

Oktober 2022

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

Genfer Großwetterlage

**Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen
Ende Juli bis Mitte Oktober 2022**

Olaf Wientzek, Sarah Ultes, Cedric Amon, Rosa Seidler

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

Selten war die Dichte politisch brisanter Abstimmungen im multilateralen Genf so hoch wie in den vergangenen Wochen. Der Xinjiang-Bericht des Büros der scheidenden Hochkommissarin für Menschenrechte schlug Wellen, doch auch Russland stand in vielen Foren – u.a. im Menschenrechtsrat – im Fokus. Deutlich wird, welch ungleiche Partner Russland und China mit Blick auf ihren Einfluss im internationalen Genf geworden sind. Wichtige personelle Weichenstellungen und inhaltliche Fingerzeige brachte die Bevollmächtigtenkonferenz der Internationalen Fernmeldeunion. Im Hintergrund ging das Tagesgeschäft weiter: Die WTO ist bemüht, das Momentum der erfolgreichen Ministerkonferenz zu nutzen, ist aber parallel mit altbekannten inhaltlichen Streitthemen beschäftigt. Bei der WHO nehmen die Gespräche zu einer künftigen Pandemievereinbarung Gestalt an. Wenig hoffnungsvoll äußerten sich verschiedene Akteure aus dem humanitären Bereich zur aktuellen Lage.

51. Menschenrechtsrat mit Novum

Bericht zu Xinjiang in letzter Minute

Acht Minuten vor Ende ihrer Amtszeit veröffentlichte die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet am 31. August schließlich doch noch ihren lang erwarteten Bericht zur

Menschenrechtslage in Xinjiang.¹ Dieser schlussfolgerte u.a., dass das Ausmaß der willkürlichen und diskriminierenden Inhaftierung von Angehörigen der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Gruppen Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen könnte. China hatte im Vorfeld massiv gegen die Veröffentlichung mobilisiert und u.a. ca. 40 Ständige Vertretungen in Genf für die Unterstützung eines entsprechenden Briefs an das Büro der Hochkommissarin (OHCHR) gewinnen können. Eine 127-seitige Gegendarstellung der Situation durch Peking ging gemeinsam mit dem Bericht auf der Seite des OHCHR online, am 1. September veröffentlichte Peking eine Verurteilung der „sogenannten Bewertung“ zu Xinjiang. Sie sei eine Farce, beruhe auf Desinformationen und Lügen westlicher Staaten sowie anti-chinesischer Kräfte und sei vom Mandat des Hochkommissariats nicht gedeckt. Das Büro habe die Tür der Kooperation geschlossen, die im Kontext des Besuchs der Hochkommissarin im Mai erörterten Verabredungen zur Zusammenarbeit lägen auf Eis. Demgegenüber unterstrichen 25 Vertreterinnen und Vertreter der Sonderverfahren, dass der Bericht auf Erkenntnissen mehrerer Mandatsträger und Arbeitsgruppen aufbaue und diese bestätige. Sie erneuerten ihre Forderung nach Abhaltung einer Sondersitzung des Menschenrechtsrates und der Einrichtung eines Mandats für ein Sonderverfahren oder ein Expertengremium.²

¹ Der Bericht sowie eine chinesische Gegendarstellung kann [hier](#) eingesehen werden.

² Die Stellungnahme findet sich [hier](#). Pakistan und der Irak zogen später ihre Unterschrift zurück.

Zwei ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Fokus des 51. Menschenrechtsrats

Der nicht einmal zwei Wochen später tagende 51. UN-Menschenrechtsrat sah sich damit zwei brisanten Herausforderungen gegenüber: den Xinjiang-Bericht zu adressieren und einen lang geplanten Sonderberichterstatter zur Lage in Russland einzurichten. Noch nie wurde in der Geschichte des Rates ein Mitglied des UN-Sicherheitsrates derart thematisiert. Gleich zu Beginn verlas China im Namen von 30 Staaten eine gemeinsame Stellungnahme,³ welche dem OHCHR-Bericht jegliche Legitimität absprach. Beobachtern zufolge mobilisierte China im Verlauf des Rates enorme Ressourcen, in den jeweiligen Hauptstädten sowie in Genf selbst. Eine Regierungsdelegation reiste eigens an und stellte unmissverständlich klar, dass im Falle einer missliebigen Positionierung geeignete Gegenmaßnahmen drohten. Am 26. September waren es bereits 69 Staaten, neben China 15 weitere Ratsmitglieder, welche jegliche Einmischung in die internen Angelegenheiten Chinas verurteilten.⁴ Damit war klar, dass eine etwaige Resolution es schwer haben würde, eine Mehrheit zu erzielen. Gleichzeitig wollten Länder des freiheitlich-demokratischen Lagers den Bericht angesichts der schweren Vorwürfe auch nicht ignorieren. Letztlich sah der unter Führung des Vereinigten Königreichs formulierte Text eine sehr zurückhaltende Reaktion vor, welche lediglich den Bericht zur Kenntnis nahm und eine Debatte zu Beginn der 52. Sitzung unter Item 2, und damit nicht unter dem Tagesordnungspunkt für schwere Fälle (Item 4), fordert. Damit sollte der Text auch für eine breitere Gruppe von Ländern annehmbar werden. Als dieser am 6. Oktober zur Abstimmung kam, brachten 19 Gegenstimmen bei 17 Ja-Stimmen und elf Enthaltungen die Initiative zu Fall.⁵ Bemerkenswert: der Großteil der Mitglieder der Organisation für islamische Zusammenarbeit (OIZ) stimmte gegen den Text, teils auch nachdem ihre diplomatischen Vertreter den angeblichen Einsatz ihrer Länder im bilateralen Dialog für die Lage der Uiguren

