

Dezember 2020

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen
Mitte Oktober bis Mitte Dezember 2020

Olaf Wientzek, Sarah Ultes, Meike Lenzner

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

Die Frage der weltweiten Impfstoff-Verteilung war eine der prägenden Diskussionen im internationalen Genf. Die zur Förderung eines fairen globalen Zugangs zu einem Impfstoff gegen COVID-19 geschaffene COVAX-Fazilität benötigte bis zuletzt noch erhebliche finanzielle Mittel, um die anvisierte Abdeckung zu erreichen. Durch einen ungeahnt großen Finanzschub in den letzten zwei Wochen konnte diese Lücke zunächst geschlossen werden.

Bei der Weltgesundheitsversammlung im November wurden unter anderem mögliche Lehren aus der Pandemie diskutiert. Eine wichtige Frage für eine etwaige Reform wird das Verhältnis zwischen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und ihren Mitgliedstaaten sein, wie nicht zuletzt eine in den vergangenen Tagen aufflammende Kontroverse zu einem im Mai von der WHO zurückgezogenen Evaluierungsbericht deutlich macht.

Für die Welthandelsorganisation (WTO) endete das Jahr mit zwei (vorläufigen) Enttäuschungen und einem Hoffnungsschimmer.

Der Ausgang der US-Wahl führte im internationalen Genf zu kollektivem Aufatmen. Dass sich fortan jahrelange Streitfragen auf wundersame Weise in Luft auflösen, steht jedoch nicht zu erwarten.

Schwieriger Balanceakt zur Verteilung von Impfstoffen gegen COVID-19

Gleich mehrere vielversprechende Impfstoffe stehen vor der Zulassung bzw. haben diese bereits erhalten: Die Frage ihrer gerechten weltweiten Verteilung rückt

entsprechend auch in den Genfer Organisationen zunehmend in den Fokus. Dass innerhalb deutlich weniger als einem Jahr gleich mehrere Impfstoffe zur Verfügung stehen (werden), gilt als höchst beachtliche Leistung. Daran hat nach Ansicht von Experten durch frühzeitige Koordinierung der Forschung und die ACT-Accelerator-Initiative zur Kooperation bei Entwicklung, Herstellung und gerechter Verteilung von Impfstoffen, Diagnostika und Therapeutika auch die WHO ihren Anteil. Die "Impfsäule" dieser Initiative, die so genannte COVAX-Fazilität¹, steht unter gemeinsamer Leitung der Impfallianz Gavi, der WHO und CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations). Ziel ist die Versorgung der am stärksten gefährdeten 20 % der Bevölkerung der teilnehmenden Länder mit einem Impfstoff bis Ende 2021. Dafür werden insgesamt zwei Milliarden Impfdosen benötigt. Diese Initiative ist vor allem für kleinere oder einkommensschwächere Länder von herausragender Bedeutung, welche nicht über zusätzliche bilaterale Abkommen mit Herstellern abgesichert sind.

Nach wie vor gibt es jedoch Finanzierungsbedarf bei der ACT-Accelerator-Initiative, lange galt dies auch bei COVAX: Die WHO drängte daher ihre Mitglieder, die kurzfristige Lücke von 4-5 Milliarden in diesem Jahr und von 23 Milliarden im kommenden Jahr zu schließen. Die dringlichen Appelle des WHO-Generaldirektors Tedros Ghebreyesus an die Mitgliedstaaten, die Finanzierung für COVAX zu erhöhen, schienen zunächst nicht die gewünschte Wirkung zu zeigen. Ein Grund für diese Zurückhaltung, die sich zunehmend auch im Bereich der humanitären Hilfe

¹ Mehr Informationen zur Initiative [hier](#).

zeigt, ist der durch die Pandemie verursachte finanzielle Druck, den die meisten Länder verspüren. Etwas überraschend konnte die WHO am 18. Dezember doch noch einen wichtigen Erfolg vermelden: Dank massiven zusätzlichen Finanzspritzen in Höhe von insgesamt 2,4 Milliarden Dollar in den vergangenen zwei Wochen v.a. durch einen gemeinsamen Zuschuss von Europäischer Kommission und Europäischer Investitionsbank von 500 Millionen Euro, aber auch durch Norwegen, Kanada, Kuwait, Dänemark, Neuseeland, die Niederlande, Singapur und Estland konnten die anvisierten zwei Milliarden Impfdosen für die COVAX-Fazilität erstanden werden.² Ein wichtiger Meilenstein für die von Beginn an immer wieder mit bezüglich ihrer Machbarkeit skeptisch beäugten Initiative.

