



## **Saar Expert Papers**

*Thomas Giegerich*

75 Jahre Internationale Menschenrechtsrevolution:  
Von der UN-Charta zur EU-Sanktionsregelung  
im Bereich Menschenrechte



Programm für  
lebenslanges  
Lernen

12 / 2020 DE

## **Zum Autor**

Univ.-Prof. Dr. iur. Thomas Giegerich, LL.M. (Univ. of Virginia) ist einer der beiden Direktoren des Europa-Instituts (<https://europainstitut.de/>) und Inhaber des Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht der Universität des Saarlandes sowie eines Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration, Antidiskriminierung, Menschenrechte und Vielfalt.

## **Vorwort**

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Expert Papers), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter <http://jean-monnet-saar.eu/> abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

## **Herausgeber**

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich  
Universität des Saarlandes  
Postfach 15 11 50  
66041 Saarbrücken  
Germany

## **ISSN**

2199-0069 (Saar Expert Papers)

## **Zitierempfehlung**

*Giegerich, 75 Jahre Internationale Menschenrechtsrevolution: Von der UN-Charta zur EU-Sanktionsregelung im Bereich Menschenrechte, 12/20 DE, online via: [http://jean-monnet-saar.eu/?page\\_id=70](http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=70)*

2020 kommen einige menschenrechtlich bedeutsame Gedenk- und Feiertage zusammen: Der 75. Jahrestag der UN-Charta und des Beginns des Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozesses, der 72. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der 70. Jahrestag der Schuman-Erklärung und der Europäischen Menschenrechtskonvention, der 20. Jahrestag der Grundrechtecharta der EU und schließlich die Inkraftsetzung eines Magnitsky Act-Äquivalents durch die EU – der globalen Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte – vor wenigen Tagen. Lassen wir vor diesem Hintergrund zum Menschenrechtstag am 10.12.2020 die 75 Jahre der internationalen Menschenrechtsrevolution in ihren Stufen seit 1945 Revue passieren.

## **1. Stufe: UN-Charta von 1945**

Zweiter Weltkrieg und Holocaust waren die extremste Leugnung von Würde und Wert jedes einzelnen Menschen. Durch diese Akte der Barbarei zutiefst empört, machten die Völker der Welt den Schutz des Friedens und der Menschenrechte fortan zur Angelegenheit der gesamten Menschheit: Denn die souveränen Staaten hatten sich endgültig als unfähig erwiesen, mit militärischer Gewalt nach außen und polizeilicher Gewalt nach innen verantwortlich umzugehen. Deshalb setzte die Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945<sup>1</sup> in ihrem Art. 1 der neuen Weltorganisation zum Ziel, nicht nur den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, sondern auch „die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“.

Damit erreichte die Menschenrechtsrevolution, die in den Staaten spätestens Ende des 18. Jahrhunderts damit begonnen hatte, den Menschen ins Zentrum allen Rechts zu rücken,<sup>2</sup> die internationale Ebene. Die klassische völkerrechtliche Vorstellung, dass die Behandlung der eigenen Untertanen (im Gegensatz zur Behandlung von Ausländern) eine innere Angelegenheit eines jeden souveränen Staates sei, die die anderen Staaten nichts angehe, war endgültig überholt. Es fehlte aber die politische Bereitschaft, einen ausformulierten Menschenrechtskatalog nach dem Muster der Kataloge in vielen Staatsverfassungen in die UN-Charta selbst aufzunehmen. Daher blieben die Aufgaben und Pflichten der UNO und ihrer Mitgliedstaaten in menschenrechtlicher Hinsicht zunächst allgemein und unbestimmt, von den vier bereits zitierten ausdrücklichen Diskriminierungsverboten abgesehen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://unric.org/de/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/charta-1.pdf>.

<sup>2</sup> Vgl. nur die amerikanische Unabhängigkeitserklärung vom 4.7.1776, die Bill of Rights der USA von 1789/1791 und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.8.1789.

<sup>3</sup> Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 Abs. 1 Buchst. b, Art. 55 Buchst. c, Art. 56 UN-Charta.

## **2. Stufe: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Konvention gegen Völkermord 1948**

### **a) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als globaler Mindeststandard**

Nach dem Inkrafttreten der UN-Charta dauerte es noch als drei Jahre, bis die UN-Generalversammlung am 10.12.1948 (daher Menschenrechtstag) die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR)<sup>4</sup> mit 48 Stimmen ohne Gegenstimme, aber bei acht Enthaltungen der sechs stalinistischen Staaten des Ostblocks, Saudi-Arabiens und Südafrikas verabschiedete. Ausgearbeitet worden war sie von der UN-Menschenrechtskommission unter dem Vorsitz Eleanor Roosevelts.<sup>5</sup> Maßgeblichen Einfluss auf ihre Formulierung hatte René Cassin, wie man z.B. am Dreiklang von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit in Art. 1 AEMR erkennen kann.

Die AEMR stellt den ersten umfassenden internationalen Menschenrechtskatalog dar, der in 30 Artikeln bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festlegt. Er beruht laut seiner Präambel auf der Vorstellung, dass „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der menschlichen Familie die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt ist“. Diese Vorstellung hat das GG, dessen Grundrechtskatalog zeitgleich mit der AEMR erarbeitet wurde, in seinen Art. 1 aufgenommen – eine Bestimmung, auf die wir Deutschen stolz sein dürfen, auch wenn sie nicht deutschstämmig ist. Ganz konsequent erhielt René Cassin für seine maßgebliche Mitwirkung an der Formulierung und Durchsetzung der AEMR 1968 den Friedensnobelpreis.

