



Zähne für den Tiger?

Die dynamische Entwicklung Globaler Menschenrechtssanktionsregime

Oliver Ernst

- › Die USA, Kanada, Großbritannien und die EU haben in den Jahren 2012 bis 2021 sukzessive Globale Menschenrechtssanktionsregime gegen massive Menschenrechtsverletzungen und Korruption verabschiedet.
- › Damit setzt sich der Trend zu horizontalen Sanktionsregimen fort, der bereits zu Regimen gegen Terrorismus, Chemiewaffeneinsatz, Cyberangriffen und Korruption geführt hat.
- › Die Menschenrechtssanktionen werden unabhängig von den Vereinten Nationen (autonom) verhängt und richten sich nicht gegen Staaten – und damit die gesamte Bevölkerung – sondern gezielt gegen Individuen und gegen staatliche oder nichtstaatliche Institutionen.
- › Durch die Ausweitung der Sanktionsakteure und die – hinsichtlich ihrer Zielsetzung – weitgehend kompatiblen Sanktionsregime werden Ad-hoc-Koordinierungen der Sanktionen durch die gleichgesinnten Staaten häufiger und potentiell wirksamer angewendet. Als außenpolitisches Instrument tragen die Sanktionen damit zugleich zu einer strategischen Koordinierung bei.
- › Insbesondere China und Russland kämpfen mit asymmetrischen, nicht menschenrechtspolitisch motivierten Gegensanktionen, Desinformations- und Fake-News-Kampagnen gegen die Listung von Individuen und Institutionen aus ihren Ländern an und versuchen damit, die neuen menschenrechtspolitischen Instrumente zu delegitimieren und zu konterkarieren.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
GloMag 1.0: Vom Magnitsky Act (2012) zum Global Magnitsky Act (2016)	3
Die regionale GloMag Ausweitung durch den kanadischen Magnitsky Act (2017)	5
Post-Brexit: „Global Britain“ führt zwei autonome GloMag Sanktionsregime ein (2020/2021)	5
Das Globale Menschenrechtssanktionsregime der EU 27 plus zehn Alignments (2020)	6
Perspektiven: Die Ausweitung von GloMag auf Australien und Japan	7
Politikempfehlungen	8
Impressum	12

Seit zehn Jahren ist die internationale Menschenrechtsdiplomatie um ein Instrument autonomer und gezielter/individueller Sanktionen reicher: Die sogenannten Magnitsky-Sanktionen wurden erstmals 2012 von den USA eingeführt und im Dezember 2020 hat endlich auch die EU ihr autonomes Global Human Rights Sanctions Regime, mit dem Verantwortliche für schwere Menschenrechtsverletzungen sanktioniert werden sollen, verabschiedet. Gemeinsam mit Kanada, das Magnitsky-Sanktionen 2017 einführt, und Großbritannien, das in den Jahren 2020 und 2021 mit zwei separaten, aber komplementären Instrumenten folgte, sind damit inzwischen vier sehr starke internationale Akteure in diesem menschenrechtspolitischen Ansatz vereint.¹ Weitere relevante Staaten – wie Australien und Japan – könnten noch in diesem Jahr ebenfalls eigene Sanktionsregime im „Magnitsky-Style“ einführen. Diese dynamische Entwicklung eröffnet neue Möglichkeiten für eine stärker koordinierte (beispielsweise auf der Ebene der G7) und damit potentiell effektivere Menschenrechtsdiplomatie.²

Einleitung

Wenngleich im medialen Schatten der Covid-19-Pandemie, so bestimmen auch im Jahr 2021 massive und anhaltende Menschenrechtsverletzungen die Schlagzeilen: Das brutale Vorgehen gegen die Opposition in Belarus und Myanmar, die Lager in der chinesischen Provinz Xinjiang, der Gift-Anschlag auf Alexei Nawalny, die weißrussische Luftpiraterie im Fall Roman Protasewitsch – die Liste ließe sich sehr lang fortführen. Obwohl in der Abwägung von Wirtschaftsinteressen und menschenrechtsdiplomatischen Maßnahmen³ immer noch der Satz des ehemaligen Außenministers Klaus Kinkel zu gelten scheint, man dürfe die Beziehungen zu China „nicht allein auf der Nadelspitze der Menschenrechtsfrage balancieren“,⁴ so haben Instrumente und Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen in der politischen Diskussion und in der Praxis heute eine erheblich größere Relevanz als noch vor zwei Jahrzehnten.

Immer stärker ist – nicht nur seit der Gründung von Amnesty International vor 60 Jahren – die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für Menschenrechtsthemen gewachsen, sondern durch die Sozialen Medien ist auch die sehr zeitnahe Sichtbarkeit von Menschenrechtsverletzungen immer größer geworden und hat den menschenrechtspolitischen Diskurs nachhaltig verändert.

