



VEREINTE NATIONEN

2|21

69. Jahrgang | Seite 49–96
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Gesundheit!

COVID-19 und das Krisenmanagement der WHO

Jan Thiel

Der wachsende Einfluss privater Stiftungen

Elena Sondermann · Cornelia Ulbert

Nur gemeinsam zum Ziel

Carina Dinkel · Ute Papkalla

Nur vereint das Virus bekämpfen

Liebe Leserinnen und Leser,

als Ende des Jahres 2019 der Ausbruch einer mysteriösen Atemwegserkrankung im chinesischen Wuhan registriert wurde, ahnte kaum jemand, dass sich das Virus SARS-CoV-2 schon bald über den gesamten Globus verbreiten würde. Mittlerweile gibt es weltweit mehrere Infektionswellen, Mutationen des ursprünglichen Virus, über 130 Millionen registrierte Infektionsfälle und knapp drei Millionen Tote. Innerhalb kürzester Zeit entwickelte die Wissenschaft Impfstoffe zum Schutz vor einer Infektion, sodass bereits rund 450 Millionen Impfdosen verabreicht werden konnten. Diese Pandemie macht zwei Dinge deutlich: Das Virus macht nicht vor Ländergrenzen halt und kein Staat der Welt kann das Virus allein bekämpfen. Niemand ist sicher, solange nicht alle sicher sind. Den Vereinten Nationen und insbesondere der Weltgesundheitsorganisation (WHO) kommt damit eine besondere Rolle zu. Doch wie verläuft die internationale Zusammenarbeit seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie und welche Probleme gibt es seitdem? Diesen und anderen Fragen widmen sich die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Trotz eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten hat die COVID-19-Pandemie die essenzielle Rolle der WHO als Schaltzentrale im internationalen Seuchenschutz verdeutlicht, so [Jan Thiel](#). In der Rubrik ›Drei Fragen an‹ bekräftigt der Kabinettschef der WHO, [Bernhard Schwartländer](#), noch einmal die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit. Erst wenn das Virus überall bekämpft wurde, haben wir es besiegt. [Elena Sondermann](#) und [Cornelia Ulbert](#) werfen einen genaueren Blick auf die Rolle privater Stiftungen bei der Pandemiebekämpfung und untersuchen ihre Legitimität und die Funktionsfähigkeit globaler Gesundheitspolitik. Besonders im Globalen Süden hat die COVID-19-Pandemie die Gesundheit der Bevölkerungen, den Zusammenhalt sowie die Resilienz der Gesundheitssysteme massiv angegriffen, beobachten [Carina Dinkel](#) und [Ute Papkalla](#). [Silke Voß-Kyeck](#) beklagt, dass COVID-19 in Kombination mit der eskalierenden Liquiditätskrise das UN-Menschenrechtssystem in existenzielle Gefahr bringt. In einem Pro- und Contra-Standpunkt diskutieren [Anne Jung](#) und [Han Steutel](#), ob der Patentschutz für COVID-19-Impfstoffe aufgehoben werden sollte.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.
Bleiben Sie gesund.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Neben dem Online-Angebot auf der Webseite der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN www.zeitschrift-vereinte-nationen.de finden Sie regelmäßig aktuelle Kurzbeiträge zu UN-Themen auf den Themenportalen der DGVN unter frieden-sichern.dgvn.de, menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Gesundheit!

- 51 **COVID-19 und das
Krisenmanagement der WHO**
Jan Thiel
- 52 **Drei Fragen an |** Bernhard Schwartländer
- 57 **Der wachsende Einfluss privater Stiftungen**
Elena Sondermann · Cornelia Ulbert
- 63 **Nur gemeinsam zum Ziel**
Carina Dinkel · Ute Papkalla
- 69 **Mehr als ein Virus bedroht
die Menschenrechte**
Silke Voß-Kyeck
- 74 **Standpunkt | Aufhebung des Patentschutzes
für COVID-19-Impfstoffe? Ja!**
Anne Jung
- 75 **Standpunkt | Aufhebung des Patentschutzes
für COVID-19-Impfstoffe? Nein!**
Han Steutel

Im Diskurs

- 76 **Das Parlament und die Weltorganisation**
Michael Fuchs

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

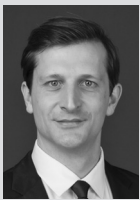
- 83 **Wirtschaft und Entwicklung**
Internet Governance Forum | 15. Treffen 2020
Wolfgang Kleinwächter
- 84 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |
18. und 19. Tagung 2020
Barbara Lochbihler
- 86 **Rechtsfragen**
Internationaler Strafgerichtshof |
Tätigkeit 2020
Mayeul Hiéramente
- 88 **Verwaltung und Haushalt**
Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021 |
Haushalt
Christoph Deißenberg
- 90 **Personalien**
- 94 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 92 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

COVID-19 und das Krisenmanagement der WHO

Der Vorwurf einer vermeintlichen China-Hörigkeit verkennt das Dilemma der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Kampf gegen Infektionskrankheiten. Trotz eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten hat die COVID-19-Pandemie die essenzielle Rolle der UN-Sonderorganisation als Schaltzentrale im internationalen Seuchenschutz verdeutlicht.



Dr. Jan Thiel

forscht als Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich zur globalen Gesundheitspolitik.

✉ jan.bouschen@sipo.gess.ethz.ch

COVID-19 hat die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) zurück in den Mittelpunkt der weltweiten Aufmerksamkeit gerückt. Seit ihrer Gründung im Jahr 1948 ist die UN-Sonderorganisation mit Sitz in Genf federführend in der globalen Gesundheitspolitik. Zu den Kernaufgaben der weltweit über 7000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählt der Aufbau nachhaltiger Gesundheitssysteme in Entwicklungsländern und die medizinische Soforthilfe in humanitären Notlagen. Als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik ist die WHO mit 194 Mitgliedstaaten jedoch mehr als nur eine Hilfsorganisation des Globalen Südens.¹ Ihre evidenzbasierten Richtlinien gelten weltweit als medizinischer Goldstandard. Ferner überwacht die Genfer Behörde globale Gesundheitstrends, koordiniert die Forschung zu vernachlässigten Krankheiten und setzt internationale Normen im Gesundheitswesen.

Bekannt ist die WHO jedoch vor allem für ihre Arbeit im globalen Seuchenschutz. Mit der Revision der Internationalen Gesundheitsvorschriften (International Health Regulations – IHR) im Jahr 2005 stärkten die Mitgliedstaaten nach über zehnjährigen Verhandlungen die Rolle der Sonderorganisation im Kampf gegen Infektionskrankheiten.² Dazu gehört die Entwicklung internationaler Mindeststandards für die nationale Pandemievorsorge mit dem Ziel, Krankheitsausbrüche frühzeitig vor Ort zu erkennen und einzudämmen, bevor sich die-

se international verbreiten können. Der Aufbau der sogenannten ›IHR-Kapazitäten‹ ist zwar für alle Staaten verpflichtend, in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern jedoch aufgrund von konkurrierenden Zielen in den oft unterfinanzierten Gesundheitssystemen weiterhin unzureichend. Zudem neigen Staaten aus Sorge vor politischen Reputationsverlusten und negativen Folgen für Wirtschaft und Tourismus dazu, Krankheitsausbrüche innerhalb ihrer Landesgrenzen zu verschleiern. Daher betreibt die WHO seit dem Jahr 2005 ein eigenes globales Frühwarnsystem und durchforstet das Internet mittels Algorithmen fortlaufend nach Anzeichen neuer Ausbrüche in verschiedenen Sprachen.

Auch dank der Soforthilfe aus Genf entwickeln sich nur wenige der jährlich rund einhundert registrierten Ausbrüche zu Epidemien. Auf Anfrage nationaler Behörden kann die WHO binnen weniger Tage internationale Expertenteams zwecks Risikoanalyse und Krisenmanagement in ihre Mitgliedstaaten entsenden. Dazu betreibt die WHO ein weltweites Netzwerk aus über 250 Institutionen und tausenden Fachleuten. Sollte sich ein Ausbruch dennoch zu einer Gefahr für die internationale Gemeinschaft entwickeln, ist die WHO befugt, unter Hinzuziehung eines externen Sachverständigenremiums einen internationalen Gesundheitsnotstand auszurufen und Richtlinien für Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Diese Empfehlungen schließen Handels- und Reisebeschränkungen ein, sind jedoch für Staaten nicht bindend.

Umstrittene Politik gegenüber China

Die schnelle Reaktion der WHO auf den Ausbruch des neuen Coronavirus SARS-CoV-2 im chinesischen Wuhan Ende Dezember 2019 verdeutlicht die Lehren vergangener Gesundheitskrisen. Viel Kritik er-

¹ Nitsan Chorev, *The World Health Organization Between North and South*, Ithaca 2012.

² David P. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, *Chinese Journal of International Law*, 4. Jg., 2/2005, S. 325–392.

Drei Fragen an Bernhard Schwartländer

Wie lange wird der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aufgrund von COVID-19 ausgerufene ›internationale Gesundheitsnotstand‹ noch andauern?

Die COVID-19-Pandemie wird uns noch einige Zeit begleiten. Die Weltgemeinschaft muss sich weiterhin entschlossen an die Maßnahmen der öffentlichen Gesundheit halten, wie etwa das Abstandhalten oder das Tragen von Masken. Die Förderung der Impfstoffgerechtigkeit ist ein weiterer zentraler Punkt. Die Ziele des Strategischen Bereitschafts- und Reaktionsplans für COVID-19 2021 (SPRP) und des Beschleunigten Zugangs zu Instrumenten für die Bekämpfung von COVID-19 (ACT Accelerator) sollen die akute Pandemiephase beenden. Mit den Werkzeugen, die wir jetzt zur Hand haben – und mit dem Zusatz der gerechten weltweiten Impfstoffverteilung – können wir diese Pandemie beenden.

Wie wird eine globale Impfstoffgerechtigkeit erreicht?

Erstens müssen Staaten und Impfstoffhersteller den am meisten gefährdeten Menschen in allen Ländern Priorität einräumen. Zweitens muss verstärkt in die Produktion und den Austausch von Impfstoffen, die Therapien und Diagnose durch die ACT-Accelerator-Initiative investiert werden. Drittens sollten Staaten mit ausreichenden Impfstoffvorräten Impfdosen mit bedürftigen Ländern und Gemeinschaften teilen. Viele Regierungen haben sich dazu verpflichtet, aber sie müssen diesen Worten auch konkrete Taten folgen lassen, um sicherzustellen, dass Impfstoffgerechtigkeit erreicht wird.

Was lernen wir von COVID-19 für zukünftige Pandemien?

Die Welt muss eindeutig das globale System der Pandemie-, Vorsorge- und Bekämpfungsmaßnahmen stärken. Die WHO und andere warnen schon seit vielen Jahren vor der realen Gefahr einer Infektionskrankheit mit Pandemiepotenzial, die die Welt bedroht. COVID-19 wird nicht die letzte Pandemie sein, worauf die Welt reagieren muss. COVID-19 hat uns vor Augen geführt, wie die Gesundheit in allen Bereichen des Lebens eine essentielle Rolle spielt. Es ist jetzt wichtiger denn je, dass die Investitionen in die Gesundheitssysteme erhöht werden. Wir müssen einen Ansatz der universellen Gesundheitsversorgung verfolgen, um die Gesundheit und das Wohlergehen aller Menschen zu schützen. Und schließlich müssen wir die Zusammenhänge zwischen der Gesundheit von Menschen, Tieren und Ökosystemen berücksichtigen. Die Menschheit kann zukünftige Pandemien nur mit einem gesamtheitlichen Ansatz für die öffentliche Gesundheit, die Tiergesundheit und die Umwelt verhindern.



Dr. Bernhard Schwartländer, ist beigeordneter Generaldirektor und strategischer Berater des WHO-Generaldirektors seit März 2021. Zuvor war er seit dem Jahr 2017 WHO-Kabinettschef.

FOTO: WHO

hielt die UN-Organisation unter Leitung von Margaret Chan für ihr zögerliches Verhalten zu Beginn der Ebola-Krise im Jahr 2014. Im Falle des neuen Coronavirus rief Chans Nachfolger Tedros Adhanom Ghebreyesus, der die WHO seit dem Jahr 2017 leitet, bereits nach fünf Wochen Ende Januar 2020 den Notstand aus. Zwar waren mit weniger als 200 Toten die weltweiten Fallzahlen zum damaligen Zeitpunkt vergleichsweise gering. Dennoch empfahl die WHO all ihren Mitgliedern, das nationale Krisenmanagement auf höchster politischer Ebene zu aktivieren und sich auf eine mögliche Pandemie vorzubereiten. In vielen Mitgliedstaaten wurden die Warnungen aus Genf jedoch nicht hinreichend ernst genommen.³ Auch in Europa unterschätzten nationale Gesundheitsbehörden sowie das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wochenlang die Gefahr von COVID-19. Erst die Überlastung norditalienischer Gesundheitssysteme führte im März 2020 zu einem regionalen Strategiewechsel.

Mangelnde Kritik der WHO an den Versuchen Chinas, den Ausbruch von COVID-19 zu verschleiern, hat die Organisation wiederum in eine neue politische Krise gestürzt. Mit der einstimmigen Unterzeichnung der IHR sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, Ausbrüche von Infektionskrankheiten, die sich international verbreiten können, binnen 24 Stunden an die WHO zu melden und weitere Details auf Anfrage bereitzustellen. China kam dieser Meldepflicht jedoch nur unzureichend nach.⁴ Zwar informierte Peking die WHO bereits Ende Dezember 2019 über den Ausbruch der neuen Lungenerkrankung. Die übermittelten Fallzahlen in den Folgemonaten waren jedoch teilweise unvollständig oder unzureichend aufgeschlüsselt. Die Zensur der öffentlichen Berichterstattung und die strafrechtliche Verfolgung von Hinweisgeberinnen und -gebern erschwerten belastbare Rückschlüsse auf das lokale Infektionsgeschehen zusätzlich. Zu einer Verurteilung der chinesischen Verschleierrtaktik durch die Genfer Behörde kam es jedoch bis heute nicht. Stattdessen lobte der WHO-Generaldirektor China wiederholt für dessen »unglaubliche« Transparenz und »vorbildliches« Engagement, das »neue Maßstäbe« im Seuchenschutz setze.⁵

Dass sich die WHO frühzeitig gegen eine Reisewarnung für China aussprach, verstärkte den Eindruck einer vermeintlichen China-Hörigkeit. Laut einer Vielzahl von wissenschaftlichen Studien können Grenzsicherungen virale Epidemien zwar nicht stoppen, aber um bis zu sechs Wochen verzögern und damit wertvolle Zeit für nationale Vorsorgemaßnahmen erkaufen.⁶ Selbst im Zuge umfassender Lockdowns und Reisebeschränkungen innerhalb Chinas hielt die WHO jedoch an ihrer

Empfehlung gegen Beschränkungen des internationalen Reiseverkehrs fest. Zudem kritisierten WHO-Fachleute Drittstaaten für unilaterale Grenzschließungen, darunter auch die USA. Zwar ist die reservierte Haltung der WHO gegenüber der Zweckmäßigkeit von Reisewarnungen wenig überraschend, da in vergangenen Krisen solche Maßnahmen von betroffenen Staaten häufig als Bestrafung für nationale Transparenz gewertet wurden. Im Falle von COVID-19 war die Empfehlung gegen Grenzschließungen als Teil einer internationalen Eindämmungsstrategie allerdings auch in der wissenschaftlichen Fachgemeinschaft umstritten.⁷

Als Reaktion setzten die USA unter Präsident Donald Trump im April 2020 ihre Beitragszahlungen aus und reichten ihr offizielles Austrittsgesuch ein. Mit einem Anteil von über 15 Prozent am zweijährigen Haushalt stellen die USA mit rund 900 Millionen US-Dollar seit langem den größten Geldgeber der WHO.⁸ Zwar war dieser historische Schritt ebenfalls innenpolitisch motiviert, um von eigenen Fehlern der Trump-Regierung im nationalen Krisenmanagement abzulenken. Der neugewählte US-Präsident Joe Biden hat die Entscheidung seines Vorgängers daher bereits an seinem ersten Amtstag widerrufen. Die Vorgängerregierung war mit ihrer Kritik an der WHO jedoch nicht allein. Im Rahmen der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly – WHA), dem höchsten politischen Kontrollgremium der UN-Behörde, stimmten im Mai 2020 alle 194 Mitgliedstaaten für eine unabhängige Untersuchung des WHO-Krisenmanagements. Die Europäische Union (EU) hatte als Vermittlerin zwischen China und den USA einen entsprechenden Resolutionsentwurf eingebracht. Der abschließende Bericht des Unabhängigen Gremiums für die Bereitschaft und Reaktion auf Pandemien (Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response – IPPR) soll noch im Laufe dieses Jahres veröffentlicht werden.

Dilemma einer ›zahnlosen‹ WHO

In finanzieller Hinsicht erweist sich der Verdacht einer politischen Befangenheit gegenüber Beijing jedoch als unbegründet. Der steigende Einfluss Chinas innerhalb des UN-Systems wird in westlichen Hauptstädten bereits seit längerem mit Besorgnis wahrgenommen.⁹ Auch für die WHO ist die aufstrebende Großmacht daher ein Partner von strategischer Relevanz. Mit einem Anteil von rund einem Prozent am Haushalt der WHO ist deren Abhängigkeit von China derzeit aber noch vernachlässigbar.¹⁰ Selbst Deutschland überwies als

Die US-Regierung war mit ihrer Kritik an der WHO jedoch nicht allein.

fünftgrößter Spender in den vergangenen zwei Jahren mit knapp 350 Millionen US-Dollar mehr als das Dreifache nach Genf.

Der Vorwurf der China-Hörigkeit verkennt zudem das Dilemma der ›zahnlosen‹ UN-Behörde im internationalen Seuchenschutz. Um die Gefahr eines Krankheitsausbruchs hinreichend bewerten zu können, ist die WHO auf den Zugang zu innerstaatlichen Epizentren angewiesen. Betroffene Staaten sind laut der IHR allerdings nicht verpflichtet, internationale Expertenteams zwecks Risikoanalyse ins Land zu lassen. Darüber hinaus besitzt die WHO keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, wie etwa Geldbußen oder Stimmrechtsentzug, sollte ein Staat der völkerrechtlichen Meldepflicht nicht gerecht werden und nur unzureichend Informationen über einen Krankheitsausbruch bereitstellen. Vertu-

³ Ben Stockton/Céline Schoen/Laura Margottini, Crisis at the Commission: Inside Europe's Response to the Coronavirus Outbreak, *The Bureau of Investigative Journalism*, 15.2.2020, www.thebureauinvestigates.com/stories/2020-07-15/crisis-at-the-commission-inside-europes-response-to-the-coronavirus-outbreak

⁴ Associated Press, China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating WHO, 2.6.2020, apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aaead9fae

⁵ Emily Rauhala, Chinese Officials Note Serious Problems in Coronavirus Response. The World Health Organization Keeps Praising Them, *Washington Post*, 9.2.2020, www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinese-officials-note-serious-problems-in-coronavirus-response-the-world-health-organization-keeps-praising-them/2020/02/08/b663dd7c-4834-11ea-91ab-ce439aa5c7c1_story.html

⁶ Ana LP Mateus et al., Effectiveness of Travel Restrictions in the Rapid Containment of Human Influenza: a Systematic Review, *Bulletin of the World Health Organization*, 92. Jg., 12/2014, S. 868–880.

⁷ Selam Gebrekidan et al., Ski, Party, Seed a Pandemic: The Travel Rules That Let COVID-19 Take Flight, *New York Times*, 30.9.2020, www.nytimes.com/2020/09/30/world/europe/ski-party-pandemic-travel-coronavirus.html

⁸ Amy Maxmen, What a US Exit From the WHO Means for COVID-19 and Global Health, *Nature*, 27.5.2020, www.nature.com/articles/d41586-020-01586-0

⁹ Courtney J. Fung/Shing-hon Lam, Chinas ›bürokratischer Fußabdruck‹ in den UN, *VEREINTE NATIONEN (VN)*, 68. Jg., 6/2020, S. 243–248.

¹⁰ WHO, Results Report Programme Budget 2018–19, UN Doc. A73/24 Rev.1 v. 30.9.2019, Genf 2019, S. 13, www.who.int/publications/i/item/who-result-report-programme-budget-2018-2019



Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) schult das medizinische Personal der Intensivstation des Setthathirath-Krankenhauses in Laos in grundlegenden Techniken, um die Notwendigkeit der mechanischen Beatmung von COVID-19-Patientinnen und -Patienten zu verringern. FOTO: WHO/BLINK MEDIA/BART VERWEIJ

suchungsversuche nationaler Gesundheitsbehörden zwingen die WHO daher in eine politische Zwickmühle: vor neuen Seuchen zu warnen und staatliche Intransparenz öffentlich anzuprangern, ohne die Kooperation der betroffenen Regierung und damit den Zugang zu Informationen vom Epizentrum einer möglichen Pandemie zu gefährden.

Ohne die notwendigen Rechtsmittel bleibt die politische Beschwichtigung das letzte Mittel, um die Kooperation intransparenter Gesundheitsbehörden sicherzustellen. Im Falle Chinas war die umstrittene Strategie teilweise erfolgreich.¹¹ Die chinesische Führung unter Xi Jinping gewährte nach einem außerordentlichen Besuch des WHO-Generaldirektors in Peking einer internationalen Expertenmission Mitte Februar 2020 einen zweiwöchigen Zugang zu den am schwersten betroffenen Regionen. Darüber hinaus stimmte die chinesische Führung im Rahmen der Weltgesundheitsversammlung im Mai 2020 widerwillig einer unabhängigen Untersuchung zum Ursprung von SARS-CoV-2 zu. Vorläufige Ergebnisse deuten auf einen zoonotischen Ursprung der Seuche hin, also auf eine Übertragung von Tier zu Mensch. Unter den Teilnehmern der WHO-Teams befanden sich ebenfalls Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter des deutschen Robert Koch-Instituts (RKI). Internationale Expertenmissionen dienen somit auch als Vehikel, um sensible Informationen vom Epizentrum anderen Mitgliedstaaten abseits der politischen Bühne zugänglich zu machen. Allerdings hatten beide Missionen mit erheblichen politischen Repressalien zu kämpfen.¹² Die Einsicht in relevante Daten wurde vor Ort teilweise verwehrt. Zudem annullierten chinesische Behörden Anfang Januar 2021 mit dem Verweis auf Quarantäneregulationen kurzerhand die Einreisevisa von WHO-Fachleuten, während sich diese bereits im Transit nach Beijing befanden.¹³ Die Posse veranschaulicht die Brisanz und Relevanz der WHO als politischer Türöffner im internationalen Seuchenschutz.

Trotz des teilweisen Erfolgs bleibt der chinafreundliche Kurs auch innerhalb der Organisation umstritten. Die Legitimität der WHO speist sich aus ihrem Ruf als glaubwürdige und unabhängige Fachorganisation. Internationale Kritik am Krisenmanagement während vergangener Krisen, etwa der Schweinegrippe im Jahr 2009 oder des Ebola-Virusausbruchs im Jahr 2014, hatte bereits zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust geführt, der ebenfalls die vielen anderen Arbeitsbereiche der WHO negativ beeinflusste. Die erneute Politisierung des Krisenmanagements im Falle von COVID-19 und die drohenden finanziellen Einschnitte durch einen Austritt der USA hatten die interne Kontroverse über die Kosten und den Nutzen der Beschwichtigungsstrategie weiter verstärkt.

Notwendige Reformen sind unwahrscheinlich

Der internationalen Kritik am Lob Chinas im Umgang mit COVID-19 steht allerdings das mangelnde Interesse der Staatengemeinschaft an einer völkerrechtlichen Stärkung der WHO gegenüber. Im Rahmen der Weltgesundheitsversammlung im Mai 2020 machte Australien den Vorschlag, die IHR nach dem Vorbild bestehender Chemie- und Nuklearwaffenkonventionen zu reformieren. Neue Inspektionsbefugnisse sollten es der WHO ermöglichen, Krankheitsausbrüche in Zukunft auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates untersuchen zu dürfen. Der Vorschlag ist nicht neu: Vergeblich

¹¹ Kai Kupferschmidt, Mission Impossible? WHO Director Fights to Prevent a Pandemic Without Offending China, *Science*, 10.2.2020, www.sciencemag.org/news/2020/02/mission-impossible-who-director-fights-prevent-pandemic-without-offending-china

¹² Emily Rauhala/Lily Kuo, Politics Frustrate WHO Mission to Search for Origins of Coronavirus in China, *Washington Post*, 6.1.2021, washingtonpost.com/world/asia_pacific/coronavirus-china-wuhan-who-visit/2021/01/06/f880d41c-48bf-11eb-97b6-4eb9f72ff46b_story.html

¹³ Javier C. Hernández, Two Members of WHO Team on Trail of Virus are Denied Entry to China, *New York Times*, 13.1.2021, www.nytimes.com/2021/01/13/world/asia/china-who-wuhan-covid.html

hatten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Weltgesundheitsorganisation während der zehnjährigen IHR-Verhandlungen auf solche Befugnisse gedrängt. Ein entsprechender Entwurf scheiterte damals aber am breiten Widerstand der Mitgliedstaaten.¹⁴ Finanzschwächeren Entwicklungsländern bietet der Zugang zu innerstaatlichen Epizentren eine wichtige Verhandlungsmasse, um politischen Einfluss auf die WHO im Krisenfall ausüben zu können. Auch westliche Staaten, darunter die USA, sahen in einer ›supranationalen Seuchenpolizei‹ einen inakzeptablen Eingriff in ihre territoriale Souveränität. Vor diesem Hintergrund ist die mangelnde politische Resonanz auf den Vorstoß Australiens wenig überraschend. Ein ›zahnloses‹ Mandat wird die WHO daher auch in der nächsten Pandemie vom guten Willen eines betroffenen Staates abhängig machen.

Ein stärkeres Mandat ohne eine solide Grundfinanzierung würde die Unabhängigkeit der WHO ohnehin nur begrenzt erhöhen. Fachleute kritisieren das Budget der UN-Sonderorganisation seit langem als unzureichend. Mit über zwei Milliarden US-Dollar pro Jahr standen der WHO vor COVID-19 für ihre globalen Aufgaben ebenso viele Mittel zur Verfügung, wie etwa dem Genfer Universitätskrankenhaus. Die Abhängigkeit von freiwilligen Spenden macht es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jedoch besonders schwer, staatliche Geldgeber öffentlich an den Pranger zu stellen. Auf Druck der USA wurden im Jahr 1993 die für alle Mitglieder verpflichtenden Grundbeiträge, die sich nach dem Bruttoinlandsprodukt richten, auf das damalige Volumen eingefroren. Seither steigt der Anteil freiwilliger Mittel am zweijährigen Haushalt kontinuierlich auf derzeit über 80 Prozent.¹⁵ Die Notwendigkeit eines Lobbyings ihrer Mitgliedstaaten, die auch weiterhin knapp 60 Prozent des Haushalts finanzieren, hat eine Kultur der politischen Zurückhaltung tief in der chronisch-unterfinanzierten Behörde verwurzelt. Mit einer Finanzreform ist mittelfristig allerdings nicht zu rechnen. Schwellen- und Entwicklungsländer zeigen keine Bereitschaft, ihre verpflichtenden Grundbeiträge zu erhöhen. Finanzkräftigen Industrieländern bieten freiwillige und meist zweckgebundene Spenden wiederum ein wirksames Werkzeug, um Einfluss auf die strategische Ausrichtung der Organisation zu nehmen.¹⁶

Brückenkopf zwischen Wissenschaft und Politik

Dem mangelnden politischen Willen der Staatengemeinschaft steht die essenzielle Rolle der UN-Sonderorganisation als wissenschaftliche Schaltzentrale im Kampf gegen COVID-19 gegenüber. Bereits wenige Wochen nach Bekanntwerden der ersten Fälle versammelte die WHO hunderte Fachleute im Genfer Amtssitz, um Wissenslücken zu identifizieren und Forschungsagenden festzulegen. Als besonders effektiv hat sich dabei ein neues Konsortium von über 500 Kliniken in 30 Staaten erwiesen, das seit März 2020 unter Leitung der WHO in den sogenannten ›Solidaritäts-Studien‹ die Effektivität verschiedener Therapeutika in Rekordzeit untersucht. Darüber hinaus bilden hunderte evidenzbasierte WHO-Richtlinien, auch zu umstrittenen Fragen wie etwa der Maskenpflicht, den Teststrategien, Schulschließungen und ein allgemeines Herunterfahren der gesellschaftlichen Aktivitäten, eine wichtige Orientierungshilfe für Entscheidungsträgerinnen und -träger im klinischen und politischen Krisenmanagement.

