

August 2019

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen Mai bis Juli 2019

Olaf Wientzek

Die „Genfer Großwetterlage“ wirft in unregelmäßigen Abständen einen Blick auf ausgewählte Entwicklungen der in Genf ansässigen internationalen Organisationen.

Die vergangenen Monate hielten in Genf Diplomaten wie Beschäftigte der internationalen Organisationen gehörig auf Trab: Anlässlich des 100-jährigen Jubiläums der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kamen zahlreiche Staats- und Regierungschefs nach Genf. Daneben fanden weitere hochrangige Treffen, wie etwa die jährliche Weltgesundheitsversammlung (WHA) und auch die 41. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats statt. Einen (sorgenvollen) Blick in die Zukunft warfen Berichte zur Zukunft des Welthandels (WTO), zur Landnutzung und zum Klimawandel (IPCC, „Weltklimarat“) sowie zu globalen Flüchtlingstrends.

Globale Gesundheit: Krisen, Kontroversen, Geopolitik

Erfreuliche wie besorgniserregende Entwicklungen standen bei der jährlichen Weltgesundheitsversammlung (WHA) vom 20. bis 28. Mai, an der auch Bundesgesundheitsminister Jens Spahn teilnahm, auf der Tagesordnung¹: Positiven Entwicklungen in vielen Ländern bei der Allgemeinen Gesundheitsversorgung und der Bekämpfung von Krankheiten wie Malaria stand die nach wie vor schwelende Ebola-Krise in der DR Kongo gegenüber.

Mit Blick auf die Ebola-Krise beschloss die WHA eine Impfoffensive, zudem wurde mit dem US-Amerikaner David Gressly ein Koordinator für die UN-Aktivitäten zur Bekämpfung der Krise er-

nannt, u.a. mit dem Ziel einer Verbesserung der Sicherheitssituation für Gesundheitspersonal vor Ort. Weiteres Ziel: Mobilisierung dringlich benötigter finanzieller Mittel. Die Bundesregierung sagte zusätzliche 10 Millionen Dollar zu. Ebola blieb auch nach der WHA ein dringliches Thema. So rief die WHO am 17. Juli den „Internationalen Gesundheitsnotstand“ (engl. Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)) aus. Das ermöglicht der WHO umfassendere Maßnahmen zu treffen und ist gleichzeitig auch als klares Warnsignal an die internationale Gemeinschaft zu verstehen, sich finanziell stärker zu engagieren. Am 1. August jährte sich der Ausbruch der Epidemie in der DR Kongo.

Darüber hinaus warfen (geo)politische Konflikte wiederholt ihre Schatten auf die Diskussionen bei der WHA: Zum einen verhinderte China erneut erfolgreich die Erteilung des Beobachterstatus für Taiwan bei der Versammlung, zum anderen gab es heftige Debatten zwischen den USA und einigen lateinamerikanischen Staaten auf der einen und Venezuela auf der anderen Seite. Wie schon in den vergangenen Jahren wurde erneut eine umstrittene Resolution zur Gesundheitssituation in den Palästinensischen Gebieten und den Golanhöhen eingebracht, die sich de facto gegen Israel richtete. Deutschland war eines von elf Ländern, welches die Resolution ablehnte.

Für hitzige Debatten sorgte die von Italien eingebrachte und von zahlreichen Ländern aus verschiedenen Kontinenten unterstützte Initiative zur Erhöhung der Transparenz von Arzneimittelkosten: Kritiker der Resolution – v.a. Großbritannien und Deutschland – verwiesen auf mögliche negative Konsequenzen für Forschung und Entwicklung. Nach zähen Verhandlungen wurde eine

¹ Einen ausführlichen Bericht zur Weltgesundheitsversammlung (Krisen, Kontroversen, „Meilensteine“) finden Sie hier: <https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/krisen-kontroversen-meilensteine>

entschärfte Version verabschiedet. Großbritannien, Deutschland und Ungarn „dissoziierten“ sich gleichwohl auch von dieser. Grund: Unmut über die Vorgehensweise der Unterstützer der Resolution. Bemängelt wurde u.a. der bewusste Nicht-einbezug der gegenüber der Resolution skeptisch eingestellten EU-Länder durch den Initiator Italien und der Druck auf Verhandlungsführer durch die Verbreitung von teils haltlosen Gerüchten über Verhandlungsstände in den sozialen Medien.