In diesen Tagen und Wochen, in denen es auch um die praktischen und logistischen Fragen des Transports und der Verteilung von Impfdosen geht, stehen gleichwohl weitere schwierige Entscheidungen für die WHO und ihre Mitgliedsländer an: So wird auch COVAX Impfdosen nicht gleichzeitig in allen über 180 beteiligten Ländern verteilen können. Einige Länder – aus verschiedenen Kontinenten – werden mithin die Avantgarde bilden (dürfen oder müssen). Die dort gesammelten Erfahrungen mit Blick auf technische, infrastrukturelle und gesellschaftliche Fragen bei der Verteilung sollen dann schnell in die Praxis der folgenden Monate einfließen. Vertreter der WHO mahnen hierbei zu Geduld: es werde nicht alles glatt laufen und es könne hier auch zu umstrittenen Entscheidungen kommen. Entsprechend warnen sie davor, durch vorschnelle gegenseitige Anschuldigungen die notwendige – aber weiter fragile – globale Solidarität zu gefährden. Die wirksame Bekämpfung des Virus, so betonen WHO-Vertreter seit Monaten gebetsmühlenartig, sei nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung zu schaffen.

Angesichts des bevorstehenden Impfbeginns veröffentlichte die WHO zudem Vorschläge für die Erhöhung der Impfbereitschaft in der Bevölkerung: Zu den Maßnahmen gehören unter anderem die Schaffung günstiger infrastruktureller Voraussetzungen (z.B. Standorte für Impfstationen). Zudem sollten Staaten Vertrauen herstellen und über Risiken und

Schwere der Krankheit aufklären.³ Zur besseren Aufklärung soll auch die Zusammenarbeit mit Journalisten, lokalen Gemeinschaften und sozialen Medien beitragen.⁴

Sorgen bereitet vielen Genfer Organisationen auch die Frage, wie der Impfstoff in Konflikt- und Krisengebiete, aber auch zu besonders vulnerablen Gruppen wie Flüchtlingen gelangen kann. Entsprechend appellierte beispielsweise der Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration (IOM), Antonio Vitorino, an die EU und ihre Mitgliedstaaten, auch Flüchtlingen und Migranten Zugang zum Impfstoff zu ermöglichen.

Eine hitzige Debatte mit offenem Ausgang entwickelte sich in den letzten Wochen mit Blick auf die Anfang Oktober bei der WTO eingebrachten Forderungen Südafrikas und Indiens sowie zahlreicher weiterer Entwicklungsländer aus mehreren Kontinenten, den Patentschutz für eine ganze Bandbreite von Gesundheitsprodukten (betroffen wären Patente, Urheberrechte, Produktionsgeheimnisse) zur Bekämpfung des Virus aufzuheben. Insbesondere Südafrika fuhr hier schwere verbale Geschütze auf und sprach von einer drohenden "Impf-Apartheid" zwischen reichen und ärmeren Ländern. Die USA und die EU lehnen einen solch weitreichenden Schritt ab und verweisen dabei unter anderem auf Möglichkeiten des TRIPS-Abkommens der WTO, das eine gewisse Flexibilität zulässt, ohne das Urheberrecht komplett auszusetzen. Wichtiger sei eine schnelle Marktzulassung und die Vorbereitung der Infrastruktur für eine effektive Verteilung. Entsprechend verliefen Gespräche im Rahmen des TRIPS-Rats ergebnislos, weitere Diskussionen werden im März folgen.

Weltgesundheitsversammlung: Dissens hinter harmonischer Fassade

Beobachter zeigten sich erleichtert, dass die virtuell stattfindende Weltgesundheitsversammlung (WHA, 9.-14. November) ohne "böse Überraschungen" ablief. Genauer genommen handelte es sich um die Fortsetzung der im Mai nur in Kurzform abgehaltenen Sitzung. Verabschiedet wurde unter anderem eine Resolution, die eine verbesserte Vorbereitung

