

November 2019

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen
August bis Anfang November 2019

Olaf Wientzek, Sarah Ultes, Diana Peters

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

Menschenrechte und Handelsfragen standen in den vergangenen Monaten in Genf besonders im Fokus: Sowohl bei der 42. Sitzung des Menschenrechtsrates als auch bei diversen schwierigen Diskussionen in der WTO gab es Anzeichen für eine insgesamt rauere Großwetterlage in den Genfer multilateralen Foren. Positive Nachrichten gab es hingegen im Bereich Globale Gesundheit: So konnte für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria eine Rekordfinanzierung von 14,02 Milliarden US-Dollar für die nächsten drei Jahre sichergestellt werden. Bemerkenswert: In mehreren internationalen Foren standen die Missstände in Venezuela im Fokus.

Menschenrechtsrat – zunehmend raueres Klima?

Mit nicht wenigen kontroversen Debatten wartete die 42. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates (9.-27. September) auf. Insgesamt wurden 37 Resolutionen verabschiedet, u.a. zu Jemen, Myanmar, Venezuela, Burundi und Syrien. Unter welchem Tagesordnungspunkt – den sogenannten "Items" – die Menschenrechtssituation eines Landes verhandelt wird, ist hochpolitisch und umkämpft. So war beispielsweise Venezuela gleich Gegenstand von zwei Resolutionen. Die sogenannte "Lima-Gruppe"¹ kritisierte das südamerikanische Land

unter "Item 4", der schärfsten Form der Verurteilung, und konnte erstmals die Einrichtung einer Erkundungsmission (Fact-Finding-Mission) erreichen. Auch eine Untersuchungskommission wurde in Aussicht gestellt. Dagegen formierte sich erheblicher Widerstand. In einer zweiten, vom Iran eingebrachten Resolution wurden daher die Kooperationsbemühungen Präsident Maduros unter dem weniger kritischen "Item 2" unterstrichen. Ebenso zum Jemen wurden zwei Resolutionen verabschiedet, wovon eine das Mandat der UN-Expertengruppe für den Jemen nochmals verlängern konnte. Zudem wurde die Untersuchungskommission in Burundi verlängert und in Myanmar übernahm eine breiter mandatierte Mission die Untersuchungen.² Auffällig war erneut die Nicht-Kooperation der betroffenen Regierungen mit den Mitgliedern von Expertengruppen oder Untersuchungskommissionen. Zu nennen sind hier insbesondere die Mitglieder der saudisch-geführten Koalition im Jemen, v.a. Saudi-Arabien und Ägypten, aber auch die Regierung Myanmars oder Venezuelas. Dies kommt zu den ohnehin bereits steigenden Angriffen auf etablierte Normen und Menschenrechtsinstrumente hinzu und droht nicht nur die konkrete Arbeit, sondern auch das Vertrauen in die UN zu beeinträchtigen.

Weitere Schwerpunktthemen waren u.a. der Klimawandel, welchen die Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, in ihrer Eröff-

¹ Die Lima-Gruppe ist ein Bündnis von 14 amerikanischen Staaten, welche sich im Zuge der Krise in Venezuela gründete. Folgende Länder gehören dem Zusammenschluss mit dem Ziel der Wiederherstellung der Demokratie in Venezuela an: Argentinien, Brasilien, Chile,

Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Panama, Paraguay, Peru und St. Lucia

² Welche Länder wie abstimmten, ist auch den nachfolgenden Karten zu entnehmen.

nungsrede als besondere Bedrohung für die Realisierung der Menschenrechte darstellte. Sie kritisierte zudem die gewaltsamen Reaktionen auf Proteste in verschiedenen Ländern (u.a. Simbabwe und Hongkong) sowie die Verhaftungswellen in Russland, Kasachstan und Ägypten. Kritik übte Bachelet gegenüber Migrationspolitiken der USA, Mexikos und zentralamerikanischer Staaten sowie der EU. Positiv vermerkte sie politische Entwicklungen im Sudan und die Eröffnung eines neuen Büros der Hochkommissarin im Land. Deutschland profilierte sich auf der Septembertagung mit zwei Resolutionen zum Recht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung sowie zum Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter, welche beide im Konsens angenommen wurden.

