

Autor: Michel Kutteneuler // Europäische Akademie NRW // 27. März 2023

Sanktionen im Namen der Menschenrechte

NEWS Ein EU-Sanktionsregime, mit dem Personen und Entitäten weltweit für schwere Menschenrechtsverletzungen bestraft werden können? Seit Dezember 2020 existiert ein solcher Sanktionsmechanismus in der Europäischen Union und erweitert damit den Werkzeugkasten der EU-Außenpolitik. Kann er helfen, die Achtung der Menschenrechte global zu garantieren?

Menschenrechte • Sanktionen • Europäische Union • Wagner-Gruppe

Ende Februar verkündete der Rat der Europäischen Union, dass Sanktionen gegen weitere elf Individuen und sieben Organisationen, die mit der russischen Sölderguppe „Wagner“^{*1} in Verbindung stehen, beschlossen wurden ^{#1}. Diese Tatsache überrascht wenig, ist das private Sicherheits- und Militärunternehmen unter dem Kommando des russischen Oligarchen Jewgeni Prigoschin bisher vor allem durch seine Skrupellosigkeit und Brutalität aufgefallen. So wie zuletzt im Kampf um Bachmut, wo der Wagner-Gruppe, häufig an vorderster Front eingesetzt, eine entscheidende Bedeutung zukommt. Im Ukraine-Krieg kämpft sie Seite an Seite mit dem russischen Militär. Doch schon seit Jahren ist sie bereits in Afrika aktiv – etwa in der Zentralafrikanischen Republik, in Libyen oder in Mali ^{#2}.

Die Entscheidung, neue Sanktionen gegen einzelne Mitglieder dieser menschenverachtenden Militärorganisation zu erlassen, ist also folgerichtig und kommt weder unerwartet noch überraschend. Interessant ist deshalb in erster Linie nicht, dass neue Sanktionen erlassen wurden, sondern die gesetzliche Grundlage, auf der diese basieren. Denn die Sanktionsmechanismen innerhalb der Europäischen Union sind vielschichtig und der Prozess bis zum Zustandekommen der Sanktionen komplex.

Im Zentrum des Interesses steht dabei die sogenannte *Globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte*. Diese recht neue Regelung aus dem Dezember 2020 ermöglicht es der EU, erstmals auch Einzelpersonen oder Organisationen für schwere Menschenrechtsverstöße oder -verletzungen in der ganzen Welt zu sanktionieren. Ein Meilenstein, der in den USA mit dem Global Magnitsky Act^{*2} bereits ein prominentes Vorbild hat. Doch der Reihe nach: Wie läuft der Sanktionsprozess innerhalb der Europäischen Union ab und welche Sanktionsformen gibt es?

Sanktionen – Länderbezogen oder thematisch?

Sanktionen sind ein beliebtes Mittel, um im Kontext der internationalen Staatengemeinschaft auf Verstöße gegen Rechtsnormen zu reagieren. Sie umfassen in der Regel wirtschaftliche oder politische Zwangsmaßnahmen und werden seit dem Ende des zweiten Weltkriegs verstärkt benutzt – auch um zwischenstaatliche Konflikte ohne die Anwendung von Gewalt auszutragen^{#3}. Die EU verhängt Sanktionen in erster Linie „gegen die für böswillige Handlungen verantwortlichen Einrichtungen und Personen in Nicht-EU-Ländern“, um diese zu einer Änderung ihrer Politik oder ihres Handelns zu bewegen^{#4}.

Im EU-Sanktionsregime lässt sich unterscheiden zwischen geographischen und thematischen Sanktionen^{*3}. Geographische Sanktionen sind limitiert auf bestimmte Länder oder Regionen. Die restriktiven Maßnahmen richten sich dabei gegen die Regierungen der jeweiligen Länder und gegen Organisationen (Unternehmen), Gruppen oder Einzelpersonen, die die sanktionierte Politik finanziell oder ideologisch unterstützen.

