

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung –
Gemeinsam für die Menschen**

Liebe Leserinnen und Leser,

die Corona-Pandemie hat die Welt fest im Griff. Großes menschliches Leid, tiefgreifende Einschränkungen im täglichen Leben unserer Gesellschaften und noch nicht absehbare politische, wirtschaftliche und soziale Verwerfungen sind nur einige der gravierenden Folgen, die diese Pandemie mit sich bringt. Aber zu dieser Krise gehören auch unzählige Erfolgsgeschichten von Solidarität, Mitgefühl und Zusammenarbeit. So koordinieren sich Regierungen, Gesundheitsorganisationen, Unternehmen, Stiftungen und Privatpersonen zum Beispiel in der COVAX-Initiative, um den Menschen in den ärmsten Ländern der Welt Zugang zu Impfstoffen zu ermöglichen. Mit dem Europäischen Aufbauplan hat die EU gemeinsam das größte Konjunkturprogramm ihrer Geschichte auf den Weg gebracht, um die wirtschaftlichen Folgen der Krise zu bewältigen. Und ohne grenzüberschreitende Unterstützung und Zusammenarbeit bei der Versorgung von Erkrankten würden die Folgen der Pandemie in vielen Regionen der Welt noch weitaus schlimmer ausfallen.

Kein Land wird Krisen wie die COVID-19-Pandemie durch Abschottung und Egoismus meistern. Und auch zur Bewältigung der großen strukturellen Herausforderungen unserer Zeit, der Globalisierung, der Digitalisierung, der Migration und des menschengemachten Klimawandels brauchen wir eine vertiefte und erneuerte internationale Zusammenarbeit, einen Multilateralismus für das 21. Jahrhundert. Das Völkerrecht und die Grundsätze der Vereinten Nationen bleiben die Basis verlässlicher und fairer internationaler Zusammenarbeit und der Rahmen für Deutschlands Handeln in der Welt. Diese Überzeugung leitet deutsche Außenpolitik seit Gründung der Bundesrepublik. Unser aktives Eintreten für Multilateralismus prägt heute das Bild unseres Landes in der Welt. Bereits sechs Mal haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Deutschland einen Sitz im VN-Sicherheitsrat anvertraut, in allen maßgeblichen multilateralen Institutionen haben wir unseren festen Platz als Stimme für Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und demokratische Freiheiten. Die von Deutschland

mitgegründete Allianz für den Multilateralismus erhält für ihre Initiativen breite Unterstützung aus allen Kontinenten.

Gleichzeitig stehen multilaterale Institutionen und Regelwerke heute unter starkem Druck. Die Überzeugung, dass Kompromiss, Ausgleich und die Orientierung am globalen Wohl auf Dauer bessere Ergebnisse für alle bringen als nationale Alleingänge, wirtschaftlicher Zwang oder manchmal auch militärische Gewalt ist bei vielen Staaten nicht mehr selbstverständlich. Gleichzeitig ist auch bei vielen Menschen das Vertrauen in den Nutzen internationaler Zusammenarbeit und der Einhaltung gemeinsamer Regeln zurückgegangen, weil die Vorteile oft selbstverständlich erscheinen und manche Fehlentwicklung zu zögerlich korrigiert wurden. Nationalisten und Populisten nutzen das aus und sammeln politische Unterstützer, indem sie nationale Alleingänge und den unbedingten Vorrang eigener Interessen predigen.

Das Weißbuch Multilateralismus will den Vorbehalten gegenüber der multilateralen Ordnung entgegenwirken und aufzeigen, wie vielfältig und unverzichtbar multilaterale Zusammenarbeit in der Praxis ist. Zum ersten Mal wird hier die Bandbreite des multilateralen Engagements der Bundesrepublik gebündelt und in ihrer Bedeutung für die internationale Ordnung erläutert. Gleichzeitig beschreibt das Weißbuch Wege, um die multilaterale Ordnung zu erneuern und an die Bedingungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Die Stärkung des Multilateralismus ist eine globale Herausforderung mit vielen Baustellen – und Deutschland ist bereit anzupacken.

Unsere Welt verändert sich in einem nie gekannten Tempo. Wer die multilaterale Ordnung mit ihren Institutionen und Regeln erhalten will, kann daher nicht bei der Bewahrung des Bestehenden haltmachen. Gerade um den Zweifeln an Effizienz und Legitimität des Multilateralismus zu begegnen, muss dieser heute im doppelten Sinne ein Multilateralismus für die Menschen sein: Als Politik, die das Leben der Einzelnen konkret verbessert, und als Angebot an alle Staaten, Regionen und zivilgesellschaftlichen Akteure, diese Politik konstruktiv mitzugestalten. Wie Deutschland sich für einen solchen aktiven Multilateralismus einsetzt und wie es diesen in Zukunft weiterentwickeln will, dafür präsentiert dieses Weißbuch eine Vielzahl von Beispielen und neuen Initiativen. Es versteht sich als Angebot zum offenen Dialog und zur aktiven Mitarbeit bei der Gestaltung einer gerechten und solidarischen internationalen Ordnung. Nicht von der Größe der Herausforderungen, sondern von unserer Entschlossenheit und unserem Engagement wird es abhängen, ob diese Vision Wirklichkeit wird.

Heiko Maas

Bundesminister des Auswärtigen

Inhalt

01

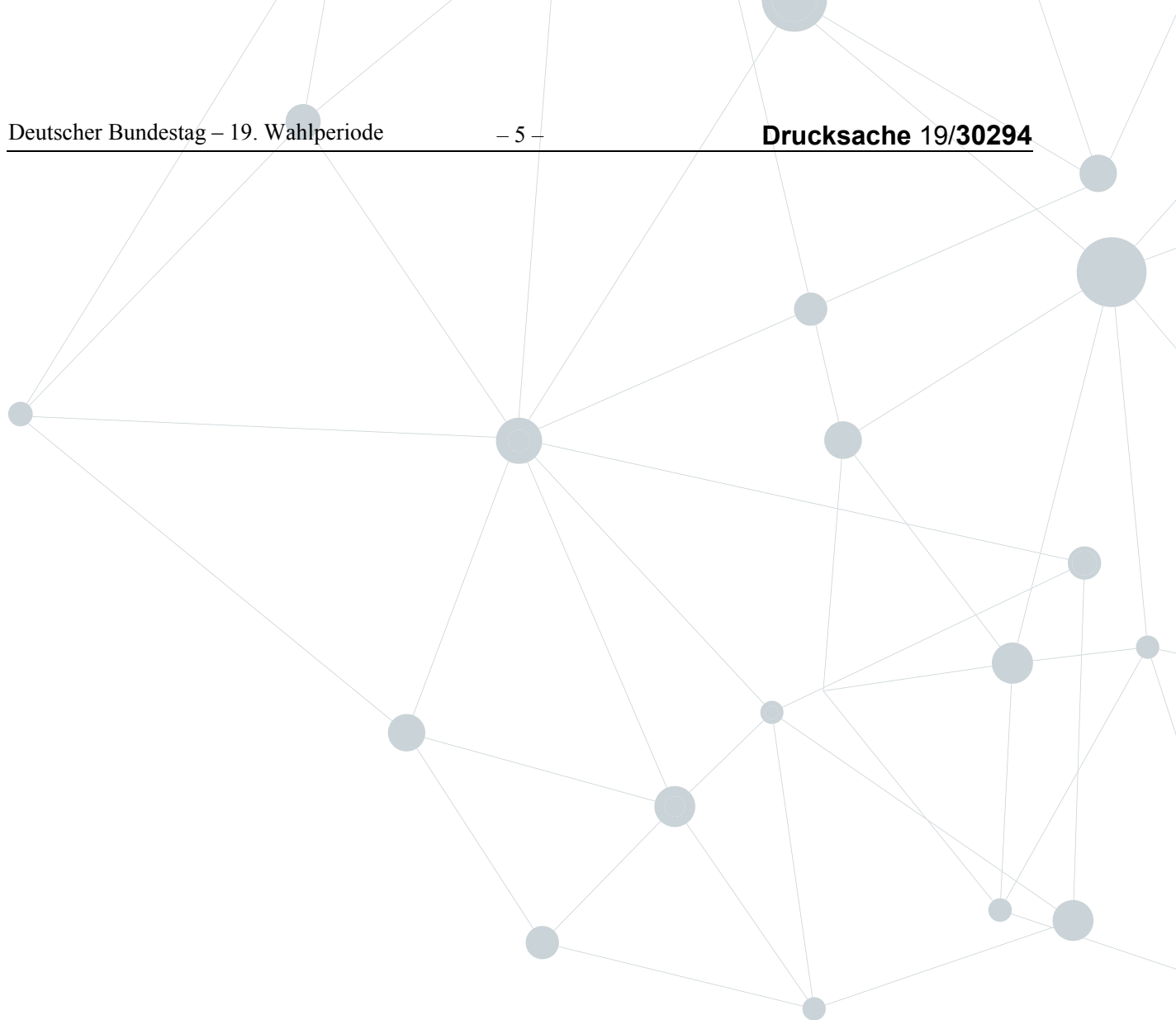
Ein aktiver Multilateralismus für das 21. Jahrhundert 9

- 1.1 Ein Weißbuch Multilateralismus 10
- 1.2 Grundprinzipien des Multilateralismus 22
- 1.3 Die Bedeutung der EU für Deutschlands multilaterales Handeln 26

02

Den Multilateralismus stärken 29

- 2.1 Multilateralismus, der Regeln setzt und Regeln folgt 31
 - 2.1.1 Die Bedeutung von Normen, Regeln und Recht 33
 - 2.1.2 Herausforderungen der regelbasierten multilateralen Ordnung 36
 - 2.1.3 Völkerrecht und menschenrechtliche Standards wahren und ausbauen 38
- 2.2 Multilateralismus, der Frieden und Sicherheit dient 48
 - 2.2.1 Gemeinsam sich und andere schützen 49
 - 2.2.2 Sicherheitsrisiken begegnen, Frieden fördern 58
 - 2.2.3 VN, NATO und EU stärken, G7-Vorsitz nutzen 75
- 2.3 Multilateralismus, der beim Menschen ankommt 80
 - 2.3.1 Leben retten, Krisen bewältigen und vorbeugen 83
 - 2.3.2 Die internationale Entwicklungsarchitektur zukunftsfähig machen 88
 - 2.3.3 Für gleichberechtigte Teilhabe weltweit 91
 - 2.3.4 Weltweit für Gesundheit 94
 - 2.3.5 Für ein selbstbestimmtes Leben durch Bildung 98
 - 2.3.6 Für eine Welt ohne Hunger 100
 - 2.3.7 Für Menschenwürde bei Flucht und Migration 102
 - 2.3.8 Für eine menschengerechte Sozial- und Beschäftigungspolitik 108



2.4 Multilateralismus für nachhaltigen Wohlstand	112
2.4.1 Dem Klimawandel entgegentreten	115
2.4.2 Biodiversität erhalten, nachhaltig nutzen und Ökosysteme wiederherstellen	123
2.4.3 Die digitale Zukunft gestalten	127
2.4.4 Weltweiten Handel und Investitionen zum Nutzen aller fördern	130
2.4.5 Internationale Finanzarchitektur stützen und ausbauen	135
2.4.6 Internationale Impulse für Forschung und Innovation setzen	136

Ausblick: Multilateralismus für die Zukunft..... 140

Abkürzungsverzeichnis	144
-----------------------------	-----

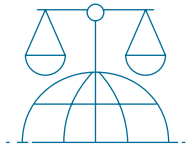
Deutschland ...



... besitzt starken Rückhalt für Multilateralismus in der Bevölkerung.



... ist zweitgrößter Beitragszahler des VN-Entwicklungssystems.



... ist Mitglied oder Beobachter in über 80 internationalen Organisationen und Vertragspartei von mehreren Hundert multilateralen Abkommen.



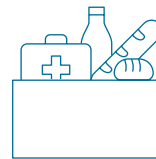
... investiert politisch und finanziell in Rüstungskontrolle.

... verhandelt im EU/E3+3-Format mit Iran über das iranische Atomprogramm.



... unterstützt Gerichte und multilaterale Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte politisch, personell und finanziell.

... ist Impulsgeber für Normen und Regeln, z. B. mit Blick auf letale autonome Waffensysteme, Cyber und Weltraum.

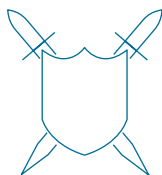


... ist mit mehr als 2 Mrd. EUR im Jahr 2021 zweitgrößter Geber für humanitäre Hilfe und größter Geber des Zentralen Nothilfefonds der VN.

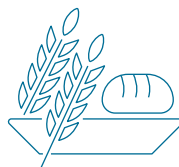


... ist viertgrößter Beitragszahler für friedenserhaltende Maßnahmen der VN.

... beteiligt sich mit fast 4.800 Soldatinnen und Soldaten an multilateralen Missionen und Einsätzen (April 2021).



... übernimmt 2023 zum dritten Mal die Führung der NATO-Speerspitze (VJTF).



... ist zweitgrößter Geber des Welternährungsprogramms der VN.



... ist Initiator der vom VN-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 2467 zur Beendigung sexualisierter Kriegsgewalt in Weiterentwicklung der Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“.



... ist viertgrößter Anteilseigner am Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.



... ist größter staatlicher Geber der WHO und mit Abstand größter Beitragszahler für den WHO-Notfallfonds.

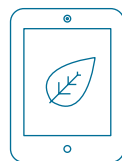
... setzt sich für die beschleunigte Entwicklung, Produktion und global gerechte Verteilung von COVID-19 Impfstoffen, Medikamenten und Diagnostika ein.

... ist zweitgrößter Geber des ACT-Accelerator und unterstützt die beteiligten Organisationen (wie WHO, Gavi und Global Fund) bisher mit 2,1 Mrd. EUR in den Jahren 2020 und 2021.



... hat 2019 7,58 Mrd. EUR für die internationale Klimafinanzierung zur Verfügung gestellt.

... hat mit der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) in den letzten zwölf Jahren über 730 Projekte zum Klimaschutz und der Förderung von Biodiversität in mehr als 60 Entwicklungs- und Schwellenländern mit 4 Mrd. EUR finanziert.



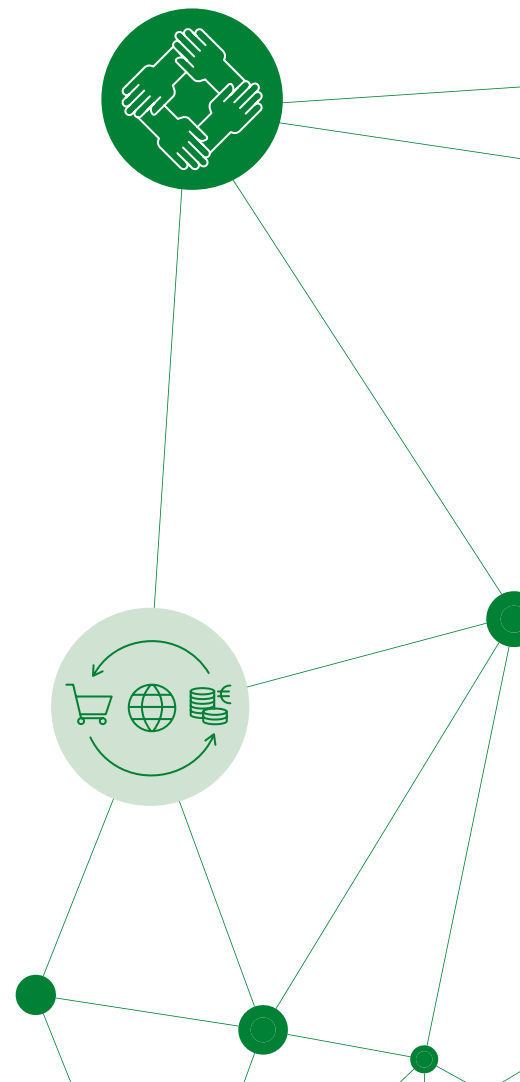
... ist Initiator des Europäischen *Digital4Development Hub*, ein Forum von elf EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission, dem Privatsektor und Partnern aus dem globalen Süden zur Förderung einer nachhaltigen Digitalwirtschaft.

01

1.1 Ein Weißbuch Multilateralismus

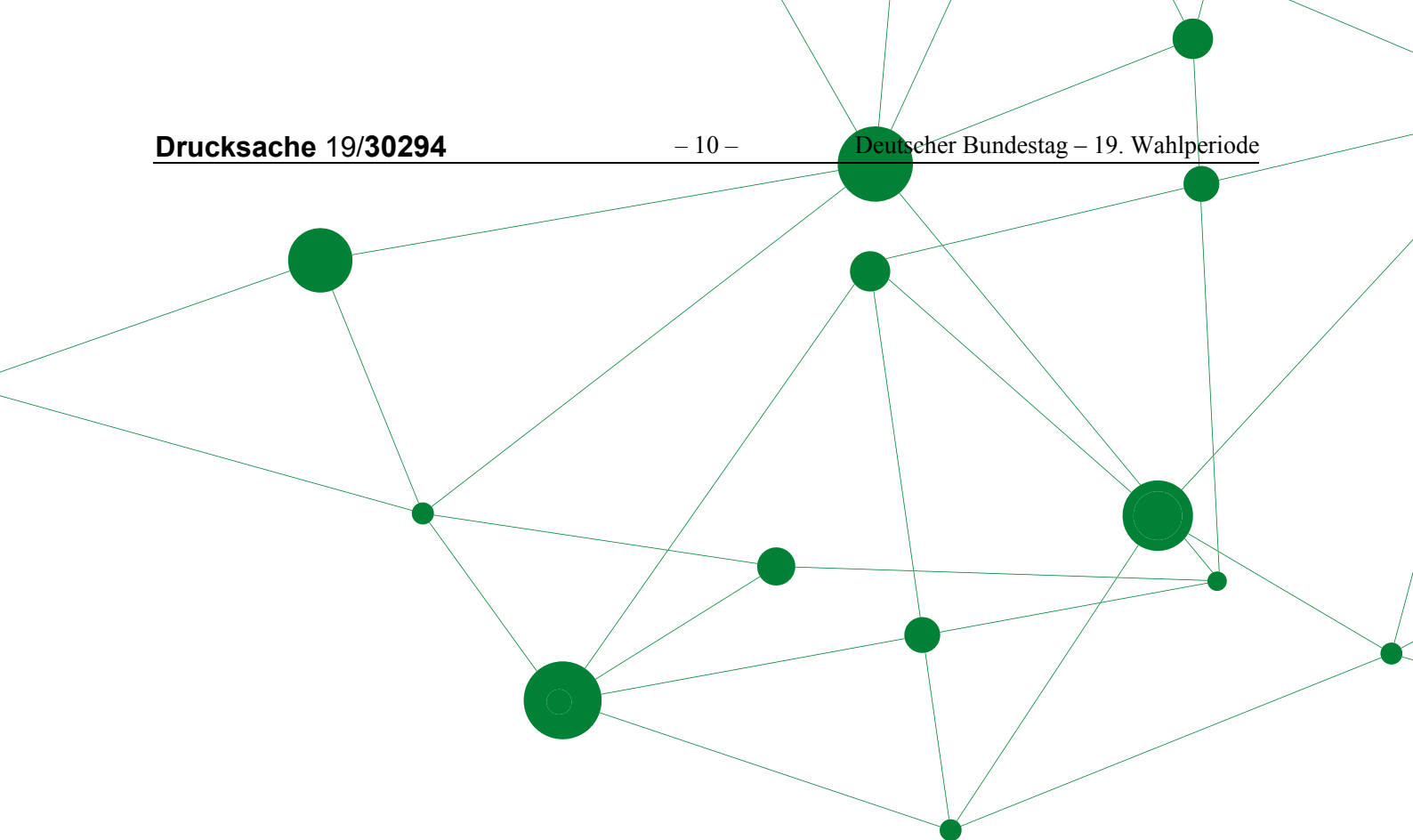
1.2 Grundprinzipien des Multilateralismus

1.3 Die Bedeutung der EU für Deutschlands multilaterales Handeln



Ein aktiver Multilateralismus für das 21. Jahrhundert





1.1

Ein Weißbuch Multilateralismus



Mit diesem Weißbuch bekennt sich Deutschland zu einem aktiven Multilateralismus. Die regelbasierte internationale Ordnung engagiert mitzugestalten und dazu beizutragen, dass multilaterale Institutionen effektiv ihren Auftrag erfüllen können, ist seit Gründung der Bundesrepublik Leitmotiv deutschen Handelns. Im 21. Jahrhundert ist multilaterale Zusammenarbeit angesichts der globalen Herausforderungen nötiger als je zuvor. Gleichzeitig ist die Bereitschaft, in einem kooperativen Geist zusammenzuarbeiten, zurückgegangen. Die COVID-19-Pandemie ist mit den Worten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN), António Guterres, nur der letzte „Weckruf“ in einer ganzen Reihe von Ereignissen, die verdeutlichen, wie unverzichtbar gemeinsames Handeln angesichts der globalen und regionalen Herausforderungen unserer Zeit ist. Die Pandemie zeigt, wie schwach ausgeprägt sich die Handlungsfähigkeit der internationalen Ordnung mitunter erweist. War die internationale Gemeinschaft in Zeiten der Finanzkrise 2008–2010 zu entschlossenen, koordinierten Aktionen fähig, gestaltet sich gemeinsames Handeln in der COVID-19-Pandemie aufgrund nationaler Alleingänge und mangelnder Solidarität ungleich schwieriger.

