

April 2020

# Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



## Genfer Depesche

### Wochenspiegel zu Vorgängen im multilateralen Genf zu COVID-19 (3.4.-16.4.)

*Olaf Wientzek, Diana Peters, Sarah Ultes*

Die „Genfer Depesche“ geht in Kurzform auf aktuelle Vorgänge in den Genfer multilateralen Organisationen zu einem aktuellen Thema ein. In diesen Wochen widmet sie sich Entwicklungen in den Genfer Organisationen mit Bezug auf COVID-19. Die Pandemie hat nicht nur eine gesundheitspolitische Dimension, sondern hat erhebliche Auswirkungen für die Zukunft der Weltwirtschaft, des Welthandels, der Arbeit, Flucht und Migration, Menschenrechte, die humanitäre Hilfe sowie den Multilateralismus als Ganzes.

Die COVID-19-Pandemie hält die Welt weiterhin im Griff. Die weltweite Zahl der Fälle hat sich innerhalb von zwei Wochen verdoppelt, die Zahl der Todesfälle fast verdreifacht, obwohl die Wachstumswahlen sich in einigen der am stärksten betroffenen Ländern Europas wie Spanien oder Italien verlangsamen. Inzwischen ist der globale Diskurs über die Bewältigung der Pandemie konfrontativer geworden, wobei sich die Kritik vor allem an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) richtet.

#### **WHO: trotz Kritik unverzichtbar**

Nach der Entscheidung der US-Regierung, ihre Beiträge zur WHO auszusetzen, bedauerte Generaldirektor Dr. Tedros diesen Schritt. Die USA seien "ein langjähriger und großzügiger Freund". Trotz des heftigen Angriffs der US-Regierung hielt die WHO an ihrer Politik fest, ihre Mitgliedstaaten im Kontext der COVID-19-Krise nicht offen zu kritisieren. Tedros betonte jedoch, dass dies eine „Zeit sei, vereint und nicht gespalten zu agieren. Wenn wir uns spalten, wird das Virus die Risse zwischen uns ausnutzen.“

Die USA steuern den größten finanziellen Beitrag der Mitgliedstaaten zur WHO bei. Obwohl nur ungefähr 3% der US-Beiträge für Notfalleinsätze bestimmt sind, ist die Ankündigung der USA ein finanzieller Schlag, jedoch noch mehr in politischer Hinsicht. Die Vorwürfe der USA, die WHO sei gegenüber China zu nachsichtig gewesen und habe die Welt zu spät vor dem Ausmaß der Krise gewarnt, wurden auch von Australien und Japan vorgebracht. Allerdings ging diese Kritik nicht mit

einem Einfrieren von Finanzmitteln einher. Auf der anderen Seite haben Länder wie Deutschland und Norwegen sowie die EU die Arbeit der WHO demonstrativ verteidigt.

Die WHO prüft derzeit die Auswirkungen der Mittelkürzung auf ihre Arbeit und die Möglichkeit, die entstandenen finanzielle Lücken zu schließen. Auch wenn die Entscheidung der US-Regierung einem schweren Schlag gleichkommt, so gibt es auf der finanziellen Seite auch Lichtblicke zu verkünden: Vor zwei Monaten warb die WHO in ihrem "Strategic Preparedness and Response Plan" um 675 Millionen US-Dollar zur Unterstützung ihrer Arbeit gegen COVID-19. Mittlerweile wurden fast 690 Millionen US-Dollar zugesagt oder erhalten. Unabhängig davon hat der im März ins Leben gerufene "Solidarity Response Fund" der WHO inzwischen mehr als 150 Millionen US-Dollar von über 240.000 Einzelpersonen und Organisationen eingebracht. In den vergangenen Wochen hat die WHO gleichermaßen breite Unterstützung von der Privatwirtschaft und von Einzelpersonen erhalten, darunter auch von zahlreichen bekannten Künstlern. Die Mittel werden für wichtige persönliche Schutzausrüstungen, Verbrauchsmaterialien und Testkits auf der ganzen Welt verwendet und sollen dazu beitragen, die Laborkapazität zu verbessern, um Tests schnell zu verarbeiten und die Forschungsentwicklung zu unterstützen.