betonten. Doch auch andere Voten – die Enthaltung der Ukraine sowie mehrerer lateinamerikanischer Länder – waren auffällig. Für China war die Ablehnung eine Frage des Prinzips, weniger des Inhalts des Textes. Beobachter des Menschenrechtsrates werteten das Votum als herben Schlag für dessen Glaubwürdigkeit.

Die zweite Initiative zur Einrichtung eines Sonderberichterstatters zu Russland konnte im Gegensatz dazu mit 17 Ja-Stimmen zu sechs Gegenstimmen bei 24 Enthaltungen (u.a. alle afrikanische Ratsmitglieder außer Eritrea) angenommen werden.⁶ Anders als die Untersuchungskommission zur Ukraine, welche der Rat im März eingesetzt hatte und jüngst Kriegsverbrechen überwiegend russischer Streitkräfte feststellte,⁷ soll der Sonderberichterstatter die Lage in Russland selbst beobachten, einschlägige Informationen sammeln, prüfen und bewerten, Empfehlungen abgeben und auf der kommenden Septembersitzung einen umfassenden Bericht vorlegen. Damit beschloss der Rat erstmals ein solches Instrument gegen ein Ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats.

Verlängert wurde zudem u.a. das Mandat der Faktenfindungsmission zu Venezuela. Diese hatte in ihrem jüngsten Bericht potenzielle Verbrechen gegen die Menschlichkeit dokumentiert. Auch das Mandat der internationalen Kommission von Menschenrechtsexperten zu Äthiopien, welche Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Tigray festhielt sowie der Sonderberichterstatter zu Afghanistan wurden verlängert. Nachdem die UN-Generalversammlung das Menschenrecht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkannte, legten Fidschi, die Marshallinseln, Nauru, Samoa und Vanuatu eine Resolution vor, welche technische Unterstützung bei der Bewältigung der menschenrechtlichen Folgen des nuklearen Erbes auf den Marshallinseln und einen OHCHR-Bericht erbat. Die im Rat vertretenen Atomkräfte, v.a. die USA, distanzieren sich von Absätzen des Textes.

³ Die gemeinsame Stellungnahme Chinas findet sich [hier](#), eine Karte dazu [hier](#).

⁴ Die [Stellungnahme](#) und eine Karte dazu [hier](#).

⁵ Der Text A/HRC/51/L.6 ist [hier](#) einsehbar, die Stellungnahme Chinas [hier](#), eine Karte zum Votum [hier](#).

⁶ Die Resolution A/HRC/51/L.13 ist [hier](#) einsehbar und eine grafische Darstellung des Votums [hier](#).

⁷ Die jüngsten Erkenntnisse zu Kriegsverbrechen in der Ukraine finden sich [hier](#).

Neuer Hochkommissar für Menschenrechte

Das Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte gilt als eines der schwierigsten Posten im UN-System. Nur wenige Tage nachdem Michelle Bachelet Ende August aus dem Amt geschieden war, bestätigte die UN-Generalversammlung den österreichischen Juristen Volker Türk am 8. September als neuen UN-Hochkommissar. Er ist der achte Hochkommissar an der Spitze des OHCHR seit der Schaffung des Postens im Jahr 1993. Bis zum Beginn seiner Amtszeit am 17. Oktober führte Nada Al-Nashif als Stellvertreterin interimsmäßig die Geschäfte. Bisher ist Türk v.a. als UN-Karriere-diplomat und durch seine langjährige professionelle Beziehung zu Antonio Guterres bekannt. Über viele Jahre war er im UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) tätig, auch als Stellvertretender Flüchtlingskommissar, bevor er Guterres nach New York folgte und zuletzt den Posten des Untergeneralsekretärs für Politik innehatte. Er spielte eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des "Globalen Pakts für Flüchtlinge" sowie bei der UN-weiten Koordination zweier Initiativen von Guterres, "unserer gemeinsamen Agenda" und dem "Aufruf zum Handeln für Menschenrechte". NGOs bemängelten, nicht in seinen Auswahlprozess einbezogen worden zu sein.