Ab Januar 2020 wird Deutschland für drei Jahre Mitglied des Menschenrechtsrats sein, nachdem es als eines von 14 neuen Mitgliedern am 17. Oktober in der UN Generalversammlung in New York in den Menschenrechtsrat (47 Mitglieder insgesamt) gewählt wurde.³ In mehreren Ländergruppen hatte es Kampfabstimmungen gegeben, besonders zur künftigen Mitgliedschaft Venezuelas. Obgleich Staaten wie China, Saudi-Arabien und Ägypten ab 2020 kein Stimmrecht mehr im Rat haben werden, gehen Beobachter davon aus, dass sie ihren starken Einfluss im Rat wahren und weiterhin sehr präsent sein werden. Das Verhältnis von autoritär, semi-autoritär und demokratisch geführten Staaten ist mit der neuen Sitzverteilung ungefähr gleich geblieben.

Ungemütlicher Ton auch in der WTO

Mühsame Diskussionen prägten auch die letzten Monate in der WTO. Nach wie vor gibt es keinen Konsens über die Reform der für die Streitschlichtung in der WTO wichtigen Berufungsinstanz («Appellate Body») – trotz intensiver Vermittlungsbemühungen: So legte der neuseeländische Botschafter bei der WTO, David Walker, im Oktober ein Papier mit konkreten Reformvorschlägen vor. Dieses geht weitgehend auf die amerikanischen Kritikpunkte am Appellate Body ein und fordert

unter anderem eine striktere Einhaltung von Fristen für die Veröffentlichung seiner Urteile und eine klarere Eingrenzung seines Mandats.⁴ Das Papier geht den USA jedoch nicht weit genug. Angesichts dieser Haltung käme eine Einigung noch vor dem 10. Dezember einem Wunder gleich. Durch das Ausscheiden zweier weiterer Mitglieder der Berufungsinstanz wäre diese dann vorerst nicht mehr handlungsfähig.⁵ Für die USA ist die Blockade der Berufungsinstanz ein Druckmittel, um eine umfassende Reform der WTO zu erwirken. So fordert Washington eine umfassende Reflexion über die Rolle der WTO und der Berufungsinstanz und nicht nur die Anpassung einiger Regeln. An der grundsätzlichen Kritik der USA gegenüber der aktuellen Funktionsweise der WTO würde auch ein Machtwechsel in Washington wohl wenig ändern.

Die EU sitzt hier zwischen den Stühlen: So erkennen EU-Vertreter durchaus einige Sorgen der US-Seite an (v.a. auch Chinas mit dem Geist der WTO unvereinbare Praktiken), sträuben sich aber gegen die Wahl der Mittel. Wie es nach dem 11. Dezember weitergehen wird, ist ungewiss. Beobachter betonen, dass einige Monate ohne einen funktionierenden Appellate Body noch verkraftbar wären, es aber sehr schwierig würde, wenn die Vakanz mehrere Jahre andauere. Parallel versucht die EU deshalb, Interim-Berufungsverfahren mit anderen WTO-Mitgliedern abzuschließen (zuletzt mit Norwegen). Bislang gelingt dies jedoch nur mit Partnern, mit denen sich die Streitigkeiten wohl ohnehin in Grenzen halten würden.

Auch in anderen Dossiers geht es eher holprig voran: Die Diskussion über Fischereisubventionen stockt aus politischen Gründen. So sperrte sich Indien gegen die Übernahme des Vorsitzes der Verhandlungsgruppe durch Brasilien, nachdem Präsident Bolsonaro für sein Land eine schrittweise Aufgabe des "Special and differential treatment"⁶ angekündigt hatte. Damit galt Brasilien aus indischer Sicht nicht mehr als akzeptabler Verhandlungsführer. Wochenlang fanden alternative Kandidaten keinen Konsens. Anfang November gelang nach Vermittlung des WTO-Generaldirektors

³ Ein Rating der einzelnen Bewerberstaaten für den UN-Menschenrechtsrat im Bereich Menschenrechte und Kooperation ist u.a. unter: <https://www.ishr.ch/news/hrc-elections-how-do-candidates-2020-rate> einsehbar.

⁴ Das heißt unter anderem, dass der Appellate Body keine Präzedenzfälle setzen kann oder sich nicht zu

Themen äußern kann, die bei der Vorlage gar nicht erfragt waren.

⁵ Ausgenommen wären bereits laufende Fälle: Diese können von Mitgliedern der Berufungsinstanz auch nach ihrem Ausscheiden betreut werden.

⁶ "Differenzierte Sonderbehandlungen" nehmen Entwicklungsländer von den strikteren Handelsregeln, die für Industrieländer gelten, aus.

