

Februar 2022

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

**Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen
Mitte Dezember 2021 bis Anfang Februar 2022**

Olaf Wientzek, Sarah Ultes, Rosa Seidler, Cedric Amon¹

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

Üblicherweise ist der Jahresbeginn in Genf eine vergleichsweise ruhige Zeit: Der Marathon größerer Tagungen beginnt in der Regel erst im Frühling, der Menschenrechtsrat startet meist Ende Februar. Aus mehreren Gründen war es dieses Jahr anders: Erstens fanden mehrere Sitzungen statt, die erahnen lassen, dass vielen Organisationen, darunter WHO und ILO, entweder sehr mühsame oder aber brisante Diskussionen bevorstehen. Zweitens werfen wichtige Personalentscheidungen ihre Schatten voraus. Drittens rückten aktuelle und drohende Konflikte Genf als Vermittlungsplattform in den Fokus.

Ernüchterung bei der WHO, neuer Schwung bei COVAX

Die vom 24.-29. Januar stattfindende Tagung des Exekutivrats (EB) der Weltgesundheitsorganisation (WHO)² schloss mit einem ernüchternden Ergebnis: bei mehreren wichtigen Themen gelang es nicht, einen Konsens zu finden. Beobachter sehen darin Vorboten für schwierige Gespräche zur Stärkung der Pandemievorsorge und zur Ertüchtigung der WHO. Bei 55 Tagesordnungspunkten wollte der 34-köpfige Exekutivrat, der zweimal im Jahr zusammenkommt, u.a. über die nachhaltige Finanzierung der WHO beraten und den Weg für ein neues Instrument zur Pandemievorsorge ebnen,

nachdem auf der Sondertagung der Weltgesundheitsversammlung (WHA) Ende November die Aufnahme von Verhandlungen beschlossen worden war.³

China blockiert zentralen Reformvorschlag

Die Frage, ob die WHO bei Verdacht auf Erregerausbrüchen frühzeitig Zugang zu Ausbruchsstätten erhält, ist für viele Länder, darunter auch Deutschland, einer der wichtigsten Bestandteile eines möglichen Pandemievertrages. Bereits vor Beginn der EB-Sitzung machte China seinen Widerstand gegen einen solchen Reformschritt deutlich und konnte durch sein Veto die gesamte Diskussion über eine solche Stärkung des WHO-Mandats im Rahmen eines etwaigen Pandemievertrags frühzeitig abbremsen.⁴ Immerhin konnte sich der Exekutivrat auf US-Initiative für eine Stärkung und ggf. gezielte Anpassung der Internationalen Gesundheitsvorschriften aussprechen.⁵ Doch auch hier mahnte Russland den Respekt vor der Souveränität der Mitgliedstaaten an.

Nachhaltige Finanzierung

Auch über einen Vorschlag zur Reform der WHO-Finanzierung, welche mit der Erhöhung der Mitgliedsbeiträge einherginge, konnte kein Konsens erzielt werden. Der Bericht der Arbeitsgruppe

¹ Diese Ausgabe wurde unter Mitwirkung von Alexis Blachon erstellt.

² <https://www.who.int/about/governance/executive-board/executive-board-150th-session>

³ Mehr dazu können Sie in der [letzten Ausgabe der Genfer Großwetterlage](#) lesen.

⁴ <https://healthpolicy-watch.news/report-on-pandemic-response-is-slashed-ahead-of-who-board-meeting/>

⁵ Die Entscheidung ist [hier](#) nachzulesen.

"Nachhaltige Finanzierung" schlägt eine gestaffelte Budgeterhöhung vor, bei dem bis 2028-29 schrittweise 50% des Kernfinanzierungsbedarfs der Organisation durch Festbeiträge der Mitgliedstaaten gedeckt werden soll.⁶ Dies hätte es der WHO ermöglicht, strategischer und nachhaltiger zu planen und ihre starke Abhängigkeit von freiwilligen Spenden zu verringern.⁷

