

Oktober 2021

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

**Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen
Mitte Juli 2021 bis Mitte Oktober 2021**

Olaf Wientzek, Sarah Ultes, Rosa Seidler, Cedric Amon, Sven Nicolay

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

Zwei Themen beschäftigten gleich mehrere Genfer Foren in besonderem Maße: Die Folgen der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan und der Klimawandel.

Hindernisreich gestalten sich die Vorbereitungen auf zwei wichtige Treffen am Jahresende: So bleibt ungewiss, ob bei der lang ersehnten WTO-Ministerkonferenz Ende November Durchbrüche zu erwarten sind. Ähnlich ergebnisoffen ist wohl die in etwa zeitgleich stattfindende Sondersitzung der Weltgesundheitsversammlung über einen möglichen Pandemievertrag. Eine kritische Bestandsaufnahme erfolgte zur COVAX-Initiative. Im Menschenrechtsrat setzt sich das gewohnte Tauziehen zwischen autokratischen und demokratischen Ländern fort – mit Erfolgen für beide Seiten.

Afghanistan im Fokus

Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrates als vertane Chance

Auf Gesuch Afghanistans und Pakistans (im Namen der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, OIZ) kam der UN-Menschenrechtsrat Ende August zu einer Sondersitzung zusammen. Seit Anfang August war die Einrichtung einer Untersuchungsmission zu Afghanistan erklärtes Ziel¹. China und Russland, welche das Treffen als nicht

notwendig erachteten, nutzten die Sitzung hingegen für Anti-US-Rhetorik: China sprach sich etwa dafür aus, die Sitzung eher zur Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen von Militärangehörigen der USA, des Vereinigten Königreichs sowie Australiens zu nutzen². Obgleich sich Afghanistan selbst, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen Michelle Bachelet, zahlreiche UN-Vertreter, NGOs und Staaten sowie die EU für die Errichtung eines robusten Untersuchungsmechanismus aussprachen, konnte letztlich nur ein stark verwässerter Text aus der Feder Pakistans verabschiedet werden³. Auch angesichts fehlender Verweise auf die Taliban stellten die EU-Länder zwar grundsätzlich Sinn und Zweck des Dokuments in Frage, schlossen sich aber letztlich dennoch dem Konsens an. Eine mögliche Kampfabstimmung schätzte man EU-intern als ein falsches Signal ein.

Schaffung eines Sonderberichterstatters

Anders gestaltete sich die Lage auf der 48. Sitzung des Rates, bei welcher eine EU-Resolution die Taliban nicht nur explizit beim Namen nannte⁴, sondern auch einen Sonderberichterstatter einrichtete. Da das Mandat jedoch explizit auf die Zukunft gerichtet ist, rief Pakistan zur (namentlichen) Abstimmung auf und stimmte gemeinsam mit China, Russland, Eritrea und Venezuela dagegen. Sonder-

¹ 87 weitere Staaten [unterstützten](#) die Sondersitzung.

² Das Statement findet sich [hier](#).

³ Der Resolutionstext S-31/1 findet sich [hier](#).

⁴ Eine grafische Darstellung des Abstimmungsergebnisses findet sich [hier](#), die Resolution [hier](#).

berichterstatte gelten im Rat – nicht zuletzt aufgrund ihrer begrenzten personellen Ausstattung und Befugnisse – als vergleichsweise "weiches" Instrument. Da seit der Machtübernahme bisherige Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechtslage, wie die nationale Menschenrechtsinstitution Afghanistans (AIHRC), in der Hand der Taliban sind, unabhängige Medien und NGOs größtenteils zum Schweigen gebracht wurden, wird dies aber als ein erster Schritt angesehen.

Hochrangige Geberkonferenz des UN-Generalsekretärs übertrifft Erwartungen

Die humanitäre Situation in Afghanistan wurde am 13. September durch ein hochrangiges Treffen mit dem UN-Generalsekretär adressiert. Der Bedarf von umgerechnet 606 Mio. US-Dollar bis Ende dieses Jahres wurde mit über 1,2 Mrd. US-Dollar weit übertroffen – ein Quantensprung laut Guterres. Bereits vor der Machtübernahme der Taliban zählte die humanitäre Situation in Afghanistan zu einer der schlimmsten weltweit. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung, ca. 18,4 Mio. Menschen, waren auf humanitäre Hilfe angewiesen und ca. 1/3 der Menschen sahen sich akuter Nahrungsmittelunsicherheit gegenüber. Bis Mitte September stieg die Zahl von Haushalten, welche nicht ausreichend Nahrungsmittel zur Verfügung haben, sogar auf 95%. Zudem sind mehr als 3,5 Mio. Menschen innerhalb des Landes auf der Flucht, so das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR). Auch mit Blick auf die Wintermonate steht das Land kurz vor einem humanitären und sozio-ökonomischen Zusammenbruch. Deutschland und Frankreich beteiligten sich mit Zusagen in Höhe von je 100 Mio. Euro, Frankreich und die USA mit 64 Mio. Euro, geknüpft an Bedingungen und die UN mit 20 Mio. US-Dollar. Bisher sind 37,5% der Gelder eingegangen⁵.

