

Die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 - Neue Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte?

Von *Philip Kunig* und *Robert Uerpmann*

I. Ausgangspunkte

Die Ordnung der "Völkerrechtsgemeinschaft" war über Jahrhunderte bekanntlich eine rein zwischenstaatliche Ordnung, inhaltlich angelegt vor allem auf Konfliktvermeidung und Konfliktbewältigung; sie sollte Koexistenz ermöglichen. Auf dieser Basis schob sich allmählich das Stichwort von der Kooperationsordnung in den Vordergrund. Koexistenz und Kooperation unter rechtlich Gleichen normativ zu umkleiden, muß die Völkerrechtsordnung auch heute noch leisten. Ob sie auf dem Weg zu einer "neuen Ordnung", mit auch zentralen Strukturelementen, ist oder gebracht werden soll, steht noch dahin¹. Abgesehen davon stellt sich die Völkerrechtsordnung zunehmend als Menschenrechtsordnung dar.

Den Interessen und dem Schutz des einzelnen dient das Völkerrecht freilich seit langem. Es bildete nämlich schon früh völkergewohnheitsrechtliche, teils auch vertraglich (zunächst meist bilateral) abgesicherte Regeln über den Umgang der Staaten mit "Fremden", also Ausländern und Staatenlosen heraus - welches Regeln waren, deren Einhaltung zu fordern wiederum nur Staaten rechtlich befähigt waren. Letzteres gilt auch für die zahlreichen, insbesondere seit Beginn des gegenwärtigen Jahrhunderts abgeschlossenen multilateralen Verträge über heute als "menschenrechtlich" rubrizierte Anliegen *ohne* Ansehung von Staatsangehörigkeiten, etwa Frauen und Mädchen, Sklaven und Arbeitnehmer betreffend. Hier wurden Grundlagen gelegt, welche in den Jahrzehnten nach dem Kriege zunächst in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sodann in den auf Universalität angelegten (sie nach der Anzahl ihrer Vertragsparteien aber überwiegend weit unterschreitenden) zahlreichen Verträgen und sogenannten Pakten über die Beseitigung verschiedener Formen von Diskriminierung, die Rechtsstellung von Flüchtlingen, das Verbot der Folter und - 1966 - die Menschenrechte im allgemeinen (die Freiheits- und politischen Rechte einerseits, die "sozialen" Rechte andererseits) kulminierten. Völkergewohnheitsrechtlich gilt der Staat seinen eigenen Staatsangehörigen in dem Maße als zur Gewährung von Menschenrechten gehalten, als ihm dieses das allgemeine Völkerrecht auch gegenüber den "Fremden" abverlangt. Eigene Völkerrechtssubjektivität genießt der einzelne partiell und nach Maß-

¹ S. dazu A. Randelzhofer, *Neue Weltordnung durch Intervention?*, in: Festschrift für P. Lerche, 1993, 51 ff.; Ph. Kunig, in: *Jahrbuch Dritte Welt*, 1993, 47 ff.

gabe einzelner Verträge, er kann insbesondere auch Verfahrenssubjekt, antragsbefugt vor internationalen Instanzen zum Schutz der Menschenrechte sein.

Solche Instanzen haben sich herausgebildet innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, vor allem und tendenziell griffiger aber auf regionaler, nämlich kontinentaler Ebene; sie haben sich allerdings noch nicht zu einem alle Kontinente umfassenden Mosaik zusammengefügt². Die regionale Ebene ist es auch, auf welcher - inhaltlich wie im Verfahren - historisch-kulturelle und politisch-systemare Vorgeprägtheiten Ausdruck in den Dokumenten zum Menschenrechtsschutz gefunden haben. Die Universalität erstrebenden Texte hingegen mußten bemüht sein, solchen Differenzen und Divergenzen durch Abstraktion auszuweichen oder sie in Kompromissen aufzulösen. Nicht allein der Umstand, daß regionale Systeme zum Schutz der Menschenrechte bislang nur in Europa, Amerika und Afrika existieren und daß sie unter einzelnen Aspekten als fortbildungsbedürftig erscheinen, sondern ebenso die Tatsache, daß insbesondere die universellen Instrumente nicht gänzlich befriedigend greifen und der Stand des Völkerrechts insgesamt nicht geeignet ist, selbst massive, systematische, kontinuierliche Menschenrechtsverletzungen zu verhüten - alles dies gibt Anlaß, die Fortentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes gerade auch im Rahmen der Vereinten Nationen weiterhin und als ständige Aufgabe zu betreiben. Letzteres verlangt darüber hinaus auch die mit der Idee des Menschenrechtsschutzes notwendigerweise verbundene Dynamik, denn angesichts politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen ergeben sich "neue" Themen und stellen sich andere jedenfalls in veränderter Form dar - auch wenn ein gewisser normativer Minimalbestand, wie der Basisschutz von Leib und Leben, unverrückbar festliegend erscheint. Andererseits bedürfen die klassischen Menschenrechte auch der Bewahrung von ihrer Relativierung und sogar konzeptionellen Schwächung durch in das Gewand des Menschenrechtsschutzes gekleidete bloße Programmsätze. Und nicht zuletzt stehen dogmatische Fragen offen, deren Beantwortung nicht lediglich aus akademischem Interesse zu verlangen, sondern für eine nachhaltige juristische (und nicht nur politisch-rhetorische) Wirkung der oder einzelner Menschenrechte vorausgesetzt ist.

