



Manfred Nowak ist Österreichs international angesehenster Menschenrechtsexperte. Professor für Internationales Recht und Menschenrechte an der Universität Wien; Gründer des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte. UNO-Sonderberichterstatter über Folter; seit 2012 Mitglied des Verwaltungsrates der EU-Grundrechteagentur...

## „Der Multilateralismus ist in Gefahr“

**Internationale Verträge, wie die Genfer Flüchtlingskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention, spielen in der politischen Praxis der Nationalstaaten eine immer kleinere Rolle. Politische Deals, die Geflüchtete wie Spielsteine herumschieben, die Missachtung von menschenrechtlichen Grundregeln durch Push Backs oder Kettenabschiebungen sind an der Tagesordnung. Sind die „Einzelfälle“ oder Symptome einer tiefgreifenden Krise? Herbert Langthaler stellte dies Frage dem Menschenrechtsexperten Manfred Nowak.**

**asyl aktuell:** Die Asylpolitik in der EU setzt zunehmend auf Deals statt auf Recht. Es entsteht der Eindruck einer Erosion des internationalen Rechts und der internationalen Verträge, vor allem im Bereich Menschenrechte und Asyl – würden Sie die Einschätzung teilen?

**Manfred Nowak:** Ich teile diesen Befund. Es geht dabei nicht nur um Asyl- und Menschenrechte, sondern der Multilateralismus an sich ist enorm in Gefahr. Das heißt auch, die internationalen Organisa-

tionen sind in der Krise und zwar sowohl die UNO und ihre Spezialorganisationen, wie die WHO usw., als auch die regionalen supranationalen Organisationen. Die EU ist in einer tiefen Krise, aber auch der *Europarat*, die *Organisation Amerikanischer Staaten* oder die *Afrikanische Union*. Es gibt keine Organisation, die aktuell behaupten könnte, wirklich im Aufwind zu sein. Alle kämpfen ums finanzielle Überleben. Das *Hochkommissariat für Menschenrechte* beispielsweise steht finanziell mit dem

... Lehrgangleiter des Vienna Master of Arts in Human Rights Mehr als 500 Publikationen in den Bereichen des Verfassungs-, Verwaltungs- und Völkerrechts mit Schwerpunkt auf den Grund- und Menschenrechten.

Rücken zur Wand und muss massiv Stellen abbauen.

Die Ursache dieser Krise ist, dass derzeit auf nationaler Ebene Regierungen an der Macht sind, die eher versuchen, ihre Konflikte auf bilateraler Ebene zu lösen. Das ist umso mehr der Fall, wenn es sich um starke Staaten wie die USA, Russland oder China handelt. Das ist in gewisser Weise ein Rückfall ins 19. Jahrhundert, in Zeiten, in der es die *UNO* noch nicht gegeben hat.

Ein Beispiel ist der Syrienkonflikt, in dem die *UNO*, die eigentlich zuständig wäre, in diesem Krieg eine Lösung zu finden, durch Staaten wie die Türkei, Russland oder den Iran ausgedeutet wird. COVID-19 wäre eine Chance umzudenken, weil die Pandemie zeigt, dass man einer solchen Herausforderung nur gemeinsam begegnen kann – eben durch globale Organisationen wie die *WHO*. Wenn Donald Trump meint, er könne das besser und die USA sollten aus der *WHO* aussteigen, dann ist das ein verheerendes Signal.

**aa:** Wann hat diese Entwicklung begonnen? Mit Ende des Kalten Krieges oder später?

**MN:** Die *UNO* wurde zur Zeit des Kalten Krieges durch die Bipolarität zwischen Ost und West stark behindert. Trotzdem war es – wenn es um Menschenrechte geht – eine Zeit, in der beständig Fortschritte errungen wurden. Obwohl man sich bei jedem Vertrag von neuem zusammenstreiten musste, wurden Ergebnisse erzielt: die beiden *UNO-Menschenrechtspakete*, die *Rassendiskriminierungskonvention*, die *Konvention gegen die Diskriminierung der Frau*, die *Konvention über die Rechte der Kinder*, die *Konvention gegen die Folter* usw. Auch der Kampf gegen die Apartheid und die lateinamerikanischen

Militärdiktaturen haben letztendlich Früchte getragen. Auch die Entkolonialisierung wäre ohne die *UNO* mit Sicherheit viel blutiger gewesen.