Nach mehreren Wochen sozialer und wirtschaftlicher Einschränkungen erwägen einige Länder

nun Schritte der Lockerung, während andere Länder überlegen, ob und wann sie Einschränkungen einführen sollten. Die WHO steht den Mitgliedstaaten beratend zur Seite, und fordert, dass „Entscheidungen in erster Linie auf dem Schutz der menschlichen Gesundheit beruhen müssen“. Die WHO warnte auch davor, dass „eine zu schnelle Aufhebung der Beschränkungen zu einem tödlichen Wiederaufleben führen könnte“. Kontrollmaßnahmen sollten daher langsam und nur dann aufgehoben werden, wenn die nötigen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit getroffen wurden einschließlich einer erheblichen Kapazität zur Kontaktverfolgung. Wichtige Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, sind laut WHO:

- a) Die Übertragungswege werden kontrolliert;
- b) Es stehen ausreichende öffentliche Gesundheits- und medizinische Dienstleistungen zur Verfügung;
- c) Ausbruchsrisiken in speziellen Umgebungen wie Langzeitpflegeeinrichtungen werden minimiert;
- d) Vorbeugende Maßnahmen sind an Arbeitsplätzen, Schulen und anderen Orten vorhanden, deren Aufsuchen für Menschen unvermeidbar ist
- e) Importrisiken können gesteuert werden;
- f) Die Bevölkerung ist sich der Übergangsphase voll bewusst und in die Umsetzung eingebunden.

Die WHO räumt jedoch auch ein, dass einige Maßnahmen (wie das Verordnen von Hausquarantäne), die in Ländern mit hohem Einkommen angewandt werden, in anderen Teilen der Welt nicht praktikabel sind. Ebenso forderte die WHO ihre Mitgliedstaaten wiederholt auf, die Achtung der Menschenrechte und den Schutz der am stärksten gefährdeten Personen zu gewährleisten und das richtige Gleichgewicht zwischen Maßnahmen zur Bekämpfung der durch COVID-19 verursachten Sterblichkeit und anderer Krankheiten aufgrund überforderter Gesundheitssysteme zu finden.

Die WHO ging in diesen Tagen auch auf das umstrittene Problem des Tragens medizinischer und nichtmedizinischer Masken ein. Die WHO bekräftigte ihr Argument, dass medizinische Masken für Gesundheitspersonal an vorderster Front Vor-

rang haben sollten. Um die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung zu unterstützen, wird die WHO Leitlinien und Kriterien herausgeben, darunter auch zum ordnungsgemäßen Tragen und Entsorgen von Masken. Diejenigen Länder, die ihre Bevölkerung dazu ermutigen, Masken zu verwenden, werden aufgefordert, über die Effizienz zu berichten. Die WHO besteht jedoch weiterhin darauf, dass die Verwendung von Masken nur Teil eines umfassenden Interventionspakets ist. Um die Pandemie zu bekämpfen, sollten die Länder weiterhin jeden Fall finden, testen, isolieren und behandeln sowie jeden Kontakt verfolgen und wichtige Hygieneregeln einhalten - ein Mantra, das die WHO von Beginn der Krise an konsequent wiederholt hat.

Seit einigen Wochen ist die Frage, wie Länder mit dem höchsten Bedarf an medizinischer Ausrüstung am besten unterstützt werden können, für die WHO von zentraler Bedeutung. Über eine Lieferketten ("Supply Chain")-Task Force der Vereinten Nationen werden die WHO und das Welternährungsprogramm (WFP) nun die Beschaffung und Verteilung von persönlicher Schutzausrüstung, Labordiagnostik und Sauerstoff an die Länder koordinieren und ausweiten, die diese am dringendsten benötigen. Die Initiative wird auf der bestehenden Zusammenarbeit mehrerer Partner innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen aufbauen und aus Umschlagplätzen in Belgien, China, Äthiopien, Ghana, Malaysia, Panama, Südafrika und den Vereinigten Arabischen Emiraten bestehen. Die WHO schätzt, dass die Lieferkette in der akuten Phase der Pandemie möglicherweise mehr als 30% des weltweiten Bedarfs decken muss, einschließlich mindestens 100 Millionen medizinischer Masken und Handschuhe, bis zu 25 Millionen N-95-Atemschutzmasken, Roben, Gesichtsschutz und bis zu 2,5 Millionen diagnostische Tests. Nach Angaben des WFP könnten 280 Millionen US-Dollar benötigt werden, nur allein um die Kosten für die Lagerung und den Transport von Verbrauchsmaterialien zu decken. Am 14. April brachte der erste Flug persönliche Schutzausrüstung, Beatmungsgeräte und Laborbedarf in viele Länder Afrikas. Die Idee, eine solche globale Lieferkette zu schaffen, um auf eine Krise vorbereitet zu sein, ist nicht neu. Bisherige Bemühungen, diese Umschlagplätze für eine potenzielle Ge-

sundheitskrise aufzustocken, waren jedoch nicht erfolgreich, da Investitionen in Prävention und Vorsorge für Mitgliedstaaten und Unternehmen zu kostspielig (und nicht rentabel) waren. Die Existenz eines solchen Mechanismus hätte den Mangel an persönlicher Schutzausrüstung zumindest in der Anfangsphase der Pandemie verhindert und den Unternehmen mehr Zeit gegeben, die Produktion zu steigern.