Die drei Bestimmungen im an das Ende gerückten Allgemeinen Teil der AEMR verdienen gesonderte Erwähnung: Art. 28 AEMR gewährt jedem einen Anspruch auf eine gesellschaftliche und internationale Ordnung, in der die Rechte und Freiheiten dieser Erklärung voll verwirklicht werden können. Diese Bestimmung dehnt den Regelungsanspruch der Menschenrechte über das klassische Staat-Bürger-Verhältnis hinaus auf den gesellschaftlichen und den internationalen Bereich aus. Art. 29 AEMR weist darauf hin, dass jeder Pflichten gegenüber der Gemeinschaft hat, in der allein die freie und vollständige Entfaltung der Persönlichkeit möglich ist. Deshalb kann die Ausübung der

---

<sup>4</sup> <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>.

<sup>5</sup> Mary Ann Glendon, A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights, 2002; Bardo Fassbender, Menschenrechteerklärung, 2009, 1 ff.

Menschenrechte gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen insbesondere im Interesse der Rechte und Freiheiten anderer und der gerechten Anforderungen des Gemeinwohls in einer demokratischen Gesellschaft unterworfen werden. Art. 30 AEMR wiederum verbietet Staaten, Gruppen und Einzelpersonen den Missbrauch der Menschenrechte zum Zweck der Beseitigung der in der AEMR niedergelegten Rechte und Freiheiten.

## **b) Konvention gegen Völkermord – Völkerstrafrecht zum Schutz der Menschenrechte**

Bereits einen Tag vor der AEMR, am 9.12.1948, hatte die UN-Generalversammlung einstimmig ohne Enthaltungen die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes verabschiedet<sup>6</sup> und den UN-Mitgliedern zur Unterzeichnung und Ratifikation anempfohlen – den ersten Menschenrechtsvertrag des UN-Zeitalters gegen die schlimmste vorstellbare Negation von Menschenrechten überhaupt. Der Begriff „Genozid“ und die Konvention selbst gehen auf Raphael Lemkin zurück. Unter Völkermord/Genozid versteht Art. II der Konvention „eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören: (a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe; (b) Verursachung von schwerem körperlichen oder seelischen Schaden an Mitgliedern der Gruppe; (c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen ...“.<sup>7</sup> Wenngleich hier in erster Linie die frischen Erfahrungen des Holocaust reflektiert werden, anerkennt die Konvention in ihrer Präambel die „Tatsache, daß der Völkermord der Menschheit in allen Zeiten der Geschichte große Verluste zugefügt hat“.

Die Konvention gegen Völkermord kodifiziert damit ein Verbrechen, dessen Strafbarkeit nach Völkerrecht sie in Art. I als schon gewohnheitsrechtlich bestehend voraussetzt. Im Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher<sup>8</sup> hatte der Völkermordtatbestand jedoch als solcher keine Rolle gespielt; er wurde dort allerdings teilweise durch den

---

<sup>6</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994549/202006300000/0.311.11.pdf>.

<sup>7</sup> Zur Notwendigkeit der spezifischen Absicht zur Zerstörung der Gruppe als solcher (dolus specialis) IGH, Urt. v. 26.2.2007, CASE CONCERNING THE APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (BOSNIA AND HERZEGOVINA v. SERBIA AND MONTENEGRO), Abschn. 187.

<sup>8</sup> Londoner Viermächteabkommen vom 8.8.1945 mit anhängendem Statut des Internationalen Militärgerichtshofs (<http://www.zeno.org/Geschichte/M/Der+N%C3%BCrnberger+Proze%C3%9F/Materialien+und+Dokumente/Einsetzung+des+Gerichtshofs/Londoner+Vierm%C3%A4chte-Abkommen+vom+8.+August+1945>).

Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit abgedeckt, das auf Hersch Lauterpacht zurückgeht.<sup>9</sup>

Internationaler Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht sind somit von Anfang an Hand in Hand gegangen, denn nichts untergräbt die Menschenrechtsidee mehr als die Straflosigkeit massenhafter schwerwiegendster Menschenrechtsverletzungen. Im Einklang damit hatte der Cassin-Entwurf einer internationalen Menschenrechtsdeklaration von 1947 folgenden Art. 31 aufgenommen: „There can be no guarantees of human rights where the authors of or accessories to arbitrary acts go unpunished and where there is no provision establishing the liability of public authorities or their agents.“<sup>10</sup>

Zwar wurde diese Bestimmung nicht in die AEMR aufgenommen, doch klingt die Verbindung zwischen Menschenrechten und Völkerstrafrecht in der Formulierung des „Keine Strafe ohne Gesetz“-Prinzips in Art. 11 Abs. 2 AEMR an: „Niemand darf wegen einer strafbaren Handlung oder Unterlassung schuldig gesprochen werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach nationalem *oder Völkerrecht* nicht strafbar war. Auch darf keine höhere Strafe verhängt werden als die, welche zur Zeit der Handlung oder Unterlassung galt.“ Die in ihrer Hervorhebung vorstehend ergänzte Bezugnahme auf das Völkerstrafrecht ist unerlässlich, weil nationales Strafrecht und nationale Strafverfolgung häufig überfordert sein werden, wenn es um die Ahndung massenhafter Menschenrechtsverbrechen durch Funktionäre des nämlichen Staates geht. Der beschämende Umgang mit den nationalsozialistischen Gewaltverbrechen im Nachkriegsdeutschland ist dafür ein Beispiel.<sup>11</sup> Weil es deshalb notwendig ist, die nationale durch eine internationale Strafgerichtsbarkeit zu ergänzen, um der Straflosigkeit der Täter von Makroverbrechen ein Ende zu setzen, deren Begehung den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt bedrohen und deshalb die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, hat sich die große Mehrheit der Staaten inzwischen dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 angeschlossen.<sup>12</sup>

### **3. Stufe: Menschenrechtsverträge auf UN-Ebene**

Die AEMR erlegt den Staaten keine völkerrechtlichen Pflichten zur Achtung und Gewährleistung von Menschenrechten auf (das war noch nicht konsensfähig), sondern formuliert nur ein gemeinsames von allen Völkern und Nationen anzustrebendes Ziel, an das alle Menschen und Gesellschaftsorgane ständig erinnert werden sollen, damit sie für seine

---

<sup>9</sup> Dazu näher Philippe Sands, *East West Street – On the Origins of Genocide and Crimes against Humanity*, 2016.