Klimagipfel wirft Schatten voraus

Bewegung beim Menschenrechtsrat

Noch vor Beginn der 26. UN-Klimakonferenz COP26 in Glasgow am 31. Oktober konnte der

Menschenrechtsrat zwei wichtige Resolutionen mit großer Mehrheit auf den Weg bringen: er erkannte das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als universales Menschenrecht an. Zehn russische Änderungsanträge wurden abgelehnt. Lediglich China, Russland, Indien und Japan enthielten sich. Die Resolution empfahl ebenso der UN-Generalversammlung, dieses Recht offiziell anzuerkennen. Eine zweite Resolution errichtete zudem einen Sonderberichterstatte für Menschenrechte und Klimawandel. China, Eritrea, Indien und Japan enthielten sich; Russland votierte dagegen⁶. Die Besetzung der neuen Position erfolgt im März 2022.

Genfer Organisationen, wie die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), das Büro der Vereinten Nationen für Katastrophenvorsorge (UNDRR), allen voran aber der Weltklimarat (IPCC) hatten in den vergangenen Monaten mehrfach auf die dramatischen Entwicklungen und das drohende Versagen der Pariser Klimaziele verwiesen⁷. Entsprechend gab es auch bilaterale Bewegung: der US-Klimabeauftragte John Kerry besuchte Genf Ende September, u.a. um eine Koalition für grüne Technologie anzukündigen. Er bekräftigte sein Ziel trotz bestehender Spannungen eng mit China in diesen Fragen zu kooperieren.

Neuer WHO-Bericht über Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Gesundheit

Die WHO hatte am 11. Oktober einen Bericht⁸ veröffentlicht, der die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Gesundheit untersucht. Dieser schlägt eine Reihe von Maßnahmen zur Adressierung der aktuellen Klima- und Gesundheitskrise vor. Die WHO äußerte scharfe Kritik an der weltweiten Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und fordert auf in eine "gesündere, gerechtere und grünere" Zukunft zu investieren. Es wird erwartet, dass sich die Regierungen auf der COP26 mit diesen Zusammenhängen befassen werden, nicht zuletzt aufgrund der erhöhten Aufmerksamkeit, die COVID-19 der Notwendigkeit der Entwicklung widerstandsfähiger Gesundheitssysteme in einem sich verändernden Klima gewidmet hat.

⁵ Ein Überblick über die Finanzierung findet sich [hier](#).

⁶ Die Resolution zum Recht auf eine saubere Umwelt findet sich [hier](#), zum neuen Sonderberichterstatte [hier](#).

⁷ Der Bericht der WMO findet sich [hier](#), des IPCC [hier](#); ein Statement des Generalsekretärs [hier](#).

⁸ Der Bericht findet sich [hier](#).

15. UNCTAD-Konferenz

Auch bei der virtuell vom 3.-7. Oktober unter Schirmherrschaft von Barbados ausgerichteten 15. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) war das Klimathema dominant. Ganz im Sinne des Gastgebers standen die am wenigsten entwickelten Staaten und die kleinen Entwicklungsländer in Insellage im Fokus der Gespräche. Dabei wurden Lösungsansätze für den globalen Handel diskutiert und nach Möglichkeiten gesucht, um die von der Pandemie stark gebeutelten Wirtschaften zu unterstützen. In der Abschlusserklärung riefen die Mitgliedsstaaten dazu auf, den politischen Willen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele zu stärken, besonders vulnerable Gruppen zu schützen und Niedriglohnländer durch gezielte Investitionen in Klimaanpassungsmaßnahmen zu unterstützen. Dabei unterstrichen die Mitgliedsstaaten die bedeutende Rolle einer gerechten und wirksamen Klimapolitik. Die sich stark häufenden Naturkatastrophen führten zu starken Belastungen, die auch die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder behinderten und oftmals in eine Schuldenspirale trieben.