Geographische Sanktionen sind allerdings politisch höchst brisant. Bis eine Sanktionierung unter Länderregimen stattfindet, vergeht oft eine lange Zeit. Afghanistan, Belarus, Iran, Mali, Myanmar – Die Liste der von der EU sanktionierten Länder liest sich wie eine Auflistung von sogenannten „Schurkenstaaten“^{*4}. Zudem erstrecken sich Gefahren der internationalen Sicherheit häufig über Ländergrenzen hinweg, weshalb eine geographische Sanktionierung nicht immer zielführend ist.

Aus diesem Grund besteht auf EU-Ebene noch die Möglichkeit der thematischen Sanktionierung. Dabei werden länderübergreifend Organisationen und Individuen sanktioniert, die unter einen der vier folgenden Themenkomplexe fallen: Terrorismus, Gebrauch chemischer Waffen, Cyber-Attacken – und seit 2020 eben auch Menschenrechtsverletzungen.

Bei der Schwere der Menschenrechtsverletzungen wird eine graduelle Abstufung in drei Stufen vorgenommen:

- Stufe 1: Genozide und Verbrechen gegen die Menschlichkeit
- Stufe 2: Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen (u.a. Folter, Sklaverei, willkürliche Tötungen)
- Stufe 3: Andere Menschenrechtsverletzungen (u.a. Menschenhandel, sexualisierte Gewalt, Einschränkung oder Missbrauch von Meinungs- und Versammlungsfreiheit)

Während die besonders schweren Menschenrechtsverletzungen auf Stufe 1 und bis zu einem gewissen Grad auch Stufe 2 unmittelbar in den Geltungsbereich der Sanktionsregelung fallen, müssen die Menschenrechtsverletzungen auf Stufe 3 stark ausgeprägt sein oder systematisch stattfinden, damit sie im Rahmen der Regelung sanktioniert werden können. Sobald die Personen oder Organisationen auf die Sanktionsliste aufgenommen werden, können gegen sie Reiseverbote verhängt oder ihre Vermögenswerte eingefroren werden.

Globales Sanktionsregime für Menschenrechte – Mehrwert und Kritik

Doch welchen Mehrwert bringt die horizontale Sanktionierung auf der Basis von Menschenrechtsverletzungen verglichen mit geographischen Sanktionen, die ebenfalls eine Sanktionierung von Individuen erlaubt? Der Vorteil dieses neuen Mechanismus liegt

insbesondere in der schnelleren, flexibleren Handhabung. Es muss nicht erst ein Länderregime erlassen werden, um schwere Menschenrechtsverletzungen von Individuen und Organisationen zu sanktionieren. Insbesondere gegen einzelne Individuen aus Partnerländern oder anderen strategisch bedeutsamen Staaten, gegen die ein Länder-Sanktionsregime politisch nicht durchsetzbar ist, besteht nun die Möglichkeit, Vergehen im Bereich der Menschenrechte zu ahnden.

Zudem ist es griffiger im Kontext von staatenübergreifenden Sicherheitsbedrohungen, wie im Beispiel der Wagner Gruppe, die weltweit in mehreren Staaten aktiv ist. Gleichwohl ist es so, dass auch schon unter den vorherigen Länderregimen viele Menschenrechtsvergehen geahndet wurden – Menschenrechte werden nun mal verhältnismäßig öfter in autoritären Diktaturen verletzt, deren Politik ohnehin schon über die geographische restriktive Maßnahmen sanktioniert wurde. Acht der insgesamt mehr als 40 Sanktionsregime, die in der EU in Kraft sind (Stand: 2021) adressieren auch Menschenrechtsverletzungen^{#5}.