<sup>10</sup> Glendon (Anm 5), 278.

<sup>11</sup> Vgl. dazu nur Werner *Renz*, *Auschwitz vor Gericht. Fritz Bauers Vermächtnis und seine Missachtung*, Hamburg 2018.

<sup>12</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002381/index.html>.

Verwirklichung sorgen. Die Anlehnung René Cassins an die Präambel der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist hier unverkennbar. Die AEMR erkennt jedoch in ihrer Präambel selbst an, dass es „notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen, damit der Mensch nicht als letztes Mittel zur Rebellion gegen Tyrannei und Unterdrückung greifen muss.“

Deshalb leitete die UN-Generalversammlung bereits am 10.12.1948 Schritte zur Ausarbeitung eines Menschenrechtspaktes in Form eines völkerrechtlichen Vertrages ein, dessen Verabschiedung sich allerdings noch lange hinziehen sollte. Aufgespalten in zwei Verträge, einen Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und einen Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, wurde das Projekt erst am 16.12.1966 von der UN-Generalversammlung gebilligt. Die beiden Pakte binden heute die allermeisten Staaten auf der Welt und werden durch Fakultativprotokolle ergänzt. Über diese allgemeinen Menschenrechtspakte hinaus gibt es zahlreiche weitere globale Menschenrechtsverträge spezieller Art, z.B. gegen die Rassendiskriminierung (1965), gegen die Diskriminierung der Frau (1979), gegen Folter (1984), über die Rechte des Kindes (1989), über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) und zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (2006).<sup>13</sup>

## **4. Stufe: Regionale Menschenrechtsschutzsysteme**

### **a) Europarat: EMRK, Europäische Sozialcharta und weitere Verträge**

In der europäischen Weltregion gelang eine Einigung auf einen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtskatalog schon viel früher: Am 4.11.1950, also vor siebzig Jahren, wurde unter den Auspizien des Europarats mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten der erste Menschenrechtskatalog in völkervertraglicher Form überhaupt unterzeichnet.<sup>14</sup> Er trat am 3.9.1953 in Kraft. Zu den zehn ersten Parteien zählte übrigens auch die Saar, die bis 1957 ein französisches Protektorat und als assoziiertes Mitglied des Europarats ratifikationsberechtigt war.<sup>15</sup> In ihrer Präambel nimmt diese Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) die AEMR ausdrücklich in Bezug und bringt die Entschlossenheit der europäischen Staaten zum Ausdruck, „die ersten Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie bestimmter in der Allgemeinen Erklärung aufgeführter Rechte zu unternehmen“.

---

<sup>13</sup> Alle diese und weitere Texte in Michael Lysander Fremuth, Menschenrechte – Grundlagen und Dokumente, 2019.

<sup>14</sup> Aktuelle Fassung unter [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_deu.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_deu.pdf).

<sup>15</sup> BGBl. 1954 II S. 14. Die Bundesrepublik Deutschland legte die Rechtsverwahrung ein, dass in ihrer Ratifikation der EMRK „keine Anerkennung des gegenwärtigen Status der Saar zu erblicken“ sei.

„Erste Schritte“ deutet darauf hin, dass weitere folgen sollen – in der Tat ist die EMRK inzwischen durch zahlreiche Protokolle ergänzt worden, die sowohl neue Rechte kodifizieren als auch ihre Bestimmungen über die Verfahren zur Durchsetzung der Konventionsrechte sehr stark geändert und vor allem verschärft haben. Darüber hinaus sind unter den Auspizien des Europarats zwischenzeitlich viele weitere Menschenrechtsverträge außerhalb des EMRK-Systems abgeschlossen worden, z.B. im Bereich der Biomedizin und des Minderheitenschutzes.<sup>16</sup>

„Bestimmter ... Rechte“ – die EMRK hat die AEMR-Rechte nur sehr selektiv in Vertragsform gegossen und damit rechtsverbindlich gemacht: Beispielsweise fehlen die bürgerlichen und politischen AEMR-Garantien der Gleichheit vor dem Gesetz, der Freizügigkeit, des Asylrechts, des Eigentums und des Wahlrechts in der EMRK; sie wurden aber inzwischen bis auf das Asylrecht durch das Zusatzprotokoll sowie die Protokolle Nr. 4 und Nr. 12 nachgetragen, freilich nur für diejenigen Konventionsstaaten, die auch diesen Protokollen beigetreten sind.<sup>17</sup> Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der AEMR hat die EMRK ganz ignoriert; sie gingen aber elf Jahre später zum Gutteil in die Europäische Sozialcharta ein.<sup>18</sup>