Zukunft der Arbeit: 100 Jahre ILO – Lichtblick für den Multilateralismus

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) feiert in diesem Jahr ihr 100-jähriges Bestehen. Bei der knapp zweiwöchigen jährlichen ILO-Konferenz (10.-21. Juni) ging es allerdings um mehr als das bloße Begehen eines Jubiläums. Vielmehr sollte von der Konferenz, an der Mitgliedstaaten wie Sozialpartner teilnahmen, das Signal ausgehen, dass die internationale Gemeinschaft trotz aller Krisen imstande ist, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen. Konkret gelang es, zwei zentrale Dokumente zu verabschieden: Eine symbolisch wichtige gemeinsame „Jahrhunderterklärung“ zur Zukunft der Arbeit² fordert u.a. den Ausbau von Sozialschutzsystemen, Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums, aber auch die Selbstverpflichtung zu Maßnahmen zur Förderung lebenslangen Lernens, um wirksame Antworten auf den Wandel des Arbeitsmarkts zu finden. Noch wenige Monate vor der Konferenz war unklar, ob es überhaupt eine Erklärung geben würde. Letztlich rangen insbesondere Arbeitnehmer und Arbeitgeber bis kurz vor Abschluss der Konferenz um den genauen Wortlaut. Zudem wurde ein neues ILO-Übereinkommen zur Verhinderung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt beschlossen. Der Preis für den Konsens zur Verabschiedung der Konvention war das Aussparen einiger kontroverser Themen (u.a. „LGBT“-Fragen). Gegen den Trend wurde der ILO eine moderate Budgeterhöhung genehmigt.

Insgesamt ging von der Konferenz ein klares politisches Signal der Unterstützung des Multilateralismus aus: 34 Staats- und Regierungschefs, darunter auch Bundeskanzlerin Angela Merkel,

der französische Staatspräsident Emmanuel Macron und die damalige britische Regierungschefin Theresa May sprachen im Rahmen der ILO – Konferenz. Die deutsche Bundeskanzlerin würdigte die Arbeit und die Verdienste der ILO – u.a. auch im Kampf gegen die Kinderarbeit und sprach sich für weltweit hohe Sozialstandards aus.

Eine solch starke Präsenz der „ersten Reihe“ ist in Genf eher selten an der Tagesordnung. Daran, dass nach der Konferenz eine versöhnliche Bilanz gezogen werden konnte, haben auch Deutschland und Frankreich einen gehörigen Anteil: Ohne die gemeinsame Positionierung hätte es wohl keine Erklärung gegeben. Bei den Verhandlungen selbst spielte auf Arbeitgeberseite die deutsche Verhandlungsführerin (BDA) eine wichtige Rolle. Insgesamt traten die EU-Länder bei der ILO geschlossen auf, Beobachter lobten die Koordination im Vorfeld.

Menschenrechtsrat – Mehr als ‘business as usual’

Bei der 41. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates (24. Juni – 12. Juli) stand eine Vielzahl von Dossiers auf der Tagesordnung, darunter u.a. die Lage in Syrien, Eritrea, Belarus, Myanmar, auf den Philippinen, der Konflikt in der Ostukraine sowie das Thema Kinderrechte. Viele der Themen sind altbekannt, wie der regelmäßige Schlagabtausch unter dem so genannten „Item 7“, der sich spezifisch mit Israel befasst. Daneben trugen verschiedene Sonderberichterstatter der UN vor, unter anderem auch der für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten zuständige Diego García-Sayán. Für Aufsehen sorgte der Bericht der Sonderberichterstatterin zu extralegalen Hinrichtungen Agnès Callamard zum Mord am saudischen Journalisten Jamal Khashoggi³: Für diesen machte sie mit klaren Worten Saudi-Arabien verantwortlich. Dies wurde von den saudischen diplomatischen Vertretern heftig zurückgewiesen. Stark umstritten war auch eine Resolution zum Schutz der Menschenrechte in den Philippinen. Diese wurde letztlich mit knapper Mehrheit angenommen.

