<sup>174</sup>

Gleichzeitig war die Umsetzung der Programme einiger UN-Agenturen oft das Ergebnis indirekter Verhandlungen zwischen Gebern und UN-Agenturen auf der einen Seite und zwischen UN-Agenturen und syrischen Regierungsministerien auf der anderen Seite. Das deutsche Ministerium, das für die Finanzierung von Operationen in Syrien zuständig ist, erlegte seinen Partnern, seien es UN-Organisationen oder INROs, die Bedingungen für die Durchführung von Projekten auf, auch in Bezug auf die Endbegünstigten und die Unterstützung, die allen Gebieten in Syrien gewährt wurde, ohne Unterscheidung nach Regionen oder nach der Art der Kontrolle, der ein Gebiet unterlag. Mit anderen Worten, man achtete darauf, dass die Gelder nicht nur in von der Regierung kontrollierte Gebiete flossen oder ausschließlich ihren Interessen dienten.<sup>175</sup> In einem Interview mit einem Senior Country Manager für Syrien der staatlichen deutschen Entwicklungsbank (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) wurde erklärt, dass bei

---

170 - Interview mit Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020; Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020;

171 - Interview mit Mitgliedern der EU Delegation für Syrien – Entwicklungs- und Kooperationsabteilung mit Sitz in Beirut, April 2020; Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020;

172 - Interview mit einem Beamten eines EU-Mitgliedsstaats, Mai 2020

173 - Interview mit einem Senior Country Manager für Syrien der Abteilung Naher Osten, KfW, April 2020; Interview mit einem deutschen Beamten, der Mitglied des Syrien-Teams war

174 - Interview mit einem Beamten eines EU-Mitgliedsstaats, Mai 2020

175 - Interview mit einem Senior Country Manager für Syrien der Abteilung Naher Osten, KfW, April 2020; Interview mit einem Beamten eines EU-Mitgliedsstaats, Mai 2020

einem Projekt zur Sanierung von Schulen der Durchführungspartner UNICEF sicherstellen musste, dass die Liste der zu rehabilitierenden Einrichtungen nicht den Forderungen der syrischen Regierung und ihrer geografischen Verteilung entsprach, da die staatliche Entwicklungsagentur sie sonst nicht finanzieren würde.<sup>176</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass es unterschiedliche Auffassungen (auch zwischen den USA, der EU und ihren Mitgliedstaaten) darüber gibt, ob etwas als „humanitär“ (was im Rahmen von Sanktionen zulässig ist) oder als „Wiederaufbau“ oder „Entwicklung“ (was gegen bestehende Sanktionen verstoßen kann) eingestuft werden sollte.<sup>177</sup>

Aus zahlreichen Berichten geht hervor, dass NROs es als anspruchsvoll empfinden, sich durch den zulässigen Lizenzierungsrahmen zu navigieren, aus dem sich oft nur schwer herausfinden lässt, welche Informationen bereitzustellen sind und an welche Behörden man Fragen richten kann. Hinzu kommt, dass die Standards, die für den Erhalt einer Lizenz in der EU einzuhalten sind, von Land zu Land sehr unterschiedlich sind, was zu einem erheblichen Mangel an Klarheit führt.<sup>178</sup> The need to acquire a licence often has negative implications for banks by implying that the business operated by the NGO is ‘close to the edge’ and therefore risky.<sup>179</sup>

Um diese langwierigen und unsicheren Prozesse zu vermeiden, schlossen INROs oft Vereinbarungen und Partnerschaften mit UN-Organisationen, die von Ausnahmen profitierten, um bestimmte Produkte zu importieren, die andernfalls möglicherweise gegen Sanktionen verstoßen würden. Aufgrund der verschiedenen finanziellen Hindernisse, denen sich INROs in Syrien gegenübersehen, sind Partnerschaften mit UN-Agenturen im Allgemeinen oft die besten Instrumente, um zu gewährleisten, dass die Organisationen einen kontinuierlichen Geldfluss sicherstellen und für Verzögerungen bei Überweisungen aus dem Ausland entschädigt werden können. Dies ermöglicht es den Programmen, die verschiedenen und mehrfachen Rechnungen der INROs zu überstehen und zu bezahlen, ohne auf eine bestimmte Überweisung zu warten, um sie zu finanzieren. Dieses System verhindert teilweise die Anhäufung von Schulden und Rechnungen. Ein Befragter erklärte, dass eine Organisation mindestens 60% ihrer Aktivitäten in Partnerschaft mit UN-Agenturen durchführen muss, damit ihre Programme ohne allzu viele Komplikationen durch den kontinuierlichen Zufluss von Geldern weitergeführt werden können.<sup>180</sup>

---

176 - Interview mit einem Senior Country Manager für Syrien der Abteilung Naher Osten, KfW, April 2020

177 - Dr. Erica Moret, persönliche Mitteilung, 25. Mai 2020.