Eine politische Schlüsselrolle kommt der Genfer Organisation zu, Ländern des Globalen Südens einen preiswerten Zugang zu knappen Schutzimpfungen zu ermöglichen. Neben den hohen Kosten

Ein stärkeres Mandat ohne solide Grundfinanzierung würde die Unabhängigkeit der WHO nur begrenzt erhöhen.

für patentgeschützte Vakzine verschärfen unilaterale Vorverkaufsverträge zwischen Pharmaunternehmen und finanzstarken Industrienationen die weltweite Impfstoffknappheit: Mehr als 70 Prozent der für das Jahr 2021 verfügbaren Impfdosen sind auf diesem Wege für die wohlhabendsten 16 Prozent der Weltbevölkerung reserviert.¹⁷ Um eine gerechtere Verteilung von Schutzimpfungen zu ermöglichen, gründete die WHO im Juni 2020 in Kooperation mit den öffentlich-privaten Partnerschaften Globale Allianz für Impfstoffe und Im-

¹⁴ Mary Whelan, *Negotiating the International Health Regulations*, Genf 2008, repository.graduateinstitute.ch/record/4066

¹⁵ Kristina Daugirdas/Gian Luca Burci, *Financing the World Health Organization: What Lessons for Multilateralism?*, *International Organizations Law Review*, 16. Jg., 2/2019, S. 299–338.

¹⁶ Erin R. Graham, *Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance*, *International Theory*, 7. Jg., 1/2015, S. 162–194.

¹⁷ Olivier J. Wouters et al., *Challenges in Ensuring Global Access to COVID-19 Vaccines: Production, Affordability, Allocation, and Deployment*, *The Lancet*, 12.2.2021, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00306-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00306-8/fulltext)

munisierung (GAVI) und der Koalition für Innovationen in der Epidemievorbeugung (CEPI) einen neuen multilateralen Beschaffungsmechanismus, den Globalen Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX). Dessen Ziel ist es, bis Ende dieses Jahres rund zwei Milliarden Impfdosen über eigene Vorverkaufsverträge von verschiedenen Herstellern zu erwerben. Dies ist zwar unzureichend, um den globalen Bedarf sicherzustellen, dennoch muss die Initiative als politischer Erfolg gewertet werden. COVAX gewährleistet erstmalig auch einkommensschwachen Staaten inmitten einer Pandemie Zugang zu Impfstoffen für bis zu 20 Prozent ihrer Bevölkerung; Erste Lieferungen erreichten Mitgliedstaaten bereits im Februar 2021. Zudem profitieren die ärmsten 92 Staaten der Welt von subventionierten Preisen, die durch staatliche Entwicklungshilfe und private Spenden, wie etwa der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung, finanziert werden.¹⁸

Das Verhältnis der EU zur neuen COVAX-Initiative ist jedoch ambivalent. Zwar unterstützen EU-Mitgliedstaaten den subventionierten Zugang für die ärmsten Länder mit einer Milliarde Euro. Die Ankündigungen seitens der EU-Kommission und einzelner Mitgliedstaaten im Frühjahr 2020, darunter Frankreich und Deutschland, Vakzine, sobald verfügbar, als globales öffentliches Gut zu behandeln und damit einen paritätischen Zugang

sicherzustellen, haben sich jedoch nicht bewährt.¹⁹ Wie viele andere westlichen Staaten, darunter auch die USA, bezieht die EU-Kommission im Namen ihrer 27 Mitglieder Impfstoffe ausschließlich über eigene Direktverträge mit Herstellern. Dies sichert zwar einen priorisierten Zugang zu höheren Preisen, verringert jedoch die finanzielle Schlagkraft von COVAX und verschärft die weltweite Impfstoffknappheit.

Brennglas globaler Gesundheitspolitik

Trotz nennenswerter Erfolge im internationalen Krisenmanagement hat COVID-19 Defizite in der globalen Gesundheitspolitik offenbart. So stehen den enormen finanziellen Kosten der Krisenbewältigung unzureichende Investitionen in die globale Pandemievorsorge gegenüber. Allein die USA haben im ersten Jahr der Pandemie vier Billionen US-Dollar für den Kampf gegen COVID-19 ausgegeben.²⁰ Zum Vergleich: Der WHO standen vor Ausbruch des Coronavirus weniger als 140 Millionen US-Dollar pro Jahr zur Unterstützung nationaler Vorsorgemaßnahmen in allen 194 Mitgliedstaaten zur Verfügung.²¹ Die humanitären und wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 bieten daher auch eine Chance, das Engagement der WHO im internationalen Seuchenschutz vor der nächsten Krise politisch und finanziell zu stärken.

Globale Gesundheitspolitik darf jedoch nicht auf den internationalen Seuchenschutz verengt werden. Nichtübertragbare Krankheiten sind für mehr als 70 Prozent der weltweit vermeidbaren Tode verantwortlich. Mit der Erklärung der universellen Gesundheitsversorgung als eines der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) im Jahr 2015 konnte die WHO zwar einen politischen Erfolg erzielen. Finanzielle Investitionen der Geberländer konzentrieren sich jedoch weiterhin auf spezifische Krankheiten oder punktuelle Technologien, wie etwa Schutzimpfungen oder kostengünstige Diagnostik. Laut UN-Schätzungen bleibt somit mehr als der Hälfte der Weltbevölkerung der Zugang zur medizinischen Grundversorgung und zu bezahlbaren Medikamenten verwehrt.²² Dabei sollte es nicht erst einer Pandemie bedürfen, um uns daran zu erinnern, dass Gesundheit ein Menschenrecht ist.

English Abstract

Dr. Jan Thiel

COVID-19 and WHO Crisis Management pp. 51–56

COVID-19 marks a historic challenge for the World Health Organization (WHO). International criticism of its cautious dealings with China's lack of transparency pushed the UN Specialized Agency to the brink of a new political crisis. A 'toothless' mandate, however, leaves political appeasement as its only means of ensuring access of the international community to information from the epicenter of a possible pandemic. The lack of political will for reforms contrasts with the pivotal role of the UN agency as bridgehead between science and politics in preparing the world for infectious diseases and leading the fight against the pandemic.

Keywords: Gesundheit, Krise/Krisenmanagement, Pandemie, Industrieländer, Schwellenländer, Weltgesundheitsorganisation, health, crisis/crisis management, pandemic, industrialized countries, emerging economies, World Health Organization

¹⁸ Siehe dazu auch den Beitrag von Cornelia Ulbert und Elena Sondermann in diesem Heft.

¹⁹ Siehe dazu auch die Pro- und Contra-Standpunkte zur Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19-Impfstoffe in diesem Heft.

²⁰ Peter Whoriskey et al., ›Doomed to Fail: Why a \$4 Trillion Bailout Couldn't Revive the American Economy, Washington Post, 5.10.2020, www.washingtonpost.com/graphics/2020/business/coronavirus-bailout-spending/

²¹ WHO, Results Report Programme Budget 2018–19, a.a.O. (Anm. 10), S. 46.

²² WHO/Weltbank, Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report, Genf 2017.

Der wachsende Einfluss privater Stiftungen

Private Stiftungen haben während der COVID-19-Pandemie ihre Stärken genutzt. Angesichts des großen Einflusses insbesondere der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung stellen sich mit Blick auf Legitimität und Funktionsfähigkeit globaler Gesundheitspolitik jedoch Fragen nach deren Rolle und Rechenschaftspflicht.



Elena Sondermann
ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen.
✉ elena.sondermann@uni-due.de



Dr. Cornelia Ulbert
ist Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen.
✉ cornelia.ulbert@uni-due.de

digten Rückzug der USA aus der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) erfuhr Bill Gates viel Lob und Zuspruch für das finanzielle Engagement seiner Stiftung, durch das kurzfristig entstandene Finanzierungslücken nach wie vor abgemildert werden. Gleichzeitig wurde er jedoch zu einer zentralen Hassfigur im Kontext verschiedener Verschwörungsmithen mit abstrusen Vorwürfen, er persönlich würde dafür sorgen, dass Menschen bei Impfungen Chips implantiert oder diese dadurch zwangssterilisiert würden, weil er für eine Reduktion der weltweiten Bevölkerungszahl sorgen wolle.

Auch die wissenschaftliche Diskussion zur Rolle privater Stiftungen in der globalen Gesundheitspolitik bewegt sich auf einem breiten Spektrum: Der häufig mit Stiftungen neueren Typs einhergehende ›Philanthrokapitalismus‹ (Philanthrocapitalism)¹ wird einerseits dafür gelobt, neue finanzielle Mittel für die Gesundheitszusammenarbeit zur Verfügung gestellt zu haben und mit neuen Managementmodellen sowie neuen Formen privat-öffentlicher Partnerschaften (Public-Private Partnerships – PPPs) und einer Effizienzorientierung zu arbeiten, die staatliche Politik vermissen lasse. Andererseits werfen Kritikerinnen und Kritiker den ›Superreichen‹ vor, an zwischenstaatlich verfassten Entscheidungsprozessen vorbei zu bestimmen, welche Probleme bearbeitet werden und wofür in der globalen Ge-

Priate Stiftungen und ihre Rolle in der globalen Gesundheitspolitik waren jahrelang eher ein Thema, das von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und von Teilen der Wissenschaft diskutiert wurde. Mit COVID-19 rückte jedoch die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung (Gates-Stiftung) und vor allem einer ihrer Gründer, Bill Gates, in den Fokus einer breiteren Öffentlichkeit. Nach dem vom früheren US-Präsidenten Donald Trump angekün-

¹ Matthew Bishop/Michael Green, *Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World*, London 2008. Die ausgeprägte Wissenschafts- und Effizienzorientierung prägte jedoch von Anfang an die US-amerikanischen Stiftungen, die auf das Engagement von Unternehmern zurückgehen, die im Zuge der industriellen Revolution vermögend wurden. Als modellgebend gelten hierfür die Stiftungen, die von John D. Rockefeller (1913) und Andrew Carnegie (1910) gegründet wurden. Vgl. hierzu Barry D. Karl/Stamley N. Katz, *The American Private Philanthropic Foundation and the Public Sphere 1890–1930*, *Minerva*, 19. Jg., 2/1981, S. 236–270, hier S. 243.

sundheitspolitik Geld ausgegeben wird.² Im Kern geht es dabei um die durchaus berechtigte Frage, über welche Macht private Stiftungen in der globalen Gesundheitspolitik verfügen und welchen Einfluss sie konkret ausüben können. Damit rücken auch Fragen von Rechenschaftspflicht (accountability) in den Mittelpunkt.

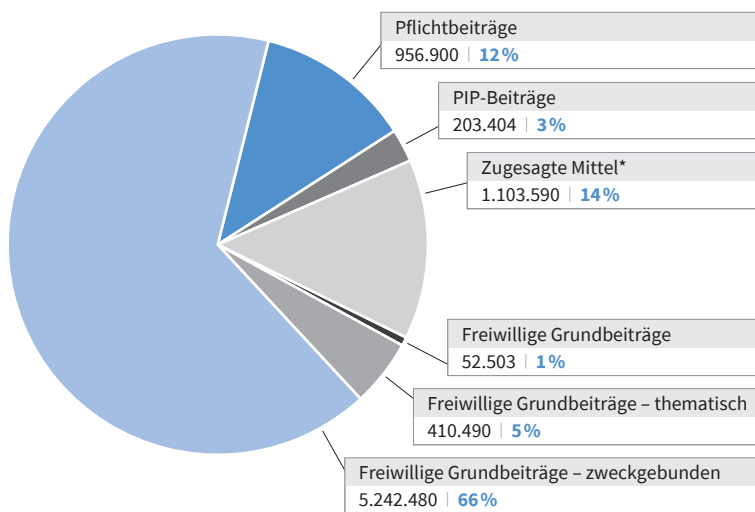
Private Stiftungen in der globalen Gesundheitspolitik

Im Spektrum zwischen Gesellschaft und Markt, mit deren unterschiedlichen Systemlogiken, werden private Stiftungen in der Regel zwischen diesen beiden Polen verortet. An deren jeweiligen Enden werden einerseits NGOs und andererseits Unternehmen gesehen. Wie NGOs sind private Stiftungen nicht profitorientiert, zumindest eine Reihe von großen – vor allem US-amerikanischen – Stiftungen verfügt aber in der Regel über erhebliche Eigenmittel.

Der Einfluss privater Stiftungen stützt sich auf unterschiedliche Ressourcen und Kanäle, was wiederum exemplarisch ist für die Veränderung des Politikfelds globaler Gesundheitspolitik, das von einem unübersichtlichen Mix unterschiedlicher Governance-Formen und Netzwerke gekennzeichnet ist. Historisch sind private Stiftungen in der Gesundheitszusammenarbeit bereits seit über 100 Jahren tätig: So war die Rockefeller-Stiftung maßgeblich daran beteiligt, den Vorläufer der heutigen WHO, die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds (League of Nations Health Organisation – LNHO), mitgegründet und damit den Grundstein für internationale Gesundheitspolitik gelegt zu haben.³ In ähnlicher Weise wird der Gates-Stiftung zugeschrieben, die Strukturen globaler Gesundheitspolitik ab der Jahrtausendwende insbesondere durch die Gründung zahlreicher globaler Gesundheitspartnerschaften (Global Health Partnerships – GHPs) entscheidend gestaltet zu haben.⁴

Die Gates-Stiftung ist zwar bei weitem nicht das einzige, dafür aber das prominenteste Beispiel für den Bedeutungszuwachs transnationaler Akteure und in diesem Fall der Zunahme privaten Einflusses in der globalen Gesundheit.⁵ Die historischen Beispiele privater Stiftungen zeigen allerdings bereits, dass sich deren Macht und Einfluss zwar auf ihrem Stiftungsvermögen gründet, dies aber nicht die einzige ›Machtressource‹ ist, die ihnen zur Verfügung steht. Entscheidend scheint zu sein, wofür Mittel zur Verfügung gestellt und wie sie verwendet werden. Wie bereits erwähnt, ist die Gates-Stiftung an vielen Gesundheitspartnerschaften und -initiativen beteiligt und massiv in der Förderung von Gesundheitsforschung engagiert. Im Programmbudget des laufenden Zweijahreszeitraums 2020 bis 2021 wurde die Gates-Stiftung zum größten Geldgeber der WHO bei zweckgebundenen freiwilligen Beiträgen, aus denen das WHO-Budget etwa zu zwei Dritteln, unter Berücksichtigung der zugesagten Mittel sogar zu 80 Prozent besteht (siehe Abbildung 1). Insgesamt tragen private Stiftungen mit ihren Zuwendungen gegenwärtig knapp elf Prozent zum Gesamtbudget der WHO bei.⁶ Der Trend, Partnerschaften zu finanzieren und zentralen internationalen Organisationen wie der WHO oder auch der Weltbank immer mehr meist zweckgebundene freiwillige Beiträge zur Verfügung zu

Abbildung 1: WHO-Programmbudget im Zweijahreszeitraum 2020 bis 2021 in Millionen US-Dollar



*Zugesagte Mittel sind entweder freiwillige Grundbeiträge oder zweckgebundene/thematische freiwillige Beiträge

PIP = Vorsorgemaßnahmen für pandemische Influenza

Quelle: open.who.int/2020-21/contributors/contributor

² Jens Martens/Karolin Seitz, *Philanthropic Power and Development: Who Shapes the Agenda?*, Aachen et al. 2015.

³ Paul Weindling, *Philanthropy and World Health: The Rockefeller Foundation and the League of Nations Health Organisation*, Minerva, 35. Jg., 3/1997, S. 269–281.

⁴ Michael Stevenson/Jeremy Youde, *Public-Private Partnering as a Modus Operandi: Explaining the Gates Foundation’s Approach to Global Health Governance*, *Global Public Health*, 16. Jg., 3/2021, S. 401–414.

⁵ Jeremy Youde, *The Role of Philanthropy in International Relations*, *Review of International Studies*, 45. Jg., 1/2019, S. 39–56.

⁶ WHO, *Financial Flow 2020–2021*, open.who.int/2020-21/budget-and-financing/flow

stellen, ermöglicht es den Gebern, die Verwendung der Mittel besser zu kontrollieren und so ihre eigenen Ziele über diese Organisationen zu verfolgen.⁷

Daran lässt sich ablesen, dass private Stiftungen wie die Gates-Stiftung zu Agenda-Setzern werden, indem sie über finanzielle Förderungen Anreize geben, bestimmte Themen zu verfolgen. Teilweise war dies begleitet von Unterstützungskampagnen wie der ›Living Proof‹-Kampagne⁸. Dadurch, oder auch durch die Initiative ›Global Grand Challenges‹⁹, hat sich die Gates-Stiftung in der globalen Gesundheitspolitik den Ruf erworben, die ›richtigen‹ Trends zu erkennen und dafür auch ›effiziente‹ Problemlösungsrezepte anbieten zu können.

Private Stiftungen beeinflussen jedoch nicht nur Prozesse. Sie gestalten auch Strukturen und Institutionen in der globalen Gesundheitspolitik. Das Beispiel der bereits erwähnten Gesundheitspartnerschaften ist das augenfälligste. Eine der erfolgreichsten Gesundheitspartnerschaften, deren Gründung auf die Gates-Stiftung zurückgeht, ist die Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (GAVI), die auch in der derzeitigen COVID-19-Pandemie eine wichtige Rolle spielt. Durch den Aufbau verschiedener Gesundheitspartnerschaften und Netzwerke ist es der Gates-Stiftung in den letzten Jahren gelungen, ihre Ideen und Vorstellungen davon, wie globale Gesundheitsprobleme gelöst werden können, zu verbreiten. Sie hat darüber hinaus privilegierten Zugang zu politischen Austauschformaten, wie der ›Health 8‹ (H8), einer informellen Gruppe von führenden globalen Gesundheitsorganisationen. Auf diese Art und Weise konnte sie eine ›epistemische Gemeinschaft‹ schaffen, in der ihre Ansichten geteilt werden. Der Ansatz der Gates-Stiftung ist bis heute umstritten, weil er als zu ›technologisch‹ gilt und die sozialen Determinanten von Gesundheit nicht in den Blick nimmt sowie zunächst ausschließlich auf einzelne Erkrankungen fokussiert war.¹⁰ Dennoch muss man der Gates-Stiftung zugestehen, dass sie sich im Verlauf ihrer 20-jährigen Geschichte als ›lernende Organisation‹ erwiesen hat.¹¹ Dazu gehört, dass es ihr gelang, sich strategisch in allen wichtigen Netzwerken zu platzieren. Darüber hinaus trug die Gates-Stiftung

mit der Gründung des Instituts für Gesundheitsmetriken und Evaluation (IHME) an der Universität von Washington in Seattle, dem Sitz der Stiftung, maßgeblich dazu bei, über die Bereitstellung von Daten das Bild vom Zustand globaler Gesundheit zu prägen. Mit dem Bericht ›Global Burden of Disease‹, der ursprünglich bei der Weltbank und

Private Stiftungen gestalten Strukturen und Institutionen in der globalen Gesundheitspolitik.

WHO verankert war, nimmt das IHME großen Einfluss auf globale Gesundheitspolitik: Auf seinen Daten basieren Forschungen zu globaler Gesundheit, die öffentliche Debatten prägen und das Fundament für politische Entscheidungen bilden. Mit einer Finanzspritze von 279 Millionen US-Dollar baute die Gates-Stiftung die Position des IHME im Jahr 2017 deutlich aus und spitzte den Konflikt mit der Weltgesundheitsorganisation über die Vormachtstellung in der Produktion und Bereitstellung von Gesundheitsdaten zu. So beschleunigte sich eine Verschiebung von nationalen und zwischenstaatlichen statistischen Erhebungsverfahren hin zu einer breiteren Datengewinnungsstrategie nichtstaatlicher Akteure.¹²

Über all diese Wege und Aktivitäten kann die Gates-Stiftung auf die globale Gesundheitsagenda Einfluss nehmen und Schwerpunkte gestalten. Kombiniert mit ihrem finanziellen Schwergewicht als einer der größten Geldgeber für den Sektor insgesamt und wichtiger Unterstützer der anderen Organisationen lässt sich ihr Einfluss zwar nicht genau beziffern, es finden sich jedoch zahlreiche Belege dafür, die gleichermaßen zu Lob wie Kritik an der Rolle von Stiftungen in der globalen Gesundheitspolitik führen.

7 Chelsea Clinton/Devi Sridhar, Who Pays for Cooperation in Global Health? A Comparative Analysis of WHO, the World Bank, the Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria, and Gavi, the Vaccine Alliance, *The Lancet*, 390. Jg., 10091/2017, S. 324–332, hier S. 328, doi.org/10.1016/S0140-6736(16)32402-3

8 Siehe die Information der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung zum Start der Kampagne im Jahr 2010 unter: www.gatesnotes.com/Health/The-Living-Proof-Project

9 Bill & Melinda Gates Foundation, Global Grand Challenges, gcgh.grandchallenges.org/

10 David McCoy et al., The Bill & Melinda Gates Foundation's Grant-Making Programme for Global Health, *The Lancet*, 373. Jg., 9675/2009, S. 1645–1653, doi.org/10.1016/S0140-6736(09)60571-7

11 Adam Fejerskov, *The Gates Foundation's Rise to Power: Private Authority in Global Politics*, London/New York 2018.

12 Manjari Mahajan, The IHME in the Shifting Landscape of Global Health Metrics, *Global Policy*, 10. Jg., Supplement 1/2019, S. 110–120.

Private Stiftungen in der COVID-19-Pandemie

Private Stiftungen, und hier wiederum insbesondere die Gates-Stiftung, fanden bereits zu Beginn der COVID-19-Pandemie ein breites Medienecho, weil Bill Gates im Jahr 2015 in einem Vortrag Pandemien als »die schlimmste Gefahr für eine globale Katastrophe« dargestellt hatte und darauf

Private Stiftungen plädierten von Anfang an dafür, den Globalen Süden in der Bekämpfung der Pandemie nicht aus dem Blick zu verlieren.

drängte, ein globales System zur Vorbereitung auf künftige Epidemien aufzubauen.¹³ Lehren aus der Ebola-Epidemie in Westafrika zu ziehen, war eine seiner zentralen Botschaften. Dies spiegelte sich auch in der internationalen Impfstoff-Initiative ›Koalition für Innovationen in der Epidemievorbereitung‹ (CEPI) wider, die im Jahr 2017 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos von den Regierungen Norwegens und Indiens sowie mit der maßgeblichen Unterstützung der Gates-Stiftung und des britischen ›Wellcome Trust‹ ins Leben gerufen worden war.¹⁴ Bereits Ende Januar 2020 verkündete CEPI mehrere Programme zur Erforschung von Impfstoffen.¹⁵

In der COVID-19-Pandemie konnten private Stiftungen wie die Gates-Stiftung oder auch der ›Wellcome Trust‹ ihre Stärken und Expertise einsetzen, die sie über Jahrzehnte aufgebaut hatten: für Investitionen in Forschung und Entwicklung werben, sich an deren Finanzierung beteiligen oder sogar eigene Projekte durchführen, Informationen

hierzu zur Verfügung stellen, bestehende Netzwerke und Partnerschaften nutzen sowie neue aufbauen.¹⁶ Private Stiftungen füllen damit auch Governance-Lücken, die Staaten hinterlassen. Stiftungen können schnell und mit innovativen Ansätzen agieren, wozu Staaten oder die von ihnen beauftragten internationalen Organisationen aufgrund der damit verbundenen langwierigeren Entscheidungsprozesse nicht in der Lage sind.

Die unmittelbare Reaktion der Länder des Globalen Nordens auf die weltweite Verbreitung des Corona-Virus war von Grenzsicherungen und Kontrollen über den Import und Export medizinischer Produkte und Schutzausrüstungen gekennzeichnet. Dies ließ erahnen, von welchen Verteilungskämpfen zwischen reichen und ärmeren Ländern der weitere Verlauf der Pandemie geprägt sein würde.¹⁷ Daher plädierten private Stiftungen von Anfang an dafür, die Länder des Globalen Südens in der Bekämpfung der Pandemie nicht aus dem Blick zu verlieren: In einem von der Gates-Stiftung beauftragten Bericht wurde argumentiert, dass es im wirtschaftlichen Interesse vor allem der Staaten des Globalen Nordens sein müsste, Impfkapazitäten global aufzubauen und Impfstoffe global zu verteilen.¹⁸

Hierzu dient vor allem die unter dem Dach der WHO neu gegründete Partnerschaft ›The Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator‹ und der damit einhergehende Impfstoff-Pfeiler, die Initiative Globaler Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX), die von CEPI, GAVI und der WHO geführt wird.¹⁹ Wie der ›ACT Accelerator‹ wurde COVAX im April 2020 mit dem Ziel gegründet, die Entwicklung und Herstellung von COVID-19-Impfstoffen zu beschleunigen und für eine gerechte weltweite Verteilung von Impfstoffen zu sorgen, also kostengünstige Impfstoffe für Länder des Globalen Südens zur Verfügung zu stellen. Die ersten Impfdosen, die über COVAX verteilt wurden, gingen Anfang März 2021 an Ghana und Côte d'Ivoire.²⁰

13 Der Vortrag trug den Titel »The Next Outbreak? We're Not Ready«, TED, März 2015, www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready

14 Bill Gates, The Next Epidemic – Lessons from Ebola, *New England Journal of Medicine*, 372. Jg., 15/2015, S. 1381–1384 sowie Bill Gates, Innovation for Pandemics, *New England Journal of Medicine*, 378. Jg., 22/2018, S. 2057–2060.

15 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Coronavirus: CEPI will Impfstoffe entwickeln, 23.1.2020, www.bmbf.de/de/coronavirus-cepi-will-impfstoffe-entwickeln-10737.html

16 Siehe etwa die Auflistungen der Aktivitäten des ›Wellcome Trust‹ mit Bezug zu COVID-19 unter wellcome.org/what-we-do/our-work/coronavirus-covid-19

17 Godwell Nhamo et al., COVID-19 Vaccines and Treatments Nationalism: Challenges for Low-Income Countries and the Attainment of the SDGs, *Global Public Health*, 16. Jg., 3/2021, S. 319–339, doi.org/10.1080/17441692.2020.1860249

18 WHO, Global Equitable Access to COVID-19 Vaccines Estimated to Generate Economic Benefits of at Least US\$ 153 Billion in 2020–21, and US\$ 466 Billion by 2025, in 10 Major Economies, According to New Report by the Eurasia Group, 3.12.2020, www.who.int/news/item/03-12-2020-global-access-to-covid-19-vaccines-estimated-to-generate-economic-benefits-of-at-least-153-billion-in-2020-21

19 WHO, The Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, www.who.int/initiatives/act-accelerator

20 WHO, COVAX Publishes First Round of Allocations, 2.3.2021, www.who.int/news/item/02-03-2021-covax-publishes-first-round-of-allocations. Zum aktuellen Stand der weltweiten COVID-19-Impfungen siehe Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, ourworldindata.org/covid-vaccinations

Im gleichen Zuge haben die in der Pandemiebekämpfung engagierten Stiftungen aber immer wieder darauf verwiesen, dass eine Stärkung der lokalen Gesundheitssysteme unerlässlich ist, da diese nicht nur in der Reaktion auf Pandemieverläufe, sondern auch als Frühwarnsysteme von zentraler Bedeutung sind. Hier bestätigt sich insbesondere bei der Gates-Stiftung das Bild der ›lernenden Organisation‹, die mittlerweile sehr viel stärker die Rolle von Gesundheitssystemen sowie staatlicher, regionaler und internationaler Akteure in der Bewältigung und Prävention von Pandemien und den Kampf gegen Infektionskrankheiten betont.²¹

Insgesamt scheinen vor allem die großen privaten Stiftungen und auch die stark im Blickpunkt stehende Gates-Stiftung eine durchaus positive Rolle bei der Bearbeitung der COVID-19-Pandemie zu spielen. Warum verstummt die Kritik an ihrer Arbeit dennoch nicht? Eine Antwort findet sich in der Diskussion um mangelnde Rechenschaftspflicht privater Stiftungen.