Vor solchen Ausgangspunkten mußte die von den Vereinten Nationen in Wien Mitte 1993 veranstaltete Menschenrechtskonferenz großes Interesse finden. Man mochte erhoffen, daß auf ihr geäußerte Rechtsansichten und politische Absichten, insbesondere auch das schließlich verabschiedete Konferenzdokument, entweder perspektivisch dem universellen Menschenrechtsschutz neue Impulse vermitteln oder doch jedenfalls veranschaulichen würden, auf welche Einzelfragen rechtspolitisch wie völkerrechtlich-bestandsaufnehmend künftig das Augenmerk zu richten sein würde.

2 Die neueste umfassende Zusammenstellung der Texte (mit einführenden Erläuterungen) bieten *F. Ermacora / M. Nowak / H. Trefter*, *International Human Rights*, 1993.

II. Zielsetzung und Verlauf der Konferenz

Große Staatenkonferenzen unter dem Dach der Vereinten Nationen sind keine Seltenheit. Häufig geht es um die Annahme einzelner Vertragswerke, wie im Falle der verschiedenen Wiener Kodifikationskonferenzen. Andere Konferenzen haben allgemeinere Themen. So fand 1972 die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen statt. Die damals verabschiedete Stockholmer Deklaration ist ein Grundstein des heutigen Umweltvölkerrechts. In Rio wurde 1992 medienwirksam eine Folgekonferenz veranstaltet.

Im Jahre 1968 fand in Teheran die Internationale Menschenrechtskonferenz statt. Die Abschlusserklärung dieser Konferenz, die Proklamation von Teheran vom 13. Mai 1968³, ist heute fast vergessen. Ihr kommt neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden UN-Menschenrechtspakten von 1966 keine nennenswerte Bedeutung zu. 25 Jahre nach dieser Konferenz und 45 Jahre nach der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde nun die Weltmensenrechtskonferenz abgehalten. Als Tagungsort war ursprünglich Berlin vorgesehen. Nachdem die Bundesregierung wohl vornehmlich aus Kostengründen abgesagt hatte, griff man auf die bewährte UNO-Konferenzstadt Wien zurück.

Die Weltmensenrechtskonferenz wurde 1990 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen einberufen⁴. Die Generalversammlung setzte ihr in sechs Zielen ein komplexes Programm, nämlich

1. den seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf dem Gebiet der Menschenrechte gemachten Fortschritt zu überprüfen und zu bewerten sowie Hindernisse für weiteren Fortschritt in diesem Bereich und Wege zu ihrer Überwindung aufzuzeigen;
2. die Beziehung zwischen Entwicklung und dem Genuß von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie bürgerlichen und politischen Rechten durch jedermann zu untersuchen, wobei zu berücksichtigen ist, wie wichtig es ist, die Bedingungen zu schaffen, unter denen jeder diese Rechte, wie sie in den Internationalen Menschenrechtspakten festgelegt sind, genießen kann;
3. Wege und Mittel zu untersuchen, um die Umsetzung bestehender Menschenrechtsstandards und -instrumente zu verbessern;
4. die Effektivität der von den Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte eingesetzten Methoden und Mechanismen einzuschätzen;
5. konkrete Empfehlungen zu formulieren, um die Effektivität der Tätigkeiten und Mechanismen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte durch Pro-

³ UN Doc. A/CONF. 32/41.

⁴ Durch Resolution 45/155 vom 18.12.1990.

gramme zu verbessern, die darauf abzielen, die Achtung für Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern, zu ermutigen und zu überwachen;

6. Empfehlungen abzugeben, um die notwendigen finanziellen und sonstigen Mittel für Tätigkeiten der Vereinten Nationen zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen.⁵

Zu den einzelnen Themen wurden umfangreiche Arbeitspapiere angefertigt⁶. Die Generalversammlung gab den Regionen die Möglichkeit, zur Vorbereitung der Konferenz Regionaltreffen abzuhalten⁷. Davon machten Staaten Afrikas, Lateinamerikas und der Karibik sowie Asiens Gebrauch. Ergebnis waren die Erklärung von Tunis vom 6. November 1992⁸, die Erklärung von San José (Costa Rica) vom 22. Januar 1993⁹ sowie die Erklärung von Bangkok vom 2. April 1993¹⁰. Die europäischen Staaten zeigten dagegen kein Interesse an einem Regionaltreffen. Die Generalversammlung setzte ferner einen Vorbereitungsausschuß ein, der von 1991 bis 1993 viermal in Genf tagte. Gegenstand der letzten Tagung im Frühjahr 1993 war das geplante Abschlußdokument der Konferenz. Dazu lag dem Ausschuß ein Vorentwurf des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vor¹¹. Die Sitzung begann am 19. April 1993. In ihrem Verlauf traten erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten zutage. Da eine Einigung schwierig war, wurde das auf zwei Wochen angesetzte Treffen um eine Woche bis zum 8. Mai 1993 verlängert. In der letzten Phase wurden die Sitzungsbeobachter, insbesondere Vertreter nichtstaatlicher Organisationen, ausgeschlossen, und der Vorbereitungsausschuß tagte hinter verschlossenen Türen weiter. Am Ende legte er den Entwurf eines Abschlußdokuments vor. Der Text war zunächst auf fünf Einzeldokumente verteilt¹² und mit Klammern durchsetzt, die nicht abschließend beratene Stellen kennzeichneten. Um die verbliebenen Unstimmigkeiten auszuräumen, trafen hohe Regierungsbeamte drei Tage vor Beginn der eigentlichen Konferenz zu informellen Beratungen zusammen. Lange Zeit erschien fraglich, ob überhaupt ein Abschlußdokument verabschiedet werden würde.

