

Dezember 2023

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Genfer Großwetterlage

Die „Genfer Großwetterlage“ gibt einen Überblick über ausgewählte Entwicklungen der in Genf ansässigen internationalen Organisationen (Oktober-Dezember 2023).

Andrea Ostheimer, Sarah Ultes, Cedric Amon, Dr. Anja Maria Rittner

Nachdem bereits der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine die Vereinten Nationen vor eine ihrer größten Herausforderungen stellte, ist der Terrorangriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 und Israels Verteidigungsangriff auf Gaza eine Situation, die nicht nur das multilaterale und humanitäre System herausfordert, sondern die internationale Staatengemeinschaft polarisiert und in ihren Reaktionen spaltet. Obgleich der Konflikt und die humanitäre Situation in Gaza in Genf omnipräsent sind, finden die grundsätzlichen Debatten und das Ringen der internationalen Staatengemeinschaft um eine Verbesserung der Lage aktuell vor allem in New York im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung statt. Bislang fand keine Sondersitzung des Menschenrechtsrates zur Lage in Gaza statt. Stattdessen sind es vor allem Vertreter des humanitären und Menschenrechtsbereichs, die Verletzungen des humanitären Völkerrechts beider Seiten beklagen und eine humanitäre Feuerpause fordern.

Allerdings sind es nicht nur die aktuellen Krisen und Konflikte, die die Argumentation und Kritik zahlreicher Staaten des sich selbst so bezeichnenden Global Südens an den Doppelstandards des Westens befeuern. Die Perzeption mangelnder Solidarität während der Pandemie, Zurückhaltung bei Fragen des Technologietransfers sowie der transaktionale Ansatz von Mitgliedstaaten in multilateralen Organisationen sind weitere Aspekte, die eine Polarisierung befördern und sich nachhaltig auf Ansprüche und Positionen in Verhandlungsprozessen in multilateralen Themenfeldern wie Handel und Globaler Gesundheit niederschlagen.

75 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird das Prinzip der Universalität durch Konflikte, aber auch durch die Versuche von Staaten dieses zu reinterpretieren, herausgefordert.

Die Herausforderungen für internationale Normen und multilaterale Institutionen manifestieren sich nicht nur auf der ideologischen Ebene, sondern auch sehr konkret im Bereich der Finanzierung. In den Genfer UN-Institutionen bleiben vom 20. Dezember bis 7. Januar die Lichter aus und alle Türen geschlossen. Die nachfolgend dokumentierten Finanzierungslücken im humanitären Bereich werden Menschenleben kosten.

Das Dritte Finanzquartal 2023 wurde mit einer Finanzierungslücke im allgemeinen UN-Budget von 216 Millionen US\$ abgeschlossen. Die Reserven schwinden und neben der Reduzierung von Infrastrukturkosten versucht der Generalsekretär durch einen Personalrekrutierungsstopp weitere Einsparungen vorzunehmen. Für die Engpässe im allgemeinen Budget ist vor allem die erneut sinkende Zahlungsmoral verantwortlich. Lediglich 141 der 193 Mitgliedstaaten hatten bis zum 12. Dezember ihre vollen UN-Mitgliedsbeiträge gezahlt. Der größte Geber USA ist mitverantwortlich für weitreichende Planungsunsicherheiten, sowohl bei den allgemeinen Mitgliedsbeiträgen, aber auch bei kleineren UN-Organisationen wie UNAIDS, die maßgeblich von US-Programmen wie PEPFAR abhängen, die durch den US-Kongress blockiert werden.

Es wird daher 2024 mehr als je zuvor notwendig werden, Unterstützung für die Vereinten Nationen

jenseits der Lippenbekenntnisse zu mobilisieren und dafür Sorge zu tragen, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte und über Jahrzehnte Stabilität und Berechenbarkeit garantierende, regelbasierte Internationale Ordnung auch zukünftig Bestand haben wird.

Globale Gesundheit

WHO-Verwaltungsrat billigt Konsens-resolution zur gesundheitlichen und humanitären Lage in Gaza

Der Verwaltungsrat der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verabschiedete am 10. Dezember eine Resolution zur humanitären Hilfe für die besetzten palästinensischen Gebiete¹, nach einer vorangegangenen hitzigen Debatte. Erstmals wurde in einem UN-Gremium eine Konsenserklärung zum aktuellen Konflikt abgegeben ohne direkte Bezugnahme auf die Hamas und Israel. Die WHO-Resolution fokussiert sich ausschließlich auf humanitäre Hilfe und beauftragt die WHO, Pläne für den Wiederaufbau des zerstörten Gesundheitssystems in Gaza vorzulegen.

Obwohl die US-Botschafterin Sheba Crocker die Formulierung über einen humanitären Waffenstillstand in der Präambel als gefährlich ansah und sich davon distanzierte, wurde der Konsens über den Text nicht blockiert. Kanada und Australien teilten diese Besorgnis ebenso. WHO-Generaldirektor Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus würdigte die Resolution zwar nicht als Lösung, jedoch als ersten Ausgangspunkt zur Bewältigung der Krise. Was dies operativ für die WHO bedeutet, bleibt abzuwarten. Vor der nächsten Weltgesundheitsversammlung Ende Mai soll sich der Generaldirektor mit den Gebern abstimmen, um die Finanzierung des unmittelbaren Gesundheitsbedarfs sowie die Rehabilitation und den Wiederaufbau des Gesundheitssystems in den besetzten palästinensischen Gebieten, einschließlich Ost-Jerusalem, sicherzustellen.

Deutschland betonte in den Verhandlungen das Recht Israels zur Selbstverteidigung gemäß Völkerrecht. Es bedauerte, dass die Resolution keine Forderungen nach Freilassung der Geiseln und Einstellung der Raketenangriffe durch die Hamas

enthielt. Auch der Missbrauch ziviler, insbesondere medizinischer Infrastruktur für militärische Zwecke werde nicht verurteilt.