Mit diesem Weißbuch will die Bundesregierung Stellung beziehen, erklären und begründen, warum und wie Deutschland mehr als je zuvor bereit ist, politisch und materiell in multilaterale Zusammenarbeit sowie die Mechanismen und Institutionen, die diese Zusammenarbeit ermöglichen, zu investieren, und wo Deutschland dabei seine Prioritäten setzt. Es nennt aktuelle Schwerpunkte und konkrete Schritte, die Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern in Europa und der Welt in unterschiedlichen Politikbereichen in den nächsten Jahren unternehmen will, um den Multilateralismus zu stärken.

Das Weißbuch Multilateralismus ist Ergebnis eines intensiven Dialogs mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, Mitgliedern des Deutschen Bundestags sowie innerhalb der Bundesregierung. Diese Diskussion ist mit der Vorlage dieses Weißbuchs keinesfalls abgeschlossen. Denn „Gemeinsam für die Menschen“ bedeutet auch, gemeinsam *mit* allen interessierten Akteuren kontinuierlich an einem zukunftsfähigen Multilateralismus zu arbeiten.

Treffen der von Deutschland und Frankreich initiierten Allianz für den Multilateralismus am Sitz der Vereinten Nationen in New York am 26. September 2019



Warum Multilateralismus für Deutschland wichtig ist

Deutschlands Wohlstand und Sicherheit, seine außenpolitische Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft hängen seit Gründung der Bundesrepublik von der Einbindung in Bündnisse, multilaterale Organisationen und internationale Vereinbarungen ab. Umgekehrt gilt, dass nur ein wirtschaftlich und finanziell starkes Deutschland seiner Verantwortung für den Erhalt des Multilateralismus, die Stabilität der internationalen Ordnung und die Handlungsfähigkeit ihrer maßgeblichen Institutionen gerecht werden kann. Die Europäische Union (EU) als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem gemeinsamen Binnenmarkt, der gemeinsamen Währung Euro und ihrem Fundament gemeinsamer Werte bildet Deutschlands zentralen Handlungsrahmen auf dem europäischen Kontinent und weltweit. In der NATO organisiert die Bundesrepublik seit über 65 Jahren ihre Sicherheit im Schulterschluss mit ihren Verbündeten in Europa und Nordamerika.

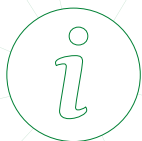
Mit dem Völkerrecht verfügt die globale Ordnung über ein gemeinsames Regelwerk, die VN mit ihrer fast universellen Mitgliedschaft und ihren thematisch umfassenden Foren, Gremien und Organisationen sind ihr institutionelles Rückgrat. Diese auf Stabilität und Berechenbarkeit ausgerichtete internationale Ordnung umfasst auch den Handels- und Wirtschaftsbereich und gehört damit zu den wesentlichen Voraussetzungen für den Erfolg Deutschlands als Exportnation.



Im „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ von 2016 und in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 hat Deutschland sich zu seiner Verantwortung bekannt, die globale Ordnung entsprechend seiner Kräfte und Möglichkeiten mitzugestalten. Heute gilt dies umso mehr. Deshalb stellt Deutschland sich einer Demontage der internationalen Ordnung frühzeitig entgegen; nicht allein, sondern gemeinsam mit seinen Partnern, allen voran mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, aber auch mit Gleichgesinnten aus der ganzen Welt.



Als erster deutscher Bundeskanzler spricht Willy Brandt am 26. September 1973 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen. Am 18. September 1973 waren die beiden deutschen Staaten in die VN aufgenommen worden.



Multilateralismus

Wörtlich übersetzt bedeutet Multilateralismus „vielseitig“ und setzt sich zusammen aus den lateinischen Begriffen *multus* für viel und *latus* für Seite. In der internationalen Politik beschreibt der Begriff Multilateralismus traditionell die Zusammenarbeit von drei oder mehr Staaten, in Abgrenzung zur bilateralen Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten oder zum unilateralen Handeln eines einzelnen Staates. Heutzutage schließt Multilateralismus auch die Kooperation von Staaten mit nichtstaatlichen Akteuren ein.

Multilaterale Zusammenarbeit ist umso verlässlicher und erfolgreicher, je stärker alle Beteiligten in Bezug auf die zugrunde liegenden Prinzipien und in ihren Interessen übereinstimmen. Die Staatengemeinschaft hat sich mit der Charta der Vereinten Nationen, aber auch mit der Universellen Erklärung der Menschenrechte oder den Regeln des humanitären Völkerrechts auf grundlegende gemeinsame Regeln und Normen geeinigt und damit ein zentrales Fundament für multilaterale Zusammenarbeit geschaffen.

Multilateralismus auf dem Prüfstand

Die auf multilateralen Prinzipien gegründete internationale Ordnung steht unter massivem Druck. Manche Staaten verstoßen offen gegen internationales Recht und freiwillig geschlossene Übereinkommen und machen selbst vor gewaltsamen Annexionen oder dem Bruch von Abkommen zur Rüstungskontrolle nicht halt. Sie missachten die Entscheidungen internationaler Gerichte und verletzen Vereinbarungen zum Schutz grundlegender Menschenrechte, zu denen sie sich als Mitglieder der VN, des Europarats oder anderer multilateraler Organisationen und Abkommen verbindlich verpflichtet haben. Dadurch gefährden diese meist autoritär regierten Staaten die allgemeine Akzeptanz etablierter Normen und schwächen die ordnende Kraft des internationalen Systems.

Gefährlich für die internationale Ordnung sind vor allem Versuche, bewährte Regeln in multilateralen Foren zum Vorteil eines oder weniger Staaten zu ändern oder gar Kernnormen des internationalen Völkerrechts, wie die Menschenrechte, umzudeuten. Dabei werden insbesondere Wirtschaftsmacht und Infrastrukturpolitik meist ohne Bindung an internationale Menschenrechts-, Umwelt- oder Arbeitsstandards eingesetzt, um Anreize und Druckmittel gegenüber anderen Staaten zu setzen und so deren Unterstützung zu erlangen. Militärische und sicherheitspolitische Beziehungen und Abhängigkeiten spielen hierbei ebenfalls eine wachsende Rolle.



Bereits seit langem ist zu beobachten, dass sich die globalen Machtverhältnisse verschieben: So wird Deutschland im kommenden Jahrzehnt voraussichtlich das einzige Land der EU sein, das noch zu den zehn größten Volkswirtschaften der Welt gehört. Mit China, Indien, Japan und Indonesien könnten dann vier der fünf größten Volkswirtschaften in Asien sein. Immer mehr Staaten auch aus Afrika und Lateinamerika werden ihre eigenen politischen Vorstellungen in die Organisationen internationaler Ordnung einbringen können. Dies ist eine positive Entwicklung.

In vielen Gesellschaften, auch in manchen westlichen, wächst die Kritik an einer scheinbar ineffektiven und daher vermeintlich zu kostspieligen internationalen Zusammenarbeit. Kritik am multilateralen System ist berechtigt und notwendig, wenn sie zu Verbesserung und Reform beiträgt. Wie die nationalen politischen Systeme muss das internationale System stetig angepasst und verbessert werden, um den vielfältigen und sich wandelnden Herausforderungen gerecht zu werden.

Irreführend und gefährlich ist Kritik jedoch, wenn sie suggeriert, globale Herausforderungen wie Klimawandel, Bevölkerungsentwicklung, Flucht und irreguläre Migration oder Cybersicherheit ließen sich allein innerhalb nationaler Grenzen und unter Umgehung gemeinsamer Verhandlungsprozesse bewältigen. Eine politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich zersplitterte Welt ohne gemeinsame Ordnung und Regeln wäre die Folge. Dies birgt erhebliche Risiken für das friedliche Zusammenleben der Völker.

Das Ziel muss sein, die internationale Ordnung gegen Versuche ihrer Demontage ebenso zu wappnen wie gegen globale und regionale Schocks, wie Pandemien oder Wirtschaftskrisen. Dafür braucht es handlungsfähige, effiziente internationale Institutionen und verbesserte Mechanismen zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit.



Multilateralismus ist fordernd, aber lohnt sich

Bei der Vielzahl der unterschiedlichen Interessen in der Staatenwelt ist der Weg zu Abstimmung, Verständigung und gemeinsamem Handeln oft lang und steinig. Aber ihn zu gehen lohnt, denn mit Ausdauer und einem klaren Kompass sind nachhaltige Erfolge auch bei globalen Herausforderungen erreichbar. Dies zeigen wegweisende Abkommen wie das 2015 in Paris von 195 Vertragsparteien geschlossene VN-Klimaabkommen oder die Errichtung neuer Institutionen wie der Welthandelsorganisation im Jahr 1995 oder des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002, der Völkermord, Verbrechen gegen die

Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und seit 2018 auch zwischenstaatliche Aggression ahnden kann. Die Einigung auf die 17 weltweit gültigen Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals, SDGs*) der Agenda 2030 im Jahr 2015 ist ein weiterer Beleg, dass sich die Staatengemeinschaft trotz unterschiedlicher Interessen global auf gemeinsame Ziele verständigen kann.

Tatsächlich muss allen Staaten bewusst sein, dass der Erhalt globaler öffentlicher Güter und die Gestaltung eines klar geregelten Rahmens für deren Nutzung ohne möglichst umfassende



Bundeskanzlerin Merkel spricht am 30. November 2015 vor der VN-Klimakonferenz in Paris.

und inklusive multilaterale Zusammenarbeit nicht möglich sind. Gerade beim Schutz von Frieden und Sicherheit, bei der Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen und des menschlichen Kulturerbes, bei der Aufstellung von Verhaltensnormen im Cyber- und Weltraum, von Regeln für die globalen Finanzmärkte und eine faire internationale Handelsordnung zum Vorteil aller oder beim Aufbau einer globalen Gesundheitsvorsorge müssen Deutschland und die EU deshalb auch mit Partnern zusammenarbeiten, die Europas Weltanschauung und das ihr zugrunde liegende liberal-demokratische Wertesystem nicht vollständig teilen. Dies erfordert im Einzelnen schwierige Abwägungsprozesse.

Die deutsche Perspektive auf internationale Kooperation

Frieden und Sicherheit erwachsen nicht aus dem Streben nach einseitigem und kurzfristigem Vorteil. Solidarität, Fairness und nachhaltige Entwicklungsperspektiven sind wesentliche Voraussetzungen einer inklusiven und als legitim anerkannten Ordnung zwischen Staaten gleich welcher Größe und politischer Bedeutung. Verlässlichkeit und Berechenbarkeit machen gemeinsame Problembewältigung und Zielerreichung möglich. Deutschland braucht eine Welt mit weitsichtigen, weithin akzeptierten und solidarischen Regeln und einem

verlässlichen Miteinander, damit es seinen Bürgerinnen und Bürgern langfristig gut geht. Ob bei Krisen und Konflikten, Armut, Hunger und irregulärer Migration, bei Gesundheitskrisen, den Folgen der Erderwärmung oder der Verschmutzung der Meere: Die Auswirkungen sind auch für die Menschen in Deutschland spürbar. Die Realität nationaler, regionaler und globaler Wechselwirkungen stellt die Unterscheidung zwischen nationaler, europäischer und internationaler Politik grundsätzlich in Frage. Die COVID-19-Pandemie hat dies in aller Deutlichkeit vor Augen geführt.

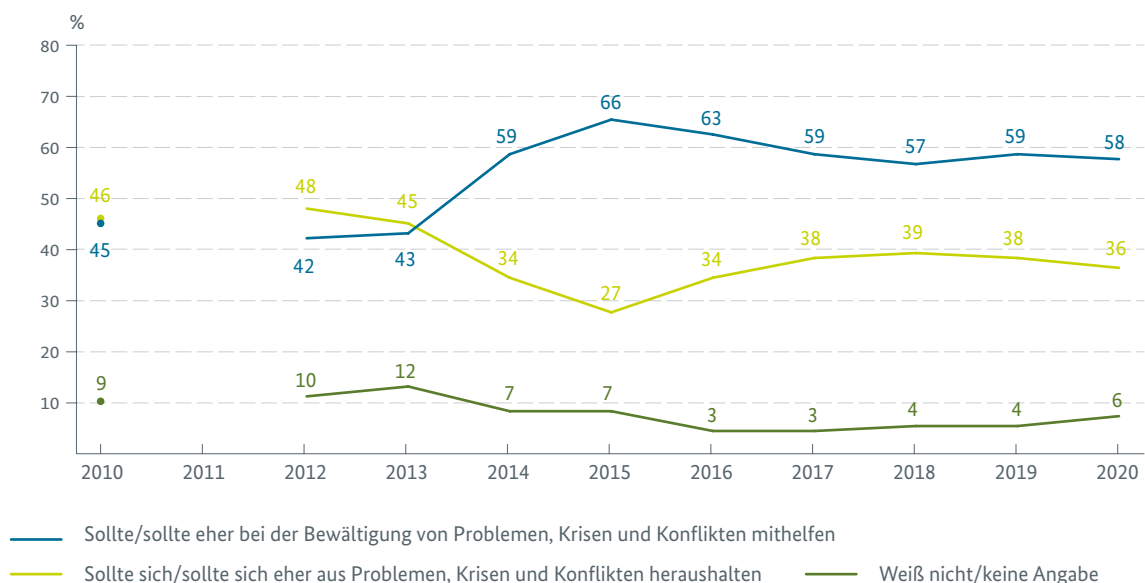
Die deutsche Bevölkerung steht mit großer Mehrheit hinter dem Wert multilateraler Zusammenarbeit und gemeinsamer Problembewältigung, auch wenn der Begriff „Multilateralismus“ selbst vielen Menschen fremd ist. Viele Akteure aus dem staatlichen wie dem nichtstaatlichen Bereich gestalten deutsche Außenpolitik mit und setzen sich mit ihrem Wissen und ihrem Engagement für internationale Problemlösungen ein. Deutschland und Europa besitzen mit ihrer aktiven Zivilgesellschaft, mit vielfältigen Nichtregierungsorganisationen und einer hervorragend vernetzten Wissenschaftsgemeinschaft überzeugende Unterstützer für einen aktiven Multilateralismus.

Abbildung 1

Deutschland soll mithelfen, Herausforderungen zu bewältigen

„Wie sollte sich Deutschland in der internationalen Politik am ehesten verhalten?“

Sollte Deutschland... eher bei der Bewältigung von Problemen, Krisen und Konflikten mithelfen oder sich eher aus Problemen, Krisen und Konflikten heraushalten?“



Anmerkungen: Nicht alle Prozentangaben ergeben 100 Prozent in der Summe, da die Einzelwerte gerundet wurden.

Quelle: Bevölkerungsbefragungen des ZMSBw 2010–2020. Die Frage wurde 2011 nicht erhoben.

Gestützt auf diesen breiten innergesellschaftlichen Konsens wird Deutschland weiterhin konsequent dazu beitragen, multilaterale Institutionen und Organisationen zu erhalten, anzupassen und zu reformieren. Die Verteidigung und aktive Weiterentwicklung des Völkerrechts hat für Deutschland dabei einen besonderen Stellenwert. Die Bundesregierung wird weiterhin für neue multilaterale Wege zur Bewältigung jener Herausforderungen eintreten, die derzeit noch nicht von internationalen Regelsystemen erfasst sind. Zu diesen Bereichen gehört zum Beispiel der weitgehend von privaten Unternehmen geschaffene und dominierte digitale Raum, in dem bisher ein

globales oder auch nur regionales Regelsystem für die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer an ihren Daten, dem Schutz von Persönlichkeitsrechten oder der fairen Besteuerung der dort von Unternehmen erzielten Gewinne weitgehend fehlt. Ebenso wird sich die Bundesregierung mit Nachdruck für allgemein anerkannte Normen, Prinzipien und Verhaltensregeln für staatliche Aktivitäten im Cyberraum einsetzen.

Dabei setzt Deutschland auch auf die Zusammenarbeit mit vielfältigen Partnern in neuen Formaten. So ist die von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus ein überregionales, flexibles Netzwerk, in dem Staaten und Institutionen aus Afrika, Amerika, Asien, Europa und Ozeanien in unterschiedlichen Zusammensetzungen zu verschiedenen Themen zusammenarbeiten und konkrete Initiativen entwickeln, die zur Lösung weltweiter Probleme beitragen. Auch in ihren Leitlinien zum Indo-Pazifik räumt die Bundesregierung der multilateralen Zusammenarbeit mit ihren Partnern in dieser politisch und wirtschaftlich aufstrebenden Region einen hohen Stellenwert ein.