Roberto Azevedo die Einigung auf den Vertreter Kolumbiens bei der WTO, Santiago Wills, als Kompromisskandidaten. Gleichwohl ist unwahrscheinlich, dass es nach diesem politischen Schlagabtausch noch dieses Jahr zu einer Einigung über das Fischereipaket kommt. Unterhändler sind gleichwohl optimistisch, dass nach rund 20-jährigen Verhandlungen 2020 rechtzeitig zur WTO-Ministerkonferenz in Kasachstan ein Abschluss gemeldet werden kann. Dies wäre ein wichtiges Signal: mit Hilfe verbindlicher Regeln könnte der Überfischung der Weltmeere Einhalt geboten werden. Die WTO würde auch ein Signal setzen, dass sie trotz der Krise über die Streitbeilegung imstande ist, in schwierigen Fragen Durchbrüche zu erzielen.

Hindernisse gibt es auch bei den Diskussionen zum elektronischen Handel. So blockierten mehrere Länder unter Führung von Südafrika und Indien vorerst eine Verlängerung des seit 20 Jahren bestehenden Moratoriums auf Digitalzölle. Hingegen gehen die Gespräche zur plurilateralen Initiative für gemeinsame Regeln für den elektronischen Handel zwischen 80 Staaten – darunter neben der EU auch die USA, China, Brasilien, Russland, nicht aber Indien und Südafrika – langsam voran. Erste Elemente sollen hier bis zur Ministerkonferenz in Kasachstan im Juni 2020 stehen.

Wie erwartet gestattete die WTO in ihrer am 2. Oktober veröffentlichten Entscheidung zu den Exportsubventionen von Airbus den USA signifikante Gegenmaßnahmen, insgesamt jährlich von bis zu ca. 7,5 Milliarden US-Dollar.⁷ Allerdings warnte Brüssel Washington, von diesem Recht umfassend Gebrauch zu machen. Solche Sanktionen seien kontraproduktiv, würden nach Aussage der EU-Handelskommissarin Malmström Gegenmaßnahmen nach sich ziehen und letztlich nur beiden Seiten schaden. Hintergrund: Im Frühjahr 2020 wird auch das WTO-Urteil zu den US-Hilfen für den sehr ähnlich gelagerten Fall von Boeing erwartet. Hier ist davon auszugehen, dass der EU gleichfalls Zölle in Milliardenhöhe gewährt werden.

70 Jahre Genfer Konventionen: Stärkung des Humanitären Völkerrechtes als ein deutsches Kernanliegen

Am 12. August 2019 wurden die Genfer Konventionen 70 Jahre alt — Dank ihrer universellen Ratifizierung mit 196 Unterzeichnerstaaten wird dies als ein großer diplomatischer Erfolg gewertet. Dennoch sehen sich die Konventionen heute zahlreichen Herausforderungen gegenüber. Die Konflikte in Syrien, Jemen oder dem Südsudan sind Beispiele. Nicht zuletzt durch die Verschiebung der Kriegsführung in urbane Räume kommt es vermehrt zu Angriffen auf zivile Infrastruktur, medizinisches und humanitäres Personal. Zudem werfen autonome Waffensysteme oder Cyber-Kriegsführung fundamentale Fragen zur Anwendbarkeit der Konventionen auf.

Um den fehlenden Respekt gegenüber den Konventionen einerseits, aber auch die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes andererseits zu adressieren, hat Deutschland in Kooperation mit Frankreich einen sogenannten "Humanitarian Call for Action" ins Leben gerufen. Auch in Genf setzt sich Deutschland für die Stärkung des humanitären Völkerrechtes ein, so wurden u.a. gemeinsam mit dem Internationalen Komitee Vom Roten Kreuz (IKRK), Zivilgesellschaft und der französischen Vertretung in Genf Aktivitäten durchgeführt, zuletzt etwa auch prominent am Eröffnungstag der Geneva Peace Week.

Das IKRK ernannte am 31. Oktober Robert Mardini zu seinem neuen Generaldirektor. Er wird die Arbeit seines Vorgängers, Yves Daccord, am 30. März 2020 übernehmen.