Die Konferenz selbst fand vom 14. bis zum 25. Juni 1993 statt. An ihr nahmen 171 Staaten mit etwa 2.100 Regierungsvertretern teil. 813 nichtstaatliche Organisationen mit mehr als 3.000 Vertretern hatten einen Beobachterstatus. Sie wurden aufgrund ihres Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, ihrer aktiven Beteiligung an Menschenrechts- und Entwicklungsfragen oder ihrer Teilnahme an einem Regionaltreffen

5 Ebenda.

6 UN Doc. A/CONF. 157/PC/30/Add. 1-7.

7 S. Resolution 46/116 vom 17.12.1991.

8 UN Doc. A/CONF. 157/PC/57.

9 UN Doc. A/CONF. 157/PC/58.

10 UN Doc. A/CONF. 157/PC/59.

11 UN Doc. A/CONF. 157/PC/82.

12 UN Doc. A/CONF. 157/PC/L. 30/Add. 1-5; bereinigte Fassung: UN Doc. A/CONF. 157/PC/98.

akkreditiert. Da die europäischen und nordamerikanischen Staaten kein Regionaltreffen abgehalten hatten, war zahlreichen Menschenrechtsorganisationen aus diesen Staaten die Teilnahme an der Konferenz verwehrt. Hier halfen teilweise akkreditierte Organisationen wie die International Commission of Jurists, indem sie Vertreter solcher Organisationen in ihre Delegationen aufnahmen. Parallel zu der Staatenkonferenz fand ein Forum der nicht-staatlichen Organisationen statt, an dem etwa 2.000 Organisationen teilnahmen und das seine Vorschläge in die Weltkonferenz einbringen konnte.

Der Konferenzverlauf wurde wie die Konferenzvorbereitung durch politische Gegensätze beeinträchtigt. So konnte der Dalai Lama aufgrund chinesischer Widerstände nicht vor den Staatenvertretern, sondern nur vor dem Forum der nichtstaatlichen Organisationen sprechen. Die Konferenz beschäftigte sich vor allem mit allgemeinen Menschenrechtsfragen, wie sie die Generalversammlung vorgegeben hatte. Sie nahm aber - unter Überschreitung ihres Auftrages - auch zu aktuellen Vorgängen in Bosnien-Herzegowina und Angola Stellung. Hervorzuheben ist ferner die Gedächtnisveranstaltung für das Internationale Jahr der Urbewölkerungen am 18. Juni 1993 mit einer Ansprache der Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchu Tum.

Am 25. Juni 1993 verabschiedete die Konferenz das als "Wiener Erklärung und Aktionsprogramm" bezeichnete Abschlußdokument¹³. Es gliedert sich in zwei Teile, denen eine Präambel vorangestellt ist. Auch wenn die Teile keine Überschriften tragen, ist der erste als "Erklärung" und der zweite als "Aktionsprogramm" anzusehen. Die Erklärung umfaßt 39 Paragraphen, die jeweils aus einem oder mehreren Absätzen bestehen und äußerlich nicht weiter gegliedert sind. Eine innere Struktur läßt sich immerhin erahnen. Die Erklärung beginnt mit allgemeinen Aussagen zum umfassenden Geltungsanspruch der Menschenrechte (§§ 1 und 5) sowie zu ihrer Bedeutung für die Tätigkeit der UNO und der Staatengemeinschaft (§ 4). In § 6 wird der Zusammenhang mit Frieden, Sicherheit und Entwicklung hergestellt; in § 8 wird der Menschenrechtsschutz zu Demokratie und Entwicklung in Beziehung gesetzt. Der Entwicklung sind auch die folgenden Paragraphen gewidmet. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker findet sich in § 2 der Erklärung, an fast ebenso hervorragender Stelle wie in den UN-Menschenrechtspakten von 1966. Darauf folgt eine Bestimmung über Völker unter fremder Besetzung (§ 3). Im mittleren Teil der Erklärung werden Einzelfragen angesprochen: Giftmüll (§ 11 Abs. 1 und 2), neue Technologien (§ 11 Abs. 3), Armutsbekämpfung (§§ 14 und 25), Nichtdiskriminierung (§ 15), Bekämpfung der Apartheid (§ 16) und des Terrorismus (§ 17), die Rechte von Frauen und Mädchen (§ 18), Minderheiten (§ 19), Urbewölkerungen (§ 20), Kindern (§ 21), Behinderten (§ 22), Flüchtlingen (§ 23) sowie verwundbaren Gruppen einschließlich der Wanderarbeitnehmer (§ 24). In den §§ 28-30 werden verschiedene besonders schwere Menschenrechtsverletzungen verurteilt. Eine letzte Gruppe von Vorschriften betrifft die Verwirklichung von Menschenrechten.

¹³ UN Doc. A/CONF. 157/23, abgedruckt in der Rubrik DOKUMENTATION in diesem Heft.

§ 26 hebt die Bedeutung von Menschenrechtsabkommen hervor, § 27 betrifft den innerstaatlichen Rechtsschutz, § 31 wendet sich gegen einseitige Wirtschaftssanktionen, § 33 betont die Bedeutung der Menschenrechtserziehung, und § 34 ruft dazu auf, Staaten zu unterstützen, die sich um eine Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation bemühen. In den abschließenden §§ 35-39 wird der institutionelle Rahmen des Menschenrechtsschutzes, bestehend aus der UNO, nationalen Einrichtungen, regionalen Abkommen, nichtstaatlichen Organisationen sowie Medien abgesteckt. Das anschließende Aktionsprogramm nimmt einzelne Themen der Erklärung wieder auf und spricht Empfehlungen aus, die sich teils an die Vereinten Nationen und ihre Organe, teils an sonstige Organisationen und Staaten richten.