So wie die Sichtbarkeit selbst von brutalsten Menschenrechtsverletzungen stetig gewachsen ist, so ist hierdurch auch der Anpassungsdruck auf die Politik gewachsen, von „stiller Diplomatie“ hin zu schnellen, sichtbaren und wirksamen menschenrechtspolitischen Maßnahmen zu kommen.

Der „Instrumentenkasten“ der Menschenrechtsdiplomatie musste und muss weiterhin hierfür angepasst und ausgebaut werden. Die in den letzten zehn Jahren nach und nach von immer mehr relevanten Akteuren eingeführten autonomen und gezielten Menschenrechts-sanktionen – nach dem Vorbild des Global Magnitsky Act (kurz: GloMag)⁵ der USA – sind in dieser Hinsicht ein besonders interessantes Instrument.

Sehr viel wird einerseits von der künftigen konkreten Anwendungspraxis abhängen, andererseits von dem weiteren internationalen Ausbau der Globalen Menschenrechtssanktionsregime: Je mehr Staaten sich der „Magnitsky-Bewegung“ anschließen und je mehr Fälle von schweren Menschenrechtsverstößen und Korruption mit „Magnitsky-Sanktionen“ belegt werden, umso größer wird auch die menschenrechtsdiplomatische Bedeutung dieses neuen Instruments werden.

Das vorliegende Papier möchte die bisherigen Erfahrungen mit dem GloMag analysieren und aufzeigen, über welches Potential eine Koordinierung der bereits etablierten und der künftig noch zu etablierenden Globalen Menschenrechtssanktionsregime für einen effizienteren und nachhaltigeren Schutz der Menschenrechte verfügt.

GloMag 1.0: Vom Magnitsky Act (2012) zum Global Magnitsky Act (2016)

Das Lobbying für GloMag in den USA und weltweit wird mit dem Namen des britischen Unternehmers und CEO der Fondsgesellschaft Hermitage Capital Management, Bill Browder, verbunden. Browder, heute Leiter der „Global Magnitsky Justice Campaign“⁶ hatte sich nach dem Tod seines Steuerberaters, Sergey Magnitsky, der am 16. November 2009 in einem russischen Gefängnis zu Tode gekommen war, vehement dafür eingesetzt, die in Russland für den Tod Magnitskys Verantwortlichen auf eine neu geschaffene Sanktionsliste setzen zu lassen. Der Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 war geboren.⁷

Diese „Geburtsstunde“ war in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung:

1. Noch nie in der Geschichte der Menschenrechtspolitik hat eine einzelne Person so maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung eines heute globalen Menschenrechtssanktionsregimes genommen. Gerade für die Weiterentwicklung der Menschenrechtspolitik, die traditionell sehr stark auf das Engagement und die Expertise von Menschenrechtsorganisationen und Menschenrechtsverteidigern rekurriert, ist dieser Erfolg sehr ermutigend. Das *Advocacy* von Browder mit parlamentarischen Vertretern und mit Menschenrechtsorganisationen sowie der verknüpfte Einsatz gegen Straflosigkeit im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption, haben die Möglichkeiten verdeutlicht, die heute in einem breiten menschenrechtspolitischen Ansatz – unter Einbindung von Diplomatie, Politik, Menschenrechtsorganisationen, Wissenschaft und (Neuen) Medien liegen.
2. Der Magnitsky Act (2012) war das erste menschenrechtspolitische Dokument, das die oftmals enge Verbindung von schweren Menschenrechtsverstößen und schwerer Korruption ausbuchstabiert hat. Dieser Nexus ist von erheblicher Relevanz für die Sichtbarmachung der Reichweite von Menschenrechtsverstößen, da hierdurch das mögliche Muster Menschenrechtsverletzung in Land A (Autokratie) mit anschließender Geldwäsche etc. durch korrupte Akteure in Land B (Demokratie) in den Fokus gerückt wird.

Die Bedeutung der Sanktionen wächst mit der Häufigkeit ihrer Anwendung.

Effektives Lobbying für Magnitsky-Act

Nexus schwerer Menschenrechtsverletzungen und Korruption

3. Der Fall des Todes von Sergey Magnitsky wurde durch die Namensgebung des Magnitsky Acts dem Vergessen und letztlich der Straflosigkeit entrissen, nachdem im Jahr 2019 auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in dem Fall Russland verurteilte.⁸ Durch die menschenrechtliche Kampagne wurde die öffentliche Aufmerksamkeit über diesen langen Zeitraum aufrecht erhalten. Die Robustheit des Sanktionsregimes hat sich hierdurch deutlich gezeigt.