„Kollektive Garantie“ – die EMRK sah – anders als die AEMR – von Anfang an zwei Verfahren vor, um die Konventionsrechte den Vertragsparteien gegenüber durchzusetzen: ein obligatorisches Staatenbeschwerdeverfahren und ein lange Zeit von einer gesonderten Unterwerfungserklärung der Konventionsstaaten abhängiges Individualbeschwerdeverfahren. Die kollektive Garantie sollte ursprünglich in erster Linie durch das heute in Art. 33 EMRK geregelte Staatenbeschwerdeverfahren gewährleistet werden, doch haben die Konventionsstaaten davon aus politischen Gründen nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. In letzter Zeit erlebt die Staatenbeschwerde jedoch eine Renaissance, allerdings aus egoistischen Motiven.<sup>19</sup> Stattdessen ist das heute in Art. 34 EMRK verortete Individualbeschwerdeverfahren ganz in den Vordergrund getreten, nachdem sich ihm im Laufe der Zeit alle Staaten unterworfen hatten und es dann schließlich mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 im Jahre 1998 ebenfalls für alle Konventionsstaaten obligatorisch geworden ist. In Bezug auf das Individualbeschwerdeverfahren kann man allerdings insoweit von einer kollektiven Garantie durch die Konventionsstaaten sprechen, als das Ministerkomitee des Europarats nach Art. 46 EMRK dafür zuständig ist, die Durchführung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu überwachen.

---

<sup>16</sup> Vollständige Liste aller Europarats-Verträge unter <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.

<sup>17</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_deu.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_deu.pdf).

<sup>18</sup> Text der ESC mit späteren Änderungen abrufbar unter <https://www.sozialcharta.eu/>.

<sup>19</sup> Im Einzelnen dazu: Helen Küchler, Die Renaissance der Staatenbeschwerde, 2020.



## **b) Symbiose zwischen Menschenrechtsschutz und (Völker-) Strafrecht**

Die schon in Art. 11 Abs. 2 AEMR angelegte Symbiose zwischen Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht kommt in der Kodifikation des Grundsatzes „Keine Strafe ohne Gesetz“ in Art. 7 EMRK noch dezidiert folgendermaßen zum Ausdruck: „(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit ihrer Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. (2) Dieser Artikel schließt nicht aus, daß jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.“

Die Bundesrepublik Deutschland hatte gegen Art. 7 Abs. 2 EMRK bei der Ratifikation der Konvention 1952 den Vorbehalt eingelegt, dass es diese Bestimmung nur in den Grenzen des Art. 103 Abs. 2 GG anwenden werde,<sup>20</sup> und diesen Vorbehalt bis 2001 aufrechterhalten.<sup>21</sup> Nach dem Mauerfall war bei der strafrechtlichen Aufarbeitung der Tötungen durch DDR-Grenzsoldaten an der innerdeutschen Grenze, die auf Veranlassung der politischen Spitze erfolgte, das Dilemma eines zu strikten Rückwirkungsverbots offenbar geworden. Unter Rückgriff auf die Radbruch'sche Formel hat das BVerfG deshalb Art. 103 Abs. 2 GG zur Vermeidung von Strafrechtslücken in Fällen schwerwiegender Missachtung der in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte abgeschwächt.<sup>22</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hielt die darauf beruhenden strafrechtlichen Verurteilungen von Mitgliedern des Nationalen Verteidigungsrats der DDR für mit Art. 7 Abs. 1 EMRK vereinbar: „The Court considers that a State practice such as the GDR's border-policing policy, which flagrantly infringes human rights and above all the right to life, the supreme value in the international hierarchy of human rights, cannot be covered by the protection of Article 7 § 1 of the Convention.“<sup>23</sup> Auf Art. 7 Abs. 2 EMRK brauchte der EGMR deshalb nicht zurückzugreifen.

---

<sup>20</sup> BGBl. 1954 II S. 14.

<sup>21</sup> BGBl. 2003 II S. 1580.

<sup>22</sup> BVerfGE 95, 96 (132 ff.).

<sup>23</sup> EGMR, Urte. v. 22.3.2001, *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* (Applications nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98), § 87 (abrufbar unter <https://hudoc.echr.coe.int>). Vgl. entsprechend die Auffassung des Ausschusses für Menschenrechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 31.7.2003 im Fall *Baumgarten v. Germany* (U.N. Doc. CCPR/C/78/D/960/2000) ([http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2003.07.31\\_Baumgarten\\_v\\_Germany.htm](http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2003.07.31_Baumgarten_v_Germany.htm)).

### **c) EU-Charta der Grundrechte als modernster internationaler Menschenrechtskatalog**

An die EMRK und die Europäische Sozialcharta knüpft ausdrücklich nunmehr auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union an, die vor zwanzig Jahren (am 7.12.2000) zunächst feierlich verkündet wurde und seit 2009 rechtsverbindlicher Bestandteil des Primärrechts (Verfassungsrechts) der EU ist (Art. 6 Abs. 1 EUV).<sup>24</sup> Soweit diese Charta Rechte enthält, die den Konventionsrechten entsprechen, haben sie nach Art. 52 Abs. 3 GRC die gleiche Bedeutung und Tragweite wie jene. Allerdings kann das Recht der Union einen weitergehenden Schutz gewähren, was sich auch aus Art. 53 EMRK und Art. 53 GRC ergibt. Mit der GRC verfügt die EU über den derzeit modernsten internationalen Menschenrechtskatalog, dessen Verbürgungen als Bestandteile des supranationalen Unionsrechts von dessen unmittelbarer Anwendbarkeit und Vorrang vor dem mitgliedstaatlichen Recht teilhaben.