Das Schlußdokument wurde im Konsensus-Verfahren angenommen. Im Anschluß äußerten einzelne Staaten Vorbehalte. So lehnten die USA, Israel und Irak die Bezugnahme auf fremde Besetzung ab und kritisierten die Ausführungen zum Selbstbestimmungsrecht. Die USA und Israel rügten ferner, daß die Erklärung das Thema Antisemitismus nicht anspricht. Die USA äußerten zudem Vorbehalte gegenüber § 39, der Pressefreiheit nur im Rahmen des nationalen Rechts gewährt.

III. Überzeugende Antworten auf offene Fragen?

Wenn im folgenden einige Überlegungen zum Gesamtbild und zu Einzelaussagen der Wiener Menschenrechtserklärung mitgeteilt werden, so erfolgt dies nicht im Sinne einer Detailanalyse ihrer Formulierungen. Eine solche könnte vielleicht - gerade auch im Abgleich mit Vorentwürfen und in Würdigung der "Konferenzgeschichte" - manche interessante Einzelheit zutage fördern, doch soll im folgenden - frei von Geringschätzung des Wertes geduldig-akribischer Konferenzdiplomatie und der Mühen des Ringens um angemessene Formulierungen - versucht werden, weniger die Detail- als eine prinzipielle Perspektive einzunehmen. Die Verfasser meinen, daß das Dokument - aufs Ganze gesehen - nicht einen Reife- oder Originalitätsgrad erreicht habe, welcher eine analytisch-kommentierende Darstellung nahelegen würde.

1. Geltung und Universalität der Menschenrechte

Was den Geltungsgrund des Völkerrechts ausmacht, kann bis heute nicht als geklärt gelten¹⁴, doch dürfte diese Kontroverse letztlich nicht entscheidend für den Effizienzgrad völkerrechtlicher Normen im allgemeinen sein. Selbst Religionen sind in ihrer Wirkkraft

¹⁴ Auf neuestem Stande: *G.M. Danilenko*, *Law-Making in the International Community*, 1993; s. auch *K. Wolfke*, *Custom in Present International Law*, 2nd ed., 1993.

vom Mangel an Beweisen unabhängig. Speziell bei den Menschenrechten könnte es anders liegen. Bestünde allgemeiner Konsens unter den Rechtsgenossen (des Völkerrechts) und im Publikum, daß gewisse Rechte "natürlich" gälten, sei es mit säkularer oder auf Transzendenz gründender Untermauerung, so möchte dies ihrer Respektierung wohl Vorschub leisten und ihre Einforderung erheblich erleichtern. Zwar hat diejenige der relevanten Weltanschauungen des 20. Jahrhunderts, welche den von der Menschenrechtsidee europäischen Ursprungs axiomatisch vorausgesetzten Konflikt zwischen Staat und Staatsbürger für nach ihren Einsichten organisierte Staaten hinwegzudefinieren sucht, zu Beginn der 90er Jahre wohl bis auf weiteres erheblich an Terrain verloren. Auch mögen über gewisse Grundmuster demokratischer Einrichtungen und (markt-)wirtschaftlicher Strukturen mittlerweile Konsense absehbar sein. Dennoch verbleiben weltanschauliche Divergenzen und - sie mitbedingend - solche im Bereich historisch-kultureller und soziologischer Ausgangslagen von einem derartigen Gewicht, daß allenfalls auf höchster und damit kaum ergiebiger Abstraktionshöhe ein Konsens über die Geltungsgründe von Menschenrechten erreichbar und formulierbar scheint - und demzufolge die konkrete Ausformung wie eine Neuschöpfung, nicht wie der Nachvollzug im Grunde klarer Vorgaben erscheint.

Das belegt auch die Wiener Erklärung. Sie betont zwar - schon in der Präambel - die Würde des Menschen und den ihm als solchem innewohnenden Wert, doch sieht sie den Menschen offenbar nicht als einzigen Nutznießer der Menschenrechte, sondern - man wird sagen müssen: "lediglich" - als den wichtigsten: Staatliche Ambition, staatliches Eigeninteresse, geht ein in die Forderung nach dem Ausbau des Menschenrechtsschutzes, auch von individuellen Pflichten der einzelnen ist sogleich die Rede, von Gleichbehandlung zwischen kleinen und großen Nationen und von den Rechten der "Völker"¹⁵. Das alles indiziert deutlich, daß eine klare Fundierung und Zentrierung der Menschenrechtsidee allein auf dasjenige, was den Menschen in seiner Bedrohung durch den Staat (mag eine sich so darstellende staatliche Verhaltensweise durchaus zugleich zu seinem oder anderer Wohl intendiert sein) zu nutzen vermag, gegenwärtig nicht erreichbar ist. Daß in § 1 Abs. 3 der Erklärung auch von "angeborenen" Rechten die Rede ist, stellt den Befund keineswegs in Frage, denn erkennbar nehmen die Staaten für sich in Anspruch, dasjenige, was im einzelnen aus dem Umstand der Geburt in Rechte folgen mag, ziemlich grenzenlos auszudifferenzieren, ihrerseits festzulegen, vor allem: vielfältig zu relativieren und in einer auch an Aktualitäten ausgerichteten Einschätzung zu bewerten und zu gewichten.

15 Zu den konzeptionellen Schwierigkeiten dieser Kategorie: *Ph. Kunig*, Die "innere" Dimension des Rechts auf Entwicklung - Zur völkerrechtlichen Inpflichtnahme von Entwicklungsländern, *VRÜ* 19 (1986), 383 ff.; *ders.*, Human Rights Approach to the Right to Development. Merits and Shortcomings, in: *S.R. Chowdhury / E.M.G. Denters / P.J.J.M. de Waart* (eds.), *The Right to Development in International Law*, 1992, 83 ff.