Sein Start in Genf findet unter schwierigen Vorzeichen statt. Auf der einen Seite erhoffen sich viele Staaten aus dem freiheitlich-demokratischen Lager eine deutlichere Ansprache, auf der anderen Seite mahnte China ihn bereits, sich strikt an die Grundsätze der „Objektivität, Unparteilichkeit und Nichtpolitisierung“ zu halten, also keine Kritik an Mitgliedern zu üben.

14 neue Mitglieder

Am 11. Oktober wählte die UN-Generalversammlung zwölf neue (Algerien, Marokko, Südafrika, Bangladesch, Kirgistan, Malediven, Vietnam, Georgien, Rumänien, Chile, Costa Rica, Belgien) und zwei aktuelle Mitglieder (Deutschland und Sudan) aus den fünf Regionalgruppen für die Dauer von drei Jahren, (ab 1. Januar 2023) in den UN-Menschenrechtsrat (47 Mitglieder). Venezuela in der lateinamerikanischen Gruppe und die Republik

Korea in der Asia-Pazifik Gruppe wurden nicht wiedergewählt. Auch Afghanistan erhielt keinen Sitz. Sieben der 14 neuen Mitglieder wurden im Bericht des UN-Generalsekretärs zu Repressalien bei Kooperation mit der UN zu Menschenrechten erwähnt (Algerien, Bangladesch, Kirgistan, Malediven, Marokko, Sudan und Vietnam).⁸

Wichtige Wahlen einer wenig bekannten Organisation – Die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten der ITU

Im eher ungewohnten Rampenlicht stand die Internationale Fernmeldeunion (ITU) bei ihrer Konferenz der Regierungsbevollmächtigten („Plenipotentiary Conference, PP-22“) in Bukarest, Rumänien. Das wichtigste Entscheidungsgremium der Organisation, welches alle vier Jahre tagt, wählte fünf Spitzenpositionen und stimmte über die neue Zusammensetzung des ITU-Rates mit seinen 48 Sitzen ab.⁹ Daneben standen wichtige inhaltliche Dossiers auf der Tagesordnung: Darunter fiel beispielsweise die (Neu-)Ausrichtung beim Thema künstliche Intelligenz (KI), Cybersicherheit, der Einbezug von ITU-Mitgliedern aus der Industrie und die Positionierung im Bereich der sog. Internet Governance.

Zwar galt sie in den letzten Wochen immer mehr als Favoritin für den Posten der Generalsekretärin, doch noch bis kurz vor der Konferenz war offen,¹⁰ ob die US-amerikanische Kandidatin und Leiterin des ITU-Entwicklungssektors (ITU-D), Doreen Bogdan-Martin, sich gegen den russischen Kandidaten Rashid Ismaelov behaupten würde. Erstere setzte sich jedoch eindrucksvoll mit 139 zu 25 Stimmen durch. Das deutliche Ergebnis ist zugleich auch Zeugnis ihrer anerkannten Arbeit als Direktorin des Entwicklungssektors, der sowohl für die Überbrückung der digitalen Kluft als auch für die Erfassung und Veröffentlichung von Daten zum Stand der globalen Konnektivität zuständig ist. Mit Bogdan-Martin steht erstmals eine Frau an der Spitze der über 150-jährigen Organisation. Beide Kandidaturen standen sinnbildlich für eine künftige Orientierung der Arbeit der ITU, zwischen dem offenen und einem staatlich kontrollierten Internetmodell. Trotz der Wahl von Bogdan-Martin liegt es an den ITU-Mitgliedern, wie sie sich künftig

⁸ Eine grafische Übersicht findet sich [hier](#), der Bericht des UN-Generalsekretärs, A/HRC/51/47 [hier](#).

⁹ Siehe [Karte des Monats September 2022](#)

¹⁰ Siehe [Genfer Großwetterlage Juli 2022](#)

zur Zukunft von Internet-Governance, Standards für neue Technologien und Funkfrequenz- und Satelliten-Verteilung positionieren.