Die GRC macht Grundrechte nur sichtbar, die sich aus der EMRK, den sonstigen internationalen Verpflichtungen und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten schon als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts ergeben (Art. 6 Abs. 3 EUV). Sie versinnbildlicht zugleich die politische Finalität, die dem europäischen Integrationsprojekt seit der Schuman-Erklärung von 1950<sup>25</sup> innewohnt – es ist nicht weniger als die UNO ein Projekt zur Wahrung und Festigung des Friedens und der Freiheit, wie es seit 1957 die Präambel des EWG-Vertrags und im Anschluss daran nun die Präambel des AEUV klarstellt. Robert Schuman hatte diese Zusammenhänge so formuliert: „Der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen.“ Schuman benutzte „Zivilisation“ als Synonym für die in der Präambel der Satzung des Europarats von 1949 festgelegten Werte der persönlichen und politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts, auf denen jede wahre Demokratie beruht.<sup>26</sup>

### **d) Menschenrechtsschutzsysteme in anderen Weltregionen**

Nach dem Vorbild Europas sind inzwischen auch in anderen Weltregionen Menschenrechtsschutzsysteme entstanden, insbesondere die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969, die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981 sowie die Arabische Charta der Menschenrechte von 2004.

---

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>.

<sup>25</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de).

<sup>26</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bcf>.

Erste noch zaghafte Ansätze eines regionalen Menschenrechtsschutzsystems in Südostasien zeigen sich in der ASEAN-Erklärung der Menschenrechte von 2012.<sup>27</sup>

## **5.Stufe: AEMR bleibt Fluchtpunkt des gesamten internationalen Menschenrechtsschutzsystems**

Wenn es heute also auf globaler und regionaler Ebene die oben erwähnten (und zahlreiche weitere) Menschenrechtsverträge gibt, welche Rolle spielt dann noch die AEMR? Sie bleibt nicht nur als klassischer Text die Matrix aller dieser späteren Verträge, sondern auch das lesbarste und außerdem einzige von allen Staaten der Welt als (wenn auch nur politisch) verbindlich anerkannte Menschenrechtsdokument, an dessen Mindeststandards sie sich festhalten lassen müssen. Dass noch immer einige Staaten die internationale Gemeinschaft und sich selbst mit der Behauptung belügen, die Menschenrechtslage bei ihnen sei eine „innere Angelegenheit“, die andere Staaten nichts angehe, ist absurd und ärgerlich zugleich, denn hinter die AEMR führt kein Weg mehr zurück. Der in ihr verkörperte Geist einer neuen „Welt, in der Meinungs- und Glaubensfreiheit herrschen und niemand in Angst oder Not leben muss“,<sup>28</sup> ist aus der Flasche und wirkt Tag für Tag rund um den Äquator vom Nordpol zum Südpol.

Dementsprechend hat die UN-Generalversammlung durch Resolution 48/141 von 1993 das Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte im Range eines Untergeneralsekretärs in Genf eingerichtet. Dessen Aufgabe besteht darin, den Respekt vor und die Einhaltung von allen Menschenrechten weltweit zu fördern. Denn alle Menschenrechte – bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle – sind universell, unteilbar, voneinander abhängig und miteinander verknüpft. Die Resolution 48/141 nimmt neben der UN-Charta und anderen internationalen Menschenrechtsschutzinstrumenten ausdrücklich die AEMR in Bezug.

Dementsprechend hat auch der UN-Menschenrechtsrat, ein Unterorgan der UN-Generalversammlung, 2007 einen Mechanismus der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung der Menschenrechtslage in allen UN-Mitgliedstaaten eingerichtet, als dessen Grundlage neben der UN-Charta und den Menschenrechtsverträgen, deren Vertragspartei das betreffende UN-Mitglied ist, insbesondere auch die AEMR dient. Die AEMR schließt damit alle menschenrechtlichen Lücken, die durch die uneinheitliche Ratifikationspraxis der

---

<sup>27</sup> Alle Texte in Fremuth (Fn. 13).

<sup>28</sup> So die Formulierung in der Präambel der AEMR, die auf die Four Freedoms Speech des US-Präsidenten F.D. Roosevelt vom 6.1.1941 zurückgeht (<https://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm>). Vgl. auch Ziff. 6 der Atlantik-Charta vom 14.8.1941 ([https://en.wikisource.org/wiki/Atlantic\\_Charter](https://en.wikisource.org/wiki/Atlantic_Charter)).

Staaten im Hinblick auf Menschenrechtsverträge verblieben sind. Sie bildet den weltweit unabdingbaren menschenrechtlichen Mindeststandard ab. Der Sache nach ist die AEMR das erstrangige Instrument zur Konkretisierung der völkervertraglichen Pflichten aller UN-Mitglieder aus der UN-Charta in Menschenrechtsangelegenheiten<sup>29</sup> geworden.<sup>30</sup>

Auch in den Partnerschaftsverträgen, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam mit Drittstaaten schließen, wird regelmäßig u.a. auf die AEMR als gemeinsame Geschäftsgrundlage („wesentliches Element“) verwiesen, so etwa in Art. 1 Abs. 1 des Abkommens über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits von 2015.<sup>31</sup> Bei Verstößen einer Vertragspartei gegen die in Art. 1 definierten wesentlichen Elemente dieses Abkommens kann die andere Vertragspartei nach Art. 279 Abs. 2 lit. b. dieses Abkommens sofort geeignete Gegenmaßnahmen ergreifen.

Nach alledem bildet die AEMR immer noch den Fluchtpunkt des gesamten internationalen Menschenrechtsschutzsystems.

## **6.Stufe: Von der Setzung internationaler Menschenrechtsstandards zu ihrer effektiven Durchsetzung – Neue globale Sanktionsregelung der im Bereich der Menschenrechte**

Die Phase der Setzung politischer und rechtlicher internationaler Standards zum Schutz der Menschenrechte ist nach sieben Jahrzehnten weit gekommen. Es bleibt freilich ein Anliegen, weitere Staaten dazu zu ermuntern, sich den vorhandenen völkerrechtlichen Standards zu unterwerfen, damit die neun zentralen Menschenrechtsverträge auf Weltebene<sup>32</sup> letztlich für alle Staaten gelten. Das Hauptanliegen ist heute aber die weltweite effektive Durchsetzung der Menschenrechtsstandards durch Zusammenschluss aller menschenrechtsfreundlichen Kräfte auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.