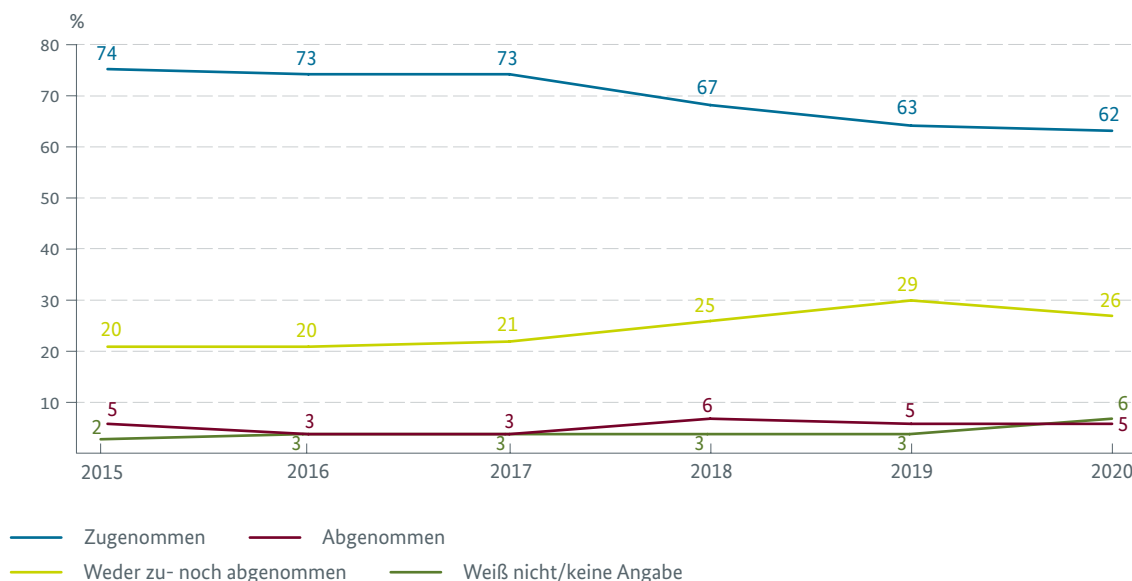
Multilateralismus als Chance

Die vergangenen Jahre waren ein Weckruf, welche gefährlichen Leerstellen in der internationalen Zusammenarbeit durch die Abwesenheit wichtiger Akteure entstehen können – und wie wichtig es ist, multilaterales Engagement auf möglichst viele Schultern zu verteilen. Die US-Regierung unter Präsident Biden hat sich zu einem aktiven und wertebasierten multilateralen Ansatz bekannt und zeigt eine hohe Wertschätzung für Partnerschaften und Allianzen. Dies ist ein wichtiges Signal für die Stärkung des Multilateralismus insgesamt und bietet enorme Chancen für einen transatlantischen Aufbruch im Sinne eines aktiven Multilateralismus.

Abbildung 2

Deutschlands Verantwortung bleibt hoch

„Was meinen Sie? Hat die Verantwortung, die Deutschland auf internationaler Ebene zu tragen hat, in den letzten Jahren zugenommen oder abgenommen?“



Anmerkungen: Nicht alle Prozentangaben ergeben 100 Prozent in der Summe, da die Einzelwerte gerundet wurden.
 Quelle: Bevölkerungsbefragungen des ZMSBw 2015–2020.



Allianz für den Multilateralismus

Die *Allianz für den Multilateralismus* wurde auf Initiative Deutschlands als flexibles Netzwerk engagierter Staaten und Institutionen ins Leben gerufen, die themenbezogen zusammenarbeiten, um die regelbasierte internationale Ordnung zu verteidigen, zu gestalten und wo nötig zu reformieren. Am 26. September 2019 kamen die Außenministerinnen und Außenminister der Allianz auf Initiative von Deutschland, Frankreich, Kanada, Mexiko, Chile, Singapur und Ghana zum ersten Mal im großen Kreis am Rande der VN-Generalversammlung in New York zusammen. Seither ist das Netzwerk auf über 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer angewachsen. Dem Wert multilateraler Zusammenarbeit und regelbasierter internationaler Ordnung wurde politisches Gewicht und eine Öffentlichkeit gegeben. Die Allianz hat zudem eine Plattform geschaffen, die Impulse gibt und Koalitionen bildet, um die häufig langfristig angelegte multilaterale Arbeit voranzutreiben.

Im Rahmen der Allianz engagiert sich die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern z. B. gegen Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder Angriffe auf humanitäre Helferinnen und Helfer, für die Stärkung von Menschenrechten sowie von Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimen. Partner der Allianz kooperieren dort, wo neue Herausforderungen neuen Regelungsbedarf schaffen, etwa zu technologischen Weiterentwicklungen im Rüstungsbereich oder im Cyberraum, bei den Folgen des Klimawandels für unsere Sicherheit, bei Cyberattacken und Desinformation. Um die globale politische Ordnung funktionsfähig zu erhalten und repräsentativer und inklusiver zu machen, sollen bestehende Institutionen gegebenenfalls reformiert werden, um veränderten Umständen Rechnung zu tragen, aber auch um neue Akteure miteinzubeziehen. Deshalb verfolgt das Netzwerk einen integrativen Ansatz und arbeitet in Multi-Stakeholder-Formaten mit nichtstaatlichen Akteuren zusammen.





Fahnenmasten vor dem Sitz der Vereinten Nationen in Genf

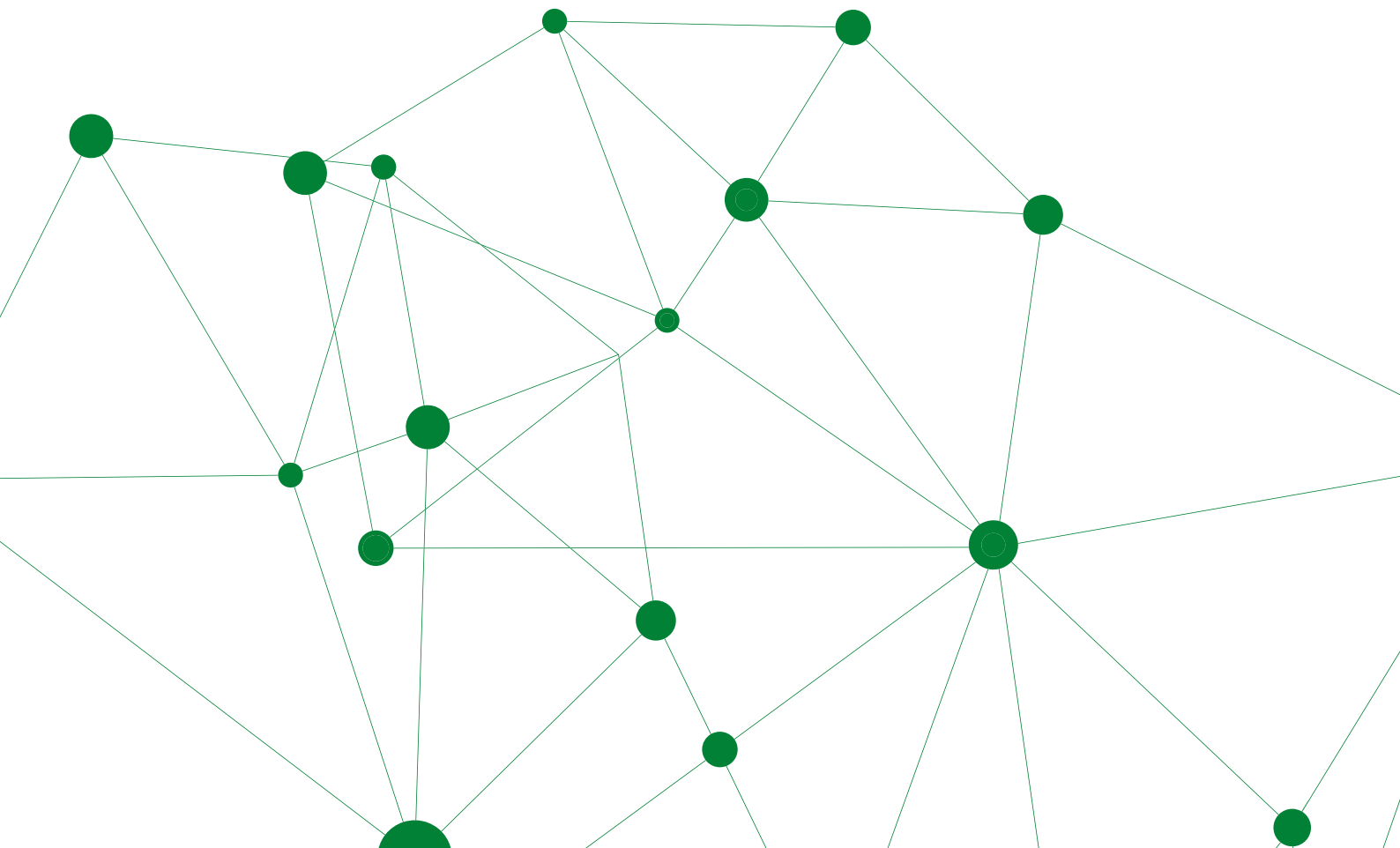
Zuletzt hat sich die *Allianz für den Multilateralismus* insbesondere mit Fragen einer gerechten Impfstoffverteilung, dem Umgang mit Desinformation während Pandemien sowie der Stärkung der multilateralen Gesundheitsarchitektur beschäftigt. Entsprechende Erklärungen der *Allianz für den Multilateralismus* zur multilateralen Reaktion auf die COVID-19-Krise wurden von 62 Außenministerinnen und Außenministern unterzeichnet. Am Rande des VN-Menschenrechtsrates am 24. Februar 2021 in Genf befasste sich die Allianz mit Menschenrechtsschutz im Internet, Menschenrechten und Klimawandel sowie globaler Gesundheit.

Mehr unter: www.multilateralism.org



1.2

Grundprinzipien des Multilateralismus



Bereits im Grundgesetz ist es mit aller Klarheit formuliert: Deutschland will als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen. Gemeinsam mit dem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt sowie dem Bekenntnis zum Völkerrecht setzen diese Werte die Leitlinien für Deutschlands internationale Politik. Die Bundesregierung verfolgt also einen aktiven Multilateralismus, der auf vier miteinander korrespondierenden Prinzipien beruht: Vereinbarkeit mit den Werten des Grundgesetzes, Legitimität, Inklusivität und Effektivität. Diese Prinzipien so weit wie möglich in Einklang zu bringen, ist in vielen Bereichen internationaler Politik eine stete Herausforderung.

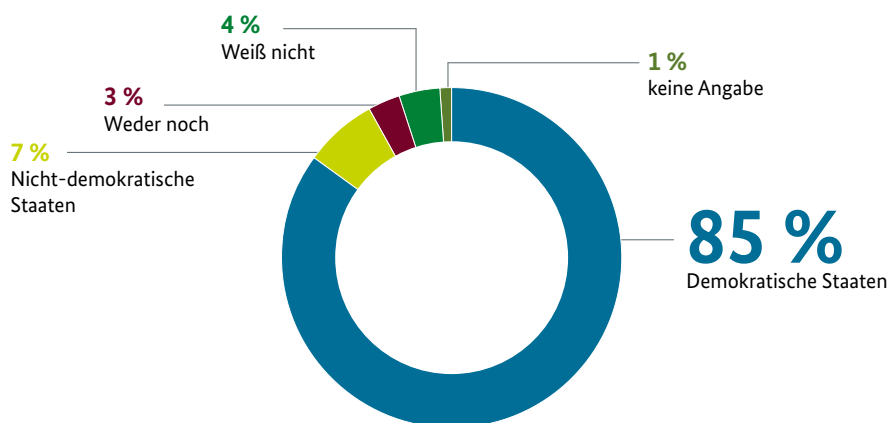
Wertebasiert

Eine internationale Ordnung kann langfristig nur bestehen, wenn gemeinsame Kooperationserfolge auf Grundlage gemeinsamer Überzeugungen erzielt werden. Nur so entstehen vertrauensvolle und krisenfeste Beziehungen unter Staaten jenseits kurz-sichtiger Interessenpolitik. Ein solcher wertebasierter Multilateralismus manifestiert sich für Deutschland in den universal anerkannten Prinzipien und Normen der VN und weiterer internationaler Organisationen, in denen Deutschland Mitglied ist: der EU, der NATO, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Organisation für wirtschaftliche

Abbildung 3

Vertrauen in Demokratien ist hoch

„Wer ist Ihrer Meinung nach besser geeignet, die internationalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu meistern?“



Quelle: The Berlin Pulse 2020/21, repräsentative Umfrage in Deutschland im Auftrag der Körber-Stiftung durchgeführt von KANTAR PUBLIC Deutschland. Befragung von 1.005 Personen über 18 Jahren, September 2020 (www.theberlinpulse.org).

Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Auch das Engagement in der G7 reflektiert diese Werterhaltung und den menschenrechtsbasierten Ansatz der Bundesregierung und ihrer dort vertretenen Partner. Neue Institutionen der internationalen Politik müssen sich an diesen Standards messen lassen. Die grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte sind Richtschnur für eine wertebasierte multilaterale Zusammenarbeit. Je breiter der Zuspruch für diese Prinzipien ist, desto höher ist die Belastbarkeit der internationalen Ordnung.

Legitimität durch Inklusivität ...

Die Legitimität multilateralen Handelns ergibt sich aus dessen Bindung an die regelbasierte internationale Ordnung. Legitimität beruht allerdings ebenso auf Repräsentation und Teilhabe. Deshalb legitimiert die Einbeziehung von weiteren Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren, wie etwa Nichtregierungsorganisationen oder Expertengemeinschaften, multilaterale Entscheidungsfindungen und Vereinbarungen zusätzlich. Vereinbarungen, die als Ergebnis intensiver Beratungen aus Überzeugung getroffen werden, sind langlebiger als jene, die Zwängen und kurzlebigen Kalkülen folgen. Sie wirken damit über ihre konkreten Inhalte hinaus stabilisierend auf die internationale Ordnung.

Inklusivität kann langfristig dazu beitragen, die Verantwortung für die internationale Ordnung auf viele Schultern zu verteilen. Gerade weil Deutschland für eine stabile internationale Ordnung eintritt, in deren Rahmen das Zusammenleben der Völker auf Grundlage universeller Werte und Menschenrechte dauerhaft erfolgreich gestaltet werden kann, kooperiert es dafür mit möglichst vielen Staaten und Akteuren. Die VN sind der zentrale globale Handlungsrahmen deutscher Politik.

... und Effektivität

Gleichzeitig hängt die Legitimität multilateraler Politik von den Ergebnissen und Erfolgen ab, die dieses Handeln hervorbringt. Multilateralismus als bevorzugte Form globaler Ordnungspolitik muss sich daran messen lassen, was er zum Wohle der Menschen zu erreichen vermag. Er muss effektiv sein, um sich dauerhaft in einer von Nutzenkalkülen getriebenen Ordnung behaupten zu können. Deshalb ist die Leistungsfähigkeit einer Institution ebenfalls eine Quelle ihrer Legitimität.

Um größtmögliche Effektivität zu erreichen und konkrete Lösungen für bestehende Herausforderungen zu entwickeln, nimmt der Multilateralismus vielfältige Ausprägungen an. Er kann wie die VN mit ihren zahlreichen Unterorganisationen global und umfassend sein. Oder er bleibt in seiner Reichweite prioritär regional und an konkrete Ziele und Aufgaben gebunden, wie zum Beispiel im Rahmen der NATO. Manche Formen des Multilateralismus sind als internationale Organisationen institutionalisiert, haben Hauptquartiere, Dependancen und Tausende Mitarbeiterinnen



Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten bei ihrem virtuellen Gipfeltreffen am 22. November 2020

und Mitarbeiter. Andere multilaterale Foren, in denen Deutschland Mitglied ist, wie die Gruppe der wichtigsten demokratischen Industriestaaten G7, die um die wichtigsten Schwellenländer erweiterte G20 oder sogenannte Kontaktgruppen, die oft für Verhandlungen zu spezifischen Konfliktlagen eingerichtet werden, haben dagegen keine oder allenfalls schwach ausgeprägte eigene und dauerhafte Strukturen. Ihrer Arbeit und ihren Arbeitsweisen liegen informelle Absprachen über die gemeinsamen Ziele, Normen und Regeln zugrunde.

In sogenannten Freundesgruppen, die sich vor allem im Kontext der VN und der OSZE bilden, versucht Deutschland zusätzlich, politische Initiativen gemeinsam mit Gleichgesinnten innerhalb einer Organisation zu fördern. In anderen multilateralen Foren wirkt Deutschland wiederum mit öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren eng zusammen, um in solch einem „Multi-Stakeholder-Ansatz“ gemeinsame Antworten auf kollektive Herausforderungen zu erarbeiten. Die Allianz für den Multilateralismus bündelt und stärkt solche Initiativen.

Aus Sicht der Bundesregierung haben all diese Formen des Multilateralismus ihre eigene Berechtigung und ihren eigenen Wert, weil sie in Form und Geist die Ziele der VN unterstützen. Sie leisten einen Beitrag zu einer legitimen und stabilen internationalen Ordnung. Für Deutschland ist dies das entscheidende Kriterium, an dem sich multilaterale Institutionen und Staatengruppen, die außerhalb des VN-Systems etabliert werden, messen lassen müssen.



1.3

*Die Bedeutung der EU
für Deutschlands
multilaterales Handeln*



Die EU besitzt eine herausragende Bedeutung für Deutschlands multilaterales Handeln. Als Verbund von 27 Staaten mit einem weltweit beispiellosen Grad politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verflechtung und einem gemeinsamen Wertefundament ist die EU eine Institution *sui generis* und eine einflussreiche Vertreterin eines wertebundenen Multilateralismus. Die EU vertritt ihre Mitgliedstaaten in multilateralen Organisationen oder bei multilateralen Verhandlungen entweder als eigenständige Akteurin oder die EU-Mitgliedstaaten stimmen sich bei ihren Handlungen und Äußerungen in multilateralen Organisationen eng ab und erhöhen dadurch die multilaterale Gestaltungskraft Europas. Der Kommission und in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik sowie dem Europäischen Auswärtigen Dienst kommen bei der Festlegung der in internationalen Foren zu vertretenden Standpunkte der EU eine führende Rolle zu. Mit ihrem Netz von 140 EU-Delegationen, der engen weltweiten Zusammenarbeit mit den Botschaften der Mitgliedstaaten, den EU-Sonderbeauftragten und ihrer Rolle in zahlreichen informellen multilateralen Foren gestaltet die EU die internationale Ordnung intensiv mit. Um ihre Fähigkeiten effektiv einzusetzen und ihren Einfluss zu optimieren, muss die EU geschlossen auftreten.

