

23. Juli 2020

Gezielt gegen schwere Menschenrechtsverletzungen

Großbritannien implementiert ein neues Globales Sanktionsregime *Oliver Ernst*

Zwei Jahre nachdem Großbritannien unter dem *Sanctions and Anti-Money Laundering Act von 2018* (SAML) die Voraussetzungen für ein Globales Menschenrechtssanktionsregime (GHR) geschaffen hatte, das sich nicht allgemein gegen Staaten, sondern gezielt gegen individuelle und institutionelle Akteure richtet, wurde es am 6. Juli 2020 unter dem Titel *The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020* verabschiedet.¹ Die in einer ersten Welle verhängten Sanktionen richteten sich gegen insgesamt 49 Ziele: 25 Individuen aus Russland, 20 aus Saudi-Arabien, zwei Personen aus Myanmar, sowie zwei Institutionen (Ministerium für Staatssicherheit und Ministerium für Volkssicherheit) aus Nordkorea.²



Es war ein zeitlicher Zufall, dass anderthalb Jahre nach der Ermordung des saudischen Staatsbürgers Jamal Kashoggi – im Istanbuler Konsulat seines Heimatlandes – die Täter innerhalb weniger Tage gleich doppelt ins Visier genommen wurden: Zuerst hatte am 03. Juli in Istanbul, in Abwesenheit der Beklagten, der Prozess gegen 20 saudische Staatsbürger begonnen.³ Am 06. Juli verhängte dann das Vereinigte Königreich, unter dem am gleichen Tag eingeführten *Global Human Rights Sanctions Regime* erstmals gezielte Sanktionen gegen diese 20 Tatverdächtigen, darunter den ehemaligen Berater des saudischen Königshauses, Saud bin Abdullah al-Kahtani und den ehemaligen stellvertretenden Leiter des saudischen militärischen Geheimdienstes, Ahmed al-Assiri.

Umsetzung der Sanktionen

Diese Sanktionierung bedeutet konkret, dass sie seitdem weder nach Großbritannien einreisen dürfen („travel ban“), noch auf ihre dortigen Vermögen zugreifen können, da diese „eingefroren“ wurden („asset freeze“). Während also der laufende Prozess vor einem türkischen Gericht in erster Linie dazu beitragen wird, die Ermordung Kashogis weiter aufzuklären, sorgen die Sanktionen dafür, dass die 20 Beschuldigten schon heute für Ihre Taten belangt werden – vorausgesetzt, sie haben Vermögenswerte in Großbritannien. Intendiert ist durch das neue Regime „smarter“, „gezielter“ Sanktionen auch eine abschreckende Wirkung: Wer in Großbritannien Vermögen hat, oder dort etwa seine Kinder studieren lässt, soll durch die allgemeine Androhung von gezielten Menschenrechtssanktionen davon abgehalten werden, sich aktiv an schweren Menschenrechtsverletzungen zu beteiligen. Potentiell und vermutlich eher längerfristig ist hierdurch auch ein „Entsolidarisierungseffekt“ unter den Eliten in diesen Staaten vorstellbar.

Die individuell verhängten Sanktionen gelten jeweils für drei Jahre und werden regelmäßig alle drei Jahre überprüft. Da sie sowohl darauf abzielen, der Straflosigkeit im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen entgegenzuwirken als auch nach Möglichkeit das Verhalten der sanktionierten Individuen positiv zu verändern, hängt die Aufhebung der Sanktionen in erster Linie von tatsächlichen Verhaltensänderungen ab. Diese

können von den sanktionierten Individuen und Institutionen auch auf dem Rechtsweg selbst vorgebracht werden und dann gegebenenfalls auch zu einem *De-Listing* führen.⁴ Ansonsten ist das Globale Menschenrechtssanktionsregime aber zeitlich nicht befristet und kann somit für die Betroffenen zu einer dauerhaften Vermögenseinfrierung in und zu unbegrenzten Einreiseverboten nach Großbritannien führen.