Besonders hervorzuheben: die Auseinandersetzung über die Lage in der chinesischen Provinz

² ILO (21. Juni 2019): ILO Centenary Declaration for the Future of Work: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf

³ Link zum Bericht: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24713&LangID=E>

Xinjiang. So hatten am 10. Juli 22 Staaten in einem außergewöhnlichen Schritt im Rahmen eines Briefs an UN-Menschenrechtskommissarin Michelle Bachelet Besorgnis über die Menschenrechtslage in der Provinz Xinjiang, speziell über Massenverhaftungen und die Behandlung der muslimischen Uiguren geäußert⁴. Unter den Unterzeichnern waren 15 der 28 EU-Länder, darunter Deutschland, Frankreich und Großbritannien (Karte I), sowie u.a. Kanada, Japan, Australien und die Schweiz. China wies die Vorwürfe scharf zurück. Nur zwei Tage später folgte wiederum ein von 37 Ländern signierter Brief, der ausdrücklich Fortschritte der chinesischen Regierung im Umgang mit den Uiguren lobte. Unterzeichnet ist der Brief u.a. von Russland, Algerien, Saudi-Arabien, Nordkorea, Kuba und dem Sudan. Auffällig:

1. Von den 37 Unterzeichnern,⁵ die sich auf Chinas Seite stellten, werden von Freedomhouse zehn als „teilweise frei“, 27 als „nicht frei“ eingeordnet.
2. Kein EU-Land unterschrieb den Unterstützungsbrief für China, allerdings unterschrieben von den in der 16+1-Initiative eingebundenen Ländern nur die drei baltischen Länder den kritischen Brief der 22.
3. Unter den Unterzeichnern des Briefs der 37 sind viele überwiegend muslimische Länder, darunter neben Saudi-Arabien auch Katar oder die Vereinigten Arabischen Emirate.

Deutschland kandidiert für 2020-2022 erneut für die Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat. Die Wahl wird im Oktober 2019 in New York stattfinden.

Personalpolitik – Posten für deutsche und russische Vertreter

Die Russin Tatiana Valovaya wurde zur Generaldirektorin der UN-Vertretung in Genf (UNOG) ernannt und setzte sich damit gegen den bisherigen dänischen Amtsinhaber Michael Moller durch. Für Russland war die Besetzung dieser Position ein Kernanliegen. Valovayas Vorgänger hatte sich durch seine unparteiische Haltung

ausgezeichnet und sich durch die Gewährung eines großzügigen Zugangs für Medien und Zivilgesellschaft zur UN einen Namen gemacht. Abzuwarten ist, wie die neue Leiterin des UNOG ihr Amt interpretieren wird.

Mit Gerhard Adrian wurde der Präsident des Deutschen Wetterdienstes zum Präsidenten der Weltorganisation für Meteorologie gewählt. Er setzte sich damit gegen den US-Vertreter Louis Uccellini durch. Fachlich galten beide Kandidaten als hochqualifiziert. Anders als sein US-Mitbewerber sieht Adrian die Privatisierung nationaler Wetterdienste skeptisch. Neben geschlossener europäischer Unterstützung war für die Wahl auch die Unterstützung der sog. „afrikanischen Gruppe“ entscheidend.

Handel – Wenig Neues bei der WTO - Reform, Sorge um Welthandel

Keine wesentlichen Fortschritte sind bei den verfahrenen Diskussionen um die WTO-Reform zu vermelden, das wurde auch bei der Sitzung des Allgemeinen Rats der WTO Ende Juli noch einmal deutlich. Beobachter und diplomatische Vertreter sehen wenig Bewegung bei den zentralen Streitfragen und sind skeptisch, was eine Einigung etwa zur Reform der Berufungsinstanz ('appellate body') vor den US-Wahlen 2020 anbelangt. Mithin wird damit gerechnet, dass zum Jahresende, wenn die Amtszeit zweier weiterer Mitglieder der Berufungsinstanz abläuft, das Gremium nicht mehr entscheidungsfähig sein wird. Derzeit werden verschiedene Ersatz- und Übergangslösungen diskutiert: So vereinbarten die EU und Kanada am 25. Juli für diesen Fall untereinander ein Interim-Berufungsverfahren (basierend auf Artikel 25 der WTO-Vereinbarung zur Streitbeilegung).⁶