Russland reagierte auf die Sanktionierung von 60 seiner Staatsbürger, denen eine Verwicklung in den Tod von Magnitsky vorgeworfen wurde, prompt mit asymmetrischen Gegen-sanktionen in Form der Verabschiedung des sogenannten Dima-Jakowlew-Gesetzes, das US-Bürgern die Adoption von russischen Kindern untersagte.⁹

Diese russischen Gegen-Sanktionen wurden zwar – vergleichbar einem „rally around the flag-Effekt“ – von 76 Prozent der Russen begrüßt, während nur 24 Prozent die USA-Sanktionen befürworteten, jedoch erbrachten zwei Umfragen des Lewada-Zentrums und des Allrussischen Meinungsforschungszentrums (WZIOM) interessante Ergebnisse, die den Intentionen hinter den Sanktionen durchaus Recht gaben: So erkannten 36 Prozent den Zweck an, gegen korrupte Russen vorzugehen, 17 Prozent das Ziel, gegen Menschenrechtsverletzungen durch russische Beamte. Rund 30 Prozent sprachen sich sogar dafür aus, den USA relevante Informationen für weitere Listungen zu übermitteln, während sich rund 70 Prozent für eine rein russische Verfolgung der Verantwortlichen aussprachen.¹⁰

Der Fokus des Magnitsky Act (2012) auf den Fall Magnitsky und auf die durch die Inaktivität der russischen Strafverfolgungsbehörden bedingte Straflosigkeit, wurde im Dezember 2016 – noch unter Präsident Barack Obama – durch den Global Magnitsky Human Rights Accountability Act erheblich erweitert.¹¹ Ein Jahr später, dann schon unter Präsident Donald Trump, folgte die hierauf aufbauende Ausführungsbestimmung E.O. 13818 unter dem Titel „Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption“.¹²

Der Nexus von Korruption und schweren Menschenrechtsverletzungen wurde in E.O. 13818 pointiert beschrieben:

„Human rights abuse and corruption undermine the values that form an essential foundation of stable, secure, and functioning societies; have devastating impacts on individuals; weaken democratic institutions; degrade the rule of law; perpetuate violent conflicts; facilitate the activities of dangerous persons; and undermine economic markets.“

Beide Sanktionsregime existieren nunmehr parallel, wobei der GlobMag (2016) eine globale Reichweite hat.¹³ In den drei Jahren bis Ende 2020 wurden hierunter bereits 243 Individuen aus 28 Ländern gelistet;¹⁴ bemerkenswerterweise auch aus „befreundeten“ Staaten, wie Türkei, Israel und Lettland, letzteres selbst GloMag-Sanktionsland. Die jüngsten (2. Juni 2021) Sanktionen gegen drei bulgarische Individuen und 64 (!) Entitäten waren die größte einzelne Listung seit Einführung des GloMag.¹⁵

Die regionale GloMag Ausweitung durch den kanadischen Magnitsky Act (2017)

Am 18. Oktober 2017 übernahm Kanada mit dem Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) das Sanktionsregime nach dem Vorbild des Global Magnitsky Act (2016).¹⁶ Es ergänzte die reinen Korruptionssanktionen¹⁷, die bereits am 23. März 2011 unter dem Freezing Assets of Corrupt Officials Act implementiert worden waren – damals noch ohne einen expliziten Verweis auf den möglichen Nexus zu Menschenrechtsverletzungen.¹⁸

Interessant ist bei der Begründung für das kanadische Vorgehen die starke und exklusive Fokussierung auf Russland in weiteren Fällen von schweren Menschenrechtsverletzungen: Neben der ausführlichen Bezugnahme auf den Fall Magnitsky wurden die Fälle von Alexander Litvinenko und Boris Nemtov benannt sowie die illegale Entführung und Inhaftierung der ukrainischen Abgeordneten Nadiya Savchenko und weiterer Ukrainer.¹⁹

Von Magnitsky
zu Kashoggi

Kritik wurde an der sehr defensiven Umsetzung des kanadischen GloMag geäußert: Zwar waren nach der Einführung im Jahr 2017 52 Individuen auf die Liste gesetzt worden und im Jahr 2018 folgten 17 saudische Staatsbürger, die in die Ermordung des saudischen Journalisten Jamal Kashoggi verwickelt waren, aber danach ruhte die Sanktionierungspraxis bis Ende 2020.

Der liberale Abgeordnete und ehemalige Justizminister Irwin Cotler, seit 2011 einer der wichtigsten Unterstützer des kanadischen GloMag, empfahl der Regierung eine internationale Kontaktgruppe zur Koordinierung der GloMag-Sanktionen und sprach sich für ein transparenteres Verfahren aus, um die Zivilgesellschaft und Menschenrechtsorganisationen stärker in das Listungsverfahren zu integrieren.²⁰

Der unbegrenzt gültige Rechtsakt wird nach fünf Jahren innerhalb eines Jahres vom Senat und dem House of Commons einem Review- und Report-Verfahren unterzogen. Hierdurch soll dem Parlament die Möglichkeit für Änderungsvorschläge gegeben werden.