WTO – Unklare Lage vor Ministerkonferenz

Weniger als zwei Monate vor der 12. WTO-Ministerkonferenz (29.11.-3.12.) ist unklar, zu welchen Ergebnissen die Beteiligten sich werden durchringen können. In allen drei Dossiers, welche Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala als Schlüsselthemen identifiziert hatte – Abkommen zur Reduzierung schädlicher Fischereisubventionen, Gesundheit und Handel, Landwirtschaft – bleiben Fragen offen.

Zeit für Fischereideal wird knapp

Besonders enttäuschend wäre dies im Bereich der Verhandlungen zum Abbau von schädlichen Fischereisubventionen. Lange galt ein Deal als machbar, nicht zuletzt aufgrund beharrlicher Bemühungen der neuen WTO-Generaldirektorin. Doch schienen zuletzt die verschiedenen Verhand-

lungslager auf ihren Positionen zu beharren: Indien und viele AKP-Länder wollen weitreichende Ausnahmeregelungen, die EU und die USA ein möglichst ehrgeiziges Abkommen, das auch ein Verbot von Zwangsarbeit umfasst. China wiederum stößt letzteres auf. Immerhin gibt es einen konsolidierten Text auf dessen Basis gesprochen wird. Selbst der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, der kolumbianische Botschafter Santiago Wills, schätzte die Chancen für eine Einigung bei zahlreichen grundsätzlichen offenstehenden Fragen auf 50:50. Gerade das Fischereidossier war im Vorfeld als wichtiger Gradmesser für den Erfolg der Ministerkonferenz definiert worden.

Gesprächssignale, aber kein Durchbruch beim TRIPS-Waiver

Ungewiss ist auch, ob es beim Thema "Gesundheit und Handel", d.h. WTO-Initiativen zur Bekämpfung der Pandemie, Fortschritte geben wird. Die von Indien, Südafrika und über 60 weiteren Ländern initiierte (und inzwischen u.a. auch von den USA, Australien oder Neuseeland unterstützte) Forderung nach Aussetzung der Patentrechte für Impfstoffe und Medikamente der (sog. TRIPS-Waiver) ist nach wie vor nicht konsensfähig. Vor allem das Vereinigte Königreich, die EU und die Schweiz lehnen diesen Schritt ab. Die EU hatte zudem einen Gegenvorschlag unterbreitet, der für die Nutzung von bestehenden Flexibilitäten wirbt. Am 13. Oktober wurde ein EU-Papier publik, welches noch weitergehende Maßnahmen vorsieht⁹, ohne aber bis zur Aussetzung von Patentrechten zu gehen. Inzwischen mehren sich die Stimmen bei den Mitgliedstaaten, die auf einen ganzheitlicheren Ansatz bestehen, der über einen Waiver hinausgeht: So müsse ein etwaiger Waiver auch mit handelsleichternden Maßnahmen verbunden werden. Zwar waren bei der letzten planmäßigen TRIPS-Ratssitzung vor der Ministerkonferenz durchaus Signale zu vernehmen (auch z.B. von Südafrika), die auf gestiegene Kompromissbereitschaft hindeuten; noch liegt eine Lösung aber in weiter Ferne.

⁹ Die Ideen sind auch [hier](#) zu finden.

Noch pessimistischer schätzen Beobachter die Aussichten für Bewegung beim kontroversen Thema Landwirtschaft ein.

Fortschritt bei plurilateralen Initiativen?

Angesichts der ungewissen Aussichten gelten vielen die Fortschritte in Initiativen, an denen nur ein Teil der WTO-Mitglieder ("plurilaterals") beteiligt ist, als Trost. Bei der von 63 WTO-Mitgliedern mitgetragenen Initiative zu nationalen Regulierungsmaßnahmen im Dienstleistungsbereich ("domestic regulation on services") will man sich bis zur Ministerkonferenz auf die wichtigsten Kernpunkte einigen. Erhebliche Bedeutung wird auch der Initiative für elektronischen Handel beigemessen, an der 86 Länder beteiligt sind¹⁰.

Doch Indien, Südafrika und Namibia machen seit Februar 2021 gegen diese plurilateralen Initiativen mobil und stellen ihre rechtliche Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln in Frage. Dies steht im Gegensatz zur Position der EU, aber auch zahlreicher anderer Länder.

Hinzu kommt gerade beim elektronischen Handel eine grundsätzlich skeptische Position Indiens und Südafrikas: So halten einige Beobachter es für möglich, dass Südafrika und Indien der Verlängerung des Moratoriums für die Verzollung grenzüberschreitender elektronischer Übermittlungen anders als bisher, nicht zustimmen.