Die Einberufung einer Tagung des Exekutivrats, die sich auf eine einzige gesundheitliche und humanitäre Krise konzentrierte, war ein beispielloser Schritt in der Geschichte der WHO. Die israelische Botschafterin in Genf Meirav Eilon Shahar kritisierte dies vehement und bezeichnete die Resolution aufgrund der fehlenden Nennung israelischer Geiseln als "moralisches Scheitern der WHO".

Gesundheit und Klima erstmalig auf der COP28

Bei der COP28 in den Vereinigten Arabischen Emiraten stand erstmals ein Gesundheitstag auf dem Programm, der mit der Unterzeichnung einer Erklärung zu Klima und Gesundheit seinen Höhepunkt fand.² Über 140 Staaten und die Europäische Union setzten ein Zeichen und betonten die kritische Verbindung zwischen Klimawandel und menschlicher Gesundheit. Die Erklärung betont die Dringlichkeit des Handelns und hebt besonders die gesundheitlichen Vorteile hervor, die aus der Reduzierung von Treibhausgasemissionen resultieren. Sie fordert Maßnahmen für den Klimaschutz, darunter die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die Bekämpfung von Luftverschmutzung, die Förderung aktiver Mobilität und die Umstellung auf nachhaltige, gesunde Ernährung. Die Nichterwähnung von fossilen Brennstoffen in der Erklärung führte zu Kontroversen in den Verhandlungen.

Die politische Erklärung setzt erstmals in 28 Jahren UN-Klimaverhandlungen die gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels ins Zentrum. Obwohl nicht rechtlich bindend, dient sie als Aufruf zur Handlung außerhalb des formalen UN-Klimarahmenübereinkommens. Die USA und die Europäische Union führen die Liste der Unterzeichner an, während Indien, Südafrika und Russland noch nicht unterschrieben haben. Diese politischen Verpflichtungen wurden nicht nur verbal ausgedrückt, sondern auch finanziell bekräftigt. Über 1 Mrd. USD wurden für Klima- und Gesundheitslösungen zugesagt, um insbesondere einkommensschwache Länder zu unterstützen.

¹ Den Resolutionstext finden Sie [hier](#).

² Die Erklärung im Wortlaut finden Sie [hier](#).

Historisch und bahnbrechend nannte Dr. Maria Neira, die WHO-Direktorin für Öffentliche Gesundheit, Umwelt und soziale Determinanten von Gesundheit, den ersten Gesundheitstag auf einer COP. Die Teilnahme von 50 Gesundheitsministern und 110 hochrangigen Gesundheitsdelegierten betone die weltweite Dringlichkeit, die Verbindung zwischen Klima und Gesundheit zu adressieren.

Wie bei vorherigen COP-Erklärungen bleibt abzuwarten, ob die unterzeichnenden Staaten ihren Worten Taten folgen lassen und damit weitere Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit für eine gesunde und nachhaltige Zukunft ermöglichen.

Pandemieabkommen: Kontroverse um die Kerninhalte und Schlüsselmomente in den globalen Gesundheitsverhandlungen

Das 7. Treffen des zwischenstaatlichen Verhandlungsgremiums (Intergovernmental Negotiating Body, INB) zum Pandemieabkommen, das in zwei Teilen im November und Dezember stattfand, markierte einen entscheidenden Schritt in den Bemühungen um ein internationales Abkommen im Umgang mit globalen Gesundheitskrisen. Der Verhandlungstext³, veröffentlicht am 16. Oktober, wurde im Vergleich zu früheren Versionen erheblich gestrafft. Eine der zentralen Kontroversen entzündete sich an der zeitlich begrenzten Aufhebung von geistigen Eigentumsrechten und den Vorteilen für informationsfreigebende Länder. Die pharmazeutische Industrie äußerte erhebliche Bedenken und bezeichnete die vorgeschlagenen Texte als "schädlich".

Das INB konzentrierte sich auf Schlüsselthemen wie Prävention, Überwachung, nachhaltige Produktion und Technologietransfer. Die Gesprächsatmosphäre schien deutlich vom Willen geprägt zu sein, die Verhandlungen rechtzeitig zur nächsten Weltgesundheitsversammlung im Mai 2024 abzuschließen. Die Bandbreite der diskutierten Themen im Rahmen der Verhandlungen über ein Pandemieabkommen in Verknüpfung mit den Modifikationen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) ist umfassend, anspruchsvoll und

das Ziel im vorgegebenen Zeitrahmen kaum erreichbar.

Auch in der Sitzung selbst blieben Artikel 10 und 11, die sich mit nachhaltiger Produktion, Technologietransfers und der zeitlich begrenzten Aufhebung von geistigen Eigentumsrechten befassen, besonders umstritten. Einige europäische Länder, darunter Deutschland, Schweden, Irland, das Vereinigte Königreich, sowie die USA äußerten ihren Unmut darüber und plädierten dafür, das Thema geistiges Eigentum in der Zuständigkeit der Welt handelsorganisation zu belassen, wo es auch auf der Tagesordnung der nächsten Tagung der Ministerkonferenz Ende Februar steht. Die EU äußerte sich darüber hinaus kritisch zu unzureichender Prävention und Finanzierungsfragen. Die Gruppe für Verteilungsgerechtigkeit⁴ kritisierte insbesondere, dass sich das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten (CBDR) nicht mehr im Verhandlungstext wiederfindet.