Niedrige Erwartungen bei Syriengesprächen

Ende Oktober tagte in Genf erstmals das Verfassungskomitee für Syrien, in dem im Beisein vom UN-Vermittler, dem Norweger Geir Pedersen, sowohl Vertreter bzw. Experten von Regierung, Opposition und der Zivilgesellschaft an einem Tisch saßen. Die syrische Regierung konnte offenbar nur unter erheblichem russischem Druck zur Teilnahme bewegt werden. Beobachter erwarten, dass die syrische Regierung ihre Teilnahme an den Genfer Gesprächen als Faustpfand für Zugeständnisse der anderen Akteure benutzen wird. Mithin sind die Erwartungen an das Komitee sehr bescheiden: Bislang war das Komitee vor allem mit prozeduralen Fragen beschäftigt. Über wirklich

⁷ WTO 2 October 2019: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/316arb_e.pdf. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte findet sich hier:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm#bkmk316arb

substanzielle inhaltliche Fragen konnte bislang noch nicht diskutiert werden. Pedersen hingegen betonte, die Gespräche liefen bisher besser als erwartet; dämpfte aber ebenfalls die Erwartungen⁸. Das nächste Treffen soll am 25. November stattfinden.

Globale Gesundheit – weibliches Spitzentrio bei UNAIDS / Rekordfinanzierung für den Globalen Fond

Am 17. Juli 2019 hat die Weltgesundheitsorganisation aufgrund der Ebola-Krise in der DR Kongo eine «gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite» ausgerufen. Insgesamt wurden 3285 Fälle gemeldet, 2191 Menschen fielen dem Virus zum Opfer. Das Risiko einer Ausbreitung des Ausbruchs auf nationaler und regionaler Ebene wird weiterhin als sehr hoch eingeschätzt, eine Verbreitung in Europa allerdings als sehr gering.

Ein Kernelement der Bekämpfungsmaßnahmen sind Impfungen mit dem Impfstoff rVSV ZEBOV (Ervebo), welcher im November 2019 offiziell als Impfstoff gegen Ebola in der EU zugelassen wurde. Keine 48 Stunden später gab auch die WHO grünes Licht für die Nutzung («Präqualifizierung»). Basierend auf dieser Empfehlung können nun UN-Agenturen, Gavi oder auch die Impfallianz den Impfstoff für die betroffenen Länder beschaffen.⁹ Die Impf-Effektivität wird in diesem Ausbruch auf über 97% geschätzt. In der betroffenen Region wurden bislang über 250.000 Menschen geimpft – in erster Linie medizinisches Personal, Einsatzkräfte und Kontaktpersonen zu Erkrankten. Trotzdem haben sich bislang insgesamt 163 Personen des Gesundheitspersonals angesteckt.

Am 14. August benannte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres, die Ugan-

derin Winnie Byanyima als neue UNAIDS Direktorin und UN-Under-Secretary-General. Zusammen mit den beiden stellvertretenden Exekutivdirektorinnen Gunilla Carlsson (Schweden) und Shannon Hader (USA) bildet sie eine seltene weibliche Führungsspitze innerhalb des UN-Systems.¹⁰

Auf seiner sechsten Wiederauffüllungskonferenz in Lyon erreichte der in Genf ansässige Globale Fond zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria am 10. Oktober einen Rekordbetrag von 14,02 Milliarden US-Dollar für die nächsten drei Jahre. Dies ist der größte Betrag, der jemals für eine multilaterale Gesundheitsorganisation aufgebracht wurde. Experten schätzen, dass die Mittel dazu beitragen werden, 16 Millionen Menschenleben zu retten. Neben dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron, Bill Gates und Bono zeichnet sich auch Deutschland als viertgrößter öffentlicher Geber des Globalen Fonds durch sein enormes finanzielles Engagement aus: Beim G7-Gipfel im französischen Biarritz kündigte Deutschland eine Zusage in Höhe von 1 Milliarde Euro für den kommenden Dreijahreszeitraum an (Steigerung von 17,6%).

Innovation

Am 12. November stellte die WIPO (Weltorganisation für geistiges Eigentum) einen Bericht über die weltweite Entwicklung geistigen Eigentums vor.¹¹ Innovationen werden immer mehr durch internationale Zusammenarbeit kreiert. Während immer mehr Innovation auch ausserhalb Europas, der USA und Japan erfolgt, so konzentriert sich diese wiederum auf eine relativ kleine Zahl von Metropolregionen. Weltweit sind rund 30 Metropolregionen für 69% der Patente und rund die Hälfte der wissenschaftlichen Aktivität verantwortlich. Die meisten davon liegen in den USA, China, Deutschland, Japan und der Republik Korea

ILO – Umsetzung der Mai-Beschlüsse / Venezuela in der Kritik

UN-Organisationen - UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UN-FPA, UNODC, UN Women, ILO, UNESCO, WHO und Weltbank - und arbeitet eng mit globalen und nationalen Partnern zusammen, um die AIDS-Epidemie bis 2030 zu beenden.