Ein großes Problem besteht zudem in der Art und Weise, wie Sanktionen innerhalb der EU verhängt werden. Während bei den meisten Entscheidungen auf EU-Ebene das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union gemeinsam beschließen, bestimmt einzig und allein der Rat über die Sanktionierung von Staaten oder Individuen/Organisationen^{#6}. Und dieser muss - wie üblich im Politikbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - einstimmig entscheiden. Im Fall der *Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte* müssen also alle 27 EU-Mitgliedsstaaten der Sanktionierung jeder einzelnen Person auf der Sanktionsliste zustimmen. Es fällt nicht schwer sich vorzustellen, dass manche Mitgliedsstaaten die Sanktionierung von Personen bestimmter Nationalitäten nach Möglichkeit verhindern möchten.

Das Parlament wird, je nach Rechtsvorschrift (Verordnung oder Beschluss), lediglich im Nachhinein über die Entscheidung des Rats in Kenntnis gesetzt. Auch Vorschläge, wer in die Sanktionsliste mit aufgenommen werden sollte, darf das Parlament nicht abgeben. Die Zuständigkeit hierfür liegt bei den Mitgliedsstaaten und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Alles (nur) Symbolpolitik?

Ganz grundsätzlich stellt sich zudem die Frage, ob Sanktionierung ein legitimes Mittel der Außenpolitik ist. In EU-Kreisen heißt es dazu, dass die Europäische Union sich als Teil einer Ländergruppe sehe, die gezielte Sanktionen (*targeted sanctions*) als legitimes Mittel der Politik betrachten. Nicht zuletzt deshalb baut die EU seit fast zwei Jahrzehnten auf Sanktionen, um die Politik in anderen Staaten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Aus postkolonialer Perspektive zumindest fragwürdig, versucht die EU dadurch ihre (Hegemonial-)Macht und normative Deutungshoheit langfristig zu sichern.

Auch die Frage nach der Wirksamkeit von Sanktionen im Allgemeinen muss gestellt werden: Ob die sanktionierten Mitglieder der Wagner-Gruppe zukünftig ihr Verhalten ändern und den Menschenrechten mehr Achtung schenken, darf stark bezweifelt werden. Sofern Sie es überhaupt mitbekommen^{*5}. Die EU setzt folglich insbesondere auf eine Symbolwirkung. Da sie sich zum Ziel gesetzt hat die Menschenrechte global zu fördern und zu schützen, will sie der internationalen Staatengemeinschaft durch die Sanktionen in erster Linie beweisen, dass ihr

das Anliegen ernst ist. Einen tatsächlichen Verhaltenswandel dürften die Sanktionen jedoch in den wenigsten Fällen bewirken.

Dennoch lässt das neue Sanktionsregime hoffen, dass die Menschenrechte zukünftig wehrhafter werden. Nur zwei Wochen nach den Sanktionen gegen Mitglieder der Wagner-Gruppe, folgten am 07. März weitere restriktive Maßnahmen im Rahmen der *Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte*. Einen Tag vor dem internationalen Weltfrauentag (08. März) dabei erstmalig im Fokus: Die Sanktionierung von Gewalt gegen und Unterdrückung von Frauen. Elf weitere Namen und Organisation wurden auf der Sanktionsliste hinzugefügt, darunter Taliban-Minister, russische Militärs und ein Frauengefängnis im Iran ^{#7}. Vielleicht bleibt den Sanktionen in erster Linie eine symbolische Wirkung, dafür aber immerhin eine starke!

Begriffserklärungen und weitere Informationen

*1 Gruppe Wagner – eine russische private Söldnerorganisation, die verschiedenen Quellen zufolge 2013 in Syrien oder in der Anfangsphase des Krieges im Donbass gegründet wurde. Bis April 2022 gehörten zur Organisation meist ehemalige Militärangehörige und Söldner mit großer Kriegserfahrung. Seit April-Mai 2022 wirbt die Gruppe auch russische Staatsgefangene für die Beteiligung an harten Kämpfen im Ukrainekrieg. Sie ist seit Monaten die Hauptangriffsgruppe in den Kämpfen um Bachmut. Ihre Söldner waren u.a. an militärischen Konflikten in Syrien 2013–2022, Armenien 2020, und in Belarus 2020 und in anderen Ländern (insbesondere Afrika) beteiligt.