Nur mit der vereinten Kraft der EU und getragen vom Engagement und der Überzeugung ihrer Bürgerinnen und Bürger kann Deutschland seine Werte, Interessen und Prioritäten nach außen effektiv vertreten und in einer sich wandelnden und herausgeforderten internationalen Ordnung durchsetzen. Auch für viele Partnerstaaten und -organisationen ist die EU Vorbild für einen aktiven Multilateralismus und Triebkraft für Bemühungen um regionale Zusammenschlüsse zur Förderung von Freiheit, Recht und Sicherheit. Um die Attraktivität der EU als Partner und Modell multilateraler Zusammenarbeit zu erhalten, muss diese auch in Zukunft ihre innere und äußere Handlungsfähigkeit weiter verbessern und effektiv auf Herausforderungen wie die COVID-19-Pandemie reagieren. Die Handlungsfähigkeit Europas zu stärken ist auch deshalb ein Schwerpunkt deutscher Politik. Hierzu gehört die Festigung des Wertefundaments und insbesondere der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU, die die Grundlagen einer erfolgreichen wertebundenen Politik Europas auf der globalen Bühne bilden.

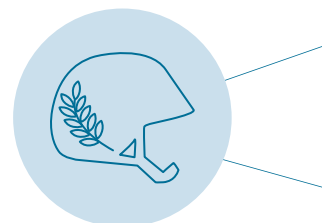
02

2.1
Multilateralismus,
der Regeln setzt und
Regeln folgt

2.2
Multilateralismus,
der Frieden und Sicherheit dient

2.3
Multilateralismus,
der beim Menschen ankommt

2.4
Multilateralismus
für nachhaltigen Wohlstand



Den Multilateralismus stärken



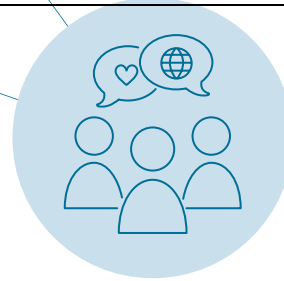


Deutschlands multilaterales Engagement ist äußerst vielfältig. Das Anliegen dieses Weißbuchs ist es nicht – und kann es nicht sein – dieses Engagement vollständig abzubilden. Ziel ist vielmehr, den Mehrwert multilateralen Handelns zu begründen, die wichtigsten aktuellen Herausforderungen des Multilateralismus zu umreißen und konkrete politische Initiativen vorzustellen, mit denen Deutschland in den nächsten Jahren zum Erhalt, zur Anpassung und zur Reform der multilateralen Ordnung beitragen wird.

Dabei werden im Folgenden vier prioritäre Themenbereiche vorgestellt, die eine Orientierung im weiten Feld der multilateralen Institutionen und Handlungsbereiche ermöglichen:

1. **das Völkerrecht und die leitenden Prinzipien einer friedlichen, regelbasierten internationalen Ordnung, zu denen insbesondere die Menschenrechte gehören;**
2. **die Bewahrung von Frieden und Sicherheit durch multilaterale Institutionen und Regelwerke;**
3. **die internationale Zusammenarbeit bei humanitärer Hilfe, Krisenvorsorge und der Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sowie**
4. **multilaterale Kooperation für nachhaltigen Wohlstand und gerechte Gestaltung weltweiter Wirtschafts-, Energie- und Finanzsysteme.**





2.1

Multilateralismus, der Regeln setzt und Regeln folgt

Verbindliche Regeln und leitende Prinzipien sind die Voraussetzung effektiver multilateraler Zusammenarbeit. Gleichzeitig entstehen völkerrechtliche Regeln selbst erst durch den übereinstimmenden Willen und die Zusammenarbeit der Staaten. Als Folge dieser wechselseitigen Abhängigkeit gingen die umfassende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und die Ausbildung des multilateralen Systems in den vergangenen 75 Jahren Hand in Hand. Die Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 bildete den Ausgangspunkt für beide Entwicklungen. Diese erfolgte durch einen multilateralen Vertrag nach dem Vorbild bereits zuvor bestehender internationaler Organisationen wie dem Völkerbund, dem Weltpostverein oder der Internationalen Kommission für die Rheinschifffahrt. Aber erst mit Gründung der VN erhielt die internationale Zusammenarbeit auf globaler Ebene ein



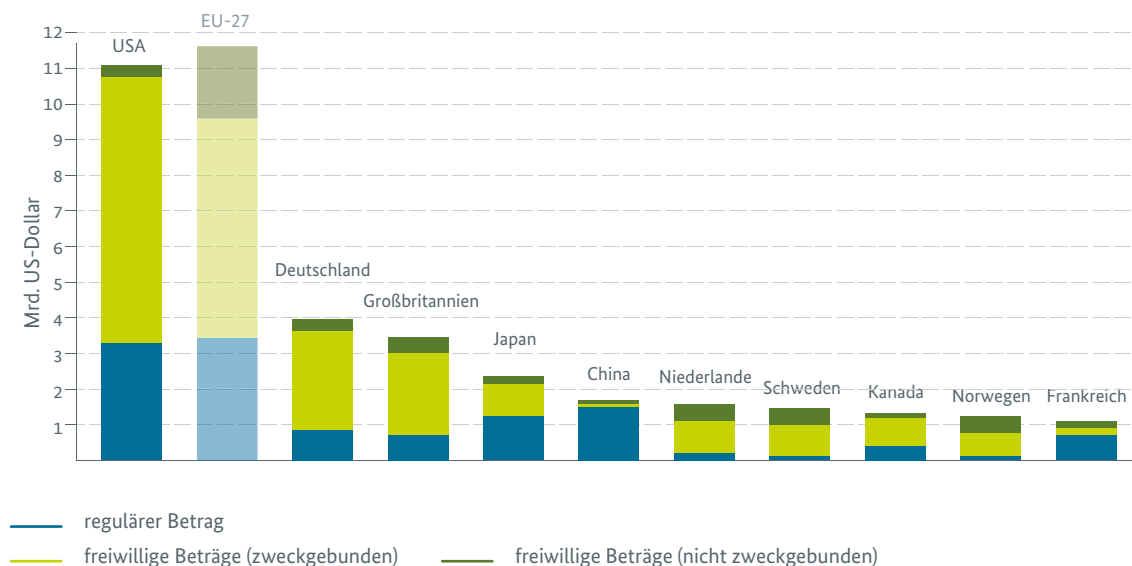
Unterzeichnung der
„Charta der Vereinten Nationen“
am 26. Juni 1945

umfassendes und dauerhaftes institutionelles Gerüst. Zu den Verantwortlichkeiten der VN gehören seitdem die Bewahrung von Frieden und Sicherheit, die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen den Staaten und die Förderung internationaler Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme.

Die zunehmende Verrechtlichung und Institutionalisierung der internationalen Beziehungen in ihren verschiedenen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, humanitären, umweltbezogenen und weiteren Dimensionen ist Folge und zugleich Voraussetzung der immer engeren Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Als Reaktion auf die zunehmende

Globalisierung – insbesondere der Waren-, Kapital- und Informationsströme, aber auch des Reiseverkehrs und von Krankheiten oder Kriminalität – stieg das Bedürfnis nach gemeinsamen Regelungen, Standards und auch einvernehmlichen Wegen der Problembewältigung und Streitbeilegung in den letzten Jahrzehnten rapide an. Regeln schaffen Erwartungssicherheit, erhöhen Vertrauen und erleichtern die Zusammenarbeit. Dies gilt für fundamentale Grundnormen der internationalen Zusammenarbeit wie das in der Charta der VN verankerte allgemeine Gewaltverbot ebenso wie für Abkommen zum Schutz der Umwelt, Regelungen zum Schutz ausländischer Investitionen oder Qualitätsstandards für Importprodukte.

Abbildung 4
Größte Beitragszahler zum VN-System



Quelle: Vereinte Nationen



Öffentliche Anhörung
vor dem Internationalen
Gerichtshof in Den Haag

2.1.1

Die Bedeutung von Normen, Regeln und Recht

Herausbildung einer internationalen Rechtsstaatlichkeit

Mit der Verrechtlichung früher kaum erfasster Bereiche der internationalen Beziehungen sind in den letzten Jahrzehnten Ansätze einer internationalen Rechtsstaatlichkeit entstanden. Eine wichtige Rolle für die Durchsetzung völkerrechtlicher Regeln und Verpflichtungen spielen die internationalen Gerichte und andere Entscheidungsinstanzen, deren Anzahl und Bedeutung seit 1945 ebenfalls deutlich zugenommen haben. So gibt es neben dem in der VN-Charta verankerten Internationalen Gerichtshof in Den Haag (IGH) heute Gerichte mit besonderer sachlicher oder regionaler Zuständigkeit wie den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag (IStGH), den

Internationalen Seegerichtshof in Hamburg (ISGH) oder den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg (EuGH). Gerichtsähnliche Aufgaben und Kompetenzen nehmen auch ad hoc eingerichtete Schiedsgerichte und Einrichtungen wie der Streitbeilegungsmechanismus der WTO wahr, der das Herzstück des regelbasierten multilateralen Handelssystems darstellt. Zudem enthalten heute fast alle bilateralen Handelsabkommen Bestimmungen über Streitbeilegungsmechanismen.

Eine besondere Rolle bei der Ausrichtung der internationalen Beziehungen an fundamentalen Werten und Rechtsgrundsätzen spielt das System des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, das nach 1945 in Reaktion auf die Verfolgung und Vernichtung der europäischen Jüdinnen und Juden durch das nationalsozialistische Deutschland und die Massenverbrechen des Zweiten Weltkriegs entstand. Ausgehend von der 1948 durch die Generalversammlung der VN verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) hat sich seitdem ein dichtes Netz von multilateralen Abkommen und Institutionen entwickelt, das die staatliche Pflicht zur Beachtung und Durchsetzung universaler Menschenrechte auch auf einer völkerrechtlichen Ebene verankert.

Um dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz größtmögliche Effektivität und Reichweite zu verleihen, hat sich eine Vielzahl von Institutionen und Mechanismen für zwischenstaatliche Überprüfungen und Konsultationen bei Menschenrechtsverletzungen wie auch für individuelle Beschwerden von Betroffenen herausgebildet. Dazu gehören auf globaler Ebene der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR), der für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen zuständige Dritte Ausschuss der VN-Generalversammlung und das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten



Nationen für Menschenrechte (OHCHR) oder die in zahlreichen Abkommen verankerten Verfahren und weiteren Organe zur Überwachung der Umsetzung internationaler Menschenrechtskonventionen. Schutz gegen die Verletzung regionaler Menschenrechtsabkommen bieten daneben Einrichtungen wie der Europarat mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in San José (Costa Rica) oder die OSZE mit ihrem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR).

Mit diesem umfassenden System von Regelungen und Institutionen wird staatliches Handeln auch im internationalen Verkehr rechtlichen Standards unterworfen. Die Zusammenarbeit zwischen den Staaten muss sich heute an universalen Werten, Prinzipien und gemeinschaftlichen Zielen messen lassen, wenn sie als vollwertiger Multilateralismus gelten will.

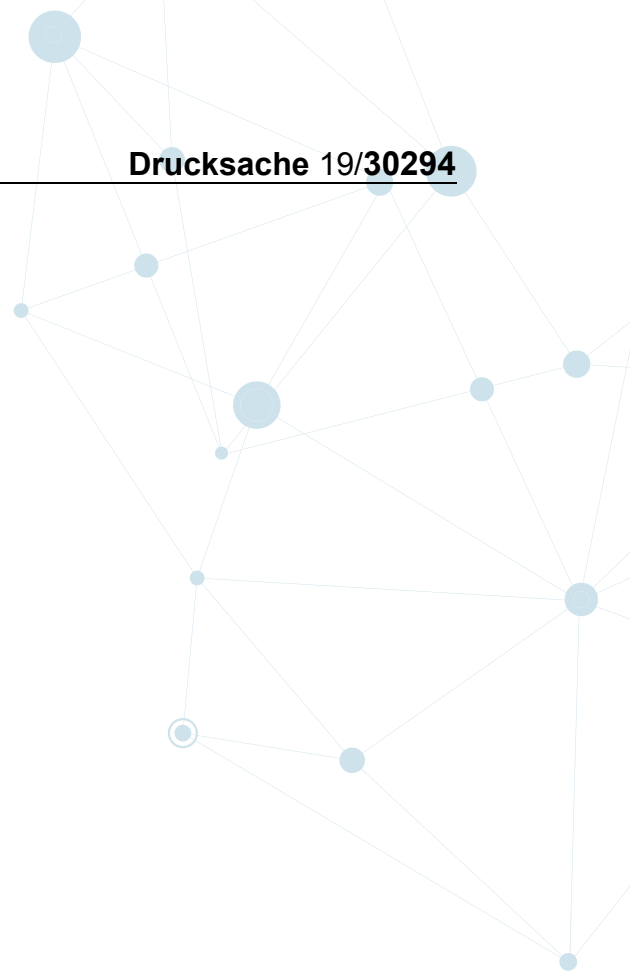
Völkerrecht im Zentrum des deutschen multilateralen Engagements

Die Stärke des Völkerrechts steht dem Recht des Stärkeren entgegen und verhindert die willkürliche Ausübung staatlicher Macht. Deutschland fördert daher die zunehmende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind laut Grundgesetz Bestandteil des Bundesrechts, gehen den nationalstaatlichen Gesetzen vor und erzeugen unmittelbar Rechte und Pflichten für die Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik (Art. 25 GG). Die Bundesrepublik ist Mitglied oder Beobachterin in über 80 internationalen Organisationen und Vertragspartei von mehreren Hundert multilateralen Abkommen.

Deutschland hat die wichtigsten Menschenrechtsabkommen der VN, die VN-Völkermordkonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs anerkannt. Deutschland unterstützt den Grundsatz der internationalen Schutzverantwortung, nach dem schwere

Menschenrechtsverbrechen keine inneren, von der staatlichen Souveränität geschützten Angelegenheiten sind. Durch die Einführung eines eigenen Völkerstrafgesetzbuches hat Deutschland die internationalen Bestimmungen über die Strafbarkeit von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, über Kriegsverbrechen und zwischenstaatliche Aggression aus dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in nationales Recht überführt.

Deutschland unterstützt die Arbeit internationaler Gerichte und Spruchkörper sowie multilateraler Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte politisch, personell und finanziell. Deutsche Richterinnen und Richter gehören regelmäßig den Kammern internationaler Gerichte an und arbeiten an der Durchsetzung und Fortbildung des Völkerrechts.



2.1.2

Herausforderungen der regelbasierten multilateralen Ordnung

Völkerrechtsbrüche

Deutschland stellt sich Versuchen zur Schwächung des Völkerrechts und der internationalen Gerichtsbarkeit entschieden entgegen. Besorgniserregend ist in besonderem Maße die offene Missachtung völkerrechtlicher Grundsätze einschließlich des allgemeinen Gewaltverbots sowie des Annexionsverbots. Die Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine durch Russland hat Deutschland deshalb immer wieder entschieden verurteilt. Die Annexion der Krim durch Russland stellt eine völkerrechtswidrige Handlung dar, die weder durch inszenierte Volksabstimmungen noch durch das Aufrechterhalten dieser gewaltsam geschaffenen Tatsachen geheilt werden kann.

Ebenso wenig akzeptabel sind Verletzungen grundlegender Verpflichtungen und Garantien im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, wie sie aktuell in bewaffneten Konflikten z. B. in Syrien, Afghanistan oder im Jemen registriert werden. Dies gilt auch für den wiederholten Einsatz von Chemiewaffen, sowohl durch das syrische Regime gegen die eigene Bevölkerung als auch durch Russland gegen Einzelpersonen.

Wenn derartige Verstöße ohne Konsequenzen bleiben, laden sie zur Nachahmung ein und untergraben damit die Geltung des Völkerrechts auch in anderen Zusammenhängen. Die in Ansätzen erreichte völkerrechtliche Einhegung staatlichen Handelns nach innen wie nach außen wird damit wieder in Frage gestellt. Völkerrechtsverletzungen, vor allem großer Mächte, zerstören Vertrauen und erschweren Zusammenarbeit und Kompromissfindung.

Selektive Anwendung und Schwächung der Durchsetzungsinstitutionen des Völkerrechts

Neben dem offenen Bruch ist auch eine zunehmende Tendenz zur selektiven Anwendung und Umdeutung des Völkerrechts zu beobachten, die ebenso schädlich für dessen Funktion als Garant friedlicher Streitbelegung und vertrauensvoller Zusammenarbeit ist. Auch die Missachtung einschlägiger Urteile und Entscheidungen internationaler Gerichte sowie Versuche zu deren Schwächung gehören hierher. Beispielsweise erhebt China weiterhin umfangreiche Ansprüche auf Gebiete im Südchinesischen Meer, die dem Land laut einem Schiedsspruch von 2016 nach dem Seerechtsübereinkommen UNCLOS nicht zustehen.



Seerechtsübereinkommen

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) von 1982 ist mit insgesamt 320 Artikeln der umfangreichste multilaterale Vertrag, der im VN-Rahmen entwickelt wurde. Er trat 1994 in Kraft. Die weit überwiegende Mehrheit der Staatengemeinschaft ist dem Übereinkommen beigetreten.

Erster Anstoß für Verhandlungen über eine einheitliche Kodifizierung des internationalen Seerechts war die in den 1960er Jahren aufgekommene Forderung, den Tiefseeboden zum gemeinsamen Erbe der Menschheit zu erklären. Der daraufhin von der VN-Generalversammlung eingesetzte Meeresbodenausschuss führte zur III. VN-Seerechtskonferenz, die 1973 begann und mit der Verabschiedung des Seerechtsübereinkommens 1982 abgeschlossen wurde.

Das Übereinkommen regelt nahezu alle Bereiche des Seevölkerrechts, z. B. die Aufteilung der Meere in verschiedene Rechtszonen und die Nutzung der Meereszonen durch Schifffahrt und Fischerei sowie den Schutz der Meeresumwelt. Als zentraler Bestandteil eines umfassenden Systems zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des VN-Seerechtsübereinkommens wurde der Internationale Seegerichtshof in Hamburg (ISGH) ins Leben gerufen.

Selbst innerhalb der EU, die sich seit ihrer Gründung vor allem auch als Rechts- und Wertegemeinschaft versteht, sind die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards und die Beachtung einschlägiger Urteile des Europäischen Gerichtshofs nicht immer selbstverständlich, wie Konflikte mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu Fragen der Unabhängigkeit der Justiz oder der Medienfreiheit zeigen.

2.1.3

Völkerrecht und menschenrechtliche Standards wahren und ausbauen

Bereitschaft zur völkerrechtlichen Bindung außenpolitischen Verhaltens sinkt

Die dritte Herausforderung für das Völkerrecht als Säule der multilateralen Ordnung liegt in der zuletzt abnehmenden Bereitschaft einer Reihe von Staaten, sich neuen Bindungen und Verpflichtungen zu unterwerfen und damit die Anpassung der Völkerrechtsordnung an aktuelle Herausforderungen zu ermöglichen. Gerade wenn diese aber Wege zur Bewältigung globaler Probleme eröffnen sollen, sind sie auf die möglichst umfassende Zustimmung und Mitwirkung der Staatengemeinschaft angewiesen. Die effektive Reaktion auf globale Herausforderungen wie Klimawandel, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder die Bewältigung von Epidemien durch multilaterale Abkommen, Einrichtungen und Verfahren wird erschwert, wenn maßgebliche Akteure der internationalen Ordnung an diesen nicht teilnehmen.