Ehrgeizigen Vorhaben, u.a. einem Durchbruch bei der Reform der seit 2019 blockierten Berufungsinstanz der WTO-Streitschlichtung, werden bei der Ministerkonferenz keine Chancen eingeräumt.

Klares US-Bekenntnis zur WTO in Genf

Angesichts dieser Großwetterlage wirkten die Worte der US-Handelsbeauftragten Katherine Tai bei Ihrem Besuch in Genf am 14. Oktober wohlthuend: Sie bezeichnete die WTO als positive Kraft, die globale Herausforderungen angehen könnte – ein

kompletter Kontrast zur Trump-Administration. Inhaltliche Differenzen bleiben: Nach wie vor fordern die USA eine umfassende Reform der WTO, Fragen nach konkreten Schritten zum Ende der Blockade der Berufungsinstanz wick Tai aus.

Menschenrechtsrat

Am 14. Oktober wählte die UN-Generalversammlung die USA mit 168 von 193 Stimmen, den zweitwenigsten (nach Eritrea), erneut als Vollmitglied in den UN-Menschenrechtsrat¹¹. Damit sind ab 1. Januar 2022 für einen Zeitraum von zwei Jahren alle Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates auch im höchsten Gremium für Menschenrechte vertreten. Die USA kehren in einen in vielerlei Hinsicht veränderten Rat zurück. Anders als vor ihrem Rückzug gelten sie nicht mehr als unbestreitbar mächtigster Akteur: China gewann in der Zwischenzeit an Selbstbewusstsein und Stärke, aber auch frühere Allianzen litten unter der Präsidentschaft Trumps. Bereits jetzt wirkt der Rat tiefer gespalten denn je. Wie stark die Spannungen zwischen den USA und ihren Verbündeten auf der einen Seite und China, Russland sowie deren Verbündete in der sogenannten Like-Minded Group (LMG)¹² auf der anderen Seite bereits sind, zeigte unlängst der 48. Rat. Jeglicher als Affront gegen China verstandener Schritt wurde mit einem Gegenangriff beantwortet. So gab es etwa chinesische Statements gegen die Verurteilung der Situation in Xinjiang durch Außenminister Maas; den USA wurde Genozid an den Indigenen oder Versagen bei der Bekämpfung von COVID-19 und dem Vereinigten Königreich sowie den USA systemischer Rassismus oder bewusste Desinformation vorgeworfen¹³. China brachte auch mehrere Resolutionen ein: etwa eine zu Kolonialismus – die insbesondere auf die USA und das Vereinigte Königreich abzielte. Angeschlagen durch die Annahme zweier Änderungsvorschläge im Text zu Kolonialis-

¹⁰ Ein Überblick über den aktuellen Stand bei den plurilateralen Initiativen ist [hier](#) zu finden

¹¹ In jeder der fünf Regionalgruppen hatte es im Voraus Absprachen gegeben, dass genau so viele Kandidaten zur Wahl standen wie Plätze verfügbar waren. Eine Übersicht der erreichten Stimmen [hier](#).

¹² Die LMG ist keine formal gefasste Gruppe. Zu ihr zählen ca. 51 Staaten (u.a. Russland, China, Kuba, Venezuela, Ägypten, Indien, Pakistan, Südafrika oder Saudi-Arabien), welche sich im Rat koordinieren und gemeinsame Erklärungen abgeben, Änderungsanträge oder Resolutionen einreichen.

¹³ Das Statement gegen Deutschland findet sich [hier](#), gegen die USA [hier](#), gegen die UK [hier](#).

mus, welche nicht im Sinne Chinas waren und moderne Formen, wie etwa Zwangsassimilationen von Minderheiten einbezogen, zog China letztlich seine zweite Resolution zurück. Zum ersten Mal überhaupt in der Geschichte des Rates wurde zudem eine Resolution nach Abstimmung abgelehnt, nachdem Saudi-Arabien, selbst führende Kriegspartei im Jemen, durch intensives Lobbying, v.a. unter afrikanischen Ratsmitgliedern die Verlängerung des Mandats der Gruppe eminenten Experten (GEE) verhinderte. Eine Enttäuschung in den Augen zahlreicher NGOs und westlicher Botschafter, war doch die GEE der einzige unabhängige UN-Mechanismus, welcher die Menschenrechtsverletzungen aller Konfliktparteien im Jemen untersuchte¹⁴.