Mangelnde Rechenschaftspflicht privater Stiftungen

Die Schwierigkeit, globale Aktivitäten von Akteuren nachzuvollziehen, zu überprüfen und zu bewerten, ist ein bekanntes Problem internationaler und transnationaler Politikgestaltung. Internationale Organisationen, Staaten, NGOs, Unternehmen und eben auch Stiftungen beeinflussen mit ihren Politiken, Investitionen, Produktionsweisen und Programmen die Lebensrealitäten von Bevölkerungen über Grenzen hinaus. Dies geschieht meist außerhalb der politischen und formalisierten Verfahren von repräsentativer Willensbildung und Rechenschaftslegung und stellt ein grundsätzliches Demokratieproblem von globaler Governance dar.²² Private Stiftungen unterliegen weder den Marktmechanismen noch den Wünschen der Wähler- oder Mitgliedschaft. Und über ihre Ziele und Programme entscheiden meist nur einige wenige Stifterinnen und Stifter oder Vorstände. Wenn aber einzelne Organisationen und Individuen so wirkmächtig bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sind, ist die

Frage ihrer demokratischen Rechenschaftspflicht unabdingbar.²³ Ihre Umsetzung steht allerdings vor großen Herausforderungen.

Private Stiftungen versuchen, ihren Einfluss mit Blick auf ihre großen Erfolge, beispielsweise in der Bekämpfung einzelner Infektionskrankheiten, zu legitimieren und verweisen auf die Effektivität ihrer Tätigkeiten, wie zurzeit auch in der COVID-19-Pandemie. Dass diese ›Ergebnislegitimität‹ ausreichend ist, wird jedoch zunehmend kritisch hinterfragt.²⁴ Denn während Stiftungen von staatlichen Steuersystemen profitieren, müssen sie weder über ihre Entscheidungsverfahren noch ihre Vergabeentscheidungen oder Ergebnisse Rechenschaft ablegen. Da diese aber wie im Bereich der globalen Gesundheitspolitik unmittelbar die Lebenssituation und das Wohlbefinden Einzelner und ganzer Bevölkerungsgruppen beeinflussen, mehren sich die Rufe nach einer Demokratisierung von Philanthropie. Prozesse transparenter zu gestalten, ist eine Grundforderung, um in einem zweiten Schritt Betroffene an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und Budgetentscheidungen partizipativer zu gestalten.²⁵



Die Präsidentin der 73. UN-Generalversammlung María Fernanda Espinosa Garcés während eines Gesprächs im September 2018 mit Bill Gates (Mitte) und dem Generaldirektor der WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus. UN PHOTO: ARIANA LINDQUIST

²¹ Bill Gates, Responding to COVID-19 – A Once-in-a-Century Pandemic?, *New England Journal of Medicine*, 382. Jg., 18/2020, S. 1677–1679.

²² Zahlreiche Beiträge haben in den letzten Jahrzehnten Maßstäbe und Herausforderungen für demokratische Prinzipien in der globalen Politik diskutiert. Ein Beispiel, das auch einen kurzen Überblick über die Debatten vermittelt, ist Mathias Koenig-Archibugi, How to Diagnose Democratic Deficits in Global Politics: The Use of the 'All-Affected Principle', *International Theory*, 9. Jg. 2/2017, S. 171–202.

²³ Lena Partzsch, Die Legitimität individuellen Engagements in der globalen Politik, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 8. Jg., 2/2015 (Ergänzung), S. 531–547.

²⁴ Vgl. u.a. Jeremy Shiffman, Knowledge, Moral Claims and the Exercise of Power in Global Health, *International Journal of Health Policy and Management*, 3. Jg., 6/2014, S.297–299 sowie Youde, The Role of Philanthropy in International Relations, a.a.O (Anm. 5).

²⁵ Michael K. MacKenzie, Democratic Philanthropy, *Contemporary Political Theory*, 2020, doi.org/10.1057/s41296-020-00431-3

Noch komplexer werden die Herausforderungen für die Umsetzung einer Rechenschaftspflicht, wenn man ihren Einfluss auf Strukturen und Institutionen adressiert. Hier sind die Bemessung und Zurechenbarkeit von Einfluss schwierig. Andererseits macht die Tatsache, dass die Gates-Stiftung und andere private Akteure die öffentliche, globale Gesundheitsagenda mitgestalten, dass sie Definitionsmacht ausüben und so mitbestimmen, was als relevante Probleme definiert und welche Lösungen akzeptiert werden, dies umso dringlicher.²⁶ Auch hier setzen Verbesserungsvorschläge bei der Transparenz an: Innerhalb der Stiftungen Investitionsentscheidungen von Vergabeentscheidungen klar zu trennen, nach außen Interessenskonflikte deutlich zu machen sowie regelmäßige, unabhängige Überprüfungen mit Blick auf einen Verhaltenskodex für Stiftungsentscheidungen, sind hierbei diskutierte Vorschläge.²⁷ All dies sind Reformen – an den dahinter liegenden Strukturen globaler Ungleichheit, auf denen auch die Philanthropie basiert, rühren sie nicht. Das macht die Maßnahmen aber nicht weniger wichtig, gerade mit Blick auf den Zuwachs an Bedeutung und Aufmerksamkeit, den Stiftungen im letzten Jahr erfahren haben.

COVID-19 und die Zukunft globaler Gesundheitspolitik

Der Ausnahmezustand der Krisenbewältigung dominiert weiterhin die nationale und globale Gesundheitspolitik. Private Stiftungen konnten hier ihre wertvolle Rolle als ›Schnellboote‹ ausspielen und reagierten mit Anschubfinanzierungen und Notfallfonds. Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit waren wichtig, um Finanzierungsallianzen zu schmieden und Gelder für Impfstoffforschung zu akquirieren. Doch COVID-19 hat auch die Verwundbarkeit von Gesundheitssystemen weltweit offengelegt. Selbst Systeme, denen der Globale Index für Gesundheitssicherheit eine gute Vorbereitung auf Epidemien attestiert hatte, standen der Pandemie unvorbereitet und anfällig gegenüber. Daher hat die Pandemie auch zu einem Ruf nach Umdenken beigetragen: Für eine Stärkung von lokalen Gesundheitssystemen und mehr Solidarität, die sich zum Beispiel auch in einer gerechten, weltweiten Verteilung von Impfstoffen und dem Zugang zu Impfpatenen widerspiegeln soll. Auch hier könnten private Stiftungen über ihre enge Vernetzung mit Unternehmen und ihre zentrale Rolle bei der Forschungsförderung einen wichtigen Beitrag leisten.

Auch wenn die neue Partnerschaft zwischen ›ACT Accelerator‹ und COVAX als wertvolle Instrumente in der Pandemiebekämpfung erscheinen, darf nicht aus dem Blick geraten, dass sich damit die Fragmentierung der Strukturen globaler Gesundheitspolitik kontinuierlich verschärft und sich die Anzahl der nicht oder nur unzureichend koordinierten Prozesse erhöht. An vielen der neuen Partnerschaften ist die WHO beteiligt, teilweise formal in führender Funktion. Dennoch untergraben diese neuen Institutionen weiter die Autorität der WHO, zumal ihr durch den enorm hohen Anteil an zweckgebundenen Mitteln auch der finanzielle Spielraum fehlt, selbstständig Prozesse zu gestalten.²⁸ Letztendlich erweist sich das Engagement privater Stiftungen im Hinblick auf eine konzertierte, den Gesellschaften rechenschaftspflichtige und auf den Abbau von Ungleichheiten fokussierte globale Gesundheitspolitik als Fluch und Segen zugleich.

English Abstract

Elena Sondermann · Dr. Cornelia Ulbert

The Increasing Influence of Private Foundations pp. 57–62

Private foundations have harnessed their strengths and influence during the COVID-19 pandemic. Early and quickly, they endorsed emergency funds, provided monies for vaccine research and were key to forming international alliances. The Bill and Melinda Gates Foundation, in particular, has been a key player and driver of the agenda. Given their great influence, questions arise about their role and accountability. Their ability to act quickly and found new institutions contributes to a further fragmentation in global health. Therefore, to find answers for coming to terms with private foundations is important both for the legitimacy and functionality of global health governance.

Keywords: Gesundheit, Nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Pandemie, Private Stiftungen, Weltgesundheitsorganisation (WHO), Health, non-governmental organizations (NGOs), pandemic, private foundations, World Health Organization (WHO)

²⁶ Dies wird verschärft durch den Vorwurf von Interessenskonflikten: Kurz gesagt mehr Stiftungen über Anlagen in Unternehmen ihr Stiftungsvermögen, und die Förderung von deren Individualinteressen an Produktabnahmen und Patenten könnten Stiftungsentscheidungen verzerren.

Dass diese Unternehmen zum Teil Produkte absetzen, die Gesundheitszielen entgegenlaufen, verschärft das Problem. David Stuckler/Sanjay Basu/Martin McKee, *Global Health Philanthropy and Institutional Relationships: How Should Conflicts of Interest Be Addressed?* PLoS Med, 8. Jg., 4/2011, S. 1–11.

²⁷ Ebd., S. 7–8.

²⁸ Siehe hierzu auch Neil Spicer et al., ›It's far too Complicated: Why Fragmentation Persists in Global Health, Globalization and Health, Jg. 16, 60/2020, doi.org/10.1186/s12992-020-00592-1

Nur gemeinsam zum Ziel

Im Globalen Süden hat die COVID-19-Pandemie die Gesundheit der Bevölkerungen, den Zusammenhalt sowie die Resilienz der Gesundheitssysteme angegriffen. Das Management solcher Gesundheitskrisen braucht starke öffentlich-private Partnerschaften zwischen gemeinnützigen konfessionellen und nicht-konfessionellen sowie öffentlichen Strukturen.



Carina Dinkel
ist Fachärztin für Allgemeinmedizin beim Deutschen Institut für Ärztliche Mission (Difäm) und als Referentin für Basisgesundheit und klinische Medizin tätig.

✉ dinkel@difaem.de



Ute Papkalla
ist als Referentin für Gesundheitssystemstärkung beim Deutschen Institut für Ärztliche Mission (Difäm) tätig.

✉ papkalla@difaem.de

Als die ersten Bilder von COVID-19-Patientinnen und -Patienten aus China und dann aus Italien Anfang 2020 über die globalen Bildschirme liefen, waren die Länder des Globalen Südens und ihre internationalen Kooperationspartner hochgradig alarmiert. Jetzt, angesichts mehrerer Wellen auch in jenen Staaten, die bislang weitgehend verschont geblieben sind, wird deutlich, dass das Corona-Virus und andere globale Gesundheitsherausforderungen nur zu bewältigen sind, wenn Zusammenarbeit nicht nur den internationalen, sondern auch den nationalen Geist beherrscht.

Auch wenn die Corona-Pandemie den Globalen Süden in der ersten Jahreshälfte 2020 sehr unterschiedlich getroffen hat, ist die Umsetzung des dritten Zieles für nachhaltige Entwicklung (SDG 3), Gesundheit und Wohlergehen, ernsthaft in Gefahr. Südamerika wurde am stärksten von der Pandemie erfasst, sowohl was die Gesamtzahl der bestätigten Fälle als auch die Anzahl der COVID-19-Toten pro einer Million Einwohner angeht. So waren im Feb-

ruar 2021 mit fast 17 Millionen Fällen 3,9 Prozent der Bevölkerung Südamerikas an COVID-19 erkrankt, während es in Mittelamerika nur 1,6 Prozent, in Asien 0,5 Prozent und in Afrika 0,3 Prozent waren. Auch lag Südamerika mit 635 Corona-Toten pro einer Million Einwohner weit vor den anderen Regionen. In Mittelamerika starben pro einer Million Einwohner 265 Menschen, in Asien 168 und in Afrika 85 Personen. Nun sind die Zahlen des afrikanischen Kontinents nur bedingt mit denen der anderen Regionen vergleichbar, da in Afrika pro einer Million Einwohner nur rund 46 000 Tests durchgeführt wurden, während in den drei anderen Regionen die Anzahl der Tests bei über 300 000 lag.¹

In Lateinamerika, also einschließlich Mittelamerika, werden politische Instabilität, soziale Unruhen, Korruption, schwache Gesundheitssysteme und eine tiefgreifende Ungleichheit in den Bevölkerungen der verschiedenen Staaten für das schlechte Abschneiden in der Corona-Krise verantwortlich gemacht.² Doch all diese Faktoren sind auch in Ländern Afrikas oder Asiens zu beobachten. Festzustellen ist, dass sich das Virus SARS-CoV-2 in verschiedenen Kontexten von Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht in der Art und Weise verbreitet hat, wie mathematische Modelle und die Erfahrungen aus dem Globalen Norden vorhergesagt haben. Bislang gibt es nur wenige Daten, um die unterschiedlichen Auswirkungen von Corona auf verschiedene Regionen abschließend zu analysieren. Sinnvoll erscheinen holistische Ansätze, die demografische, soziale, kulturelle, politische, systemische, klimatische, biologische und möglicherweise bislang nicht bedachte Faktoren miteinander in Verbindung stellen. So scheint die Bevölkerungsdichte eines Landes bedeutsam zu sein wie auch die Altersstruktur, der Gesundheitszustand, die Art zu grüßen, die Art zu reisen, das Wetter und die Qualität des Gesundheitssystems.³

¹ Worldometer, www.worldometers.info/coronavirus/

² The Lancet Editorial, COVID-19 in Latin America: A Humanitarian Crisis, *The Lancet*, Vol. 396, 7.11.2020, S. 1463, www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932328-X

³ Wim Van Damme et al., The COVID-19 Pandemic: Diverse Contexts; Different Epidemics – How and Why? *BMJ Global Health*, 5. Jg., 7/2020, gh.bmj.com/content/5/7/e003098

Dies bestätigt sich zumindest teilweise durch die zweite COVID-19-Welle in Afrika, die Staaten mit einer älteren Bevölkerung, höherer internationaler und nationaler Mobilität und besseren Gesundheitssystemen deutlich stärker zu betreffen scheint.⁴

Per Lockdown in die Armut

Die meisten Länder schränkten das öffentliche Leben als Reaktion auf die Corona-Bedrohung durch Lockdowns und weitere Maßnahmen, vor allem Abstandsregeln, Handhygiene, Maskenpflicht, Reiseverbote und Isolation von Verdachtsfällen massiv ein, in der Annahme, dass diese Kontrollmaßnahmen aus dem Globalen Norden einfach auf Lebens-

Im Herbst 2020 führte das Difäm eine bislang nicht veröffentlichte Online-Befragung unter rund 200 Partnerorganisationen des Globalen Südens und Fachleuten in der internationalen Kooperation durch. Insgesamt gingen 123 Antworten von konfessionellen und nicht-konfessionellen Organisationen der Zivilgesellschaft aus Afrika (80 Prozent), Asien (neun Prozent), Lateinamerika (acht Prozent), Ozeanien (zwei Prozent) und Nordamerika (zwei Prozent) ein. 61 Prozent der befragten Organisationen sind im Gesundheitsbereich aktiv, 18 Prozent in Gemeindeaktivitäten, sieben Prozent im Bildungsbereich und 15 Prozent arbeiten in mehreren dieser Themengebiete, in der Nothilfe, den Friedensdiensten oder zu Menschenrechten. Die Hälfte der Befragten ist direkt in die Versorgung von Patientinnen und Patienten involviert, während 25 Prozent eher im Bereich der regionalen und nationalen Koordination arbeiten.

In der Umfrage wurden die starken wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bestätigt. 70 Prozent der darin Befragten aus der Zivilgesellschaft sind sich vollkommen sicher und weitere 18 Prozent eingeschränkt sicher, dass durch die Corona-Krise die Armut in ihrem Land gestiegen ist. Mehr als 90 Prozent meinen zudem, dass das Beschäftigungsniveau gesunken ist. Dies hat selbstverständlich auch Implikationen für die Gesundheitsversorgung, die in vielen Staaten des Globalen Südens von der Kaufkraft der Haushalte abhängt.

Außer den wirtschaftlichen Folgen haben die Partnerorganisationen auch vielfältige soziale Auswirkungen festgestellt. So haben 44 Prozent der Befragten sicher und weitere 29 Prozent mit Einschränkung beobachtet, dass durch die Corona-Krise Kinder und Jugendliche die Schule verlassen haben. Häusliche Gewalt hat aus Sicht von 37 Prozent definitiv und von 29 Prozent sehr wahrscheinlich zugenommen. Ferner sind sich 33 Prozent völlig und weitere 37 Prozent eingeschränkt sicher, dass der Anteil an Schwangerschaften von jugendlichen Mädchen gestiegen ist.

Mutter-Kind-Gesundheit gefährdet

Es wird geschätzt, dass weltweit 1,6 Milliarden Kinder und Jugendliche von den Schulschließungen in 194 Staaten betroffen sind. Davon sind rund 740 Millionen Mädchen, deren Schulbildung durch

Gerade in ärmeren Bevölkerungsschichten führen die Lockdowns zu Armut.

situationen des Globalen Südens übertragen werden können. Wenn Wasser und Strom fehlen, sich das Leben in einer kleinen Behausung ohne Zugang zur Kanalisation abspielt und das Geld für das Überleben täglich im informellen Sektor verdient werden muss, ist dies nicht umsetzbar. Es führt gerade in ärmeren Bevölkerungsschichten zu existenzbedrohenden Einkommenseinbußen und Armut.⁵

Nichtstaatliche Organisationen (NGOs), wie etwa das Deutsche Institut für Ärztliche Mission (Difäm) mit Schwerpunkt auf Unterstützung des kirchlichen Gesundheitssektors in Afrika, standen seit Beginn der Corona-Krise in engem Kontakt und Austausch mit Anbietern von Basisgesundheitsdiensten. Dabei ging es auch um webbasierte Fortbildungen, um die internationalen wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Partner nutzbar zu machen. Zugleich beschaffte das Difäm auf dem internationalen Markt persönliche Schutzausstattung und Geräte der Sauerstoffdiagnostik und -therapie, die in der Basisgesundheitsversorgung auf Gemeinde- und Distriktebene eingesetzt werden.

⁴ Africa Center for Strategic Studies, Analyzing Africa's Second Wave of COVID-19, 5.1.2021, reliefweb.int/report/world/analyzing-africa-s-second-wave-covid-19

⁵ Annie Wilkinson, The Challenge of COVID-19 in Informal Urban Settlements and the Need for Co-Produced Local Responses, in: Pádraig Carmody et al. (Eds.), COVID-19 in the Global South: Impacts and Responses, Bristol 2020, S. 63–74, doi:10.2307/j.ctv18gfz7c.13

die Schließungen zum Teil fundamental bedroht ist.⁶ In einer Schätzung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) wird davon ausgegangen, dass etwa 5,2 Millionen nach der Wiedereröffnung der Schulen nicht zurückkehren werden.⁷ In den meisten Ländern des Globalen Südens ist die Schullaufbahn eines Mädchens durch eine Schwangerschaft beendet. Bereits von den Schulschließungen zu Zeiten des Ebola-Virus ist bekannt, dass diese zu einer massiven Zunahme der Schwangerschaften jugendlicher Mädchen geführt haben. Die vermehrte Zeit außerhalb der Schule bedeutet nicht nur einen Verlust des schützenden und reglementierten schulischen Umfelds und führt damit zu einer vermehrten Verletzlichkeit, auch die erhöhte Verfügbarkeit, Langeweile und Neugier spielen eine Rolle, wenn es um die Aufnahme von sexuellen Beziehungen geht. Gleichzeitig werden Mädchen in ökonomisch schwierigen Lagen zu sexuellen Dienstleistungen herangezogen oder früher verheiratet.⁸ Jugendliche Mädchen haben ein deutlich erhöhtes Risiko für Schwangerschaftskomplikationen und mütterliche Todesfälle gegenüber erwachsenen Frauen.

Noch sind die meisten Kinder, die aufgrund der Schulschließungen entstanden sind, nicht geboren, doch auch so zeigt sich bereits ein Anstieg der mütterlichen Todesfälle, in Ländern wie Nepal beispielsweise um 200 Prozent im ersten Lockdown.⁹ Dies ist vor allem dadurch erklärbar, dass Einrichtungen der Müttergesundheit während der Pandemie zum Teil geschlossen oder bestreikt wurden aufgrund des Mangels an Sicherheitsausrüstung für Personal. Gleichzeitig suchten viele Frauen die Gesundheitseinrichtungen aus Furcht vor einer Ansteckung mit Corona nicht auf. In der vom Difäm durchgeführten Befragung der Partnerorganisationen ließ sich insbesondere für afrikanische Länder ein Rückgang der Entbindungen, die von Fachpersonal begleitet werden, im Vergleichszeitraum zwischen dem ersten Halbjahr 2019 und dem ersten Halbjahr 2020 um durchschnittlich zehn Prozent feststellen. Auch die Frequentierung der Vorsorge-



Eine Schülerin in einem leeren Klassenzimmer in Panama-Stadt in Panama. Eine Generation von Kindern in Lateinamerika und der Karibik verpasst aufgrund der COVID-19-Pandemie den Schulbesuch. Laut einem neuen UNICEF-Bericht sind 97 Prozent der Schülerinnen und Schüler in der Region von der Schulbildung ausgeschlossen worden. FOTO: UNICEF/PABLO SCHVERDFINGER

untersuchungen nahm um fünf Prozent ab. In einigen Ländern wie Liberia kam es zu einer Zunahme der Patientinnen und Patienten in kirchlichen Einrichtungen aufgrund der bestreikten staatlichen Einrichtungen, jedoch ändert dies nichts am insgesamt negativen Trend. Und dabei waren die ersten drei Monate des untersuchten Zeitraums noch nicht einmal von den Einschränkungen der Corona-Pandemie betroffen. Vorsorgeuntersuchungen der Kindergesundheit wurden im ersten Halbjahr 2020 ebenfalls deutlich weniger frequentiert als im Vorjahr. Hier kam es bei den untersuchten Einrichtungen zu einem Rückgang der Immunisierungen im Kindesalter um 22 Prozent.

Die erhobenen Zahlen decken sich mit den Modellrechnungen von Timothy Roberton und Emily Carter, die von einer Abnahme der Abdeckung der Vorsorgeuntersuchungen zwischen 9,8 Prozent und 51,9 Prozent ausgehen.¹⁰ In ihren Berechnungen führt dies im schlimmsten Fall zu 1,1 Millionen zusätzlichen kindlichen Todesfällen und 56 700

⁶ Stefania Giannini/Anne-Birgitte Albrechtsen, COVID-19 School Closures Around the World Will Hit Girls Hardest, UNESCO, 31.3.2020, en.unesco.org/news/covid-19-school-closures-around-world-will-hit-girls-hardest

⁷ UNESCO, COVID-19 Education Response: How Many Students Are at Risk of Not Returning to School?, 30.7.2020, unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992

⁸ Girls not Brides: COVID-19 and Child, Early and Forced Marriage: An Agenda For Action, April 2020, beta.girlsnotbrides.org/documents/930/COVID-19-and-child-early-and-forced-marriage.pdf

⁹ Arjun Poudel, A 200 Percent Increase in Maternal Mortality Since the Lockdown Began, The Kathmandu Post, 27.5.2020, kathmandupost.com/national/2020/05/27/a-200-percent-increase-in-maternal-mortality-since-the-lockdown-began

¹⁰ Timothy Roberton et al., Early Estimates of the Indirect Effects of the COVID-19 Pandemic on Maternal and Child Health in Low-Income Countries and Middle-Income Countries: A Modelling Study, *Lancet Global Health*, 8. Jg., 7/2020, S. e901–e908, [doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30229-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1)

zusätzlichen mütterlichen Todesfällen. Dies entspräche einem Anstieg der weltweiten kindlichen Todesfälle um 44,7 Prozent und der mütterlichen Todesfälle um 38,6 Prozent.

Die Müttersterblichkeit und die Kindersterblichkeit sind Kernindikatoren für die Qualität von Gesundheitssystemen. Durch die Corona-Pandemie werden die Gesundheitssysteme in Mitleidenschaft gezogen und ihre Versorgungsqualität sinkt. Gute, stabile und resiliente Gesundheitssysteme sind aber unerlässlich für die Bekämpfung einer Pandemie.

Herausforderung für die Gesundheitsversorgung

Die Qualität der Gesundheitssysteme bestimmt die Effizienz, mit der die nationalen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie kontrolliert werden, wie ein Vergleich von vier Ländern in Lateinamerika

Die Qualität der Gesundheitssysteme bestimmt die Effizienz, mit der die COVID-19-Pandemie kontrolliert wird.

zeigt. Besonders bedeutsam ist der Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der für das Gesundheitssystem und die Ausstattung für Diagnostik, Therapie und auch für die Überwachung der öffentlichen Gesundheit zur Verfügung steht. Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die Anzahl und das Ausbildungsniveau des Gesundheitspersonals. Aufgrund von Stärken in diesen Bereichen konnten Kuba und Uruguay bislang die Corona-Krise scheinbar besser meistern als Chile und Peru.¹¹

In afrikanischen Staaten, aber auch in Ländern Asiens und Lateinamerikas spielt die kirchliche Gesundheitsversorgung als Subsystem der nationalen Gesundheitsleistung eine bedeutsame Rolle.¹² Die große Mehrheit (92 Prozent) der vom Difäm befragten Zivilgesellschaft denkt, dass ihre Arbeit

wichtig bis sehr wichtig für die Kontrolle der Pandemie ist, und 85 Prozent meinen, dass ihre Bedeutung sogar in deren Verlauf zugenommen hat. Allerdings können nur 38 Prozent der Organisationen bestätigen, dass die Regierung ihre Arbeit unterstützt hat. Vor allem in Ländern mit geringem und sehr geringem Einkommen, die über wenig hochtechnisierte Ressourcen im medizinischen Bereich verfügen, entscheidet sich der Kampf um Corona nicht an den Beatmungsmaschinen, sondern auf Ebene der Zivilgesellschaft und ihrer Fähigkeit, die Ausbreitung des Virus durch Allgemeinmaßnahmen zu verlangsamen. Zehn von 54 afrikanischen Ländern verfügten zu Beginn der Pandemie über kein einziges Beatmungsgerät¹³ und obgleich durch Import und Hilfslieferungen dieser Zustand geringfügig verbessert werden konnte, bleibt der Mangel an ausgebildetem medizinischem Personal bestehen. Ausbildung und Fortbildung auch zu corona-relevanten Themen ist also unabdingbar. Dabei genießen die Informationen der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) im Vergleich zu staatlichen Veröffentlichungen, Medienberichten oder Nachrichten in sozialen Medien die höchste Glaubwürdigkeit.¹⁴ Allerdings wurde von vielen Befragten in Staaten mit sehr niedrigem Einkommen die mangelnde Relevanz und Umsetzbarkeit mit ihrem spezifischen Hintergrund beklagt. Für viele zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort müssen die dargebotenen Informationen, unter anderem auch der UN-Familie, erklärt und auf den lokalen Kontext heruntergebrochen werden, damit sie verständlich und anwendbar sind. Neben dem technischen Informationsangebot werden die UN-Organisationen von den Befragten vor allem mit der Überwachung der Pandemie (68 Prozent) und der technischen Unterstützung für die Regierung (63 Prozent) in Verbindung gebracht.