Internationale Rechtsordnung erhalten und Völkerrechtsverletzungen klar benennen

Deutschland tritt entschieden für den Erhalt der modernen Völkerrechtsordnung und ihrer Institutionen ein. Insbesondere die Grundnormen dieser Ordnung wie das zwischenstaatliche Gewaltverbot und der Schutz der Menschenrechte sind universell gültig. Die Bundesrepublik setzt sich im EU-Kreis und gegenüber ihren internationalen Partnern daher dafür ein, Verstöße gegen das Völkerrecht klar zu verurteilen und verantwortliche Staaten und Individuen zu benennen und, wenn möglich, zur Rechenschaft zu ziehen.

So engagiert sich Deutschland seit Jahren dafür, dass Kriegsverbrechen in Syrien nicht ungesühnt bleiben. Die Bundesrepublik hat den „Internationalen, unabhängigen und unparteiischen Mechanismus der VN zur Unterstützung der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Syrien“ (IIIM) von Beginn an politisch und finanziell unterstützt und sich erfolgreich für dessen Übernahme in das reguläre Budget der VN eingesetzt.



„Humanitäre Mindeststandards in bewaffneten Konflikten lassen sich nur gemeinsam mit den Konfliktparteien nachhaltig durchsetzen. Erforderlich dafür sind nach meiner Erfahrung ein langer Atem, Empathie, Mut und Kreativität. Gute Dienste und erfolgreich durchgeführte Ermittlungen sind der Beitrag, den ein gelebter Multilateralismus für die Verwirklichung dieser Standards leisten kann.“

Prof. Dr. Thilo Marauhn, Präsident der Internationalen Humanitären Ermittlungskommission

Den Internationalen Strafgerichtshof unterstützen

Deutschland unterstützt die internationale Strafgerichtsbarkeit auf universeller Ebene. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk der Schaffung und Fortentwicklung effektiver Mechanismen und Einrichtungen zur Ahndung von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zentrales Instrument bei der internationalen Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen und elementarer Bestandteil der regelbasierten Weltordnung ist der 1998 mit dem Römischen Statut ins Leben gerufene Internationale Strafgerichtshof (IStGH). Mit der Gründung des IStGH wurde zum ersten Mal ein ständiges internationales Gericht zur strafrechtlichen Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen geschaffen.

Deutschland gehörte zu den ersten Vertragsstaaten des Römischen Statuts und hat auch dessen Erweiterung um den Straftatbestand der Aggression, also der Führung eines Angriffskrieges, in nationales Recht umgesetzt. Deutschland ist der nach Japan größte Beitragszahler für den IStGH. Die tägliche Arbeit des Gerichtshofs und weiterer spezialisierter internationaler Strafgerichte unterstützt Deutschland durch das Leisten von Rechtshilfe, insbesondere für die Haftvollstreckung von rechtskräftig Verurteilten in deutschen Gefängnissen, und leistet damit einen wichtigen



Internationaler Strafgerichtshof

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag ist ein Meilenstein im Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Verbrechen. Als unabhängiger, ständiger internationaler Gerichtshof, der die innerstaatlichen Strafgerichtsbarkeiten ergänzt, ahndet der IStGH Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Der IStGH wurde auf Grundlage des 2002 in Kraft getretenen Römischen Statuts errichtet. Das erste Urteil sprach der IStGH im Verfahren gegen einen früheren kongolesischen Milizenführer, der wegen der Rekrutierung und des Einsatzes von Kindersoldaten 2012 für schuldig befunden und dafür zu einer Freiheitsstrafe von 14 Jahren verurteilt wurde.

Beitrag zur praktischen Funktionsfähigkeit der Gerichte. Um die Arbeit des IStGH gerade mit Blick auf die Komplexität der ihm vorgelegten Fälle noch effektiver zu machen, hat eine Expertenkommission unter Vorsitz des südafrikanischen Richters Richard Goldstone umfangreiche Reformempfehlungen abgegeben. Deutschland unterstützt und begleitet diese Reformdiskussion intensiv. Dazu finanziert die Bundesregierung eine Untersuchung zur Effektivität der Verfahren am IStGH, die von der Internationalen Akademie Nürnberger Prinzipien und der Universität Erlangen-Nürnberg durchgeführt wird.





Der Internationale
Strafgerichtshof
in Den Haag

Völkerrecht als Fundament der multilateralen Ordnung fortentwickeln

Das Völkerrecht und dessen effektive Durchsetzung ist auch einer der thematischen Schwerpunkte der Allianz für den Multilateralismus. Auf Initiative von Deutschland und Frankreich haben sich bisher 47 Staaten und die EU zu einem *Humanitarian Call for Action* zusammengeschlossen, um für eine Stärkung und bessere Umsetzung des humanitären Völkerrechts und humanitärer Prinzipien weltweit zu sorgen. Konkret sollen bereits bestehende humanitäre Verpflichtungen von möglichst allen Staaten umgesetzt und eingehalten werden, so etwa die VN-Sicherheitsratsresolution 2286 über den Schutz von medizinischem und humanitärem Personal in Konfliktsituationen. Um die Einhaltung humanitärer Normen in konkreten Gefährdungssituationen zu verbessern, soll außerdem das Wissen über

Inhalte und Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts bei Angehörigen von staatlichen Streitkräften wie auch von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen verbessert werden. Zudem sollen humanitäre Organisationen in ihrer Arbeit unterstützt werden und es soll sichergestellt werden, dass Antiterrorregelungen und Sanktionen unparteiische humanitäre Hilfe möglichst nicht einschränken.

Eine weitere Initiative der Allianz für den Multilateralismus im Bereich des Völkerrechts ist die „Allianz gegen Straflosigkeit“. Diese zielt darauf ab sicherzustellen, dass Verantwortliche für Verstöße gegen das Völkerstrafrecht auch tatsächlich zur Rechenschaft gezogen werden. Auch setzen sich die Mitglieder der Allianz dafür ein, die völkerrechtliche Ächtung und Strafbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einer eigenständigen Konvention zu verankern. Diese könnte eine Regelungslücke insbesondere für diejenigen Staaten schließen, die das Römische Statut bisher nicht ratifiziert haben und aus verschiedenen Gründen in

Deutschland als Anwalt der Menschenrechte in den Vereinten Nationen

absehbarer Zeit nicht ratifizieren werden. Seit 2019 liegt der Entwurf der VN-Völkerrechtskommission für eine eigenständige Konvention zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor. Deutschland setzt sich mit Nachdruck für die Aufnahme von Beratungen zur Verabschiedung der Konvention in den Gremien der VN ein und hat dafür auch den Aufbau einer Freundesgruppe gleichgesinnter Staaten vorangetrieben.

Deutschland beteiligt sich zudem an der Initiative zum Abschluss eines Übereinkommens über die internationale Zusammenarbeit bei der Untersuchung und Strafverfolgung von Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (*Convention on International Cooperation in the Investigation and Prosecution of the Crime of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes*). Die Initiative soll im Jahr 2022 zu einem Übereinkommen führen und wird bereits von 76 Staaten (März 2021) unterstützt.

Neben seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) 2019/2020 gehört Deutschland bis 2022 auch dem VN-Menschenrechtsrat (MRR) an. Deutschland nutzte und nutzt seine Möglichkeiten als Mitglied im MRR sowie im VNSR, um grundlegende Zukunftsfragen des Menschenrechtsschutzes auf allen Ebenen fortzuentwickeln.

Als Mitglied des VNSR 2019/2020 hat Deutschland eine Rekordzahl von Bericht-erstatte-rinnen und Bericht-erstatte-rn aus der Zivilgesellschaft in den Rat eingeladen. Auch im Menschenrechtsrat der VN ist die Rolle der Zivilgesellschaft und die Förderung des Austausches der VN-Institutionen mit deren Vertreterinnen und Vertretern ein Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung.



Thematisch wird sich Deutschland weiter dafür einsetzen, dass der Menschenrechtsrat neben dem Schutz der klassischen Grund- und Freiheitsrechte auch Herausforderungen und Handlungsfelder wie die Menschenrechte auf Gesundheit, einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung, das Menschenrecht auf angemessene Nahrung, den Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter oder die menschenrechtlichen Folgen des Klimawandels in den Blick nimmt. Dazu gehört auch ein Austausch mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die mit ihren Kernarbeitsnormen einen festen Kanon an sozialen Menschenrechten geschaffen hat und zudem über Expertise im Umgang mit den sozialen Folgen des Klimawandels verfügt. Effektiver Menschenrechtsschutz muss nach Überzeugung der Bundesregierung auch in Krisenzeiten höchste Priorität genießen, um besonders von der COVID-19-Pandemie Betroffene zu schützen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt für deren Bewältigung zu stärken.

Neben seinem Einsatz in den zentralen Gremien des VN-Menschenrechtssystems stärkt Deutschland auch dessen finanzielle Grundlage, beispielsweise durch eine erhebliche Steigerung seiner freiwilligen Beiträge im Jahr 2021 sowie durch entschiedenen Einsatz im Haushaltsausschuss der VN für ein angemessenes Regelbudget für den Menschenrechtsrat und die weiteren Instrumente des VN-Menschenrechtsschutzes. Nur so können deren Unabhängigkeit und größtmögliche Effektivität auch in Zukunft sichergestellt werden.

Instrumente der EU zur Durchsetzung der Menschenrechte weltweit schärfen

Europa verfügt über ein besonders eng geknüpftetes Netz von Abkommen und Einrichtungen, die den Schutz der Menschenrechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Verfahren sicherstellen. Im Hinblick auf sein menschenrechtliches Schutzniveau besitzt Europa eine Vorbildfunktion weltweit. Die Tatsache, dass die Menschen in der EU nach den verheerenden Katastrophen zweier Weltkriege seit nunmehr über 75 Jahren in Frieden leben, unterstreicht den engen Zusammenhang von internationaler Sicherheit und effektivem multilateralen Menschenrechtsschutz.



Sitzung des
VN-Menschenrechtsrats
in Genf

Artikel 2 des EU-Vertrags hält die Werte fest, auf die die Union sich gründet: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Minderheiten. Die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU sind nach den europäischen Verträgen an die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Europäischen Grundrechtecharta gebunden. Auch in ihrem Handeln nach außen verpflichtet sich die EU, einen Beitrag zur „Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“ zu leisten (Art. 3 EUV).

Mit dem im November 2020 angenommenen „Aktionsplan Menschenrechte und Demokratie 2020–2024“ hat sich die EU einen Kompass für ihre internationale Menschenrechtspolitik der nächsten fünf Jahre gegeben. Dieser stellt die Stärkung grundlegender Werte wie Geschlechtergerechtigkeit in den Mittelpunkt und setzt daneben auch Zukunftsthemen des Menschenrechtsschutzes wie die Herausforderungen durch risikobehaftete Anwendungen von Künstlicher Intelligenz (KI) auf die Agenda der EU. Mit ihrem „Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit“ (NDICI) unterstützt die Union Partnerländer in der ganzen Welt auch beim Schutz der Menschenrechte und der Gewährleistung demokratischer Standards. Deutschland hat außerdem die Verabschiedung eines EU-Aktionsplans für verantwortungsvolles Unternehmenshandeln zur Umsetzung der VN-Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechten vorangetrieben.

Zur weltweiten Förderung und Verteidigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und der Grundsätze des Völkerrechts braucht die EU Möglichkeiten, um auf Menschenrechtsverletzungen und andere Normbrüche zielgerichtet und effektiv zu reagieren und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 hat die Bundesregierung die Einigung auf einen neuen horizontalen EU-Sanktionsmechanismus erreicht, der eine Verhängung von Sanktionen gegen Einzelpersonen oder Einrichtungen weltweit ermöglicht, wenn diese für schwerste Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.

Zukunftsfragen des Menschenrechtsschutzes auf die Agenda des Europarats setzen

Heute, über 70 Jahre nach seiner Gründung, gehören dem Europarat 47 Länder mit über 830 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern an. Der Europarat unterstützt seine Mitglieder beim Aufbau und der Pflege demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen. Zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wacht der Europarat über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die in allen Mitgliedstaaten verbindlich ist. Die Europäische Sozialcharta (ESC) ergänzt diese um essenzielle soziale und wirtschaftliche Grundrechte. Daneben gibt die Venedig-Kommission des Europarats Stellungnahmen zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in dessen Mitgliedstaaten und darüber hinaus ab und berät Regierungen in verfassungsrechtlichen Fragen.

Von November 2020 bis Mai 2021 führte Deutschland den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats, dem Entscheidungsgremium der Organisation. Ziel der Bundesregierung auch über den Vorsitz hinaus ist es, den Europarat als einen zentralen Pfeiler multilateraler Zusammenarbeit in Europa zu stärken und die Effektivität des europäischen Menschenrechtsschutzes weiter zu erhöhen. Insbesondere müssen die jährlich über 800 Urteile des EGMR durch die Mitgliedstaaten konsequent umgesetzt werden. Deutschland will auch in Zukunft dazu beitragen, die Zusammenarbeit des Gerichtshofs mit den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten zu verbessern und die Rolle der Verfahrensbevollmächtigten der Mitgliedstaaten beim Gerichtshof zu stärken.

Deutschland will die Verhandlungen über einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention voranbringen. Durch die Verklammerung der beiden Menschenrechtssysteme der EU und des Europarats können Schutzlücken geschlossen, Rechtssicherheit geschaffen und das menschenrechtliche Schutzniveau in Europa weiter erhöht werden. Darüber hinaus hat Deutschland während des Vorsitzes die Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) ratifiziert und setzt damit ein starkes Zeichen für die Umsetzung europäischer Arbeits- und Sozialstandards.

Der Europäische
Gerichtshof für
Menschenrechte in
Straßburg



Deutschland bestärkt den Europarat darin, die menschenrechtlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf seine Agenda zu setzen. Die Einschränkungen und Belastungen der Pandemie haben unter anderem zu einer erschreckenden Zunahme von Gewalt gegen Frauen und Kinder geführt. Die Nachfragen nach Hilfs- und Beratungsangeboten gegen häusliche Gewalt haben sich in manchen Ländern seit Ausbruch der Pandemie verfünffacht. Mit der sogenannten Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verfügt der Europarat über ein wirksames Instrument, um dieser Entwicklung zu begegnen. Deutschland setzt sich dafür ein, dass alle Mitgliedstaaten des Europarats und die EU die Istanbul-Konvention rasch ratifizieren und umsetzen.

Deutschland wird zudem innerhalb des Europarats Debatten über Zukunftsfragen des Menschenrechtsschutzes voranbringen, zu denen der Kampf gegen Hassrede im Internet und die menschenrechtlichen Folgen risikobehafteter Anwendungen von Künstlicher Intelligenz (KI) gehören. Beide Herausforderungen werfen drängende Fragen zu den Auswirkungen digitaler Entwicklung und Innovation auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf. Dazu gehören das Spannungsfeld zwischen dem Recht auf Meinungsfreiheit und dem Schutz der Persönlichkeit im digitalen Raum, der Schutz der individuellen Privatsphäre vor KI-gestützten Überwachungstechnologien und die Gefahr von Diskriminierungen durch den Einsatz digitaler Identifikationssysteme. Ausgewogene und an der Wahrung der Menschenrechte orientierte Regelungen auf diesem Gebiet können die Vorreiterrolle Europas als Normgestalter stärken.

Das jährlich von
ODIHR organisierte
*Human Dimension
Implementation Meeting*
in Warschau





„Multilaterales Handeln in der Sicherheitspolitik setzt Vertrauen voraus. Dieses zwischen Staaten aufzubauen oder wiederzuerlangen ist möglich und muss unser stetiger Ansporn sein. Die OSZE bringt hierfür Staaten für einen Dialog auf Augenhöhe und Vertrauensbildung an einen Tisch. Ihre Rolle für Staaten, die sonst nicht in regelmäßigem Austausch stünden, möchte ich weiter stärken. Dabei ist Deutschland ein wichtiger Partner.“

Helga Schmid, Generalsekretärin der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

OSZE als multilaterale Kooperationsplattform zwischen Ost und West stärken

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit ihren drei Dimensionen Sicherheit, Wirtschaft und Menschenrechtsschutz ist ein einzigartiges Forum für den Dialog der 57 Teilnehmerstaaten „zwischen Vancouver und Wladiwostok“. Zu ihren Zielen gehört auch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Institutionen.

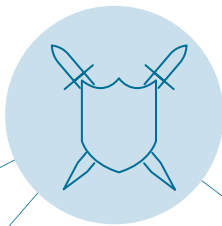
Neben ihrem politischen Engagement für den Schutz der Menschenrechte im Rahmen der OSZE fördert die Bundesregierung in der „menschlichen“ Dimension der OSZE das Büro für Demokratische Institutionen und

Menschenrechte (ODIHR), die Beauftragte für die Freiheit der Medien (RFoM) und den Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HKNM). Neben dem regulären Haushalt der OSZE, zu dem Deutschland den zweitgrößten Beitrag aller Teilnehmerstaaten leistet, finanziert es eine Reihe von Projekten, u. a. zur Bekämpfung von Antisemitismus und Diskriminierung von Minderheiten sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern von Hassrede und Hassverbrechen. Besonders setzt sich die Bundesregierung für das jährlich stattfindende *Human Dimension Implementation Meeting* (HDIM) in Warschau ein, das mit ca. 2.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine der größten Menschenrechtskonferenzen in Europa darstellt.



2.2

Multilateralismus, der Frieden und Sicherheit dient



2.2.1

Gemeinsam sich und andere schützen

Frieden und Sicherheit brauchen multilaterale Zusammenarbeit. Nirgendwo wird dies deutlicher als in der Charta der Vereinten Nationen, welche die souveräne Gleichheit der Staaten und das Gewaltverbot zu Grundnormen der internationalen Beziehungen erhebt. Die gewaltsame Durchsetzung der Interessen eines Staates gegen einen anderen ist grundsätzlich untersagt. Eine Ausnahme ist das Recht auf Selbstverteidigung. Beim VN-Sicherheitsrat

liegt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Er kann Maßnahmen beschließen, um gegen Gewaltanwendung vorzugehen und das Recht anderer Staaten bekräftigen, einem angegriffenen Land kollektiv beizustehen, wenn es sein Recht auf Selbstverteidigung ausübt. Mit bewaffneten friedenssichernden Missionen, wie z. B. in Mali (MINUSMA), aber auch mit primär zivilen, sogenannten besonderen politischen Missionen, wie z. B. in der Integrierten Mission zur Unterstützung des demokratischen Übergangs in Sudan (UNITAMS), nutzen die VN ihre einzigartige Legitimität für die Befriedung und die Prävention von bewaffneten Konflikten.



