

SCHRIFTEN ZUM STAATS- UND VÖLKERRECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig,
Burkhard Schöbener und Winfried Bausback

Begründet von Dieter Blumenwitz

Frédéric P. Bostedt

Vorsorgliche und einstweilige Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte

A. Der Einstweilige Rechtsschutz im Völkerrecht: Das Rechtsinstitut der vorsorglichen und einstweiligen Maßnahme

Gerichtsverfahren, im nationalen Recht sowie im Völkerrecht, nehmen viel Zeit in Anspruch. Bis zu einer Entscheidung in der Sache vergehen im Völkerrecht zumeist Jahre, dies gilt für das interamerikanische und afrikanische Menschenrechtssystem,¹ für den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (UN-Menschenrechtsausschuss bzw. Ausschuss),² und genauso für den Internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen (IGH) und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). In dem Zeitraum zwischen Klageantrag und Urteil besteht immer die Gefahr, dass der Streitgegenstand untergeht oder sich aufgrund eines Verhaltens der Parteien auf andere Weise erledigt. Ein langer Prozess kann für die Parteien also zu erheblichen Nachteilen führen. Eine Lösung für das Problem der langen Bearbeitungszeit wäre grundsätzlich ein beschleunigter Verfahrensablauf. Jedoch darf ein schnelles Verfahren auch wieder nicht zu Nachteilen der Parteien führen, denn ihnen muss genug Zeit gegeben werden, den Fall vorzubereiten, Beweise zu sammeln und vorzutragen, Schriftsätze zu verfassen und sich eingehend mit der Rechtslage zu beschäftigen. Ein Verfahren kann also nicht beliebig verkürzt werden; es ergibt sich ein Dilemma zwischen Prozessbeschleunigung und Prozesssicherheit.³

1 So dauerte das Verfahren vor der Interamerikanischen Kommission im ersten Fall, der vom Interamerikanischen Gerichtshof entschieden wurde, 4 1/2 Jahre und der Gerichtshof benötigte weitere zwei Jahre, um sein Urteil zu fällen, siehe *Velásquez Rodríguez-Urteil*, para. 35-37. In Afrika beträgt der Zeitraum allein für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beschwerde, obwohl sie grundsätzlich so schnell wie möglich zu treffen ist (siehe Verfahrensordnung der Afrikanischen Kommission, Artikel 113 “as early as possible”), oft zwei oder mehr Jahre, siehe *Udombana*, Interim measures, 43 Indian JIL 3 (2003), 479, 487f.

2 Der UN-Menschenrechtsausschuss benötigt alleine 12 bis 18 Monate, um eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde zu fällen. Das weitere Vorgehen ist stark von der Kooperation des Staates und des Beschwerdeführers abhängig, die darin besteht, alle notwendigen Dokumente und Schriftsätze ein- und nachzureichen; im Durchschnitt wird – zusätzlich zu der Zeit bis zur Zulässigkeitsentscheidung – die Beschwerde nach ein oder zwei Jahren zur Entscheidung gebracht, siehe Office of the High Commissioner for Human Rights “Overview of Procedure to the first Optional Protocol” <<http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/over.htm>> (zuletzt besucht 15. September 2007).

3 *Gonzalez Napolitano*, Las medidas provisionales (2004), S. 10 (“celeridad versus seguridad jurídica”); *Magiera*, Zur Bezeichnung vorsorglicher Maßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof: Verfahrenseffektivität gegen staatliche Souveränität, 17

Das Problem der langen Bearbeitungszeit von der Klageerhebung bis zum Urteil ist einem rechtsstaatlichen Verfahren immanent und in allen Rechtssystemen bekannt, in einem internationalen Rahmen wird dies allerdings noch verschärft.⁴ Denn die Mechanismen der Überwachungsorgane im Bereich der Menschenrechte sind häufig nicht effektiv ausgestaltet: der Antrag durchläuft zunächst eine Kommission (so in Afrika und in Amerika, früher auch in Europa) und wird dann vom Gerichtshof teilweise neu aufgerollt.⁵ Außerdem können manche Überwachungsorgane aufgrund fehlender Ressourcen nur in einigen Sitzungen pro Jahr zusammenkommen, was den gesamten Prozess erheblich verlangsamt.⁶ Zudem hat eine Klage oder Beschwerde vor solchen Überwachungsorganen grundsätzlich keinen Suspensiveffekt,⁷ so dass diese langwierigen Verfahren für dringliche Fälle, wenn die Gefahr eines Schadens an einem wichtigen Rechtsgut unmittelbar bevorsteht, ungeeignet sind.⁸

Die lange Bearbeitungszeit wird zu einer Bedrohung für die in einer Klage oder Beschwerde geltend gemachten Rechte. Ganz besonders unerträglich wird dies, wenn die streitgegenständlichen Rechte Menschenrechte und Menschenleben betreffen. In solchen Fällen wird über fundamentale Rechte der Individuen verhandelt und eine Entscheidung über einen solchen „Streitgegenstand“ sind für die Parteien und die Opfer fraglos von essentieller Bedeutung. Damit gewinnt aber auch der einstweilige Rechtsschutz in den Fällen vor den Menschenrechtsgerichtshöfen und anderen quasi-gerichtlichen Spruchkörpern, die für die Überwachung der internationalen Menschenrechtsinstrumente verantwortlich sind, eine besondere Bedeutung.⁹

GYIL (1974), 253, 272, 279: “Zielkonflikt zwischen Dinglichkeit und Gründlichkeit der Entscheidungsfindung“.