Ein Großteil der WHO-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und zahlreiche afrikanische und europäische Länder, befürwortet diese stufenweise Reform. Ranghohe Experten hatten sogar eine noch radikalere Reform der WHO-Finanzierung gefordert, um Flexibilität und Handlungsfähigkeit der WHO zu stärken. Eine Handvoll Länder darunter v.a. auch die USA, Japan, Argentinien und Brasilien, zögern jedoch nach wie vor, sich zu höheren festen jährlichen Finanzbeiträgen zu verpflichten. Anders als unter Donald Trump sind die USA unter Biden gewillt, zur Finanzierung der WHO beizutragen; zwar hatte Dr. Tedros erst Ende Januar Deutschland als größten Geldgeber der WHO gelobt, zuletzt hatte Anthony Blinken aber zusätzliche 280 Mio. US-Dollar für die WHO in Aussicht gestellt. Einige Experten führen die jetzige Skepsis Washingtons gegenüber einer Erhöhung der Festbeiträge eher auf innenpolitisch motivierte Bedenken zurück.⁸ Jede Vereinbarung der USA über eine Erhöhung der festen Beiträge der WHO müsste vom Kongress gebilligt werden. Bei anderen Ländern besteht – jenseits der Sorge über die Überlastung der nationalen Haushalte in einer Krisenzeit – die Befürchtung, dass die Zustimmung zu einer höheren Bewertung des WHO-Haushalts auch zu Anträgen auf höhere Festzahlungen für andere Organisationen im UN-System führen könnte. Immerhin wurde das Mandat der Arbeitsgruppe bis zur WHA im Mai verlängert, mithin bleibt noch Zeit für einen Kompromiss.

Der stellvertretende Vorsitzende des EB, Clemens Martin Auer, Österreichs Sonderbeauftragter für Gesundheit, der seinerseits erfolglos einen Reformvorschlag zur Arbeitsweise des Exekutivrats eingebracht hatte, machte während der Sitzung seinen Unmut deutlich: "Wir müssen uns darüber

im Klaren sein, dass wir nichts abgeschlossen haben und diese Organisation in einer kritischen Situation zurücklassen". Auch andere Beobachter fürchten, dass durch solche Blockaden die WHO an Bedeutung verlieren könnte und ein Vakuum entstehe, das durch andere globale Akteure gefüllt würde.

Tedros Wiederwahl im Mai ist garantiert

Mit großer Mehrheit wurde Dr. Tedros für eine zweite Amtszeit nominiert, alle WHO-Regionen sprachen sich für ihn aus. Bemerkenswert: Kritik an der Nominierung kam ausgerechnet aus seinem Heimatland Äthiopien. So warf der Ständige Vertreter Äthiopiens in Genf, Zenebe Kedebe, Tedros vor, den Erwartungen nicht gerecht geworden zu sein. Hintergrund ist vermutlich die Kritik des aus Tigray stammenden WHO-Generaldirektors an der Regierung für ihren Umgang mit der Region.

Positive Dynamik bei COVAX

Die Initiative zur gemeinsamen Beschaffung und Verteilung von COVID-19-Impfstoffen, COVAX, hat in den letzten zwei Monaten größere Fortschritte gemacht und ist auf dem Weg, die bis Ende 2021 angesetzten Lieferungen von 2 Mrd. Dosen nachzuholen. Die Initiative trägt dazu bei, das Ziel der WHO zu erreichen, bis Juli 70% der Weltbevölkerung zu impfen. Bis heute hat COVAX über 1,15 Mrd. Dosen geliefert und 1,6 Mrd. Dosen bereitgestellt,⁹ allein im Dezember lieferte COVAX über 300 Mio. Dosen aus. Angesichts der Engpässe des letzten Jahres stellen die Zahlen eine große Steigerung dar, so Seth Berkley, der Generaldirektor der an der Initiative beteiligten Impfallianz Gavi. COVAX konnte Hindernisse in der Lieferkette u.a. dadurch überwinden, dass es seine Produktionsstätten diversifizierte. Wie die internationale humanitäre Organisation CARE feststellte, ist die Lieferung der Impfstoffe nur die halbe Miete, 681 Mio. Impfstoffdosen bleiben derzeit ungenutzt und drohen zu verfallen. COVAX versucht diese Probleme zu lösen, indem es die für die jeweiligen Bedingungen am besten geeigneten Impfstoffe anbietet, einschließlich der Rücksichtnahme auf

⁶ Weitere Informationen [hier](#).

⁷ Gegenwärtig erhält die WHO nur etwa 16% des Gesamthaushalts aus Festbeiträgen, während das Gros des Haushalts auf

jährlich schwankenden "freiwilligen Beiträgen" der Mitgliedstaaten und anderer Geber basiert.

⁸ Mehr Informationen finden sich [hier](#).