„Magnitsky-style“-Sanktionen: Vorbild USA – Fokus Russland

Begonnen hatte die politische Diskussion über das neue Sanktionsregime in Großbritannien bereits im Jahr 2012. In diesem Jahr hatten die USA den sogenannten Magnitsky-Act eingeführt, auf den sich die Briten in ihrer Regulierung deutlich beziehen. So wurden auch unter dem britischen Sanktionsregime mehrheitlich 25 russische Individuen mit Sanktionen belegt, die in den Fall des am 16. November 2009 im Alter von 37 Jahren ermordeten russischen Staatsbürgers Sergej Magnitsky verwickelt waren. Der heutige britische Außenminister Dominic Raab hatte sich bereits 2012, damals noch als 38-jähriger „Hinterbänkler“ der Konservativen Partei, des Falles von Magnitsky angenommen und durch dieses persönliche Engagement dem neuen britischen Sanktionsregime den „Magnitsky-style“-Stempel aufgedrückt. Während er am Montag vor dem Parlament das neue Sanktionsregime vorstellte, saßen Magnitskys Witwe Natalia und sein Sohn Nikita in Raabs Büro und sahen die Live-Übertragung an, was Raab in seiner emotional sehr berührenden Rede auch explizit erwähnte.⁵

Doch die anfänglich vor allem auf Russland fokussierten Magnitsky-Sanktionen haben längst eine weit darüber hinausgehende, weltweite Reichweite und Bedeutung erlangt. In den letzten fünf Jahren ist die Entwicklung horizontaler, smarter Menschenrechtssanktionen dynamisch weitergegangen: Wie in den USA, die den *Magnitsky-Act* im Jahr 2016 zu einem *Global Magnitsky Act* ausgeweitet haben, der mittlerweile weltweit über 250 Einzelsanktionen umsetzt, so ist auch das neue britische *Global Human Rights Sanctions Regime* auf einen weltweiten Ansatz ausgerichtet. Die aktuellen Sanktionen, die auch gegen zwei Ministerien in Nordkorea gerichtet sind, die der Führung der

Todes- und Zwangsarbeitslager beschuldigt werden, sowie gezielt gegen zwei Verantwortliche für die „systematische und brutale Gewalt“ gegen die Rohingya-Bevölkerung in Myanmar vorgehen, machen die Reichweite deutlich.

„Post-Brexit“ – dennoch ein Vorbild für Europa

Auch in der EU wird, seitdem sich am 09. Dezember 2019 der Rat für Außenbeziehungen einvernehmlich für die Einrichtung eines globalen Menschenrechtssanktionsregimes der EU ausgesprochen hatte,⁶ unter Hochdruck an einem solchen smarten und gezielten Instrument gearbeitet, das nicht auf Staaten, sondern auf durch Individuen und einzelne Institutionen begangene schwere Menschenrechtsverletzungen fokussiert sein wird. Dieses EU-Sanktionsregime soll möglichst noch unter der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 verabschiedet werden. In einem Brief an Bundeskanzlerin Angela Merkel hatten sich zuletzt am 17. Juni sechs Abgeordnete des Deutschen Bundestages aus CDU/CSU, FDP, Bündnis90/Grüne und SPD dafür ausgesprochen, die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zu nutzen, um auf dem Weg zu gezielten Menschenrechtssanktionen im Rahmen eines europäischen Magnitsky-Gesetzes mit globaler Reichweite voranzukommen.⁷ Wie auch zuvor bereits das Europäische Parlament,⁸ so sprachen sich auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages dafür aus, dass das Gesetz im Namen auf den in russischer Haft verstorbenen Sergej Magnitsky verweisen sollte.