Post-Brexit: „Global Britain“ führt zwei autonome GloMag Sanktionsregime ein (2020/2021)

Großbritannien war noch bis zum 31. Dezember 2020 an das EU-Sanktionssystem angeschlossen. Daher kam es fast überraschend, dass Außenminister Dominic Raab am 6. Juli 2020 die Einführung eines britischen, am Magnitsky Act orientierten Global Human Rights Sanctions Regime verkündete. Dass er dies in Anwesenheit von Bill Browder sowie der Witwe und des Sohnes von Sergey Magnitsky tat, wurde sogar auf der offiziellen Homepage der britischen Regierung photographisch dokumentiert.²¹ Raab hatte bereits seit 2012, damals noch als Hinterbänkler der Tories, mit der Unterstützung eines britischen GloMag begonnen.²²

Aus menschenrechtspolitischer Perspektive wurde der Brexit zumindest hinsichtlich der schnellen Einführung des britischen GloMag gewürdigt, da nach dieser Lesart nun – anders als zuvor in der EU 28 – „die Außenpolitik Großbritanniens nicht von russlandfreundlichen Mitgliedstaaten entführt wurde“.²³ Allerdings fehlte in dieser ersten Version des GloMag der Bezug auf schwere Korruption und dem Nexus zu Menschenrechtsverletzungen. Dieses wurde dann am 26. April 2021 durch das zweite autonome und gezielte GloMag Sanktionsregime, die Global Anti-Corruption Sanctions Regulations ergänzt.²⁴ Auch hier existieren beide Regime nebeneinander. Die anhaltende Diskussion über weitergehende Sanktionen gegen Weißrussland wurde hierdurch jedoch nicht gemildert.²⁵

Relevant wurden für Großbritannien die Ad-hoc-Koordinierungen von Sanktionen, so listete es im September 2020 gemeinsam mit Kanada den belarusischen Autokraten Alexander Lukaschenko und im Dezember 2020 wurde eine weitere Tranche von Menschenrechtssanktionen in Abstimmung mit den USA erlassen.²⁶ Im März 2021 schloss sich Großbritannien der EU-Initiative an, chinesische Individuen wegen der Lager in der Region Xinjiang zu listen und ergänzte die EU-Listungen um eine Einrichtung.²⁷ Außenminister Dominic Raab spricht sich für eine Sanktionsabstimmung unter den Five-Eyes-Alliierten aus, hierzu müssten aber erst noch Australien und Neuseeland eigene GloMags verabschieden. Daher hat sich die Allianz bisher nur in Appellen auf eine gemeinsame Menschenrechtsdiplomatie verständigt.²⁸

Das Globale Menschenrechtssanktionsregime der EU 27 plus zehn Alignments (2020)

Am 7. Dezember 2020, rund zwei Jahre nach der ersten Befassung der EU mit der Einführung autonomer und gezielter Menschenrechtssanktionen, verabschiedete die EU 27 ihr neues Globales Menschenrechtssanktionsregime.²⁹ Anders als im März 2019 vom Europäischen Parlament (EP) gefordert, enthielten die unter dem Titel „Restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße“ veröffentlichten Beschlüsse und Verordnungen nicht den Namen von Magnitsky.³⁰ Für diese Namensgebung hatten sich insbesondere Vertreter der Europäischen Volkspartei (EVP) stark gemacht.³¹

Zudem wurde – abweichend vom GloMag der USA und Kanadas – schwere Korruption nicht als eigenständiges Interventionsthema des EU GloMag benannt.³² Dabei war schon in der frühen Diskussion darauf verwiesen worden, dass Korruption zu schweren Menschenrechtsverletzungen führen kann.³³ Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) des Europäischen Parlaments forderte aber ein halbes Jahr nach der Implementierung – am 15. Juni 2021 – in einer Resolution, die Korruption als strafbare Handlung in das Regime aufzunehmen. Zudem wurde gefordert, dass auch die Abgeordneten Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen benennen können sollten, um die Legitimität des Sanktionsregimes zu erhöhen. Außerdem sollte in einem inklusiven Sanktionsverfahren der zivilgesellschaftliche Input erleichtert werden.³⁴

Es dauerte zudem einige Monate, bis sich die 27 Mitgliedstaaten unter dem obligatorischen Einstimmigkeitsprinzip auf erste Listings einigen konnten. Das EP hatte sich zuvor – ausdrücklich um eine effizientere Praxis der EU bei Menschenrechtssanktionen zu erreichen – für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ausgesprochen.³⁵