### **a) Das Projekt eines „European Magnitsky Act“**

Art. 21 EUV knüpft daran an und macht die Festigung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem wesentlichen Grundsatz und Ziel des auswärtigen Handelns

---

<sup>29</sup> Vgl. Art. 55 lit. c, Art. 56 UN-Charta.

<sup>30</sup> Fassbender (Fn. 5), 17 ff.

<sup>31</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0204\(01\)&qid=1607253017835&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0204(01)&qid=1607253017835&from=DE).

<sup>32</sup> <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

der EU sowohl im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als auch im Integrationsbereich (Art. 205 AEUV).

Als einen Beitrag dazu hat Kommissionpräsidentin von der Leyen in ihrer Ansprache zur Lage der Union im Europäischen Parlament am 16.9.2020<sup>33</sup> angekündigt, die Kommission werde in Antwort auf entsprechende Forderungen des Parlaments einen Vorschlag für einen „European Magnitsky Act“ vorlegen. Ein solches Gesetz würde es der EU erleichtern, individualisierte Sanktionen wie Vermögenseinfrierungen und Reiseverbote gegen Menschenrechtsverletzer zu verhängen. Dessen Erlass setzt nach Art. 215 Abs. 2 AEUV einen einstimmigen Ratsbeschluss im Rahmen der GASP nach Art. 29 i.V.m. Art. 31 EUV voraus. Darauf baut dann eine Verordnung gem. Art. 215 Abs. 2, Abs. 1 AEUV auf, die der Rat auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission mit qualifizierter Mehrheit erlässt. Das Europäische Parlament wird darüber nur nachträglich unterrichtet.

Sergey Magnitsky war als Steueranwalt einem großen Steuerbetrug auf die Spur gekommen, der ein Beispiel für Korruption auf höchster politischer Ebene in Russland zu sein schien. Er starb 2009 an Misshandlungen, die er in der Untersuchungshaft wegen angeblicher Beteiligung an einer Steuerhinterziehung erlitten hatte. Am 27.8.2019 entschied eine Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einstimmig, dass Russland die Rechte Magnitskys aus Art. 2 und Art. 3 EMRK verletzt habe, weil seine Haftbedingungen unmenschlich gewesen seien, er durch das Wachpersonal der Haftanstalt misshandelt worden sei, die russischen Behörden sein Recht auf Leben nicht hinreichend geschützt und außerdem die Umstände seines Todes nicht wirksam untersucht hätten.<sup>34</sup>

In Reaktion darauf erließen die USA 2012 den weltweit ersten Magnitsky Act.<sup>35</sup> Dieser sah die Verhängung von Einreisesperren und Vermögenseinfrierungen gegen Personen vor, die an der Tötung von Magnitsky oder schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegen andere Whistleblower oder Menschenrechtsaktivisten in Russland beteiligt waren. 2016 wurde das Gesetz auf sonstige Menschenrechtsverletzer und der Korruption schuldige Personen weltweit ausgedehnt.<sup>36</sup> Weitere Staaten haben inzwischen ihre eigenen Magnitsky-Gesetze erlassen.

---

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655).

<sup>34</sup> EGMR, Urt. v. 27.8.2019, Magnitskiy and Others v. Russia, applications nos. 32631/09 and 53799/12 (rechtskräftig).

<sup>35</sup> Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Pub. L. 112-208, title IV, Dec. 14, 2012, 126 Stat. 1502 (22 U.S.C. 5811 note).

<sup>36</sup> Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, Pub. L. 114-328, div. A, title XII, subtitle F (Sec. 1261 et seq.), Dec. 23, 2016, 130 Stat. 2533 (22 U.S.C. 2656 note).

Die EU möchte in diesem internationalen Kreis der Menschenrechtsverteidiger nicht länger fehlen. Ein entsprechender Gesetzgebungsvorschlag, bestehend aus einem GASP-Beschluss und einer Verordnung, wurde am 19.10.2020 unterbreitet (globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte der EU) und sollte pünktlich zum Menschenrechtstag in Kraft treten.<sup>37</sup> Das Projekt geht vom bisherigen Modell der länderspezifischen Sanktionen zu einem flexibleren Modell über, das schnellere und effektivere Maßnahmen der EU in Gestalt von Reiseverboten und Vermögenseinfrierungen gegen diejenigen Personen ermöglichen soll, die irgendwo auf der Welt schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Dazu zählen etwa Völkermord, Folter, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Sklaverei, willkürliche Tötungen und Inhaftierungen sowie das Verschwindenlassen von Personen. Anders als das US-Modell ist Korruption nicht als Anknüpfungspunkt für Sanktionen vorgesehen. Für die nähere Definition der Menschenrechtsverletzungen wird auf das Völkergewohnheitsrecht und eine ganze Reihe völkerrechtlicher Verträge verwiesen; die AEMR als selbst nicht völkerrechtlich verbindliches Instrument wird jedoch nicht in Bezug genommen.