Ein faßbares Konzept der Geltungsgründe für Menschenrechte bietet die Erklärung mithin nicht, vermittelt insoweit also auch kaum rechtspolitische Unterstützung für die Menschenrechtsidee im grundsätzlichen bzw. hierauf bezogene Inspiration für künftige Kodifizierungs- und Konkretisierungsarbeit - welche leichterfallen könnten, wenn Harmonie bestünde über die Basis dessen, was nun "lediglich" weiterer Ausformulierung harrt.

Stehen Heterogenität der Traditionen, Gesellschaften und staatliche Systeme der Herausbildung einheitlicher und klarer Vorstellungen über die Geltung der Menschenrechte bis auf weiteres entgegen, so liegt es besonders nahe, deren gleichwohl postulierte "Universalität" besonders zu bekräftigen. So wird dieser Begriff in der Tat mehrfach in der Erklärung explizit verwendet oder seinem Anliegen implizit Rechnung getragen: Die Menschenrechte sollen prinzipiell "überall" und für alle Menschen Anwendung finden. Das wird in § 1 Abs. 1 der Erklärung - in auffälliger Abweichung von Art. 55 der Satzung der Vereinten Nationen - nicht nur auf den "Respekt" für und die "Einhaltung" von Menschenrechten, sondern auch auf deren "Schutz" bezogen, was an Schutzpflichten der Staaten gegenüber dem einzelnen, nicht notwendig darüber hinaus auch an (völkerrechtliche) Umsetzungsmechanismen denken läßt. In § 5 ist von "Universalität" im Zusammenhang mit (zunächst) "Unteilbarkeit", dann "Unabhängigkeit" (der Menschenrechte voneinander), bei gleichzeitiger "Verschränkung" (aller Menschenrechte miteinander), auch ihrer Gleichrangigkeit, sodann von den vielfachen nationalen, regionalen etc. Besonderheiten die Rede - einerseits problembezeichnend, keineswegs problemlösend, ganz gewiß relativierend und damit die Durchschlagskraft einzelner Menschenrechte auch hemmend: Hängt alles - und die Menschenrechte werden ja inhaltlich von dem Dokument, wie oben unter II erwähnt, thematisch ganz weit gespannt - mit allem zusammen, ist es gleichgewichtig und in Würdigung von "Besonderheiten" zu betrachten, so ergeben sich nicht einmal Ansätze für eine normative Determination von Abwägungen. In diesen Zusammenhang gehört wohl auch § 32 der Erklärung, wonach die Konferenz - ohne nähere Erläuterung - die "Wichtigkeit" der "Sicherung" der "Universalität" der Menschenrechte "bekräftigt". Das führt hin zu im folgenden anzusprechenden Durchsetzungs- und thematischen Einzelfragen.

2. Durchsetzungsfragen

Es gibt - wie erwähnt - auf universeller und regionaler Ebene eine Vielzahl von Abkommen, die völkerrechtliche Menschenrechtsstandards festlegen. Die Normsetzung ist zwar noch nicht für alle Bereiche des Menschenrechtsschutzes abgeschlossen, aber insgesamt weit fortgeschritten. Daher richtet sich das Augenmerk zunehmend auf die Durchsetzung bestehender Standards. Durchsetzungsfragen nahmen entsprechend den oben¹⁶ zitierten Vorgaben der Generalversammlung auch auf der Wiener Konferenz breiten Raum ein. Das

¹⁶ Unter II.

Abschlußdokument spricht sie an verschiedenen Stellen an, vor allem in den §§ 35 ff. der Erklärung, in denen nacheinander die Rolle der UNO, nationaler Einrichtungen, regionaler Abkommen, nichtstaatlicher Organisationen sowie der Medien behandelt wird.

Die UNO besitzt heute eine Reihe unterschiedlicher Durchsetzungsmechanismen, die verschiedenen Organen anvertraut sind. Neben der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat spielt die Menschenrechtskommission eine wichtige Rolle. Darüber hinaus sind aufgrund von oder im Rahmen von mehreren Vertragswerken besondere Überwachungsorgane errichtet worden, nämlich der Menschenrechtsausschuß, der Ausschuß zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, der Ausschuß gegen Folter, der Ausschuß über die Rechte des Kindes, der Ausschuß zur Beseitigung von Frauendiskriminierung sowie der Ausschuß über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹⁷. Ein Ausschuß für die Rechte der Wanderarbeitnehmer ist geplant¹⁸. An Verfahren sehen verschiedene Verträge die periodische Abgabe von Staatenberichten vor¹⁹. Der Menschenrechtsausschuß, der Ausschuß zur Beseitigung der Rassendiskriminierung sowie der Ausschuß gegen Folter sind darüber hinaus mit Individualbeschwerden befaßt²⁰. Daneben besteht das sog. 1503-Verfahren vor der Menschenrechtskommission. Hinzuweisen ist auch auf die sog. *special procedures*, zumeist in Form von Sonderberichterstattungen, die von der Menschenrechtskommission bestellt werden, um über ein bestimmtes Thema (z.B. summarische oder willkürliche Hinrichtungen; Folter) oder über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land (z.B. jüngst dem früheren Jugoslawien) Bericht zu erstatten²¹. Verwaltungsmäßig werden diese Organe und Verfahren ganz überwiegend vom Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen betreut, einer Einheit des Generalsekretariats, das in Genf angesiedelt ist. 1992 war das Menschenrechtszentrum mit 50 Fachkräften und 29 sonstigen Mitarbeitern besetzt²². Amnesty International verfügt dagegen über etwa 250 angestellte Mitarbei-

17 Zu letzterem *B. Simma*, Der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch die Vereinten Nationen, VRÜ 25 (1992), 382 (387 ff.).