Die US-Kritik konzentrierte sich in den vergangenen Wochen zunehmend darauf, dass China nach wie vor den Status eines Entwicklungslands („developing nation“) bei der WTO genießt. Bemerkenswert: Im Berichtszeitraum gewannen die USA einige wichtige Fälle bei der WTO – unter anderem auch gegen China. Ein Beleg, dass die WTO

⁴ Liste der unterzeichnenden Länder (veröffentlicht auf HRW):

https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/190708_joint_statement_xinjiang.pdf

⁵ Liste der Unterzeichner (veröffentlicht auf HRW): https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/190712_joint_counterstatement_xinjiang.pdf

⁶ Text der Vereinbarung zwischen EU und Kanada, Interim Appeal Arbitration pursuant to Article 25 of the DSU: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf

auch für Schwergewichte der Weltpolitik ein relevantes Forum ist.

Immerhin bewegt sich die Initiative zum elektronischen Handel vorwärts, der sich inzwischen 78 Länder angeschlossen haben, die 90 % des Welthandels abdecken (Karte II). Auch die schwierigen Verhandlungen über Fischereisubventionen schreiten voran. Ob diese noch 2019 abgeschlossen werden können, ist jedoch noch ungewiss.

Darüber hinaus stand beim Allgemeinen Rat der WTO auch der Handelsstreit zwischen Japan und Südkorea im Vordergrund. Im Nachgang strichen die Länder einander gegenseitig von der „weissen Liste“ bevorzugter Handelspartner. Hintergrund ist u.a. ein Streit über die Entschädigung koreanischer Zwangsarbeiter während damaliger japanischer Besatzung.

Sorgen bereitet die allgemeine Entwicklung des Welthandels. Dessen Dynamik hatte zuletzt spürbar nachgelassen. Gründe sind der Handelsstreit zwischen den USA und China und die weltweite Zunahme handelsbeschränkender Maßnahmen. Am 26. Juli veröffentlichte die WTO ihren jährlichen Bericht zu Statistiken des Welthandels – mit sehr unterschiedlichen Tendenzen: Während die Entwicklung im Bereich des Warenhandels wenig erfreulich ist, wächst der Dienstleistungshandel immer stärker.⁷

Gespräche zum INF-Abrüstungsvertrag ohne Ergebnis

Auch die letzten Gespräche zwischen Russland und den USA Ende Juli in Genf verliefen ohne Ergebnis: Am 2. August wurde der Austritt der USA aus dem INF-Vertrag wirksam. Als Grund wurde die andauernde Nichteinhaltung des Vertrags durch Russland angegeben. Bereits 2013 hatten die USA gegenüber Russland wiederholt Bedenken geäußert und zur Einhaltung des Vertrags aufgefordert.⁸

⁷ World Trade Statistical Review 2019:

https://www.wto.org/english/res_e/statist_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf

⁸ Eine Auflistung der entsprechenden Aufrufe seit 2013 hier:

<https://geneva.usmission.gov/2019/07/31/timeline-of-highlighted-u-s-diplomacy-regarding-the-inf-treaty-since-2013/>

Berichte zu Herausforderungen der Zukunft – Migration, Innovation, Klima

Am 19. Juni legte das UNHCR (Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen) seinen neuen Bericht zu globalen Flüchtlingstrends 2018 vor.⁹ Insgesamt waren Ende 2018 70,8 Millionen Menschen auf der Flucht. Davon waren 58,3% Binnenvertriebene. Die meisten Flüchtlinge bleiben in ihrer Region: Knapp 80% der Flüchtlinge finden in einem an ihrem Herkunftsland grenzenden Land Zuflucht.

Am 24. Juli stellte die Weltorganisation für geistiges Eigentum (engl. World Intellectual Property Organization, WIPO) gemeinsam mit den Forschungsinstituten von INSEAD und Cornell den globalen Innovationsreport vor¹⁰: Die Schweiz steht erneut an der Spitze der untersuchten 129 Länder, gefolgt von Schweden und den USA. Deutschland liegt erneut auf Platz 9. Unter den TOP 10 befinden sich insgesamt sechs EU-Länder. Bemerkenswert: gute Platzierungen einiger Transformationsländer (Vietnam (Platz 42), Ukraine (47), Georgien, (48)), schwache Platzierungen einiger finanzstarker arabischer Staaten (Katar (Platz 65), Saudi-Arabien (68), Bahrain (78)).