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen gefordert

Erstmals seit 1989 wurden seitens der EU wieder Menschenrechtssanktionen gegen China verhängt.³⁶ Die Listungen richteten sich gegen die willkürlichen Massenverhaftungen vor allem von Uiguren in Xinjiang (XUAR).³⁷ Erstmals überhaupt agierten hierbei die vier GloMag-Sanktionsregime auf Initiative der EU gemeinsam, was das chinesische Außenministerium dazu veranlasste, die Sanktionen mit dem gewaltsamen Vorgehen der Kolonialmächte im 19. Jahrhundert zu vergleichen.³⁸ Erheblich heftiger als die Rhetorik Pekings fielen die chinesischen Gegenmaßnahmen gegen Politiker, Diplomaten und Wissenschaftler aus der EU, Kanada, Großbritannien und den USA aus.³⁹ Das Europäische Parlament verurteilte die chinesischen Gegensanktionen, von denen auch mehrere MEPs und der Unterausschuss für Menschenrechte des EP betroffen war,⁴⁰ befürwortete die EU-Sanktionen gegen vier Verantwortliche in Xinjiang, sprach sich dann für das Einfrieren der weiteren Ratifizierungs-Verhandlungen über das EU-China Comprehensive Agreement on Investments (CAI) aus.⁴¹

In Punkt 9 der „Beschlüsse“ über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße wird ausdrücklich vermerkt, dass die EU Drittstaaten ermutigt, gleichartige Sanktionen zu verhängen, um die Wirkung der Sanktionen zu maximieren.⁴²

EU ermutigt
Drittstaaten.

Anders als in den GloMags der USA, UK und Kanada, hat das GloMag der EU eine über die EU 27 hinausreichende Reichweite, wodurch es insgesamt 37 Länder umfasst: Durch die sogenannten Alignments können sowohl die fünf EU-Beitrittskandidaten (Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und die Türkei, als auch die vier EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) und die Ukraine die Sanktionen der EU übernehmen. Diese Übernahme wird durch den Rat der EU regelmäßig begrüßt. Es erscheint aber so, dass es hier keine institutionalisierten Prozesse gibt, um eine größere Verbindlichkeit zu erreichen. Dadurch sind gerade menschenrechtspolitisch selbst sehr sensible Staaten, wie vor allem die Türkei, selten bei den Sanktionen dabei (in der Vergangenheit vorzugsweise bezüglich Myanmar oder Bosnien-Herzegowina, wo es um die Rechte sunnitischer Minderheiten geht). Menschenrechtswiederholungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten könnten hier eine größere Interaktion im Kontext von Listungen erzeugen. Wichtig wäre die intensivere Sensibilisierung der Beitrittskandidaten vor allem auch für den Nexus schwerer Menschenrechtsverletzungen und Korruption. Hier könnte die Zusammenarbeit einerseits einen präventiven Charakter annehmen, sich andererseits positiv auf den Verlauf der Beitrittsverhandlungen auswirken, da Korruption für alle Beitrittskandidaten ein schwieriges Thema ist. Listungen von Beitrittskandidaten wären zwar grundsätzlich möglich – und wurden insbesondere im Falle der Türkei auch bereits angesprochen –, wahrscheinlicher ist aber ein Stopp der Beitrittsverhandlungen, wie er ebenfalls im Falle der Türkei seit Langem diskutiert wird⁴³ und auf Basis von Artikel 5 des Verhandlungsrahmens auch aufgrund von schwerwiegenden Verstößen gegen die Menschenrechte möglich ist.⁴⁴

Problematisches
Alignment der Türkei

Eine kurzfristig wichtige Weiterentwicklung des EU GloMag wäre die explizite Aufnahme von schwerer Korruption in das Sanktionsinstrument – Großbritannien könnte hier mit seinem separaten Korruptionsinstrument ein interessantes Beispiel geben.

EU sollte Korruption
sanktionieren.

Perspektiven: Die Ausweitung von GloMag auf Australien und Japan

Japan ist der einzige G7-Staat, der die Magnitsky-Sanktionen bislang nicht eingeführt hat.⁴⁵ Gerade auf parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Ebene ist das Engagement hierfür aber in 2021 gewachsen. So fand im März 2021 erstmals eine gemeinsam von der Universität Tokio und Human Rights Watch (HRW) organisierte Konferenz zum Thema „Magnitsky Laws in the World – Lessons Learned“ statt.⁴⁶ Der LDP-Abgeordnete und ehemalige Verteidigungsminister Gen Nakatani, der zugleich Ko-Vorsitzender der Japan Parliamentary Alliance on China (JPAC) und der Inter-Parliamentary Alliance on China (IPAC) ist, sprach sich sehr deutlich für ein japanisches GloMag aus und unterstrich die Rolle, die JPAC dabei gespielt habe, die GloMag-Gesetzgebung vor das Parlament und in das japanische Außenministerium zu bringen. Namentlich sprach er Sanktionen gegen China und Myanmar als wichtige Ziele eines japanischen GloMag an und benannte die insgesamt noch wenig ausgeprägte Menschenrechtspolitik Japans als Grund seines Lobbyings für eine breite Unterstützung des GloMag-Entwurfs im Parlament (Diet): „We need to make human rights legislation a reality in Japan“.⁴⁷

Japan einziger G7
Staat ohne GloMag

In Australien ist die Diskussion über die Einführung eines australischen GloMag bereits seit 2018 sehr konkret, da schon damals dem 45. Parlament ein Entwurf für ein entsprechendes Gesetz – der International Human Rights and Corruption (Magnitsky Sanctions) Act – vorgelegt worden war.⁴⁸ Der Gesetzesentwurf „A Bill for an Act to enable Australia to impose sanctions to promote compliance with international human rights law and respect for human rights or to

Australiens Weg zum
Magnitsky Act

*deter significant corruption, and for related purposes*⁴⁹ verfiel jedoch im April 2019 aufgrund der Auflösung des Parlamentes vor den Wahlen am 18. Mai 2019.