Um die Arbeit zu strukturieren, wurden Unterarbeitsgruppen gebildet⁵, die sich auf bestimmte strittige Artikel fokussieren:

- Artikel 4 (Pandemieprävention und -überwachung), 5 (One Health) und 6 (Pandemievorsorge) unter japanischem Vorsitz (Ko-Fazilitation: Indien, das Vereinigte Königreich sowie Tansania)
- Artikel 10 (Nachhaltige Produktion), 11 (Transfer von Technologie und Know-how) und evtl. 13 (Lieferketten und Logistik) unter ägyptischem Vorsitz (Ko-Fazilitation: die Philippinen und die USA)
- Artikel 12 (Zugang und Vorteilsausgleich (PABS)) unter thailändischem Vorsitz (Ko-Fazilitation: Australien, Äthiopien und Norwegen)
- Artikel 19 (Kapazitäten für und Unterstützung bei der Implementierung) und 20 (Finanzierung) unter brasilianischer Sitzungsleitung (Ko-Fazilitation: Kanada und Malaysia)

Der Fortschritt der Verhandlungen in den Unterarbeitsgruppen scheint wesentlich von der Sitzungsleitung abzuhängen. Positiv ist, dass künftig Expertenanhörungen in informellen Briefings ermöglicht werden sollen.

³ Den Verhandlungstext finden Sie [hier](#).

⁴ Die Gruppe für Verteilungsgerechtigkeit umfasst Bangladesch, Botswana, Brasilien, China, die Dominikanische Republik, Fidischi, Indien, Indonesien, Kenia, Kolumbien, Malaysia, Mexiko,

Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Tansania und Thailand. Eine Übersicht findet sich auf der [Karte des Monats Juli](#).

⁵ Eine Übersicht findet sich in der [Karte des Monats Dezember](#).

In der anschließenden Sitzung der Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR) wurde vorgeschlagen, eine einzige Überwachungs- und Compliance-Stelle für das Pandemieabkommen und die geänderten IHR einzurichten, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

Neue Kompromissvorschläge sollen bis Mitte Januar erarbeitet und dann vom INB-Büro zirkuliert werden. Das achte Treffen des INB ist für den 19. Februar bis 1. März 2024 geplant, um die Arbeitsgruppen und den Verhandlungstext weiter zu diskutieren.

Handel

Ausblick auf die 13. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO)

In Genf laufen die Vorbereitungen für die 13. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (MK13), die vom 26.-29. Februar 2024 in Abu Dhabi, Vereinigte Arabische Emirate, stattfinden wird, auf Hochtouren.

Der Spielraum, den die Verhandlungsparteien haben, um Kompromisse und Einigungen zu erzielen ist im Superwahljahr 2024 jedoch noch geringer als sonst. Im nächsten Jahr werden Wahlen in den USA, Taiwan, Südafrika, Indien, Indonesien abgehalten.⁶ Darüber hinaus werden mit den Europawahlen und einer neuen EU-Kommission nicht nur neue Impulse ausgelöst, sondern auch Verzögerungen einhergehen. Weitere Wahlen könnten zudem im Vereinigten Königreich ausgelöst werden. In Ländern wie Indien, den USA und Südafrika werden Entscheidungen der WTO oftmals kritisch beäugt und die Verhandlungen eher dazu genutzt, um innerpolitisch Stärke zu beweisen und keine Kompromisse vor ihren Wählerschaften rechtfertigen zu müssen. Außerdem nutzten indische Politiker in der Vergangenheit WTO-Verhandlungen immer wieder dazu, um sich als starke Verhandler im Sinne des eigenen Volkes und als Fürsprecher des globalen Südens zu profilieren.

Im Allgemeinen Rat einigten sich die Mitglieder bereits im Oktober auf Erleichterungen für am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) nach deren „Aufstieg“ aus dem LDC-Status. Die Initiatoren der plurilateralen Initiative über Investitionserleichterungen und mehr Transparenz für sich entwickelnde Länder (Joint Statement Initiative for Investment Facilitation), Chile und Südkorea, haben sich darauf verständigt den verabschiedeten Text als offenes plurilaterales Abkommen unter Annex 4 des WTO-Übereinkommens zu integrieren. Eine sog. „Mini-Ministerialkonferenz“ Ende November, an der 25 WTO-Mitglieder teilnahmen, um Schwung in die festgefahrenen Landwirtschaftsverhandlungen zu bringen, verfehlte jedoch die erhoffte Wirkung, da die Mitglieder lediglich ihre bereits bekannten Positionen wiederholten.

Auch im Hinblick auf die Verhandlungen zu Fischereisubventionen stehen schwierige Wochen bevor. Die Generaldirektorin hofft, bis Ende Februar das Inkrafttreten des Übereinkommens über Fischereisubventionen verkünden zu können. Dafür muss es jedoch von zwei Drittel der Mitglieder ratifiziert werden. Aktuell haben nur 56 Mitglieder (29 + 27 EU-Staaten) ihre Ratifizierungsinstrumente eingereicht. Darüber hinaus gilt es noch weitere strittige Punkte zu klären, wie zum Beispiel den Abbau von Subventionen, die zu Überkapazitäten bzw. zu Überfischung beitragen.

WTO-Reform

Eine der drängendsten Herausforderungen der Organisation sind die Reformverhandlungen der WTO. Obgleich die Mitglieder den Reformbedarf während der letzten Ministerkonferenz unterstrichen, sind Fortschritte nur in kleinen Schritten erkennbar. Jüngst wurde vom WTO-Rat für Warenverkehr (Council for Trade in Goods) ein Bericht über 127 Handlungsschritte zur Verbesserung des Rats und dessen Unterorgane angenommen. Unter der Ägide des stellv. Ständigen Vertreters von Guatemala, Marco Molina, trafen sich Verhandler in vier informellen Runden, um beispielsweise über den Ausbau der deliberativen Funktion der WTO⁷ zu diskutieren.

⁶ Auch in der Russischen Föderation werden Wahlen abgehalten.