² <https://healthpolicy-watch.news/covax-vaccine-2021-2-billion/>

³ <https://healthpolicy-watch.news/who-guidance-covid-vaccine-uptake/>

⁴ <https://healthpolicy-watch.news/who-launches-africa-in-fodemic-response-as-vaccine-rollouts-begin-around-the-world/>

für Gesundheitsnotstände fordert. Darin werden die WHO und die Mitgliedstaaten aufgerufen, ihre Notfallvorsorgesysteme und ihre Krisenreaktion gemäß der Leitlinien der Internationalen Gesundheitsvorschriften auszubauen. Zudem soll die WHO bis zum Mai kommenden Jahres "ergänzende Mechanismen" erarbeiten, das heißt beispielsweise ein stufenartiges Frühwarnsystem. Bislang verfügt die WHO mit der Erklärung eines internationalen Gesundheitsnotstands (PHEIC) nur über einen einzelnen "Warnschuss". Entsprechend sprechen sich viele Mitgliedstaaten inzwischen für eine Art "Ampelsystem" aus.

Hingegen deuten sich bereits jetzt unterschiedliche Vorstellungen zu den aus der Krise zu ziehenden Schlussfolgerungen und möglichen Reformen an: So sprachen sich Bundesgesundheitsminister Spahn, aber auch Vertreter anderer EU-Länder, Australiens, der USA (die sich anders als im Mai zwar kritisch, aber konstruktiv einbrachten), Japans, Kanadas⁵, aber auch Brasiliens für Reformen aus: einige forderten eine unabhängigere WHO mit größeren Durchgriffsrechten, andere Forderungen bezogen sich auf strengere Regeln, stärkeren Datenaustausch und mehr Transparenz – mit entsprechenden Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften. Dagegen sprachen sich China, Russland und Pakistan aus und forderten stattdessen eine bessere Umsetzung bestehender Regeln.

In den kommenden Monaten wird die Diskussion wohl noch eine stärkere Dynamik entfalten. Denn bis zur nächsten WHA im Mai sollen mehrere Evaluierungsberichte vorliegen, darunter derjenige des so genannten Unabhängigen Panels (IPPR), dem die ehemaligen Regierungschefinnen Helen Clark (Neuseeland) und Ellen Johnson-Sirleaf (Liberia) vorstehen. Weitgehendere Vorschläge wie die Einführung eines Sanktionssystems für säumige Länder haben bislang keine Chance, dafür eher eine gegenseitige Begutachtung durch die Mitgliedstaaten ("Peer Review"), ähnlich dem UPR-System im Bereich der Menschenrechte.

Immer wieder taucht auch die Frage der WHO-Finanzierung auf: Deutschland machte in Person von Jens Spahn nochmals die Dringlichkeit des Themas deutlich.

Wie schon im Mai stand auch die Frage einer Teilnahme Taiwans auf der Tagesordnung. Im Vorfeld hatten sich die USA (unterstützt von einigen europäischen Ländern) und Taiwan freundlich gesinnten Staaten dafür eingesetzt. Wie vor sechs Monaten setzte sich Pekings strikte Ablehnung durch, auch wenn die diplomatische Formel lautete, man werde das Thema zu einem zukünftigen Zeitpunkt wieder aufgreifen. Letztlich kam es nur zu öffentlichen Erklärungen von je zwei Staaten (Honduras und die Marshallinseln auf der einen sowie China und Pakistan auf der anderen Seite), welche die beiden Pole in diesem Streit vertreten. Insider schätzen, dass sich im Falle eines Votums nur wenige Staaten eine offene Konfrontation mit Peking zu diesem Streitthema riskieren würden.

Auch die Frage nach dem Ursprung des Virus kam verstärkt zur Diskussion. Für die WHO eine heikle Situation: Auf der einen Seite drängen zahlreiche – nicht nur westliche – Länder auf eine möglichst rasche Entsendung einer starken, unabhängigen und transparenten Untersuchungsmission, auf der anderen Seite musste die WHO die von China auferlegten einschränkenden Bedingungen akzeptieren.⁶ Einige Länder äußerten Kritik an der mangelnden Konsultation bei der Festlegung des Mandats. Die ausgewählten Mitglieder aus zehn verschiedenen Ländern (darunter auch aus Deutschland, den USA, Russland und Japan) gelten als hochqualifiziert.

