

Dezember 2021

# Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



## Genfer Großwetterlage

Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen  
Mitte Oktober 2021 bis Anfang Dezember 2021

*Olaf Wientzek, Rosa Seidler, Sarah Ultes, Cedric Amon*

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

Zum nahenden Jahresende waren im internationalen Genf zwei Sitzungen mit großer Spannung erwartet worden: die Sondersitzung der Weltgesundheitsversammlung (WHA) und die 12. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO).

Die WHA sollte sich mit der Möglichkeit eines Vertrags zur Stärkung der Pandemievorsorge befassen. Hier gelang es den Vertretern der WHO-Mitgliedstaaten, sich auf eine gemeinsame Marschroute und die Erarbeitung einer Vereinbarung bis 2024 zu einigen. Rechtsform und Inhalte der Vereinbarung sind jedoch noch offen.

Hingegen musste die WTO-Ministerkonferenz aufgrund des Aufkommens einer neuen Corona-Variante auf die letzte Sekunde abgesetzt werden und wird nun möglicherweise Anfang März stattfinden. Noch ist unklar, ob diese zusätzliche Frist Fluch oder Segen ist.

Der Menschenrechtsrat beschäftigte sich mit den neuesten Entwicklungen in Sudan und Äthiopien. Anlass zur Sorge bereitet die Entwicklung im humanitären Bereich, wie auch der Jahresbericht des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) aufzeigte.

### Historischer Moment bei der WHA – Erste Schritte für ein neues Instrument zur Pandemievorsorge

#### Hintergrund

Auf der erst zweiten Sondersitzung der Weltgesundheitsversammlung (WHA) überhaupt seit 1948, kamen vom 29.11. bis zum 1.12. Vertreter der 194 Mitgliedstaaten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in hybridem Format zusammen, um über ein mögliches neues Abkommen zur Stärkung der Pandemievorsorge zu beraten.

Erstmals hatte Chile im April 2020 die Idee eines möglichen Pandemievertrags eingebracht. Im März 2021 unterstützten 25 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt (darunter auch Deutschland und Frankreich) sowie der Präsident des Europäischen Rates in einer gemeinsamen Erklärung diesen Vorstoß.<sup>1</sup> Der Generaldirektor der WHO, Tedros Adhanom Ghebreyesus, gilt ebenfalls als großer Befürworter der Idee. Ziel der Initiative ist die Schaffung eines Instruments zur Erhöhung der Pandemievorsorge durch die Verbesserung der internationalen Koordinierung in künftigen Pandemien. Darüber hinaus soll ein Pandemievertrag den Einbezug gesundheitlicher, humanitärer, wirtschaftlicher und sozialer Aspekte und damit einen ganzheitlichen Ansatz gewährleisten.

Von Beginn an stieß diese Idee auf ein geteiltes Echo unter den Mitgliedstaaten: Während sich über 60 Länder für einen solchen verbindlichen

<sup>1</sup> [Hier](#) finden Sie den gemeinsamen Brief.

Pandemievertrag bei der WHA im Mai aussprechen, äußerten sich andere Länder skeptisch und forderten stattdessen eine Nachbesserung der seit 2005 bestehenden Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV). Als deutlichster Skeptiker kristallisierten sich in vergangenen Monaten die USA heraus; Washington störte sich nicht an den möglichen Inhalten eines solchen Instruments, sondern an dessen Form als rechtlich verbindlichem Vertrag. Ein weiteres Gegenargument war zudem die absehbar lange Verhandlungsdauer. Befürworter verweisen hingegen darauf, dass ein neuer Vertrag zum einen ein sichtbares politisches Signal senden würde, zum anderen (aufgrund einer weitergehenden Rechtsgrundlage) auch Fragen abdecken könnte, die deutlich über die bestehenden IGV hinausgehen könnten.<sup>2</sup> Zudem würde eine Reform der IGV keineswegs automatisch schneller erfolgen als die Aushandlung eines neuen Vertragswerks.

Angesichts des Dissenses beschloss die WHA im Mai, eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz der USA und Indonesiens zu installieren, die über den Nutzen eines Vertrags oder eines anderen Instruments beraten sollte, und rief zudem eine Sondersitzung der WHA ein.

### Ergebnisse der WHA-Sondersitzung

Welche Bedeutung diesem Treffen auch aus deutscher Sicht eingeräumt wurde, lässt sich daran ablesen, dass Deutschland nicht nur durch Jens Spahn vertreten war, sondern auch Angela Merkel zur Eröffnung das Wort ergriff.