Mit der Wahl des Litauers Tomas Lamanuskas zum stellvertretenden Generalsekretär verbuchte auch die EU einen Erfolg. Ein Wermutstropfen war aus deutscher Sicht das Ergebnis des Kandidaten für den Standardisierungssektor (ITU-T). Thomas Zielke, der keine offizielle Unterstützung der EU erhalten hatte, verlor die Wahl gegen Seizo Onoe aus Japan. Die weiteren Direktorenposten gingen an den wiedergewählten Mario Maniewicz aus Uruguay (Funkkommunikationssektor, ITU-R) sowie Cosmas Zavazava aus Simbabwe (Entwicklungssektor, ITU-D). Bei der Wahl der Spitzenposten spielt geographische Repräsentanz eine zentrale Rolle – entsprechend hatten sich die Chancen von Zielke nach der Wahl von Bogdan-Martin und Lamanuskas klar verringert.

Die Wahl des ITU-Rats bot einige Überraschungen: In der Gruppe „Osteuropa“ standen sieben Staaten für fünf Sitze zur Auswahl, darunter auch Belarus und Russland. Letztere wurden beide mit Abstand nicht in den Rat der ITU gewählt – angesichts der Bedeutung, die Russland der Organisation zumisst, eine herbe Niederlage für Moskau. Bemerkenswert: auch China schnitt bei der Wahl nur mäßig ab und erzielte von den gewählten Mitgliedern seiner Regionalgruppe das schwächste Resultat.

Während der dreiwöchigen Tagung stimmten die Mitglieder u.a. der Verlängerung des Programms zur Senkung von Mitgliedsbeiträgen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu. Ferner wurde eine Resolution zur Fortführung ihrer Arbeit im Bereich künstlicher Intelligenz (KI) in Bezug auf Telekommunikationstechnologien angenommen. Durch Plattformen, wie z.B. der „AI for Good“-Konferenz soll ein gemeinsames Verständnis für die Technologie entwickelt werden und zu einer besseren Abstimmung mit ITU Mitgliedern (insb. Wissenschaft und Industrie) sowie mit anderen UN-Organisationen beitragen. Die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten positionierte sich ebenfalls zur Rolle der ITU in Bezug auf Internet Governance, einschließlich Domainnamen und -adressen. Sie beauftragte die Agentur, nach Wegen für

die Vertiefung der Zusammenarbeit mit relevanten Organisationen im Bereich der Internetprotokolle zu suchen. Darüber hinaus soll auch die Arbeitsgruppe zu internationalen mit dem Internet zusammenhängenden Belangen des öffentlichen Interesses (ITU CWG-Internet) mit der Austragung öffentlicher Konsultationen beauftragt werden. Bisher ist die Teilnahme am CWG-Internet den staatlichen Mitgliedern der ITU vorbehalten.

Humanitäre Lage

Weltweite Ernährungs- und Lebenshaltungs-krise spitzt sich weiter zu

Humanitäre Organisationen weisen seit Monaten auf die weltweite Ernährungskrise als Folge sich gegenseitig bedingender Krisen, Konflikte, Dürren, anderer extremer Wetterereignisse in Folge des Klimawandels, den Auswirkungen von COVID-19 und den sekundären Auswirkungen des Ukrainekrieges, v.a. am Horn von Afrika hin. In den kommenden Wochen könnten bis zu 205 Mio. Menschen in 45 Ländern vor einer akuten Nahrungsunsicherheit (IPC 3¹¹) stehen und dringend humanitäre Hilfe benötigen, 45 Mio. von ihnen sogar extrem unterernährt sein (IPC 4) und ca. 970.000 Menschen in Afghanistan, Äthiopien, Nigeria, Somalia, Südsudan und dem Jemen, seit Mitte Oktober auch 19.000 Menschen in Haiti von einer Hungersnot der höchsten Stufe (IPC 5) betroffen sein.¹² Trotz dieser alarmierenden Zahlen sind für die meisten dieser Krisen bisher nur weniger als die Hälfte der Mittel eingegangen.¹³ Die "Schwarzmeer-Getreide-Initiative" vom 22. Juli, durch welche bereits 7,7 Mio. Tonnen Getreide und andere Nahrungsmittel in ca. 300 Fahrten ukrainische Häfen verlassen konnten, sehen Beobachter als Hoffnungsschimmer. Der russische Präsident Wladimir Putin droht jedoch bereits, die Initiative am 19. November auslaufen zu lassen.

Zur Ernährungs- und Finanzkrise legte die im März eingerichtete "Global Crisis Response Group" (GCRG), bei welcher auch Genfer Organisationen, wie UNCTAD, WTO, ILO, UNHCR oder OCHA beteiligt sind, Empfehlungen vor und veröffentlichte ihren mittlerweile dritten Bericht. Dieser fordert u.a.

¹¹ Die IPC (Integrierte Klassifizierung der Ernährungs-sicherheitsphasen) -Skala, ist ein Instrument zur Analyse der Ernährungssicherheit.