⁹ <https://www.gavi.org/covax-vaccine-roll-out>

Wärme- und Lagerkapazitäten und Präferenzen in der Bevölkerung. Somit hat es sein Arsenal an Impfstoffen von AstraZeneca um weitere Optionen erweitert, darunter mehr Pfizer, Johnson & Johnson Vakzine und auch den neuen Impfstoff von Novavax. COVAX hat derzeit Impfstoffvorräte bereitgestellt, die eine Impfung von 40% der Bevölkerung in den 91 Empfängerländern erlauben. Seth Berkley hält jedoch auch das Erreichen des Ziels von 70% bis Mitte 2022 noch für möglich an.¹⁰

COVID-19: Pandemie oder Endemie?

Es ist nicht das erste Mal, dass die Diskussion über den Weg des COVID-19-Virus in Richtung Endemie¹¹ lauter wird, doch die neue Omikron-Variante hat der Debatte frischen Wind gegeben. Die WHO betonte am 11. Januar, dass es noch zu früh sei, COVID-19 als endemische Krankheit zu behandeln, räumt aber ein, dass die Entwicklung des Virus ungewiss sei und die Pandemie weltweit immer noch voranschreite.

Wettbewerb um die Leitung der ILO

Auch bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) steht die Wahl einer neuen Führung an; der aktuelle Generaldirektor, der britische Gewerkschafter Guy Ryder tritt nach zehn Jahren ab. Insgesamt haben fünf erfahrene Kandidaten und Kandidatinnen ihre Hüte in den Ring geworfen. Haushohe Favoriten gibt es nicht. Zur Wahl stehen die ehemalige französische Arbeitsministerin Muriel Pénicaud, die vormalige koreanische Außenministerin Kang Kyeong-wha, der Präsident des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (Ifad), Gilbert Hounbo (Togo), der aktuelle stellvertretende ILO-Generaldirektor Greg Vines (Australien) und der Juraprofessor Mthunzi Mdwaba (Südafrika). Wählen werden am 25. März die 56 Mitgliedern des Verwaltungsrats, dem neben 28 Vertretern der Mitgliedstaaten¹², auch je-

weils 14 Vertreter der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite (darunter auch die deutsche Vorsitzende Renate Hornung-Draus) angehören.

Bei der Auswahl wird neben der Qualifikation auch die Frage der geographischen Herkunft¹³ eine Rolle spielen, ebenso wie das Ansehen bei den Sozialpartnern. Einige Stimmen fordern, dass nach einem Gewerkschaftsvertreter nun Zeit für eine der Unternehmensseite näheren Leitung sei. Andere betonen, dass nach über 100 Jahren Zeit für die erste Frau an der Spitze der Organisation sei. Im Kandidatenfeld gilt – trotz ILO-Erfahrung auf Unternehmerseite – Mthunzi Mdwaba als Außenseiter, da sein eigenes Heimatland (Südafrika) seine Kandidatur nicht unterstützt. Doch auch bei den anderen Anwärtern gibt es Hindernisse. So gilt Greg Vines einigen als der scheidenden Leitung zu nahe stehend. Pénicaud wiederum wird zwar sehr tatkräftig durch Frankreich und Emmanuel Macron unterstützt, stößt jedoch auf erhebliche Bedenken bei den Gewerkschaften. Als leichte Favoriten gehen mithin die südkoreanische Kandidatin Kang und der Togolese Hounbo ins Rennen, doch auch für sie würde eine Wahl kein Selbstläufer. Kang kann zwar auf eine beeindruckende UN-Karriere verweisen und könnte durchaus (wie Vines) auf Stimmen aus dem westlichen Lager und von Arbeitgeberseite zählen, hat aber keine einschlägige Erfahrung im Bereich Arbeit und Soziales. Doch wie 2021 die WTO-Wahl von Ngozi Okonjo-Iweala zeigte, kann fehlende einschlägige Expertise im Fachbereich durch eine erhebliche Erfahrung im UN-System und eine starke Reputation aufgefangen werden. Der ehemalige togolesische Premier Hounbo, der sowohl Erfahrungen im privaten Sektor als auch in der ILO selbst vorzuweisen hat, kann sich auf die Unterstützung der afrikanischen Länder verlassen und scheint auch bei einigen Gewerkschaftsvertretern auf Zustimmung zu stoßen. Allerdings ein Wechsel so kurz nach der Wiederwahl als Ifad-Chef (nicht zuletzt auch mit europäischer Unterstützung) in eine neue Position auf Kritik stoßen.

¹⁰ Weitere Informationen sind [hier](#) einsehbar.