Gerade zivilgesellschaftliche und besonders kirchliche Einrichtungen werden trotz ihrer großen Relevanz in nationalen Gesundheitssystemen bei Fortbildung und Förderung wenig bedacht. Nur 36 Prozent aller befragten Einrichtungen stand der Zugang zu staatlichen Fortbildungsmaßnahmen über Corona offen. Eine Finanzierung der Fortbildungen über den Staat war nur in elf Prozent gegeben. Weitere Förderer von Fortbildungsmaßnahmen waren religiös gebundene Organisationen mit 41 Pro-

¹¹ Barry Cannon, COVID-19 in Latin America: Uneven Responses, Uneven Impacts, Shared Challenges, in: Pádraig Carmody et al. (Eds.), COVID-19 in the Global South, a.a.O. (Anm. 5), S. 105–114.

¹² Rose Calnin Kagawa/Andrew Anglemeyer/Dominic Montagu, The Scale of Faith Based Organization Participation in Health Service Delivery in Developing Countries: Systematic Review and Meta-Analysis, *Los One* 7. Jg., 11/2012, doi.org/10.1371/journal.pone.0048457

¹³ Ruth Maclean/Simon Marks, 10 African Countries Have no Ventilators. That's Only Part of the Problem, *New York Times*, 18.4.2020, www.nytimes.com/2020/04/18/world/africa/africa-coronavirus-ventilators.html

¹⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Jan Thiel in diesem Heft.

zent und NGOs mit 31 Prozent, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Ein Drittel aller befragten Einrichtungen gab jedoch an, keinerlei coronarelevante Fortbildungen oder Mittel zur Durchführung von Fortbildungen erhalten zu haben.

In weiteren essenziellen Bereichen der Gesundheitssysteme und -infrastruktur fiel die Bilanz der staatlichen Unterstützung noch deutlich schlechter aus. Weniger als ein Viertel der Einrichtungen erhielten Schutzausrüstung aus öffentlichen Quellen. Die größten Geber waren kirchliche und NGOs. 20 Prozent der Schutzausrüstung wurde auch durch Privatspenden beschafft. In Ländern wie Ghana und Liberia spendeten kirchliche Einrichtungen sogar Masken und Ausrüstung an den Staat beziehungsweise staatliche Gesundheitseinrichtungen. Umbauten und Renovierungen, die zur Prävention von Infektionen notwendig geworden waren wie etwa die Einrichtung von Isolationsräumen, wurden ebenfalls zum überwiegenden Teil aus nichtstaatlichen Mitteln finanziert. Auch die Anschaffung von hygienerelevantem Material wie Eimern und Handwaschvorrichtungen wurde nur in 24 Prozent der befragten Einrichtungen zum Teil staatlich unterstützt. 76 Prozent erhielten Unterstützung aus dem zivilgesellschaftlichen Sektor. Erschreckend ist, dass 27 Prozent keinerlei Unterstützung für die Verbesserung der Hygieneinfrastruktur erhielten.¹⁵

Natürlich sind für nichtstaatliche Gesundheitseinrichtungen zunächst einmal die Träger verantwortlich. Im Sinne einer Komplementarität übernehmen diese jedoch einen Teil der Fürsorgepflicht des Staates. In Zeiten von Lockdowns sind gerade in den Kirchen die Mittel aus Kollekten zurückgegangen. Gleichzeitig leben nichtstaatliche Einrichtungen in den meisten Fällen von Direktzahlungen der Patientinnen und Patienten für die stattgefundenene Behandlung. Auch diese Mittel haben sich durch gesunkene Patientenzahlen hauptsächlich aufgrund der Furcht vor Corona reduziert. So hatten die befragten Einrichtungen in Afrika und Asien im Mittel einen Rückgang der ambulanten Patientinnen und Patienten um 63 Prozent im ersten Halbjahr 2020 im Vergleich zum ersten Halbjahr 2019 zu verzeichnen. Außerdem hat die nachlassende Kaufkraft der Haushalte bedingt durch einen Lockdown einen Einfluss auf die Finanzierung von Gesundheitsleistungen. Dadurch haben die einzelnen Gesundheitseinrichtungen deutliche Einkommenseinbußen zu verzeichnen. 75 Prozent der Befragten geben an, dass die Pandemie zu finanziellen

Schwierigkeiten für ihre Organisation geführt hat, 50 Prozent sehen sich sogar durch die Pandemie in ihrer Existenz bedroht.

Sollten tatsächlich kirchliche Gesundheitssysteme in Staaten durch die Corona-Pandemie in ihrer Existenz bedroht sein, so ist dies eine Bedrohung für das Gesundheitssystem des Landes als Ganzes, denn staatliche Einrichtungen wären mit der Zunahme an Patienten überfordert.

Die Corona-Welle auf Dorfebene brechen

Neben der Rolle, die die nichtstaatlichen Einrichtungen im Gesundheitssystem spielen, ist jedoch ein weiterer Faktor nicht zu vernachlässigen. Aufgrund der insgesamt schwachen Gesundheitssysteme ist es unabdingbar, die Gesellschaft als Ganzes zu erreichen und hier Verhaltensänderungen anzustoßen, um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen. Gerade in Gesellschaften mit einem hohen Gemeinsinn, der in der afrikanischen Ubuntu-Philosophie (»Ich bin, weil wir sind.«)¹⁶ und in vielen asiatischen Gesellschaften zu finden ist, können auch Maßnahmen, die die Freiheiten des Einzelnen zugunsten der Allgemeinheit beschränken, mit hoher Effektivität eingesetzt werden. Allerdings hat der Staat jeweils nur einen begrenzten Einfluss auf die Bevölkerung und ist vor allem in ländlichen Gebieten und bildungsfernen Schichten auf die Hilfe weiterer Organisationen angewiesen.

Aufgrund schwacher Gesundheitssysteme ist es unabdingbar, die Gesellschaft als Ganzes zu erreichen.

Vor allem für Aufklärung und Sensibilisierung spielen Kirchen und glaubensbasierte Organisationen eine große Rolle, denn sie sind an vielen, vor allem ländlichen Orten vertreten, die durch staatliche Strukturen nur eingeschränkt erreicht werden. Religiöse Würdenträgerinnen und -träger genießen hohes Ansehen, haben moralische Autorität und sind in vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen meinungsbildend. So spielten religiöse Autoritäten in Sierra Leone eine bedeutende

¹⁵ Mehrfachnennungen zu den Finanzierungsquellen waren möglich.

¹⁶ Motsamai Molefe, Personhood and Rights in an African Tradition, *Politikon*. South African Journal of Political Studies, 45. Jg., 2/2018, dx.doi.org/10.1080/02589346.2017.1339176

Rolle für den Anstoß von Veränderung der Verhaltensweisen der Menschen während der Ebola-Epidemie.¹⁷ In Ländern, in denen die offizielle Regierung die Pandemie negiert, etwa in Tansania, begehren christliche Bischöfe auf, erklären die Pandemie für real und predigen Schutzmaßnahmen.¹⁸

Essenziell: Die öffentlich-private Partnerschaft

Kirchliche und zivilgesellschaftliche Organisationen spielen in der Pandemiebekämpfung eine wesentliche Rolle. Sie engagieren sich sowohl im Gesundheitssektor in Diagnostik und Therapie von COVID-19 als auch in der Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung. Gleichzeitig spielen religiöse Autoritäten oft eine größere Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung als staatliche Organe. Darüber hinaus engagieren sich viele zivilgesellschaftliche Organisationen in der Abschwächung der sozioökonomischen Folgen der Corona-Pandemie, sowohl informell über Nachbarschaftshilfen oder Spenden von Mitgliedern als auch über formale Programme, etwa zur Förderung von Einkommenserwerb oder in der Ernährungssicherung. Zivilgesellschaften können auf spezifische Bedarfe meist schneller reagieren als staatliche Organisationen. So haben bereits jetzt Programme zur Reduktion von coronabedingten Schwangerschaften

jugendlicher Mädchen in mehreren Ländern begonnen.

Betrachtet man den Anteil, den zivilgesellschaftliche und hier vor allem kirchliche Organisationen und Gesundheitsstrukturen zur Bekämpfung der Pandemie beitragen, so scheint ein Missverhältnis zu bestehen zwischen dem, was zivilgesellschaftliche Gesundheitseinrichtungen leisten und dem, wie sie in staatliche Förderung einbezogen werden. Zwar sind zivilgesellschaftliche Organisationen häufig in nationale und regionale Planungsgremien eingebunden, müssen aber die geplanten und zum Teil angeordneten Maßnahmen selbst finanzieren. Der Einsatz von Material und die Arbeitskraft, beispielsweise bei der Ernennung von kirchlichen Einrichtungen zu Behandlungszentren, wird dabei von staatlicher Seite oft auch ohne finanzielle Kompensation erwartet. Nur 7,5 Prozent der befragten Einrichtungen erhielten staatliche Zahlungen für die in diesem Bereich geleistete Arbeit.

Zur weiteren effektiven globalen Bekämpfung der Pandemie wird es unabdingbar sein, dass staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen Hand in Hand arbeiten. In den meisten Ländern des Globalen Südens sind effiziente Impfstrukturen bereits vorhanden. Es ist davon auszugehen, dass die Impfstoffe, sobald sie verfügbar sind, rasch verteilt werden können. Jedoch ist auch hier der Staat auf eine öffentlich-private Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft angewiesen, um die Impfbereitschaft zu fördern und die Impfungen durchzuführen. Für alle Leistungen, die Zivilgesellschaft und Kirchen für den Staat erbringen, sollten sie auch Zugang zu Finanzierung erhalten.

Die Corona-Pandemie hat wie kein anderes Ereignis der letzten 50 Jahre gezeigt, dass ein globales Problem nicht durch nationale Alleingänge gelöst werden kann. Die Zusammenarbeit aller Staaten und vielfältiger internationaler Akteure ist unabdingbar. Dieser Geist der Kooperation muss aber auch innerhalb der Länder zum Tragen kommen. Die Eindämmung der Corona-Pandemie ist auf nationaler Ebene komplex und braucht die unterschiedlichen Beiträge, die die verschiedenen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Partner leisten können. Die Vereinten Nationen könnten und sollten diesbezüglich ein Katalysator sein, denn richtig effektiv wird eine Zusammenarbeit, wenn sie nicht nur nebeneinander her, sondern in gemeinsamer Planung und Finanzierung umgesetzt wird.

English Abstract

Carina Dinkel · Ute Papkalla

Achieving the Goal by Working Together pp. 63–68

The COVID-19 pandemic has strongly affected individual health, as well as the social, cultural and economic tissue of societies. Strikingly, it has also tested the resilience of health systems in the Global South, particularly Sub-Saharan Africa. Private non-profit and often faith-based health structures play an important role in reaching and involving local communities, as well as implementing guidelines and recommendations by the World Health Organization (WHO) and sustaining health systems in fragile environments. Therefore, public-private partnership between all actors in the health sector is essential and should be further encouraged.

Keywords: Gesundheit, Kindersterblichkeit, Pandemie, Industrieländer, Schwellenländer, Weltgesundheitsorganisation, health, child mortality, pandemic, industrialized countries, emerging economies, World Health Organization

¹⁷ Andy Featherstone, Keeping the Faith: the Role of Faith Leaders in the Ebola Response, 30.7.2015, reliefweb.int/report/sierra-leone/keeping-faith-role-faith-leaders-ebola-response

¹⁸ Esther Nakkazi, Obstacles to COVID-19 Control in East Africa, *The Lancet*, 20. Jg., 6/2020, S. 660, [www.thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099\(20\)30382-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099(20)30382-0.pdf)

Mehr als ein Virus bedroht die Menschenrechte

Die UN-Menschenrechtsvertragsorgane konnten im Jahr 2020 unter schwierigen Bedingungen zwar viele Arbeiten online erledigen, die Überprüfung menschenrechtlicher Verpflichtungen im Dialog mit Staaten musste aber ausfallen. COVID-19 in Kombination mit der eskalierenden Liquiditätskrise bringen das UN-Menschenrechtssystem in existenzielle Gefahr.



Silke Voß-Kyeck ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR). Für das Forum Menschenrechte beobachtet sie die Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat.

✉ voss-kyeck@institut-fuer-menschenrechte.de

Nur ein einziger Dialog eines Menschenrechtsvertragsorgans mit einem Staat konnte im Jahr 2020 seit Beginn der COVID-19-Pandemie durchgeführt werden. Daran wird der Ausnahmezustand, in dem diese zehn UN-Menschenrechtsgremien im Pandemiejahr gearbeitet haben, besonders sichtbar. Denn es ist eine zentrale Aufgabe der Ausschüsse, im Austausch mit den Vertragsstaaten die Umsetzung der jeweiligen Menschenrechtsübereinkommen zu überwachen. Zu diesem Ausfall kamen deutlich reduzierte Sitzungszeiten und zahlreiche technische Probleme. Zudem geschah der Ausbruch der COVID-19-Pandemie ausgerechnet in dem Jahr, in dem die eskalierende Liquiditätskrise der UN die Handlungsspielräume der Vertragsorgane weiter einschränkte und zugleich intensiv über ihre Reform diskutiert wurde. Die Arbeit unter Pandemiebedingungen darf deshalb nicht isoliert betrachtet werden, denn nicht für alle Kürzungen und Ausfälle kann das Virus allein verantwortlich gemacht werden.

Ausschussarbeit trotz COVID-19

Als Mitte März 2020 alle persönlichen Zusammenkünfte der Vertragsausschüsse und anderer Gremien in Genf bis auf Weiteres abgesagt werden muss-

ten, hatte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) seine Sitzung gerade beendet. Der Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee – HRC) für bürgerliche und politische Rechte musste seine Präsenz-sitzung abbrechen und der Ausschuss über das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED) konnte die unmittelbar bevorstehende Sitzung gar nicht erst antreten. Andere traf die Absage mit etwas mehr Vorlauf. Allen gemeinsam war die Frage, wie es weitergehen würde, und alle Ausschüsse sahen sich in der Verantwortung, dass es keine Lücke beim Schutz der Menschenrechte geben dürfte. Während überall in der Welt Online-Sitzungen bald zum selbstverständlichen Medium wurden, mussten in Genf die Bedenken der Geschäftsordnungshüter mit dem Pragmatismus anderer Ausschussmitglieder und mit leeren Kassen beim Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Einklang gebracht werden. Die Ergebnisse waren angesichts zahlreicher Herausforderungen je nach Ausschuss unterschiedlich.

Die 172 unabhängigen Expertinnen und Experten der zehn Ausschüsse kommen aus allen Regionen der Welt, sodass es für gemeinsame Online-Sitzungen bis zu 15 Zeitzonen zu überbrücken galt und nicht wenige Mitglieder sich mitten in der Nacht für bis zu dreistündige Sitzungen dazuschalten mussten. Die erst nach mehreren Wochen eingerichtete Technik lief alles andere als reibungsfrei. Dies lag teils an instabilen, für manche Mitglieder mit hohen Kosten verbundenen Internetverbindungen, größtenteils jedoch an der gewählten Plattform in Kombination mit der Übersetzungstechnik. Die erste öffentliche Online-Sitzung eines Vertragsorgans – des CED am 4. Mai 2020 – fand noch ohne Übersetzung statt.¹

¹ Siehe hierzu das Diskussionspapier, das von der informellen COVID-19-Arbeitsgruppe der Vertragsorgane für das 32. Treffen der Ausschussvorsitzenden vom 27. bis 30. Juli 2020 ausgearbeitet wurde: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/CoFacilitationProcess/outcomes/Discussion-paper-informal-WG-COVID-19.docx

Die Kosten für virtuelles Dolmetschen ebenso wie für die betreuungsintensive Plattform ›Interprefy‹ sind hoch, schnelles und stabiles Internet ist Voraussetzung und die Interaktivität ist eingeschränkt. Zudem steht dem OHCHR aufgrund mangelnder Ressourcen nur ein Raum für die erforderliche Technik zur Verfügung. Ausschussmitglieder mit Sehbehinderungen standen mit ›Interprefy‹ vor zusätzlichen, ohne Assistenz unüberwindbaren Barrieren. Von An-

An Staatendialoge oder gar Überprüfungsbesuche in Vertragsstaaten war unter diesen Umständen nicht zu denken.

fang an war der Dienstleister ›Zoom‹ der Elefant im Raum, die Nutzung war den Vertragsorganen aber aus Sicherheitsgründen nicht erlaubt. Im November 2020 bezeichneten die Ausschussvorsitzenden in einem gemeinsamen Schreiben die derzeitige Technik als untauglich und forderten, ab dem Jahr 2021 mit einer anderen Plattform mit Simultanübersetzung arbeiten zu dürfen.

An Staatendialoge oder gar Überprüfungsbesuche in Vertragsstaaten war unter diesen Umständen zunächst nicht zu denken, zumal nicht nur die technischen und prozeduralen Fragen, sondern auch die Entwicklung der Pandemie keine Planungssicherheit bot. Einzig der CED entschied sich im Herbst zur Durchführung eines Online-Dialogs mit der irakischen Regierung. Begründet wurde dies mit der dramatischen Situation in Irak und ermöglicht durch das Einverständnis der irakischen Seite sowie der Unterstützung des UN-Büros in Bagdad, das die Technik zur Verfügung stellte. Zahlreichen Staaten dürfte es gefallen haben, dass sich die Regierung aufgrund der Pandemie nicht der kritischen Überprüfung durch Vertragsausschüsse stellen musste. Manch einen könnte dies verleiten, auf eine Verlängerung dieser Situation hinzuwirken.

Trotz der Widrigkeiten haben die meisten Menschenrechtsvertragsorgane einen erheblichen Teil ihrer Arbeit fortgeführt. Fragelisten im Vorfeld von Staatenüberprüfung wurden ausgearbeitet, Stellungnahmen und Individualbeschwerden bearbeitet und entschieden, Berichte verabschiedet, Arbeitsverfahren diskutiert. Der HRC für bürgerliche und politische Rechte verabschiedete beispielsweise in einer öffentlichen Sitzung die lang erwartete Allgemeine

Bemerkung zum Recht auf friedliche Versammlung und konnte die Zeit für deutlich mehr Entscheidungen zu Individualbeschwerden als im Vorjahr nutzen. Der Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture – CAT) hingegen entschied, aus Vertraulichkeitsgründen Individualbeschwerden nicht online zu bearbeiten. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) verabschiedete eine Allgemeine Bemerkung zum Thema rassistischer Profilerstellung (racial profiling) von Menschen. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) konnte die Arbeit an der Allgemeinen Bemerkung zum Handel mit Frauen und Mädchen im Migrationskontext zum Abschluss bringen. 192 Dringlichkeitsaktionen bearbeitete der CED. Der Austausch mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen fand online statt. Der Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – SPT) organisierte in regionalen Gruppen Online-Treffen mit nationalen Präventionsmechanismen. Alle Ausschüsse haben sich zudem gemeinsam mit den Auswirkungen der Pandemie befasst und Empfehlungen zur Wahrung der Menschenrechte bei der Pandemiebekämpfung ausgesprochen.²

Dies alles musste unter deutlich erschwerten Bedingungen erfolgen, die den Ausschussmitgliedern wie auch dem Sekretariatspersonal viel Flexibilität und Geduld abverlangte. Die Anfangs fehlenden und später nur limitierten Simultanübersetzungen verlangten Kompromisse zu einsprachigen Arbeitsgruppen, hilfswise Übersetzungen durch Sekretariatspersonal und Nutzung von Online-Übersetzungstools. Möglichkeiten zum informellen Austausch am Rande persönlicher Treffen gab es nicht, was die Zusammenarbeit zwischen Fachleuten mit verschiedenen Hintergründen sehr beeinträchtigte. Vielen Ausschussmitgliedern entstanden erhebliche Kosten für die Einrichtung und Nutzung der Technik für das digitale Arbeiten. Gleichzeitig ist die Zahlung der üblichen Aufwandsentschädigung für Sitzungstage außerhalb Genfs nicht vorgesehen.³ Eine Änderung dieser Regelung könnte nur durch einen Beschluss der Generalversammlung herbeigeführt werden, wofür eine Mehrheit derzeit nicht realistisch erscheint. Zur ohnehin unzuverlässigen Technik kam das Problem, dass gemeinsames,

² OHCHR, COVID-19 and Human Rights Treaty Bodies, www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx

³ Das bestätigte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte den Ausschussmitgliedern in einem Schreiben am 4.11.2020.

gleichzeitiges Arbeiten an anspruchsvollen juristischen Texten äußerst mühsam ist, erst recht, wenn es aufgrund der verschiedenen Zeitzonen zu äußerst unkonventionellen Zeiten stattfinden muss. In Folge dieser Umstände wurden viele Arbeiten mittels schriftlicher Absprachen oder in zusätzlichen Online-Treffen außerhalb der Agenda, das heißt auch ohne Übersetzung, erledigt. Insofern spiegeln die offiziell deutlich verringerten Sitzungstage im letzten Jahr nicht wider, dass insgesamt ein erheblicher Teil der Arbeit außerhalb der Sitzungszeiten geleistet werden musste. Nicht alle Ausschussmitglieder waren gleichermaßen gewillt oder in der Lage, unter diesen Umständen zu arbeiten, wie es nicht zuletzt die quantitativen Unterschiede bei den einzelnen Ausschüssen zeigen.⁴

Angesichts der menschenrechtlichen Herausforderungen, die mit den Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie in vielen Staaten verbunden sind, etablierten die Vertragsorgane frühzeitig eine informelle Arbeitsgruppe. Die substanziellen Stellungnahmen der Ausschüsse sollten sichtbar und zu einer »gemeinsamen, zusammenhängenden und umfassenden Antwort«⁵ werden im Hinblick auf die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen. Gleichmaßen nahm die Arbeitsgruppe die Arbeitsbedingungen in den Blick und stellte für das jährliche Treffen der Ausschussvorsitzenden Ende Juli 2020 eine ausführliche Übersicht über die Ausschussarbeit unter Pandemiebedingungen zusammen.⁶ Ziel war es auch, für die weitere Arbeit unter Pandemiebedingungen zu gemeinsamen Standards zu kommen und diese fortzuentwickeln. Dies geschah auch deshalb, weil die Reform der Ausschüsse im Jahr 2020 auf die Agenda kam und es zu verhindern gilt, dass durch die Hintertür dieses Prozesses aus Krisenlösungen Dauermaßnahmen werden.

Reform der Vertragsorgane

Im Jahr 2014 verabschiedete die UN-Generalversammlung angesichts der wachsenden Aufgaben der Ausschüsse und des Rückstaus bei der Über-

prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden mit der Resolution 68/268 eine Formel zur Berechnung der notwendigen Sitzungszeiten. Sie forderte die Vertragsausschüsse zur effizienteren Nutzung der Sitzungszeiten auf und den Generalsekretär, »die dazugehörigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen«⁷. Die Resolution sah außerdem vor, nach sechs Jahren das System der Vertragsorgane einer erneuten Überprüfung zu unterziehen und, »sofern angemessen«, weitere Beschlüsse zu treffen.

Der Bericht des Generalsekretärs vom Januar 2020 zur Umsetzung der Resolution bestätigte die längst offensichtliche Schieflage: Zwar haben die Ausschüsse selbst bereits viele der geforderten Maßnahmen zur besseren Koordinierung und Effizienzsteigerung ihrer Arbeit auf den Weg gebracht, doch die Mittel und Personalkapazitäten wurden nicht wie berechnet bereitgestellt. Deshalb konnten nicht alle der zugewiesenen Sitzungswochen durchgeführt werden.⁸ Schonungslos und im Detail werden Defizite⁹ benannt und festgestellt, »das System muss

»Das System muss ausreichend und nachhaltig aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert werden.«

ausreichend und nachhaltig aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert werden.«¹⁰ Vermutlich wurde dieser Bericht auch deswegen von der Generalversammlung lediglich zur Kenntnis genommen statt Gegenmaßnahmen eingeleitet.¹¹ Als Ergebnis des Missverhältnisses besteht schon jetzt die Schutzlücke, die die Vertragsorgane in COVID-19-Zeiten nicht noch größer werden lassen wollen: Staaten können einer kritischen Prüfung ihrer Menschenrechtsbilanz zu lange entkommen und viele Opfer nicht mit der Unterstützung durch die Ausschüsse rechnen.

⁴ Siehe hierzu die jeweiligen Veröffentlichungen auf den Webseiten der einzelnen Ausschüsse, die beispielsweise nur wenige Sitzungstage für den CAT oder den CERD ausweisen, www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx

⁵ Konzeptpapier der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtsvertragsorgane zu COVID-19, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/CoFacilitationProcess/outcomes/terms-of-reference.docx

⁶ Diskussionspapier der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtsvertragsorgane zu COVID-19, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/CoFacilitationProcess/outcomes/Discussion-paper-informal-WG-COVID-19.docx

⁷ UN-Dok. A/RES/68/268 v. 9.4.2014. Zum Reformprozess siehe Nina Reiners, Kontroversen um die Reform der UN-Menschenrechtsvertragsorgane, VEREINTE NATIONEN (VN), 66. Jg., 6/2018, S. 266–271.

⁸ UN-Doc. A/74/643 v. 10.1.2020, Abs. 43.

⁹ Ebd., Abs. 51–57.

¹⁰ Ebd., Abs. 65.

¹¹ UN Doc. A/C.3/75/L.39 v. 30.10.2020.

Ein weiterer Bericht legte im September 2020 den Finger in die Wunde. Der Präsident der Generalversammlung hatte über den Sommer einen Konsultationsprozess beauftragt, der die beiden Vermittler zur Schlussfolgerung veranlasste: Die Resolution 68/268 biete immer noch den angemessenen Rahmen, der – sofern vollständig umgesetzt – den Vertragsorganen ein effektiveres Arbeiten erlauben würde.¹² Notwendig sei ein koordiniertes Handeln im Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Generalversammlung, um eine angemessene Finanzierung der Vertragsorgane und des Sekretariats sicherzustellen.¹³

Darüber hinaus greift der Bericht zentrale Aspekte der Reformdiskussion auf. Hierzu gehören die etablierten vereinfachten Berichtsverfahren für die Staaten sowie Bemühungen um Vereinheitlichung von Verfahren und verlässliche, abgestimmte Berichtszyklen. Im Hinblick auf die Durchführung von Online-Staatendialogen dürften die laufenden, pandemiebedingten Abstimmungen der Ausschüsse untereinander einen weiteren Impuls zu einheitlichen Formaten mit sich bringen. Notwendig ist die Einrichtung eines digitalen Fallmanagements für In-

Notwendig ist die Einrichtung eines digitalen Fallmanagements für Individualbeschwerden und Dringlichkeitsaktionen.

dividualbeschwerden und Dringlichkeitsaktionen. Die Nominierung und Auswahl qualifizierter Mitglieder ist in Bezug auf die Unabhängigkeit der Ausschüsse ein drängendes Thema. Während hier die Staaten in der Verantwortung sind, in transparenten Verfahren hochqualifizierte Sachverständige zu nominieren und in eine offene Wahl zu bringen, sind die Bedingungen seit der COVID-19-Pandemie nicht attraktiver geworden. Bei der geforderten Stärkung der Kapazitäten zur Online-Arbeit der Ausschüsse wird ganz besonders auf die Erfahrungen aus dem Jahr 2020 geschaut werden müssen. Der Konsultationsbericht bilanziert Chancen wie Risiken der digitalen Krisenarbeit. Es wird aber in nahezu allen Stellungnahmen der Ausschüsse betont, dass die Online-Arbeit kein Ersatz für die re-

guläre Arbeitsweise und das persönliche Zusammentreffen der Ausschussmitglieder sein kann.¹⁴

Die Generalversammlung wäre nun gefordert, der offenkundigen Analyse wirkungsvolle Beschlüsse folgen zu lassen. Doch der Fortgang des Überprüfungsprozesses ist derzeit offen, was nicht zuletzt der ungelösten Finanzproblematik geschuldet ist.