Einen zweiten Anlauf startete das Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defense and Trade im Dezember 2019.⁵⁰ Hierzu wurden auch viele zivilgesellschaftliche Experten und NGOs, wie z. B. HRW, befragt.⁵¹ Der im Dezember 2020 vorgelegte Abschlussbericht empfahl dann dem 46. Parlament die Einführung eines eigenständigen, am Magnitsky Act orientierten Rechtsaktes.⁵² Vom Law Council wurde diese Entscheidung begrüßt, insbesondere die empfohlene Einrichtung eines unabhängigen Beratungsgremiums – dieses soll für die Nominierung von Listungen und entsprechende Empfehlungen an den zuständigen Minister zuständig sein.⁵³

Nach dem Putsch in Myanmar vom 1. Februar 2021 gewann das *Campaigning* für ein australisches Sanktionsregime ein neues Momentum. Grund hierfür war auch, dass ein australischer Staatsbürger -der Wirtschaftsexperte und ehemalige Berater von Aung San Suu Kyi, Sean Turnell⁵⁴ - seit dem Putsch in Myanmar inhaftiert war.⁵⁵ Kritisiert wurde u. a. vom Australian Council for International Development (ACFID), dass Australien nach dem Putsch und den folgenden schweren Menschenrechtsverletzungen keine gezielten Sanktionen gegen das Regime verhängt hatte, während die USA 48, Kanada 35, die EU 23 und Großbritannien zwölf gezielte GloMag-Sanktionen verhängten.⁵⁶

Die gesellschaftliche und die politische Unterstützung für das geplante australische GloMag ist gut: Während sich die Bevölkerung bei einer Umfrage des australischen Lowy Instituts im Jahr 2020 zu 82 Prozent für gezielte Sanktionen gegen Chinesen aussprachen⁵⁷, begrüßte die australische Außenministerin Marise Payne - gemeinsam mit ihrer neuseeländischen Kollegin Nanaia Mahuta - die am 22. März 2021 verhängten China-Sanktionen der EU, Großbritanniens, Kanadas und der USA in einer gemeinsamen, offiziellen Erklärung.⁵⁸

Natasha Kassam vom Lowy Institute bereicherte die aktuelle australische Debatte über GloMag-Sanktionen mit der Frage: „Isn't this kind of legislation designed to reduce our complicity in a genocide rather than do anything for the Uyghurs and other ethnic minorities?“⁵⁹

82 Prozent für
China-Sanktionen

Politikempfehlungen

Die Anwendungspraxis der bereits etablierten GloMag-Sanktionsregime, die diesbezügliche Koordinierung zwischen den verschiedenen Staaten, ihre Ausweitung auf weitere Staaten und letztlich die Abwehr von unerwünschten und kontraproduktiven Wirkungen, wie sie zum Beispiel bei Gegensanktionen auftreten, stehen im Fokus der Politikempfehlungen:

A Anwendung der GloMag-Sanktionsregime

- › Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament sollten effektiver in die Anwendung der Sanktionsregime involviert werden und die jeweils zuständigen parlamentarischen Ausschüsse (bspw. für Auswärtige Angelegenheiten und Menschenrechte) sollten sich stärker inhaltlich austauschen.
- › Die Globalen Menschenrechtssanktionsregime sollten die Sanktionsverfahren noch inklusiver ausgestalten, um eine transparente Einbindung nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen und von Menschenrechtsverteidigern zu gewährleisten, die gerade hinsichtlich der menschenrechtspolitischen Expertise wichtig ist. Dabei ist der Schutz dieser Akteure sicherzustellen. Für das regelmäßige Monitoring der Anwendungspraxis eignen sich sowohl unabhängige Think Tanks als auch die unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitute.