¹¹ Eine Krankheit ist endemisch, wenn sie in bestimmten Regionen regelmäßig auftritt. Bei einer Endemie bleibt die Zahl der Erkrankungen relativ konstant. Sie ist höher als in anderen Gebieten, nimmt aber im Laufe der Zeit nicht zu. Über einen bestimmten Zeitraum erkranken immer wieder etwa gleich viele Menschen neu.

¹² Deutschland ist aufgrund seiner industriellen Bedeutung eines von zehn ständigen Mitgliedern

¹³ Von den zehn bisherigen Generaldirektoren stammten sieben aus Europa, zwei aus den USA und einer aus Südamerika

In der ersten Vorstellungsrunde ließen Kandidatinnen und Kandidaten eigene Akzente durchscheinen: Kang betonte Geschlechtergerechtigkeit, Pénicaud das Thema Digitalisierung, Vines die Modernisierung der ILO, Hougbo universellen Sozialschutz und Mdwaba eine engere Zusammenarbeit mit kleinen und mittleren Unternehmen. Die Nachfolge von Guy Ryder wird sich einigen Herausforderungen gegenübersehen: zusätzlich zu den langfristigen Trends (u.a. Transformation der Arbeitswelt durch die Digitalisierung) kommen die sozialen Konsequenzen der COVID-Krise hinzu. Dies machte auch der im Januar veröffentlichte Weltbeschäftigungsbericht deutlich¹⁴: So ist trotz einer Erholung nicht davon auszugehen, dass die globale Erwerbsquote vor Ende 2023 das Prä-Pandemie-Niveau erreicht. In Entwicklungsländern, wo der Anteil der wirtschaftlich gefährdeten Bevölkerungsgruppen größer und der Umfang der Konjunkturpakete geringer war, seien die Effekte besonders stark ausgeprägt.

Ein heikles Thema, welches noch bei der nächsten Anhörungsrunde Mitte März auf die Agenda rücken könnte, ist der Umgang mit den Zwangsarbeitsvorwürfen gegen China in Xinjiang:¹⁵ Der im Februar veröffentlichte Bericht des Expertenkomitees zur Umsetzung internationaler Arbeitsstandards geht auf entsprechende Anschuldigungen durch den Internationalen Gewerkschaftsbund (ITUC) ein, kritisiert mit klaren Worten Umerziehungsmaßnahmen und die Diskriminierung der Uiguren und anderer Minderheiten und fordert eine Überarbeitung diskriminierender Bestimmungen in der nationalen und regionalen Politik Chinas.¹⁶ Mithin ist fest davon auszugehen, dass das Thema auch bei der Internationalen Arbeitskonferenz Anfang Juni eine Rolle spielen wird.

Menschenrechte

Sondersitzung zu Äthiopien

Angesichts der besorgniserregenden Ergebnisse eines Berichtes des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) und der äthiopischen Menschenrechtskommission (EHRC)¹⁷ im Novem-

ber letzten Jahres, mehrten sich die Rufe nach einer Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrates. Auf Initiative Sloweniens trat der Rat am 17.12. mit einer nur knappen Mehrheit zur bereits fünften Sondersitzung im Jahr 2021 zusammen. Der von der EU eingebrachte Text zur Einrichtung einer internationalen Expertenkommission für Äthiopien konnte erst nach einer Abstimmung angenommen werden. Obgleich die gesamte Afrikanische Gruppe sich im Vorfeld gegen den Mechanismus ausgesprochen hatte, enthielten sich jedoch der Sudan, Libyen, Mauretanien, Togo und Senegal bei der Abstimmung.¹⁸