Globale Gesundheit – COVAX, Pandemievertrag und Personal

Holpriger Weg zur Chancengleichheit bei Impfstoffen

Anfang dieses Jahres hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) drei globale Impfziele festgelegt, um die Pandemie zu beenden: 1) 10% der Weltbevölkerung sollen bis Ende September geimpft sein, 2) 40% bis Dezember und 3) 70% bis Juni nächsten Jahres. 56 Länder, vor allem in Afrika und im Nahen Osten, haben das 10 %-Ziel jedoch noch nicht erreicht.¹⁵

Der 2020 ins Leben gerufene COVAX-Mechanismus¹⁶, welcher eine gerechte Verteilung der COVID-19-Impfstoffe gewährleisten soll und weiterhin versucht, die diesbezüglichen Mängel zu beheben,¹⁷ wurde in diesem Monat verstärkt unter die Lupe genommen. Nicht nur der am 8. Oktober veröffentlichter *ACT-Accelerator Strategic Review*¹⁸, sondern auch Medienberichte werfen einen kriti-

schen Blick auf die Initiative. Bis zum 27. September konnten nur durchschnittlich weniger als 3% der Bevölkerungen der 92 anspruchsberechtigten Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mithilfe der von COVAX erhaltenen Spenden vollständig gegen COVID-19 immunisiert werden.¹⁹

Der wohl größte Nachteil des Mechanismus: die Hersteller sind nicht in der Lage, die vertraglich vereinbarten Impfstoffe fristgerecht oder überhaupt zu liefern. Als im März 2021 Indien von einer verheerenden COVID-19-Welle heimgesucht wurde, untersagte die Regierung dem größten Lieferanten von COVAX-Impfstoffen, dem Serum Institute of India (SII), die Ausfuhr der 1,1 Milliarden vereinbarten Dosen. Für diese Abhängigkeit wurde COVAX heftig kritisiert.

Weitere Kritikpunkte: Akteure der Zivilgesellschaft wiesen auf erhebliche Hürden zur Teilnahme an den COVAX-Diskussionen und an Entscheidungsprozessen. Vertreter der Empfängerländer kritisierten, dass sie über die Lieferungen im Unklaren gelassen wurden und nur wenige Tage vor dem Eintreffen der Sendungen informiert wurden. COVAX hingegen weist erstere Vorwürfe zurück und argumentiert, dass die logistischen Planungsmängel auf die Hersteller zurückzuführen seien. Besondere Probleme gab es v.a. auf dem afrikanischen Kontinent beim Zugang zu COVID-19-Impfstoffen. Laut einer Umfrage unter über 24 Vertretern aus verschiedenen Empfängerländern wurde etwa Ruanda nur wenige Tage vor dem Eintreffen der Lieferungen informiert und hatte dementsprechend große logistische Schwierigkeiten. Andere Länder mussten die lebensrettenden Lieferungen vernichten oder zurückschicken, weil sie abgelaufen oder aufgrund mangelnder Lager- und Logistikkapazitäten beschädigt waren.

Konfrontiert mit Engpässen, mussten sich afrikanische Empfängerländer vergeblich um Zweitimpfungen bemühen, die beispielsweise in Nigeria

¹⁴ Das Abstimmungsergebnis findet sich [hier](#), eine Stellungnahme sowie Berichte und Updates der GEE [hier](#).

¹⁵ <https://healthpolicy-watch.org/who-believes-70-vaccination-target-is-possible/>

¹⁶ Weitere Informationen über den COVAX-Mechanismus und seine Funktionsweise finden Sie [hier](#).

¹⁷ Die [KAS-Karte des Monats August](#) veranschaulicht die Beiträge der Geberländer zu den beiden unterschiedlichen Strukturen, über die die COVAX-Initiative Impfstoffe beschafft und verteilt

¹⁸ <https://www.who.int/publications/m/item/act-accelerator-strategic-review>

¹⁹ Die [KAS-Karte des Monats September](#) zeigt, wie viele COVAX-Impfstoffspenden bis Ende September in die Empfängerländer geliefert wurden:

und Namibia zur Verarbeitung von Fehlinformationen und einer geringeren Impfbereitschaft führten. Aufgrund der anhaltenden Herausforderungen von COVAX bei der Bewältigung dieser Probleme richtete die Afrikanische Union im August 2020 das Africa Vaccine Acquisition Task Team (AVATT) ein, um bis 2022 eine Abdeckung von 60% auf dem gesamten Kontinent zu erreichen²⁰.