Als der reale Sozialismus implodiert ist, wurde das als unglaubliche Chance gesehen. Das war die Zeit (1993), in der wir hier in Wien die *UN-Weltkonferenz über Menschenrechte* organisiert haben. Man war der Meinung, jetzt die Ideen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weltweit umsetzen zu können.

Das Jahr 1989 stellte in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar. Neben dem Ende des Kalten Krieges war es auch das Jahr, in dem das World Wide Web entwickelt wurde und der Neoliberalismus durch den *Washington Consensus* zur bestimmenden ökonomischen Theorie, aber auch zur Praxis der Weltgemeinschaft geworden ist. Der *keynesianische Konsens*, der die ganze Nachkriegszeit zwischen 1945 bis zum Ende der 1970er geprägt hatte, wurde ersetzt durch einen neoliberalen Konsens, der schnell dazu geführt hat, dass Ziele wie Menschenrechte oder Demokratie dem Siegeszug des Kapitalismus geopfert wurden. *Weltbank* und *Währungsfonds* propagierten fürderhin Privatisierung, Deregulierung und Minimierung der Rolle des Staates.

**aa:** War das ein linearer Prozess?

**MN:** Es gab zwar in den 1990er Jahren noch gewisse Fortschritte, beispielsweise die erstmalige Anwendung des internationalen Strafrechts in Jugoslawien, Ruanda und Sierra Leone. Auch dass der *Sicherheitsrat* in seine Friedensoperationen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat einbezogen hat, erzeugte noch eine gewisse Aufbruchsstimmung.

Aber ab der Jahrtausendwende überwogen die negativen Entwicklungen.

Tendenzen des Neoliberalismus sind noch offener zutage getreten, vor allem in der Deregulierung der globalen Finanzmärkte, die schlussendlich zum Debakel von 2008 geführt hat. Durch 9/11 sind plötzlich nicht mehr die Millenniums-Entwicklungsziele im Vordergrund internationaler Bemühungen gestanden, sondern nur mehr die Sekurisation (Versicherheitlichung) der Welt.

Die Öffnung der Märkte hatte auch positive Seiten. So hat sie auch dazu geführt, dass in China die Armut tatsächlich zurückgedrängt wurde. Allerdings wurde in vielen Ländern auch in jenen Bereichen, wo es um Kernfunktionen des Staates geht, wie den Schutz der Menschenrechte, der Staat durch den freien Markt ersetzt. Private Militär- und Sicherheitsfirmen übernehmen zusehends die Rolle von Militär und Polizei. Gefängnisse wurden ebenso privatisiert wie das gesamte Gesundheits- und Sozialsystem. Das Pensionssystem wird den Fonds überlassen und so weiter. Es werden also Bereiche dem Markt ausgeliefert, in denen der Staat gefordert ist, Menschenrechte zu schützen bzw. auszubauen.

Wir sehen jetzt in der COVID-19-Krise, dass jene Staaten, die sich noch ein einigermaßen funktionierendes öffentliches Gesundheits- und Sozialsystem bewahrt haben, wie die nordischen Staaten – ein bisschen auch Österreich – viel besser dastehen als jene, die radikal alles dem Markt geopfert haben, wie England oder die Vereinigten Staaten und Brasilien.

**aa:** Die Zivilgesellschaften der einigermaßen demokratischen Staaten beziehen sich nach wie vor auf die Menschenrechte, auch auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen. Dieser Kampf wurde offenbar noch nicht vollkommen aufgegeben.