Wie die Krise gezeigt hat, sind Krankenschwestern und Hebammen das Rückgrat jedes Gesundheitssystems. Am 7. April, dem Weltgesundheitstag, hat die WHO ihren ersten Bericht über die Lage der Weltpflege veröffentlicht, in dem Lücken aufgezeigt und Empfehlungen für alle Länder abgegeben werden. Der Bericht fordert mehr Investitionen in die Ausbildung von Krankenpflegern und die Schaffung von 6 Millionen neuen Arbeitsplätzen in der Krankenpflege bis 2030. Die aktuelle Krise unterstreicht die Bedeutung von Investitionen in Gesundheitspersonal und die entscheidende Notwendigkeit von entsprechender Ausrüstung um diese zu schützen.<sup>1</sup>

### Die Pandemie als Herausforderung für das gesamte Menschenrechtssystem

Mit fast drei neuen Pressemeldungen pro Tag überschlugen sich derzeit förmlich die Warnungen und Ratschläge seitens der UN-Sonderberichterstatter und Experten, der Vertragsorgane ("Treaty Bodies"), der Unabhängigen Untersuchungskommissionen des Menschenrechtsrates und der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Bachelet selbst. Die Krise gleiche regelrecht einem Vergrößerungsglas für Menschenrechtsthemen, so die Vorsitzende des Menschenrechtsrats, Tichy-Fisslberger. Dringende Appelle ergingen, etwa unilaterale Sanktionen aufzuheben sowie die Rechte von Häftlingen, Migranten, Binnenvertriebenen oder Opfern von Menschenhandel zu achten. Niemand dürfe aufgrund seines Status benachteiligt werden: Dies schließe auch den Kampf gegen strukturellen Rassismus ein, unter welchem besonders Men-

schen afrikanischer Herkunft litten. Um der Ungleichbehandlung im Zugang zu Sozial- und Gesundheitsversorgung vorzubeugen, seien partizipatorische Elemente in Entscheidungsprozessen essentiell, die eine sinnvolle Beteiligung benachteiligter Gruppen gewährleisten.

Eine "virtuelle Weltpremiere" erlebte der Menschenrechtsrat mit einem ersten digitalen Austausch seit seiner Gründung. Hierbei verwies Bachelet auf die enormen Auswirkungen für ökonomische, soziale, zivile und politische Rechte und warnte, die Gesundheitskrise nicht als Blankoscheck für Menschenrechtsverletzungen zu missbrauchen. Sonderberichterstatter und Untersuchungskommissionen hatten im Vorfeld unter anderem auf die besorgniserregenden Entwicklungen in Myanmar, Burundi, Ägypten und Eritrea aufmerksam gemacht, wo Gesetzesänderungen ein repressiveres Vorgehen gegen Kritiker und fundamentale Rechte ermöglichen. Regierungen müssen stattdessen für die nötige Transparenz und für faktenbasierte Informationen sorgen, die letztlich Leben retten. Maßnahmen müssten notwendig, verhältnismäßig und zeitlich befristet sein.<sup>2</sup>

Bachelet schloss sich dem Ruf von UN-Generalsekretär Antonio Guterres an, welcher für einen tiefgreifenden systematischen Wandel hin zu inklusiveren und nachhaltigeren Ökonomien und resilienteren Gesellschaften sowie für ein Maximum an Umweltschutz warb. Zuletzt hatten Sonderberichterstatter Alarm geschlagen, da einige Staaten, unter anderen die USA und Südafrika, ankündigten, Umweltschutzauflagen im Zuge der Krise zurückzuschrauben, obgleich 75% der neuen Infektionskrankheiten zoonotischer Natur seien, wie zuletzt auch das in Nairobi angesiedelte Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) unterstrich. Sowohl bei der Bewältigung der Krise als auch für den Wiederaufbau komme dem Einbezug der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Men-

<sup>1</sup> <https://www.who.int/publications-detail/nursing-report-2020>

<sup>2</sup> 10 konkrete Prinzipien, nach denen neue Maßnahmen geprüft werden sollen, sind entsprechend unter [online abrufbar](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E)

schenrechtsverteidigern eine entscheidende Rolle zu.