Nachdem bis kurz vor der WHA über wichtige Passagen gerungen wurde, konnte am Sonntag ein von 114 Staaten unterstützter Entwurf vorgelegt werden, der am 1. Dezember per Konsens angenommen wurde: Dieser sieht die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Verhandlungsgremiums (INB) vor, dessen Ziel die „Ausarbeitung und Verhandlung eines Übereinkommens, einer Vereinbarung oder eines anderen internationalen Instruments“ ist.<sup>8</sup> Rechtsgrundlage soll entweder Artikel 19 oder eine andere Bestimmung der WHO-Verfassung, sein.

Das INB soll nun seine erste Sitzung bis zum 1. März 2022 abhalten (um Arbeitsweise und Zeitplan zu vereinbaren). Bis zur zweiten Sitzung (spätestens am 1. August 2022) soll ein erster Entwurf vorliegen, der als Gesprächsbasis dienen soll. Bis dahin soll auch die umstrittene Frage der Rechtsgrundlage geklärt werden. Das Verhandlungsgremium wird dann der 76. Weltgesundheitsversammlung im Jahr 2023 einen Fortschrittsbericht vorlegen, mit dem Ziel, das Instrument im Mai 2024 bei der 77. WHA zu verabschieden.<sup>3</sup>

Mit 114 Co-Sponsoren war der ursprüngliche Entwurf bemerkenswert breit gestützt. Der Unterstützerkreis ging somit über den harten Kern der "Freunde des Pandemievertrags" – wie etwa der EU, Chile oder Südafrika – hinaus und umfasste auch skeptischere Länder (USA, Indien, Brasilien).<sup>4</sup> Der Preis für die Rückendeckung: In der Entscheidung findet sich das Wort "Pandemievertrag" nicht wieder. Die Wahl der Rechtsgrundlage bleibt offen und damit auch, ob es ein rechtlich verbindlicher Vertrag wird, oder eine schwächere, rechtlich unverbindliche Vereinbarung. Aus Sicht der Pandemievertragsbefürworter ist hingegen die explizite Erwähnung des Artikel 19 der WHO-Verfassung als mögliche Rechtsgrundlage in der Entscheidung bedeutend, da diese die Vereinbarung von rechtlich verbindlichen Konventionen und Vereinbarungen vorsieht.

Im Vorfeld hatten die USA, Ägypten, Brasilien und Indien Berichten zufolge einer Abschwächung einiger Formulierungen und gegen eine Vorabklärung der Frage der Rechtsgrundlage argumentiert: das Verhandlungsgremium (INB) müsse zunächst den Inhalt des Vertrages festlegen, bevor es über die Form entscheide. Gerade europäische und afrikanische Länder betonten wiederum die Bedeutung einer Rechtsverbindlichkeit.

Eine weitere umstrittene Frage war das Verhältnis zu den seit 2005 bestehenden Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV). Mehrere Länder warnten vor einer Redundanz durch einen Pandemievertrag und schlugen stattdessen die Reform und die Stärkung der bestehenden IGV vor. Singapur, Thailand, Sambia und Kolumbien sprachen sich – neben einem Pandemievertrag – für eine Stärkung

<sup>2</sup> Einen Überblick über Zweck, Vor- und Nachteile bietet diese [Publikation](#) des GHC des Graduate Instituts in Genf

<sup>3</sup> Die ganze Entscheidung können Sie [hier](#) nachlesen.

<sup>4</sup> [Hier](#) ist der Entscheidungsentwurf.

der IGV aus. Auch andere Länder (China, Brasilien, Jamaika, Dänemark, Russland, Malaysia) unterstrichen bei der WHA-Sondersitzung die zentrale Rolle der IGV. Mithin einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die IGV parallel zur Ausarbeitung eines möglichen neuen Vertrags zu stärken.

Obwohl dies nur der erste Schritt auf dem Weg zu einem Abkommen ist, feierte Dr. Tedros die Entscheidung als "historisch" und bezeichnete diese als eine einmalige Gelegenheit, die globale Gesundheitsarchitektur zum Schutz und zur Förderung des Wohlergehens aller Menschen zu stärken.