Verspäteter Abschluss des 3. UPR-Zyklus, Repräsentation des Sudan strittig

Der dritte Zyklus der insgesamt 4,5 Jahre andauernden universellen Staatenüberprüfung (UPR), bei welcher die Menschenrechtssituation in allen 193 UN-Mitgliedstaaten mit Hilfe einer gegenseitigen Begutachtung ("peer review") überprüft wird, konnte erst verspätet abgeschlossen werden. Grund hierfür: Die Repräsentation des Sudan war strittig. Der bisherige Botschafter Ali ibn Talib Abdelrahman Mahmoud, welcher im Nachgang des Militärputsches am 25. Oktober bei General al-Burhan in Ungnade gefallen war, hatte zuletzt mehrfach die Verschiebung der Überprüfung seines Landes erwirkt. Beim vierten Anlauf am 9. Februar wurde die Überprüfung schließlich von Mahmouds früherem Stellvertreter Osman Abufatima Adam Mohammed sowie von Howaida Ali, Staatssekretärin des Justizministeriums geleitet. Mohammed war durch die neuen Herrscher in Khartum zuletzt als Botschafter und Geschäftsträger a.i. benannt worden. Angesichts der sich unter den Militärs zunehmend verschlechternden Situation mahnten zahlreiche Staaten die Rückkehr zum demokratischen Prozess sowie freie und faire Wahlen zur Einrichtung einer zivil geführten Regierung an. Auch eine Einreiseerlaubnis für den auf der 32. Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrates mandatierten Experten, Adama Dieng wurde gefordert. Khartum hatte ihm diese zuletzt verweigert. Nahezu täglich werden derzeit im Sudan friedlich Protestierende angegriffen; das OHCHR

¹⁴ Der Bericht findet sich [hier](#).

¹⁵ Siehe auch die Briefings des [Geneva Observer](#)

¹⁶ Der gesamte Bericht ist [hier](#) abrufbar (zu China S. 514-521).

¹⁷ Eine Zusammenfassung findet sich [hier](#).

¹⁸ Der Resolutionstext findet sich [hier](#).

geht von mehr als 71 Toten und über 2.200 Verletzten seit Ende Oktober aus.

OHCHR Bericht und Besuch in Xinjiang sorgen für Kontroversen

Bereits im September 2018 begannen die Verhandlungen zu einer Reise der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, nach Xinjiang. Nun wurde ihr die Einreise zumindest für das erste Halbjahr 2022, jedoch erst nach Beendigung der olympischen Winterspiele in Aussicht gestellt. Bedingung: Der Besuch müsse "freundlich" sein, Kooperation fördern und keine "Untersuchung" unter Annahme von Schuld darstellen.¹⁹ Eng verwoben mit dem Besuch ist ein seit drei Jahren erwarteter Bericht des OHCHR zur Situation in Xinjiang, welcher auch ohne den Besuch der Hochkommissarin erstellt wurde und ähnlich dem sog. Uigur Tribunal zutiefst beunruhigende Informationen enthalte.²⁰ Offiziell wurde er Mitte Dezember finalisiert, war jedoch größtenteils seit Langem fertig. Einige westliche Staaten und NGOs hatten daher auf eine Veröffentlichung im Vorfeld der Spiele gedrungen. Da er jedoch noch der chinesischen Führung vorgelegt werden muss, ist davon auszugehen, dass sich vor Ende der Olympischen Winterspiele hier keine Fortschritte abzeichnen werden.

Humanitäre Hilfe

Afghanistan: Spendenaufruf, Taliban in Genf

Mehr als fünf Monate nach der Machtübernahme durch die Taliban ist mehr als die Hälfte der afghanischen Bevölkerung auf humanitäre Hilfe angewiesen, im Jahr 2022 droht nahezu die gesamte Bevölkerung in akute Armut abzurutschen. Entsprechend stellten am 11. Januar das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) ihre Reaktionspläne gemeinsam vor. Mit 4,5 Mrd. US-Dollar stellte OCHA den größten jemals für ein Land verfassten Spendenaufruf vor, weitere 623 Mio. US-Dollar werden zur Unterstützung von ca. 6 Mio. vertriebener Afghanen in

den Nachbarländern benötigt. In diesem Kontext steht auch ein Besuch der Taliban in Genf Anfang Februar, welcher von der NGO Geneva Call organisiert wurde.²¹ Ziel des Besuchs: Eine Selbstverpflichtung der Taliban zur Sicherstellung humanitärer Prinzipien und zur Garantie der Sicherheit humanitärer Akteure. Weitere Gespräche, in denen auch die Situation der Frauen angesprochen wurde, fanden u.a. mit der WHO, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), Ärzte ohne Grenzen (MSF) sowie dem Schweizer Außenministerium (EDA) statt.²²

Cyberangriff auf das IKRK

Am 18. Januar stellte das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) fest, Opfer eines gezielten und höchst anspruchsvollen Cyberangriffs geworden zu sein, welcher sich bereits am 9. November des Vorjahres ereignete. Dabei wurde auf sensible Daten von über einer halben Million Menschen zugegriffen, welche im Kontext des Programms zur Familienzusammenführung von über 60 Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften aus aller Welt gesammelt worden waren. Obwohl Hintergründe, mögliche Täter und die weitere Verwendung der Daten weiterhin unklar sind, kann angesichts des hohen Niveaus des Angriffs nicht ausgeschlossen werden, dass es sich um einen staatlichen oder staatsähnlichen Akteur handelte. Nicht zuletzt auch aufgrund des potenziellen Vertrauensverlusts in humanitäre Organisationen, wird erneut diskutiert inwiefern bestimmte Informationen nicht (digital) erfasst werden sollten. Das IKRK gilt als Organisation mit den strengsten Sicherheits- und Datenschutzauflagen der gesamten Branche, der Angriff ist entsprechend auch für andere Organisationen hochalarmierend.