Voraussichtlich spätestens im Jahr 2021 wird also auch die EU über ein globales Menschenrechtssanktionsregime verfügen und damit Großbritannien, die USA, Kanada, und vier weitere Staaten, die bereits entsprechende „Magnitsky-style“-Sanktionsregime etabliert haben, in ihrem gemeinsamen Anliegen unterstützen, weltweit gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.⁹ Der Druck auf die Täter wird somit immer größer – ihre Vermögen werden eingefroren und ihre Reisefreiheit in vielen Teilen der Welt eingeschränkt. Für den internationalen Schutz der Menschenrechte und die Verhinderung von Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverletzungen sowie für die Abschreckung derselben kann

dies ein wichtiger Schritt nach vorne sein. Zudem werden reziproke Vergeltungsmaßnahmen der Betroffenen (bzw. ihrer Staaten) immer schwieriger, je mehr Staaten sich der Menschenrechtssanktionsallianz weltweit anschließen werden.

Die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen

Wenngleich die gezielten britischen Menschenrechtssanktionen nicht gegen Staaten gerichtet sind, so wird in London mit gewisser Sorge vor reziproken Vergeltungsmaßnahmen unter anderem auf Russland geschaut: So hatte Russland auch auf die 2012 unilateral von den USA verhängten Magnitsky-Sanktionen mit Vergeltungsmaßnahmen reagiert, indem es US-Bürgern die Adoption von russischen Waisenkindern verbot. Auch im Falle der britischen Sanktionen wurden vom Kreml-Sprecher Dimitry Peskov umgehend „reziproke Vergeltungsmaßnahmen“ angekündigt „so weit sie den Interessen der Russischen Föderation entsprechen“.¹⁰

Zudem ist es nicht unwahrscheinlich, dass als Reaktion auf die gezielten Menschenrechtssanktionen der Druck auf regimekritische Journalisten und Menschenrechtler in den betroffenen Ländern selbst zunehmen wird.

Daher ist es wichtig, dass die bei der Verabschiedung der Globalen Menschenrechtssanktionen von Außenminister Dominic Raab angekündigte baldige Ausweitung auf den Schutz von Journalist(inn)en und Menschenrechtlern möglichst schnell in die Tat umgesetzt werden wird. Auch für das europäische Sanktionsregime wird der zusätzliche Schutz für relevante menschenrechtliche Akteure eine wichtige Voraussetzung für den künftigen menschenrechtspolitischen Erfolg der gezielten Sanktionen sein, denn ohne die Expertise und Dokumentationstätigkeit der lokalen Menschenrechtler und die Aufdeckungsarbeit von unabhängigen Journalisten wäre die nachhaltige Informationsgewinnung über schwere Menschenrechtsverletzungen oftmals nur sehr eingeschränkt möglich.

„Doppelte Standards“ und Abstimmungserfordernisse

Die britische Debatte war nicht frei von kontroversen Debatten darüber, welche schweren Menschenrechtsverletzungen für die Listung der sanktionierten Individuen und Institutionen besonders relevant sein würden. Forderungen betrafen insbesondere die Ausweitung auf aktuell stark im Fokus stehende massive Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren in China.¹¹ Dies hätte Sinn gemacht, da auch die USA am 09. Juli unter dem *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* eine chinesische Regierungsbehörde und vier Regierungsangestellte aufgrund ihrer Verbindung zu schweren Menschenrechtsverstößen gegen die ethnische Minderheit der Uiguren in der Autonomen uigurischen Region Xinjiang (XUAR) verhängt hatten.¹² China hatte hierauf *stante pede* mit Einreiseverboten für vier hochrangige Amerikaner reagiert, besonders symbolträchtig gegen den Botschafter für Religionsfreiheit, Sam Brownback.¹³ Brownback gehört zu den relevanten Stimmen, die seit langem auf die verheerende Lage der Religionsfreiheit in China aufmerksam machen.¹⁴

