



---

## Sachstand

---

**Sanktionen Deutschlands und der Europäischen Union gegenüber  
Drittstaaten und bestehende Entwicklungszusammenarbeit mit diesen  
Drittstaaten**

**Sanktionen Deutschlands und der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten und bestehende Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Drittstaaten**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 152/18  
Abschluss der Arbeit: 29. Oktober 2018  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Sanktionen gegen Staaten und unterschwellige Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Übersicht über bestehende Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit von EU-Sanktionen betroffenen Drittstaaten</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Die sogenannte Landreform in Südafrika</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Diese Arbeit befasst sich in einem ersten Teil mit Sanktionen gegen Staaten sowie unterschwelligem Maßnahmen – wie die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln in internationalen Abkommen – als denkbare Instrumente, um den Schutz der Menschenrechte in diesen Staaten zu fördern bzw. zu gewährleisten.

In einem zweiten Teil liefert der Sachstand einen Überblick über die von der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union (EU) gegenwärtig verhängten Sanktionen gegenüber Drittstaaten. Die Darstellung bezieht sich dabei auftragsgemäß insbesondere auf die Drittstaaten, mit denen die Bundesrepublik oder die EU im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit kooperieren. Siehe hierzu auch das Gutachten von PE 6 „Restriktive Maßnahmen und Entwicklungshilfe im Recht der Europäischen Union“ (PE – 3000 – 156/18).

Hintergrund des angefragten Gutachtens ist eine aktuelle Debatte, die sich an möglichen (entschädigungslosen) Enteignungen der südafrikanischen Regierung im Zusammenhang mit der sog. Landreform entzündet hat und teilweise vehement in Politik, Gesellschaft und Medien geführt wird.<sup>1</sup> Daher wird in einem dritten Teil auf etwaige Reaktionsmöglichkeiten der Bundesrepublik im Zusammenhang mit den aktuellen Bestrebungen der südafrikanischen Regierung eingegangen.

## 2. Sanktionen gegen Staaten und unterschwellige Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte

Sanktionen können definiert werden als reaktive Zwangsmaßnahmen eines Staates oder einer Organisation gegen einen anderen Staat, „die diesem Staat Nachteile zufügen und dadurch zu einer Verhaltensänderung bewegen sollen“.<sup>2</sup> Deutschland verhängt solche Maßnahmen allerdings regelmäßig nicht bilateral, sondern ist in multilaterale Sanktionsmaßnahmen der EU und der Vereinten Nationen (VN) eingebunden.<sup>3</sup> Die EU-Sanktionen gegen Regierungen von Drittstaaten sind

---

1 Vgl. dazu u.a.: „Nach Parlamentsabstimmung – Südafrikas weiße Farmer wehren sich gegen Enteignung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.2.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/suedafrika-will-weisse-farmer-enteignen-15471835.html>; „Südafrikas Farmern droht Enteignung“, Spiegel Online, 28.2.2018, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/suedafrikas-farmern-droht-enteignung-ohne-entschaedigung-a-1195749.html>; „Südafrika bereitet Gesetz zur Enteignung weißer Farmer vor“, Deutsche Wirtschaftsnachrichten, 3.8.2018, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2018/08/03/suedafrika-bereitet-gesetz-zur-enteignung-weisser-farmer-vor/>; „Trump nimmt Südafrikas geplante Enteignungen von weißen Farmern ins Visier“, Neue Zürcher Zeitung, 24.8.2018, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirbel-um-geplante-enteignungen-weisser-farmer-ld.1414114>; (letzter Zugriff jeweils: 29.10.2018).

2 Siehe „Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte“, Gerhard Hafner, ZaöRV 76 (2016), 391, 396.

3 Siehe Gutachten WD 2 – 3000 – 094/18, S. 4.

Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) und ihre Umsetzung und Einhaltung für die Bundesrepublik daher verpflichtend.<sup>4</sup>

Neben oder statt Sanktionen sind auch andere, „unterschwellige“ Maßnahmen gegen Staaten denkbar, um Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, zumal die Aufnahme von EU-Sanktionen bestimmten EU-Vorgaben und völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegt.<sup>5</sup> Sogenannte Menschenrechtsklauseln in internationalen (Handels)Abkommen der EU können dieser als Vertragspartei im Falle eines festgestellten Verstoßes gegen die Menschenrechte erlauben, „geeignete Maßnahmen“ zu treffen. Das Spektrum an Maßnahmen reicht situationsabhängig von der Kürzung finanzieller Mittel bis hin zur Aussetzung der vertraglichen Verpflichtungen.<sup>6</sup>

### **3. Übersicht über bestehende Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit von EU-Sanktionen betroffenen Drittstaaten**

Im Folgenden sind die aktuell durch die EU sanktionierten Drittstaaten<sup>7</sup> aufgelistet, die gegenwärtig oder bis vor kurzem im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit durch Deutschland finanziell unterstützt werden. Diese bilaterale Entwicklungszusammenarbeit erfolgt(e) unabhängig von den oben aufgeführten EU-Sanktionsregimen. Neben den unten genannten Staaten kooperiert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit einer Vielzahl anderer Staaten, die jedoch nicht von EU-Sanktionen betroffen sind und daher in dieser Arbeit nicht aufgelistet werden.