## **b) Neue EU-Sanktionsregelung im Bereich Menschenrechte – mit Einstimmigkeitserfordernis**

Ob das neue EU-Sanktionsregime, das den Namen Magnitsky nicht ausdrücklich trägt, einen Fortschritt für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte bringt, hängt ganz wesentlich davon ab, ob der Rat die Entscheidung über Sanktionsverhängungen gegen Menschenrechtsverletzer mit qualifizierter Mehrheit treffen kann oder einstimmig entscheiden muss, wie dies der bisherigen Praxis entspricht. Die Kommissionspräsidentin hatte den Mitgliedstaaten in ihrer Ansprache zur Lage der Union empfohlen, Mut zu zeigen und zur Mehrheitsentscheidung überzugehen. Bleibt es bei der Einstimmigkeit, wird die EU sich auch in Zukunft unweigerlich wieder so lächerlich machen wie bei der Verhängung von Sanktionen gegen belarussische Menschenrechtsverletzer im September 2020: Damals blockierte Zypern mit seinem Veto geraume Zeit den Konsens, um die anderen Mitgliedstaaten zu zwingen, zugleich Sanktionen auch gegen Türken zu verhängen.

Leider hatten die Mitgliedstaaten den von der Kommissionspräsidentin geforderten Mut nicht. Am 7.12.2020 (dem 20. Jahrestag der feierlichen Proklamation der GRC) erließ der Rat den Beschluss (GASP) 2020/1999 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße sowie die korrespondierende Verordnung (EU)

---

<sup>37</sup> Näher <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-a-european-magnitsky-act>; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1939).

2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße,<sup>38</sup> die auf Art. 29 EUV bzw. Art. 215 AEUV gestützt sind. Die entscheidende Bestimmung ist Art. 5 des GASP-Beschlusses.<sup>39</sup> Danach können natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen – gleichgültig, ob es sich um staatliche oder nichtstaatliche Akteure handelt<sup>40</sup> – auf Vorschlag eines Mitgliedstaats oder des Hohen Vertreters nur durch einen einstimmigen Ratsbeschluss als Verantwortliche für Menschenrechtsverletzungen auf die Sanktionsliste in Anhang I gesetzt werden. Eine solche Listung hat zur Folge, dass für die betroffenen Personen Einreise- und Durchreisebeschränkungen in Bezug auf das Hoheitsgebiet aller EU-Mitgliedstaaten gelten, ihre sämtlichen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen in der EU eingefroren werden und ihnen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen dürfen.<sup>41</sup>

### **c) Unvereinbarkeit der Einstimmigkeitsregel mit Art. 31 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV**

Die ausdrückliche Festschreibung der Einstimmigkeit in Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 steht im Konflikt mit Art. 31 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV, nach dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, wenn er einen Beschluss zur Durchführung eines Beschlusses erlässt, mit dem ein Standpunkt der Union festgelegt wird. Was aber ist ein Ratsbeschluss, der eine Person in die Sanktionsliste aufnimmt, anderes als ein Beschluss zur Durchführung des GASP-Beschlusses 2020/1999, mit dem nach Art. 29 EUV der Standpunkt der Union in Bezug auf einen Rahmen für gezielte restriktive Maßnahmen zur weltweiten Bekämpfung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen und -verstöße festgelegt wird? In solchen Durchführungsfällen erlaubt der Vertrag dem Rat nicht nur den Übergang zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit, sondern er gebietet ihn.

Dies gilt indessen nicht ausnahmslos, denn nach Art. 31 Abs. 2 UA 2 EUV kann ein Mitglied des Rates erklären, dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen. Dann erfolgt keine Abstimmung, sondern der Hohe Vertreter bemüht sich in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat um eine für diesen annehmbare Lösung. Gelingt dies nicht, so bleibt die Abstimmung im Rat über den Durchführungsbeschluss blockiert, doch kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen,

---

<sup>38</sup> ABI. Nr. L 410 I.

<sup>39</sup> Art. 3 Abs. 3 der VO (EU) 2020/1998 nimmt zwar auf Listungen durch den Rat gemäß Art. 3 des GASP-Beschlusses 2020/1999 Bezug. Darin dürfte ein Druckfehler liegen, denn es kann nur Art. 5 dieses GASP-Beschlusses gemeint sein.

<sup>40</sup> Art. 2 Abs. 3 der VO (EU) 2020/1998; Art. 1 Abs. 3 des GASP-Beschlusses 2020/1999.

<sup>41</sup> Art. 3 Abs. 2 der VO (EU) 2020/1998.

dass die Frage an den Europäischen Rat verwiesen wird, der darüber einstimmig beschließt. Der ausnahmsweise Einsatz dieses nationalen Vetos, für den ein Ratsmitglied begründungspflichtig ist und erhebliches politisches Kapital investieren muss, kann jedoch nicht als Regelfall gewissermaßen unwiderleglich vermutet und deshalb von vornherein ein einstimmiger Ratsbeschluss vorgeschrieben werden.

Der Rat ist allerdings nicht gezwungen, einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen, wenn er aus politischen Gründen nur einen konsensualen Beschluss fassen möchte. Das entspricht ständiger politischer Praxis und ist in Art. 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates<sup>42</sup> angelegt: Danach erfolgt die Abstimmung im Rat auf Veranlassung des Präsidenten. Dieser ist auf Veranlassung eines Ratsmitglieds oder der Kommission<sup>43</sup> verpflichtet, ein Abstimmungsverfahren einzuleiten, sofern sich die Mehrheit der Ratsmitglieder dafür ausspricht. Wenn also weder der Ratspräsident von sich aus abstimmen lässt noch von der Mehrheit der Ratsmitglieder auf Initiative eines Mitglieds oder der Kommission dazu verpflichtet wird, kommt kein Ratsbeschluss zustande, selbst wenn die erforderliche qualifizierte Mehrheit vorhanden wäre.