178 - Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>, S.14

179 - Tom Keatinge und Florence Keen (2017), „Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs“, *International Security Department and International Law Programme*, <https://bit.ly/2X5TcVk>, S.8

180 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

# 10 Auswirkungen von Sanktionen

Dieser Untersuchung zufolge identifizierten NROs und INROs drei Hauptprobleme in Syrien als Folge der Sanktionen, die in Bezug auf Syrien verhängt wurden: 1.) Finanztransaktionen, 2.) die Einfuhr bestimmter Produkte und Maschinen und 3.) den Kauf bestimmter Dienstleistungen wie Treibstoff und Telekommunikation.

Die am häufigsten genannte Herausforderung war die Fähigkeit, Gelder von und nach Syrien zu übertragen. Die Zahl der Korrespondenzbanken, die mit syrischen Banken zusammenarbeiten, hat im Laufe der Jahre erheblich abgenommen, während keine neuen Korrespondenzbanken aufgrund der von den USA und der EU auferlegten Beschränkungen legal mit syrischen Finanzinstituten zusammenarbeiten können. Diese Situation hat zu wachsenden finanziellen, administrativen und operativen Herausforderungen für INROs geführt.<sup>181</sup> INROs mit Sitz in Europa mussten ihre Beziehungen zu Korrespondenzbanken regelmäßig wechseln, da viele dieser zwischengeschalteten Institutionen ihre Geschäfte im Zusammenhang mit Syrien zunehmend schließen mussten. Dies hat manchmal dazu geführt, dass Überweisungen von diesen Einrichtungen zur Finanzierung humanitärer Programme eingestellt wurden, was zu schwerwiegenden Verzögerungen bei der Durchführung dieser Programme führte,<sup>182</sup> oder einfach nur deren Annullierung zur Folge hatte.<sup>183</sup>

Die Einhaltung der Bankverfahren und -anforderungen ist für NROs, die Hilfe vor Ort leisten, zunehmend zu einer Priorität geworden, was ihre Fähigkeit, auf Notsituationen wirksam zu reagieren, oft beeinträchtigt hat. Dies hat eine Reihe von humanitären NROs dazu veranlasst, ihre Hilfsprogramme so zu gestalten, dass der Zugang zu Finanzmitteln Vorrang vor dem Bedarf hat. In ähnlicher Weise hat es zu einer Konzentration der humanitären Aktivitäten und Programme in Regionen geführt, die durch weniger Einschränkungen und/oder ein weniger kompliziertes Umfeld für die Einhaltung von Vorschriften gekennzeichnet sind. Dagegen könnten stärker marginalisierte und so genannte Hochrisiko- und „gefährliche“ Regionen von der Unterstützung ausgeschlossen werden.

Die meisten humanitären INROs und NROs klagten über die Folgen dieser administrativen und finanziellen Probleme bei ihren täglichen Aktivitäten im Einsatz. Wie an anderer Stelle dokumentiert ist,<sup>184</sup> hat diese Situation auch die Bereitschaft einiger Organisationen behindert, ihre Tätigkeiten auszuweiten oder sich mit größeren Finanzierungssummen zu engagieren. Neben dieser Situation berichteten Mitarbeiter von NROs und INROs über die häufige Notwendigkeit, einige Transaktionen zu regulieren oder einzuschränken, da sie befürchten, sie könnten gegen Sanktionen oder andere Vorschriften verstoßen. Beispielsweise ist für die Ausfuhr von Gütern mit mehr als 10% US-Ursprung eine Lizenz im Rahmen von US-Sanktionen erforderlich,<sup>185</sup> wie z.B. Computer mit Microsoft-Programmen, so dass die Mitarbeiter der Compliance-Abteilung jeden derartigen Kauf blockieren würden, bis eine spezifische Lizenz vorliegt (falls der Gegenstand nicht bereits durch eine Allgemeinenehmigung abge-