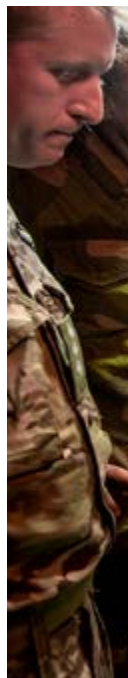
„UNITAMS, die von mir geleitete Mission der VN im Sudan, ist vom VN-Sicherheitsrat mandatiert, die Regierung und die Bevölkerung des Sudan auf dem schwierigen Weg von Diktatur und Bürgerkrieg zu Frieden und demokratischer Regierungsführung zu unterstützen. Multilaterale Zusammenarbeit und gemeinsame Zielvorstellungen im Sicherheitsrat sind entscheidend, um dem Sudan in diesem historischen Prozess zur Seite zu stehen.“

Prof. Dr. Volker Perthes, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Sudan und Leiter der Integrierten Mission der VN zur Unterstützung des Übergangs in Sudan (UNITAMS)

In den vergangenen 73 Jahren haben über eine Million Soldatinnen und Soldaten sowie Polizistinnen und Polizisten aus 125 Staaten an VN-Missionen teilgenommen und dadurch die Inklusivität und Unparteilichkeit der VN unter Beweis gestellt. Aktuell dienen mehr als 80.000 sogenannte Blauhelme aus Militär und Polizei in zwölf friedenssichernden Missionen an der Seite ihrer zivilen Kolleginnen und Kollegen aus Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit. Bei der maritimen Komponente der VN-Friedensmission im Libanon (UNIFIL) und bei UNITAMS sind Deutsche für die VN in Führungsverantwortung. Zudem ist Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt

für friedenssichernde Einsätze. Die Bundesregierung unterstützt die VN insbesondere in den Bereichen Friedensstiftung, Friedenskonsolidierung, Ausbildung und „Frauen im Peacekeeping“ sowie im Übergang von auch auf militärisches Engagement gestützter zu rein ziviler Konfliktbearbeitung.

Trotz aller Verbote und trotz der Bindungswirkung der VN-Charta für alle Mitgliedstaaten sind auch seit Gründung der VN bewaffnete Konflikte in vielen Teilen der Welt Realität geblieben, auch in Europa. Zusätzlich bedrohen innerstaatliche Konflikte mit massiven Verbrechen an der Zivilbevölkerung, Terrorismus und transnationale Kriminalität Frieden und Sicherheit. Die Folgen sind selten auf die direkt betroffenen Länder beschränkt.



„Die Maritime Task Force UNIFIL besteht aus Schiffen und Stabspersonal aus fünf verschiedenen Nationen und ist der einzige Marineverband unter der Flagge der VN. Unsere Aufgabe ist, die libanesische Regierung bei der Sicherung der seeseitigen Grenzen zu unterstützen, um Waffenschmuggel zu verhindern, die seegestützte Aufklärung und Überwachung innerhalb des UNIFIL-Einsatzgebietes und Luftraumüberwachung über dem gesamten Libanon sowie der libanesischen Marine beim Aufbau eigener Fähigkeiten zu helfen.“

Flottenadmiral Axel Schulz, Kommandeur UNIFIL Maritime Task Force



Lagebesprechung im Gefechtsstand während der Übung *Iron Wolf* 2019 im Rahmen der *Enhanced Forward Presence Battle Group* in Pabrade/Litauen

Die Bewältigung solcher Herausforderungen und die Wahrung von Frieden und Sicherheit können nur durch gemeinsame und solidarische Anstrengungen der Staatengemeinschaft gelingen. Dies geschieht im Interesse aller, denn bewaffnete Konflikte bringen nicht nur Tod und Zerstörung über die unmittelbar Betroffenen, sie vernichten auch Vertrauen unter Staaten, Gesellschaften und Menschen und verhindern nachhaltige Entwicklung.

In der NATO haben sich vor über 70 Jahren demokratische Staaten Europas und Nordamerikas zum Schutz ihrer Freiheit und ihrer gemeinsamen Werte zusammengeschlossen. Ihr Wesenskern ist das Beistandsbekenntnis nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages, wonach ein bewaffneter Angriff auf einen Verbündeten als Angriff auf alle Verbündeten gewertet und entsprechend gemeinschaftlich beantwortet wird. Bündnissolidarität ist Teil deutscher Staatsräson. Die Bundesrepublik verdankt den Verbündeten Frieden, Sicherheit und den Schutz ihrer Freiheit speziell in der Zeit als

Frontstaat während des Kalten Krieges. Heute organisieren in der NATO 30 Staaten ihre Sicherheit politisch und militärisch gemeinsam und demonstrieren dies täglich durch den gemeinsamen Schutz des Bündnisgebietes und in internationalen Einsätzen. Deutschland leistet dazu beispielsweise beim Schutz des Luftraumes über dem Baltikum und Rumänien im Rahmen des *NATO Air Policing*, in den ständigen maritimen Einsatzverbänden der NATO, in NATO-Einsätzen wie *Resolute Support* in Afghanistan, KFOR im Kosovo, der NATO-Mission im Irak oder durch die Stationierung deutscher Kontingente in Litauen als Teil der *NATO enhanced Forward Presence* einen wichtigen Beitrag. Seit 2019 stellt Deutschland mit dem multinationalen *Joint Support and Enabling Command* (JSEC) in Ulm zusätzlich ein neues operatives Kommando der Allianz.

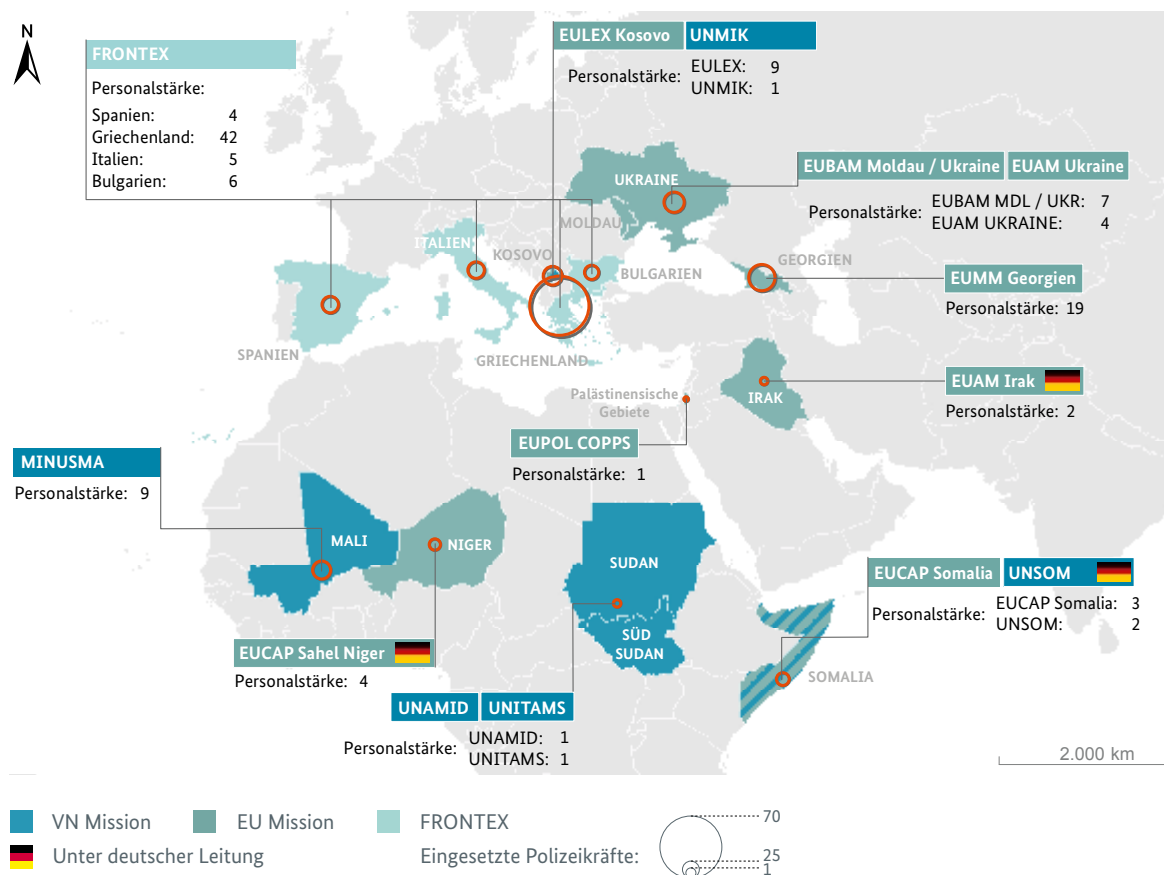
Die NATO ist jedoch mehr als ein reines Verteidigungsbündnis. Ihr Ziel ist auch, durch Partnerschaften und kooperative Angebote zu Entspannung beizutragen und ein gutes

Verhältnis zu anderen Staaten aufzubauen und zu pflegen. Dafür schloss die Allianz Partnerschaften mit rund 40 Staaten und internationalen Organisationen wie den VN, der EU oder der OSZE. Im internationalen Krisenmanagement unterstützt sie seit den 1990er Jahren mit Soldatinnen und Soldaten, aber auch zivilem Personal – als Teil eines vernetzten zivil-militärischen Ansatzes in enger Abstimmung

mit den VN – internationale Bemühungen zur Verhinderung und Beilegung von bewaffneten Konflikten, den Kampf gegen Terrorismus sowie den Kapazitätsaufbau ausländischer Partnerregierungen und Streitkräfte.

Die EU wird zu einer immer stärkeren sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteurin und übernimmt mehr Verantwortung

Abbildung 5
Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeimissionen



Stand: 14. April 2021
Quelle: BMI/Karte: AA Preview

für Frieden und Sicherheit in der Welt. Der Multilateralismus und die Stärkung der internationalen Ordnung bleiben für die EU Grundprinzipien und wirksamste Mittel, die Beziehungen in der Staatenwelt zu gestalten. Als ein Staatenverbund, zu dessen Gründungsauftrag die Überwindung von Krieg in Europa gehört, ist die EU das herausragende Beispiel für Friedenssicherung durch ökonomische und politische Zusammenarbeit. Dabei kann die Union in ihrem internationalen Handeln in besonderem Maße von allen ihr zur Verfügung stehenden Politiken und ihrem einzigartig breiten Instrumentarium Gebrauch machen, zu dem diplomatische, ökonomische, polizeiliche, entwicklungs- und verteidigungspolitische Instrumente ebenso gehören wie die Streitkräfte ihrer Mitgliedstaaten. Weltweit arbeitet sie eng mit den VN und zahlreichen weiteren internationalen Organisationen und Partnern zusammen, zum Beispiel in ihren elf zivilen und sechs militärischen Missionen und Operationen in Europa, Afrika und dem Nahen Osten. Neben der Verantwortung

in der Welt stehen sich die Mitgliedstaaten der EU, in Einklang mit der Bündnisverpflichtung im Rahmen der NATO, im Sinne der Beistandsklausel des EU-Vertrags auch im Falle eines bewaffneten Angriffs von außen bei.

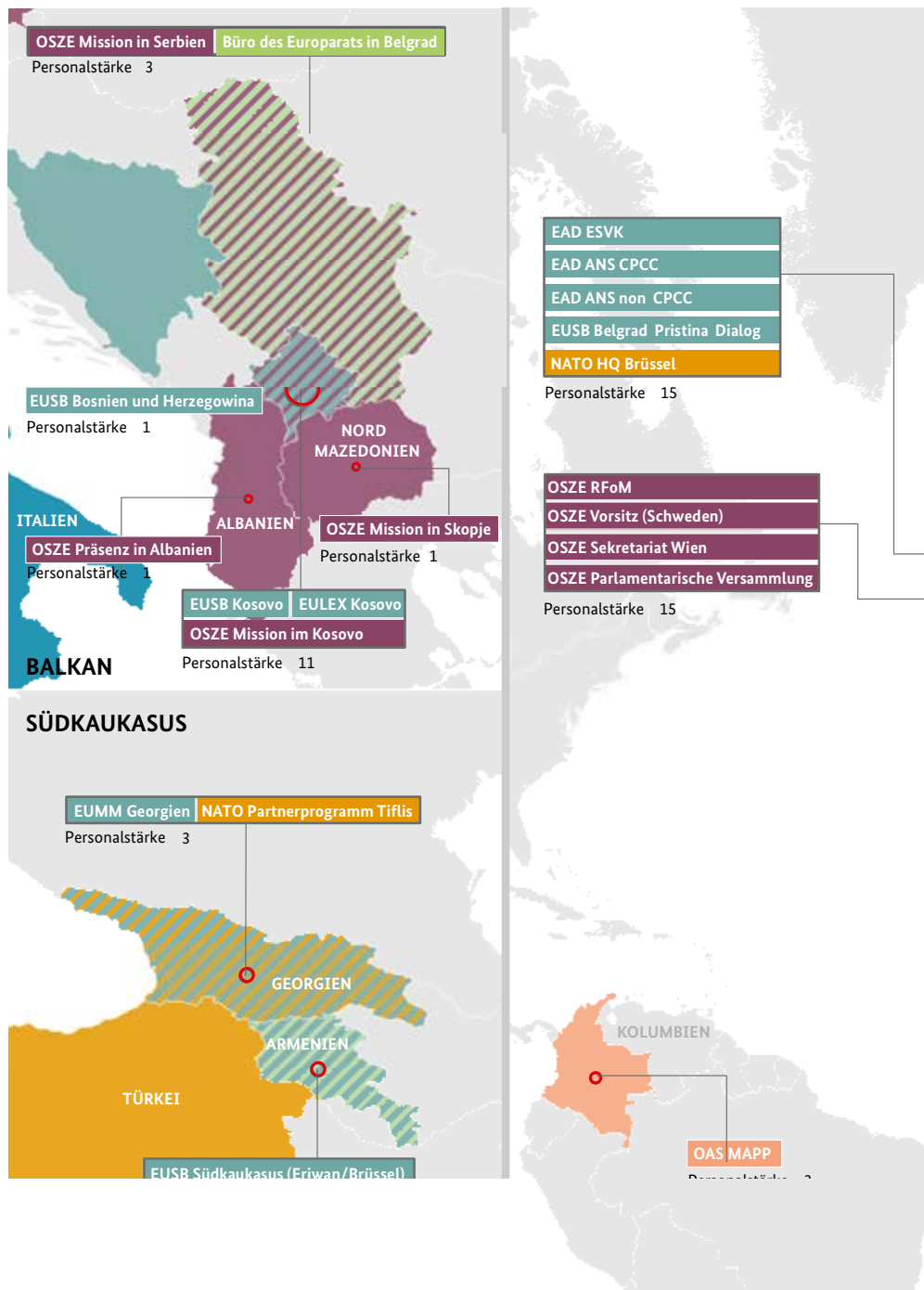
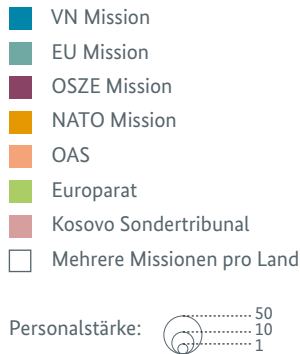
Die EU leistet in vielen Ländern und bewaffneten Konflikten der Welt einen aktiven und sichtbaren Beitrag für Frieden und Sicherheit. Sie verfolgt dabei einen integrierten Ansatz zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung. Beispielsweise leisten die EU-Sonderbeauftragten einen aktiven Beitrag bei den Bemühungen um Sicherheit und Frieden in der Sahelzone, am Horn von Afrika, im Südkaukasus und im Nahost-Friedensprozess. Etwa ein Viertel des regulären Haushalts der VN und des VN-Haushalts für Friedenssicherungsmaßnahmen und mehr als 30 Prozent der Mittel für alle Maßnahmen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Friedenskonsolidierung und humanitäre Hilfe werden von EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt.



Hauptmann der Bundeswehr als
Trainer für den Kurs *Elément Tactique
Interarmes* (ETIA) in Koulikoro/Mali
im Rahmen der Mission EUTM

Abbildung 6
Zivile Expertinnen und Experten des ZIF weltweit

Deutschland entsendet über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) mehr als 150 zivile Expertinnen und Experten weltweit in Friedenseinsätze internationaler Organisationen. Von Kolumbien über den Niger bis nach Kasachstan tragen sie im Rahmen multilateraler Einsätze zur Beilegung und Aufarbeitung von Krisen und Konflikten bei.



Stand: 11. Mai 2021
 Quelle: AA & ZIF/Karte: AA Preview





„Die Vielzahl an Nationalitäten in der OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine ist gelebter Multilateralismus. Allein in meinem Team arbeiten Kolleginnen und Kollegen aus 38 Ländern engagiert und konstruktiv an der Umsetzung unseres Mandates, obwohl sich ihre Heimatstaaten nicht immer spannungsfrei gegenüberstehen. Eine kleine Petrischale der Völkerverständigung.“

Jürgen Wellner, Luhansk Monitoring Team Leader, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM)

Deutschland beteiligt sich mit militärischem und zivilem Personal umfassend an den laufenden GSVP-Missionen und -Operationen, die maßgeblich dazu beitragen, Stabilität in den Krisenregionen der europäischen Nachbarschaft zu fördern. Die Bundesregierung hat wesentlichen Anteil an der Weiterentwicklung verschiedener EU-Verteidigungsinitiativen mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) als Herzstück, dem Ausbau der zivilen GSVP und der Erweiterung der europäischen zivil-militärischen Planungs- und Führungsstrukturen in Brüssel. Als weiteres Ergebnis einer Initiative der Bundesregierung eröffnete im September 2020 in Berlin das Europäische Kompetenzzentrum Ziviles Krisenmanagement, welches die EU und ihre Mitgliedstaaten beraten und unterstützen wird.

VN, NATO und EU sind die Kernpfeiler deutscher und europäischer Sicherheit. Bedeutend für den Frieden in Europa ist ebenfalls die OSZE, die für die europäische Sicherheit ein

einzigartiges sicherheits- und militärpolitisches Konsultations-, Kooperations- und Verhandlungsforum europäischer, nordamerikanischer und zentralasiatischer Teilnehmerstaaten darstellt. Im Sinne eines umfassenden Sicherheitsansatzes arbeiten die Teilnehmerstaaten in drei Dimensionen zusammen: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension. Vielfältige Feldmissionen auf dem Westlichen Balkan, in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien unterstützen die Teilnehmerstaaten vor Ort bei der Umsetzung der Verpflichtungen, die sie im Rahmen der OSZE eingegangen sind. Eine herausgehobene Mission ist die Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine: Knapp 800 Beobachter und Beobachterinnen berichten über die Lage in der Ukraine, die Umsetzung des Waffenstillstands und den Abzug der schweren Waffen im Konfliktgebiet im Osten der Ukraine und tragen vor Ort dazu bei, den Dialog zwischen den Seiten herzustellen. Deutschland ist mit 40 Beobachtern einer der größten Personalsteller.