*2 Global Magnitsky Act - Sergei Leonidowitsch Magnitski war ein russischer Steuerberater, der Korruptionsfälle im russischen Innenministerium untersuchte. 2009 kam Magnitski in der gegen ihn daraufhin verhängten Untersuchungshaft in Moskau unter noch immer ungeklärten Umständen zu Tode. Den Fall nahmen die USA 2017 zum Anlass, um ein globales Menschenrechtsregime – den Global Magnitsky Act – einzuführen, das ihnen erlaubt, weltweit Personen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen mit Einreiseverboten und Kontosperrungen zu sanktionieren.

*3 Die [EU Sanctions Map](#) bietet einen Überblick über alle derzeit gültigen Sanktionsregime und die jeweils darin aufgeführten Personen und Organisationen.

*4 Der Begriff „Schurkenstaaten“ (*rogue states*) wurde maßgeblich von der US-Regierung unter George W. Bush geprägt. Er soll als Oberbegriff für eine Gruppe von, meist diktatorisch regierten, Ländern dienen, die die Stabilität des Weltfriedens gefährden und sich internationalen Verhandlungen zumeist entziehen. Die Verwendung des Begriffs in diesem Kontext ist eher metaphorisch gedacht und bezieht sich nicht direkt auf die der Bezeichnung Schurkenstaaten zugrunde liegenden Liste der Staatlichen Sponsoren von Terrorismus.

*5 Die sanktionierten Personen werden nach Angaben der EU entweder per Brief (sofern Adresse bekannt) oder über das EU-Amtsblatt über ihre Aufnahme auf die Sanktionsliste in Kenntnis gesetzt. Die Vorstellung, ein Mitglied der Wagner-Gruppe bekommt eine Art „blauen Brief“ von der EU nach Hause geschickt, ist mindestens absurd-komisch. Dennoch ist die –

zumindest formelle - Inkennzeichnung der sanktionierten Personen zwingend notwendig, damit das Sanktionsregime bei einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) Bestand hat. Denn, um seinerseits die Menschenrechte zu wahren, muss die EU den sanktionierten Personen grundlegenden Rechtsschutz und Verfahrensgarantien ermöglichen, sodass diese vor dem EuGH gegen eine möglicherweise ungerechtfertigte Auflistung klagen können.

Quellen und weiterführende Links

- #1 **Die diesbezügliche Pressemeldung des Rates der EU vom 25. Februar 2023:**
[Wagner-Gruppe: EU-Sanktionen gegen weitere elf Einzelpersonen und sieben Organisationen - Consilium \(europa.eu\)](#)

- #2 **Die Deutsche Welle berichtet über die Aktivitäten der Gruppe Wagner in Afrika:**
[Wagner-Gruppe in Afrika: Viel mehr als nur Söldner | Afrika | DW | 24.02.2023](#)

- #3 **Die BpB informiert über die Funktion und historische Entwicklung von Sanktionen in der internationalen Politik:**
[Sanktionen in den internationalen Beziehungen | Internationale Sicherheit | bpb.de](#)

- #4 **Die Europäische Kommission klärt in einer Pressemitteilung über die Zielsetzung von restriktiven Maßnahmen (Sanktionen) auf:**
[Restriktive Maßnahmen kurz erklärt \(europa.eu\)](#)

- #5 **Christina Eckes (2022) EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?, Journal of Contemporary European Studies, 30:2, 255-269**

- #6 **Auf den Seiten des Rates der Europäischen Union findet sich eine Infografik zum Sanktionsprozess in der EU:**
<https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/the-eu-sanctions-process-explained/>

- #7 **Die Zeit berichtet, wie die EU erstmals Gewalt gegen Frauen sanktioniert:**
https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-03/eu-sanktionen-gewalt-frauen-afghanistan-russland?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F