---

181 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

182 - Norwegian Refugee Council (2018), „Principles Under the Pressure, the Impact of Counterterrorism Measures and Preventing Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action“, <https://bit.ly/363piox> S.26

183 - Alice Debarre (2019), „Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action“, *International Peace Institute*, <https://bit.ly/2ArzT0M>, S.10

184 - Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding und Rawaad Mahyub (2018), „The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis“, *Humanitarian Forum, HPG und die London School of Economics and Political Science (LSE)*, <https://bit.ly/2z3T3JI>, S.9

185 - Interview mit einem Mitglied einer INRO, die in Syrien tätig ist, April 2020

deckt ist). Ein solches Verfahren könnte Monate dauern, ohne Garantie, dass es auch tatsächlich erfolgreich ist.<sup>186</sup> Darüber hinaus, und wie in einem Bericht beschrieben: „Im Falle Syriens tendiert die Reaktion normalerweise zu einem freiwilligen Boykott. Selbst dort, wo Waren und Finanzmittel lizenziert werden können, sind die Lizenzkosten oft höher als der Wert der Waren und Dienstleistungen“.<sup>187</sup>

Des Weiteren ist die sehr weit gefasste Definition von Dual-Use-Gütern (d.h. Güter, die sowohl für friedliche als auch für militärische Zwecke verwendet werden können) in den Sanktionsregelungen der EU und der USA besonders problematisch.<sup>188</sup> Für jede Transaktion mit solchen Gütern sind spezifische Lizenzen erforderlich, was zu zusätzlichen Kosten, Finanzierungsschwierigkeiten und langen Verzögerungen bei der Bearbeitung führt. Für INROs, die an humanitären und Stabilisierungsinitiativen beteiligt sind, erschwert dies ihre Arbeit erheblich.<sup>189</sup>

Mehrere humanitäre NROs und INROs haben ebenfalls auf die Sanktionen hingewiesen, darunter die „Caesar Bill“, und ihre Folgen werden größere Einschränkungen für Finanztransfers mit sich bringen, insbesondere wenn es sich um Überweisungen in USD handelt, und noch mehr Finanzinstitutionen alarmieren, was viele von ihnen dazu veranlasst, in ihren Beziehungen zu Syrien keinerlei Risiko einzugehen.<sup>190</sup> Befragte aus humanitären Organisationen äußerten sich besorgt darüber, dass es auch zu Verzögerungen führen wird, dass es die Verzögerungen bei den Überweisungen erhöht oder einfach zu mehr Sperren und zur Schließung von Konten führt. In Interviews wurde auch die Befürchtung geäußert, dass die „Caesar Bill“ möglicherweise auch einige Tätigkeiten von INROs und UN-Organisationen in Syrien sanktionieren könnte, die als kleine „Wiederaufbaubemühungen“ betrachtet werden, die bisher eher toleriert wurden.<sup>191</sup>

---

186 - Die Schweizer Regierung und die EU haben für ihre Mitarbeiter, die in ihrem humanitären Auslandsbüro in Damaskus arbeiten, eine Ausnahmegenehmigung erteilt, die ihnen die Nutzung der Mobilfunkdienste von Syriatel erlaubt. (Interview mit einem Mitarbeiter einer syrischen NRO, April 2020)

187 - Justine Walker (2016), „Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures“, *UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic*, <https://bit.ly/2Z648oh>, S.14-15

188 - Im Falle der USA sind die Ausfuhrverbote viel weiter gefasst und umfassen sowohl die Ausfuhr als auch die Wiederausfuhr, den Verkauf oder die Lieferung, ob direkt oder indirekt aus den USA oder durch eine US-Person mit Sitz irgendwo auf der Welt.

189 - Anonymes Interview mit vier Mitgliedern der EU-Delegation zu Syrien – Abteilung Entwicklungszusammenarbeit mit Sitz in Beirut, April 2020.