Grundsätzlich sind diese zusätzlichen Listungen in Großbritannien jederzeit möglich – über sie wird „von Fall zu Fall“ entschieden.¹⁵ Die Vorwürfe bezüglich doppelter Standards bzw. willkürlicher Auswahl von Sanktionszielen dominierten auch die Diskussionen über das neue Sanktionsregime in den sozialen Medien, sowohl in den USA als auch nach der Verkündung des britischen Regimes am 06. Juli.¹⁶ Doch gerade der spezifische Charakter der „smarten Sanktionen“, die gegen Individuen und Institutionen und eben nicht gegen Staaten verhängt werden, kann das menschenrechtspolitische Dauerdilemma der „doppelten Standards“ etwas reduzieren, wenngleich nicht ganz aufheben. Wirtschaftliche Interessen und besondere außenpolitische Beziehungen dürften auch im Falle der gezielten Menschenrechtssanktionen die Entscheidungen über die Verhängung beeinflussen. So kritisierten es britische Menschenrechtsorganisationen auch als „zutiefst zynisch“, dass am Tag nach der Verhängung der Menschenrechtssanktionen gegen die 20 saudischen Staatsbürger, die britische Regierung die Waffenlieferungen an Saudi-Arabien trotz der saudischen

Vorgehensweise im Jemenkonflikt wieder aufnahm.¹⁷ Dagegen trägt die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen bei der Entscheidungsfindung über Sanktionsziele zu einer Berücksichtigung dieser Expertise im Sanktionierungsprozess bei, die doppelten Standards ebenfalls eher entgegenwirken dürfte.¹⁸

So war und ist auch in der EU die Diskussion über das geplante Sanktionsregime unter anderem nicht zuletzt durch das sehr unterschiedliche Verhältnis der Mitgliedsstaaten zu Russland geprägt. Dies fängt bei der Namensgebung an: Die „russlandfreundlicheren“ Akteure lehnten die offene Bezugnahme auf den Fall Magnitsky eher ab, während die „russlandkritischen“ Stimmen demgegenüber eine namentliche Anlehnung an den *Magnitsky Act* der USA und eine entsprechende Namensgebung der europäischen „Magnitsky“-Sanktionen befürworteten.

Auch das Einstimmigkeitsprinzip in der EU steht potentiell in einem gewissen Zielkonflikt mit einer konsequenten Menschenrechtspolitik, da für einzelne Mitgliedsstaaten wirtschaftlich besonders relevante Akteure und nationale wirtschaftliche Interessen die Entscheidungsfindung über die gemeinsame Anwendung der europäischen Sanktionen beeinflussen könnten, wenngleich diese Sanktionen selbst nur auf die wirtschaftlichen Interessen von Individuen und Institutionen ausgerichtet sind, die zudem ihrerseits nicht zwangsläufig mit staatlichen Stellen in Verbindung stehen müssen. Das geschlossene Vorgehen der EU in der bisherigen Sanktionspolitik – nicht zuletzt bei der vor allem von Großbritannien vorangetriebenen Verhängung gezielter Sanktionen im Januar 2019 gegen die in die Vergiftung von Sergej Skripal verwickelten russischen Geheimdienstler¹⁹ – ist jedoch eher ermutigend.

Großbritannien ist seit dem 31. Januar 2020 als unilateraler „post-Brexit“-Sanktionsakteur bei der Durchsetzung von Menschenrechtssanktionen zwar nicht mehr von einer Einigung mit der EU-27 abhängig, aber als globaler menschenrechtspolitischer Akteur („global Britain“) auch nicht an einer isolierten Entscheidungsfindung und einem mit den europäischen oder transatlantischen Partnern unabgestimmten Vorgehen interessiert.²⁰ Die Abstimmung erfolgt mit den ver-

bündeten USA und Kanada, die bereits „Magnitsky-style“-Sanktionsregime umsetzen. Auch Australien, das in der Planungsphase von Magnitsky-Sanktionen steckt²¹, wird als Partner folgen. Zum anderen wird die Abstimmung mit der EU wichtig, die dieses smarte Menschenrechtssanktionsinstrument bald einführen wird.²² Somit ist das britische *Global Human Rights Sanctions Regime* zwar einerseits nominell unilateral ausgerichtet, andererseits auf die normative Kooperation mit den transatlantischen Partnern angewiesen.