**MN:** Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind vom ideologischen Background her aus einer Kritik am bürgerlichen Menschenrechtskonzept, das nur die bürgerlich-politischen Rechte umfasst, auf der sozialistischen Seite entstanden. Die westlichen Staaten hingegen wollten diese Rechte nicht als Menschenrechte gelten lassen. Trotzdem hat man sich unter dem Eindruck des Holocausts und der antifaschistischen Einigkeit der unmittelbaren Nachkriegsjahre in der UN 1948 auf die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* geeinigt, die ausdrücklich beide Konzepte gleichberechtigt nebeneinanderstellt.

Dem Versuch, eine allgemeine Menschenrechtskonvention auszuarbeiten, haben die USA 1950/51, also zu Beginn des Kalten Krieges, eine Absage erteilt. Stattdessen wurden 1966 nach langen Verhandlungen zwei getrennte Menschen-

rechtspakte verabschiedet, die diese Teilung in zwei Dimensionen oder Generationen von Menschenrechten festgeschrieben haben. Bürgerliche und politische Rechte sollten sofort umgesetzt werden und wer sie verletzt, sollte zur Rechenschaft gezogen werden. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollten höchstens Schritt für Schritt umgesetzt werden, je nach ökonomischen Möglichkeiten.

In der Wiener Erklärung von 1993 steht ausdrücklich: Alle Menschenrechte sind gleich, unteilbar, interdependent und universell, und das gleich bedeutet, es müssen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gleich behandelt werden wie bürgerliche und politische. Innerhalb der UNO waren es nun nicht mehr die kommunistischen Länder, die für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eingetreten sind, sondern die globale Menschenrechtsbewegung, die Zivilgesellschaft, die gesagt hat, dass beide Kategorien gleich behandelt werden müssen.

Bei den bürgerlichen und politischen Rechten war es von Anfang an klar, dass es auch internationale Organe und Verfahren braucht, um die innerstaatliche Durchsetzung zu überwachen, wie zum Beispiel durch eine Individualbeschwerde an den *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* oder den *UNO-Menschenrechtsausschuss*.

Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten haben sich die westlichen Staaten – auch Österreich – lange massiv gegen effiziente Verfahren zu ihrer Durchsetzung gewehrt, und zwar vor allem mit dem falschen Argument, diese wären nicht justiziabel.

Wir haben inzwischen verschiedene internationale Organe, die sehr wohl darüber entscheiden, ob der Staat zum Beispiel die Rechte auf Nahrung, Wasser,

Gesundheit oder Bildung verletzt oder nicht. Es gibt zum Beispiel die Möglichkeit einer Individualbeschwerde an den *UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*.

Es ist ein mühsamer Prozess und die meisten europäischen Staaten, leider auch Österreich, haben weiterhin wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht in ihre Verfassung aufgenommen.

**aa:** Uns interessieren natürlich besonders jene internationalen Verträge, die im Bereich von Flucht und Asyl eine Rolle spielen: die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK), die *Antifolterkonvention*, die *Europäische Menschenrechtskonvention*. Wohin geht hier die Entwicklung? Wo könnte die Zivilgesellschaft ansetzen, um diese Rechte zu erhalten und zu stärken?

**MN:** Hier befinden wir uns wirklich in einer Krise. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* ist ein Kind ihrer Zeit. Sie war damals auf den Erfahrungen der Flucht im Zweiten Weltkrieg aufgebaut und auf den Beginn des Kalten Krieges bezogen. Insofern war ihre zentrale Funktion, Menschen, die aus dem Ostblock fliehen wollten, Asyl zu gewähren. Die *GFK* hat immer nur ein sehr verengtes Fluchtparadigma im Auge gehabt: Nämlich persönliche Verfolgung aus politischen, ethnischen, rassistischen und religiösen Gründen.