Fragile Staatlichkeit

Generell gelten jene Staaten als fragil (zerbrechlich), in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen, grundlegende staatliche Dienstleistungen zu erbringen und die Akzeptanz des staatlichen Herrschaftsanspruchs durch das Volk (Legitimität) aufrechtzuerhalten.

Starke Defizite in jeder einzelnen Dimension können brisant sein: So können Einschränkungen des staatlichen Gewaltmonopols einen Verlust territorialer Kontrolle bedeuten oder organisierte Gewalt durch nichtstaatliche Akteure begünstigen. Kapazitätsdefizite zeigen sich beispielsweise in einer begrenzten Fähigkeit des Staates zur Formulierung, Implementierung und Durchsetzung von Regeln oder zur Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Grundgütern wie Wasser oder Dienstleistungen wie Gesundheit oder Bildung. Schließlich kann sich mangelnde Akzeptanz der staatlichen Herrschaft in staatlicher Repression niederschlagen oder gar in organisierte Rebellion und Bürgerkrieg umschlagen.

Auch entwicklungspolitische Ansätze der Friedensförderung, insbesondere in Ländern und Regionen des globalen Südens, sind ein Pfeiler des deutschen Engagements für Frieden und Sicherheit. In diesem Rahmen bettet Deutschland sein Engagement ebenfalls konsequent in multilaterale Ansätze ein und fördert multilaterale Partner bei ihren entwicklungspolitischen Ansätzen.

Eine bedeutende Akteurin ist auch in diesem Bereich die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Sie hat unter deutscher Mitwirkung Konzepte für das Engagement in fragilen Staaten entwickelt, beispielsweise die Empfehlung zur verbesserten

Zusammenarbeit von Akteuren der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung.

Bis zum Jahr 2030 wird voraussichtlich mehr als die Hälfte der ärmsten Menschen weltweit in fragilen Staaten leben. Damit wird auch die Arbeit der Weltbank, extreme Armut zu bekämpfen und inklusives Wachstum zu generieren, zunehmend in solchen Staaten stattfinden. Deutschland hat Anteil daran, dass mit der „Strategie für Fragilität, Konflikt und Gewalt“ erstmals für die gesamte Weltbankgruppe geltende Handlungsanleitungen für gezieltere und effektivere Operationen in fragilen und von Konflikt betroffenen Partnerländern

vorliegen. Bei den Wiederauffüllungsverhandlungen der *International Development Association* der Weltbank (IDA) 2019 wurde erstmals eine eigene Finanzierungslinie für Krisenprävention und fragile Staaten erreicht. Als viertgrößter Anteilseigner von IDA leistet Deutschland einen essenziellen Beitrag zum stärkeren Engagement der Weltbank in fragilen Kontexten und fungiert als wichtiger Geber für die globale Finanzierung von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung.

2.2.2

Sicherheitsrisiken begegnen, Frieden fördern

Die sicherheitspolitische Landschaft verändert sich stetig, worauf auch die Institutionen der internationalen und regionalen Ordnung reagieren müssen, wenn sie Frieden und Sicherheit effektiv und nachhaltig garantieren wollen. Im „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ und in den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ hat Deutschland deutlich gemacht, wie es die multilateralen Institutionen und Formate auf europäischer und internationaler Ebene aktiv stärkt und bei der Anpassung an neue oder veränderte Herausforderungen unterstützt. In den kommenden Jahren wird Deutschland hieran anknüpfen. Dabei versteht Deutschland die Förderung von Frieden und Sicherheit als eine Aufgabe, die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze miteinander verbindet.

Krisenprävention intensivieren

Krisenprävention setzt an den strukturellen politischen und sozialen Ursachen und Treibern von Konflikten an und versucht, Eskalation und Gewaltausbruch zu verhindern sowie langfristig zu einem friedlichen Zusammenleben beizutragen. Je nach Ausprägung von Fragilität sind unterschiedliche Ansätze und Instrumente gefordert. Dass innerstaatliche politische Spannungen häufiger zu bewaffneten Konflikten eskalieren, liegt oft an staatlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine friedliche Lösung innergesellschaftlicher Konflikte behindern. Dies trifft insbesondere auf Staaten zu, die als fragil gelten, weil sie nicht in der Lage oder ihre Regierungen nicht willens sind, staatliche Grundfunktionen in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung zu erfüllen. Armut, Gewalt, ungerechte Ressourcen- und Machtverteilung sowie Korruption und politische Willkür sind weitere Phänomene, die fragile Staatlichkeit kennzeichnen.

Wenn staatliche Strukturen nicht mehr funktionieren, entstehen rechtsfreie Räume, die von Banden der organisierten Kriminalität und terroristischen Netzwerken, teils auch von regional und global agierenden Akteuren genutzt werden. Fragile und von Konflikten betroffene Staaten bilden deshalb ein regionales und internationales Sicherheitsrisiko. Die Anzahl solchermaßen gefährdeter Staaten nimmt zu. Das stellt eine sicherheitspolitische und zu meist auch eine humanitäre Herausforderung für Deutschland und Europa dar.

Das Völkerrecht bildet den unverzichtbaren Rahmen für das internationale Engagement zur Krisenprävention. Allerdings sind gerade im Rahmen der VN Fortschritte in diesem Bereich kaum zu erreichen, da mit China und Russland zwei ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates krisenpräventive Ansätze häufig als Verletzung des Gebots der Nicht-Einmischung ansehen.

Bemühungen zur direkten Krisenprävention sind bislang besonders erfolgversprechend, wenn sie das Freiwilligkeitsprinzip berücksichtigen, also das Einverständnis der Konfliktparteien vorliegt. So haben die VN neben den Friedensmissionen mit ihren politischen Sondermissionen in Krisen erfolgreich vermittelt und dadurch eine Eskalation von Konflikten verhindern können. Deutschland unterstützt diese wichtige Arbeit finanziell, personell und durch fachliche Beratung.

Die EU ist für Deutschland die entscheidende Akteurin, um Handeln auch dort multilateral einzubinden, wo es für eine breite Krisenprävention im VN-Rahmen keinen Konsens gibt. Sie besitzt als Wertebündnis Einigkeit in den Grundfragen der Krisenprävention, aber auch Mittel und Einfluss, um wirksam tätig zu werden.

Ein besonderer Schwerpunkt der Bundesregierung liegt daher auf der Fortentwicklung des EU-Krisenengagements auf der Grundlage der EU-Globalstrategie. Durch die Bündelung ihrer politischen und finanziellen Instrumente, zum Beispiel im Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Zusammenarbeit (NDICI) und der Europäischen Friedensfazilität (*European Peace Facility*, EPF) in der Krisenprävention sowie dem Krisenmanagement, wird die EU auf Krisen künftig schneller, flexibler und effektiver reagieren können. Die bessere Koordination mit den Mitgliedstaaten ist eine weitere Notwendigkeit.

Die Bundesregierung fordert gegenüber der EU einen verstärkten Austausch zum Krisenengagement im Sinne des sogenannten integrierten Ansatzes ein. Dieser soll alle relevanten Instrumente und Aspekte des Engagements der Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie jene zur Stabilisierung oder finanzielle Hilfen, in Bezug auf spezifische Krisen kohärent und aus einem Guss berücksichtigen. So hat sich zuletzt im Zuge der COVID-19-Pandemie das *Team Europe* formiert. Es besteht aus der EU, den EU-Mitgliedstaaten und ihren Institutionen sowie aus europäischen Förderbanken, die dem Zusammenwirken der EU-Mitgliedstaaten über den Rahmen der Corona-Hilfen hinaus in der Welt ein Gesicht verleihen.

Um den Ausbruch folgenreicher Krisen zu verhindern, können auch flexible Bündnisse mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder auch Nichtregierungsorganisationen sinnvoll sein. Dies gilt vor allem dann, wenn multilaterale Organisationen wie der Sicherheitsrat der VN oder die OSZE aufgrund von Vetopositionen einzelner Staaten blockiert sind.

Deutschland arbeitet mit seinen multilateralen Partnern auch an Maßnahmen der frühzeitigen und strukturellen Prävention von Gewalt und Konflikten. Dadurch sollen strukturelle Ursachen wie staatliche Repression oder mangelnde politische Teilhabe, ungleicher Zugang zu wirtschaftlichen Perspektiven oder Armut, Hunger und menschliches Leid abgebaut werden. Deutschland fördert deswegen das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) bei der Umsetzung der SDGs in fragilen Staaten und krisenpräventiver Programme oder auch die Weltbank bei ihren Maßnahmen in von Fragilität, Konflikt und Gewalt betroffenen Ländern.

Die COVID-19-Pandemie hat bestehende Konfliktlinien in einigen Krisengebieten verschärft. Sie stellt insbesondere fragile Staaten vor große Herausforderungen, angefangen bei der Gesundheitsversorgung über ökonomische Risiken bis zur Frage, wie Parlamentswahlen sicher abgehalten werden können. Sie hat Regierungen mit autokratischen Tendenzen einen Vorwand geboten, aus Gründen des Infektionsschutzes politische Rechte weiter und über Gebühr einzuschränken. Die Bundesregierung hat im Oktober 2020 eine Strategie zur globalen Gesundheit verabschiedet, die auch auf die zahlreichen Wechselwirkungen mit der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik verweist.

Konflikte bewältigen, Frieden konsolidieren

Die VN können in der Krisenreaktion zügig und umfassend tätig werden. Die politischen Sondermissionen und die Sondergesandten der VN spielen dann im Auftrag des VN-Sicherheitsrats eine zentrale Rolle bei der Lösung bewaffneter Konflikte und der Umsetzung von Verhandlungsergebnissen. Die VN haben sich zum Ziel gesetzt, Friedensstiftung und Friedenskonsolidierung systematisch und nachhaltig zu stärken, indem insbesondere friedenspolitische Instrumente wie Mediation, aber auch die Projektarbeit, wie die Förderung zivilgesellschaftlicher Dialoge, ausgebaut werden sollen.

Deutschland gehört stets zu den größten Gebern und Unterstützern für verschiedene Instrumente und Programme zur Konfliktbewältigung der VN, einschließlich ihrer politischen Sondermissionen. So hat die Bundesregierung eine *Peace Support Facility* für den politischen Prozess zur Lösung des Jemen-Konflikts ins Leben gerufen. Mit dem sogenannten Berlin-Prozess unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des VN-Sondergesandten für Libyen und finanziert wichtige Aufgaben der dort tätigen





Ein Mitarbeiter des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (UNRWA) verteilt in Schutzkleidung während der Corona-Pandemie Medikamente an Menschen mit chronischen Krankheiten.

Klimawandel in Sicherheitspolitik einbeziehen

UNSMIL-Mission. Gleiches gilt für die VN-Sondergesandten für Syrien, Irak oder Sudan. Damit die VN auch unmittelbar, flexibel und effektiv auf Konfliktrisiken vor Ort reagieren können, unterstützt Deutschland als einer der größten Geber den VN-Fonds zur Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Fund*, PBF).

Im Sinne einer fortgesetzten Multilateralisierung ihres Engagements bei Krisen und Konflikten hat die Bundesregierung zudem begonnen, Stabilisierungsinstrumente – wie z. B. die von UNDP verwalteten regionalen Stabilisierungsfazilitäten für die Tschadsee-Region und für die Region Liptako-Gourma im Dreiländereck Mali-Niger-Burkina Faso sowie die G5-Sahel-Fazilität im Rahmen der Sahel-Allianz – gezielt als sogenannte Mehrgeber-Instrumente aufzusetzen. Dadurch bietet sie z. B. auch der EU und gerade auch kleineren EU-Mitgliedstaaten sowie anderen Gelegenheit für ein verstärktes gemeinsames Engagement im Bereich Frieden und Sicherheit.

In den letzten Jahren ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Friedensförderung immer deutlicher geworden. In vielen politisch instabilen Regionen spielen die Auswirkungen des Klimawandels auf ohnehin bestehende Konflikte eine verstärkende Rolle. Extreme Wetterereignisse, wie Dürren oder Überschwemmungen, werden laut den gängigen Vorhersagemodellen wahrscheinlich häufiger und intensiver. Gleichzeitig wirken fragile Staatlichkeit und Konflikte in der Regel als Verstärker von Klimarisiken. Denn erhöhte Fragilität oder bewaffnete Konflikte verringern insbesondere die Resilienz und Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels. Dadurch wird der friedliche Interessenausgleich in einer Gesellschaft bedroht, die nachhaltige Entwicklung betroffener Staaten gefährdet und das Risiko humanitärer Katastrophen und bewaffneter Konflikte steigt.

Die Bundesregierung geht den Klimawandel gleichermaßen als Umwelt-, Entwicklungs- und Sicherheitsproblem an und bringt diesen integrierten Ansatz auch in die VN ein. So hat Deutschland eine Freundesgruppe Klima und Sicherheit mit derzeit 54 Mitgliedern sowie eine informelle Expertengruppe der Mitglieder des Sicherheitsrats ins Leben gerufen und im Schulterchluss mit diesen Ländern dafür gesorgt, dass die VN klimawandelbedingte Sicherheitsrisiken in ihren Analysen und Berichten systematisch berücksichtigen. Deutschland finanziert auch den ersten Klima-Sicherheitsberater des Umweltprogramms der VN, um durch ihn die VN-Friedensmission in Somalia zu unterstützen.

Des Weiteren fördert Deutschland als einer von vier Hauptgebern die von Schweden ins Leben gerufene neue Arbeitseinheit der VN zu Klima und Sicherheit in New York, über die Auswirkungen des Klimawandels auf Stabilität und Sicherheit Eingang in die Berichte des VN-Generalsekretärs finden. Denn wo der Klimawandel die Lebensgrundlagen von Menschen bedroht, muss die internationale Gemeinschaft ansetzen, bevor politische Konflikte gewaltsam eskalieren. Deshalb setzt sich die Bundesregierung auch weiter dafür ein, dass der VN-Sicherheitsrat bereits frühzeitig in Krisen tätig werden kann und eine aktive Rolle, zum Beispiel in der Mediation, einnimmt, wenn dies zur Prävention gewaltsamer Konflikte notwendig ist.

Gemeinsame, international vernetzte und interdisziplinäre Forschung ist entscheidend, um die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen und Instrumente für die Krisenprävention zu entwickeln. Deutschland hat deshalb einen umfassenden Bericht zur besseren Voraussage von klimawandelbedingten Sicherheitsrisiken angestoßen. Bis 2023 wird ein internationales Wissenschaftskonsortium unter Führung zweier deutscher Forschungsinstitute den Bericht *Weathering Risk: A Climate and Security Risk and Foresight Assessment* erarbeiten. Die *Berlin Climate and Security Conference (BCSC)* bringt darüber hinaus jährlich alle relevanten Akteurinnen und Akteure aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um gemeinsam konkrete, präventive Handlungsoptionen zu diskutieren, mit denen klimawandelbedingten Sicherheitsrisiken frühzeitig begegnet werden kann.

Die Bundesregierung arbeitet zusammen mit Partnerstaaten und multilateralen Organisationen daran, die Anpassung und Widerstandsfähigkeit gegen klimabedingte Risiken insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern zu unterstützen. Unter anderem wirbt sie dafür, dass die Weltbank Aspekte des Klimawandels systematisch in ihre entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Analysen integriert.





Iranische Atomanlage Arak 2019

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung stärken

Rüstungskontrolle, Abrüstung und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen reduzieren die Wahrscheinlichkeit von bewaffneten Konflikten und deren Folgen für Staaten und Menschen. Deutschland misst daher Rüstungskontrolle höchste Bedeutung zu. Dies gilt für nukleare, chemische und biologische Massenvernichtungswaffen ebenso wie für konventionelle Waffensysteme oder jene, die auf neuen Technologien basieren. Verträge und Übereinkommen zur Transparenz und Vertrauensbildung gehören zu den Voraussetzungen dafür, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung funktionieren können und Rüstungswettläufe vermieden werden.

Mit Blick auf das Vernichtungspotenzial von Nuklearwaffen können insbesondere die Rückschläge bei der internationalen Rüstungskontrolle in den vergangenen Jahren zu einer gefährlichen Entwicklung führen. Der für Europa besonders wichtige Vertrag über nukleare Mittelstreckenraketen, der bilaterale INF-Vertrag, wurde durch Russland gebrochen und nach einer sechsmonatigen Frist von den USA beendet, nachdem Russland trotz internationaler Appelle, auch seitens der NATO, nicht bereit war, zur Rechtstreue zurückzukehren. Wenigstens unterliegen die strategischen Nuklearwaffen beider Staaten weiterhin der Rüstungskontrolle und bleiben zahlenmäßig begrenzt, nachdem die USA und Russland in den ersten Wochen der neuen US-Administration den New-START-Vertrag um fünf Jahre verlängerten.

In Reaktion auf die Entscheidung der Trump-Administration, die Nuklearvereinbarung (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPoA) zu verlassen, hat der Iran seit 2019 begonnen, seine aus der Vereinbarung erwachsenden Verpflichtungen gezielt zu verletzen. Mit dem Regierungswechsel in den USA im Januar 2021 eröffnete sich die Möglichkeit einer Neujustierung des US-Ansatzes gegenüber Iran. Deutschland arbeitet gemeinsam mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich (als „E3“) eng mit der neuen US-Administration zusammen, um den JCPoA wieder zur vollen Geltung zu bringen. Darauf aufbauend soll ein nachhaltiger Rahmen für Irans Nuklearprogramm sowie Regelungen zur Verbesserung der regionalen Sicherheit gefunden werden.



Neues
Beobachtungsflugzeug
für den Vertrag über den
Offenen Himmel

Deutschland strebt gemeinsam mit seinen Verbündeten eine Welt ohne Nuklearwaffen an. Nuklearwaffen bergen grundsätzliche Gefahren für die Menschheit, und jeder neue Nuklearstaat wird zusätzliche atomare Risiken für die Menschheit und die Gefahr der Nachahmung bedeuten. Deshalb liegt es in der Verantwortung aller Staaten, dies gemeinsam zu verhindern und sich für atomare Abrüstung einzusetzen. Gleichwohl besteht aus Sicht der NATO die Notwendigkeit zu nuklearer Abschreckung fort, solange nukleare Waffen ein Mittel militärischer Auseinandersetzung sein können.

Um multilaterale Lösungen wirksam zu gestalten, ist es deshalb entscheidend, die Nuklearmächte selbst einzubinden und umfangreiche Verifikationsmaßnahmen zu vereinbaren. Der von 190 Staaten unterzeichnete Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) hat in den vergangenen Jahrzehnten die Verbreitung von Nuklearwaffen entscheidend minimiert. Die

atomare Bewaffnung und Aufrüstung Nordkoreas konnte jedoch trotz dauerhafter und verschärfter Sanktionen und anderer Maßnahmen des VN-Sicherheitsrates nicht verhindert werden.