⁷ Ziel ist es, dass Mitglieder innerhalb der WTO mehr Diskussionsräume ohne Verhandlungsdruck erhalten, um verschiedene Herangehensweisen an handelsspezifische Themen zu

diskutieren (z.B. Industriepolitik oder Klimafragen). Die EU hat den Vorschlag im Februar [hier](#) verschriftlicht.

Was die Verhandlungen bezüglich der Wiederbelebung des Streitschlichtungsmechanismus betrifft, scheint eine Einigung, der auch die USA zustimmen könnten, nicht absehbar. Zwar beteiligen sich die US-Verhandler an den Gesprächen und haben im Juli ihre Verhandlungspositionen verschriftlicht⁸, das Dokument verdeutlicht jedoch auch, dass sich die US-Regierung möglichst ihren politischen Gestaltungsfreiraum bewahren möchte. Eine bindende Rechtsprechung, d.h. Interpretation von WTO-Rechtstexten lehnen die USA ab und fordern die Neuverhandlung bereits beigelegter Streitverfahren zur Berichtigung von „Fehlinterpretationen“.⁹ Die USA kritisieren seit Langem eine zu weitreichende Rechtsprechung des WTO-Schiedsgerichts und blockieren die Nachnominierung von Obleuten der Instanz.

TRIPS Waiver 2.0

Fragen rund um die Ausweitung der Patentausnahme für COVID-19 Vakzine (sog. TRIPS Waiver) werden ebenfalls Thema der Ministerkonferenz in Dubai sein. Die Ministerialerklärung der vergangenen Konferenz sah vor, dass die Mitglieder binnen sechs Monaten eine Entscheidung über die Ausweitung des TRIPS Waivers auf COVID-19 Diagnostika und Therapeutika treffen würden. Die Frist wurde jedoch u.a. auf Bitten der USA hin verlängert, da sie die Frage nach der Anwendbarkeit des Waivers jenseits der Produktion von COVID-19 Impfstoffen einer Prüfung durch die US-Kommission für internationalen Handel (USITC) unterziehen wollten.¹⁰ Der im Oktober erschienene Bericht enthielt wenig neue Erkenntnisse - insbesondere in Bezug auf die Wirksamkeit von Zwangslizenzen - und lieferte außerdem keine Schlussfolgerungen oder konkrete Handlungsempfehlungen.

Auch bei den TRIPS Waivers scheint eine Einigung schwierig, da (noch) keine Veränderungen der Positionen der Mitglieder erkennbar sind. Die Befürworter fordern Verteilungsgerechtigkeit und bedauern, dass noch keine Entscheidung getroffen wurde. Darüber hinaus kritisieren sie die Komplexität und mangelnde Praktikabilität der Ausnahmeregelung. Die Gegner weisen hingegen darauf

hin, dass der Waiver nicht in Anspruch genommen wurde und es keine Belege gibt, dass eine Aufweitung des Schutzes von geistigem Eigentum zu einer besseren Verteilung von COVID Impfstoffen beitragen würde. Sie sehen das Problem vielmehr in der Logistik und Verteilung der Impfstoffe.

E-Commerce Verhandlungen

Die Zurückhaltung der USA in Bezug auf multilaterale Handelsabkommen im Rahmen der WTO lässt sich gut beim Thema E-Commerce ablesen. Anfang Oktober zogen die USA ihre Unterstützung von Textvorschlägen im Rahmen der plurilateralen Initiative zu E-Commerce (JSI E-Commerce) zurück und begründeten dies mit einer möglichen Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums. Beobachter vermuten hinter dem Rückzug der USA eine Taktik zur Einhegung und Regulierung der großen amerikanischen Digitalplattformen.

Das Vorgehen, welches ohne Vorwarnung der anderen Mitglieder erfolgte, sorgte nicht nur bei den anderen WTO-Mitgliedern der Initiative für großes Unverständnis. Auch amerikanische Politiker und Interessensvertreter sehen darin eine Schwächung der eigenen Positionen und einen Vorteil für den Ausbau des chinesischen Digitalmodells weltweit.¹¹ Die übrigen Mitglieder versuchen daher eine Entscheidungsvorlage anhand der Themen vorzubereiten, bei welchen bereits Einigung bestand (z.B. bei der Anerkennung elektronischer Signaturen zur Erleichterung des globalen Güterverkehrs). Heiklere Themen, wie z.B. die Fragen rund um Datenschutz wurden daher vorerst ausgeklammert. Die Anzahl „geparkter“ Absätze beläuft sich derzeit auf 13.

WTO-Budgetverhandlungen

Im Kontext der weltweiten Inflation und zwangsläufig steigender Ausgaben der Internationalen Organisation einigten sich die Mitglieder der Welthandelsorganisation in der letzten Sitzung des Allgemeinen Rats auf eine Erhöhung des Haushaltes um 3,6%, so dass er sich im kommenden Jahr auf knapp 205 Mio. CHF pro Jahr beläuft.¹² Da es sich

⁸ Die Erklärung der Vereinigten Staaten findet sich [hier](#).

⁹ Die Nachrichtenagentur Reuters berichtet [hier](#) aus einem Gespräch mit der US-amerikanischen WTO-Botschafterin Maria Pagan.

¹⁰ Die Pressemitteilung zum Bericht der USITC findet sich [hier](#).

¹¹ Die Nachrichtenagentur Reuters berichtete [hier](#).

¹² Die deutsche WTO-Botschafterin, Dr. Bettina Waldmann, hatte den Vorsitz des Haushalts- und Finanzausschusses, der die Verabschiedung des Haushaltes empfahl.

um einen Doppelhaushalt handelt, gilt diese Erhöhung ebenfalls für das Jahr 2025. Einerseits markiert diese Erhöhung das Ende eines Jahrzehnts mit Nullrunden (Zero Nominal Growth) und ermöglicht der Organisation, notwendige Ausgaben anzupassen. Andererseits blieb die Entscheidung jedoch hinter den Erwartungen von Generaldirektorin Dr. Ngozi zurück, die sich einen Personalaufwuchs für die WTO gewünscht hatte. Entsprechende Nachverhandlungen im Laufe des Jahres 2024 sind allerdings nicht ausgeschlossen.