### Humanitäre Hilfe weiterhin unter Druck

Obgleich die multinationale Kooperation noch funktioniere, wie Peter Maurer, Präsident des Internationalen Komitee für das Rote Kreuz (IKRK), nach zahlreichen Krisentelefonaten feststellte, spitze sich die Situation weiter zu. Trotz des Aufrufs zu einer weltweiten Waffenruhe durch UN-Generalsekretärs Guterres, welchem 70 Staaten, regionale Partner, nicht-staatliche und religiöse Akteure beipflichteten, stiegen die Kämpfe vielerorts sogar sprunghaft an. Selbst die für den Kampf gegen COVID-19 notwendige und ohnehin schon geringe Infrastruktur komme gezielt unter Beschuss — sei es durch Angriffe auf noch funktionierende Krankenhäuser in Libyen oder durch den Missbrauch von Wasser und Elektrizität als Waffe in Syrien. Restriktive Maßnahmen erschweren weiterhin den Zugang unter anderem zu Syrien, Burundi oder dem Südsudan, in welchem 90% der Gesundheitseinrichtungen von Internationalen Organisationen betrieben werden und UN-Mitarbeiter unter dem Vorwurf, COVID-19 ins Land gebracht zu haben, zunehmend selbst zur Zielscheibe werden. Die Ernährungsprogramme der Vereinten Nationen (WFP und FAO) prognostizieren zudem einen Kontrollverlust in der Sahelregion und einen Anstieg von akut Hungernden um 77% auf 19 Mio. Menschen, welche zu den bereits 821 Mio. Hungernden weltweit hinzukommen würden. Guterres appellierte daher zuletzt erneut an alle mit Einfluss auf Konfliktableute, seinen Aufruf zu einer weltweiten Waffenruhe mit robusten diplomatischen Bemühungen zu untermauern und geltend zu machen. Auch Maurer warb erneut für eine breitere finanzielle Unterstützung für den Humanitären Appell und die Arbeit des IKRK, welche derzeit lediglich 30 der 196 Unterzeichnerstaaten der Genfer Konventionen aktiv unterstützen.

### Wirtschaftliche Folgen – Suche nach dem Lichtblick inmitten von Gruselszenarien

In den vergangenen Wochen hat sich die WHO mit Aussagen zu wirtschaftlichen Einschränkungen und Maßnahmen zurückgehalten – nicht

zuletzt um nicht für etwaige wirtschaftliche Kosten zur Verantwortung gezogen zu werden. Gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank rief sie die Mitgliedstaaten dazu auf, die Finanzierung zentraler Gesundheitsaufgaben und der Grundlagen des Gesundheitssystems (dazu gehören auch die Zahlung von Gehältern im Gesundheitsbereich) sicherzustellen. Ebenso sollten finanzielle Hürden (z.B. durch Aussetzung von Gebühren oder kostenlose Tests) abgebaut werden.

Gemeinsam mit der in Brüssel ansässigen Weltzollorganisation rief die Welthandelsorganisation (WTO) zur Aufrechterhaltung des Handels mit lebenswichtigen (u.a. auch medizinische) Gütern auf und erneuerte ihren bereits in den letzten Wochen lancierten Appell an die Mitgliedstaaten, etwaige Beschränkungen transparenter zu kommunizieren.

Die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Prognosen der Genfer Organisationen wurden auch im April nicht besser:

So zeichnete der am 7. April veröffentlichte Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation ILO ein wesentlich düstereres Szenario als noch vor einigen Wochen: Inzwischen seien rund 81% der Arbeitnehmer weltweit von den Lockdown-Maßnahmen betroffen. Die Einkommensverluste in Ländern insbesondere im oberen Segment der mittleren Einkommensgruppe seien stärker, als zur Finanzkrise 2008/9. Besonders gefährdet seien auch die zahlreichen Beschäftigten im informellen Sektor, die nicht über Sozialschutz verfügten. Der ILO-Generaldirektor Guy Ryder spricht daher vom größten Test für die internationale Zusammenarbeit in den letzten 75 Jahren und fordert umfassende Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, Stimulation der Wirtschaft, Schutz am Arbeitsplatz sowie eines engen Dialogs zwischen Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Ähnlich gruselige Prognosen kommen vom Dachverband der Fluggesellschaften IATA, der von einem Rückgang der Fluggasteinnahmen von 55% ausgeht und angesichts von weltweit 25 Millionen gefährdeten Arbeitsplätzen dringende Hilfen für den Sektor fordert.