### **Der Teufel steckt im Detail: Verschiedene Erwartungen an ein Abkommen**

Trotz der Einigung auf das weitere Vorgehen zeigten die Beiträge der mitgliedstaatlichen Vertreter, dass die Länder nach wie vor sehr unterschiedliche Erwartungen an den Inhalt eines solchen Abkommens haben. Diese reichen von der Einführung klarer Kriterien für die Erklärung eines internationalen Gesundheitsnotstands, über Mechanismen zum verbesserten Austausch von Informationen zu Pathogenen und genetischer Sequenzierung, dem Zugang der WHO zu Ursprungsorten von Ausbrüchen, den gerechten Zugang zu Medikamenten, Diagnostika und Impfstoffen, über Ausnahmeregelungen für geistiges Eigentum bis hin zu Bestimmungen über die gemeinsame Nutzung von Technologien.

Schweden mahnte zusätzlich, dass jedes neue Instrument die Bedrohungen durch AMR (antimikrobielle Resistenz) berücksichtigen sollte, die im Hinblick auf zukünftige Pandemien noch ausschlaggebender werden könnten.

Wie auch andere Ländervertreter sprach sich Fidchi für eine stärkere Berücksichtigung des ganzheitlichen "One Health"-Ansatzes für künftige Pandemien aus.

### **Unter dem Eindruck von Omikron: Debatte um Impf-Gerechtigkeit und Reisebeschränkungen**

Diese WHA-Sondersitzung fand nicht im luftleeren Raum statt: Die nationalen Erfahrungen mit der Pandemie und die von einigen Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Omikron-Variante prägten viele Wortmeldungen.

Während viele westliche Länder vor allem die Bedeutung eines frühzeitigen Informationsaustausches über neu auftretende Krankheitserreger betonten, sehen viele Länder mit mittlerem oder niedrigem Einkommen einen Pandemievertrag als Chance für eine künftig gerechtere Verteilung von Impfstoffen. Der fehlende Zugang zu Vakzinen für einkommensschwache Länder, insbesondere in Afrika, führten Vertreter mehrerer Entwicklungsländer vor allem auf Defizite der COVAX-Mechanismen und auf, aus ihrer Sicht, durch Urheberrechtsschutz aufgebaute Barrieren zurück. Viele Länder und auch mehrere Nichtregierungsorganisationen nutzten die ihnen zugewiesene Redezeit, um sich für eine Aussetzung der Patentrechte für Impfstoffe, Medikamente und Diagnostika ("TRIPS Waiver") einzusetzen und in einem neuen Vertrag Fragen der von Verteilung von Arzneimitteln, Technologietransfer und den Ausbau lokaler Produktionskapazitäten aufzunehmen.

Mehrere afrikanische Länder protestierten bei der WHA-Sondersitzung gegen die kurzfristig in Kraft getretenen, und laut der WHO unverhältnismäßigen, Reisebeschränkungen infolge des Nachweises der neuen COVID-19-Variante. So mahnte Botswana, dass die Länder Anreize für die frühzeitige Meldung von Vorfällen schaffen müssen, anstatt Reisebeschränkungen zu verhängen.

### **Finanzierung der WHO**

Eng verbunden mit der Frage der Verbesserung der Pandemievorsorge ist auch die finanzielle Erhaltung der WHO. Experten warnen seit langem vor einem wachsenden Graben zwischen den Erwartungen an die WHO und ihrer finanziellen Ausstattung. Als eines der Kernprobleme wird der geringe Anteil der Festbeiträge der Mitgliedstaaten im WHO-Haushalt angesehen: Derzeit machen diese nur rund 16% aus, die übrigen Mittel sind freiwillige Beiträge, die oftmals streng zweckgebunden sind. Folge: einige Programme der WHO – u.a. das Gesundheitsnotfallprogramm – sind chronisch unterfinanziert, der hohe Grad der Zweckbindung erschwert es der WHO, schnell und mit dem notwendigen Mitteleinsatz auf Krisen zu reagieren. Zudem fällt viel Energie auf die Anwerbung von Mitteln aus unterschiedlichsten Quellen an. Gerade aus Deutschland kamen bei der WHA

deutliche Worte: Angela Merkel forderte eine Steigerung der Festbeiträge auf 50% des WHO-Budgets.