18 Nach Art. 72 des noch nicht in Kraft getretenen Internationalen Übereinkommens über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18.12.1990, UN-Generalversammlung Res. 45/158, deutscher Text: VN 39 (1991), 175 ff.

19 Art. 40 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966; Art. 16 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966; Art. 9 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung vom 7.3.1966; Art. 18 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979; Art. 19 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung vom 10.12.1984; Art. 44 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989; Art. 73 f. Wanderarbeitnehmerübereinkommen (Fn. 18).

20 Dazu *M.G. Schmidt*, Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform, ICLQ 41 (1992), 645 ff.

21 S. die Liste der special procedures in: HRLJ 14 (1993), 131 f.

22 UN Doc. A/CONF. 157/PC/60/Add. 7, S. 60 f.

ter²³. An der Spitze des Menschenrechtszentrums steht seit Anfang 1993 ein Beigeordneter Generalsekretär für Menschenrechte.

Die Wiener Menschenrechtskonferenz hatte zu prüfen, wie die Effektivität dieses Systems verbessert werden kann. Im Vorfeld der Konferenz war diskutiert worden, das Menschenrechtszentrum organisatorisch zu verselbständigen und einem Hochkommissar für Menschenrechte zu unterstellen. Der Hochkommissar hätte nach dem Entwurf des Vorbereitungsausschusses²⁴ unter anderem ein Initiativrecht vor dem Sicherheitsrat haben sollen und eigenständig Untersuchungskommissionen einsetzen können. Eine Einigung war darüber nicht zu erzielen. Das Schlußdokument begnügt sich damit, das Thema der Generalversammlung zur weiteren Prüfung zu empfehlen (§ 18 des Aktionsprogramms).²⁵

Die Weltkonferenz schlug indes vor, die Tätigkeit der unterschiedlichen UN-Organe, Ausschüsse und Sonderorganisationen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen (§§ 1 und 88 des Aktionsprogramms). Das Aktionsprogramm greift in diesem Zusammenhang insbesondere den Vorschlag auf, die unterschiedlichen Berichtspflichten der Staaten zu vereinheitlichen und die Einzelberichte möglicherweise durch einen einzigen, umfassenden Bericht zu ersetzen (§ 87)²⁶. Dazu dürfte es allerdings erforderlich sein, verschiedene Abkommen zu ändern²⁷. Eine Fusion der verschiedenen Überwachungsorgane wurde nicht ins Auge gefaßt²⁸.

Allgemein bestand Einigkeit, daß das Menschenrechtszentrum unterbesetzt ist. In Anschluß an § 35 der Erklärung ruft das Aktionsprogramm dementsprechend in seinen §§ 9-12 dazu auf, dem Menschenrechtszentrum zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Angesichts weltweiter Rezession und zunehmender Finanzprobleme der UNO erscheint es unwahrscheinlich, daß die Mittel des Zentrums in naher Zukunft tatsächlich erheblich aufgestockt werden.

Außerhalb der Vereinten Nationen sah die Menschenrechtskonferenz ein Bedürfnis, auch auf nationaler Ebene innerhalb der Staatsorganisation Einrichtungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu schaffen. Vorstellbar wäre etwa das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten, zu dessen Aufgaben es zählen könnte, über die Anpassung natio-

23 Zahl für Ende 1990 nach *M. v. Baratta / J.U. Clauss*, Internationale Organisationen, 1991.

24 UN Doc. A/CONF. 157/PC/98, S. 37.

25 Die Generalversammlung hat das Thema inzwischen aufgegriffen und im Dezember 1993 das Amt eines Hochkommissars für Menschenrechte mit beschränkten Kompetenzen geschaffen. Der erste Hochkommissar wurde im Februar 1994 bestellt.

26 S. dazu den Bericht von *F. Pocar*, UN Doc. A/CONF. 157/PC/60/Add. 4, Ziff. 24 f.

27 S. die Nachweise der Abkommen oben Fn. 19.

28 S. dazu den Bericht von *M. Tardu*, UN Doc. A/CONF. 157/PC/60/Add. 5.

nenen Rechts an internationale Verträge zu wachen, auf die Ratifikation solcher Verträge zu dringen und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten²⁹.

Daneben räumt die Wiener Erklärung regionalen Schutzsystemen eine wichtige Rolle ein und sieht die Notwendigkeit, deren Tätigkeit mit der der Vereinten Nationen zu koordinieren (§ 37). Diese Passage spiegelt gegenüber den Bestimmungen der UN-Charta von 1945 eine erhebliche Entwicklung wider. Die Charta steht dem Regionalismus reserviert gegenüber³⁰. Regionalen Abmachungen wird nur im VIII. Kapitel im Rahmen der Friedenswahrung eine gewisse Rolle zugestanden. Demgegenüber wird der Menschenrechtsschutz in Art. 55, 56 der Charta nur als eine Sache der UNO und ihrer Mitgliedstaaten angesehen, die sich verpflichten, "gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten". Eine regionale Zwischenebene war nicht vorgesehen. Die gewandelte Anschauung trägt dem unbestreitbaren Erfolg regionaler Schutzsysteme, insbesondere des europäischen, aber auch des amerikanischen, Rechnung.