Leere Kassen in Genf

Die chronische Unterfinanzierung des UN-Menschenrechtssystems und die fortdauernde Liquiditäts- und Finanzkrise der UN haben die Menschenrechtsgremien im Allgemeinen und die Vertragsausschüsse im Besonderen in existenzgefährdende Schwierigkeiten gebracht: Ohnehin sind nur 3,7 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts für den Menschenrechtsschutz vorgesehen. Im Jahr 2017 kürzte die Generalversammlung pauschal 25 Prozent der Reisekosten, was die Vertragsorgane und ihre Mitglieder überproportional traf. Die akute Liquiditätskrise aufgrund der schlechten Zahlungsmoral vieler Staaten führte bereits im April 2019 dazu, dass die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet, die drohende Streichung von sechs noch geplanten Ausschusssitzungen für das Jahr ankündigen musste. Zwar konnte dies noch einmal abgewendet werden, und für die Absage aller Präsenzsitzungen von Pandemiebeginn bis zunächst Ende August 2020 gab es angesichts der Vorgaben der Schweizer Behörden unabwiesliche Gründe. Doch schon im Juni hieß es in einer Mitteilung des OHCHR zu den organisatorischen Perspektiven für das zweite Halbjahr, die Liquiditätskrise würde die Situation »wahrscheinlich noch verschärfen. Die anhaltende verspätete und unzureichende Zahlung von Beiträgen hat ein Stadium erreicht, in dem die Fortsetzung der Aktivitäten durch den Mangel an Ressourcen behindert wird.«¹⁵ Angesichts der geringen Hoffnungen auf Besserung sei nicht auszuschließen, dass es im Jahr 2020 keine Möglichkeit mehr für Präsenzsitzungen in Genf geben würde. Spätestens hier wurde offenkundig, wie sich Pandemie und Finanzmisere zu einer äußerst gefährlichen Mischung verbunden haben. Die Ausschussvorsitzenden kommentierten im Juni 2020 die Ankündigung in aller Deutlichkeit: »Es wäre eine Farce und eine Perversion der Prioritäten, wenn die Tragödie der COVID-19-Pandemie genutzt wür-

¹² Report of the Co-Facilitators on the Process of the Consideration of the State of the UN Human Rights Treaty Body System, Abs. 10, www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/09/2HRTB-Summary-report.pdf

¹³ Ebd., Abs. 77.

¹⁴ Ebd., Abs. 19.

¹⁵ Schreiben des OHCHR an die Mitglieder der Vertragsausschüsse vom 16.6.2020.

de, um die weitere Beeinträchtigung der Wirksamkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes aus finanziellen Gründen zu verschleiern.«¹⁶

Genau diese Mischung aber spielt denjenigen Staaten in die Hände, die wenig Interesse daran haben, ihre Menschenrechtsbilanz überprüfen zu lassen. Wenn die Reserven so dünn sind, dass Liquiditätsprobleme und Reisekostenbudgets die Arbeit der Vertragsorgane untergraben können, dürfen sich manche ermutigt fühlen, die Mittel eher noch weiter zu kürzen. Der Beschluss der Generalversammlung zum ohnehin schmalen Haushalt für das Jahr 2021 lässt jedenfalls nicht auf das Gegenteil schließen – trotz Kenntnis aller Umstände wurden zwar zusätzliche Sitzungszeiten genehmigt, nicht aber die erforderlichen dazugehörigen Personalressourcen. Hier ist nun der Generalsekretär in der Verantwortung, für das Haushaltsjahr 2022 ein Budget vorzulegen, das mindestens seiner eigenen Analyse vom Januar 2020 entspricht: »Ausreichende reguläre Haushaltsmittel und angemessene personelle Unterstützung für alle mandatierten Aktivitäten sind für die weitere Lebensfähigkeit des Systems der Vertragsorgane unerlässlich.«¹⁷

Unberechenbarer Ausnahmezustand

Unter höchst widrigen Umständen haben die Vertragsorgane im zurückliegenden Jahr ihre Verantwortung wahrgenommen, die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen eingefordert, deren Geltung in der Pandemiebekämpfung angemahnt und dafür Vorgaben und Leitlinien erstellt. Dabei wurden Ausschussmitgliedern wie Sekretariatsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern viel Flexibilität und unkonventionelle Arbeitszeiten abgefordert. Manche der neu erprobten digitalen Arbeitsweisen werden auch über die Pandemie hinaus Bestand haben.

Für einen zentralen Widerspruch zeichnet sich jedoch weiterhin keine Lösung ab, auch wenn dieser in der Gemengelage von Pandemie, Finanzkrise und Reformdebatte mehr als offensichtlich wurde: Die Notwendigkeit der Berechenbarkeit der Ausschussarbeit ist seit Jahren das Schlagwort in der Reformdiskussion. Die Staaten erwarten vereinheitlichte und vereinfachte Berichtswesen sowie planbare Berichtszyklen. Zugleich aber wird den Ausschüssen verwehrt, was ihnen genau diese verlässliche Arbeitsweise ermöglichen würde: Viele Staaten reichen ihre Berichte teilweise mit erheblicher Verzögerung ein und die Generalversammlung stellt das kalkulierte Budget für Sitzungszeit und Perso-

nal seit Jahren nicht zur Verfügung. Wenn Berechenbarkeit zwar gefordert, aber umgekehrt nicht geboten wird, ist das weit mehr als nur ein Managementproblem des OHCHR. Dann erwächst daraus eine Existenzgefährdung für das System der Menschenrechtsvertragsorgane und eine erhebliche Lücke im Menschenrechtsschutz. Eine Reform darf kein Zweck an sich sein, sondern muss zum Ziel haben, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und den Staaten die Erfüllung ihrer internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erleichtern – deren Willen dazu vorausgesetzt.

Das Jahr 2020 hat gezeigt, dass die UN-Mitgliedstaaten über die finanziellen Gründe für Kürzungen, Sitzungsausfälle und Reiseverbote leichter hinwegsehen können oder wollen, wenn offiziell die COVID-19-Pandemie für diese Restriktionen der Ausschussarbeit verantwortlich gemacht werden kann. Zugleich nahmen Regierungen in der ganzen Welt die Pandemie zum Anlass, Menschenrechte langfristig und unverhältnismäßig einzuschränken, mit exzessiver Gewalt gegen Protestierende vorzugehen, Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger besonders unter Druck zu setzen und das Menschenrecht auf Gesundheit willentlich und wesentlich durch Unterlassung zu verletzen.

Eine Überprüfung dieser Menschenrechtsverletzungen durch die Vertragsorgane müssen sie weniger fürchten, wenn diese durch kontinuierlichen Ressourcenentzug in ihren Möglichkeiten begrenzt werden. Das »Budget-Vernichtungs-Virus« ist zumindest für den Menschenrechtsschutz genauso gefährlich wie das SARS-CoV-2-Virus.

English Abstract

Silke Voß-Kyeck

More than a Virus Is Threatening Human Rights pp. 69–73

Since the outbreak of the COVID-19 pandemic, the UN Human Rights Treaty Bodies, albeit facing various technical and administrative challenges, have demonstrated their commitment to serve their functions remotely to the extent possible. However, no review of State parties' reports has been conducted online. The resumption of reviews of State parties online is limited by restricted availability of interpretation services, technical obstacles, and lack of allocated financial and staff resources. The dangerous mixture of COVID-19 and the UN's financial and liquidity crisis seriously undermines the work of the treaty bodies.

Keywords: Kommission/Gremien/Ausschuss, Menschenrechte, Menschenrechtsrat/-kommission, Mitgliedstaaten, Pandemie, commission/bodies/committee, human rights, Human Rights Council/Commission, member states, pandemic

¹⁶ Schreiben aller Vertragsausschussvorsitzenden an die Hohe Kommissarin für Menschenrechte vom 30.6.2020.

¹⁷ UN-Doc. A/74/643 v. 10.1.2020, Abs. 57.

Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19-Impfstoffe? Ja!

Anne Jung ist als Gesundheitsreferentin bei der sozialmedizinischen Hilfs- und Menschenrechtsorganisation *medico international e.V.* tätig. Sie fordert, dass Arzneimittel als globale öffentliche Güter behandelt werden, um die COVID-19-Pandemie schnellstmöglich und gerecht zu bekämpfen.



FOTO: ANKE BÖTTCHER

Über alle Parteigrenzen hinweg wird seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie Solidarität eingefordert. Gesundheit sei, so heißt es von Bundeskanzlerin Angela Merkel und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, ein Menschenrecht und der sehnstchtig erwartete Impfstoff ein globales öffentliches Gut. Diese hehren Worte erweisen sich bei genauer Betrachtung jedoch als Schall und Rauch – denn bei der Verteilung des Impfstoffs geht es ganz und gar nicht gerecht zu. Auf zehn wohlhabende Staaten entfallen 75 Prozent der bislang verimpften Dosen, während in 130 Ländern bis Ende Februar noch niemand geimpft wurde. Die Pandemie weist auf die Risse in unserer Weltgesellschaft hin.

Eines der größten Hindernisse bei der gerechten Versorgung mit Impfstoffen ist das Patentsystem mit seinen immer weiter voranschreitenden Verflechtungen. Es sorgt dafür, dass die Kosten für die Impfstoffe hochpreisig sind und die Produktion nicht wie dringend nötig an viele Orte der Welt von Dhaka bis Kapstadt ausgeweitet wird. Die Zusammensetzung des Impfstoffs zu kennen, ist Voraussetzung für die technologische Ausstattung.

Worin liegen die Ursachen für die Impfungerechtigkeit? Trotz der größten Gesundheitskrise der letzten 100 Jahre regiert die Politik wie üblich. Die Industriestaaten halten am Patentsystem und der Kapitalisierung von Gesundheitswissen fest. Und dies, obwohl das Patentsystem bereits bei der HIV/AIDS-Pandemie dazu geführt hat, dass Hunderttausende Menschen starben, weil sie die teuren Medikamente nicht bezahlen konnten.

Es sind Deutschland, Europa und mit ihnen fast alle Industrienationen, die durch intransparente Verträge dafür sorgen, dass das Wissen, das in den COVID-19-Impfstoffen steckt, den Pharmaunternehmen gehört, obwohl Milliardenbeträge aus öffentlichen Kassen in die Erforschung und Entwicklung der Impfstoffe geflossen sind. Die Industrienationen haben den Unternehmen vertraglich die

Entscheidungsmacht verliehen, wie, wo und in welcher Anzahl die Impfstoffe hergestellt werden und wie viel sie kosten. Die Gesundheitsrisiken wurden vergesellschaftet, die Gewinne privatisiert.

Diese Staaten haben auch entschieden, die bestehende Marktordnung gegen die Gesundheitsbedürfnisse der Menschen und gegen die epidemiologischen Notwendigkeiten der Pandemieeindämmung zu verteidigen, indem sie die Initiative von über 100 Ländern des Globalen Südens zur Aussetzung des Patentrechts bei der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) torpedieren.

Die Folge ist eine künstliche Verknappung der Impfstoffe. Spendenbasierte Initiativen wie der Globale Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX), die auf freiwilligen Zuwendungen von Staaten, Pharmaindustrie und philanthropkapitalistischen Stiftungen basieren, sind nicht hinreichend und halten die benachteiligten Staaten in Abhängigkeit. Hilfe ersetzt das Recht auf bestmöglichen Zugang zu Gesundheit und kann angesichts struktureller Ungleichheit nicht mehr sein als ein schlecht klebendes Pflaster, das nach Theodor Adorno die »sichtbaren Wundstellen der Gesellschaft planmäßig zukleben soll«.

Gebraucht wird jetzt eine an den Gesundheitsbedürfnissen aller Menschen ausgerichtete Politik, die Arzneimittel als globale öffentliche Güter behandelt und die Macht von Pharmaunternehmen im öffentlichen Interesse begrenzt. Dies ist die Voraussetzung dafür, Medikamente zur Behandlung von COVID-19 und einen Impfstoff mit der gebotenen Sorgfalt zu entwickeln, flächendeckend zu produzieren und gerecht verteilen zu können.

Mit der Entkoppelung von Forschungskosten und Preisen bei Medikamenten lassen sich neue Anreizmechanismen setzen, die Innovationen fördern und zugänglich machen. Das ist langfristig kostengünstiger als das System von Patenten und anderen Rechten des geistigen Eigentums. Und zudem gelebte Solidarität.

Spendenbasierte Initiativen halten die benachteiligten Staaten in Abhängigkeit.

Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19-Impfstoffe? Nein!

Han Steutel ist Präsident des Verbands der forschenden Pharma-Unternehmen (vfa). Er lehnt für die Branche die Aufhebung des Patentschutzes für Impfstoffe ab, da sie Forschung behindert und das Problem der noch fehlenden Produktionskapazitäten weiter verschärfen würde.

Die forschenden Pharmaunternehmen haben in Rekordzeit Impfstoffe gegen COVID-19 entwickelt, sie zur Zulassung gebracht und deren Großproduktion aufgebaut. Dies war und ist eine Mammutaufgabe. Jetzt bauen sie die Produktion immer weiter aus und knüpfen ständig wachsende Produktionsnetzwerke.

Die Entwicklung der Impfstoffe beruht teilweise auf jahrzehntelanger Vorarbeit. Es waren vor allem private Geldgeber und Unternehmen, die dabei ins finanzielle Risiko gegangen sind, um wissenschaftliche Erkenntnisse weiterzuentwickeln und neue Technologien zur Marktreife zu bringen. Sie taten dies mit der Aussicht, dass ihr geistiges Eigentum durch Patente geschützt wird und ihre Investitionen die Chance bekommen, sich zu amortisieren. Das Argument, ›der Staat‹ hätte eigentlich alles finanziert, hält genau aus diesem Grund der Überprüfung nicht stand: Staatliche Gelder sind in größerem Umfang erst geflossen, als sich abzeichnete, dass die Impfstoffe wirken würden – und sollten die Produktion anschieben.

Impfstoffproduktion lässt sich nicht über Nacht auf der grünen Wiese errichten. Und die vor Ort benötigte Expertise der Fachkräfte, Kühlgeräte und hochtechnologische Bestandteile für die Herstellung des Serums sind nur begrenzt verfügbar. Ohne unternehmerisches Denken mit der Aussicht auf Patentschutz hätte es weder so schnell Impfstoffe gegeben noch würden die Unternehmen in der Lage sein, Milliarden Dosen zu liefern. Eine Aufhebung des Patentschutzes würde nicht dafür sorgen, dass auch nur eine einzige Dosis Impfstoff schneller zur Verfügung steht. Wahrscheinlich wäre sogar das Gegenteil der Fall: Die Originalhersteller würden keinen Anreiz mehr haben, sich an einer schnellstmöglichen weltweiten Versorgung mit Impfstoffen zu beteiligen. Auch eine Umrüstung bestehender Impfstofffabriken wäre kontraproduktiv, da dann andere wichtige Impfstoffe wegfallen müssten. Leerstehende Impfstofffabriken gibt es unseres Wissens

nicht. Selbst Indien, das eigene Impfstoffe entwickelt, sucht händeringend weltweit nach Produktionskapazitäten. Deswegen setzen Pharmaunternehmen auf Kooperation untereinander.

Um alle Regionen zu versorgen und die Pandemie weltweit schnellstmöglich zu besiegen, haben die Regierungen der internationalen Staatengemeinschaft sowie privat-öffentliche Partnerschaften beschlossen, die Initiative Globaler Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX) ins Leben zu rufen und zu finanzieren. Damit sollen für ärmere Länder Impfstoffe schnell und bezahlbar zur Verfügung gestellt werden. Das COVAX-Prinzip beruht darauf, dass sich 100 reichere Staaten dazu verpflichtet haben, 90 Staaten mit geringeren finanziellen Möglichkeiten zu unterstützen. Es werden die Impfstoffdosen bei Herstellern gekauft und allen Staaten zugeteilt, die ihre Teilnahme an COVAX erklärt haben. Der genaue Ablauf ist durch Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) geregelt und die ersten Impfstoffe sind bereits ausgeliefert.

Hersteller von Impfstoffen, die mit der COVAX-Initiative zusammenarbeiten, sollen durch Vorabkaufverpflichtungen und Vorauszahlungen in die Lage versetzt werden, ihre Produktionskapazitäten schnell und belastbar auszuweiten. Hierbei werden Liefermengen, Lieferfristen und sehr moderate Preise festgelegt. Bis Ende des Jahres 2021 sollen durch COVAX auf diese Weise mindestens zwei Milliarden Impfstoffdosen bereitstehen, um die akute Phase der Pandemie zu überwinden.

Der Erfolg von COVAX hängt schlussendlich auch an guter und praktikabler Logistik: Es muss dafür gesorgt werden, dass die Impfstoffe auch in abgelegene Gebiete ohne gute Infrastruktur gelangen. Die Impfkampagnen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass auch dies gelingen kann. Wenn jetzt alle weiter an einem Strang ziehen, kann die Pandemie besiegt werden. Die forschenden Pharmaunternehmen leisten ihren Beitrag dazu.



FOTO: VFA/B.BRUNDERT

Die Entwicklung der Impfstoffe beruht teilweise auf jahrzehntelanger Vorarbeit.

Das Parlament und die Weltorganisation

In einer Zeit großer internationaler Umwälzungen gibt es nach Auffassung der deutschen Außenpolitik nur den Multilateralismus als einen Ausweg. Als Forum der Nation ist der Deutsche Bundestag besonders dazu berufen, zu einer Relegitimierung und damit Stärkung der Vereinten Nationen beizutragen.



Dr. Michael Fuchs

war Leiter des Sekretariats des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags. Er ist unter anderem Lehrbeauftragter am Zentrum für Internationale Studien der Technischen Universität Dresden.

✉ dr.mfuchs53@gmail.com

Deutschland ist seit dem 18. September 1973 Mitglied der Vereinten Nationen. In den Jahren 2019 und 2020 war das Land zum sechsten Mal nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat.¹ Eine ständige Mitgliedschaft ist nach wie vor politischer Wunsch zumindest der gegenwärtigen Regierungskoalition.² Nicht zuletzt aus diesem Grund ist und bleibt eine möglichst UN-konforme deutsche Außenpolitik das Ziel der Bundesregierung und nahezu aller verantwortlichen politischen Kräfte in Deutschland. Wie verhält es sich aber mit dem Deutschen Bundestag, etwa seinen Institutionen, Debatten, Initiativen und Beschlüssen?

Institutionelle und verfahrensmäßige Vorkehrungen

Der Unterausschuss Vereinte Nationen

Institutionell sind die Voraussetzungen für eine aktive und konstruktive parlamentsseitige Befassung mit den Vereinten Nationen relativ günstig. So verfügt der Bundestag seit der zwölften Wahlperiode im Jahr 1991 und damit seit fast 30 Jahren über

einen eigenen beim Auswärtigen Ausschuss eingerichteten Unterausschuss Vereinte Nationen.³ Dieser stellt zum einen eine nationale Rarität dar, denn es gibt keine andere internationale Organisation, die der Bundestag für so bedeutungsvoll erachtet hat, dass er ihr ein eigenes Unterorgan gewidmet hätte. Wohl aber gibt es nach Artikel 45 des Grundgesetzes seit dem Jahr 1994 einen eigenen Ausschuss für Europa, den sogar in der Verfassung verankerten Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU). Aber auch international steht der Bundestag mit seinem Unterausschuss Vereinte Nationen einzigartig dar, denn es gibt in keinem anderen vergleichbaren Land eine ähnliche Einrichtung: weder in Frankreich, noch in Großbritannien, noch in Polen. Wenn die Auswärtigen Ausschüsse dieser Länder oder etwa der USA oder Kanadas überhaupt über Unterausschüsse verfügen, folgen diese meist geografischen Gesichtspunkten oder befassen sich, wie andere Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, mit Querschnittsthemen. Staaten wie Japan und Südafrika, die wie Deutschland einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anstreben, verfügen über keine dem UN-Unterausschuss des Bundestags vergleichbare Institution.

Ohne Übertreibung lässt sich somit sagen, dass der Unterausschuss Vereinte Nationen international einzigartig ist und gleich mehrere Botschaften sendet: Er unterstreicht zum einen institutionell die hohe Bedeutung, die das Parlament den Vereinten Nationen beimisst. Insofern ist seine Existenz von nicht zu unterschätzender, politisch-symbolischer Bedeutung. Er signalisiert zugleich weitaus mehr, indem er einen eigenen parlamentarischen Mitsprache- und Gestaltungsanspruch im Bereich der UN-Politik deutlich macht und erhebt. Die Sach-

¹ Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) war 1980/1981 nichtständiges Mitglied. Vgl. Michael Fuchs, Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, München 2018.

² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode vom 12.3.2018, Kapitel XII 2., S. 147.

³ Seine Bezeichnung variiert. Gegenwärtig heißt er Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung. Vgl. Michael Fuchs, Auswärtiger Ausschuss, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Baden-Baden 2016, Paragraph 28, S. 891 und 901.

lichkeit gebietet es jedoch, auf den rechtlich sehr begrenzten Aktions- und Gestaltungspielraum des Unterausschusses eines Vollausschusses hinzuweisen. Während letzterer nach der Geschäftsordnung des Bundestags ein die Beschlüsse des Plenums vorbereitendes Organ ist⁴, hat ein Unterausschuss lediglich die Aufgabe, die Arbeiten des Ausschusses, dem er seine Einsetzung zu verdanken hat, vorzubereiten.⁵ Er ist damit lediglich diesem Ausschuss, keinesfalls aber dem Plenum gegenüber, berichtsberechtigt beziehungsweise verpflichtet und verfügt über keine eigene Beschlusskompetenz. Etwaige Berichte hat er diesem Ausschuss und nicht dem Plenum vorzulegen und es ist dieser Ausschuss, der ihn jederzeit auflösen kann.⁶ Allzu großen Erwartungen an die Durchschlagskraft eines eigenen UN-Organs im Bundestag setzt schon dessen eigene Geschäftsordnung Grenzen.

An Versuchen, diesen als unbefriedigend empfundenen Zustand zu ändern, hat es gleichwohl nicht gemangelt. Der weitestgehende Versuch war sicherlich der in der 15. Wahlperiode unter dem damaligen Vorsitzenden des Unterausschusses Vereinte Nationen und früheren Vorsitzenden der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Christoph Zöpel, unternommene ehrgeizige, von der Öffentlichkeit aber kaum wahrgenommene Versuch, diesen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags zu verankern. Dadurch sollte ihm ein erhöhtes Gewicht und eine größere Bestandskraft verschafft werden. Gescheitert ist dieser Versuch jedoch an den wachsamen parlamentarischen Geschäftsführern, die keinen Präjudizien ihre Hand reichen wollten.

Verfahrensmäßige Vorkehrungen

Dem Bundestag und seinen Mitgliedern steht auf dem Gebiet der UN-Politik mit dem gesamten parlamentarischen Instrumentarium und dem Kontroll-›Arsenal‹, wie in allen anderen Politikbereichen auch, viel mehr zur Verfügung. So können die Mitglieder des Bundestags mit und ohne Unterstützung ihrer Fraktionen in der Fragestunde und während der Regierungsbefragung Fragen an die Bundesregierung richten, Große und Kleine Anfragen stellen, Aktuelle Stunden beantragen, im Plenum und den Ausschüssen das Zitierrecht gegenüber der Bundesregierung ausüben, Berichte von der Bundesregierung verlangen oder gar Untersuchungs-

ausschüsse beantragen. Mithilfe dieses umfangreichen Instrumentariums ist der Bundestag in der Lage, das UN-politische Agieren der Bundesregierung parlamentarisch zu kontrollieren, die Bundesregierung zu UN-politischen Aussagen zu zwingen und ihr eigene parlamentarische UN-spezifische Vorstellungen und Erwartungen an die Hand zu geben. Sowohl institutionell als auch verfahrensmäßig wäre der Bundestag also durchaus in der Lage, in der deutschen UN-Politik ein eigenes Wort mitzureden. Wie sieht es damit aber in der Praxis aus?

Tatsächliche Befassung

Es gibt – vom Unterausschuss Vereinte Nationen abgesehen – keine festgefügt Strukturen oder Verfahren, in deren Rahmen sich der Bundestag mit den Vereinten Nationen befassen könnte. Es gibt etwa keine UN-Fragestunde oder keine UN-Stunde im Bundestag. Derartiges hat der Bundestag bis zum heutigen Tage, trotz mehrfacher Anläufe noch nicht einmal auf dem Gebiet der Europapolitik etablieren können – ganz im Gegenteil zu einigen anderen EU-Mitgliedstaaten. Der Unterausschuss Vereinte Nationen tagt zwar regelmäßig und befasst sich regelmäßig mit UN-Themen, gerade als Deutschland zuletzt nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war. Selbstverständlich kann er dazu Vertreterinnen und Ver-

Es gibt keine festgefügt Strukturen oder Verfahren, in deren Rahmen sich der Bundestag mit den UN befassen könnte.

treter der Bundesregierung laden und hören. Somit begleitet er und kontrolliert kontinuierlich auf diese parlamentarische Weise die UN-Politik der Bundesregierung. Darüberhinausgehende parlamentarische Aktivitäten kann dieser Unterausschuss mangels Kompetenzen aber nicht entfalten. Abgesehen davon ist die tatsächliche Befassung des Bundestags, seiner Mitglieder und seiner Organe mit UN-Politik aber weitgehend und lediglich anlassbezogen. Die Anlässe sind unterschiedlicher Art,

⁴ Paragraph 62, Abs. 1, Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GO-BT).

⁵ Paragraph 55, Abs. 1, Satz 1 GO-BT.

⁶ Paragraph 55, Abs. 2, Satz 2, 2. Halbsatz und Paragraph 55, Abs. 2, Satz 3 GO-BT.

sie können vorgegeben oder vom Bundestag selbst geschaffen sein. Bei den parlamentarischen Instrumenten, mittels derer der Bundestag diese Anlässe zum Gegenstand parlamentarischer Beratungen macht, hat er die Wahl zwischen den zuvor erwähnten Mitteln, die er einzeln oder kumulativ nutzen kann.

Regierungsseitige Berichtspflichten

Ein Beispiel für die Befassung des Bundestags mit UN-Politik sind regierungsseitige Berichtspflichten. Es gibt Fälle, in denen sich der Bundestag in Plenum und Ausschüssen mit der UN-Politik der Bundesregierung befasst, weil er sie zuvor durch Auferlegung von Berichtspflichten dazu gezwungen hat. Liegen derartige Berichte und Materialien zur Unterrichtung des Bundestags vor, werden sie nach dessen Geschäftsordnung regelmäßig auf die Tagesordnung des Bundestags gesetzt.⁷ Auch auf dem Gebiet der UN-Politik hat der Bundestag eine ganze Reihe solcher Berichte eingefordert, die Grundlage parlamentarischer Beratungen und parlamentarischer Initiativen sein können. Dazu gehört an

erster Stelle der alle zwei Jahre erscheinende Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem UN-System. Der letzte dieser Berichte deckt den Zeitraum 2018 und 2019 ab.⁸ Er wird in aller Regel ausführlich in Ausschüssen und Plenum beraten und ist informatorische Grundlage für den Bundestag, der UN-Politik der Bundesregierung nicht nur eine parlamentarische Resonanz zu geben, sondern diese einem regelrechten parlamentarischen Stresstest zu unterziehen. Ein nicht minder wichtiger Bericht für parlamentarische UN-Aktivitäten ist der Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen. Der letzte und sechste diesbezügliche Bericht stammt vom 7. Juni 2019.⁹ Diesem Berichtersuchen liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Personalpolitik, häufig in Relation zu den deutschen Beitragspflichten, ein unbestechlicher Gradmesser für den Erfolg deutscher UN-Politik sei. Entsprechend heftig und zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen kontrovers pflegen die parlamentarischen Beratungen über diesen Bericht zu sein. Daneben gibt es eine ganze Reihe sektorspezifischer UN-Berichte, etwa zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD), aber auch Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland¹⁰, die willkommene Gelegenheiten bieten, die UN-Politik der Bundesregierung kritisch zu hinterfragen und eigene parlamentarische Vorschläge und Initiativen zu unterbreiten.