190 - Anonymes Interview mit einem Mitglied einer syrischen NRO, April 2020

191 - Weitere Informationen zur „Caesar Bill“ finden sich bei Joseph Daher (2020), „The ‘Caesar Bill’: A step towards accountability in Syria, or a worsening economic crisis?“ *Syria Untold*, <https://bit.ly/2zbJVmE>

# Zusammenfassung

Seit 2016 sehen sich NROs, die in Syrien tätig sind, mit immer größeren Schwierigkeiten konfrontiert, und einige mussten Projekte absagen, weil sie mit dem von den Gebern geforderten Arbeitsaufwand für die Dokumentation nicht Schritt halten konnten. Trotz Initiativen und Konferenzen zwischen verschiedenen Akteuren (NROs und INROs, Staatsbeamte und Bankangestellte) zur Verbesserung und Erleichterung der Finanztransaktionen und Überweisungen von NROs, die in Syrien tätig sind, scheint es keine nennenswerten Fortschritte gegeben zu haben, häufig ganz im Gegenteil. Wie Andrea Hall, Policy Counsel beim Charity & Security Network, argumentierte, „ist jede Erwähnung Syriens eine rote Fahne für Banken und anderen Institutionen“.<sup>192</sup> In den meisten Fällen mag die Änderung des Namens einer bestimmten Organisation einige grundlegende Finanztransaktionen erleichtern, aber sie ändert nichts an den Hindernissen und Herausforderungen, mit denen Organisationen konfrontiert sind, die mit Syrien verbunden sind oder zu Syrien arbeiten. Darüber hinaus erschwert das Fehlen ähnlicher Compliance-Regeln zwischen Banken und manchmal sogar innerhalb derselben Bank die Transaktionsprozesse und erhöht die Unsicherheit bei Finanzoperationen und -praktiken.

Und dies, obwohl das US-Finanzministerium berichtet hat, dass „in den USA ansässige steuerbefreite Wohltätigkeitsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Hilfe für Gemeinschaften in aller Welt und bei der Bekämpfung terroristischer Propaganda und Rekrutierung spielen“ und hinzufügte: „Das Finanzministerium und die Partner zwischen den Behörden werden weiterhin mit Wohltätigkeitsorganisationen und Finanzinstitutionen zusammenarbeiten, um das tatsächliche Risiko zu bewerten und zu kommunizieren, dass diese Organisationen zur Unterstützung des Terrorismus missbraucht werden könnten und dass Finanzinstitutionen den risikobasierten Ansatz bei der Eröffnung und Führung von Wohltätigkeitskonten anwenden, da die überwiegende Mehrheit der US-basierten steuerbefreiten Wohltätigkeitsorganisationen kein hohes Risiko für die Terrorismusfinanzierung darstellt.“<sup>193</sup> Diese Erklärung stellt in den Augen mehrerer Experten einen bedeutenden Schritt vorwärts in Richtung eines verbesserten Prozesses für Finanztransaktionen humanitärer Organisationen dar, die in Syrien tätig sind, aber echte Verbesserungen stehen noch aus.<sup>194</sup>

Größere NROs und INROs können einige der Schwierigkeiten meistern, die sich aus den oben erwähnten Hindernissen und Herausforderungen ergeben, da sie im Vergleich zu bescheideneren und kleineren Organisationen über ein größeres Budget und mehr Personal für die Einhaltung der Bestimmungen verfügen. Dennoch hat diese Situation den Prozess des Risikotransfers an die syrischen NROs, die in den Nachbarländern oder in Syrien vor Ort tätig sind, nicht verlangsamt. Häufig ist das Gegenteil der Fall. Deshalb sind sie unverhältnismäßig stark von den De-Risking-Prozessen und -Maßnahmen der Banken betroffen, da sie den Hauptrisiken ausgesetzt sind. Die Komplexität und die Überschneidungen der Sanktionsregelungen gegen syrische Ziele verschärfen auch die Herausforderungen, mit denen diese humanitären Akteure konfrontiert sind.

---

192 - Interview per Skype mit Andrea Hall, Policy Counsel beim Charity & Security Network, März 2020

193 - US-Finanzministerium, „National Strategy for Combating Terrorist and Other Illicit Financing“, 2020 <https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to-Counter-Illicit-Financev2.pdf>, S.44-45

194 - Interview per Skype mit Andrea Hall, Policy Counsel beim Charity & Security Network, März 2020

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Initiativen wie das Vorhandensein eines „besseren Leitfadens“ für Sanktionsregime zwar zu begrüßen sind, aber eindeutig nicht ausreichen, um die strukturellen Probleme zu umgehen, mit denen humanitäre NROs und INROs konfrontiert sind, die in Syrien oder in Nachbarländern oder ganz allgemein in Konfliktgebieten tätig sind. Humanitäre NROs und INROs sehen sich Herausforderungen gegenüber, die nicht nur punktuelle Hindernisse sind, die es von Fall zu Fall zu überwinden gilt, sondern die vielmehr struktureller Natur und in das Finanzsystem und die verschiedenen Sanktionsregime eingebettet sind.