UNCTAD eWeek

Nach 126 Sessions, Beiträgen von 624 Sprecherinnen und Sprechern und etwa 1200 Teilnehmerinnen und Teilnehmern¹³ endete die eWeek (ehem. E-Commerce Week) der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) am 8. Dezember in Genf. Die Konferenz schafft einen wichtigen Diskussionsraum, um die Herausforderungen im Zuge der zunehmenden Digitalisierung öffentlich zu diskutieren. Bei der diesjährigen Ausgabe ging es primär um Lösungsansätze zur Überbrückung digitaler Gräben, sei es im Bereich der Konnektivität, der ungleichen Vernetzung von Frauen und Männern oder auch bei der Nutzung neuer Technologien, wie z.B. generative künstliche Intelligenz (KI). Der Fokus der Konferenz lag auf Praxisbeispielen und politischen Ansätzen, die auch auf andere Länder und Regionen übertragen werden können. In diesem Jahr kam zum ersten Mal eine KI-Applikation zur Anwendung, welche alle Sessions zusammenfasste und eine Datenanalyse der Themen und Argumente ermöglicht.¹⁴

Digitales

ITU-Weltfunkkonferenz in Dubai und Jahresversammlung des Partner2Connect-Programms

Die Mitgliedsstaaten der Fernmeldeunion (ITU) verhandelten vom 20. November bis zum 15. Dezember in Dubai über die Aktualisierung der Vollzugsordnung für den Funkdienst bzw. ein neues Radioreglement (sog. Radio Regulation). Die internationale Konferenz findet alle vier Jahre statt und regelt die Nutzung von Funkfrequenzen weltweit

und ist völkerrechtlich bindend. Da das Funkfrequenzspektrum und auch die Bestimmung von Satellitenlaufbahnen endliche Ressourcen sind, ist die Verabschiedung dieser rechtlich verbindlichen Verträge umso entscheidender. Wo in den vergangenen Jahren noch die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen die Konferenz bestimmten, hat die Satellithematik den Mobilfunkfrequenzen den Rang abgelaufen.¹⁵ Schon in den letzten Jahren haben sich Privatakteure, wie z.B. Elon Musk's Starlink Programm oder auch Unternehmen, die in chinesischer Hand sind, strategische Spektren gesichert, um Satellitensysteme auszubauen. Der Ausbau dieser Weltraumprojekte dient mittelfristig auch der Entwicklung von globaler und satellitengestützter Internetinfrastruktur.

Zeitgleich lud die Organisation am 12. Dezember zum zweiten Mal zur Jahresversammlung des Partner2Connect-Programms ein. Die Initiative wurde von der Generalsekretärin Doreen Bogdan-Martin ins Leben gerufen und soll bis zum Jahr 2026 insgesamt Zusagen (sog. Pledges) von 100 Mrd. USD erhalten. Ziel dieses ambitionierten Projektes ist der Ausbau der globalen Konnektivität, um den weiterhin unverbundenen 2,6 Milliarden Menschen einen Zugang zu digitalen Technologien zu ermöglichen und eine nachhaltige digitale Transformation zu ermöglichen. Die Pledges, die sowohl von Staaten, Zivilgesellschaftsorganisationen und auch Wirtschaftsakteuren eingebracht werden können, müssen nicht zwingend monetärer Natur sein. Während der Veranstaltung teilte die Generalsekretärin mit, dass derzeit etwa 30 Mrd. USD zugesagt worden seien.

Menschenrechte

UN-Menschenrechtsrat im Schatten der Liquiditätskrise

Als die Genfer Diplomatinen und Diplomaten diverse Resolutionstexte auf dem bislang längsten UN-Menschenrechtsrat vom 11. September bis 13. Oktober in Genf verhandelten, hatte es sich bereits leise angedeutet, Anfang Dezember stand es dann fest: einige der neu eingesetzten oder verlängerten Mandate von Sonderverfahren oder Un-

¹³ Eine Zusammenfassung findet sich [hier](#).

¹⁴ Mehr Details und Zugang zu den Berichten finden Sie [hier](#).

¹⁵ So berichtet Heise-Online [hier](#).

tersuchungskommissionen würden erst mit Verzögerung eingerichtet werden können. Insgesamt 63 Stellen in 10 Mandaten seien derzeit von einem Rekrutierungsstopp betroffen und bereits bestehende Untersuchungskommissionen würden sich gezwungen sehen, den Umfang ihrer Untersuchungen sowie ihrer Berichte einzuschränken, so UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Volker Türk.¹⁶ Grund hierfür: die Liquiditätskrise der UN, erneut ausgelöst durch unbezahlte Mitgliedsbeiträge von circa 50 Staaten, allen voran den USA.¹⁷ Sollte die Krise andauern, könne dies nicht nur zu Verzögerungen oder teilweiser Erbringung von Dienstleistungen wie technischer Unterstützung durch das Hochkommissariat führen, sondern hätte auch merkliche Auswirkungen auf die Implementierung zentraler Mandate des Rates, so Türk.