Auslandseinsätze der Bundeswehr

Im Fall der Auslandseinsätze der Bundeswehr ist der Bundestag sogar aufgrund eines von ihm selbst beschlossenen Gesetzes, dem Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)¹¹ dazu verpflichtet, tätig zu werden. Über einen derartigen Einsatz hat bekanntlich auf Antrag der Bundesregierung der Bundestag zu entscheiden. Dieser Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte muss eine ganze Reihe von Angaben enthalten. Dazu gehören insbesondere An-



Anlässlich des 75. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen hielt UN-Generalsekretär António Guterres im Dezember 2020 während einer Sonderveranstaltung eine Rede im Deutschen Bundestag. FOTO: BUNDESTAG/HENNING SCHACHT

⁷ Paragraph 75, Abs. 1 lit. e GO-BT.

⁸ Vgl. BT-Drucksache 19/20950 v. 2.7.2020. Der Bundestag hatte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom 22.6.2001 (BT-Drucksache 15/5855) und vom 1.7.2004 (BT-Drucksache 16/3458) darum gebeten, alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen.

⁹ BT-Drucksache 19/10770. Der Bundestag hatte die Bundesregierung mit Beschluss vom 21.2.2008 zur zweijährigen Vorlage dieses Berichts verpflichtet (BT-Drucksache 16/7938 und BT-Drucksache 16/6602 [neu]).

¹⁰ Die Periode 2014–2017 umfasst der Bericht vom 12.11.2018 (BT-Drucksache 19/5720).

¹¹ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ins Ausland vom 18.3.2005, Bundesgesetzblatt [BGBl], Teil I, S. 775.

gaben über »die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes«¹². In der Praxis macht die Bundesregierung in ihrem Antrag deshalb unter anderem detaillierte Angaben über die völkerrechtlichen wie auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einsätze.¹³ Unabhängig von substanziellen politischen, strategischen, humanitären und anderen Überlegungen sind es erfahrungsgemäß gerade die völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einsätze, die in den Plenar- und Ausschussberatungen besonders streitbefangen sind.

Als völkerrechtliche Grundlagen kommen regelmäßig entweder nur das Selbstverteidigungsrecht gemäß Artikel 51 der UN-Charta oder die vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Anwendung von Gewalt gemäß Artikel 39 UN-Charta und folgende in Betracht. Als verfassungsrechtliche Grundlagen kommen regelmäßig nur entweder Artikel 24 oder Artikel 87a des Grundgesetzes infrage.¹⁴ Beides ist hoch kontrovers und wird noch dadurch kompliziert, dass nach verbreiteter Auffassung ein Auslandseinsatz völkerrechtlich nur infrage kommt, wenn ein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorliegt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung zwar zurückgewiesen, zuletzt mit Urteil vom 23. September 2015¹⁵, und ausgeführt, dass das Erfordernis parlamentarischer Mitwirkung sowohl für bewaffnete Außeneinsätze deutscher Soldatinnen und Soldaten innerhalb von Systemen kollektiver Sicherheit, als auch allgemein für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte unabhängig von dessen materiellrechtlicher Grundlage gilt.¹⁶

Und doch geht der Bundestag davon aus, dass ein Auslandseinsatz nur dann völkerrechtlich zulässig ist, wenn ein Mandat des Sicherheitsrats vorliegt. Folglich nimmt genau dies, wenn das Vorliegen eines derartigen Mandats eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen keineswegs entbehrlich macht oder gar präjudiziert, in den parlamentarischen Erörterungen einen extrem breiten Raum ein. Das gilt besonders dann, wenn Deutschland selbst, wie in den Jahren 2019 und 2020, nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist, also das Stimmverhalten der Bundesrepublik selbst auf dem Prüfstand steht. Obwohl somit in der parlamentarischen Praxis die UN-

Mandatierung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr eine derart wichtige Rolle spielt, ist es doch der für die Auslandseinsätze federführende Auswärtige Ausschuss und nicht etwa dessen Unterausschuss Vereinte Nationen, in dem die entscheidenden Beratungen darüber stattfinden. Wer sich die Anzahl der Auslandseinsätze der Bundeswehr und das Erfordernis ihrer parlamentarischen Mandatierung vor Augen führt, kann ermessen, wie oft sich das Parlament mit Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats in internationalen Konfliktfällen befassen muss.

Besuche hoher UN-Repräsentanten

Das Parlament ist zudem regelmäßiger Adressat von Besuchen hochrangiger UN-Repräsentantinnen und Repräsentanten. Dabei handelt es sich häufig um Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Sondergesandte für bestimmte

Das Parlament ist regelmäßiger Adressat von Besuchen hochrangiger UN-Repräsentanten.

Aufgaben oder Regionen und Leiterinnen und Leiter von politischen UN-Missionen oder -Blauhelmeinsätzen. Je nach Gesprächsgegenstand sind einzelne Abgeordnete, Gremien des Bundestags wie Ausschüsse oder Unterausschüsse oder Vertreterinnen und Vertreter oder Gremien von Fraktionen die Adressaten. Stehen derartige Gespräche im Zusammenhang mit bestehenden oder kommenden UN-Mandaten, ist ihre Bedeutung für die parlamentarischen Gesprächspartner, die letztendlich im Falle der Beteiligung Deutschlands über einen Auslandseinsatz der Bundeswehr zu entscheiden haben, offenkundig. Ebenso bedeutend ist der Wert von Gesprächen mit Regionalbeauftragten für die

¹² Paragraph 3, Abs. 2 und 3. Anstrich ParlBG.

¹³ Vgl. etwa die ausführliche völker- und verfassungsrechtliche Begründung der Bundesregierung in Ziffer 2 ihres Antrags vom 18.9.2019 »Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte-Stabilisierung sichern, Wiedererstarken des IS verhindern, Versöhnung fördern in Irak und Syrien« (BT-Drucksache 19/13290).

¹⁴ Vgl. Katharina Stock, *Verfassungswandel in der Außenverfassung*, Berlin 2017 und dazu die kritische Rezension von Michael Fuchs, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 132. Jg., 22/2017, S. 1417.

¹⁵ Bundesverfassungsgericht 140, 160 (188).

¹⁶ Michael Fuchs, *Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt bei Gefahr im Verzug*, *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl)*, 147. Jg., 13/2016, S. 433–437.

betreffenden Regional-Berichterstatterinnen und -erstatter der Fraktionen. Informationen aus erster Hand finden häufig sofort Eingang in die parlamentarischen Beratungen in Berlin. Für Oppositionsabgeordnete bieten derartige Gespräche darüber hinaus regelmäßig willkommene Gelegenheiten, sich ein Bild über die deutsche Reputation im UN-System zu machen und nach Partnern für eigene UN-politische Überlegungen zu suchen. Umgekehrt spiegelt es nicht nur die UN-politische Bedeutung Deutschlands, sondern auch des Bundestags, wenn der Generalsekretär der Vereinten Nationen, wie zuletzt António Guterres am 18. Dezember 2020, vor dem obersten Verfassungsorgan Deutschlands eine Rede hält.

Delegationsreisen zu den UN

Mindestens so wichtig wie Gespräche mit UN-Vertreterinnen und -Vertretern in Berlin sind Gespräche am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York. In diesem Zusammenhang sind besonders die regelmäßigen Delegationsbesuche des Unter-

innerhalb des Deutschen Bundestags beigetragen und ihn dort zu einem wichtigen Ansprechpartner in Sachen Vereinte Nationen werden lassen.

Anfragen von Abgeordneten und Anträge von Fraktionen

Die weitaus häufigste Konstellation parlamentarischer Befassung mit den Vereinten Nationen stellen jedoch entstandene Anfragen einzelner Abgeordneter oder Anträge von Fraktionen dar. So hat die Fraktion der Freien Demokratischen Partei (FDP) im Deutschen Bundestag, die derzeit den Vorsitzenden im Unterausschuss Vereinte Nationen stellt, die Krise des Multilateralismus am 24. Oktober 2019 zum Gegenstand eines sehr grundsätzlichen und überaus bemerkenswerten Antrags gemacht, über den der Bundestag zusammen mit anderen Anträgen erst ein Jahr später beraten hat.¹⁸ Der Antrag mit dem Titel ›Multilateralismus stärken, Handlungsfähigkeit von internationalen Organisationen unterstützen‹ setzt sich kritisch mit den neuesten Entwicklungstendenzen internationaler Organisationen auseinander.¹⁹ Deren Handlungsfähigkeit sieht er durch die Reduzierung der finanziellen Unterstützung wichtiger weltpolitischer Akteure und die zunehmende – auch die Bundesregierung betreffende – Tendenz, Zahlungen an internationale Organisationen mit Zweckbindungen zu versehen, bedroht. Dadurch würden internationale Organisationen immer mehr »zu reinen Durchführungsorganisationen einzelstaatlicher Politikziele degradiert«. ²⁰ Der Antrag spricht, wenngleich zum Teil überspitzt, veritable Probleme an und möchte im Deutschen Bundestag eine Diskussion darüber anstoßen, wie verbale Bekenntnisse zum Multilateralismus in operative Politik umgesetzt werden können. Damit zielte er unmittelbar auf Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die ebenfalls unter dem Leitmotiv der Stärkung des Multilateralismus stand.

Deutschlands Verhalten in UN-Gremien

Natürlich ist parlamentarisches UN-Engagement dann am naheliegendsten und erforderlich, wenn Deutschland, wie zuletzt, Mitglied im Sicherheits-

Die häufigste Konstellation parlamentarischer Befassung mit den UN stellen Anfragen einzelner Abgeordneter oder Anträge von Fraktionen dar.

ausschusses Vereinte Nationen anlässlich der jährlichen Generaldebatte der Vereinten Nationen in New York erwähnenswert.¹⁷ Auf diese Weise gewinnt der Unterausschuss nicht nur relevante Informationen aus erster Hand, er hat es im Laufe der Zeit geschafft, in New York sichtbar zu sein und sich als Ansprechpartner und Akteur deutscher UN-Politik zu präsentieren. Seine Präsenz während der Generaldebatte sichert ihm zudem nicht nur eine Vielzahl von Ansprechpartnern aus den UN und aus anderen Mitgliedstaaten, sondern vor allem Anschluss an die inhaltliche UN-Agenda. Beides hat durchaus zum Ansehen des Unterausschusses

¹⁷ Vgl. Bericht des Bundestagspräsidenten über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages vom 24.10.2017 bis 30.9.2019, BT-Drucksache 19/13402 v. 17.10.2019, S. 6.

¹⁸ BT-Drucksache 19/14493 und BT-PlPr 19/186 v. 29.10.2020, S. 23450 B-23458 C.

¹⁹ Tanja Brühl, Krise des Multilateralismus-Krise der Vereinten Nationen?, VEREINTE NATIONEN (VN), 67. Jg., 1/2019, S. 3ff.

²⁰ BT-Drucksache 19/14493, S. 2.

rat ist. Gerade weil der Sicherheitsrat in aller Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt, kommt der parlamentarischen Begleitung des Verhaltens der Bundesregierung in diesem Gremium eine besondere Bedeutung zu. Parlamentarisches Interesse gilt in diesem Zeitraum insbesondere folgenden Punkten: der Umsetzung der deutschen Schwerpunkte, den Beiträgen der Bundesrepublik zur Lösung aktueller internationaler Krisen und Deutschlands Stimmverhalten.

Die Sicherheitsratspräsidentschaften Frankreichs im März 2019 und Deutschlands im April 2019 verstanden sich dabei ebenso wie die erneuten Präsidentschaften Frankreichs im Juni 2020 und Deutschlands im Juli 2020 als ›Zwillingspräsidentschaften‹ (Jumelage), mit denen nicht nur UN-Geschichte geschrieben und ein praktisches Beispiel für Multilateralismus gegeben, sondern auch den Zielen des am 22. Januar 2020 in Kraft getretenen Vertrags von Aachen Rechnung getragen werden soll.²¹ Nachdem er bereits zuvor für eine »Allianz der Multilateralisten« geworben hatte²², stellte der deutsche Außenminister Heiko Maas anlässlich der Generaldebatte in der UN-Generalversammlung am 26. September 2019 in New York »Sechs Initiativen für den Multilateralismus« vor.²³ Unter anderem ging es dabei um konkrete Maßnahmen zur Stärkung des humanitären Völkerrechts, was noch nie so notwendig wie in der heutigen Zeit zu sein schien. Alles das liefert genügend konkrete Ansatzpunkte für parlamentarische An- und Nachfragen, wie auch der bis Ende 2020 dauernde Vorsitz Deutschlands in zwei Ausschüssen und der stellvertretende Vorsitz in einer Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats, den Sanktionsausschüssen zu Nordkorea und Libanon und der informellen Arbeitsgruppe zu Internationalen Tribunalen.²⁴

Der Bundestag hatte lange vor Beginn der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat deutlich gemacht, dass er diese intensiv zu beobachten und zu begleiten gedenke. So hatte er schon am 29. Juni 2018 eigene, großenteils mit den Regierungsschwerpunkten deckungsgleiche Leitlinien und Ziele for-

muliert.²⁵ Auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion hin musste die Bundesregierung am 14. Januar 2019 ihre Planungen und Vorbereitungen detaillierter darlegen.²⁶ Und am 9. September 2019, drei Monate vor Ablauf des ersten Jahres ihrer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, war die Bundesregierung auf eine über 50 detaillierte Fragen umfassende Kleine Anfrage ebenfalls dieser Fraktion hin zu einer Zwischenbilanz gezwungen.²⁷

Diese Fraktion war es auch, die dem Stimmverhalten Deutschlands in einem besonders sensiblen

Der Bundestag hat lange vor der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat deutlich gemacht, dass er diese intensiv begleiten wird.

Fall zu parlamentarischer und öffentlicher Aufmerksamkeit verhalf. Gemeint ist das deutsche Abstimmungsverhalten bei gegen Israel gerichteten Resolutionen von UN-Gremien. So hatte die Generalversammlung im Jahr 2018 insgesamt 26 Resolutionen verabschiedet, in denen Verurteilungen gegenüber Staaten ausgesprochen wurden, von denen allein 21 Israel betrafen. Deutschland hatte 16 dieser Resolutionen zugestimmt und sich bei vier enthalten. Nur eine einzige Resolution betraf im gleichen Zeitraum Länder wie Iran, Nordkorea oder Syrien. Am 6. Februar 2019 hatte die FDP-Fraktion daraufhin einen Antrag mit dem Titel ›Deutsches und europäisches Abstimmungsverhalten in Bezug auf Israel bei den Vereinten Nationen neu ausrichten‹ in den Bundestag eingebracht.²⁸ In diesem Antrag wurden das Abstimmungsverhalten Deutschlands scharf kritisiert und der Bundesregierung zum Teil recht weitgehende Abstimmungsvorgaben gemacht.²⁹ Auch wenn der Antrag im Deutschen Bundestag keine Mehrheit gefunden hatte, ist es ihm

²¹ Vgl. Art. 8, Abs. 1, Satz 1 des Vertrags vom 22.1.2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (BGBl. II S. 898).

²² Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung vom 27.8.2019.

²³ Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung vom 26.9.2019.

²⁴ Die Sanktionsregime werden jeweils von einem Sanktionsausschuss überwacht, dem eines der zehn nichtständigen Ratsmitglieder vorsitzt, siehe United Nations Security Council, Sanctions and Other Committees, www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees

²⁵ BT-Drucksache 19/2982.

²⁶ BT-Drucksache 19/6985.

²⁷ BT-Drucksache 19/13054.

²⁸ Vgl. BT-Drucksache 19/7560.

²⁹ Gerade zum letzten Punkt daher kritisch: Michael Fuchs, (Wie) Kann der Deutsche Bundestag auf die neue Weltunordnung reagieren?, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 50. Jg., 4/2019, S. 828ff.

ausnahmsweise gelungen, zu sensibilisieren, Aufmerksamkeit zu erregen und das öffentliche Interesse auf die Vereinten Nationen zu lenken. Bedauerlicherweise handelte es sich dabei aber um einen Fall, der die Vereinten Nationen nicht gerade in günstigstem Licht erscheinen ließ und der eher dazu angetan war, Unzufriedenheit mit dem UN-System zu befördern und zu bestätigen, als abzubauen. Und das führt zur Frage, ob es nicht gerade der Bundestag sein sollte, der zur Revitalisierung und Relegitimierung der Vereinten Nationen beitragen könnte.³⁰

Kontinuierliche Befassung mit UN-Themen

Die institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine aktive und positive Rolle des Bundestags in UN-Angelegenheiten sind, wie gesehen, günstig. Es steht ihm ein ganzes Arsenal an parlamentarischen Instrumenten und sogar ein eigener Unterausschuss Vereinte Nationen zur Verfügung, wenngleich dessen Handlungsspielraum

geschäftsordnungsrechtlich eingeschränkt ist. Die Befassung des Bundestags mit UN-Angelegenheiten ist bei alledem aber nicht selbstreferenziell. Sie ist vielmehr regelmäßig auf das Verhalten der Bundesregierung im UN-System ausgerichtet und dient damit der Erfüllung einer Kernaufgabe des Parlaments, der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung. Es darf deshalb nicht weiter verwundern, dass es gemäß der Eigenlogik unseres parlamentarischen Regierungssystems schwerpunktmäßig die Oppositionsfraktionen sind, die sich dieser Aufgabe besonders widmen. Genauso wenig verwunderlich ist, dass es deshalb keine systematische, sondern jeweils nur eine anlassbezogene parlamentarische Befassung mit UN-Themen gibt.

Fraglich ist, ob dies bei der gegenwärtigen Krise des Multilateralismus ausreicht, in der nichts weniger wichtig und notwendig ist als eine Revitalisierung und Relegitimierung internationaler Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen. Gerade den UN würde ein ›Vitaminstoß‹ mit Sicherheit guttun. Wer ›ja‹ zum Multilateralismus sagt, muss auch ›ja‹ zu internationalen Organisationen sagen und ›ja‹ sagen zu den Vereinten Nationen. Erfolgversprechende Ansätze zur Umsetzung dieser Erkenntnis sind im Bundestag erkennbar. Sie sollten vorurteilsfrei aufgegriffen und nicht vorschnell abgeblockt werden. Und trotzdem muss die Frage beantwortet werden, ob es nicht anderer und neuer, kreativer Formate, wie einer ›UN-Stunde‹ im Parlament oder ähnlichem bedarf.³¹ So überlegenswert derartige Innovationen auch sein mögen, muss doch betont werden, dass, wie das Beispiel der zahlreichen europarechtlichen parlamentarischen Beteiligungsregime zeigt³², noch so ausgefeilte parlamentarische Instrumentarien das tatsächliche parlamentarische Engagement nicht ersetzen können. Dieses möglichst fraktionsübergreifend parlamentarisch zu bündeln, sollte übereinstimmendes Anliegen aller an den UN interessierten Mitglieder des Deutschen Bundestags sein.

English Abstract

Dr. Michael Fuchs

The Parliament and the World Organization pp. 76–82

The Federal Government represents Germany in the United Nations, including in the UN Security Council. Its most recent term in the Council has been in 2019/2020. However, the German Parliament has a say as well: It does not simply provide the Government with the necessary resources. It is the Parliament which fulfills the responsible task to monitor closely and permanently governmental political action in the UN system. For this purpose, the German Parliament can make use of a broad variety of parliamentary tools, among them a unique Subcommittee United Nations. To strengthen multilateralism means first and foremost to strengthen international institutions. It has to be discussed whether the German Parliament could or should do more in this respect.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Friedenssicherung, Multilateralismus, Sicherheitsrat, German UN policy, peacekeeping, multilateralism, Security Council

³⁰ FDP-Antrag vom 24.10.2019 (BT-Drucksache 19/14493).

³¹ Wiederum war es eine Oppositionsfraktion, die FDP-Fraktion, die diesbezüglich initiativ geworden ist und am 11.12.2018 allein (BT-Drucksache 19/6399) und am 25.6.2019 inhaltsgleich zusammen mit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/11151) den ›Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen‹ in den Deutschen Bundestag eingebracht hatte, der am 27.6.2019 ohne Aussprache in erster Lesung an die Ausschüsse überwiesen worden ist (Stenographischer Bericht der 107. Sitzung des 19. Deutschen Bundestags am 27.6.2019, S. 13157). Der Gesetzentwurf sieht verpflichtende Vor- und Nachbereitungsdebatten im Plenum anlässlich sogenannter Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs auf internationaler, ausdrücklich auch auf UN-Ebene vor. Zum Gesetzentwurf: Michael Fuchs, Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz?, DVBl, 134. Jg., 11/2019, S. 668ff.

³² Michael Fuchs, Parlamentarische Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, München 2018.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 15. Treffen 2020

- Erstmals vollständig virtuelles Forum
- ›IGF-Mitteilungen‹ bewährten sich
- Ausbau des globalen Internet-Governance-Systems

Das 15. **Internet Governance Forum (IGF)** fand vom 9. bis 17. November 2020 erstmalig als virtuelles Forum statt. Es stand unter dem Motto ›Internet Governance im Zeitalter der Ungewissheit‹ und wurde in zwei Phasen präsentiert: In der ersten Phase vom 2. bis 6. November 2020 gab es die sonst als ›Tag Null‹ geplanten Veranstaltungen sowie Veranstaltungen des ursprünglichen lokalen Gastgebers Polen. In der zweiten Phase vom 9. bis 17. November 2020 fand das reguläre Programm statt. Insgesamt hatten sich für die 295 IGF-Sitzungen 6150 Teilnehmende registriert. Zum Programm gehörten unter anderem 80 Vorveranstaltungen, 84 Workshops, 28 offene Foren sowie 28 Treffen von ›Dynamischen Koalitionen‹ (DCs), Foren zu besten Verfahrensweisen (BPF) und der nationalen und regionalen IGFs.

Ein übergreifendes Thema war die Rolle des Internets bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Auch der von UN-Generalsekretär António Guterres im Juni 2020 veröffentlichte Fahrplan zur digitalen Zusammenarbeit zog sich durch viele Diskussionen.

Das IGF begann am 9. November 2020 mit einer Rede des Präsidenten der 75. UN-Generalversammlung, Volkan Bozkır. Beendet wurde es am 17. November 2020 mit einer Rede von Guterres, der sich für eine stärkere Rolle des IGF in

der digitalen Geopolitik der 2020er Jahre einsetzte. Das IGF erarbeitete ein breites Spektrum von konkreten Ergebnissen. Dazu gehören die Zusammenfassung des Vorsitzenden der Multi-Akteurs-Beratergruppe (Multistakeholder Advisory Group – MAG), die sogenannten IGF-Mitteilungen sowie die Berichte der Workshops und der DCs, der BPFs und der mittlerweile 131 nationalen und regionalen IGFs. Von Bedeutung waren auch die Ergebnisdokumente der zweiten parlamentarischen Diskussionsrunde und des Jugendforums.

Die beim 12. IGF im Jahr 2017 in Genf begonnene Tradition, neben der Zusammenfassung des MAG-Vorsitzes, sogenannte ›IGF-Mitteilungen‹ als Quintessenz der Diskussion zu verabschieden; wurde auch im Jahr 2020 praktiziert. Insgesamt enthält der Abschlussbericht 30 Mitteilungen sowie 27 Empfehlungen zu den fünf Schwerpunktthemen Datenmanagement, Umwelt, Inklusion, Vertrauen und digitale Zusammenarbeit. Die acht Empfehlungen zum Thema Vertrauen betreffen unter anderem Fragen zur digitalen Souveränität, zum Schutz der Privatsphäre und Cybersicherheit. Die sechs Empfehlungen zum Thema digitale Zusammenarbeit unterstützen die vom UN-Generalsekretär vorgeschlagenen Reformen für den Ausbau des globalen Internet-Governance-Systems, und hier

insbesondere für den Vorschlag eines ›IGF+‹.

Am 10. November 2020 fand zum zweiten Mal innerhalb des IGF eine parlamentarische Diskussionsrunde statt. Der im Jahr 2019 verabschiedete ›Jimmy Schulz Call‹ wurde im Fahrplan zur digitalen Zusammenarbeit vom UN-Generalsekretär im Juni 2020 reflektiert, ebenso im Papier zur Empfehlung 5A/B der Hochrangigen Gruppe für digitale Zusammenarbeit im September 2020. Dort wird die Etablierung eines parlamentarischen Prozesses als ein wichtiger Baustein für eine Reform des IGF zu einem ›IGF+‹ bezeichnet. Die zweite parlamentarische Diskussionsrunde, die mit Unterstützung der Interparlamentarischen Union (IPU) virtuell stattfand, verabschiedete ein Dokument mit weiterführenden Empfehlungen zur kontinuierlichen parlamentarischen Zusammenarbeit auf regionaler und nationaler Ebene.

Das 16. IGF findet vom 6. bis 10. Dezember 2021 in Katowice statt. Für die Jahre 2022 und 2023 stehen Japan und Äthiopien als Gastgeber für das 17. und 18. IGF fest. Für das Jahr 2025 hat sich Russland als Ausrichter beworben. Das gegenwärtige Mandat des IGF endet im Jahr 2025. Die Überprüfungskonferenz des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS, WSIS+20) muss im Jahr 2025 über eine Verlängerung und Erweiterung des IGF-Mandats entscheiden.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 14. Treffen 2019, VN 2/2020, S. 83, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |

18. und 19. Tagung 2020

- Arbeit unter Pandemiebedingungen
- Zehn Jahre Übereinkommen gegen das Verschwindenlassen
- Online-Dialog mit Irak

Der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)** mit seinen zehn Mitgliedern, die jeweils für vier Jahre gewählt sind, überprüft die Einhaltung des **Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance; Verschwundene-nen-Konvention)**. Dieses ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten und wurde bis heute von 63 Staaten ratifiziert. Der Beitritt von Oman zum Übereinkommen war der einzige im Berichtszeitraum.

Die COVID-19-Pandemie hat die ursprüngliche Sitzungsplanung des CED für das Jahr 2020 obsolet werden lassen. Die Eröffnung der 18. Sitzung am 4. Mai war die erste Sitzung eines Menschenrechtsvertragsorgans überhaupt, die im Online-Format stattfand. Über 14 Zeitzonen der Wohnorte der Ausschussmitglieder hinweg sollte für die Opfer

des Verschwindenlassens und ihre Angehörigen, aber auch gegenüber den Staaten ein Zeichen gesetzt werden, dass die Arbeit trotz Pandemie weitergeführt wird. Formal wurde die Sitzung zwischenzeitlich suspendiert und erst mit Beginn der 19. Sitzung offiziell beendet. So war es den Ausschussmitgliedern möglich, auf die außergewöhnlichen Umstände zu reagieren und dennoch einen beachtlichen Teil der Arbeit leisten, Abstimmungen schriftlich vorbereiten und in kurzen Sitzungen durchführen zu können. Der Austausch mit Staaten, mit UN-Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und der Zivilgesellschaft entfiel, auch die geplanten Staatendialoge mit der Schweiz und Mongolei mussten verschoben werden.

Die 19. Sitzung war vom 7. September bis 25. September geplant, endete aber nach verschobenem Dialog mit Irak offiziell erst am 25. November. Trotz vermeintlich mehr Sitzungstagen stand dem CED im Jahr 2020 aufgrund der fehlenden Übersetzungskapazitäten deutlich

weniger tatsächliche Sitzungszeit als vorgesehen zur Verfügung.

Die Pandemie hat den CED auch inhaltlich beschäftigt. Gemeinsam mit der Arbeitsgruppe gegen gewaltsames oder unfreiwilliges Verschwindenlassen (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances – WGEID) wurden Leitlinien zu COVID-19 und Verschwindenlassen erarbeitet. Damit wurde schnell auf die zahlreichen Hinweise reagiert, dass durch Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie die Gefahr, Opfer von Verschwindenlassen zu werden, noch größer und für Angehörige die Suche noch schwieriger ist.