Bereits seit März trägt eine eigens dafür eingerichtete Arbeitsgruppe unter deutschem Vorsitz Vorschläge für eine nachhaltigere Finanzierung für die WHO.<sup>5</sup> Mitte Dezember soll ein Bericht an den Exekutivrat der WHO gehen. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, essenzielle Funktionen der WHO zu definieren, die einer nachhaltigen Finanzierung bedürfen und Optionen zu prüfen, wie dieses sichergestellt werden kann. In der Diskussion ist derzeit eine stufenweise Anhebung des Anteils der mitgliedstaatlichen Festbeiträge ab 2024 auf 50% des WHO-Budgets bis zum Budgetzyklus 2028/2029. Eine solche zeitlich gestreckte Lösung würde den Bedenken vieler Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die auf Zwänge durch die finanziellen Folgen der Pandemie auf die nationalen Haushalte verweisen. Begleitet werden soll dies von Reformen zur Stärkung der Transparenz, Rechenschaft und Effizienz in der WHO.

### Weitere Ideen zur Pandemieprävention

Vier Tage vor dem Beginn der WHA-Sondersitzung kam auch Bewegung mit Blick auf ein weiteres Instrument zur Stärkung der Pandemievorsorge. So bekundeten am 25. November 14 Mitgliedstaaten ihr Interesse an der Pilotphase einer gegenseitigen Überprüfung ihrer Kapazitäten zur Pandemievorsorge (UHPR, Universal Health and Preparedness Review). Teilnehmen wollen unter anderem die Initiatoren Benin und die Zentralafrikanische Republik, aber auch die Schweiz, Frankreich, die USA und Deutschland.<sup>6</sup>

### Kommentar

Ein Konsens bei der WHA-Sondersitzung galt im Vorfeld keinesfalls als sicher. Der Beschluss, trotz aller Divergenzen die Arbeit an einer neuen Vereinbarung aufzunehmen, wird mit Recht als historisch bezeichnet und ist wichtiges politisches Signal. Auch wenn einige langjährige Beobachter Zweifel hegen, wie durchgreifend ein solches Instrument letztlich sein wird, zeugt das Insistieren

vieler Mitgliedstaaten auf genau diese Rechtsverbindlichkeit von einer Bereitschaft, einen "Pandemievertrag" nicht vorzeitig für ein schwächeres Instrument einzutauschen. Ebenso bietet ein neues Abkommen die Möglichkeit den bestehenden Rahmen der globalen Gesundheitsarchitektur mit Elementen zu ergänzen, die über die IGV hinausgehen. Der Vertrag wird nicht umhinkommen, auch Fragen der (fehlenden) Verteilungsgerechtigkeit von Impfstoffen und Medikamenten anzusprechen. Dabei gilt es, pragmatische (und doch möglichst verbindliche) Lösungen zu finden und sich nicht in ideologische Grabenkämpfe über Instrumente wie den TRIPS Waiver zu verstricken, deren Mehrwert umstritten ist und für einen Teil der Mitgliedstaaten weiterhin inakzeptabel bleiben. Ein solches Vertragswerk sollte auch Anreize für kooperatives Verhalten beinhalten, wie es Südafrika mit seinem transparenten Umgang mit der Omikron-Variante zeigte.

### Verlegte Ministerkonferenz – verpass-tes Momentum oder neue Chance für die WTO?

Eigentlich hätte vom 30. November bis zum 3. Dezember die lang erwartete 12. Ministerkonferenz (MC12) der WTO in Genf stattfinden sollen. Diese wurde nur vier Tage vorher kurzfristig abgesagt und soll – wenn es nach der WTO-Führung geht – in der ersten Märzwoche 2022 nachgeholt werden. Es ist bereits die zweite durch COVID-19 bedingte Verschiebung der Ministerkonferenz, die höchste Entscheidungsinstanz der Welthandelsorganisation darstellt. Rund 4.000 Vertreter aus aller Welt waren in Genf erwartet worden. Grund für die Absage waren die zunehmenden Corona-Fallzahlen und die neuartige Corona-Variante Omikron. Die von der Schweiz verhängten Reisebeschränkungen mit zwischenzeitlicher Einführung von Quarantänepflichten aus bestimmten Ländern werden ebenfalls eine Rolle bei der Entscheidung gespielt haben. Im Nachgang der Absage betonte WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala nochmal die Bedeutung der persönlichen Präsenz möglichst aller Minister. Hintergrund: Gerade durch das persönliche Zusammentreffen auf

<sup>5</sup> [Hier](#) sind weitere Infos zur Arbeitsgruppe.