Das hat auch gut funktioniert, solange die Zahlen der Flüchtlinge in Europa niedrig waren. Es war nicht so einfach, aus der Sowjetunion oder den anderen kommunistischen Staaten zu fliehen. Wer auch immer aus diesen Ländern geflohen ist, hatte Grund zu fliehen und wurde als Flüchtling anerkannt. Auch jene, die in den 1970er Jahren aus Chile unter Pinochet oder Argentinien geflohen waren, haben

interview

im Prinzip Asyl erhalten, wobei es sich um sehr überschaubare Zahlen gehandelt hat.

Viele Flüchtlinge aus dem Osten sind zudem ohnedies weitergewandert, weil das Resettlement damals gut funktioniert hat. Australien, Neuseeland, Kanada und die USA verstanden sich als Einwanderer\*innenstaaten, die Tausende aufnahmen.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sich das geändert. Auch sozialdemokratische Politiker\*innen haben damals gesagt: „Halb Russland kommt nach Österreich. Wir müssen die Grenzen wieder hochziehen“. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* zu verändern, ist immer wieder gefordert worden. Allerdings besteht die berechtigte Angst, dass sobald man die *GFK* aufmacht, es nur schlechter anstatt besser werden kann. In Afrika und Lateinamerika gibt es viel bessere regionale Instrumente des Flüchtlingsschutzes als in Europa.

Die EU versucht seit 1999, ein gemeinsames europäisches Asylsystem aufzubauen. In Österreich hat das gewisse Auswüchse, die die Politik unter der schwarz-blauen Regierung durchaus gewollt hätte, verhindert. Dass in Österreich noch ein humanes – wenn man das überhaupt noch sagen kann – Asylsystem existiert, verdanken wir der EU. Es wäre sonst noch viel restriktiver. Aber die Bemühungen der EU, die Kompetenzen des Flüchtlingsschutzes von den Mitgliedstaaten auf EU-Organen zu übertragen, sind bislang gescheitert. Eigentlich müsste klar sein, dass bei der Abschaffung von Binnengrenzen der Außengrenzschutz der EU übertragen wird. Wer A sagt muss auch B sagen. Wird der Außengrenzschutz der EU übertragen, dann heißt das natürlich auch, dass die gesamte Migrations- und Asylpolitik der EU übertragen werden muss.

**aa:** Wie könnte die EU aus der Dauerkrise der Migrations- und Asylpolitik herauskommen?

**MN:** Aus dieser Krise der europäischen Asyl- und Migrationspolitik wird man nur kommen, wenn man anerkennt, dass Europa ein demographisch schrumpfender Kontinent ist und daher eine geregelte Zuwanderung braucht, die gemeinsam entwickelt werden muss. Eine Asyl- und Flüchtlingspolitik muss Teil eines solchen Konzepts sein. Ich glaube, dass das möglich wäre. Aber alle Vorschläge, die in den letzten Jahren von der EU-Kommission bzw. vom EU-Parlament gekommen sind, sind letztlich von den zunehmend nationalistisch regierten Staaten, also den Innen- und Justizminister\*innen, abgelehnt worden. Das kann man seit den 2000er Jahren beobachten. Zuletzt ist das 2016 mit dem Reformpaket geschehen. Jetzt präsentiert Ursula von der Leyen einen neuen Asyl- und Migrationspakt, der sofort von den Visegrád-Staaten abgelehnt wird. Dieser Pakt ist sicher kein idealistisches Konzept, sondern ein realistischer Vorschlag, der versucht, diesen Stillstand zu überwinden.

Bewegt sich nichts, werden die Zerfallserscheinungen der EU weiter verstärkt. Man kann die EU kritisieren, weil sie nach wie vor eine neoliberale Institution ist, aber ich bin froh, dass wir die EU haben. Würde Europa wieder in 27 Einzelstaaten zerfallen, würden wir mit den globalen Herausforderungen, wie Digitalisierung oder Klimawandel, überhaupt nicht mehr umgehen können. Auch Migration wird ein zentrales Politikfeld bleiben, für das wir neue Konzepte entwickeln müssen und das kann man nur gemeinsam.