Vermittlung und Abrüstung

Krisendiplomatie in Genf: US-Russland Gespräche zu Ukraine

Genf wird zunehmend zur zentralen Plattform für den Dialog zwischen den USA und Russland: Nachdem sich im Juni vergangenen Jahres US-Präsident

¹⁹ Ein Statement der chinesischen Vertretung in Genf [hier](#).

²⁰ Mehr Informationen zur Pressekonferenz des OHCHR [hier](#).

²¹ Geneva Call arbeitet u.a. mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren, um sie zur Einhaltung des internationalen humanitären Völkerrechts zu bewegen, welches in den Genfer Konventionen und anderen internationalen Verträgen verankert ist.

²² Hintergründe zum Besuch der Taliban finden sich [hier](#).

Biden und der russische Präsident Putin zu direkten Gesprächen getroffen hatten, war im Nachgang ein sog. "strategischer Stabilitätsdialog" vereinbart worden. Erste Runden hierzu fanden bereits im September und Oktober statt. Eine außerordentliche Sitzung dieses Formats wurde auch am 9./10. Januar im Zuge der Ukraine-Krise auf Ebene der stellvertretenden Außenminister beider Länder abgehalten. Bereits elf Tage später, am 21. Januar trafen Außenminister Blinken und Lawrow in Genf zusammen. Bei Bedarf wurde zudem ein erneutes Treffen zwischen Putin und Biden in Aussicht gestellt. Obwohl die Diskussionen bekanntermaßen bislang nicht zum erhofften Durchbruch führten, konnte die Schweiz die Reputation ihrer „Guten Dienste“ wieder stärken. Offen ist jedoch, ob dies eine neue Dynamik in andere Genfer Foren, etwa im Abrüstungsbereich, bringen kann.

Geringe Erwartung an Abrüstungskonferenz

Angesichts wachsender Herausforderungen für Abrüstung, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle, wäre die Rolle des einzigen multilateralen Forums zur Aushandlung von Abrüstungsverträgen derzeit wichtiger denn je, dennoch: die Erwartungen auf einen Durchbruch scheinen auch dieses Jahr angesichts der jahrzehntelangen Lähmung gering. Immerhin gelang es zu Beginn sich auf die Genehmigung der Teilnahme aller UN-Mitgliedsstaaten, welche als Beobachter der Konferenz teilnehmen wollten, zu einigen. Der Iran und die Türkei hatten zuletzt etwa Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Zypern blockiert. Wichtig wäre nun auch die Einigung auf ein neues Arbeitsprogramm. Die Reihenfolge, in welcher die Themen diskutiert werden sollen, war zuletzt immer wieder strittig. China übernahm am 25. Januar die Präsidentschaft und präsentierte einen Vorschlag der Präsidenten des letzten Jahres (P6) für eine vereinfachte Agenda und der Möglichkeit erneut Unterorgane einzurichten, welche sich separat mit einzelnen Themen beschäftigen. Dieser Vorschlag drohe jedoch das wichtige Verhandlungsmandat der Konferenz zu vernachlässigen, so einige Mitglieder. China erwartet eine Einigung in der Woche vom 14. Februar.

Zudem war das erste Treffen einer neu eingerichteten offenen Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Bedrohungen im Weltraum durch Normen, Regeln und Prinzipien verantwortungsvollen Verhaltens²³ mit Spannung erwartet worden. Sie wird von zahlreichen westlichen Staaten unterstützt aber u.a. von Russland, China, Nordkorea und dem Iran beanstandet. Aufgrund russischer Bedenken wurde nun das erste Treffen bereits verlegt und wird nicht vor Ende Mai stattfinden.