<sup>6</sup> [Hier](#) und [hier](#) finden Sie weitere Hintergründe zu den Entwicklungen des UHPR. Eine Abbildung aller Interessenten finden Sie in unserer [Karte des Monats](#).

hoher politischer Ebene erhofft sich die WTO Durchbrüche, die in monate- oder jahrelangen Diskussionen auf Botschafter- oder Fachebene nicht erzielt werden konnten.

In den Wochen zuvor hatten WTO-Sekretariat und Delegierte der Mitgliedstaaten die Konferenz hochintensiv vorbereitet. Der Druck war enorm, die Verhandlungen in zentralen Themenbereichen wie z.B. für Regeln gegen illegale und schädliche Fischereisubventionen oder beim Kampf gegen COVID so weit vorzubereiten, dass konkrete Beschlüsse im Rahmen der MC12 gefasst werden könnten. Bei den Fischereiverhandlungen konnte man sich nach außerordentlich intensiven Gesprächen auf einen vorlagefähigen Text einigen. Doch auch dieser Entwurf ist noch weit von einer finalen Fassung entfernt – eine Einigung bei der Ministerkonferenz galt nicht als sicher.

Darüber hinaus war bis zuletzt schwer abschätzbar, welche Ergebnisse man beim Thema "Kampf gegen COVID-19" erwarten konnte. Obwohl diese nur als eine von mehreren zur Diskussion stehenden Maßnahmen war, konzentrierte sich zuletzt vieles auf den TRIPS Waiver. Die Gespräche waren zuletzt in einer Sackgasse: Südafrika, Indien und viele mit ihnen verbündete Länder pochen unverändert auf einer weitreichenden Aussetzung von Patentrechten für Impfstoffe. Unverändert lehnen die EU, das Vereinigte Königreich und die Schweiz diesen Schritt ab und verweisen auf die wesentlich wichtigere Bedeutung der Sicherung von Lieferketten zur Produktion von Vakzinen. Ein TRIPS-Waiver wurde von einigen seiner Befürworter (v.a. Indien) allerdings zur alles entscheidenden Frage für die Ministerkonferenz erhoben: Selbst die Drohung einer Blockade der gesamten Ministerkonferenz durch Indien stand laut Beobachtern im Raum. Eine Lösung scheint trotz einiger Kompromiss-signale der EU aktuell nicht in Reichweite. Angesichts der verfahrenen Lage bemüht sich die WTO seit Wochen um pragmatische Lösungen: So führte sie bereits Gespräche mit Pharmakonzernen verschiedener Länder, um die Produktion und die Verbreitung von Impfdosen – auch ohne Aussetzung des Urheberrechts – voranzutreiben.

Nach der Absage gab die WTO-Generaldirektorin sowohl bei den Fischereigesprächen als auch bei einem Paket zum Kampf gegen COVID-19 einen erfolgreichen Abschluss bis Ende Februar als Zielmarke aus. Beobachter gehen davon aus, dass ein deutlich größerer Druck aus den Hauptstädten nötig sein wird, um gerade beim letzteren Dossier eine Erfolgchance zu haben.

Mehr Dynamik als die multilateralen Diskussionen mit allen WTO-Mitgliedern zeigen die plurilateralen Initiativen, also Vorstöße, bei denen nur ein Teil der WTO-Mitglieder mitwirkt.<sup>7</sup> Hier verkündeten die beteiligten Parteien am 2. Dezember – trotz Absage der Ministerkonferenz – einen wichtigen Erfolg: so einigten sich 67 WTO-Mitglieder auf gemeinsame Regelungen für nationale Dienstleistungsmärkte (eng. „Domestic Services Regulation“); diese sollen geschätzt zur Einsparung von 150 Milliarden Euro Transaktionskosten jährlich beitragen.

Auf Arbeitsebene gehen die Diskussionen weiter. Es ist offen, ob mehr Zeit zu Ergebnissen führen wird oder ob die Verschiebung letztlich zum Verpassen eines wichtigen Momentums geführt hat.