Wie wichtig eine grundsätzliche Überprüfung des Verhältnisses zwischen WHO und Mitgliedstaaten und die Frage der stärkeren Unabhängigkeit der WHO ist, zeigte nicht zuletzt eine im Dezember auflebende Kontroverse über die Zurücknahme eines kritischen Berichts über die Krisenreaktion in Italien kurz nach seiner Veröffentlichung im Mai. Pikant: Laut Berichten erfolgte dieser Schritt auf Veranlassung eines ranghohen WHO-Vertreters, der vor seiner WHO-Tätigkeit selbst als Leiter der Gesundheitsvorsorgeabteilung im italienischen Gesundheitsministerium tätig gewesen war.⁷ Stimmen, die sich nur wenige Erkenntnisse aus der erst noch zu entsendenden China-Untersuchungsmission erhoffen, sehen

⁵ Mehrere Länder, darunter Deutschland und Frankreich, aber auch die USA, Korea und Chile haben in den vergangenen Monaten auch konkrete Reformpapiere vorgelegt. Derzeit finden Gespräche statt, wie man diese oft in ähnliche Richtungen zielenden Vorstöße bündeln kann.

⁶ Ein Hintergrundartikel der New York Times findet sich [hier](#).

⁷ Ausführliche Hintergründe finden sich in diesem Artikel von [Health Policy Watch](#).

sich durch dieses Beispiel in ihrer niedrigen Erwartungshaltung bestätigt.

WTO – Hoffen auf neue Dynamik im neuen Jahr

2019 endete für die WTO mit der Krise ihres Streit-schlichtungsmechanismus, 2020 nun ohne neue Führung. So gelang es nicht, Einigung auf die Nachfolge für den zurückgetretenen Generaldirektor Roberto Azevêdo zu erzielen. Dabei hatte sich bei den von einem WTO-Botschafter-Triumvirat geführten Sondierungen Ende Oktober ein breiter Konsens für die nigerianische Kandidatin Ngozi Okonjo-Iweala gebildet. Allerdings machten die USA deutlich, nach wie vor die letzte verbliebene Konkurrentin Yoo-Myung-hee (Republik Korea) zu unterstützen. Die Ankündigung kam einem Veto gleich. Entsprechend wurde eine Sitzung des Allgemeinen Rates, der Konsens für die Wahl der ersten weiblichen und afrikanischen Kandidatin festgestellt hätte, auf „unbestimmte Zeit“ verschoben. Blickt man nur auf die Kandidatin, überraschte die ablehnende Haltung Washingtons, denn eigentlich entsprach Okonjo-Iweala in vielerlei Hinsicht dem von US-Handelsbeauftragten Robert Lighthizer zuvor aufgestellten Kriterienkatalog. Die Vorwürfe: die Nigerianerin, die auch über einen amerikanischen Pass verfügt, stehe dem ehemaligen Weltbankpräsidenten Robert Zoellick (Republikaner!) zu nah, zudem fehle es ihr an spezifischer Handelsexpertise. Damit bewahrheitete sich die Prognose einiger Genfer Beobachter, die bereits im Sommer vorausgesagt hatten, dass sich die Suche nach einer neuen Führung bis 2021 ziehen könnte. Immerhin wird erwartet, dass eine neue Biden-Administration im Frühjahr grünes Licht für Okonjo-Iweala geben wird. Die geplante Ernennung von Katherine Tai zur neuen US-Handelsbeauftragten durch Joe Biden wurde in der Genfer Handelscommunity einhellig positiv aufgenommen⁸.

Trotz der Sedisvakanz an ihrer Spitze steht die Arbeit der WTO nicht still, im Gegenteil: in zahlreichen Dossiers wurden die Gespräche in den vergangenen Monaten fortgeführt. Dennoch musste sie nun einen neuen Tiefschlag verkraften: So gelang trotz aller Bemühungen der vergangenen Monate – wie von Insidern inzwischen erwartet – kein Kompromiss bei den seit Jahren andauernden Fischereiverhandlungen.

Damit kann das von den Staats- und Regierungschefs 2015 gegebene Versprechen, bis Ende 2020 gemeinsame Regeln zur Begrenzung der Fischereisubventionen zu beschließen, nicht eingehalten werden.