WTO – Diskussionen im Wartestand

Viele Diskussionen in der WTO sind derzeit in der Schwebe: Nach wie vor ist unklar, wann die 12. WTO-Ministerkonferenz letztlich stattfinden wird, ein vom WTO-Sekretariat vorgeschlagener Termin für Anfang März stieß bei einigen Mitgliedern auf Skepsis. Angesichts der unklaren Perspektive brachte Indien Anfang Januar den Vorschlag zur Abhaltung einer virtuellen Ministerkonferenz ein. Dieses Treffen sollte sich aber ausschließlich mit der Pandemiebekämpfung inklusive des u.a. von Indien massiv unterstützten Vorschlags nach einer Aussetzung von Patentrechten (sog. TRIPS Waiver) für Impfstoffe und COVID-Medikamente befassen. Die Generaldirektorin, Dr. Ngozi Okonjo-Iweala, sprach sich für die Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe zur Lösung der Fragen rund um das geistige Eigentum für COVID-Vakzine aus. Eine von Indien angestrebte Entkopplung des TRIPS Wai-vers von den anderen Themen der Ministerkonferenz kommt jedoch insbesondere für die EU und die Schweiz nicht infrage. Angesichts schwieriger Verhandlungen in der informellen Arbeitsgruppe äußerte Dr. Ngozi die Sorge, dass eine mögliche Antwort der WTO zur Pandemiebekämpfung zu spät kommen könne. Die Relevanz einer Freigabe von Impfpatenten wird von den Skeptikern auch deshalb zunehmend in Frage gestellt, da die weltweite Impfstoff-Produktion enorm zugelegt hat und sich die Problematik u.a. auf die logistische Umverteilung der Vakzine verlagert hat. Auch andere Dossiers treten angesichts dieses Schwebezustands vorerst auf der Stelle: So gibt es auch

²³ Basis für die "Open Ended Working Group (OEWG) on Reducing Space Threats Through Norms, Rules and Principles of Responsible Behaviours" ist Resolution A/C.1/76/L.52, welche 163

Staaten unterstützten. 9 enthielten sich 8 stimmten dagegen (u.a. China, Iran, Nordkorea, Russland).

noch keinen finalen Durchbruch bei der Diskussion über den Abbau schädlicher Fischereisubventionen – die Gespräche pausieren derzeit.

Dass trotz aller Unwägbarkeiten die WTO nach wie vor als wichtige (Schieds-) Instanz wahrgenommen wird, wurde Ende Januar deutlich: Die Europäische Kommission leitete am 27. Januar ein Verfahren bei der WTO gegen China ein. Der Vorwurf: die diskriminierenden Handelspraktiken gegen Litauen. Seit Anfang des Jahres hat Peking de facto Import- und Exportverbote für Produkte aus dem baltischen EU-Land erlassen. Die harten Maßnahmen sind eine Antwort darauf, dass Litauen - nach Ansicht Pekings - mit der Ein-China-Politik gebrochen habe, indem es im Dezember vergangenen Jahres die Eröffnung einer de facto ständigen Vertretung von Taiwan zugelassen hatte. Nach dem Scheitern mehrerer Vermittlungsversuche kündigte EU-Handelskommissar Valdis Dombrovskis die Einleitung eines WTO-Verfahrens gegen China ein. Im Rahmen eines formellen Auskunftersuchens hat China nun 60 Tage Zeit, mehr Informationen bezüglich seiner Handelspraktiken zu liefern. Bleibt dies ohne Ergebnis, kann die EU im nächsten Schritt die Einrichtung eines Schlichtungsausschusses (Panels) fordern. Interessant: Sollte eine Seite nach einem Schiedsspruch Berufung einlegen, wäre dies ein besonders prominenter Fall für das 2020 gebildete Interim-Berufungsgremium, auf welches sich 52 WTO-Mitglieder (darunter die EU und China) seit der Blockade der eigentlichen WTO-Berufungsinstanz geeinigt hatten.

Geschäftiger Jahresabschluss für das digitale Genf

Vom 16.-18. Dezember lud die Fernmeldeunion (ITU) zum 6. World Telecommunication/ICT Policy Forum (WTPF-21) ein. Im Rahmen dieser Konferenz werden gemeinsame Ziele für ITK-Gesetzgebungen erarbeitet, um das Potential neuer Technologien für den Übergang in die Digitalwirtschaft zu nutzen. Die Stellungnahmen fokussierten sich v.a. auf Leitlinien zur Verbesserung der Infrastruk-

turen abgelegener Regionen und sich entwickelnder Länder sowie die Nutzung sicherer und erschwinglicher Vernetzung zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele.