Insgesamt hat der Rat im Oktober zwar weniger, zugleich aber mehr konsensuale Texte als noch im Vorjahr verabschiedet. Hierunter fielen erstmals u.a. das Mandat des Sonderberichterstatters zu Afghanistan oder die Etablierung eines regionalen Büros des UN-Hochkommissariats (OHCHR) für Staaten der Karibik. Abgestimmt wurde hingegen u.a. die Verlängerung des Mandats der Sonderberichterstatterin für Russland, die Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe zu den Rechten von Bauern, eine Resolution zum Recht auf Entwicklung, welche bereits einen Entwurf über einen neuen internationalen Pakt beinhaltete, der v.a. westliche Länder scharf kritisierte oder auch eine neue Faktenfindungsmission für den Sudan.¹⁸ Die Namen der Mitglieder standen sodann auch erst nach einer Verzögerung Ende Dezember fest.¹⁹

Ratsmitglieder und Sekretariat für 2024: Russlands Mitgliedschaft weiterhin blockiert; Afrika stellt Präsident

Die UN-Generalversammlung wählte am 10. Oktober insgesamt 11 neue Mitglieder und bestätigte vier weitere (Frankreich, Elfenbeinküste, Kuba und China) für den 47 Mitglieder starken UN-Menschenrechtsrat.²⁰ Während es in drei Staatengruppen (Afrika, Asien-Pazifik, Westeuropäische und

andere Staaten) keinen Wettbewerb gab, fehlten Peru in der lateinamerikanischen Gruppe und Russland in der osteuropäischen Gruppe die notwendige Mehrheiten.²¹ Russland war gegen Albanien und Bulgarien ins Rennen gegangen. Während Russland 83 Stimmen auf sich vereinen konnte, erhielt das EU-Mitglied Bulgarien 163, das aktuell auch im UN-Sicherheitsrat sehr aktive Mitglied Albanien 123 Stimmen. Als Folge des russischen Angriffskriegs hatte die UN-Generalversammlung im April 2022 die Mitgliedschaft Russlands im Menschenrechtsrat suspendiert. Damals hatten sich lediglich 24 Staaten gegen die Suspendierung ausgesprochen und 58 Staaten enthalten.²² Auffällig ist zudem: China erhielt in seiner Regionalgruppe mit 154 Stimmen die wenigsten in der eigenen Regionalgruppe. Deutschland wird noch bis 2025 als Mitglied im Rat vertreten sein und 2026 erneut kandidieren.

Bezüglich der Stärke des neu gewählten Rates ergibt sich ein gemischtes Bild: Während in der Asia-Pazifik Gruppe und der Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten die neu gewählten Mitglieder eine stärkere Menschenrechtsbilanz als im aktuellen Rat aufweisen und sie in der osteuropäischen und afrikanischen Gruppe ungefähr gleich blieb, überraschte vor allem die lateinamerikanische Gruppe, in welcher Kuba trotz der schlechtesten Menschenrechtssituation aller Kandidaten wiedergewählt wurde.²³

Gemäß des Rotationsprinzips wird der neue Ratspräsident im kommenden Jahr aus der afrikanischen Gruppe kommen. Er wird voraussichtlich am 10. Januar gewählt. Zur Auswahl steht der marokkanische Botschafter Omar Zniber sowie der südafrikanische Botschafter Mxolisi Nkosi. Die Vizepräsidenten stehen bereits fest: die Botschafterin Finnlands sowie die Botschafter Litauens, Paraguays und Indonesiens.²⁴

Menschenrechtsschutz beginnt zuhause: UPR-Überprüfung Deutschlands

Am 9. November stand zum vierten Mal die Menschenrechtssituation in Deutschland im Rahmen des

¹⁶ Der Brief kann [hier](#) eingesehen werden.

¹⁷ Mehr Informationen [hier](#) sowie [hier](#).

¹⁸ Zentrale Abstimmungsergebnisse sind [hier](#) grafisch dargestellt, alle Resolutionstexte und weitere Abstimmungsergebnisse sind [hier](#) einsehbar.

¹⁹ Mehr Informationen zur Faktenfindungsmission und den neuen Mitgliedern finden sich [hier](#) und [hier](#).

²⁰ Die gesamte Sitzung kann [hier](#) nachverfolgt werden.

²¹ Eine detailliertere Übersicht findet sich in unserer [Karte des Monats Oktober](#).

²² Eine grafische Darstellung zur Stimmabgabe im April [hier](#).

²³ Eine Analyse der Menschenrechtsbilanz der neuen Mitglieder findet sich u.a. [hier](#).

²⁴ Mehr Informationen finden sich [hier](#).

universellen Staatenüberprüfungsverfahren (UPR), einem Peer Review-Mechanismus des UN-Menschenrechtsrates auf dem Prüfstand. 123 Delegationen richteten 346 Empfehlungen an Deutschland.²⁵ Zahlreiche Staaten nahmen hierbei Bezug auf drei Berichte, welche die Grundlage der Überprüfung bildeten: einen nationalen Bericht Deutschlands, einen Bericht zivilgesellschaftlicher Akteure sowie einen Bericht mit Informationen zu Deutschland aus dem UN-System.²⁶ Ihre Empfehlungen adressierten hierbei besonders häufig die Themenkomplexe Rassistische Diskriminierung, Hassrede, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit, sowie Versammlungsfreiheit im Kontext von pro-palästinensischen Demonstrationen. Empfohlen wurde unter anderem das Angebot von Menschenrechtstrainings für Beamte der Strafverfolgungsbehörden sowie verbesserte Beschwerdemechanismen für Hassverbrechen. Die Situation von Migranten und Flüchtlingen wurde ebenso thematisiert und insbesondere die Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention empfohlen. Weitere Empfehlungen bezogen sich auf die Bereiche Gleichberechtigung und Gewalt gegen Frauen, die pandemie- und inflationsbedingt angestiegene Armut, Kinderrechte, die Situation älterer oder behinderter Menschen. Ebenfalls zur Sprache kamen Rüstungsexporte und Konzernverantwortung sowie Klimaschutzmaßnahmen. Positiv hervorgehoben wurden die freiwilligen Zahlungen an das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), bei welchen Deutschland nach der Europäischen Kommission, den USA und Schweden, an vierter Stelle steht.²⁷ Aktuell prüft die Bundesregierung, welche der eingegangenen Empfehlungen unterstützt oder lediglich notiert werden. Der offizielle Bericht hierzu wird gegen Ende der Frühjahrstagung des Rates vom 26. Februar bis 5. April 2024 verabschiedet, dann geht es erneut an die Umsetzung, denn: nach dem UPR ist vor dem UPR.