4 Gründe dafür sind u.a. die Schwerfälligkeit der gesamten Staatsbürokratie, die mangelhafte Zusammenarbeit und/oder mangelnder Wille zur Zusammenarbeit seitens der Staaten vor allem im Bereich der Menschenrechte, die räumliche Entfernung zwischen Gerichtshof und tatsächlichem Geschehen, was die Tatsachenfindung und generell die Erreichbarkeit erschwert und der Mangel an Druckmitteln, um eine effektive Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden einzufordern.

5 Siehe zu den einzelnen Mechanismen unten Kapitel B.

6 Die afrikanische Kommission, z.B., kommt nur zweimal im Jahr zusammen, siehe *Udombana*, Interim measures, 43 Indian JIL 3 (2003), 479, 486.

7 Siehe generell *Udombana*, Interim measures, 43 Indian JIL 3 (2003), 479, 481. Siehe *Nørgaard/Krüger*, Interim and Conservatory Measures under the European System of Protection of Human Rights, in: Nowak/Steurer/Tretter (Hrsg.), Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte (1988), S. 109; *Fribergh/Villiger*, The European Commission of Human Rights, in: Macdonald/Matscher/Petzold (Hrsg.), The European System for the Protection of Human Rights (1993), S. 617.

8 So auch *Cohen-Jonathan*, Conclusions Générales, in: Cohen-Jonathan/Flauss (2005), S. 283.

9 *Udombana*, Interim measures, 43 Indian JIL 3 (2003), 479, 481, 488: “It is against this background [i.e. the slowness of international proceedings] that the power of a hu-

Die internationalen Gerichte und Kommissionen für Menschenrechte haben nur eine Möglichkeit, die betroffenen Personen in solchen Fällen zu schützen und dadurch ein faires Verfahren zu garantieren: Sie erlassen sogenannte vorsorgliche oder einstweilige Maßnahmen, um die Personen vor einem Schaden an ihren fundamentalen Rechten zu schützen, den ordentlichen Fortgang des Verfahrens nicht zu gefährden und allgemein die Wirksamkeit der Endentscheidung in der Sache zu gewährleisten.

Es besteht kein inhaltlicher Unterschied zwischen „vorsorglichen“ und „einstweiligen“ Maßnahmen (engl. „provisional measures“ bzw. „interim measures“; frz. „mesures conservatoires“ oder auch „mesures intérim“; span. „medidas provisionales“ oder „medidas interinas“), allein die Überwachungsorgane geben den Maßnahmen unterschiedliche Namen. Von den hier behandelten Überwachungsorganen nennen der IGH und der Interamerikanische und Afrikanische Gerichtshof ihre Maßnahmen „provisional measures“,¹⁰ der Europäische Menschenrechtsgerichtshof und der UN-Menschenrechtsausschuss „interim measures“, die Afrikanische Kommission verwendet beide Begriffe, und die Interamerikanische Kommission bezeichnet ihre Maßnahmen als „precautionary measures“. In dieser Abhandlung wird grundsätzlich als Oberbegriff die Bezeichnung „vorsorgliche Maßnahme“ verwendet, da die offizielle Übersetzung des IGH-Statuts und auch die deutschsprachige Literatur diesen verwendet.¹¹ Wird ein bestimmtes Überwachungsorgan behandelt, so wird der dort übliche Begriff (ins Deutsche übersetzt) verwendet.

man rights tribunal to order interim measures becomes an absolute necessity – so that unrighteousness running riot can be beaten back.”

- 10 Das Statut des IGH nennt die Maßnahmen „provisional measures“, die Überschrift in seiner Verfahrensordnung spricht aber von „interim measures“. Die Maßnahmen des Präsidenten des Interamerikanischen Gerichtshofes werden von diesem „urgent measures“ genannt.
- 11 Siehe *Heselhaus*, Die Entscheidung des IGH über den Erlass vorsorglicher Maßnahmen in den Fällen *Legality of Use of Force* vom 12. Juni 1999, AVR 38 (2000), 328. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft spricht von „einstweiliger Anordnung“, siehe Artikel 243 der konsolidierten Fassung von 2002: „Der Gerichtshof kann in den bei ihm anhängigen Sachen die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen“, wobei die englische Version von „interim measures“ und die französische von „mesures provisoires“ spricht. Der Begriff „Anordnung“ wird hier nicht verwendet, da er ein imperatives Element enthält, das auf eine verpflichtende Rechtswirkung weisen könnte, diese ist aber gerade umstritten, siehe dazu unten Kapitel E.