Interessant: die Welthandelsorganisation setzt sich zunehmend mit Nachhaltigkeitsthemen auseinander. Die November letzten Jahres angestoßenen Gespräche über Plastikverschmutzung und umweltfreundlicher Plastikhandel, Handel und Nachhaltigkeit sowie eine Subventionsreform für fossile Brennstoffe sind ein Indikator für diesen Trend. Die Mitglieder dieser informellen Diskussionsrunden hatten für die MC12 bereits eine Ministererklärung geplant, um die Prozesse zu verstetigen. Generell deutet angesichts der geringen Fortschritte in multilateralen Gesprächen immer mehr darauf hin, dass plurilaterale Initiativen zum eigentlichen Motor für Handelsdiskussionen in der WTO werden – zum großen Unwillen Indiens und Südafrikas, die beide zu den rund 10% WTO-Mitgliedern gehören, die an keiner plurilateralen Initiative teilnehmen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Insgesamt sind derzeit sieben plurilaterale Initiativen in Diskussion oder abgeschlossen, eine ausführliche Übersicht über ist [hier](#) zu finden.

<sup>8</sup> Welche Länder an wie vielen plurilateralen Initiativen teilnehmen, lässt sich [hier](#) einsehen.



## Menschenrechtsrat

### 32. Sondersitzung zum Sudan

Der Transformationsprozess im Sudan galt im UN-Menschenrechtsrat noch bis vor kurzem als Erfolgsmodell. So begrüßten noch auf der 48. Sitzung ca. 40 Staaten die Fortschritte in dem nordostafrikanischen Land, obgleich NGOs bereits zuvor ein verstärktes Monitoring gefordert hatten. Nur wenige Wochen später verabschiedete der Rat auf einer in Folge des Militärputsches einberufenen Sondersitzung eine Konsensresolution, welche die "militärische Machtübernahme" und die Aussetzung der Übergangsinstitutionen "aufs Schärfste" verurteilt, sowie die sofortige Wiedereinsetzung der zivilen Regierung und die Freilassung aller rechtswidrig inhaftierten Personen, inklusive des Ministerpräsidenten Hamdok fordert. Die Resolution ebnete den Weg für ein einjähriges Expertenmandat, welches Adama Dieng, vormaliger UN-Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, übernahm.<sup>9</sup> Sein Mandat wurde v.a. von Ägypten in Frage gestellt. Russland, Venezuela und China kritisierten die Sondersitzung als "zu hastig" und distanzierten sich von der Resolution. Der am 21. November unterzeichnete 14-Punkte-Plan zur Machtteilung, wurde von der wichtigsten Zivilvertretung im Sudan umgehend abgelehnt und führte erneut tausende Menschen auf die Straßen. Die Berichterstattung des seit 2020 bestehenden Büros des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) in Khartum und seiner Regionalbüros erscheinen vor diesem Hintergrund wichtiger denn je.

### Rufe nach Sondersitzung zu Tigray

Mehr als ein Jahr nach Beginn des Tigray-Konfliktes veröffentlichte das OHCHR Anfang November die Ergebnisse einer gemeinsamen Untersuchung mit der äthiopischen Menschenrechtskommission: alle Konfliktparteien hätten gegen internationale Menschenrechtsnormen, das humanitäre Völkerrecht und Flüchtlingsrecht verstoßen; einige

Verbrechen seien möglicherweise als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzustufen. Auch die Versuche aller Seiten, humanitäre Hilfe zu blockieren, verurteilt der Bericht. Angesichts dieser Befunde schlägt er die Errichtung eines internationalen unabhängigen Untersuchungsmechanismus vor. Auch die amtierende UN-Sonderberaterin für die Verhütung von Völkermord, Alice Wairimu Nderitu, warnte vor einer realen Gefahr weiterer Gräueltaten und gar Völkermord.<sup>10</sup> Entsprechend mehren sich die Rufe nach einer Sondersitzung des Menschenrechtsrats zur Lage in Tigray.

### Neue Präsidentschaft im Menschenrechtsrat

Der argentinische Botschafter, Federico Villegas, wird ab dem 1. Januar 2022 die Präsidentschaft des UN-Menschenrechtsrates von Nazhat Shameem Khan übernehmen. Als Vizepräsidenten wurde die deutsche Botschafterin Dr. Katharina Stasch, der Libyer Tamim Baiou sowie der Usbeke Ulugbek Lapasov gewählt. Ein weiteres Mitglied des fünfköpfigen Büros aus der Gruppe osteuropäischer Staaten wird voraussichtlich im Januar nominiert. Villegas betonte wohl auch angesichts der neuen Zusammensetzung des Rates,<sup>11</sup> dass es eine besondere Herausforderung werde sicherzustellen, dass Menschenrechte nicht zur Geisel geopolitischer Spannungen würden.