- 
- 4 Siehe dazu die „Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU“, Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen vom 15. Juni 2012 (Brüssel), 112015/12, S. 6, Nr. 7, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/de/pdf> (letzter Zugriff: 29.10.2018).
- 5 Siehe überblicksartig zu den Voraussetzungen für die Verhängung von EU-Sanktionen „Sanktionen: Wann und wie die EU restriktive Maßnahmen verhängt“, Webseite des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union, 14.3.2018 (zuletzt überprüft), <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/> (letzter Zugriff: 29.10.2018).
- 6 Siehe vertiefend zu dem Thema Menschenrechtsklauseln die Studie „Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union“, Lorand Bartels, Deutsches Institut für Menschenrechte und Misereor (Hrsg.), März 2014, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Studie\\_Menschenrechtliche\\_Modellklausel.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf) (letzter Zugriff: 29.10.2018).
- 7 Siehe dazu die Liste mit den aktuell von EU-Sanktionen betroffenen Staaten auf der Webseite „EU Sanctions Map“, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (letzter Zugriff: 29.10.2018).

---

Alle Angaben sind den statistischen Aufstellungen auf der Webseite des BMZ zu den jeweiligen Ländern entnommen und sind dort jeweils unter Eingabe des Landes in der Suchmaske einzeln einsehbar.<sup>8</sup>

- **Afghanistan** hat im Jahr 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 240 Mio. Euro erhalten.
- **Bosnien und Herzegowina** hat im Jahr 2014 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 54 Mio. Euro erhalten.
- **Burundi** erhält seit dem Jahr 2015 keine deutschen staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit mehr. Das BMZ hat alle regierungsnahen Aktivitäten der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Burundi und die für Ende 2015 geplanten Verhandlungen mit der burundischen Regierung über Neuzusagen bis auf weiteres ausgesetzt.
- Die **Demokratische Republik (DR) Kongo** erhält seit 2017 keine deutschen staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit mehr. Das BMZ hat seine Entwicklungszusammenarbeit mit der DR Kongo regierungsfern ausgerichtet.
- **Ägypten** hat im Jahr 2016 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 156 Mio. Euro erhalten, davon 100 Mio. Euro als Darlehen.
- Der **Irak** hat seit 2014 durch das BMZ 700 Mio. Euro für entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verfügung gestellt bekommen.
- Der **Libanon** hat seit 2012 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 825 Mio. Euro erhalten.
- **Mali** hat von 2015 bis 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 131 Mio. Euro erhalten.
- **Myanmar** hat von 2012 bis 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 201,8 Mio. Euro erhalten.
- **Serbien** hat 2014 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 157 Mio. Euro erhalten.
- **Südsudan** hat 2016 und 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von etwa 100 Mio. Euro erhalten.

---

8 Siehe dazu BMZ „Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern“, 2018, [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/index.html](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/index.html) (letzter Zugriff: 29.10.2018); für den Zeitraum 2012 - 2016 hat das BMZ auf seiner Webseite auch die Zahlen über die bi- und multilaterale Netto-ODA (*Official Development Assistance*) Deutschlands veröffentlicht, die jedoch im Zusammenhang mit den speziellen ODA-Kriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OWZE) zu lesen sind, siehe dazu BMZ, „Deutsche ODA-Leistungen, Bi- und multilaterale Netto-ODA nach Ländern 2012 - 2016“, [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloaderchiv/Ministerium/ODA/3\\_B4\\_Bi\\_und\\_multilaterale\\_Netto\\_ODA\\_nach\\_Laendern\\_2012\\_bis\\_2016.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloaderchiv/Ministerium/ODA/3_B4_Bi_und_multilaterale_Netto_ODA_nach_Laendern_2012_bis_2016.pdf) und BMZ, Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“, [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloaderchiv/Ministerium/ODA/Leitfaden\\_Was\\_ist\\_ODA\\_BJ2017.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloaderchiv/Ministerium/ODA/Leitfaden_Was_ist_ODA_BJ2017.pdf) (letzter Zugriff jeweils: 29.10.2018).