Fazit

Mit dem *Global Human Rights Sanctions Regime* hat Großbritannien somit – dem Beispiel der USA und Kanadas folgend – ein wichtiges menschenrechtspolitisches Instrument etabliert. Die EU-27 werden bald mit einem ganz ähnlichen Instrument folgen. Für den Erfolg und die Durchsetzungskraft dieser Instrumente wird das abgestimmte Vorgehen von großer Bedeutung sein. Verantwortliche für schwere Menschenrechtsverletzungen dürfen sich künftig weder auf dem Boden der EU, noch Großbritanniens, der USA oder Kanadas frei bewegen, oder Zugriff auf ihre Vermögen haben. Die EU sollte bei der Implementierung und künftigen Anwendung des geplanten europäischen Menschenrechtssanktionsinstruments mit globaler Reichweite der Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Partnern, insbesondere mit Großbritannien, daher eine besondere Bedeutung zukommen lassen.

¹ <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-first-sanctions-under-new-global-human-rights-regime>.

² <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-sanctions-list>.

³ <https://www.nytimes.com/2020/07/03/world/europe/turkey-jamal-khashoggi-trial.html>.

⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/making-a-sanctions-challenge-how-to-seek-variation-or-revocation-of-a-sanctions-designation>.

⁵ <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-on-the-global-human-rights-sanctions-regime>.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2019/12/09/>.

⁷ <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-abgeordnete-fuer-europaeisches-magnitski-gesetz-eu-sanktionen-gegen-menschenrechtsverletzer-gefordert/25938516.html>.

⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30748/meps-call-for-eu-magnitsky-act-to-impose-sanctions-on-human-rights-abusers>.

⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637892/EPRS_ATA\(2019\)637892_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637892/EPRS_ATA(2019)637892_EN.pdf).

¹⁰ <https://www.dw.com/en/russia-kremlin-promises-retaliation-to-uks-magnitsky-act-sanctions/a-54080668>.

¹¹ <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/07/10/must-not-stay-silent-chinas-ethnic-cleansing-ughur-muslims/>.

¹² <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055>.

¹³ <https://edition.cnn.com/2020/07/13/asia/china-us-xinjiang-sanctions-intl-hnk/index.html>.

¹⁴ <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2189169/chinese-government-war-faith-us-envoy-religious-freedom>.

- ¹⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/global-human-rights-sanctions-information-note-for-non-government-organisations-and-others-interested-in-human-rights/global-human-rights-sanctions-information-note-for-ngos-and-civil-society>.
- ¹⁶ Zum Beispiel:
<https://twitter.com/SenatorHousakos/status/1204875495185244161>.
- ¹⁷ <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/britain-arms-sell-saudi-arabia-military-exports-a9605636.html>.
- ¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/global-human-rights-sanctions-information-note-for-non-government-organisations-and-others-interested-in-human-rights>.
- ¹⁹ Die vier russischen Individuen wurden damals unter dem horizontalen EU-Sanktionsregime gegen die Verwendung von Chemiewaffen sanktioniert. Vgl. <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jan/21/skripal-poisoning-suspects-european-sanctions-list>.
- ²⁰ <https://www.csce.gov/international-impact/press-and-media/press-releases/wicker-and-cardin-commend-united-kingdom>.
- ²¹ <https://thediplomat.com/2020/07/slow-progress-toward-an-australian-magnitsky-act/>.
- ²² <https://www.csce.gov/international-impact/press-and-media/press-releases/wicker-and-cardin-urge-pompeo-work-eu-high>.

Letzter Abruf für alle Angaben: 15.07.2020.

Impressum

Der Autor

Dr. Oliver Ernst M.A. arbeitet als Referent für Demokratie und Menschenrechte in der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien, Hauptabteilung Analyse und Beratung. Zuvor hat er 15 Jahre als Länderreferent im Team Asien und im Team Nordafrika und Naher Osten der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit gearbeitet. Er hat an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster Politikwissenschaft, Neue und Neueste Geschichte und Deutsche Philologie studiert und hat dort in Politikwissenschaft über die deutsche Menschenrechtspolitik promoviert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Oliver Ernst

Demokratie und Menschenrechte
Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3385
oliver.ernst@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin 2020
Gestaltung: yellow too Pasiak Horntrich GbR
Satz: Marianne Graumann, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)