¹¹ World Intellectual Property Report 2019 – Local Hotspots, Global Networks: Innovative Activity Is Increasingly Collaborative and International, Genf, 12. November 2019: https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2019/article_0013.html

⁸ https://www.swissinfo.ch/eng/constitutional-committee_un-envoy-says-first-round-of-syrian-constitution-talks-went-well/45356324

⁹Mitteilung der WHO vom 12. November: <https://www.who.int/news-room/detail/12-11-2019-who-prequalifies-ebola-vaccine-paving-the-way-for-its-use-in-high-risk-countries>

¹⁰ UNAIDS, das gemeinsame Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS vereint die Bemühungen von 11

Vom 24. Oktober bis zum 7. November tagte der Verwaltungsrat der ILO in Genf¹²: Dabei ging es um Schritte zur Umsetzung der im Mai verabschiedeten Jahrhunderterklärung zur Zukunft der Arbeit und der Beschlüsse gegen Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz. Bemerkenswert war die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Reform der Leitungsstrukturen in der ILO, um eine angemessene Vertretung aller Regionen herzustellen. Die Länder Subsahara-Afrikas kritisieren immer wieder, dass keines ihrer Länder einen Ständigen Sitz im Verwaltungsrat innehat. Deutschland, welches selbst über einen Ständigen Sitz verfügt, nimmt bei der Frage eine vermittelnde Position ein.

Am 3. Oktober veröffentlichte die Untersuchungskommission ihren Bericht zu Venezuela: Der Text fordert darin das sofortige Ende aller Gewalt, Einschüchterung, Verfolgung gegen Arbeitnehmerorganisationen und Arbeitgeberorganisationen, die der Regierung kritisch gegenüberstehen. Die Klage war 2015 von 33 Arbeitgebervertretern eingereicht worden.

Kommentar - Vertrauen als zunehmend rares Gut

"Trust Matters", auf Vertrauen kommt es an - so auch die Überschrift der diesjährigen Genfer Friedensgespräche, welche am 21. September zur Feier anlässlich des Internationalen Tag des Friedens stattfanden. Vertrauen bleibt die Basis von Frieden; es ist gleichzeitig der für die Lösung globaler Herausforderungen unabdingbare Kitt.

Gleichzeitig zeigen die vergangenen Monate, dass Vertrauen zumindest in einigen Themenbereichen zunehmend zum raren Gut wird. Das zeigt sich beim Menschenrechtsrat beispielsweise im Umgang mit den Sonderberichterstatern aber auch den Expertengruppen durch die betroffenen Länder. Auch in der WTO werden die Diskussionen konfliktträchtiger. Der für Aussenstehende kurios anmutende Streit um den Vorsitz bei den Fischereiverhandlungen ist ein Beispiel. Beobachter sehen mit Sorge, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten zunehmend ein Nullsummend Denken um sich greift. Kaum ein WTO-Mitglied (einige Beobachter nennen die EU hier als Ausnahme) ist noch bereit, in öffentliche globale Güter zu investieren. Vor diesem Hintergrund ist es auch wenig verwunderlich, dass auch die WTO-Reformdebatte kaum vorankommt.

Insgesamt zeigt sich gerade in der WTO, wie schwer es ist, Entscheidungen in einem alle Mitgliedstaaten einbeziehenden Konsens zu treffen. Das ist in der WTO auch deshalb schwieriger geworden, weil sie spätestens nach dem Beitritt Chinas Länder mit komplett gegensätzlichen Wirtschaftssystemen umfasst. Die Krise der WTO zeigt vielleicht auch, dass nicht zuletzt angesichts dieser Differenzen dem Modell einer rein von den Mitgliedstaaten angetriebenen Organisation ("member-driven") auf Dauer Grenzen gesetzt sind. Für eine künftig handlungsfähigere WTO wäre mithin möglicherweise eine stärkere Rolle für das Sekretariat der WTO eine bedenkenswerte Idee.

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>)
Eine Zusammenfassung ist hier zu finden:
www.kas.de/room/news/WCMS_727335/lang-en/index.htm