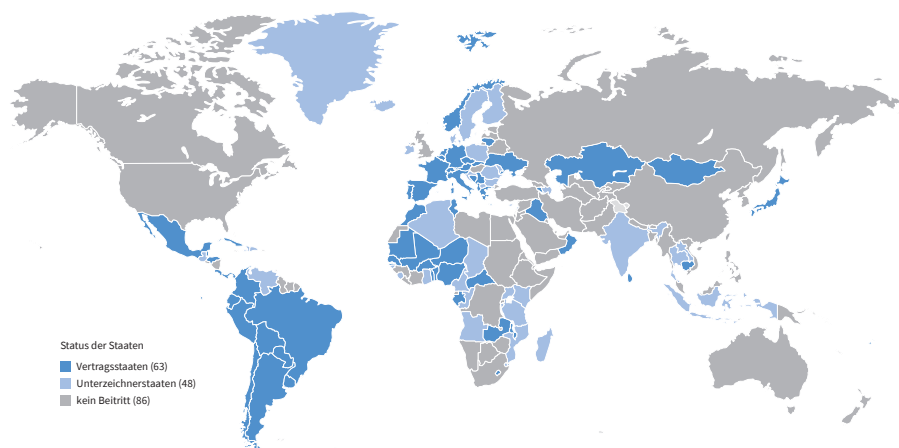
Zehnjähriges Jubiläum

Das doppelte Jubiläum – zehn Jahre seit Inkrafttreten der Konvention und 40 Jahre seit Gründung der Arbeitsgruppe gegen das gewaltsame oder unfreiwillige Verschwindenlassen – war Anlass für CED und WGEID, bisher Erreichtes und zukünftige Herausforderungen in einer gemeinsamen Veranstaltung mit Vertreterinnen und Vertretern von Opfern und der Zivilgesellschaft, Fachleuten sowie früheren Mitgliedern zu würdigen.

Staatenberichte

Die Verschwundenen-Konvention verlangt von den Vertragsstaaten nur einen umfassenden Bericht über die Umsetzung der Verpflichtungen, der zwei Jahre nach Ratifizierung vorzulegen ist. Auf der Grundlage von Fragenlisten (list of issues) sowie Informationen von NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) erfolgt dann der sogenannte »konstruktive Dialog« zwischen dem Staat und dem CED. Mit abschließenden Empfehlungen (concluding observations) des Ausschusses und Fristen für deren Umsetzung ist dieses Verfahren nach Artikel 29 der Konvention vorläufig beendet. Der CED hat die Möglichkeit, über Staaten, die mit ihrem Erstbericht erheblich im Verzug sind, notfalls ohne Bericht zu beraten. In der 18. Sitzung wurde entschieden, dies für Mali umzusetzen, dessen Staatenbericht seit dem Jahr 2012 überfällig war und

Ratifizierungsstand des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen



Quelle: indicators.ohchr.org/

erst kürzlich eingereicht wurde. Von 16 weiteren Staaten hätten Staatenberichte längst vorliegen sollen.

Verabschiedet wurden in der 18. Sitzung die Fragenliste für Brasilien und Panama, in der 19. Sitzung für Griechenland, Mali, Niger und Tschechien. Die Staatendialoge mit der Mongolei und der Schweiz sowie die Überprüfung zusätzlicher Informationen im Dialog mit Kolumbien mussten pandemiebedingt verschoben werden.

»Konstruktiver Dialog« mit Irak

Unter erschwerten Bedingungen befasste sich der CED mit den vielen unaufgeklärten Fällen von gewaltsam Verschwundenen in Irak. Die sehr Besorgnis erregende Situation veranlasste den CED, auf Basis zusätzlicher Informationen den Dialog im virtuellen Format für die 19. Sitzung zu planen. Hierbei handelte es sich im Vergleich zu den anderen Vertragsorganen um eine absolute Ausnahme. Nach COVID-19-Erkrankungen in der irakischen Delegation, nochmaliger Verschiebung und verbunden mit erheblichem technischem Aufwand war die irakische Delegation schließlich unter Leitung des Justizministers aus Bagdad zugeschaltet, die Ausschussmitglieder aus ihren Heimatorten und das Sekretariat aus dem Sitzungssaal in Genf.

Irak hat die weltweit höchste Zahl an gewaltsam Verschwundenen. Die Schätzungen liegen zwischen 250 000 und einer Million verschwundenen Personen. Seit Jahrzehnten werden Menschen dort Opfer dieses Verbrechens. Vor allem Opfer- und Menschenrechtsorganisationen beklagten gegenüber dem CED den fehlenden politischen Willen der politisch und militärisch Verantwortlichen in Irak, die Forderungen aus der Konvention umzusetzen. Das zeigt das längst überfällige Gesetz, mit dem das gewaltsame Verschwindenlassen in Irak strafbar werden soll, ebenso wie die realen Bedingungen für die Suche nach Verschwundenen und für die Ermittlung der Verantwortlichen. Viele Familienangehörige haben immer noch Angst, überhaupt eine Anfrage zu stellen und scheitern oft an den komplizierten und intransparenten Zuständigkeiten. Die Delegation kündigte Verbes-

serungen an, über die dem Ausschuss in einem Jahr erneut berichtet werden muss.

Dringlichkeitsaktionen

Einen wenig erfreulichen, gleichwohl beachtlichen Meilenstein erreichte der CED im Dezember 2020 mit der 1000. Dringlichkeitsaktion (urgent action). Der größte Anteil hiervon betraf Irak, dicht gefolgt von Mexiko. Diese anfangs noch wenig genutzte, in den letzten Jahren aber exponentiell gewachsene Aufgabe ist eine Besonderheit der Konvention. Jede Person oder Organisation mit einem »berechtigten Interesse« kann sich mit der Bitte an den CED wenden, bei der Suche nach einer verschwundenen Person mitzuwirken und den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, Auskunft zu geben beziehungsweise konkrete Maßnahmen zum Auffinden der Person zu ergreifen. Die zuständigen Ausschussmitglieder und insbesondere die Petitionsabteilung des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) müssen binnen 48 Stunden die Informationen prüfen, über die Handlungsoptionen entscheiden und diese auf den Weg bringen. Gegenüber dem Staat wird so lange nachgehalten, bis der Verbleib der verschwundenen Person geklärt ist.

In weniger als zehn Prozent konnte bisher der Verbleib der Verschwundenen geklärt werden. Einer der jüngsten Fälle zeigt aber, warum die Arbeit dennoch so wichtig ist: Drei Landrechtsaktivisten einer Indigenen-Gemeinde in Mexiko sind im Juni 2020 gewaltsam verschwunden. Nach Intervention des CED wurde auf nationaler Ebene ein Arbeitsstab aus staatlichen sowie zivilen Vertreterinnen und Vertretern eingesetzt, die mit einer paramilitärischen Gruppe verhandelte. Drei Tage später kamen die Verschwundenen frei.

Die Dringlichkeitsaktionen verschaffen dem CED zudem wichtige Erkenntnisse über die Defizite der Institutionen und Verfahren in den betreffenden Ländern, die allein durch die Staatenberichte nicht so offensichtlich würden. Im Dialog mit Irak spielten diese Erkenntnisse und Erfahrungen eine wichtige Rolle.

Individualbeschwerden

Im Oktober 2020 hat Mexiko als 22. Vertragsstaat offiziell anerkannt, dass der CED Individualbeschwerden aus diesem Land entgegennehmen und beraten darf. Die ebenfalls schon lange angekündigte Einladung zu einem Besuch des Ausschusses in Mexiko steht dagegen weiterhin aus.

Der CED hat in seiner 19. Sitzung über seine bisher zweite Individualbeschwerde entschieden. Ein aus Sri Lanka stammender Mann hatte sich an den Ausschuss gewandt, weil ihm die Abschiebung aus Frankreich in sein Heimatland drohte und er befürchtete, dort Opfer des gewaltsamen Verschwindenlassens zu werden. Der CED entschied, dass eine Abschiebung unter Berücksichtigung der vorgelegten Umstände eine Verletzung des Artikels 16 der Konvention darstellen würde. Er forderte Frankreich auf, das Asylverfahren des Antragstellers unter Berücksichtigung der Verpflichtungen aus der Konvention weiter zu prüfen und während dieses laufenden Verfahrens die Abschiebung auszusetzen.

Umsetzung der Verpflichtungen in Deutschland

Deutschland musste im vergangenen Jahr dem CED erneut mitteilen, wie es seiner Verpflichtung zur Schaffung eines eigenen Straftatbestands nach Artikel 4 der Konvention nachkommen wolle. Der CED hatte bereits im Jahr 2014 die von der Bundesregierung angeführten Regelungen im deutschen Strafrecht als nicht ausreichend angesehen, weil sie den spezifischen Unrechtsgehalt der komplexen Menschenrechtsverletzung des gewaltsamen Verschwindenlassens nicht gerecht würden. Deutschland erklärte nun erneut, einen eigenen Straftatbestand nicht für erforderlich zu halten.

Barbara Lochbihler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Barbara Lochbihler über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 16. und 17. Tagung 2019, VN, 2/2020, S. 84f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2020

- Sudan-Verfahren
- Straftaten gegen die Rechtspflege
- Berufungskammer erlaubt Afghanistan-Ermittlungen

Mitte des Jahres 2021 endet die Amtszeit der derzeitigen Chefanklägerin des **Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC)**, Fatou Bensouda. Als zweite Leiterin der Anklagebehörde hat sie eine Vielzahl von Ermittlungen begleitet, initiiert und erste Verurteilungen erreichen können. Zudem hat sie den Fokus der Anklagebehörde erweitert und so dem Vorwurf der Afrikazentriertheit des Gerichts ein wenig entgegenwirken können. Ihr Nachfolger, der Brite Karim Khan, steht bereits in den Startlöchern und übernimmt eine Anklagebehörde, die offizielle Ermittlungen in zwölf Staaten durchführt und 14 weitere Länder im Blick hat, zu denen sie Vorermittlungen eingeleitet hat. Trotz der COVID-19-Pandemie ist Bewegung in einige Verfahren gekommen, die zum Teil auf veränderte politische Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Daneben war das Jahr 2020 noch stark von der Konfrontation des ICC mit der US-Regierung unter Präsident Donald Trump geprägt.

Sudan-Verfahren

Der ICC verfügt über einen langen Atem. Nach langem Warten, zahlreichen diplomatischen Initiativen und Kritik der Richterschaft an der Kooperationsbereitschaft mehrerer Mitgliedstaaten steht nunmehr ein Verfahren gegen einen sudanesischen Beschuldigten kurz bevor. Die Ermittlungen im Fall Sudan gehen auf die Resolution 1593 des UN-Sicherheitsrats aus dem Jahr 2005 zurück, mit der die Situation in Darfur an den ICC überwiesen worden war. Dies ermöglichte es der Anklagebehörde, Ermittlungsverfahren gegen ranghohe sudanesishe Politiker einzuleiten, obwohl Sudan dem Römischen Statut nicht beigetreten war. Die zahlreichen Haftbefehle gegen den früheren sudanesischen Präsidenten Omar

al-Bashir und andere konnten aufgrund fehlender Kooperation allerdings lange nicht vollstreckt werden. Dies hat sich mit dem Sturz der Regierung unter al-Bashir nunmehr geändert.

So ist der mutmaßliche Anführer, Ali Abd-Al-Rahman, der berüchtigten Janjaweed-Miliz, die auf Seiten al-Bashirs in Darfur gekämpft hat und für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich gemacht wird, im Juni 2020 an den ICC überstellt worden. Er befindet sich nunmehr in Untersuchungshaft. Konkret werden dem Beschuldigten über 50 Taten in den Jahren 2003 und 2004 vorgeworfen. Ein Völkermordvorwurf wird Ali Abd-Al-Rahman, anders als dem ehemaligen sudanesischen Präsidenten, allerdings nicht gemacht. Es ist das erste Verfahren am ICC, das sich mit der Rolle der ehemaligen sudanesischen Regierung und ihren Verbündeten befasst. Nicht ausgeschlossen ist, dass weitere Beschuldigte, möglicherweise auch al-Bashir persönlich, der sich noch in sudanesischer Haft befindet, nach Den Haag überstellt werden.

Prozessbeginn im Mali-Verfahren

Etwas weiter vorangeschritten ist das Verfahren gegen Al-Hassan Ag Abdoul Aziz, angebliches Mitglied der islamistischen Gruppe Ansar Eddine sowie mutmaßlicher Beteiligter an ›islamischen‹ Gerichten in Timbuktu. In dem am 14. Juli 2020 begonnenen Prozess wirft die Anklagebehörde dem Beschuldigten Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, die dieser in den Jahren 2012 und 2013 im Norden Malis begangen haben soll. Ihm wird unter anderem eine geschlechtsspezifische Verfolgung der Zivilbevölkerung, insbesondere die Organisation von Zwangsehen und Vergewaltigungen sowie die Zerstörung bedeutender Kulturgüter zur Last gelegt.

Das Verfahren befindet sich derzeit im Stadium der Beweisaufnahme zu den von der Anklagebehörde vorgelegten Beweismitteln. Anders als im bereits abgeschlossenen Verfahren gegen Ahmad al-Faqi al-Mahdi hat der Beschuldigte erklärt, er werde sich gegen die Vorwürfe verteidigen. Nach der bei internationalen Gerichten üblichen zweistufigen Beweisaufnahme, wird er hierzu die Gelegenheit haben, nachdem die Anklage ihre Beweismittel präsentiert hat.

Beginn eines ›kleinen‹ Kenia-Verfahrens

Einen Verfahrensbeginn gibt es auch im Kenia-Verfahren zu vermelden. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um ein typisches internationales Strafverfahren. Der Tatvorwurf gegen den kenianischen Rechtsanwalt Paul Gicheru richtet sich nach Artikel 70 des Römischen Statuts, der Straftaten gegen die Rechtspflege vor dem ICC unter Strafe stellt. Dem Beschuldigten wird vorgeworfen, er habe in unlauterer Weise Zeugen kontaktiert und bestochen. Im Römischen Statut ist neben den bekannten Verbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Aggression – ein Sondertatbestand eingefügt worden, damit der Gerichtshof die Integrität der eigenen Verfahren schützen und Verstöße von Verfahrensbeteiligten und Dritten wirksam ahnden kann. Derartige Sanktionsmöglichkeiten sind für ein internationales Gericht wie den ICC unerlässlich. In der Vergangenheit hat sich wiederholt gezeigt, dass illegale Einflussnahmen auf die Wahrheitsfindung der internationalen Strafjustiz durch Bedrohung oder Bestechung von Zeugen ein bedeutsames Problem darstellt und die Justiz für diese Fälle gewappnet sein muss. Das Verfahren gegen Paul Gicheru ist nicht das erste Verfahren dieser Art und wird sicherlich auch nicht das letzte sein.

Weitere Verfahren

Anfang des Jahres 2021 ist eines der prominenteren Verfahren am ICC zu Ende gegangen. So ist der ehemalige Kindersoldat aus Uganda und spätere Rebel-

lenführer Dominic Ongwen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verurteilt worden. Die Entscheidung über die Strafhöhe steht noch aus.

Fortschritte machte auch das Verfahren gegen Alfred Yekatom und Patrice-Edouard Ngaïssona, in dem im Februar 2021 die Hauptverhandlung begonnen hat. Den Beschuldigten werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik zur Last gelegt.

Eine weitere Entwicklung ist im Verfahren gegen den Sohn von Muammar al-Gaddafi, Saif al-Islam al-Gaddafi, zu verzeichnen. Dieser befindet sich zwar nach wie vor nicht in Untersuchungshaft in Den Haag. Die Berufungskammer hat allerdings klargestellt, dass das gegen ihn geführte Verfahren zulässig ist, sodass der Haftbefehl aufrecht erhalten bleibt.

Entscheidung zur Afghanistan-Situation

Am 5. März 2020 hat die Berufungskammer des ICC einstimmig entschieden, dass die Anklage zur Durchführung von Ermittlungen zur Situation in Afghanistan befugt ist. Vorausgegangen war eine äußerst zweifelhafte Entscheidung der Vorverfahrenskammer, die zwar grundsätzlich den Verdacht von Straftaten im Zuständigkeitsbereich des ICC bestätigt, offizielle Ermittlungen des ICC allerdings aufgrund der zu erwartenden mangelnden Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien, etwa der afghanischen Regierung, der Taliban sowie der USA – nicht genehmigt hatte. Die Berufungskammer hat dieser Argumentation eine deutliche Absage erteilt. Es sei nicht Aufgabe der Vorverfahrenskammer zu entscheiden, ob strafrechtliche Ermittlungen im Interesse der Gerechtigkeit seien. Diese Entscheidung obliege der Chefanklägerin des ICC, die, wenn die Anklage selbst Ermittlungen einleiten wolle, zwar eine Zustimmung der Vorverfahrenskammer benötige. Bei dieser Entscheidung sei es indes nur Aufgabe der Richterschaft zu prüfen, ob die von der Anklage präsentierten Fakten die Annahme einer Zuständigkeit des ICC begründen. Eine ›politische‹ Kontrolle



Das Schlussplädoyer im Verfahren gegen Dominic Ongwen aus Uganda fand vom 10. bis 12. März 2020 vor der Strafkammer IX des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag statt.

PHOTO: ICC-CPI/FLICKR

durch die Richterinnen und Richter hat die Berufungskammer daher völlig zu Recht abgelehnt.

Damit hat die Anklagebehörde eine wichtige Hürde genommen und führt jetzt offizielle Ermittlungen im Hinblick auf etwaige, nicht von den Nationalstaaten geahndete Verbrechen der beteiligten Konfliktparteien. Bedeutsam ist dieser Schritt vor allem deshalb, weil mit Einleitung offizieller Ermittlungen sämtliche Mitgliedstaaten des ICC zur Kooperation bei der Beweisgewinnung und einer etwaigen Festnahme von Verdächtigen verpflichtet sind. Dies birgt angesichts der politisch brisanten Ermittlungen auch in Zukunft noch einiges an Konfliktpotenzial.

Ausblick

Mit diesen und vielen anderen heiklen Verfahren wird sich in Zukunft der neugewählte Chefankläger Karim Khan befassen müssen. Nach einem langen Bewerbungsverfahren und einer Abstimmung in der Versammlung der Vertragsstaaten setzte sich der britische Anwalt und derzeitige Leiter der Ermittlungsgruppe der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Anstrengungen, die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante/Daesh für ihre Straftaten zur Rechenschaft zu ziehen (United Nations Investigative Team to Promote Ac-

countability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant – UNITAD) durch. Khan war in der Vergangenheit bereits als Strafverteidiger vor dem ICC tätig und übernimmt im Juni 2021 die Leitung der Anklagebehörde.

Neben dem laufenden Tagesgeschäft dürfte für den neuen Chefankläger auch die langfristige Ausrichtung der Anklagebehörde und des ICC als Institution von Bedeutung sein. Hierbei wird auch die Unabhängige Expertenprüfung des Internationalen Strafgerichtshofs und des Systems des Römischen Statuts eine Rolle spielen, die ausgewählte Fachleute auf Aufforderung der Versammlung der Vertragsstaaten durchgeführt haben und deren Abschlussbericht am 30. September 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Der Bericht schildert äußerst detailliert einen bestehenden Reformbedarf für den ICC und widmet einen Großteil der Ausführungen der Anklagebehörde, die aufgrund der Vielzahl der Ermittlungen sowie der Dauer und Komplexität der Verfahren vor großen Herausforderungen für die Zukunft steht.

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeit 2019, VN, 2/2020, S. 86f., fort.)

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021 | Haushalt

- Abschluss der Verhandlungen so spät wie nie
- Ordentlicher Haushalt über 3,21 Milliarden US-Dollar
- Ungewöhnlich politisierte Haushaltsverhandlungen

Präzedenzlos spät und kurz vor knapp beschloss die Generalversammlung am 31. Dezember 2020 den **ordentlichen Haushalt für das Jahr 2021** (A/RES/75/254 A-C). Dies bildete den Abschluss eines für den Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der UN-Generalversammlung ungewöhnlichen Verhandlungsablaufs.

Absehbar und auch nicht mehr ganz so gewöhnungsbedürftig für die Beteiligten finden die Verhandlungen angesichts der COVID-19-Pandemie seit März 2020 im Online-Format statt. Anstatt der sonst üblichen Atmosphäre mit Konferenzräumen und Flurgesprächen, verlagerte sich das Geschehen komplett in den virtuellen Raum. In Vor-Corona-Zeiten undenkbar erwiesen sich diese Formate als sehr funktionstüchtig. Die Gründe für den langen Verhandlungszeitraum liegen an anderen Stellen.

So waren die Fronten in diesem Jahr verhärteter als sonst, was sich etwa in einem verbissenen Ringen um vergleichsweise geringe Geldbeträge oder der großen Zahl an im Fünften Ausschuss eigentlich nicht üblichen Abstimmungen manifestierte. Den Höhepunkt fanden

diese Debatten darin, dass über den Gesamthaushalt abgestimmt werden musste – dieser wird normalerweise im Konsens angenommen. Letztlich gab es aber mit Israel und den USA nur zwei Mitgliedstaaten, die den Haushalt ablehnten.

Der Versuch der USA, eine vermeintliche Auslösung des Sanktionsmechanismus gegen Iran in die Haushaltsverhandlungen einzubringen, scheiterte in der entsprechenden Abstimmung an der Mehrheit der Mitgliedstaaten. Dabei ging es um die von den USA im Sommer 2020 erfolglos geforderte und bereits im UN-Sicherheitsrat zurückgewiesene Wiederauslösung von Sanktionen aufgrund iranischer Verstöße gegen den Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA).

In einer anderen Abstimmung wurde die von Russland eingebrachte Forderung nach völliger Streichung der Mittel für den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Ver-

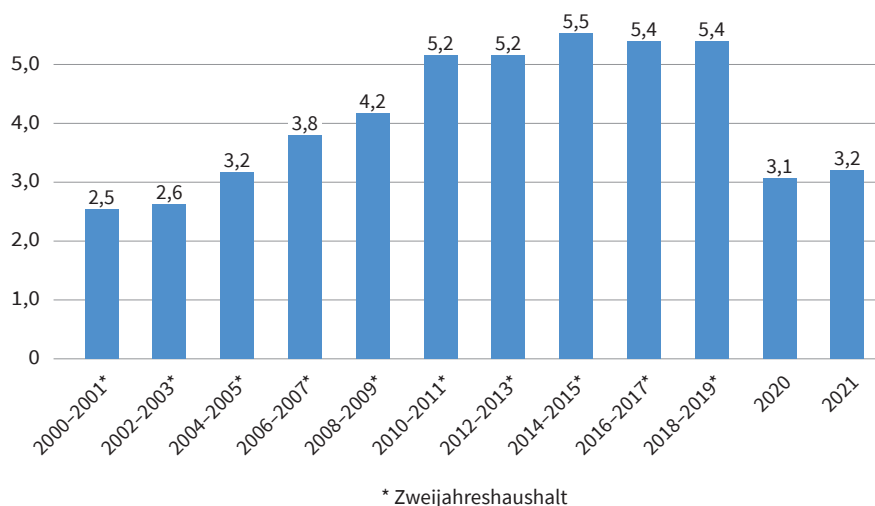
folgung (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 – IIIM) von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Bereits im letzten Jahr musste über die erstmalige Aufnahme des IIIM in den ordentlichen Haushalt per Abstimmung entschieden werden.

Einjahreshaushalt spielt sich ein

Nach seiner Premiere bei den Haushaltsverhandlungen Ende des Jahres 2019 hat sich der Einjahreshaushalt auch in dieser Verhandlungsrunde bewährt. Der kürzere Planungshorizont erleichtert die Prognose des benötigten Bedarfs. Dass es im Vergleich zum Vorschlag des UN-Generalsekretärs António Guterres nur zu Kürzungen von 24 Millionen US-Dollar kam, unterstreicht, wie realistisch der Entwurf in seinen finanziellen Dimensionen von den Mitgliedstaaten eingeschätzt wurde. Auch der beste Entwurf kann allerdings das seit Jahren bestehende Liquiditätsproblem im ordentlichen Haushalt nicht lösen, das durch verspätete oder gar nicht eingezahlte Beiträge ausgelöst wird. Seit März 2020 waren die Vereinten Nationen deshalb zu einem Personaleinstellungsstopp gezwungen. Durch frühzeitige Beitragszahlungen im Januar – unter anderem durch Deutschland als viertgrößter Beitragszahler für den ordentlichen Haushalt – verbesserte sich die Situation immerhin soweit, dass nun wieder partiell Stellenbesetzungen möglich sind. Die Diskussion zum Umgang mit der Finanzlage der UN wird auch in den nächsten Verhandlungszyklen weitergehen.

Strittig im Zusammenhang mit dem Einjahreshaushalt war der Umgang mit den Programmplänen. Diese werden im Sommer vom Programm- und Koordinierungsausschuss (Committee for Programme and Coordination – CPC) beschlossen und stellen als Arbeitsprogramm die Grundlage für den Haushalt dar. Dabei ging es zum einen um die Frage, in welcher Reihenfolge Programmpläne und deren Haushaltsauswirkungen betrachtet werden sollten, da der

Entwicklung des regulären UN-Haushalts 2000–2021 (Angaben in Milliarden US-Dollar)



neue Budgetzeitraum einen anderen Arbeitsrhythmus bedingt als der frühere Zweijahreshaushalt. Einige Mitgliedstaaten versuchten, diese Debatte zu nutzen, um die Haushaltsreform als solche infrage zu stellen. Zum anderen ging es um die Frage, wie mit den acht von 28 Programmplänen umzugehen sei, zu denen im CPC keine Einigung erzielt werden konnte – ein im CPC höchst ungewöhnlicher Vorgang, zu dem es nun zum zweiten Mal in Folge kam. Immerhin konnte für die aktuellen acht Programmpläne eine Lösung sowie Resolutionssprache zum prozeduralen Umgang für zukünftige Fälle gefunden werden.

Politische Missionen und Friedenseinsätze

Mit 728 Millionen US-Dollar machen die aktuell 40 Besonderen politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) mit 23 Prozent wieder den größten Anteil am Haushalt aus. Dabei handelt es sich um zivile Vermittlungsmissionen. Die finanziell größten Missionen sind dabei die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA), die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Assistance Mission in Somalia – UNSOM) und die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI), die zusammen bereits 339 Millionen US-Dollar umfassen. Ein ganz besonderes Augenmerk galt dabei der neuen Sudan-Mission, die Integrierte Übergangsstützungsmission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS), die der UN-Sicherheitsrat im Juni 2020 beschlossen hatte und zu deren Leiter im Januar der Deutsche Volker Perthes ernannt wurde. Deutschland hatte in seiner Eigenschaft als Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und dort als Ko-Federführer für das Sudan-Dossier gemeinsam mit Großbritannien die Ausgestaltung der Mission eng begleitet. Aufgaben der Mission werden unter anderem die Unterstützung des politischen Übergangsprozesses hin zu demokratischer Regierungsführung unter

Achtung der Menschenrechte sowie die Unterstützung der Vorbereitung von Wahlen sein.

Außerdem war das vom UN-Sicherheitsrat während der Haushaltsverhandlungen im Dezember 2020 beschlossene Auslaufen des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) bis Juni 2021, wofür der Mission weitere 199 Millionen US-Dollar zu Verfügung gestellt wurden, sowie das Zusammenwirken mit der zugleich im Aufbau befindlichen UNITAMS zu behandeln. So sollen UNITAMS etwa gewisse missionskritische Dienstleistungen von UNAMID zur Verfügung gestellt werden. Ansonsten wird die Finanzierung für die UN-Friedensmissionen erst Mitte des Jahres 2021 verhandelt. Für den Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT), Rechtsnachfolger des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) und des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR), wurden 97,5 Millionen US-Dollar bewilligt.

Weitere Themen

Ein komplexes Thema für sich stellte der Gemeinsame Pensionsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund – UNJSPF) dar, der ein Vermögen von 75 Milliarden US-Dollar verwaltet und daraus die Rentenansprüche der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bedient. Der Fünfte Ausschuss erkannte dabei die von einem mit einer Analyse für Verbesserungspotenzial beauftragten Beratungsunternehmen festgestellten Abweichungen in der Verwaltung des Pensionsfonds im Vergleich zur Praxis bei anderen entsprechenden Fonds an. Damit öffnet sich eine Tür für weitere inhaltliche Befassungen zu einer möglichen Reform des UNJSPF.