¹² Mehr Informationen finden sich [hier](#) sowie [hier](#).

¹³ Details zu aktuellen Finanzierungslücken [hier](#).

die Besteuerung von Übergewinnen von Öl- und Gasunternehmen, ruft zum Energiesparen und einer beschleunigten Energiewende sowie zur Aufstockung privater und multilateraler Finanzmittel auf. Auch die Genfer Weltorganisation für Meteorologie (WMO) mahnte zu sofortigem Handeln, da der Klimawandel die Energiesicherheit zunehmend gefährde.¹⁴

Düsteres Fazit des scheidenden IKRK-Chefs

Zwei Jahre vor Ende seiner dritten Amtszeit übergab Peter Maurer am 1. Oktober nach zehn Jahren an der Spitze des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) den Staffelposten an seine Nachfolgerin Mirjana Spoljaric Egger. Nach 160-jährigem Bestehen ist die zuletzt als stellvertretende Generalsekretärin und stellvertretende Direktorin des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) tätige Spoljaric Egger die erste Frau an der Spitze des IKRK. Ihr Vorgänger Maurer hatte stets auf die Notwendigkeit ernsthafter Anstrengungen zur Lösung der immer länger andauernden und komplexer werdenden Konflikte hingewiesen, Gleichgültigkeit, Unwillen und Unvermögen angeprangert. Insgesamt zog Maurer ein düsteres Fazit: In seiner Amtszeit sei kein einziger Konflikt beigelegt worden. Und obgleich das Budget des IKRK mittlerweile auf über 2 Mrd. US-Dollar gestiegen sei, könne es bei weitem nicht die massiven Kosten derzeitiger Krisen decken. "Pflasterlösungen" würden nicht mehr ausreichen, um Systemkrisen zu lösen; das traditionelle humanitäre System an sich sei am Ende, so Maurer und mahnt eine veränderte Denkweise an.¹⁵

WTO – Neues Narrativ, alte Probleme

Die erfolgreich verlaufene 12. Ministerkonferenz im Juni verschaffte der krisengewohnten Welthandelsorganisation ein neues Momentum. Generaldirektorin Dr. Ngozi Okonjo-Iweala versucht dieses zu nutzen, um verfahrenere Diskussionen voran zu bringen und gleichzeitig der WTO ein neues Narrativ zu verpassen: Auch beim WTO Public Forum (27.-30. September), der grössten jährlichen Fachkonferenz der WTO, machte Dr. Ngozi deutlich, dass es statt einer De-Globalisierung eine Re-

Globalisierung brauche, und die Zukunft des Handels grün, digital und inklusiv sein müsse: So sollen die Themen wie elektronischer Handel und Nachhaltigkeit größere Aufmerksamkeit erfahren. Zudem solle die WTO jenseits handelsrechtlicher Themen auch dazu beitragen, andere globale Herausforderungen zu adressieren. Gerade das Thema Nachhaltigkeit prägte die Diskussionen stark, noch ist aber nicht immer klar, welche Rolle die WTO hier genau spielen soll. Beobachter und Diplomaten nennen u.a. die Initiativen zu Subventionen für fossile Brennstoffe und Plastikverschmutzung als Beispiele. Zudem könne die WTO zur Transparenz über Klimaschutzmaßnahmen mit Konsequenzen für den internationalen Handel beitragen, bevor diese zu Gegenmassnahmen und Protektionismusspiralen führen. Bei aller Aufbruchsstimmung sind sich Diplomaten und WTO-Mitarbeiter bewusst, dass altbekannte Probleme noch nicht abgeräumt sind. Viele der bei der Ministerkonferenz erzielten Deals haben ein in naher Zukunft liegendes Ablaufdatum. So wird weiter über gemeinsame Regeln zum Kampf gegen Überfischung gestritten. Ohne Einigung liefe der erzielte Kompromiss zu Beschränkung von Fischereisubventionen bis 2026 aus. Bei der nur mit Mühe erzielten Verlängerung des Moratoriums für Zölle auf elektronische Übertragungen besteht Indien weiter auf "politischen Spielraum" - ein dauerhafter Verzicht für solche Zölle ist nicht zu erwarten. Der zum TRIPS-Waiver erkämpfte Minimalkonsens wird in von Indien und Südafrika forcierten Diskussionen über seine Ausweitung auf Diagnostika und Therapeutika auf die Probe gestellt (Deadline: Mitte Dezember). Bemerkenswert: Seit der Einigung im Juni hat bislang noch kein Land einen Waiver für die Patentrechte auf Vakzine beantragt. Hinzu kommen Themen, zu denen auf der Ministerkonferenz keine Lösung gefunden werden konnte, wie Landwirtschaft, wo Indien nach wie vor Spielraum für öffentliche Vorratshaltung verlangt. Weitere Themen: Subventionen, Anti-Dumping und WTO-Reform. Beobachter halten das ausgegebene Ziel, bis 2024 wieder eine voll funktionierende Streitschlichtung zu etablieren für sehr ehrgeizig. Damit nach dem Durchbruch vom Juni die WTO-Mitglieder nicht wieder in alte Muster und rigide Positionen zurückkehren,

¹⁴ Der WMO-Bericht zur Energiesicherheit ist [hier](#).