B Koordinierung der GloMag-Sanktionsregime

- › Die unregelmäßige Ad-hoc-Koordinierung bei der Verhängung von GloMag-Sanktionen sollte durch einen ständigen Abstimmungsprozess – beispielsweise auf G7-Ebene – unterstützt und vereinheitlicht werden, um bei den Listungen möglichst viele Staaten mit ins Boot zu holen.
- › Der Anwendung von GloMag-Sanktionen unter den GloMag-Staaten – wie am 2. Juni 2021 in der äußerst intensiven Listung bulgarischer Individuen und Institutionen (aufgrund schwerer Korruption) durch die USA – sollte durch andere Instrumente der Menschenrechtsdiplomatie und der Menschenrechtspolitik vorgebeugt und diese stark eingeschränkt werden. Hierzu könnten z. B. Menschenrechtsdialoge zwischen den GloMag-Staaten, aber auch weitere, gemeinsame Schritte in der Korruptionsbekämpfung zählen.

C Ausweitung der GloMag-Sanktionsregime

- › Die Ausweitung des GloMag-Sanktionsregimes – auf Staaten wie Japan und Australien – stärkt diese Regime. Daher sollten die GloMag-Staaten in ihrer Menschenrechtsdiplomatie die Implementierung in weiteren Staaten systematisch fördern.

D Abwehr von Gegenmaßnahmen gegen GloMag-Sanktionen

- › GloMag-Sanktionen sollten mit weiteren menschenrechtsdiplomatischen Instrumenten vorbereitet, begleitet und nachbereitet werden, um negative Reaktionen und (asymmetrische/nicht menschenrechtspolitisch motivierte) Gegensanktionen möglichst zu begrenzen.
- › Um Desinformation von Seiten der von Sanktionen gegen ihre Staatsbürger und Institutionen betroffenen Staaten entgegenzuwirken, sollte die Kommunikation der GloMag-Sanktionen auch für die dortige Bevölkerung transparent gestaltet werden.

Gegensanktionen
mit menschenrechts-
diplomatischen
Mitteln vorbeugen.

Der Autor dankt Beate Rudolf, Deutsches-Institut für Menschenrechte, Silke Voß-Kyeck, Forum Menschenrechte, Andrew Smith, Foreign, Commonwealth and Development Office, Christian Plate, Auswärtiges Amt, Sascha Lohmann, Stiftung Wissenschaft und Politik für Hinweise und kritische Diskussion.

- 1 Die drei baltischen Staaten hatten als einzige EU-Mitgliedsstaaten zwischen 2016 und 2018 ebenfalls Magnitsky Acts eingeführt, vgl. <https://www.occrp.org/en/daily/7621-latvia-becomes-final-baltic-state-to-pass-magnitsky-law> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 2 Am 29. Januar 2020 hatte zudem das Kosovo als erster südosteuropäischer Staat GloMag eingeführt, vgl. <https://balkaninsight.com/2020/01/29/kosovo-to-adapt-magnitsky-act/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 3 Godement spricht vom „re-emerging link between human rights and the economy“, Francois Godement, Values and the Role of Sanctions in the Europe-China-US Triangle, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/values-and-role-sanctions-europe-china-us-triangle> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 4 Zitiert nach FAZ, 13.07.1995.
- 5 Zur Verwendung von „GloMag“ vgl. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/global-magnitsky-sanctions-raising-the-human-rights-and-anti-corruption-bar/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 6 Vgl. <https://www.russian-untouchables.com/eng/> (letzter Zugriff: 05. 07.2021)
- 7 Vgl. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10576.pdf> der Langtitel des Gesetzes lautet Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 8 <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/fall-magnitski-egmr-verurteilt-russland-wegen-mehrfacher-verstoesse-gegen-menschenrechte> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 9 Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/reaktion-auf-das-magnitskij-gesetz-adoptivkind-gegen-anwalt-11999480.html> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 10 Vgl. <https://www.bpb.de/internationales/europa/russland/analysen/155739/meinungsumfragen-magnitsky-liste-und-dima-jakowlew-gesetz> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 11 Vgl. <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/GMA-Law.pdf> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 12 <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/eo-13818-glomag.pdf> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 13 Vgl. <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/hrf-global-magnitsky-faq.pdf> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 14 Vgl. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/12/Infographic_v1.8-508.pdf (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 15 Vgl. Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption | U.S. Department of the Treasury.
- 16 <https://laws.justice.gc.ca/PDF/J-2.3.pdf> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 17 <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/F-31.6/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 18 Eine gute Übersicht bietet <https://www.jdsupra.com/legalnews/a-primer-on-canadian-sanctions-2475210/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 19 <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/J-2.3/page-1.html#h-337894> (letzter Zugriff: 05.07.2021).
- 20 <https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/12/11/canadas-failure-to-implement-sergei-magnitsky-law-risks-failing-global-human-rights-activists.html?rf> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 21 <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-first-sanctions-under-new-global-human-rights-regime> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 22 Vgl. Oliver Ernst, Gezielt gegen schwere Menschenrechtsverletzungen, Großbritannien implementiert ein neues Globales Sanktionsregime, <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/gezielt-gegen-schwere-menschenrechtsverletzungen> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 23 Vgl. The European Magnitsky Act must sanction corruption, <https://www.youtube.com/watch?v=aYBehq07Hxl> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 24 <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-relating-to-global-anti-corruption> und <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2021/488/contents/made> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 25 Vgl. <https://www.opendemocracy.net/en/dark-money-investigations/london-stock-exchange-under-fire-financing-belarusian-dictator/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 26 Vgl. <https://www.rusi.org/commentary/uk-sanctions-policy-progress-report>
- 27 Vgl. <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>, ergänzend zur EU wurde das Public Security Bureau of the Xinjiang Production and Construction Corps gelistet (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 28 Vgl. <https://www.dw.com/en/five-eyes-alliance-chides-china-on-hong-kong/a-55659282>
- 29 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=EN> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 30 EPRS, EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)659402_EN.pdf) (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 31 Vgl. <https://euobserver.com/opinion/144386> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 32 Vgl. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-european-magnitsky-law-a-milestone-with-a-lot-of-potential/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 33 Vgl. https://brill.com/view/journals/shrs/30/1-4/article-p56_56.xml (letzter Zugriff: 29.06.2021).