Die politische Praxis, Mehrheitsbeschlüsse zu vermeiden, ist insoweit nicht rechtswidrig, als keine Rechtspflicht zum Erlass eines Ratsbeschlusses besteht, was kaum je der Fall sein wird. Diese Praxis darf jedoch nicht in einem Sekundärrechtsakt rechtlich festgeschrieben werden. Denn dann begibt sich die Ratsmehrheit der Möglichkeit, einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss nach Maßgabe von Art. 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates zu erzwingen. Der Sache nach wird mit einer solchen Festschreibung der Einstimmigkeit der primärrechtlich angeordnete Übergang zur Mehrheitsentscheidung sekundärrechtlich wieder rückgängig gemacht. Da die Regeln des Primärrechts über die Entscheidungsverfahren der Organe zwingend sind, ist dies unzulässig und macht die Einstimmigkeitsregel in Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 nichtig. Das ist nicht weiter dramatisch, weil die Lücke durch die einschlägige primärrechtliche Regel in Art. 31 Abs. 2 UA 2 EUV ohne weiteres geschlossen wird, so dass die neue EU-Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte funktionsfähig bleibt.

#### **d) Justiziabilität des Primärrechtsverstößes in Gestalt der Einstimmigkeitsregel?**

Praktisch relevant würde die Nichtigkeit der Einstimmigkeitsregel in Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 und ihre Ersetzung durch die primärrechtliche Mehrheitsregel, wenn

---

<sup>42</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/29806/qc0415692den.pdf>.

<sup>43</sup> Diese nimmt nach Art. 5 der Geschäftsordnung regelmäßig an den Ratstagungen teil.



irgendwann in der Zukunft eine Mehrheit der Ratsmitglieder, weil sie diese Nichtigkeit nunmehr erkannt hat, eine Abstimmung erzwänge, um ein Veto gegen eine bestimmte Listung zu überwinden, und die qualifizierte Ratsmehrheit für diese Listung stimmte. In diesem unwahrscheinlichen Fall könnte die gelistete Person Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 i.V.m. Art. 275 Abs. 2, 2. Alt. AEUV erheben und geltend machen, ihre Listung sei verfahrensfehlerhaft, nämlich entgegen Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 nicht einstimmig erfolgt. Dann müssten das EuG und letztinstanzlich der EuGH über die Wirksamkeit der Einstimmigkeitsregel und ihre Ersetzung durch Art. 31 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV entscheiden.

Nimmt der Rat eine solche Listung hingegen einstimmig vor, ist eine gelistete Person nicht dadurch beschwert, dass eine nichtige Abstimmungsregel angewendet wurde, da ihre Listung bei Einhaltung der eigentlich verbindlichen Regel in Art. 31 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV über die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit erst recht erfolgt wäre. EuG und EuGH würden die Nichtigkeitsklage dieser Person abweisen, ohne die Frage der Wirksamkeit von Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 beantworten zu müssen.

Abgesehen von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen, die von restriktiven Maßnahmen betroffen sind, ist der Gerichtshof nach Art. 275 Abs. 1 AEUV nicht zuständig für die GASP-Bestimmungen der Verträge und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte. Weder die Kommission noch das Europäische Parlament könnten dem Gerichtshof daher Art. 5 des GASP-Beschlusses 2020/1999 im Wege der Nichtigkeitsklage zur Prüfung unterbreiten. Nach alledem wird die Wirksamkeit dieser Einstimmigkeitsregel durch die Gerichte der EU höchstwahrscheinlich nie definitiv geklärt werden. Auch nationale Gerichtsverfahren etwa im Kontext von nationalen Durchsetzungsmaßnahmen gemäß Art. 16 Abs. 1 der VO (EU) 2020/1998, in denen diese Frage entscheidungserheblich werden könnte, sind schwer vorstellbar. Sollte es aber dazu kommen, dürften Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV durch Art. 275 AEUV ausgeschlossen sein, der eine EuGH-Zuständigkeit für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von EU-Beschlüssen über restriktive Maßnahmen nur für die Nichtigkeitsklage eröffnet. Dann müssten die nationalen Gerichte diese Frage selbst beantworten.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. Matthias Pechstein, in: ders./ Carsten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. IV, 2017, Art. 275 AEUV Rn. 2.

## **7.Ausblick: Wie viele Stufen hat die “Himmelstreppe”?**

Die Menschenrechtsrevolution ist die einzige Revolution, die ihre Kinder nicht frisst, sondern fortlaufend besser respektiert, schützt und nährt. Sie ist so lange nicht vollendet, bis alle Rechte aller Menschen überall unter allen Umständen gewährleistet sind – also nie: Die Bildung einer für alle gerechten Synthese zwischen Einzelinteressen und Gemeininteresse bleibt eine ewige Menschheitsaufgabe, die jede Generation in jeder Gesellschaft rund um den Erdball vor ständig neue Herausforderungen stellt. Die Treppe führt immer weiter aufwärts zum Menschheitsideal einer internationalen Gemeinschaft der Freien, Gleichen, Furchtlosen, Gesunden und Satten: Gleich einer „Himmelstreppe“ ist die Zahl ihrer Stufen unbegrenzt.

In der heutigen Zeit, in der autoritäre und nationalistische Regime rund um den Erdball im Aufwind zu sein scheinen, ist es wichtig, Rückschritte zu verhindern und weiteren Fortschritten den Weg zu bereiten. Unser aller Daueraufgabe ist bei der Verkündung der AEMR folgendermaßen formuliert worden: „... damit jeder Mensch und jedes Organ der Gesellschaft, indem sie stets an diese Erklärung denken, danach streben, durch Unterricht und Bildung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu stärken und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen für ihre universelle und wirkliche Anerkennung und Einhaltung zu sorgen ...“<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Letzte Erwägung der Präambel der AEMR.