- **Syrien** erhält seit 2011 keine deutschen staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit mehr.
- **Tunesien** hat 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 456,8 Mio. Euro erhalten, davon 367 Mio. Euro als Darlehen zu marktnahen Konditionen.
- Die **Ukraine** hat 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 41,45 Mio. Euro erhalten.
- **Jemen** hat 2017 deutsche staatliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 72,5 Mio. Euro erhalten.

#### 4. Die sogenannte Landreform in Südafrika

Nachdem sich im Februar 2018 der südafrikanische Präsident Ramaphosa dafür ausgesprochen hatte, eine sog. Landreform zur Umverteilung landwirtschaftlich nutzbarer Flächen energischer voranzutreiben und das Parlament einen Beschluss zur entschädigungslosen Enteignung von Landbesitzern verabschiedet hatte, wurde in Südafrika und auch international Kritik an diesem Vorgehen laut.<sup>9</sup> Noch offen ist derzeit, ob und unter welchen Bedingungen solche Enteignungen vorgenommen werden sollen und ob dazu die südafrikanische Verfassung geändert wird.

Hintergrund der geplanten Landreform ist, dass sich 24 Jahre nach dem Ende der Apartheid laut einer Studie immer noch 73 Prozent der Agrarflächen im Eigentum weißer Farmer befinden und eine gerechtere Verteilung der Ländereien zugunsten der schwarzen Bevölkerung angestrebt werden soll.<sup>10</sup> Im September 2018 wurde eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge zur praktischen Umsetzung der Reform unterbreiten soll.<sup>11</sup>

---

9 Vgl. die Rede des Präsidenten Ramaphosa zur Lage der Nation vom 16. Februar 2018 (im Wortlaut) auf der Webseite des Präsidenten der Republik Südafrika, <http://www.thepresidency.gov.za/speeches/state-nation-address-president-republic-south-africa%2C-mr-cyril-ramaphosa>, und siehe „Nach Parlamentsabstimmung – Südafrikas weiße Farmer wehren sich gegen Enteignung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.2.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/suedafrika-will-weisse-farmer-enteignen-15471835.html> (jeweils letzter Zugriff: 29.10.2018).

10 Siehe „Südafrika will weiße Farmer enteignen“, Süddeutsche Zeitung, 28.2.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/besitzverhaeltnisse-suedafrika-will-farmer-enteignen-1.3886120> (letzter Zugriff: 29.10.2018).

11 Vgl. die Pressemitteilung „President Cyril Ramaphosa appoints advisory panel on Land Reform“ vom 21. September 2018 auf der Webseite der südafrikanischen Regierung, <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-appoints-advisory-panel-land-reform-21-sep-2018-0000> (letzter Zugriff: 29.10.2018).

---

Die Bundesrepublik und Südafrika kooperieren im Rahmen einer langjährigen Entwicklungspartnerschaft. Für die Jahre 2016 und 2017 hat die Bundesregierung Südafrika Mittel aus dem Haushalt des BMZ in Höhe von insgesamt 314,25 Mio. Euro zugesagt.<sup>12</sup>

Zwischen Südafrika und der EU ist seit 2004 ein Assoziationsabkommen in Kraft, das neben den Handelsbeziehungen, der Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, Finanzhilfen und der Entwicklungszusammenarbeit, u.a. die soziale und kulturelle Zusammenarbeit und den politischen Dialog regelt. Dieses Assoziationsabkommen enthält eine (zweigeteilte) Menschenrechtsklausel, nach der die demokratischen Grundsätze, die Achtung der Menschenrechte und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wesentliche Bestandteile des Abkommens sind und deren Verletzung – nach Durchführung eines Konsultationsverfahrens – zu dem Ergreifen geeigneter Maßnahmen führen kann (Art. 2 und 3 des Abkommens).<sup>13</sup>

Ob und inwiefern das gegenwärtig noch völlig offene Vorgehen der südafrikanischen Regierung und des Parlaments im Zusammenhang mit der angestrebten Landreform restriktive Maßnahmen seitens Deutschland oder der EU in irgendeiner Form legitimieren könnte, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

\* \* \*

---

12 Siehe den Überblick zur Entwicklungszusammenarbeit des BMZ mit Südafrika und die entwicklungspolitischen Zahlen und Fakten auf der Webseite des BMZ, 2018, [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/suedafrika/index.jsp#section-29644294](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/suedafrika/index.jsp#section-29644294) (letzter Zugriff: 29.10.2018).

13 Siehe Vöneky/Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, AEUV Art. 217, Rn. 125 und das Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Südafrika andererseits vom 11.10.1999, OJ-L 311 vom 4.12.1999, S. 0003 – 0415, [https://www.jurion.de/gesetze/eu/21999a1204\\_02/](https://www.jurion.de/gesetze/eu/21999a1204_02/) (letzter Aufruf: 29.10.2018).