75 Jahre UN-Genozidkonvention und Allgemeine Erklärung für Menschenrechte

Genozidkonvention: neue Herausforderungen im digitalen Raum

Als erster internationaler Menschenrechtsvertrag überhaupt wurde am 9. Dezember 1948 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von der UN-Generalversammlung in Paris im Konsens angenommen. Nur einen Tag später, am 10. Dezember wurde die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte (AEMR) verabschiedet. Noch immer sind beide Abkommen eng miteinander verwoben. So dient die Erklärung etwa als Leitfaden, erste Anzeichen eines Völkermordes frühzeitig zu erkennen und zu verhindern — ein zentraler Bestandteil der Konvention, welche mittlerweile 153 Staaten ratifizierten.²⁸ Sie stellt Völkermord nicht nur als eines der schlimmsten internationalen Verbrechen unter Strafe, sondern verpflichtet Staaten ebenso wachsam bezüglich Frühwarnsignalen zu bleiben und auf Maßnahmen zur Verhinderung zu drängen.

Zum 75-jährigen Jubiläum der Konvention thematisierte der UN-Menschenrechtsrat v.a. den Einfluss von Social-Media-Plattformen auf Hassrede und die Anstiftung zum Völkermord.²⁹ Prävention sei neben Rechenschaftspflicht eines der wichtigsten Schlüsselprinzipien, so UN-Hochkommissar Türk in seiner Eröffnungsrede. Sorgfältige Präventivmaßnahmen im digitalen Raum seien entscheidend. Aufmerksamkeit benötigten aber ebenso darunter liegende Ideologien und Politiken, welche Hass und Diskriminierung beförderten. Ein Völkermord werde nie ohne Vorwarnung verübt, sondern stehe am Ende schwerer Menschenrechtsverletzungen und erkennbarer Muster systematischer Diskriminierung aufgrund von Rasse, Ethnizität, Religion oder anderer Merkmale.³⁰ Meist würden sie begleitet von Äußerungen politischer Führer oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, welche Menschen aus einer betroffenen Gemeinschaft entmenschlichen und dämonisieren. Desinformationskampagnen verstärkten diese Rhetorik häufig und trügen zur Nor-

²⁵ Die gesamte Sitzung kann [hier](#) nachgehört werden.

²⁶ Alle Berichte sowie weitere wichtige Hintergrundinformationen können [hier](#) und [hier](#) eingesehen werden. Ein Podcast zur Überprüfung Deutschlands kann [hier](#) in englischer Sprache nachgehört werden.

²⁷ Eine Übersicht ist [hier](#), eine grafische Darstellung [hier](#).

²⁸ Eine Übersicht zum Ratifizierungsstand findet sich [hier](#).

²⁹ Hintergrundinformationen zur Sitzung finden sich [hier](#). Die Sitzung selbst kann [hier](#) und [hier](#) nachgeschaut werden.

³⁰ Die Rede des Hochkommissars findet sich [hier](#).

malisierung von Gewalt bei. Für dessen Beendigung sowie zur Herstellung von Gerechtigkeit sei eine funktionierende Strafverfolgung und Rechenschaftspflicht unerlässlich.

Überschattet wurden die Jubiläumsfeierlichkeiten vom Konflikt in Gaza. Bereits am 16. November hatten über 30 unabhängige Experten des UN-Menschenrechtsrates vor einem entstehenden Völkermord („genocide in the making“) gewarnt. Dies griff u.a. Pakistan im Namen der Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM) auf. Israel hingegen verwies auf die „genozidale Ideologie“ der Hamas. Der Hochkommissar verweist bisher vor allem auf die Kriegsverbrechen beider Seiten.³¹

Ein Fundament der Hoffnung: 75 Jahre Allgemeine Erklärung

Bereits im Oktober letzten Jahres war UN-Hochkommissar Volker Türk dezidiert angetreten, um den globalen Konsens zur Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte wiederzubeleben. So gipfelte eine einjährige Kampagne mit weltweiten Konsultationen zu den diesjährigen Jubiläen, dem 75-jährigen Bestehen der AEMR sowie dem 30-jährigen Jubiläum der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien³², Mitte Dezember in einem mehrtägigen hochrangigen Event in Genf. Angesichts der aktuellen Entwicklungen war das Begehen von Feierlichkeiten im Voraus von mehreren Mitgliedsstaaten in Frage gestellt worden. Türk hingegen konterte: der Schutz und die Förderung von Menschenrechten sei gerade jetzt wichtiger denn je. Nicht die Menschenrechte hätten versagt, sondern problematisch sei vielmehr ihre zynische Missachtung, das Überhören von Alarmsignalen, auch aus seinem Büro. Entsprechend müsse der Geist, welcher einst zur Verabschiedung der Erklärung führte, dringend mit neuem Leben gefüllt werden. Ziel der Veranstaltung sei daher vielmehr das Rückbesinnen, Bilanzieren sowie die Entwicklung einer tragfähigen Zukunftsvision für Menschenrechte. Die Veranstaltung selbst begann zunächst mit einer Schweigeminute für alle Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Insgesamt vier zentrale Themenfelder wurden debattiert: neue digitale Technologien, Frieden und Sicherheit, Klima und Umwelt sowie Entwicklung und Wirtschaft.³³ Mehrfach wurde darauf verwiesen, dass es sich aktuell weniger um eine Menschenrechts-, als vielmehr um eine Implementierungskrise handelte. Bezogen auf die über 55 aktiven Konflikte weltweit unterstrichen Panelisten, dass Menschenrechte stets auf der Seite der Opfer stünden, ein „Team Humanity“ jenseits der Konfliktlinien begründeten — ein Beleg, dass Menschenrechte auch über geopolitische Konfliktlinien hinweg eine Brückenfunktion einnehmen könnten, so Türk.³⁴