Auch wenn es in den letzten Monaten weitere Gespräche gegeben hatte, liegen die Positionen zwischen den verschiedenen Seiten viel zu weit auseinander: Die EU – unterstützt von vielen anderen westlichen Ländern und den USA – fordert eine generelle Abschaffung von Subventionen, die zu Überfischung führen. Hingegen fordern China, aber auch viele Entwicklungsländer, insbesondere Indien, weitreichende Ausnahmeregelungen. Neben den COVID-bedingten Verzögerungen hat auch die Verschiebung der WTO-Ministerkonferenz auf 2021 dazu beigetragen, dass die Deadline nicht eingehalten wurde. Die Dringlichkeit ist in diesem Dossier gleichwohl nicht geringer geworden, entsprechend mahnte auch einer der vier stellvertretenden Generaldirektoren bei der WTO, der Deutsche Karl Brauner, einen zügigen Fortgang der Gespräche an.⁹

Trost bieten die Zahlen zur Entwicklung des Welthandels: So wird – auch getrieben durch eine starke Entwicklung in Asien – das Minus für den Welthandel 2020 wohl "nur" bei 9% liegen. Das ist sogar ein besserer als Wert, als die WTO in ihrem optimistischsten Szenario noch Anfang April (minus 14%) prognostiziert hatte.

Menschenrechte

Im Rahmen der Universellen Staatenüberprüfung (UPR), welche auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in allen 193 UN-Mitgliedstaaten zielt, standen Anfang November unter anderem Belarus und die USA im Fokus. Vor allem westliche Staaten erhoben auch im November erneut schwere Vorwürfe gegen das Lukaschenka-Regime. Diese bezogen sich auf Defizite bezüglich Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die andauernde Gewalt gegen friedlich Demonstrierende, Verschwindenlassen und Folter oder die Nichtkooperation mit der zuständigen Sonderberichterstatterin. Über 40 Staaten, allen voran Russland und China, lobten hingegen Belarus' Fortschritte im Menschenrechtsbereich.

Bemerkenswert war die deutliche Kritik an den USA im Rahmen des Verfahrens. Ein Grund: Seit dem

⁸ Mehr hier vom [Geneva Observer](#)

⁹ Das Statement findet sich [hier](#).

Rückzug der USA aus dem internationalen Gremium 2018 blieben offizielle Besuchsanfragen von Seiten der Sonderberichterstatter unbeantwortet. Neben einer Reihe afrikanischer Staaten kritisierten auch einige europäische Länder strukturellen Rassismus, exzessive Polizeigewalt oder Sanktionen gegen Mitarbeiter des internationalen Strafgerichtshofs (IStGH).

Ende Oktober hatte sich die US-Regierung als Ko-organisatorin und Mitunterzeichnerin mit 33 weiteren Staaten¹⁰, darunter Polen, Ungarn, Brasilien, aber auch Saudi-Arabien, Ägypten, Pakistan, und Belarus, für die abtreibungskritische "Genfer Konsenserklärung" eingesetzt. Diese betont beispielsweise, dass es kein internationales Recht auf Abtreibung gebe und keine Verpflichtung von Staaten, diese zu finanzieren oder zu erleichtern. Die Erklärung, die weniger von Ministerialbeamten als von politischen Amtsträgern der Trump Administration vorangetrieben worden war, wird in erster Linie als politisches Signal verstanden.

2021 werden alle Mitglieder des Sicherheitsrats ein Stimmrecht im höchsten Gremium der UN für Menschenrechte haben, außer den USA. Es bleibt abzuwarten, ob mit der neuen Präsidentschaft auch eine Rückkehr der USA in den Rat verbunden sein wird. Anlässlich des Internationalen Tages für Menschenrechte am 10. Dezember resümierte Hochkommissarin Michelle Bachelet, dass COVID-19 das Versagen, Menschenrechte weltweit zu schützen, mehr denn je vor Augen führte. Die politische Führerschaft zahlreicher Staaten, welche noch immer auf Herdenimmunität setzten, die Pandemie politisieren oder missbrauchten, um gegen Kritiker vorzugehen, kritisierte sie scharf. Sie verwies zudem auf massive Rückschritte im Bereich der Frauenrechte.

Neuer Anlauf bei Vermittlungsbemühungen

Einige der bereits im Sommer wiederaufgenommenen internationalen Vermittlungsbemühungen zu Syrien, Libyen oder Jemen konnten auch gegen Ende des Jahres fortgesetzt werden.

Erste Ergebnisse der Jemengespräche in Montreux waren bereits Mitte Oktober sichtbar: so konnte der größte Gefangenenaustausch zwischen Aden und Sanaa (1061 Menschen) seit Ausbruch des Krieges im Jahr 2014 realisiert werden. Peter Maurer, Präsident

des den Einsatz leitenden Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), sprach sogar von der größten Befreiungsaktion zu Kriegszeiten seit dem Koreakrieg. Dennoch mahnte bereits der zweite Jahrestag des Stockholm-Abkommens vom 14. Dezember, dass der Großteil der Wegstrecke zum vereinbarten Ziel mehr als 15.000 Gefangene auszutauschen, noch aussteht.