Am 7. Oktober gab WHO-Generaldirektor Dr. Tedros bei der Vorstellung der Strategie der WHO zur weltweiten COVID-19-Impfung bis Mitte 2022 seiner Hoffnung Ausdruck, dass bis Juni 2022 weltweit eine 70%-ige COVID-19-Impfquote erreicht werden kann, sofern die Länder und Unternehmen, welche die Impfstoffversorgung kontrollieren, den Verträgen für COVAX und den African Vaccine Acquisition Trust (AVAT) priorisieren. Dr. Tedros räumte ein, dass zusätzliche Unterstützung benötigt wird und erklärte, dass der neue globale Impfplan von einer Notfall-Taskforce umgesetzt werden muss, die sich aus aktuellen und potenziellen Impfstoffproduzenten, der WHO, COVAX-Partnern und internationalen Finanzinstitutionen zusammensetzen wird, welche eng mit den Impfstoffherstellern zusammenarbeiten soll.

WHA-Sondersitzung – Kommt der Pandemievertrag?

In den vergangenen Monaten nahmen die Vorbereitungen für die Sondersitzung der Weltgesundheitsversammlung (WHA) (29. Nov. – 1. Dez. 2021) Gestalt an. Die Sitzung soll die Möglichkeit eines neuen rechtlichen Rahmens für eine bessere Vorbereitung auf künftige Pandemien erörtern. Eine Überlegung ist die Konzeption eines Pandemievertrags. Ob es dazu kommen wird, ist jedoch noch offen.

Der ursprüngliche Kommentar zugunsten eines Pandemievertrags im März 2021 wurde von 25 Regierungen unterzeichnet²¹ und weiterhin stark von der EU unterstützt und vorangetrieben. Die Vereinigten Staaten, Russland und Brasilien haben

sich währenddessen als die Hauptgegner der Initiative herauskristallisiert. China spricht sich auch zunehmend gegen einen Vertrag aus.

Im Mai beauftragte die WHA eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, "die Vorteile der Ausarbeitung eines WHO-Abkommens, einer Vereinbarung oder eines anderen internationalen Instruments zur Pandemievorsorge und -reaktion" zu bewerten²². Im September traf sich die unabhängige Gruppe der "Freunde des Vertrags"²³ zu einer Klausurtagung im schweizerischen Montreux, um zentrale Fragen rund um ein Rechtsinstrument zu erörtern, das für mehr Verantwortlichkeit, Transparenz und Solidarität sorgen soll. Die in Zukunft zu berücksichtigenden Faktoren reichen von Geltungsbereich, rechtlichen Hindernissen, Produktionskapazitäten, Verteilungsfragen, Fragen der Lieferkette, F&E -Kapazitäten, technischem Know-how bis hin zu Transfers und Finanzierung.

Während einige Akteure (u.a. die USA) für eine Änderung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) plädierten, argumentierten die meisten Beteiligten, dass ein sektorübergreifender Ansatz, Eigenverantwortung und ein erneuertes politisches Engagement sowie Anreize, Sanktionen und Finanzierung nur mit einem neuen Rechtsinstrument erreicht werden könnten.

Wichtig zu bemerken: eine Einigung der WHA für die Annahme eines rechtsverbindlichen Instruments kann viel weitreichendere Auswirkungen haben als eine bloße Überarbeitung der bestehenden IGV. Ein neuer Vertrag ist jedoch nur in den Mitgliedstaaten durchsetzbar, welche ihn in einem langwierigen Verfahren ratifizieren, während eine vereinbarte Revision der IGV sofort für alle 196 WHO-Mitgliedstaaten gelten würde²⁴.

Angesichts der bevorstehenden WHA-Sondersitzung im November tendiert die Arbeitsgruppe dazu sowohl einen neuen "Pandemievertrag" auszuhandeln als auch die IGV zu überarbeiten, anstatt sich zwischen den beiden zu entscheiden.

²⁰ <https://africacdc.org/news-item/african-vaccine-acquisition-trust-delivers-12-000-doses-of-covid-19-vaccine-to-the-african-union/>

²¹ Die Namen aller 25 Staatschefs, die den Kommentar im März unterzeichnet haben, finden Sie [hier](#).

²² <https://healthpolicy-watch.org/a-new-pandemic-treaty-revised-international-health-regulations-or-both-what-is-the-actual-roadmap/>

²³ Eine Liste aller 27 Mitglieder der Gruppe der Freunde des Vertrags, finden Sie [hier](#)

²⁴ Eine vergleichende Analyse zwischen einer Änderung der IGV und einem Pandemievertrag findet sich [hier](#).