¹⁵ Mehr Informationen finden sich [hier](#) und [hier](#).

versucht die WTO-Leitung mit thematischen "Retreats" neue Reizpunkte in den Verhandlungen zu setzen. Viel Zeit bleibt nicht, die kommende Ministerkonferenz soll bereits Ende 2023 oder Anfang 2024 stattfinden. Die Entscheidung über den Gastgeber (Vereinigte Arabische Emirate oder Kame-run) soll in den kommenden Wochen fallen.

Globale Gesundheit – Pandemieabkommen nimmt Gestalt an

Bei ihrer Sondersitzung im Dezember 2021 beschloss die Weltgesundheitsversammlung (WHA) ein komplementäres Instrument zu den im Jahr 2005 verabschiedeten Internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR) zu schaffen, das sich der Pandemie-Prävention, -vorsorge und -reaktion widmet. Dafür kreierte die WHA ein zwischenstaatliches Verhandlungsgremium (INB) das für die Verhandlungen und die Ausarbeitung des Textes verantwortlich ist. Der Prozess bietet Beteiligungsmöglichkeiten und lädt neben den 194 Mitgliedsstaaten und Vertretern der UN-Organisationen auch die Zivilgesellschaft ein. Darüber hinaus führte das WHO-Sekretariat im April und September "globale öffentliche Anhörungen" durch.

Umstritten war im Vorfeld die Rechtsgrundlage und damit auch die Verbindlichkeit einer solchen Vereinbarung: Während die EU und mehrere afrikanische Länder den verbindlicheren Artikel 19 der WHO-Verfassung als Rechtsgrundlage für ein solches Instrument bevorzugten, sprachen sich u.a. die USA für Artikel 21, und damit eine weniger verbindliche Bestimmung, aus¹⁶. Letztlich einigte sich das INB darauf, dass der Vertrag im Einklang mit Artikel 19 der WHO-Verfassung konzipiert wird, der es dem höchsten Leitungsgremium der WHO, der WHA, ermöglicht, "rechtsverbindliche Konventionen oder Abkommen" zu verabschieden, wenn zwei Drittel der Mitglieder zustimmen, um "jede Angelegenheit innerhalb der Zuständigkeit der Organisation" zu behandeln. Das INB schloss jedoch nicht aus, einige "nicht bindende" Klauseln in den Vertrag aufzunehmen sowie Klauseln gemäß Artikel 21 der Verfassung.¹⁷ Ein Zwischenbericht soll zur 76. WHA 2023 vorgestellt werden. Bis Mai 2024 soll das INB der WHA den

Entwurf eines Pandemievertrags oder einer ähnlichen Vereinbarung vorlegen. Nach seiner Verabschiedung wird er für jeden Mitgliedstaat "im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Verfahren" in Kraft treten. Artikel 19 der WHO-Verfassung wurde bisher nur einmal verwendet - bei der Verabschiedung des Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC).

Was die Substanz des Instrumentes betrifft, gehen die Meinungen noch auseinander.¹⁸ Die Diskussionen über die inhaltlichen Elemente stützten sich auf einen Arbeitsentwurf, der Anfang Juli veröffentlicht wurde. Einige Staaten unterstreichen die Notwendigkeit, spezifische Begriffe näher zu definieren. Eine weitere inhaltliche Diskussion dreht sich um den Begriff „One Health“, der sich auf das Zusammenspiel der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bezieht. Einige Länder, z.B. Namibia, argumentieren, dass der Begriff noch zu wenig definiert sei, und „One Health“ den Kompetenzbereich der WHO überschreite. Zudem liegt einigen Ländern der Fokus zu sehr auf Pandemie-reaktion oder Kontrollmechanismen anstatt auf Prävention. Debatten gibt es über den Grad des Informationsaustausches unter den Mitgliedern. Basierend auf den öffentlichen Anhörungen und informellen Diskussionen zwischen Staaten und Experten u.a. zum gerechten Zugang zu Produkten und Produktionskapazitäten („equity“), Fragen des geistigen Eigentums, und der One-Health-Ansatz sollen im November die inhaltlichen Prioritäten schließlich zu einem Entwurf zusammengefasst werden, der vom 5. - 7. Dezember diskutiert werden soll. Auf politischer Ebene hat der entstehende Pandemie-Vertrag in den letzten Monaten an Unterstützung gewonnen. Auch beim Weltgesundheitsgipfel in Berlin wurde die Rolle von Abgeordneten im Bereich der globalen Gesundheit erörtert. Die WHO und UNITE, ein Netzwerk von Parlamentariern für globale Gesundheit, unterzeichneten eine Absichtserklärung, die auf den Vertrag Bezug nimmt. Ziel ist es, Parlamentarier enger in die Arbeit der WHO einzubinden, gemeinsam den universellen Zugang zu Gesundheit und die nachhaltige Finanzierung der globalen Gesundheitssicherheitsarchitektur voranzutreiben