## Humanitäres

### Rekordbedarf durch Konflikte, Klimawandel und Pandemie

Bereits im Vorfeld der offiziellen Vorstellung des globalen Humanitären Bedarfs für 2022 war eine klare Steigerung erwartet worden: Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) geht von einem Anstieg um ganze 17%, auf 274 Millionen Menschen im kommenden Jahr aus,<sup>12</sup> doppelt so viele wie noch vor vier Jahren. 45 Millionen Menschen in 43 Ländern seien zudem von Hungersnot be-

<sup>9</sup> Der Aufruf von NGOs findet sich [hier](#), das JST auf der 48. Sitzung [hier](#), die Konsensresolution [hier](#) und Informationen zur Ernennung von Dieng [hier](#).

<sup>10</sup> Ihre Statements zu Äthiopien finden sich [hier](#). Der Bericht der EHRC und OHCHR findet sich [hier](#).

<sup>11</sup> Die neue Zusammensetzung des Rates ist [hier](#) dargestellt.

<sup>12</sup> Der gesamte Bericht kann [hier](#) eingesehen werden.

droht. Derzeit schießen v.a. die Bedarfe in Afghanistan und Äthiopien in die Höhe, aber auch Syrien, Jemen oder Myanmar stehen weiterhin oben auf der Liste. Entsprechend werden statt bislang 35 künftig 41 Milliarden US-Dollar benötigt. Die Schere zwischen Bedarf und Unterstützung klappte in diesem Jahr weiter auseinander als je zuvor: nur 46% der nötigen Summe konnte 2021 abgedeckt werden. Die Ursachen: Neben neuen und anhaltenden Konflikten, politischer Instabilität und schlechter Regierungsführung oder dem Einfluss der COVID-19-Pandemie lag der diesjährige Fokus insbesondere auf den Auswirkungen der Klimakrise. Die Zukunft der humanitären Hilfe und mögliche politische Lösungen werden im Januar beim ersten Europäischen Humanitären Forum (EHF)<sup>13</sup> vom 24.-26. Januar 2022 in Brüssel erörtert.

### Erste weibliche Präsidentin des IKRK

Nach 14 männlichen Amtsinhabern an der Spitze des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) wird ab 1. Oktober 2022 Mirjana Spoljaric Egger als erste Frau den höchsten Posten von Peter Maurer übernehmen. Die Deutschschweizer Diplomatin ist seit 2018 stellvertretende Generalsekretärin und stellvertretende Direktorin des Regionalbüros für Europa und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten beim UN-Entwicklungsprogramm (UNDP).

### IOM: Massiver Anstieg von Binnenvertriebenen trotz Pandemie

Zu ihrem 70-jährigen Bestehen registriert die Internationale Organisation für Migration (IOM) einen starken Anstieg von Binnenvertriebenen im ersten Jahr der Pandemie: Im Vergleich zum Vorjahr wuchs die Zahl um 28,5% auf 40,5 Millionen Menschen während gleichzeitig Milliarden Menschen pandemiebedingt in ihrer Mobilität eingeschränkt waren, so der neue Jahresbericht.<sup>14</sup> Er zählt ca. 281 Millionen Migranten weltweit und damit 3,6% der Weltbevölkerung; 60% von ihnen waren Arbeitsmigranten. Europa ist derzeit mit 87 Millionen Menschen die wichtigste Zielregion, dicht gefolgt von Asien mit 86 Millionen. Die meisten Menschen kommen aus Ländern mit hohem

oder gehobenem mittlerem Einkommen, wie Indien, Mexiko, Russland oder China. Anders als zuvor angenommen, sanken internationale Geldtransfers von Migranten in ihre Heimatländer nur um ca. 2.4% (anstatt um 20%).

### Internet Governance Forum

Das Internet Governance Forum (IGF) 2021 fand vom 06.-10. Dezember in Kattowitz statt. Das IGF wurde 2006 im Rahmen des ITU-geführten *World Summit on the Information Society* ins Leben gerufen, um Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zusammenzubringen. Das Sekretariat des IGF ist dabei dem Genfer Büro der Vereinten Nationen untergeordnet. Nach der pandemiebedingten Absage der letztjährigen Ausgabe des Forums wurden rund 8.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowohl online als auch vor Ort erwartet.