Um Menschenrechte stärker in den Mittelpunkt aller politischen Entscheidungen und Maßnahmen zu rücken, waren Staaten, aber auch nicht-staatliche Akteure, und Parlamentarier eingeladen, konkrete Zusagen abzugeben. Insgesamt kamen bis zum Ende des Events 286 Zusagen von über 150 Staaten zusammen, sowie zahlreiche weitere von nicht-staatlichen Akteuren. Deutschland verpflichtete sich u.a. so viele UPR-Empfehlungen wie möglich umzusetzen, die Achtung der Menschenrechte in seinen bilateralen Beziehungen und seinem internationalen Engagement stärker zu schützen, sowie das UN-Hochkommissariat (OHCHR) politisch wie finanziell stärker zu unterstützen.³⁵ Angesichts der starken Unterfinanzierung der UN im Bereich Menschenrechte ist dies auch dringend geboten. Obgleich Menschenrechte eine der drei Säulen der UN darstellen (neben Frieden und Sicherheit sowie Entwicklung), werden hierfür lediglich 8,6% des regulären Budgets aufgewendet, für das OHCHR selbst nur 4,3%.³⁶

Basierend auf den Debatten und Empfehlungen wird das UN-Hochkommissariat Anfang 2024 eine Zukunftsvision für Menschenrechte veröffentlichen, welche als Fahrplan für das OHCHR selbst und als konkreter Beitrag für den UN-Zukunftsgipfel im kommenden Jahr dienen soll.

³¹ Statement des Hochkommissars nach seinem Besuch in Rafah finden sich [hier](#) und [hier](#).

³² Eine Auswahl an Karten zum Jubiläum finden sich [hier](#).

³³ Mehr Hintergrundmaterial findet sich [hier](#).

³⁴ Die Eröffnungsrede des UN-Hochkommissars für Menschenrechte ist [hier](#) einsehbar, die Abschlussrede [hier](#).

³⁵ Alle Zusagen können [hier](#) eingesehen werden, die Zusagen Deutschlands [hier](#). Eine informative Analyse aller Pledges [hier](#).

³⁶ Mehr Hintergrundinformationen finden sich [hier](#) sowie eine grafische Darstellung [hier](#) (7/7).

Humanitäre Hilfe

Global Humanitarian Overview 2024 - keine Verbesserung, sondern ein Weckruf

Am 11. Dezember stellte das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) den globalen humanitären Bedarf für 2024 vor: 46,4 Mrd. USD werden im kommenden Jahr benötigt, um zumindest 180 Millionen der absolut Bedürftigen zu versorgen. Im aktuellen Jahr waren zuletzt 363 Mio. Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen.³⁷ Eine solche, an finanzielle Realitäten angepasste Bedarfsanalyse, die Millionen von Menschen in eine Versorgungslücke fallen lassen muss, ist dramatisch.

Für das kommende Jahr geht UN-Nothilfe Koordinator Griffiths davon aus, dass der Nahe Osten, inklusive Gaza und Westbank, die Region mit dem größten humanitären Bedarf sein wird.

Das Humanitäre System befindet sich derzeit in der größten Finanzierungskrise seit Jahren. Mit 21,28 Mrd. USD kamen dieses Jahr lediglich 38% der benötigten Gelder zusammen. Bereits im Jahresverlauf hatte der drastische Mittelrückgang humanitäre Organisationen zu Kürzungen u.a. bei Nahrungsmittel-, Wasser oder Gesundheitsprogrammen gezwungen. Erdbeben in Syrien und der Türkei, der Bürgerkrieg im Sudan, der Krieg in Israel und dem Gazastreifen ließen zudem den humanitären Bedarf drastisch ansteigen — von 51,5

Mrd. USD zu Jahresbeginn auf 56,7 Mrd. USD gegen Ende 2023.

Flucht und Migration

Zweites Globales Flüchtlingsforum

Das Globale Flüchtlingsforum gilt als die wichtigste internationale Plattform für die Umsetzung des 2018 beschlossenen Paktes zur Unterstützung von Flüchtlingen (Global Compact on Refugees). Auch das zweite Forum, welches vom 13.-15. Dezember in Genf stattfand, wurde von dem Thema Unterfinanzierung³⁸ in Zeiten zunehmender Krisen und Konflikte von Myanmar über den Sudan bis zum Gazakrieg geprägt. 114 Mio. Menschen sind derzeit bereits auf der Flucht vor Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen oder Gewalt. Bezogen auf Gaza unterstrich Grandi, dass die massive Vertreibung unter keinen Umständen zu einer erneuten Flüchtlingskrise werden dürfe. Um gemeinsam mit Staaten, NGOs oder dem Privatsektor an Lösungen zu arbeiten, waren auch 300 Flüchtlinge unter den 4.200 Teilnehmenden. Insgesamt kamen 1.600 Zusagen für die praktische Umsetzung der Ziele des Globalen Pakts für Flüchtlinge zusammen.³⁹ Deutschland beteiligte sich mit 35 Zusagen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Andrea E. Ostheimer

Leiterin Multilateraler Dialog Genf

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Andrea.ostheimer@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/>)

³⁷ Der Bericht findet sich [hier](#), die Vorstellung kann u.a. [hier](#) nachgeschaut werden, ein Pressbriefing mit Griffiths [hier](#).

³⁸ Allein dem UNHCR fehlen 400 Mio. USD bis zum Ende des Jahres; die größte Finanzierungslücke seit Jahren.

³⁹ Alle Zusagen können [hier](#) eingesehen werden.