Die Anerkennung, die die Weltkonferenz in § 38 der Erklärung nichtstaatlichen Organisationen "auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene" zollt, ist nicht minder realistisch. Über Menschenrechtsverletzungen können häufig nur die lokalen Menschenrechtsorganisationen berichten. Ihre Meldungen mögen nicht immer zuverlässig sein, aber sie sind an Orten und in Situationen präsent, zu denen ein UN-Beobachter kaum Zugang hat, von den begrenzten Kapazitäten ganz zu schweigen. Große nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen verfügen über einen Stab hauptamtlicher und vor allem freiwilliger Mitarbeiter, der die Möglichkeiten der UNO um ein Vielfaches übersteigt. Es kommt hinzu, daß diese Organisationen auf staatliche Interessen und Vorbehalte weit weniger Rücksicht nehmen müssen als eine zwischenstaatliche Organisation wie die UNO. Ähnliche Informationsaufgaben wie nichtstaatliche Organisationen nehmen die Medien wahr. Ihre Tätigkeit wird in § 39 der Erklärung gewürdigt.

Insgesamt ergibt sich das Bild eines vielschichtigen und komplexen Schutzsystems, in dem eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure zusammenwirken und das mehr auf die Offenlegung und Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen ausgerichtet ist als auf die zwangsweise Durchsetzung von Menschenrechtsstandards. Eine umfassende Beachtung der Menschenrechte wird sich so auf absehbare Zeit nicht verwirklichen lassen, vielleicht aber ein breiterer Konsens über das zu erreichende Ziel bei gleichzeitiger Vermeidung der Konflikte, die die Anwendung von Zwangsmitteln mit sich bringen würde.

²⁹ S. auch die Berichte von *Pocar* (Fn. 26), Ziff. 22; *H.W. Conroy*, UN Doc. A/CONF. 157/PC/60/Add. 2, Ziff. 214.

³⁰ S. *W. Hummer / M. Schweitzer*, in: *B. Simma*, Charta der Vereinten Nationen, 1991, Art. 52, Rdn. 3 ff.

3. Thematische Einzelfragen

Analysiert man die Aussagen des Schlußdokuments zu materiellen Einzelfragen, fällt auf, daß die klassischen Freiheitsrechte, die den Kern des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (wie auch der Europäischen Menschenrechtskonvention) bilden, in den Hintergrund getreten sind. Auch den sog. Rechten der dritten Generation, die im Rahmen des Nord-Süd-Gegensatzes lange Zeit die Debatten in den Vereinten Nationen beherrscht haben, wird nicht mehr dieselbe Bedeutung zugemessen. § 2 Abs. 1 der Erklärung statuiert und umschreibt das Selbstbestimmungsrecht der Völker wortgleich mit Art. 1 Abs. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966. Die folgenden Absätze enthalten eine Konkretisierung und eine Einschränkung. § 2 Abs. 2 bezieht das Selbstbestimmungsrecht insbesondere auf die Lage von Völkern unter Kolonial- und sonstiger Fremdherrschaft sowie fremder Besetzung. § 2 Abs. 3 stellt das Selbstbestimmungsrecht in Anknüpfung an die Friendly Relations Declaration der Generalversammlung vom 24.10.1970³¹ unter den Vorbehalt, daß es keine Eingriffe in die territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten rechtfertige, deren Regierung das ganze zu dem Gebiet gehörende Volk unterschiedslos repräsentiere. § 2 schreibt damit frühere Positionen fort. Das Recht auf Entwicklung wird mehrfach angesprochen (insbes. in § 10 der Erklärung), die Aussagen sind aber vielfach als Programmsätze formuliert und ähneln in ihrer Struktur innerstaatlichen Staatszielbestimmungen mehr als subjektiven Rechten (z.B. §§ 9, 10, Abs. 3-5, 11 Abs. 1 Satz 1, 12). Art. 1 Abs. 1 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung vom 4.12.1986³² sprach noch von einem Anspruch "aller Menschen und Völker". § 10 der Wiener Erklärung bezieht sich zwar auf die Erklärung von 1986, nennt aber keinen Rechtsträger.

In den Vordergrund treten in der Wiener Erklärung die Belange benachteiligter Gruppen. Das Aktionsprogramm nimmt einige dieser Themen auf. Dabei geht es in vielen Fällen nicht so sehr um den Schutz der Gruppe als solcher als vielmehr um den Schutz des einzelnen Gruppenangehörigen, deutlich etwa bei den Rechten des Kindes (§ 21 der Erklärung), aber auch beim Minderheitenschutz (§ 19 der Erklärung). Erst im Laufe der Redaktionsarbeiten wurde ein Paragraph über Flüchtlinge in die Erklärung aufgenommen (§ 23). Der lange Abschnitt spiegelt wesentliche Punkte der neueren Politik der Flüchtlingshochkommissarin der Vereinten Nationen³³ wider. Einen weiteren Schwerpunkt bilden schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen, wie sie während der Konferenz täglich durch die Medien gingen. In den §§ 28-30 der Erklärung werden solche Verletzungen aufgezählt, teilweise mit einem ganz aktuellen Bezug wie die Ächtung "ethnischer Säuberungen" und systematischer Vergewaltigungen in Kriegssituationen, während die Nennung von Apart-

³¹ Res. 2625 (XXV).

³² UN-Generalversammlung Res. 41/128, deutscher Text: VN 35 (1987), 213.

³³ S. insbes. deren *Note on International Protection* vom 25.8.1992, UN Doc. A/AC.96/799.

heid und fremder Besetzung langjähriger Übung entspricht. Bemerkenswert ist, daß in § 30 der Erklärung auch die religiöse Intoleranz Eingang gefunden hat, was vor allem gegen den islamischen Fundamentalismus gerichtet ist, sich aber keineswegs darauf beschränkt.