Das Internet und deren Technologien haben sich insbesondere bei der Bekämpfung und auch bei der Bewältigung der pandemischen Lage als unumgängliches Werkzeug herauskristallisiert. Dabei konnten 800 Millionen neue Nutzerinnen und Nutzer ans Netz gehen. Doch Souveränitätsbestrebungen könnten diese Entwicklungen trüben, weshalb das diesjährige IGF unter dem Motto „Internet United“ stattfand, um ein Zeichen für ein offenes, freies und ungeteiltes Internet zu setzen. Weitere Themenschwerpunkte waren Querschnittsthemen wie Cybersicherheit und die Regulierung neuer Technologien wie Künstliche Intelligenz und Quantencomputing. Ein wichtiges Signal war ein gemeinsamer Workshop, bei dem die Vertreter des YouthIGF in direkten Austausch mit politischen und wirtschaftlichen Vertretern traten, um den Stimmen künftiger Generationen Gehör zu verschaffen. Zudem kündigte UN-Generalsekretär Antonio Guterres die Erarbeitung eines Digitalpakts für das Jahr 2023 an. Dieser soll eine gemeinsame Strategie für die Erreichung der entsprechenden Nachhaltigkeitsziele formulieren.

<sup>13</sup> Mehr Informationen zum EHF [hier](#).

<sup>14</sup> Der IOM Jahresbericht ist [hier](#) einsehbar.

## Ausblick auf 2022

2022 wird ein wichtiges Jahr für das internationale Genf. Die Diskussionen über Instrumente zur Stärkung der Pandemievorsorge werden zeigen, wie groß der politische Wille für einen Paradigmenwechsel ist. Die WTO-Ministerkonferenz wird zeigen, ob es noch Aussichten auf nennenswerte Fortschritte für multilaterale Lösungen gibt, oder ob die WTO zu einem Dach für eine Vielzahl von Koalitionen der Willigen wird. Im Menschenrechtsrat mit neuer Zusammensetzung (alle fünf UN-Sicherheitsmitglieder werden im Rat sein) könnte die Tendenz zur Polarisierung weiter zunehmen und wichtige Diskussionen in Geiselhaft nehmen. Ein wichtiges Datum wird auch die Wahl des zukünftigen Generaldirektors der Internationalen Fernmeldeunion im Herbst sein – die US-Kandidatin und der russische Anwärter haben sehr unterschiedlichen Visionen darüber, welche Rolle der ITU in Zukunft zukommen soll. 2022 wird sich auch zeigen, ob die internationale Gemeinschaft bereit ist, den wachsenden humanitären Bedarf abzudecken und der zunehmenden Erosion des humanitären Völkerrechts aber auch des Flüchtlings-schutzes Einhalt zu gebieten.

Deutschland und EU können in allen Fragen eine wichtige Rolle spielen: Beispielsweise als Unterstützer für die Vision eines ehrgeizigen, verbindlichen Pandemievertrags oder durch Nutzung des gemeinsamen EU-Gewichts für Reformen in der WTO. Deutschland kommt im Menschenrechtsrat

als Fürsprecher für Freiheit, Demokratie und gegen eine Umdeutung von Menschenrechten eine Schlüsselrolle zu. Nicht zuletzt bleiben die EU und Deutschland zentrale Financiers im humanitären Bereich. Impulse kann die EU auch durch die Einführung der Gesetze über Digitale Dienste und Digitale Märkte geben.

Gleichzeitig ist vor überzogenen Erwartungen zu warnen: Ein Pandemievertrag wird kein Allheilmittel; gerade für die aktuellen Herausforderungen durch die Coronapandemie braucht es kurzfristigere Maßnahmen. Auch bei einem (alles andere als sicheren) Erfolg bei der Ministerkonferenz wird der Weg zu einer WTO-Reform steinig bleiben. Ein Erfolg des "westlichen" Lagers bei der Wahl für den Posten des ITU-Generaldirektors wird wenig nutzen, wenn nicht gleichzeitig die Präsenz westlicher Akteure (dazu gehören auch Industrie und Forschung) in den Standardisierungsgremien massiv verstärkt wird. Im Menschenrechtsrat wird auch ein kohärentes Auftreten des freiheitlich-demokratischen Lagers die altbekannten Schwächen (u.a. überproportionaler Fokus auf Israel, Unterfinanzierung) und Erfolge für das autoritäre Lager nicht verhindern können. Auch ein Verstärken des deutschen und europäischen finanziellen Engagements im humanitären Bereich allein wird nicht ausreichen.

### 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/>)