# Über das Team dieser Untersuchung

## Dr. Joseph Daher

hat ein Doktorat in Development Studies am SOAS an der University of London erhalten (2015), sowie ein Doktorat in Politikwissenschaften an der Universität Lausanne (2018) in der Schweiz. Er lehrt aktuell an der Universität Lausanne und ist Beigeordneter Professor in Teilzeit am European University Institute in Florenz (Italien) und nimmt am Projekt „Wartime and Post-Conflict in Syria“ (WPCS) teil. Er ist Autor von „Hezbollah: Political Economy of the Party of God“ (Pluto Press, 2016) und „Syria After the Uprisings: The Political Economy of State Resilience“ (Pluto Press, 2019). Er ist Urheber des Blogs Syria Freedom Forever.

## Dr. Erica Moret

ist Senior Researcher am Centre for Global Governance und Gastdozentin am Graduate Institute in Genf, sowie Vorsitzender des Geneva International Sanctions Network (GISN) und Mitherausgeberin des Journal of Global Security Studies. Sie hat einen DPhil (PhD) der Universität Oxford, wo sich ihre Forschung auf die gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen der US-Sanktionen auf Kuba konzentrierte. Sie schrieb einen der ersten Peer-Review-Artikel, der sich mit den wahrscheinlichen humanitären Auswirkungen der erweiterten EU-Sanktionen gegen Syrien und den Iran befasste, und war als unabhängige Expertin für die UN tätig, unter anderem für das OHCHR, UNICEF und den Menschenrechtsrat. In den letzten vier Jahren hat sie im Auftrag der Schweizer Regierung Konsultationen zur humanitären Lage in Syrien organisiert und 2019/2020 den „Compliance Dialogue on Syria-Related Humanitarian Payments“ einberufen, ein Projekt des Graduierteninstituts, das von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit finanziert und von der Europäischen Kommission, Generaldirektion für europäischen Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (DG ECHO), unterstützt wird. Im weiteren Sinne hat sie für Untersuchungen zu Sanktionen für beide britischen Parlamentshäuser Beweise geliefert und sitzt in einer Reihe von hochrangigen EU-Task Forces.

## IMPACT – Civil Society Research and Development e.V. ,

2013 in Berlin gegründet, ist eine wohltätige zivilgesellschaftliche Organisation. Mit einem Team in Europa, Syrien, dem Libanon, der Türkei und dem Irak versucht IMPACT, eine global aktive und gut vernetzte Zivilgesellschaft als Grundlage für sozialen und politischen Wandel anzustreben. Zu diesem Zweck konzentriert sich IMPACT auf langfristige und ausgeglichene Unterstützung für Einzelpersonen und Organisationen, sowohl in Konfliktgebieten wie auch in entwickelten Ländern, mittels seiner Arbeitsfelder der Entwicklung, des Dialogs und des sozialen Engagements, wobei ein wesentlicher Schwerpunkt auf Forschung gelegt wird.

## We Exist

ist eine Allianz von Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft, die von internationalen Partnern unterstützt wird und mit diesen zusammenarbeitet, um sicherzustellen, dass die Rolle der syrischen Zivilgesellschaft im Mittelpunkt aller Überlegungen und Planungen zu Syrien steht. Um dies zu erreichen, organisieren und koordinieren wir öffentliche Kampagnen, beteiligen uns an Advocacy-Möglichkeiten, arbeiten eng mit den Medien zusammen und koordinieren die Lobbyarbeit, die sich an Entscheidungsträger und Gesetzgeber in Europa richtet. Das Bündnis We Exist richtet sich gegen die Marginalisierung der syrischen Stimmen in allen Bereichen und stellt sicher, dass die Stimmen der syrischen Zivilgesellschaft von innerhalb und außerhalb Syriens gehört werden.







# **IMPACT**

**Civil Society Research  
and Development**

Published by:

IMPACT - Civil Society Research and Development e.V.

Keithstraße 10 , 10787 Berlin

Not for Sale.

IMPACT e.V. - ©2020