- 34 Vgl. <https://www.david-mcallister.de/human-rights-meps-want-to-extend-the-eu-sanctions-regime-to-cover-corruption/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 35 Vgl. Punkt 68 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0014_DE.html (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 36 https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper45.pdf (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 37 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 38 <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/chinas-neue-realtaet-17265013.html> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 39 Vgl. Francois Godement, Values and the Role of Sanctions in the Europe-China-US Triangle
- 40 Vgl. zum chinesischen Wording <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219259.shtml> v
- 41 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04123/meps-refuse-any-agreement-with-china-while-sanctions-are-in-place> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 42 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1999&from=EN> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 43 Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20170629IPR78637/turkei-stopp-fur-beitrittsverhandlungen-bei-umsetzung-der-verfassungsanderungen> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 44 Vgl. <https://www.welt.de/politik/ausland/article194363881/EU-Hohe-Huerden-fuer-Beenden-der-Beitritts-gespraecher-mit-der-Tuerkei.html> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 45 Vgl. <https://thediplomat.com/2021/02/its-time-to-enact-japans-magnitsky-act/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 46 <https://www.utokyojournal.com/post/symposium-sanctioning-human-rights-violations-magnitsky-laws-in-the-world> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 47 Vgl. ebd.
- 48 Neben dem GloMag (2016) wurde das britische Sanctions and Money Laundering Bill 2018 (SAMLA) als Referenz genannt, vgl. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018B00232/Explanatory%20Memorandum/Text> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 49 Vgl. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018B00232> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 50 Vgl. <https://www.allens.com.au/insights-news/insights/2019/12/australia-considers-adopting-worldwide-human-rights-sanction-regime/> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 51 Vgl. u.a. <https://www.hrw.org/node/338939/printable/print> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 52 Vgl. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/MagnitskyAct/Report (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 53 Vgl. <https://www.lawcouncil.asn.au/media/news/should-australia-join-the-global-magnitsky-movement>
- 54 In seinem Tweet vom 1. Februar 2021 zeigte Turnell sich (auf einem Foto neben Aung San Suu Kyi) geschockt über die Ereignisse, vgl. <https://twitter.com/SeanTurnell/status/1356374136860278784>, am 8. Februar twitterte dann seine Frau, Ha Vu, über die erfolgte Verhaftung, vgl. https://twitter.com/Haha_Piggy/status/1358806761143111682/photo/1 (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 55 Vgl. <https://www.smh.com.au/world/asia/australia-faces-fresh-call-for-action-on-myanmar-with-turnell-still-in-jail-20210531-p57wky.html> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 56 Vgl. Grafik unter <https://twitter.com/ACFID/status/1399491630994923523>
- 57 Vgl. <https://poll.lowyinstitute.org/report/> (letzter Zugriff: 29.06.2021). Besonders überraschend ist es, dass sogar 67 Prozent der chinesischstämmigen Australier diese Sanktionen befürworteten.
- 58 Vgl. <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/joint-statement-human-rights-abuses-xinjiang> (letzter Zugriff: 29.06.2021).
- 59 Zitiert nach: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Australia-pressed-to-dispense-bitter-pill-Xinjiang-sanctions> (letzter Zugriff: 29.06.2021).

Impressum

Der Autor

Dr. Oliver Ernst M.A. studierte Politikwissenschaften, Neue und Neueste Geschichte und Deutsche Philologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er promovierte 2002 über die deutsche Menschenrechtspolitik. Von 2004 bis 2019 arbeitete er als Länderreferent im Regionalteam Naher Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. Seit Januar 2020 ist er Referent für Demokratie und Menschenrechte in der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Oliver Ernst M.A.

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

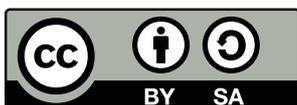
Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin
Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-947-3



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>)

Bildvermerk Titelseite

© Von Predrag Stakić, www.humanrightslogo.net