Von mehreren UN-Organisationen kommen vermehrt Rufe zur Schaffung eines sicheren, faire-

ren, nachhaltigeren Weltwirtschaftssystemen. In diesem vielstimmigen Chor der Forderungen nach billionenschweren Maßnahmenpaketen und vereinzelt auch nach einem Rückbau der Globalisierung geht die Stimme der WTO fast etwas unter. Dabei spricht vieles dafür, dass der Handel eine zentrale Rolle bei der Wiederbelebung der Wirtschaft spielen wird. Für dieses Jahr geht die WTO im besten Fall von einem Rückgang des Handelsvolumens um 13% (vergleichbar mit 2008/9), im schlimmsten Fall von 32% (vergleichbar mit den 30er Jahren) aus. Der Lichtblick: Eine Erholung sei bereits 2021 durchaus möglich. Voraussetzung dafür ist nicht nur ein Abebben der Pandemie, sondern auch internationale Zusammenarbeit und vor allem der Verzicht auf protektionistische Maßnahmen.

### **Kommentar – WHO und der Multilateralismus unter Beschuss**

Seit rund zehn Tagen steht die WHO vermehrt in der Kritik, nicht nur aus den USA. Die Vorwürfe: sie sei Peking-hörig und habe die von der Pandemie ausgehende Gefahr viel zu spät kommuniziert.

Das sehr ostentative Lob der WHO für Peking ist angesichts der problematischen Rolle Chinas gerade im Dezember und Januar zu überschwänglich. Dennoch ist dies kein Anzeichen einer grundsätzlichen Pekingfreundlichkeit der Organisation, sondern unter anderem Auswuchs ihres begrenzten Mandats. Gerade in einer Pandemie ist sie auf die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten angewiesen, um die nötigen Informationen über Verhalten und Auswirkungen des Virus zu erhalten. Entsprechend vermeidet die WHO es generell, einzelne Länder an den Pranger zu stellen und setzt vielmehr auf Lob und Ermutigung. Davon profitierte nicht nur China, sondern auch die USA und andere Länder, die nicht schnell genug auf die Krise reagierten und dennoch nicht öffentlich angezählt wurden.

Auch der Vorwurf der verspäteten Warnung der Weltgemeinschaft trifft kaum zu. Anfängliche, auf Basis der Informationen aus China gemachten

Fehleinschätzungen wurden rasch korrigiert. Auch für die WHO ist diese Epidemie Neuland. Viele Informationen über das Virus wurden erst mit der Zeit bekannt. Seit Ende Januar – als es außerhalb Chinas noch keine Todesopfer zu vermelden gab – mahnte die WHO die Mitgliedstaaten mit konkreten Vorschlägen jedoch unentwegt, sich auf die Krise vorzubereiten. Darüber hinaus berät die WHO Mitgliedstaaten, schult Personal, liefert Informationen, Testkits und Schutzmaterialien, und unterstützt die Suche nach einem Impfstoff. Kurz: Sie ist unersetzlich und sollte gerade in der Krise entsprechende finanzielle und politische Unterstützung erfahren. Die WHO sollte nicht als Sündenbock für die mangelnde Vorbereitung ihrer Mitgliedstaaten herhalten.

Nach der Pandemie muss eine kritische Bestandsaufnahme des Krisenmanagements erfolgen. Doch sollte man der WHO nicht ihr begrenztes Mandat ankreiden. Verlangt man eine stärkere Rolle und ein entschiedeneres Auftreten, muss man ihr gesicherte finanzielle Mittel und die entsprechenden Sanktionsinstrumente an die Hand geben.

Ein dauerhafter Rückzug der USA aus der WHO würde nicht nur ein gefährliches finanzielles sondern auch ein politisches Vakuum kreieren. Hier läge es im Interesse des globalen Westens, dieses Feld nicht China zu überlassen. Eine Fortführung und ein Ausbau des starken deutschen Engagements in diesem Politikfeld ist wichtiger denn je. Dies gilt auch für den Multilateralismus im Allgemeinen: Der Wiederaufbau nach der Krise macht mehr, nicht weniger internationale Zusammenarbeit notwendig. In diesem Kontext verdient die Botschaft der WTO und anderer UN-Organisationen mehr Aufmerksamkeit, als sie bislang erhält: Nationale Alleingänge und Protektionismus könnten weitere wirtschaftliche Schockwellen auslösen und damit die globale wirtschaftliche Erholung verzögern.



**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Dr. Olaf Wientzek  
Leiter Multilateraler Dialog Genf  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[olaf.wientzek@kas.de](mailto: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>)