Auch im Libyendossier waren in den vergangenen Monaten Fortschritte zu verzeichnen, nachdem sich die Gemeinsame 5+5 Militärkommission, auf ein laut amtierender UN-Sondergesandten Stephanie Williams (UNSMIL) "historisches" Waffenstillstandsabkommen¹¹ einigen konnte. Das Papier sieht neben dem Rückzug der Truppen von der Front auch den Abzug ausländischer Akteure vor. Noch vage Punkte wurden Anfang November mit Empfehlungen für einen Überwachungsmechanismus konkretisiert. Laut Williams liege es nun v.a. an den internationalen Verbündeten, dem Abkommen entsprechend Folge zu leisten.

Auch das syrische Verfassungskomitee fand sich Ende November zu einer vierten Verhandlungsrunde in Genf ein, Beobachter vermisten bei den Gesprächen über Symbole oder Staatsbürgerschaft zunehmend den Charakter politischer Verhandlungen und entsprechende Fortschritte. Indes fand das derzeit vom syrischen Regime in verschiedenen Foren prominent lancierte Thema der Rückkehr syrischer Flüchtlinge auch in Genf Eingang in die Debatten. Konkrete Verfassungsgrundsätze sollen erst bei der nächsten Sitzung am 25. Januar diskutiert werden. Der UN-Sondergesandte für Syrien, Geir Pedersen, äußerte sich hoffnungsvoll, dass Fortschritte international auch durch die neue Biden-Administration möglich seien. Außenpolitische Beobachter dämpfen hier jedoch zu hohe Erwartungen; Syrien werde voraussichtlich hinter zahlreichen innenpolitischen Themen auf der Liste der Prioritäten zurückstehen, das gegenseitige Misstrauen zwischen wichtigen externen Akteuren, wie den USA und Russland, ist stark ausgeprägt.

Erhöhter humanitärer Bedarf

Während sich in wohlhabenderen Ländern durch die ersten Impfprogramme Licht am Ende des Tunnels abzeichne, sei dies für die ärmsten Länder der Welt nicht der Fall, so der Untergeneralsekretär und UN-

¹⁰ Weitere Unterstützer der Erklärung finden sich [hier](#).

¹¹ Das gesamte Abkommen findet sich [hier](#).

Nothilfekoordinator Mark Lowcock bei der Vorstellung des "Global Humanitarian Overview 2021"¹² in Genf. Allein innerhalb eines Jahres sei die Zahl von Menschen, welche auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, um 40% auf 235 Millionen gestiegen. Entsprechend wuchs auch der humanitäre Bedarf auf insgesamt 35 Milliarden US-Dollar, ein Anstieg um mehr als 20% innerhalb eines Jahres. Dieses Rekordhoch sei nahezu vollständig auf COVID-19 und die sekundären Folgen der Pandemie zurückzuführen. 2020 habe zum größten Rückgang im Pro-Kopf-Einkommen seit 1870 geführt, seit 1990 steigt derzeit die extreme Armut wieder an, die akut von Hunger bedrohten Menschen könne sich verdoppeln, kurz: Entwicklungsgewinne von vier Jahrzehnten stehen auf dem Spiel. Der globale humanitäre Reaktionsplan COVID-19, welcher im März vorgestellt wurde umfasst insgesamt 63 Länder, von welchen die Lage im Jemen mit 24,3 Millionen Menschen in Not besonders hervorsteicht. Seit Wochen warnt die UN zudem vor einer humanitären Katastrophe in der Region Tigray und beziffert die Zahl Bedürftiger in Äthiopien im kommenden Jahr auf 21,3 Millionen. Aber auch die Bedarfe für die DR-Kongo (19,6 Mio.), Afghanistan (18,4 Mio.), den Sudan (13,4 Mio.) und Syrien (13 Mio.) bleiben enorm.

Erst Ende November lud Genf zu einer neuen, diesmal virtuell stattfindenden UN-Geberkonferenz für Afghanistan. Insgesamt gingen mit ca. 12 Milliarden US-Dollar für einen Zeitraum von 2021-24 ca. 20% weniger Zusagen ein als erwartet und das obwohl der Bedarf sich innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt hat. Aufgrund der nur schleppend vorangehenden Friedensgespräche im Land sagten etwa die USA vorerst nur die Hälfte ihrer Gelder zu; die EU sowie Deutschland hielten in etwa ihre Zusagen aus den Vorjahren.