Die gravierenden Konsequenzen der Übernutzung von Land und die Folgen einer Erderwärmung jenseits von 1,5 Grad u.a. für die Welternährung schildert ein am 7. August vom Weltklimarat (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) vorgelegter Bericht.¹¹ Als Gegenmaßnahmen nennt der Bericht u.a. eine Verringerung von Emissionen, Investitionen in Rekultivierung und Investitionen in neue Methoden und Technologien zur besseren Landnutzung und Vermeidung von Lebensmittelverschwendung.

Kommentar

1. China füllt die Lücke. Die zunehmend wichtige Rolle Chinas in Genf lässt sich an mehreren Aspekten ablesen: Ein Beispiel ist seine zum wie-

⁹ <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee/7/unhcr-global-trends-2018.html>

¹⁰ Gesamter Bericht hier einsehbar:

<https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report>

¹¹ IPCC: Climate Change and Land:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf

derholten Mal erfolgreiche Strategie zur Marginalisierung Taiwans im Rahmen der WHA. Ein anderes Beispiel ist die Tendenz, das eigene Verständnis von Multilateralismus und Deutungshoheit über kontroverse Themen durchzusetzen. Der Briefaustausch beim Menschenrechtsrat zu Xinjiang steht dabei exemplarisch für einen Trend: China hat sich wiederholt mit seiner Position in diesem Gremium durchgesetzt. Ähnliches ist bei der Besetzung wichtiger Posten in verschiedenen Organisationen zu beobachten. Peking münzt häufig seinen wirtschaftlichen Einfluss in zahlreichen Staaten in politische Gestaltungsmacht um. Gleichzeitig stößt China finanziell wie personell in Lücken, welche die Vereinigten Staaten in einigen (wenn auch bei weitem nicht allen) internationalen Organisationen hinterlassen.

2. Afrikanische Gruppe künftig das Zünglein an der Waage? Bemerkenswert: Gerade in personalpolitischen Fragen war die „afrikanische Gruppe“ zuletzt ein entscheidender Akteur – nicht nur, aber auch in Genf. Auffällig: Viele Länder stellen sich bei einigen kontroversen Fragen dezidiert hinter China. Bei anderen Fragen war die Gruppe wiederum wichtiger Bündnispartner der Europäer. Obgleich die afrikanische Gruppe sowohl inhaltlich wie strategisch gesehen kein monolithischer Block ist, so ist doch bemerkenswert, dass die Gruppe mit ihrem Stimmengewicht in einigen Fragen den Ausschlag gibt.

3. Dringlichkeit einer stärkeren (und schnelleren) europäischen Abstimmung: Im Vorfeld von Sitzungen erfolgt in der Regel eine ausgiebige Koordination zwischen den EU-Staaten. Das führt häufig, aber eben nicht immer, zu einer kohärenten EU-Position (siehe bei der WHA). Auffällig ist die bisweilen zu langsame und schwierige Vorabstimmung bei Personalfragen: Selbst diplomatische Vertreter aus anderen Regionen äußern immer wieder Erstaunen über die als schleppend wahrgenommene Koordination der EU-Länder in der Personalpolitik.

4. Der Multilateralismus ist nicht tot. Anders als die gegenwärtigen Abgesänge auf die multilaterale Weltordnung es vermuten lassen, ist multilaterales Handeln bereits seit Jahrzehnten eine mühsame Übung. Das globale Umfeld ist gleichwohl in vielen Politikfeldern erheblich schwieriger geworden. Dennoch zeigte die ILO-Konferenz, dass sich die Weltgemeinschaft nach wie vor auf gemeinsame – wenn auch allgemeine – Positionen einigen kann. Das wird in Zukunft auch nötig sein: Die Berichte zu Migration und Klima machen deutlich, dass fehlende Fähigkeit, multilaterale (und nicht nur europäische) Antworten auf globale Herausforderungen zu finden, das Erreichen zahlreicher in der Agenda 2030 formulierter Nachhaltigkeitsziele gefährdet.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Olaf Wientzek
Leiter Multilateraler Dialog Genf
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
olaf.wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)