Beinahe zeitgleich hatten sich die Verhandler der UN-Expertengruppe über letale autonome Waffensysteme (LAWS) in Genf versammelt, um über Regeln zur Nutzung automatisierter Waffen zu diskutieren. Die seit acht Jahren laufenden Verhandlungen erhielten dieses Mal eine erhöhte Aufmerksamkeit, da einem UN-Bericht zufolge im März 2021 eine autonome bewaffnete Drohne in Libyen eingesetzt worden war. Über 30 Staaten, darunter auch Deutschland und China, setzten sich erneut für ein rechtsverbindliches Abkommen ein. Das auf Konsens basierende Gremium kam letztlich zu keiner Einigung, nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte Russlands und der USA.²⁴ Letztere favorisierten die Einführung eines unverbindlichen Verhaltenskodex. Beobachter hoffen darauf, dass das Thema demnächst auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung gesetzt wird oder ein ähnlicher Prozess wie beim internationalen Übereinkommen über ein Totalverbot von Antipersonenminen eingeleitet wird. Dieses war nach jahrelangem Druck von einer zivilgesellschaftlichen Koalition sowie der Eigeninitiative einzelner Diplomaten zustande gekommen.

Virtuelles Davos-Treffen

Auch in diesem Jahr konnte das jährliche Gipfeltreffen des Weltwirtschaftsforums nur in verkürzter Form virtuell abgehalten werden. Das Treffen soll vom 22.-26. Mai in Davos nachgeholt werden.

Der chinesische Staatschef Xi Jinping rief bei der Eröffnung dazu auf, in Zeiten wachsender geopolitischer Spannungen nicht in eine Mentalität des Kalten Kriegs zu verfallen. Er warnte vor Nullsummenspielen und der (Wieder-)Einführung protektionistischer Maßnahmen. Andere Regierungschefs, wie der australische Premierminister Scott Morrison, betonten die Souveränität ihrer Länder und die der Asien-Pazifik-Region und verurteilten

²⁴ <https://geneva.usmission.gov/2021/12/03/convention-on-ccw-group-of-governmental-experts-on-emerging-technologies-in-the-area-of-laws/>

die teils besorgniserregende Einflussnahme Pekings. Die europäische Kommissionspräsidentin, Ursula von der Leyen, stellte die großen Herausforderung des Klimaschutzes in den Vordergrund und unterstrich die Notwendigkeit ehrgeiziger Projekte wie z.B. des jüngst verabschiedeten europäischen Green Deal.

Kurz vor der Veranstaltung veröffentlichte das Weltwirtschaftsforum seinen jährlichen Risikobericht. Im Zentrum stehen die Folgen der COVID-Pandemie: Der Bericht warnte vor einer Bedrohung der Existenzgrundlagen mancher Bevölkerungsschichten, den schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine mögliche weltweite Schuldenkrise. Ferner verwies er auf das unterschiedliche Tempo bei der Pandemieerholung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und das daraus resultierende Risiko unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen in Anbetracht globaler Herausforderungen.²⁵

Kommentar

In den ersten Wochen des neuen Jahres ist im multilateralen Genf einiges in der Schwebe: Das Datum der nächsten WTO-Ministerkonferenz ist of-

fen, einige ehrgeizige Reformpläne im WHO-Kontext erhielten einen Dämpfer, bevor sie wirklich Fahrt aufnehmen konnten.

Chinas Rolle wird in den multilateralen Organisationen ein zentrales Gesprächsthema bleiben: Die Lage in Xinjiang wird wohl nicht nur im Menschenrechtsrat, sondern auch bei der Internationalen Arbeitskonferenz für Kontroversen sorgen. Abzuwarten ist, wie sich die Diskussionen im Menschenrechtsrat generell entwickeln werden, nicht zuletzt durch die Rückkehr der USA in dieses Gremium. In WTO und WHO musste die EU die Erfahrung machen, dass man sich auch unter der Biden-Administration trotz ähnlicher Intention nicht immer im selben Boot mit Washington wiederfindet: in der WTO haben beide Seiten bei der Reform der Berufungsinstanz und beim TRIPS Waiver unterschiedliche Positionen. In der WHO wurde ein Dissens bei den Debatten über die Reform der WHO-Finanzierung, die Notwendigkeit eines Pandemievertrags oder die Schaffung neuer globaler Gesundheitsforen deutlich.

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/>)

²⁵ <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022>