Erneut nicht gelöst werden konnte die Frage, ob und wie UN-Dienstleis-

tungszentren entlang eines sogenannten ›Globalen Service-Bereitstellungsmodells‹ zentralisiert werden sollen. Dabei handelt es sich um ein Organisations- und Vorgehensmodell, das die globale Erstellung von IT-Produkten und -Dienstleistungen unter Zusammenarbeit weltweit verteilter interner und externer Partner ermöglicht. Eine Reihe von Mitgliedstaaten machen sich Hoffnung, dass eine entsprechende Einrichtung bei ihnen angesiedelt werden könnte.

Beraten wurde auch über Bauprojekte: So wurden weitere Mittel zur Renovierung von UN-Gebäuden in Genf und Addis Abeba bereitgestellt sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die 600 Bediensteten der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – ESCAP) mit Sitz in Bangkok.

Besonders intensiv fielen schließlich die Diskussionen zur Finanzierung des Menschenrechtsbereichs aus. Für die Europäische Union (EU) und ihre Partnerländer erfreulich konnte bei den SPMs sowie dem UNAMID jegliche Stellenkürzung verhindert werden. Derzeit fließen allerdings nur 3,7 Prozent des ordentlichen Haushalts dorthin.

Die COVID-19-Pandemie war zwar Thema bei den Verhandlungen, schlug sich letztlich aber nur in geringfügigen sekretariatsweiten Kürzungen bei den Reisekosten nieder: Die Pandemie führt zu geringeren Reise- und Konferenzausgaben, dafür stiegen die Aufwendungen für Informations- und Kommunikationstechnik.

Inhaltlich kann anhand der Ergebnisse der Hauptsitzung des Fünften Ausschusses von einem erfolgreichen Abschluss gesprochen werden. Dass ein solcher aber erst im allerletzten Moment zustande kam, ist nicht befriedigend. Es bleibt zu hoffen, dass dessen kommende Hauptsitzung wieder weniger politisiert ablaufen wird.

Christoph Deißberger

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans-Christian Mangelsdorf, Generalversammlung: 74. Tagung 2019/2020, Haushalt, VN, 2/2020, S. 88f., fort.)

Personalien

Abrüstung

UN-Generalsekretär António Guterres hat den Deutschen **Robin Geiß** zum Direktor des Instituts der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) ernannt. Geiß nahm am 1. April 2021 die Nachfolge von Renata Dwan aus Irland auf. Seit fast 20 Jahren befasst sich der Rechtswissenschaftler mit den Schwerpunkten Frieden und Sicherheit. Zuletzt war Geiß Direktor des Glasgow Centre for International Law and Security an der Universität Glasgow und Inhaber des Schweizer Lehrstuhls für Humanitäres Völkerrecht an der Genfer Akademie für Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte.

Entwicklung

Der Russe **Toily Kurbanov** trat am 4. Januar 2021 sein Amt als Exekutivkoordinator des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (UNV) an, für das er seit dem Jahr 2016 bereits als stellvertretender Exekutivkoordinator tätig war. Kurbanov wird die weltweiten Bemühungen zur Förderung des freiwilligen Engagements leiten, um die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) voranzubringen. Vor seiner Tätigkeit beim UNV war Kurbanov Länderdirektor des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in Myanmar (2012–2016), stellvertretender Residierender



Abdoulaye Mar Dieye
UN PHOTO: CIA PAK

Koordinator in Fidschi und den pazifischen Inselstaaten (2007–2012) und im UNDP-Büro für Planung und Budgetierung (2004–2006) in New York tätig.

Zum Sonderkoordinator für Entwicklung in der Sahelregion wurde der Senegalese **Abdoulaye Mar Dieye** am 7. Januar 2021 ernannt. Der Makroökonom und Entwicklungsexperte war zuletzt Sonderberater des Administrators des UNDP. Er hatte bereits mehrere Posten im UNDP inne, unter anderem war er stellvertretender Administrator und Direktor des Büros für Politik- und Programmunterstützung (2018–2019) und stellvertretender Administrator und Direktor des Regionalbüros für Afrika (2013–2018).

Friedenssicherung

Nach seiner Ernennung durch UN-Generalsekretär Guterres im Januar 2021 nahm der Deutsche **Volker Perthes** am 2. Februar 2021 in Khartoum seinen Posten als Sonderbe-

auftragter für Sudan und Leiter der Integrierten Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (UNITAMS) auf. UNITAMS, vom UN-Sicherheitsrat am 3. Juni 2020 als politische Mission eingerichtet, soll die sudanesishe Regierung während des politischen Übergangs zur demokratischen Regierungsführung unterstützen. Perthes bringt mehr als 25 Jahre Erfahrung in Wissenschaft, Forschung, internationalen Beziehungen und Diplomatie sowie profunde Expertise in Konfliktlösung ein. Von 2005 bis September 2020 war er Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), für die er seit dem Jahr 1992 tätig war. In der Zeit von 2015 bis 2018 war Perthes Beigeordneter Generalsekretär und Hauptberater des Sondergesandten des Generalsekretärs für Syrien, Staffan de Mistura, und leitete die Arbeitsgruppe für den Waffenstillstand (CTF) der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien.



Nicholas Haysom
UN PHOTO: MARK GARTEN

Am 15. Januar 2021 gab der UN-Generalsekretär die Ernennung von **Nicholas Haysom** aus Südafrika zum Sonderbeauftragten für Südsudan und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) bekannt. Haysom folgt damit dem Neuseeländer David Shearer, der den Posten im Jahr 2017 übernommen hatte. Der Jurist blickt auf eine lange internationale Karriere mit den Schwerpunkten demokratische Regierungsführung, Verfassungs- und Wahlreformen, Aussöhnung und Friedensprozesse zurück. Seit Oktober 2020 war Haysom Sonderberater des Generalsekretärs für das südliche Afrika. (Vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 182).

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte den Slowaken **Ján Kubiš** am 18. Januar 2021 zu seinem Sondergesandten und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL). Kubiš nahm diesen Posten, der seit fast einem Jahr unbesetzt war, am 9. Februar 2021 auf. Amtierende Sondergesandte war zuletzt Stephanie T. Williams aus den USA. Kubiš war zuvor seit dem Jahr 2019 als UN-Sonderkoordinator in Libanon stationiert. Der Diplomat und Politiker befasste sich viele Jahre insbesondere mit Sicherheitspolitik und internationalen Wirtschaftsbeziehungen. In den Jahren 2015 bis 2018 war er als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter



Bintou Keita
UN PHOTO: RICK BAJORNAS

der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) tätig (Vgl. Personalien, VN, 2/2015, S. 92).

Bintou Keita aus Guinea trat im Februar 2021 die Nachfolge der Algerierin Leila Zerrougui an, deren Mandat als Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiterin der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) nach drei Jahren endete. Keita trat im Jahr 1989 in den Dienst der UN, war in verschiedenen leitenden Management- und Führungsfunktionen tätig und befasste sich mit Konflikt- und Postkonfliktsituationen. Zuletzt war Keita seit Januar 2019 stellvertretende Generalsekretärin für Afrika in den Abteilungen für politische und friedenskonsolidierende Angelegenheiten und Friedenseinsätze. Von November 2017 bis Dezember 2018 war sie stellvertretende Generalsekretärin für friedenserhaltende Operationen und davor ab dem Jahr 2015 stellvertretende Sonderbeauftragte des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID).

Gerichte

Am 6. Februar 2021 begann die neunjährige Amtszeit des deutschen Völkerrechtlers **Georg Nolte** als Richter am Internationalen Gerichtshof (ICJ) in Den Haag. Die Wahl erfolgte am 12. November 2020 durch die UN-Generalversammlung und den Sicherheitsrat. Seit April 2008 hat Nolte den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht am Institut für Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin inne. Seit Januar 2017 ist er Mitglied der Völkerrechtskommission, deren 69. Sitzung er im Jahr 2017 leitete. Von 2012 bis zum Jahr 2018 war er Sonderberichterstatler für spätere Übereinkünfte und spätere Praxis bei der Auslegung von Verträgen.

Jugend

Die Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung im Jahr 2021 sind **Franka Weckner** und **Ruslan Biwoino**. Das Deutsche Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit (DNK) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) haben die beiden aus über 70 Bewerberinnen und Bewerbern ausgewählt. Während ihrer einjährigen Amtszeit, die im April 2021 begann, werden sie die Meinungen, Visionen und Forderungen von jungen Menschen in Deutschland sammeln und diese bei einer Rede vor der UN-Generalversammlung im Herbst präsentieren. Weckner ist 23 Jahre alt, studiert Rechtswissenschaften in Heidelberg

und ist in der Jugendeinsatzgruppe der Globalen Bildungskampagne aktiv. Biwoino ist 21 Jahre alt, Student für Volkswirtschaftslehre in Mannheim und engagiert sich in einer UNICEF-Hochschulgruppe.

Wirtschaft

Die Nigerianerin **Ngozi Okonjo-Iweala** ist die erste Frau und die erste Afrikanerin an der Spitze der Welthandelsorganisation (WTO). Der Allgemeine Rat der WTO ernannte die 66-jährige Politikerin und Entwicklungsökonomin am 15. Februar 2021 in Genf zur neuen Generaldirektorin, nachdem US-Präsident Joe Biden sich für ihre Kandidatur ausgesprochen hatte. Ihr Vorgänger, der Brasilianer Roberto Azevêdo, hatte den Leitungsposten zum 31. August 2020 vorzeitig verlassen. Okonjo-Iweala hat 25 Jahre für die Weltbank und zwischenzeitlich im Finanzministerium Nigerias (2003–2006) gearbeitet. Zur Amtsaufnahme und inmitten der COVID-19-Pandemie kündigte sie an, dass sie die Arbeitsweise der WTO an die neuen Rahmenbedingungen der digitalen Ökonomie anpassen will.



Ngozi Okonjo-Iweala
FOTO: WTO/BRYAN LEHMANN

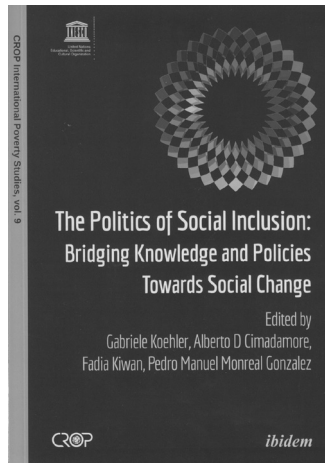
Nachruf

Der britische Diplomat **Brian Urquhart**, geboren am 28. Februar 1919 in Bridport, England, verstarb am 2. Januar 2021 im Alter von 101 Jahren in Tyringham in den USA. Urquhart war an der Gründung der UN maßgeblich beteiligt. Er war als Hauptarchitekt der friedenserhaltenden Aktivitäten der Vereinten Nationen bekannt, formulierte die Prinzipien der UN-Friedensmissionen und entschied, dass die UN-Truppen Blauhelme tragen sollten, um sie von tatsächlichen Kämpfern zu unterscheiden. Als persönlicher Assistent des ersten UN-Generalsekretärs Trygve Lie ging er im Jahr 1946 nach New York und trat als zweite Person in den offiziellen Dienst der UN. In seiner 40-jährigen Dienstzeit bei den UN arbeitete Urquhart unter fünf Generalsekretären: Lie (1946–52), Dag Hammarskjöld (1953–61), U Thant (1961–71), Kurt Waldheim (1972–81) und Javier Pérez de Cuellar (1982–91). Im Jahr 1974 wurde er zum Untergeneralsekretär für besondere politische Angelegenheiten ernannt und befasste sich mit den diplomatischen Bemühungen und friedenserhaltenden Maßnahmen zur Beendigung von Konflikten. Bis zu seinem Ruhestand im Jahr 1986 hatte er 13 friedenserhaltende Operationen geleitet, eine Truppe von 10 000 Soldaten aus 23 Ländern rekrutiert und die Friedenssicherung als eine der zentralen Aufgaben der UN etabliert. (Vgl. Manuel Fröhlich, Individuum und Weltorganisation, VN, 5/2020, S. 165–170).

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

›Inklusion‹ – zahnlose Konsensformel?

Lutz Leisering



Gabriele Koehler et al.
(Eds.)

The Politics of Social Inclusion. Bridging Knowledge and Policies Towards Social Change

Berlin: Ibidem-Verlag
2020, 380 S.,
46,00 US-Dollar

Viele internationale Organisationen flaggen allgemeine Wertideen aus, um Menschen für ihre Anliegen zu gewinnen. Diese Leitformeln können leicht zu bloßer Rhetorik verkommen. Seit den 1990er Jahren ist ›Inklusion‹ – eine angemessene deutsche Übersetzung von ›inclusion‹ gibt es nicht – in den Vereinten Nationen zu einer zentralen Leitformel geworden, was in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) gipfelte. Gesprochen wird von ›inklusive Gesellschaften‹, ›inklusive Städten‹ und ›inklusive Wachstum‹. In Deutschland hingegen wird ›Inklusion‹ allerdings oft auf Menschen mit Behinderung verengt. Inklusion selbst ist hingegen keine neue Idee.

Der vorliegende Band, herausgegeben von Akteuren aus dem System der Vereinten Nationen, behandelt Inklusion anhand von konzeptuellen Kapiteln und Länderstudien, schwerpunktmäßig zu Südasien, aber auch zu Lateinamerika und Afrika. Die Autorenschaft besteht aus kritischen Freunden der Vereinten Nationen: Sie nehmen UN-Entwicklungsagenden ernst, hinterfragen sie aber. Gelegentlich klingt die Kritik radikal, bleibt aber schließlich der Weltorganisation verpflichtet. Gegenüber dem Armutsbegriff betont das Begriffspaar Inklusion und Exklusion Relationalität: Es geht nicht primär um einen Mangel an Ressourcen, sondern darum, in welchen sozialen Beziehungen, insbesondere Machtbeziehungen, von Armut und Mangel betroffene Menschen stehen und wie diese aufgebrochen werden können. Insoweit ist Exklusion ein stärkerer Begriff als Armut, gilt aber auch als politisch genehmere Terminologie.

Die Hauptkritik der Autorinnen und Autoren am Inklusionsdiskurs und der Agenda 2030 lautet, dass es sich um »policies without politics« handle: UN-Dokumente benannten soziale Probleme

und schlagen technische Lösungen vor, blendeten jedoch strukturelle Ursachen aus, insbesondere die zugrunde liegenden asymmetrischen Machtbeziehungen und Konflikte zwischen Akteuren. Die Länderfallstudien veranschaulichen diesen Gedanken, indem sie strukturellen Verengungen vor allem in lokalen Sozialräumen nachgehen, etwa Geschlechterordnungen, Patronage, Kastenwesen, religiösen Spaltungen oder oligarchischer Staatlichkeit – allerdings kaum sozioökonomischen Klassenstrukturen.

Der mittlerweile online auch frei zugängliche Band bietet vielfache Anregungen für aktuelle globale Debatten. Die Länderstudien geben gehaltvolle Einblicke in die Vielfalt exkludierender Sozialformen, auch wenn sie nur lose mit den konzeptuellen Kapiteln verbunden sind. Der Band ist ein Kaleidoskop und spiegelt insoweit die Vielfalt dessen, was unter ›Inklusion‹ und ›Exklusion‹ verstanden werden kann. Kritisch ist anzumerken, dass der wiederholte Verweis auf strukturelle Ursachen und Machtbeziehungen abstrakt bleibt und diese Faktoren in Praxisdokumenten von UN-Organisationen sehr wohl abgehandelt werden, wenn auch weniger in der Agenda 2030. Diese fungiert eher als »normativer Anker«, anhand dessen Kämpfe gegen exkludierende Strukturen und Akteure ausgefochten werden können. Der Inklusionsbegriff ist eine Konsensformel, die anschlussfähig ist, gerade weil sie vieles offen lässt. Kritisch erscheint auch, dass angesichts der Betonung von Relationalität der materielle Kern von Armut, der Ressourcenmangel, allzu sehr in den Hintergrund rückt. Hier wäre etwa eine Auseinandersetzung mit dem chinesischen Modell der Ressourcensteigerung ohne individuelle Teilhaberechte aufschlussreich gewesen.

Vom Recht der Macht zur Macht des Rechts

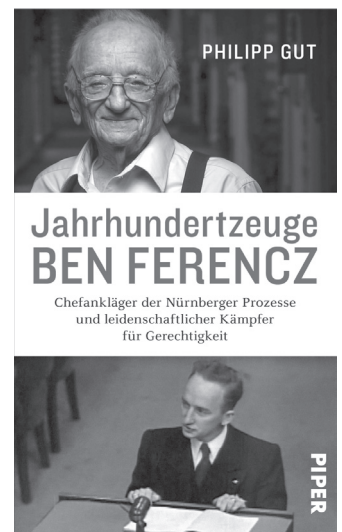
Thomas Bruha

›Recht, nicht Krieg‹, so lautet das Motto des US-amerikanischen Juristen Benjamin (Ben) Ferencz, unter welches dieser sein beeindruckendes Lebenswerk zur Ahndung staatlicher Gewaltverbrechen und ihre Prävention gestellt hat. Ihm widmet sich die Biografie des Schweizer Historikers und Publizisten Philipp Gut. Sie schließt eine große Lücke: Während Ben Ferencz in den USA geradezu einen ›Kultstatus‹ genießt, hat es bislang an einer deutschsprachigen Biografie gefehlt. Ungeachtet des Titels geht es dabei nicht um das klassische Genre der ›Zeitzeugen‹-Historiografie. Vielmehr stehen das Werk und Wirken von Ben Ferencz als letztem noch lebenden Chefankläger der Nürnberger Prozesse und leidenschaftlichem Kämpfer für Gerechtigkeit im Vordergrund, wie dies der Untertitel treffend zum Ausdruck bringt. Dabei ist der Bogen bis in die Gegenwart gespannt und umfasst einen Zeitraum von mehr als einhundert Jahren. Am 11. März 2021 jährte sich der Geburtstag von Ferencz zum 101. Mal. Das Buch gibt durchaus ein ›Jahrhundert an Lebenserfahrung‹ wieder.

Philipp Gut ist ein meisterlicher Erzähler. Gestützt auf die Interviews mit Ferencz und das umfangreiche Privatarchiv, das dieser dem United States Holocaust Memorial Museum in Washington, D.C., als Hauptquellen vermacht hat, lässt das Buch das lange Leben von Ferencz in unterhaltsamer, quasi autobiografischer Weise, Revue passieren. Es liest sich geradezu spannend, erschöpft sich darin aber nicht. Vielmehr geht es dem Autor darum, vor dem Hintergrund der Vita von Ferencz aufzuzeigen, wie und wieso er zu dem wurde, der er ist:

Von den ersten Lebensjahren als Kind armer jüdischer Eltern aus dem bei seiner Geburt noch ungarischen Şomcuta Mare (heute Rumänien) und Emigration im zarten Alter von nicht einmal einem Jahr in die USA; Schul- und Collegezeiten in New York und Studium an der Harvard Law School mit brillantem Abschluss; hochdekorierte Einsätze im Zweiten Weltkrieg in Europa; Kriegsverbrecherjagd und Chefankläger beim Nürnberger ›Einsatzgruppenprozess‹ mit 27 Jahren; Anwalt und Streiter für Wiedergutmachung und Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Kriegsverbrechen, vor allem Juden; Beobachter und Mentor der Arbeiten an der Fortbildung des Friedenssicherungsrechts und des Völkerstrafrechts im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer Gremien. Dabei erfand sich Ferencz mehrfach neu. Aus den Grauen, mit dem er in Nürnberg und danach konfrontiert wurde, erwuchs seine tiefe Überzeugung von der primären Rolle des Völkerrechts, insbesondere Strafrechts, zur Verhütung von Kriegen. Die Institutionalisierung von Vergeltung und Rache habe vor Recht und Moral keinen Platz. Darauf lasse sich kein Frieden aufbauen.

Ben Ferencz, dem eine große Zahl völkerrechtlicher Publikationen zu verdanken ist, darunter viele Standardwerke, hat zahlreiche Würdigungen für sein Lebenswerk erhalten. So erhielt er im Jahr 2013 die Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) zusammen mit dem Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC). Die Gründe dafür hat Gut mit seiner lesenswerten Biografie überzeugend aufgezeigt.



Philipp Gut

**Jahrhundertzeuge
Ben Ferencz.
Chefankläger der
Nürnberger Prozesse
und leidenschaftlicher
Kämpfer für
Gerechtigkeit**

München: Piper 2020,
352 S., 24,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von September 2020 bis März 2021 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Generalversammlung				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Vereinte Nationen	A/RES/75/1	21.9.2020	Die Generalversammlung verabschiedet eine Erklärung zum 75. Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen. Darin heißt es unter anderem: Keine andere globale Organisation verfügt über die Legitimität und die normative Wirkung der Vereinten Nationen und über ihre Fähigkeit, Akteure zusammenzubringen. Selten war es dringender, dass alle Länder zusammenstehen, um die Verheißung vereinter Nationen zu erfüllen. Die sich uns stellenden Herausforderungen sind miteinander verknüpft und lassen sich nur durch einen erstarkten Multilateralismus bewältigen. Während wir hier zusammentreten, hat die COVID-19-Pandemie die ganze Welt im Griff. Die drei Säulen der Vereinten Nationen – Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte – sind gleichermaßen wichtig, bedingen einander. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist der Fahrplan, dem wir folgen müssen, um unser Überleben zu sichern. Es besteht dringender Handlungsbedarf. Geleitet von den Zielen und Grundsätzen der Charta sind wir hier, um die Zukunft, die wir wollen, und die Vereinten Nationen, die wir brauchen, zu gewährleisten.	ohne förmliche Abstimmung angenommen
Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherung	S/PRST/2021/2	29.1.2021	Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, weitere Schritte zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten auf den Gebieten der Konfliktfrühwarnung und -verhütung, der Friedenssicherung, -konsolidierung und -aufrechterhaltung und der Bekämpfung der tieferen Konfliktsursachen und des Terrorismus zu prüfen. Er erwartet mit Interesse die 15. allgemeine Kooperationsstagung der Vereinten Nationen und der Liga, die im Dezember 2021 in Genf stattfinden und einen Zweijahresrahmen voranbringen soll.	
Jemen	S/RES/2564(2021), Anlage	25.2.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen bis zum 28. Februar 2022 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 28. März 2022 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die in der Anlage aufgeführte Person, Sultan Saleh Aida Aida Zabin, den in den Resolutionen 2140(2014) und 2216(2015) verhängten Maßnahmen unterliegt.	+14; -0; =1 (Russland)
Libyen	S/PRST/2021/4	9.2.2021	Der Sicherheitsrat begrüßt die vom Forum für den Libyschen politischen Dialog erzielte Einigung auf eine neue vereinte Übergangs-Exekutivbehörde. Er fordert die Übergangs-Exekutivbehörde auf, sich zügig auf die Bildung einer neuen, inklusiven Regierung zu einigen und die notwendigen Vorbereitungen für die für den 24. Dezember 2021 geplanten nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu treffen.	
	S/PRST/2021/6	12.3.2021	Der Sicherheitsrat begrüßt das Vertrauensvotum des Repräsentantenhauses zur Bestätigung des Kabinetts einer neuen vereinten libyschen Übergangsregierung.	

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Myanmar	S/PRST/2021/5	10.3.2021	Der Sicherheitsrat ist besorgt über die Entwicklungen in Myanmar nach der Ausrufung des Notstands durch das Militär am 1. Februar 2021 und über die willkürliche Inhaftierung von Mitgliedern der Regierung, darunter Staatsrätin Aung San Suu Kyi und Präsident Win Myint. Er verurteilt die Gewalt gegen friedlich Demonstrierende und verlangt die Freilassung aller willkürlich inhaftierten Personen.	
Pandemie	S/RES/2565(2021)	26.2.2021	Der Sicherheitsrat erkennt an, dass bewaffnete Konflikte die COVID-19-Pandemie verschärfen können und dass die Pandemie die negativen humanitären Auswirkungen bewaffneter Konflikte sowie Ungleichheiten verschärfen kann. Er fordert die Stärkung nationaler und multilateraler Ansätze und der internationalen Zusammenarbeit, wie der im Kooperationsrahmen ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator) geschaffenen COVAX-Fazilität, sowie weiterer Initiativen zur Förderung eines gerechten Zugangs zu COVID-19-Impfstoffen in Situationen bewaffneter Konflikte, Postkonfliktsituationen und komplexen humanitären Notlagen. Er betont, dass internationale Partnerschaften zum Zweck der Steigerung von Herstellungs- und Verteilungskapazitäten entwickelt werden müssen.	einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2562(2021)	11.2.2021	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass die Regierung Sudans, die Sudanesische Revolutionäre Front und die Befreiungsbewegung Sudans (Minni-Minawi-Splittergruppe) am 3. Oktober 2020 in Juba das Friedensabkommen von Juba unterzeichnet haben. Er beschließt, das Mandat der gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2560(2020)	29.12.2020	Der Sicherheitsrat ist zutiefst besorgt über die Präsenz, die Ideologie und die Aktionen der Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL) und Al-Qaida sowie die zunehmende weltweite Präsenz ihrer Unterorganisationen. Er ermutigt alle Mitgliedstaaten weiter, dem ISIL (Daesh)- und Al-Qaida-Sanktionsausschuss Anträge auf die Listung von Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen aktiver vorzulegen, um diese Sanktionsliste auf dem neuesten Stand zu halten.	einstimmige Annahme
	S/PRST/2021/1	12.1.2021	Der Sicherheitsrat erinnert an seine Resolution 1373(2001), mit der er beschloss, den Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus einzusetzen. Der Rat wird sich weiterhin standhaft dafür einsetzen, den Terrorismus in allen seinen Erscheinungsformen zu verhüten und zu bekämpfen und trifft den Beschluss, das geeinte und koordinierte internationale Vorgehen gegen diese Geißel weiter zu stärken, im Einklang mit seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.	
Westafrika	S/PRST/2021/3	3.2.2021	Der Sicherheitsrat verurteilt die am 2. Januar 2021 in Niger verübten Terroranschläge, die am 28. November 2020 in Nigeria verübten Anschläge auf Zivilpersonen sowie die Entführung von mehr als 300 Kindern am 11. Dezember 2020. Er unterstreicht, wie wichtig internationale Zusammenarbeit ist, begrüßt die Anstrengungen, die das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS), die Afrikanische Union, die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten und andere Mitgliedstaaten leisten, und fordert verstärkte Zusammenarbeit zur Gewährleistung umfassender Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.	
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2552(2020)	12.11.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) bis zum 15. November 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2561(2021)	29.1.2021	Der Sicherheitsrat unterstützt die Entscheidung des Generalsekretärs, ein informelles ›Fünf-plus-UN‹-Treffen zwischen den beiden zyprischen Gemeinschaften und den Garantmächten einzuberufen. Er beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Juli 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin.
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

Leitung der Redaktion: Dr. Patrick Rosenow
Redaktion/DTP: Monique Lehmann
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Behaimstr. 25, 10585 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

Erscheinungsweise: zweimonatlich
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 73,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 73,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 98,80 Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 82,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 145,- Euro*
Einzelheft 15,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Franziska Fiebig
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-26
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: fiebig@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Hannah Birkenkötter (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Carolin Maluck
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Miriam Mona Müller
Winfried Nachtwei
Tim Richter
Dr. Manuela Scheuermann
Max Zuber
Dr. Viviane Brunne (kooptiert)
Inga Christina Müller (kooptiert)

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Dr. Viviane Brunne
Dagmar Dehmer
Claudia Ehrenstein
Prof. Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulessa
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Forschungsrat

Dr. Manuela Scheuermann (Sprecherin)
Dr. Marianne Beisheim
Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
info@dgvn-bw.de

Landesverband Bayern
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender:
Dr. Lutz-Peter Gollnisch
info@dgvn.berlin

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
info@dgvn-nord.de

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Johanna Leidel
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 3/2021 erscheint im Juni 2021 zum Thema »Ernährungssicherheit«.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100 % Altpapier gedruckt.