¹⁶ Mehr dazu in der [Genfer Großwetterlage Juli 2022](#).

¹⁷ Zeitplan und Zielvorgaben des INB [hier](#) und mehr Hintergrundinformationen [hier](#).

¹⁸ Mehr Details [hier](#) und [hier](#).

sowie auf die Umsetzung und Einhaltung des internationalen Pandemie-Vertrags hinzuwirken.

Am 23. Juli erklärte Dr. Tedros nach einer Sitzung mit dem Expertenausschuss für internationale Gesundheitsnotfälle die Affenpocken zum siebten öffentlichen Gesundheitsnotfall von internationaler Tragweite (PHEIC). Die WHO stufte das globale Risiko als mäßig ein, in der europäischen und der amerikanischen Region hingegen als hoch. Am 13. Oktober erklärte er zudem, dass auch die laufende COVID-19-Pandemie weiterhin eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite darstellt.¹⁹

Flucht und Migration

Auch in den Genfer Organisationen zu Flucht und Migration standen und stehen derzeit Personalfragen an. In der Internationalen Organisation für Migration (IOM) schickte die USA frühzeitig Amy Pope, derzeit stellvertretende Generaldirektorin für Management und Reform für den höchsten, aktuell noch von António Vitorino begleiteten Posten der Organisation ins Rennen. Und dies, obgleich noch offen ist, ob Vitorino für eine zweite Amtszeit im Juni 2023 kandidieren wird. Pope wäre die erste Frau an der Spitze der Organisation seit ihrer Gründung im Jahr 1951. Angesichts der acht US-Amerikaner unter den bisher zehn Generaldirektoren, erscheint die Nominierung auch mit dem Anspruch einherzugehen, diesen "traditionell" amerikanischen Spitzenposten wieder geltend machen zu können.

Im UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) wurde am 26. September die Amtszeit von UN-Hochkommissar Filippo Grandi ein zweites Mal um 2,5 Jahre verlängert. Der vom UNHCR jährlich vergebene Nansen Refugee Award wurde dieses Jahr Dr. Angela Merkel für ihren „Weitblick, Mut und ihre Tapferkeit“ bei der Aufnahme von mehr als 1,2 Millionen Flüchtlingen und Asylsuchenden 2015/2016 verliehen. Bei der Verleihung bemerkte Grandi, dass sie auch über die Grenzen Deutschlands hinaus ein moralischer Kompass gewesen sei. Angela Merkel dankte den vielen Freiwilligen, Lokalpolitikern und Beamten und würdigte die

enormen Anstrengungen anderer Aufnahmeländer. Das Preisgeld von 150.000 US-Dollar widmete sie den vier regionalen Gewinnern des Abends: der Gynäkologin Dr. Nagham Hasan (Irak), Vicenta González (Costa Rica), Meikwe Myanmar und der Mbera Fire Brigade (Mauretanien).

WIPO Innovation Index – Innovation stagniert, Asien holt weiter auf

Der am 29. September veröffentlichte jährliche *Global Innovation Index*²⁰ der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) bot einige Ausblicke auf die globale Innovationslandschaft. Wie im Jahr zuvor nahm die Schweiz die Spitzenposition als innovativstes Land ein. In diesem Jahr verdrängten die USA Schweden von Platz zwei. Bei nahezu gleichbleibenden Innovationswerten landete Deutschland auf Platz acht der innovativsten Länder. China schob sich noch vor Frankreich auf Platz elf. Der Index bildet einen anhaltenden Trend ab, wonach Länder aus dem asiatischen Raum immer mehr zu den innovativsten Ländern aufschließen. Insbesondere bei einigen arabischen Staaten, wie z.B. den Vereinten Arabischen Emiraten, zahlt sich langsam die Diversifizierung der Wirtschaften aus. Trotz niedriger Produktivitätszahlen - bedingt durch die COVID-19 Pandemie und den russischen Angriffskrieg - stiegen die Investitionen in Forschung und Wissenschaft während der Pandemie um ca. 10%. Auch Venture Capital Investitionen stiegen um fast 50%, insbesondere in Lateinamerika und in Afrika. Besonders im Kontext wirtschaftlicher und geopolitischer Spannungen bleibt abzuwarten, ob die angestoßenen Forschungsprojekte und Startups überleben werden, bzw. sich in der Wirtschaftsleistung niederschlagen: die Implementierung von Innovation stagniert laut dem Bericht auf einem hohen Niveau.