Insgesamt ist eine Tendenz zur Verwässerung des Schlußdokuments im Laufe der Redaktionsarbeit erkennbar. So enthielt der Vorentwurf des Generalsekretärs³⁴ als Prinzip 5 ein Bekenntnis zur Demokratie als Voraussetzung für Menschenrechte und Entwicklung. Demgegenüber heißt es in § 8 der Schlußerklärung, Demokratie, Entwicklung und Menschenrechte seien gegenseitig voneinander abhängig. Das Demokratiebekenntnis wird dadurch relativiert³⁵.

IV. Schlußbemerkung

Die Wiener Konferenz hat die Völkerrechtsentwicklung im Bereich des Menschenrechtsschutzes gewiß nicht nachhaltig vorangebracht. Konferenzverlauf und Gestalt des Schlußdokuments spiegeln - wie nicht anders zu erwarten - die unterschiedlichen Befindlichkeiten der Staaten, das Fehlen klarer Grundkonzeptionen und eines Konsenses über strikte Durchsetzungsmechanismen wider. Die Texte sind von Leerlauf, Wiederholungen, Schlagworten und unergiebigem Pathos nicht frei, vermengen allgemeine Wünsche und Ziele mit klar zu definierenden Rechtspositionen und enthalten eine Vielzahl relativierender Reservationen. Eine Unergiebigkeit eines Konferenzdokuments für die Völkerrechtsentwicklung muß allerdings noch nichts besagen über seinen politischen Wirkungsgrad. Das ersichtlich enorme Gewicht, ja die Sprengkraft, der für sich genommen als Rechtsakt wenig gewichtigen Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von 1975 hat das nachdrücklich belegt. Daß die Wiener Erklärung in ähnlicher Weise dem Aufbruch verkrusteter, die Menschenrechtsentwicklung hemmender innerstaatlicher Strukturen dienen könnte, steht allerdings nicht zu erwarten. Dazu sind ihre formulierten Ergebnisse insgesamt zu unhandlich und umständlich, zu spröde und zurückhaltend, thematisch zu ausufernd. Doch ein Impuls für weitere zwischenstaatliche Anstrengungen zum Ausbau auch des durch Recht geleisteten Schutzes des einzelnen könnte sich immerhin ergeben. Jedenfalls hat sich erneut gezeigt, daß das auf einer Universalkonferenz (mit ihren Zwängen zu nivellierender Konsensfindung) konkret Erreichbare allenfalls die Abbildung des Status quo sein kann.

³⁴ UN Doc. A/CONF. 157/PC/82.

³⁵ Zum Verhältnis von Demokratie und Entwicklung s. auch *J.H. Wolff*, Demokratie, Armut und Entwicklung: Ein Überblick, VRÜ 24 (1991), 393 ff.

ABSTRACTS

The Creation of Constitutions in the CIS-States - Awakening from Socialistic Sleep or Waking up of Socialistic Sleepers

By *Alexander Blankenagel*

The constitutional development in the CIS-States shows differing patterns, ranging from long lasting yet unsuccessful attempts to have a constitution passed by the traditionally-oriented Supreme Soviets to the painful or painless passing of new constitutions. Most of the constitutions, with the notable exception of Estonia, follow basically the same pattern, showing a partial rejection and a partial acceptance of likewise socialist past and western constitutional experience. The main differences can be found in the regulation of the division of powers between parliament and president. Not surprisingly all the constitutions show similar patterns of shortcomings which are partly due to an incomplete understanding of the mechanics of constitutionalism; some of these shortcomings, though, can be attributed to a willful omission of very basic preconditions of the functioning of democracy in favor of a better grip of power for the leading elites. Having in mind that new constitutions are but one - and may be a not very important - element of the big societal reform, the success of all these constitutions will depend on the general approach of the elites and the population of the respective society: Only when taken seriously (and not considered to be some cheap symbol) they will have a chance to be a selffulfilling prophecy.

The 1993 Vienna Declaration of Human Rights - New Perspectives for the Protection of Human Rights?

By *Philip Kunig* and *Robert Uerpmann*

Although the protection of human rights has become a concern both of general and of regional international law, massive and continuous violations of human rights are still frequent. While political and economic developments raise new problems, the very foundations of international human rights law remain uncertain. 45 years after the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, the 1993 World Conference on Human Rights was expected to assess present achievements and to draw perspectives for further improvements. However, serious political controversies occurred. The Conference's final document, the Vienna Declaration, does not present a coherent concept of human rights, of their foundations and universality. In the field of enforcement, the Declaration lays out a complex protection system based on the cooperation of various institutions. It relies on the

disclosure and the denunciation of human rights violations rather than on coercive measures. In its thematic part, the Declaration pays particular attention to persons belonging to disadvantaged groups. On the whole, the Declaration is not likely to become a milestone in the development of international law.

Malawi on the Way to Democracy? The Referendum and its Consequences

By *Heiko Meinhardt*

Under growing international and domestic pressure on the Malawi government to carry out democratic reforms President Hastings Banda called for a National Referendum which was held on 14th June, 1993. It was the first opportunity for the Malawians to participate in a free and fair poll. Almost two thirds of the voters voted for the introduction of multipartyism and against the Banda regime which rules the country since its independence in 1964.

The referendum was the starting point for the process of democratic transition in Malawi. However, the bargaining process between the two major opposition parties and the current regime is dominated and to some extent clearly controlled by the latter. For a success of the opposition in the forthcoming general elections (scheduled for May 1994) it will be important for the newly established parties to organize themselves nationwide on the basis of a political program and to avoid the predominance of a certain ethnic group. Their success seems unlikely without some cooperation because the government could make the game easily against a weak, fragmented and quarreled opposition. However, the chances for such an improvement seem not very high. Although a victory of the ruling party would not seem to be the best alternative it does not necessarily mean an end of the democratisation process since civil and human liberties were granted.