Gute Wiederwahlaussichten für Tedros

Am 23. September – kurz vor Ende der Nominierungsfrist – haben fast 20 Länder der EU den derzeitigen Generaldirektor der WHO, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, für eine zweite Amtszeit nominiert. Gegenkandidaturen für seine Wahl bei der kommenden WHA im Mai 2022 gibt es bislang nicht (könnten aber theoretisch noch bis Ende Oktober nachträglich gemeldet werden). Auffällig: kein afrikanisches Land schloss sich dem Vorstoß der EU-Länder als Co-Sponsor an.

Nach Genfer Gipfel: 2. Runde im US-Russland-Stabilitätsdialog

Am 30. September kamen die stellvertretende US-Außenministerin Wendy Sherman und der stellvertretende russische Außenminister Sergei Ryabkov bereits zu einer zweiten Runde von Gesprächen im Rahmen der zwischen Putin und Biden im Juni vereinbarten Wiederaufnahme ihres Dialogs über atomare Rüstungskontrolle und Risikominderung, bzw. strategischer Stabilität zusammen. Grundlage der Verhandlungen ist der atomare Abrüstungsvertrag New START. Wurde das erste Treffen in der US-Vertretung noch zum Aufbau von Vertrauen genutzt und blieb ohne konkrete Ergebnisse, standen beim Septembertreffen in der russischen Vertretung bereits einige thematische Punkte auf der Tagesordnung. Beide Seiten werteten die Gespräche als konstruktiv und verständigten sich Arbeitsgruppen zu bilden, einerseits zu Prinzipien und Aufgaben künftiger Rüstungskontrolle sowie zu Fähigkeiten und Aktionen mit strategischen Auswirkungen²⁵.

Bewegung beim Syrischen Verfassungskomitee

Am 18. Oktober trat nach langer Auszeit ein kleines Gremium des syrischen Verfassungskomitees (je 15 Vertreter des Assad Regimes, der Opposition und der Zivilgesellschaft) in Genf zusammen. Die letzten Gespräche vom Januar dieses Jahres wurden unter großer Enttäuschung vorzeitig abgebrochen. UN-Sondergesandter Pedersen stellte

bei der mittlerweile sechsten Runde den ernsthaften Beginn der Erstellung einer Verfassungsreform, nicht nur deren Vorbereitung, in Aussicht. Zum ersten Mal überhaupt hatten sich beide Co-Vorsitzende im Vorfeld mit Pedersen zusammengesetzt, um das weitere Vorgehen zu diskutieren. Konsens gab es zu einem methodologischen Dreiklang: 1) Einhaltung der Verfahrensordnung, 2) Einreichung von Texten zu grundlegenden Verfassungsprinzipien im Vorfeld (etwa zu Souveränität und Rechtsstaatlichkeit) sowie 3) regelmäßige Treffen zwischen ihm und den Co-Vorsitzenden. Die bisherige Atmosphäre beschrieb Pedersen als ernsthaft, offen und engagiert.

ILO – Mahnung zur Ertüchtigung der Sozialsysteme

Aus dem am 1. September 2021 veröffentlichten „World Social Protection Report“²⁶ 2020-2022 der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) geht hervor, dass mehr als 53% der Erdbevölkerung nicht von sozialen Sicherungsleistungen (ohne in Bezugnahme des Gesundheitssektors) abgedeckt sind. Hierbei zeigen sich deutliche regionale Disparitäten: während in der Region Europa und Zentralasien 83,9% der Bevölkerung von mindestens einem sozialen Sicherungssystem abgedeckt sind, sind es in Afrika lediglich 18,4%. Der Hauptfokus des Berichts liegt auf den Folgen und Lehren der Corona-Pandemie, in der bereits vorhandene Ungleichheiten in allen Ländern sichtbar wurden. Generell zeige die Pandemie die Relevanz sozialer Vorsorge auf. Um die Sicherungssysteme nachhaltig zu stärken seien weitere Investitionen nötig. Im Schnitt gaben die Staaten im Untersuchungszeitraum 12,9% ihres BIPs für ihre sozialen Sicherungssysteme ohne Gesundheitsleistungen aus. Allerdings zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Staaten: Länder mit hohem Einkommen gaben durchschnittlich 16,4% und Niedriglohnländer 1,1% ihres BIPs hierfür aus. Ein großer Fortschritt wurde bei der Abdeckung von gesundheitlichen Risiken gemacht. 66% der globalen Bevölkerung sind durch entsprechende Systeme abgesichert, im Vergleich zu 62% im Jahr 2015. Ein Hauptproblem bleibt hierbei der teilweise beschränkte

²⁵ Ein gemeinsames Pressestatement findet sich [hier](#).