70 Jahre UN-Flüchtlingshilfswerk

Anlässlich des 70. Jubiläums der Gründung des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) appellierte der erst kürzlich im Amt bestätigte Hochkommissar Filippo Grandi daran, stärker die Fluchtursachen in den Blick zu nehmen. Ursprünglich mit einem zeitlich begrenzten Mandat ausgestattet, weitete sich die Arbeit des UNHCR über die Jahre immer weiter aus - eher ein

Indiz für das Versagen der internationalen Gemeinschaft als ein Grund zu feiern, so Grandi. Zentrale Schritte, um dies zu ändern seien u.a. ein verstärktes Engagement im Bereich politischer Konfliktlösungen; verbesserte Lastenteilung im Bereich Resettlement und vor allem eine intensivere internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie und seiner Folgen.

In diesem Kontext machte auch unlängst eine gemeinsame Studie¹³ von IOM und dem Welternährungsprogramm (WFP) auf den Zusammenhang von COVID-19, Konflikten, Hunger und Vertreibung aufmerksam: Während die Pandemie internationale Migrationsströme kurzfristig verringerte, sei mittel- und langfristig nicht zuletzt wegen fehlender Nahrungsmittelsicherheit von einem Anstieg auszugehen.

Kommentar – Genfer Gelegenheitsfenster für den Westen

Die Erleichterung nach dem Wahlsieg Joe Bidens ist im multilateralen Genf förmlich mit Händen zu greifen. In der Tat geben sowohl die Ankündigungen als auch die sich abzeichnenden Personalentscheidungen sowohl für das internationale Genf als auch für die Rolle des Globalen Westens in diesen Organisationen Anlass zur Hoffnung: Konkret dürfte vor allem die WHO profitieren, zum einen wird die Biden-Administration den durch Trump eingeleiteten Austritt aus der WHO rückgängig machen, zum anderen könnte es zu einer Beteiligung an der finanziell klammen COVAX-Fazilität kommen. Auch einige (nicht alle!) Diskussionen in der WTO dürften weniger konfliktträchtig ablaufen. Ein etwaiger Wiedereintritt der USA in den UN-Menschenrechtsrat würde dort die Verteidiger westlicher Werte stärken, ein stärkeres Engagement wäre nicht zuletzt aufgrund des forschenden Auftretens zahlreicher autokratischer Staaten sowie chinesischer Initiativen zur Uminterpretation internationaler Menschenrechtsnormen gefragt. Vor überbordenden Erwartungen sei gleichwohl gewarnt.

1. Auch nach dem Amtsantritt Joe Bidens wird es dauern, bis sich der Kurswechsel gegenüber den multilateralen Organisationen tatsächlich auch bemerkbar macht.
2. In einigen Fragen wird sich eher der Ton, als die grundlegende Haltung ändern. Das gilt

¹² Der gesamte Bericht findet sich [hier](#).

¹³ Die gesamte Studie findet sich [hier](#).

nicht zuletzt für die WTO: So wird das Drängen auf eine grundsätzliche Reform der WTO kaum nachlassen.

3. Aus deutscher und europäischer Sicht muss dieses Gelegenheitsfenster auch genutzt werden, um wichtige Reformen in internationalen Organisationen voranzutreiben und bei inhaltlichen Fragen gemeinsame Ansätze zu finden. Dabei wird es auch nötig sein, deutlicher auf einige nicht unberechtigte Kritikpunkte der US-Seite einzugehen.
4. Nach wie vor sind die multilateralen Organisationen konsensbasiert. Wichtige Reformen in WTO und WHO werden nicht gegen den Willen anderer (großer) Länder durchzudrücken sein. Nur weil die neue US-Administration eine konstruktivere Haltung einnimmt, werden Widerstände sich nicht in Luft auflösen. Oftmals wird der Erfolg

schlicht darin liegen, dass Kompromisse ein wenig mehr westliche Positionen reflektieren oder überhaupt ein wenig Bewegung in verfahrenere Dossiers kommt. Vor überzogenen Erwartungen ist daher trotz aller berechtigten Erleichterung zu warnen.

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/>)