Gipfel für Wissenschaft & Diplomatie

Vom 12.-14. Oktober fand der zweite GESDA-Gipfel statt. Der Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GESDA) ist eine 2019 gegründete Stiftung, die sich mit technologischen und wissenschaftlichen Durchbrüchen der kommenden Jahre be-

¹⁹ Mehr dazu [hier](#).

²⁰ Der Index 2022 findet sich [hier](#), der von 2021 [hier](#).

schäftigt und deren Folgen für die globale Gesellschaft versucht zu deuten. Die Organisatoren betonten die Notwendigkeit, wissenschaftliche Trends frühzeitig zu erkennen. Ein Schritt in diese Richtung sei die Schaffung eines Open Quantum Instituts in 3-5 Jahren, um besser auf diese neuartige Technologie vorbereitet zu sein als bei der Erfindung des Internets. Mit über 1.000 Beteiligten aus 44 Ländern zeichnete sich zwar ein wachsendes Interesse an der Thematik ab, dennoch kam immer wieder die Frage auf, welche Rolle dem internationalen Standort Genf als Zentrum vieler wichtiger internationaler Organisationen und Wissenschaftseinrichtungen (Campus Biotech, CERN, etc.), zukommen sollte. Die Schweizer Regierung kündigte an, ihre finanzielle Unterstützung für GESDA verdreifachen zu wollen.

Kommentar

Oft wird über das Bündnis Russlands und Chinas in den multilateralen Organisationen diskutiert. Die vergangenen Wochen machten die Asymmetrie des Einflusses beider Partner in den Genfer Organisationen deutlich. Während im Menschenrechtsrat die Einrichtung eines UN-Sonderberichterstatters für Russland beschlossen wurde, scheut eine Mehrheit der Staaten, die Situation in Xinjiang auch nur zu diskutieren. Die hohe Zahl der Enthaltungen verdeutlicht zwar den Unwillen vieler Länder, zur Situation in Russland Stellung zu nehmen und das Land komplett zu isolieren. Doch auch das neueste Votum in der UN-Generalversammlung über die Annexionen in der Ukraine zeigt,

dass für einen Großteil der Mitgliedsstaaten die weit gezogenen roten Linien überschritten wurden. Auch das magere Ergebnis beim Kampf um die ITU-Spitze sowie die klar verpasste Wiederwahl in den ITU-Rat verdeutlichen den massiven Reputationsverlust Russlands. Chinas Erfolg im Menschenrechtsrat ist nur auf den ersten Blick ein Triumph. Dass überhaupt ein Text mit Bezug auf China vorgebracht wurde, ist ein Novum. Die knappe Niederlage ist für das freiheitlich-demokratischen Lager bitter, aber nicht entmutigend. Dass ein Teil der Weltgemeinschaft mit Argwohn auf Chinas Einfluss blickt, zeigte sich auch im Wahlergebnis für den ITU-Rat. Der sehr knappe Ausgang des Xinjiang-Votums im Menschenrechtsrat unterstreicht, wie wichtig die Identifikation gleichgesinnter Partner weltweit ist. Dazu gehört auch die Ermutigung, für Schlüsselpositionen in internationalen Foren zu kandidieren. In diesem Kontext ist der Erfolg von Costa Rica gegen Venezuela im Kampf um einen Sitz im Menschenrechtsrat ein gutes Zeichen. Eine signifikante Verschiebung zugunsten des freiheitlich-demokratischen Lagers im Menschenrechtsrat ist jedoch nicht zu erwarten: in der Regionalgruppe Asien-Pazifik dürften die Überschneidungen im Stimmverhalten mit Deutschland geringer werden. Mithin sollte sich der Blick auf die kommenden Wahlen richten – wenn Russland erneut für einen Sitz in dem Gremium antreten könnte. Mit dem imposanten Sieg von Doreen Bogdan-Martin als neue ITU-Generalsekretärin unterstrichen die USA ihren Gestaltungsanspruch in Genf. Die frühzeitige Kandidatur von Amy Pope für die Leitung der IOM ist ein ähnlich zu verstehendes Signal.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Dr. Olaf Wientzek

Leiter Multilateraler Dialog Genf

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

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/>)