²⁶ Der Bericht findet sich [hier](#).

Zugang zu diesen, Selbstzahlungen und die teilweise mangelnde Akzeptanz und Qualität der lokalen Gesundheitsdienste. Der Bericht schließt mit dem Aufruf das sich durch die Pandemie geöffnete Gelegenheitsfenster für Politikmaßnahmen für die Verbesserung der Sozialsysteme global zu nutzen, denn so könnten auch anstehende Megatrends, wie technologischer Fortschritt, demographischer Wandel, Urbanisation, Migration und Folgen des Klimawandels besser bewältigt werden.

Am 1. Oktober endete die Frist für Bewerbungen für die Nachfolge des 2022 scheidenden Generaldirektors der ILO, Guy Ryder. Fünf Kandidaten haben ihren Hut in den Ring geworfen: Greg Vines (Australien), Gilbert Houngbo (Togo), Mthunzi Mdwaba (Südafrika), Muriel Pénicaud (Frankreich), Kang-Kyung-hwa (Südkorea).

Neue Brücke zwischen Wissenschaft und Diplomatie

Von einigem Medienecho begleitet, fand vom 7.-9. Oktober 2021 das erste Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GESDA) im Beisein von ranghohen Vertretern aus Diplomatie, Wirtschaft und Wissenschaft statt. Ziel des GESDA ist es, als Vermittler zwischen wissenschaftlichen und diplomatischen Kreisen zu agieren. Dadurch soll das gegenseitige Verständnis beider Gruppen verbessert werden und zugleich eine Möglichkeit geschaffen werden, frühzeitig auf wissenschaftliche Fortschritte reagieren zu können. Die Gründer der GESDA-Stiftung, zu der sehr namhafte Akteure, wie der ehemalige Nestlé-CEO Peter Brabeck-Letmathe oder der ehemalige Generalsekretär des UN-Büros der Vereinten Nationen in Genf Michael Møller, gehören, erhoffen sich somit auch eine neuerliche Stärkung des multilateralen Systems auf Basis von Wissenschaft und Diplomatie. Im Rahmen der Veranstaltung wurde auch der GESDA Science Breakthrough Radar lanciert²⁷. Die interaktive Webseite verschafft einen Überblick über aktuelle Wissenschafts- und Technologieentwicklungen und wagt Prognosen zu deren Durchbruchschancen in 5, 10 und 25 Jahren. Der Radar

bildet 24 Technologiefelder ab und soll als Werkzeug diplomatischer und wissenschaftlicher Verhandlungen dienen. Die frühe Erkennung wissenschaftlicher Trends soll dazu beitragen, dass multilaterale Verhandlungen künftig auf der Grundlage dieser Erkenntnisse geführt werden können.

Ausblick

Die hochrangigen Treffen im WHO- und WTO-Kontext – Weltgesundheitsversammlung und Ministerkonferenz – Ende November haben eines gemeinsam: Ihr Erfolg scheint noch völlig offen.

Die unsicheren Aussichten auf die anstehende Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation sind der Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala sicherlich am wenigsten anzulasten. Im Gegenteil: nicht zuletzt dank ihres Engagements kam zwischenzeitlich neuer Schwung in die Gespräche. Die nun stockenden Verhandlungen sorgen jedoch für Frust. Zuletzt machten gar Gerüchte die Runde, dass die neue WTO-Generaldirektorin im Falle einer ergebnislos verlaufenden Ministerkonferenz das Handtuch werfen könnte: Dem widersprach die WTO-Führung allerdings energisch. Okonjo-Iweala und den Mitgliedstaaten sind Durchbrüche noch zuzutrauen, genauso halten Beobachter aber auch für möglich, dass es bei der Ministerkonferenz keinen größeren Erfolg zu verbuchen gibt. Das klare Bekenntnis der neuen US-Administration zur WTO sorgte zwar Erleichterung. Der Weg zurück zu einer voll funktionierenden WTO wird jedoch sehr mühsam.

Ein etwas positiveres Bild scheint sich für die Weltgesundheitsversammlung abzuzeichnen: Doch auch wenn es zu einer Einigung auf die Erarbeitung eines Pandemievertrags kommen sollte, wird dieser Prozess (inkl. Ratifizierung) wohl mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

²⁷ Mehr Infos [hier](#).



Länderbericht



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/>)