Um die nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung zu stärken, hat Deutschland diese Themen wiederholt auf die Agenda des VN-Sicherheitsrates gesetzt und mit 16 Partnerstaaten im Rahmen der Stockholm-Initiative zahlreiche konkrete Vorschläge zur Erneuerung einer nuklearen Abrüstungsdynamik vorgelegt. Deutschland wirkt auch aktiv in der internationalen *Financial Action Task Force* (FATF) an der Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung mit.

Im Bereich der Transparenz und Vertrauensbildung berät der 2016 auf deutsche Initiative gegründete „Strukturierte Dialog“ unter Beteiligung aller OSZE-Teilnehmerstaaten über Risikoreduzierung und Sicherheit in Europa.



Nach dem Rücktritt der USA vom „Vertrag über den Offenen Himmel“ im Jahr 2020 sowie der Ankündigung der Russlands, es den USA gleichzutun zu wollen, wirbt Deutschland in Washington und Moskau umfassend dafür, den Vertrag aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln. Denn der Vertrag gestattet den Parteien gegenseitige Beobachtungsflüge über die jeweiligen Staatsgebiete und leistet seit Inkrafttreten mit über 1.500 Beobachtungsflügen einen Beitrag zu Transparenz und Vertrauensbildung zwischen den Vertragsstaaten. Mit der Beschaffung eines speziellen Beobachtungsflugzeuges, das ab 2022 auch Partnern zur Verfügung gestellt werden soll, hat Deutschland seinen Einsatz für den Vertrag zusätzlich untermauert.

Durch die detaillierten Verifikationsmöglichkeiten macht die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW), die 2013 den Friedensnobelpreis erhielt, das Chemie-waffenübereinkommen (CWÜ) zu einem der effizientesten Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverträge. Deutschland ist von Beginn an einer der aktivsten Förderer der Arbeit der OVCW und unterstützt die Arbeit der Organisation politisch, finanziell sowie mit Expertise und Ausbildung. Deutschland hat sich auch dafür eingesetzt, dass die Organisation mit der Untersuchung und Attribuierung von Chemie-waffeneinsätzen in Syrien beauftragt wurde, wodurch sie einen wichtigen Beitrag leisten kann, um die Verantwortlichen dieser Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen.

Das Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ) enthält ein umfassendes Verbot biologischer Waffen. Um den rasanten technischen Entwicklungen im Bereich der Lebenswissenschaften Rechnung zu tragen, fördert Deutschland den Aufbau eines wissenschaftlichen Beratungsmechanismus im Rahmen des BWÜ. Ferner unterstützt es den

VN Generalsekretärs-Mechanismus zur Untersuchung vermuteter Einsätze von biologischen und chemischen Waffen mit konkreten Maßnahmen wie Expertentrainings und Workshops.

Die Ottawa-Antipersonenminen-Konvention und das Übereinkommen über Streumunition achten diese vor allem für Zivilisten gefährlichen Waffen. Gleichzeitig sorgen die daraus folgenden Maßnahmen der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung und der Opferfürsorge in den betroffenen Staaten dafür, dass die Folgen der Kontaminierung mit Minen und Streumunition gemeinsam beseitigt und bewältigt werden. Sowohl Deutschland als auch im besonderen Maße die EU gehören zu den größten finanziellen Unterstützern dieser Politik weltweit. Deshalb engagiert sich Deutschland 2021 als Vorsitz der informellen *Mine Action Support Group* und Mitgastgeber der Minenräumkonferenz der VN in besonderer Weise für die humanitäre Minen- und Kampfmittelräumung.

Ein besonderes Augenmerk Deutschlands liegt auf neuen Technologien und ihrer Bedeutung für die Rüstungskontrolle. Sie haben sich seit 2015 zu einem zusätzlichen Schwerpunkt deutscher Rüstungskontrollanstrengungen entwickelt. Um Optionen für die Einhegung der insgesamt von der militärischen Verwendung neuer Technologien in zukünftigen Waffensystemen ausgehenden Risiken zu entwickeln, hat die Bundesregierung 2019 die Initiative *Capturing Technology. Rethinking Arms Control* gestartet und damit das Thema erstmals auf die internationale politische Agenda gesetzt. Ein erstes Ergebnis aus diesen Beratungen ist die *Missile Dialogue Initiative*, ein globales Netzwerk aus Experten und Regierungsvertretern, das Antworten auf die Risiken neuer Raketentechnologien und Proliferationstrends erarbeitet.

Auch bei neuartigen Waffensystemen gilt es darauf zu achten, dass diese mit dem humanitären Völkerrecht und bestehenden Regimen der Rüstungskontrolle vereinbar sind. Künftig denkbare „Letale Autonome Waffensysteme“ könnten aufgrund des Einsatzes Künstlicher Intelligenz in der Lage sein, völlig außerhalb menschlicher Kontrolle selbständig Entscheidungen über Leben und Tod zu treffen. Deutschland setzt sich seit Jahren für eine weltweite Ächtung vollautonomer Waffensysteme ein und fordert gemeinsam mit anderen Staaten, zum Beispiel in der Allianz für den Multilateralismus, dass Waffensysteme mit autonomen Funktionen nur nach verbindlichen Prinzipien eingesetzt werden. Eine ausreichende menschliche Kontrolle und die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht sind hierbei wesentliche Kriterien.

Terrorismus gemeinsam bekämpfen

Die internationale Dimension des Terrorismus erfordert unverändert eine weltweit koordinierte und vernetzte Antwort durch die Staatengemeinschaft. Die konkrete Verfolgung von Terroristen und der Schutz der Bevölkerung ist eine nationale Aufgabe der Polizei und kann auch eine militärische Aufgabe werden. Dabei nimmt die Aufklärung von Netzwerken mit der Zielsetzung einer sowohl präventiven als auch nachhaltigen Unterbindung von Finanzierungsaktivitäten terroristischer Akteure im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes der Bekämpfung des Terrorismus einen hohen Stellenwert ein. Durch Maßnahmen zur Prävention



„Als Leiterin von EUCAP Sahel Niger unterstütze ich den Aufbau der nigrischen Sicherheitskräfte durch Beratung und Ausbildung. Die multilaterale Zusammenarbeit der rund 120 Polizistinnen und Polizisten sowie weiterer ziviler Mitarbeiter aus der EU mit ihren nigrischen Kolleginnen und Kollegen ist entscheidend, um gegen grenzüberschreitenden Terrorismus und Organisierte Kriminalität in der Sahelzone erfolgreich zu sein.“

Leitende Polizeidirektorin Antje Pittelkau, Leiterin der EU Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger)

und zur Deradikalisierung müssen die Gesellschaften selbst widerstandsfähiger gegen das Werben terroristischer Gruppen und ihre Propaganda werden. Bei allen diesen Maßnahmen arbeiten die Staaten in vielen multilateralen Organisationen immer stärker zusammen. Neben den VN treten die G7, die EU, die NATO, die OSZE und der Europarat dem Terrorismus gemeinsam und abgestimmt entgegen.

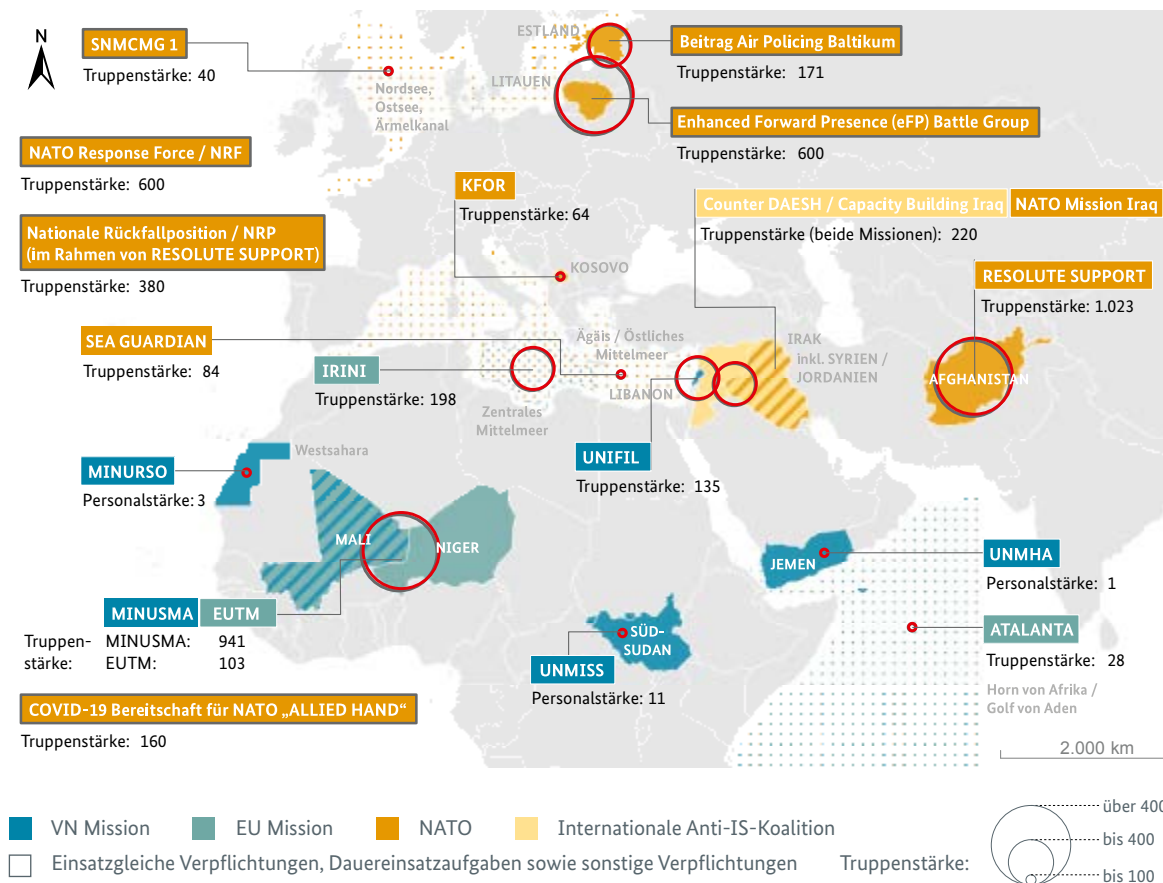
Die globale Anti-Terror-Strategie der VN und die darauf basierenden Resolutionen setzen seit Jahren einen verbindlichen Rahmen für den globalen Kampf gegen den Terrorismus. Sie ermöglichen es Deutschland beispielsweise, die Finanzmittel terroristischer Organisationen einzufrieren. Mit dem *UN Office of Counter-Terrorism* (UNOCT), dem *UN Counter-Terrorism Centre* (UNCCT) und dem beim VN-Sicherheitsrat angesiedelten *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) und der *Terrorism Prevention Branch* des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) arbeitet die Bundesregierung eng zusammen.

In der Roma-Lyon-Gruppe der G7 pflegt Deutschland mit seinen Partnern einen engen Erfahrungsaustausch zur Terrorismusbekämpfung und zur transnationalen organisierten Kriminalität und stimmt gemeinsame Initiativen in anderen Institutionen ab.

Seit den terroristischen Anschlägen auf die USA vom 11. September 2001, aufgrund derer zum bisher ersten und einzigen Mal der NATO-Bündnisfall erklärt wurde, besitzt die Allianz eine starke Rolle im Kampf gegen den Terrorismus. Drei Felder sind für die NATO handlungsleitend: Bewusstseinsbildung mit Blick auf terroristische Gefahren, Fähigkeitsentwicklung sowie konkretes Engagement, vor allem mit staatlichen Partnern und internationalen Organisationen, darunter die VN, EU und OSZE. Durch Beratungs- und Ausbildungsleistungen für Partner und bei der Stärkung alliierter Fähigkeiten sowie im Rahmen von NATO-Missionen und Aktivitäten wie der Mittelmeeroperation *Sea Guardian* und der NATO-Mission im Irak werden diese schrittweise umgesetzt. Deutschland unterstützt die Maßnahmen mit zivilen und militärischen Mitteln und betont zugleich die Einhaltung wichtiger Grundsätze, wie die vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Anti-Terror-Kampf und die Vermeidung von Duplizierung, sowie Komplementarität mit bestehenden nationalen und internationalen Initiativen.

Für die Staaten der EU ist eine enge Zusammenarbeit zwingend, um in der Abwehr terroristischer Gefahren erfolgreich zu sein. Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung setzt dabei auf Prävention und Bekämpfung der Ursachen, den Schutz der Bevölkerung, die Verfolgung und Aufklärung terroristischer Pläne, bevor sie ausgeführt werden können, und eine zügige und entschlossene Reaktion der Staaten, falls Terroranschläge dennoch stattfinden. Die

Abbildung 7
Militärische Einsätze der Bundeswehr für multilaterale Aufgaben



Zusammenarbeit der juristischen und polizeilichen Strafverfolgung über Ländergrenzen hinweg ist dabei ein besonderes Anliegen, das die EU in den vergangenen Jahren über verschiedene Rechtsakte zum verbesserten Informationsaustausch, zum Beispiel von Fluggastdaten, oder zur Terrorfinanzierung verfolgt hat.

Die Bekämpfung des Extremismus, der Hasskriminalität und terroristischer Inhalte im Internet hat Deutschland unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft deutlich vorangebracht. So hat die Bundesregierung auch mit Personal dazu beigetragen, Expertise im Bereich der Bekämpfung von Rechtsextremismus im Rahmen der *Internet Referral Unit* aufzubauen. Ein europaweiter Aktionstag gegen Hasspostings in zehn europäischen Staaten unter Einbindung von Europol führte zu rund

Für einen sicheren Weltraum

140 Exekutivmaßnahmen gegen Personen, die im Verdacht standen, strafbare Hasspostings im Internet verbreitet zu haben.

Im Falle der Terrororganisation „Islamischer Staat“ beteiligt sich Deutschland seit 2015 gemeinsam mit seinen internationalen Partnern als Teil der internationalen Anti-IS-Koalition militärisch am Kampf gegen die Terrororganisation in Irak und Syrien. Deutschland leistet durch seinen Ko-Vorsitz in der „Arbeitsgruppe Stabilisierung“ der Koalition und sein weitreichendes ziviles Engagement einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der vom „Islamischen Staat“ befreiten Gebiete in Nordostsyrien und im Irak. Zudem war und ist die Ertüchtigung durch Ausrüstung, Beratung und Ausbildung der irakischen Streit- und Sicherheitskräfte durch bilaterale Unterstützung sowie Fähigkeitsaufbau im Rahmen der internationalen Anti-IS-Koalition und der NATO-Mission im Irak ein wesentliches und erfolgreiches Instrument deutscher Sicherheitspolitik, komplementär zu den militärischen Beiträgen wie Luftbetankung. In Afrika beteiligt sich Deutschland als Unterstützer der Sahel-Koalition und der „Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität“ am Kapazitätsaufbau und der Ausbildung der Sicherheitskräfte, damit diese terroristische Bedrohungen eigenständiger und nachhaltiger bekämpfen können.

Der freie Zugang zum Weltraum und die verlässliche Nutzung von Weltraumsystemen und deren Anwendungen sind für moderne Gesellschaften unverzichtbar.

Weite Bereiche der digital immer mehr vernetzten Gesellschaften sind von satellitengestützten Diensten abhängig. Die Verfügbarkeit gesicherter Kommunikation und Navigation, die Bereitstellung hochpräziser Zeitsignale oder die Fähigkeiten zur Erdbeobachtung basieren auf Weltraumtechnologie. Nicht zuletzt hängen deshalb auch die Handlungsfähigkeit, der Schutz und die Verteidigung von Staaten von einem sicheren Zugang und einer verlässlichen Nutzung des Weltraums ab.

Weltraumsysteme sind durch das Verhalten anderer Weltraumnutzer zunehmend Risiken und Bedrohungen ausgesetzt. Fähigkeits- und Machtdemonstrationen im Weltraum haben in jüngster Vergangenheit stetig zugenommen. Neue Waffensysteme, die die Nutzung von weltraumgestützten Diensten einschränken, werden mit Hochdruck entwickelt, getestet und kommen schon heute in zahlreichen Konflikten zum Einsatz. Fehlende Schutz- und Abwehrmöglichkeiten machen Weltraumsysteme aber besonders verwundbar und zu einem potenziellen Ziel im Falle zukünftiger bewaffneter Konflikte.



In den kommenden Jahren ist zudem eine immer intensivere Weltraumnutzung durch staatliche und privatwirtschaftliche Akteure absehbar. Die dadurch entstehende höhere Anzahl an Satelliten und die zusätzliche Entstehung von Weltraumschrott verlangen nach Regulierungen und Prinzipien, um das hohe Verkehrsaufkommen zu managen, eine nachhaltige und sichere Nutzung des Weltraums zu ermöglichen und Missverständnisse zu vermeiden.

Das existierende rechtliche und normative Regelwerk hat sich in der Praxis nicht als ausreichend erwiesen, um Bedrohungen und Risiken für die zivile wie auch die militärische Nutzung im Weltraum umfassend und nachhaltig einzudämmen. Erschwerend wirkt das Fehlen eines grundlegenden internationalen Konsenses darüber, welches Verhalten im Weltraum als verantwortungsvoll und welches als riskant oder bedrohlich bewertet wird.

Zentraler Handlungsrahmen für die Entwicklung international anerkannter Regeln im Weltraum sind die VN, insbesondere der Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums COPUOS in Wien, die Abrüstungskonferenz in Genf und der Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit (Erster Ausschuss) der VN-Generalversammlung. Die Bundesregierung befördert seit Anfang 2020 gemeinsam mit gleichgesinnten Partnerländern unter der Führung des Vereinigten Königreichs einen Dialog der internationalen Gemeinschaft, der auf die Eindämmung von Bedrohungen und Risiken sowie eine Einigung auf verantwortungsvolles Staatenverhalten im Weltraum abzielt. Die VN-Generalversammlung hat zu dieser Initiative im Dezember 2020 mit großer Mehrheit eine Resolution angenommen.



Die EU setzt sich ebenso wie Deutschland für die Aufnahme von Verhandlungen für ein freiwilliges Instrument zur Regelung von friedlichem und verantwortungsvollem Verhalten im Weltraum und zudem für ein einheitliches *Space Traffic Management* ein. Die wachsende Bedeutung des Weltraums für die EU hat die Kommission mit ihrer Weltraumstrategie aus dem Jahr 2018 und zudem mit der Bündelung ihrer Aktivitäten in der „Generaldirektion für Verteidigungsindustrie und Weltraum“ im Jahr 2020 unterstrichen. Aus Sicht der Bundesregierung ist die Sicherheit europäischer Weltraumtechnologie und Weltrauminfrastruktur eine Frage europäischer Resilienz und besitzt strategische Relevanz.



Computergeneriertes Bild der ESA zeigt Weltraummüll früherer Missionen, der neben intakten Satelliten um die Erde kreist.

Die NATO widmet der Dimension Weltraum auch im Sinne der Operationsführung erhöhte Aufmerksamkeit und hat unter anderem den Aufbau des *NATO Space Centre* in Ramstein als Koordinierungsplattform beschlossen. Schwerpunkte werden die Koordinierung der Weltraumaktivitäten der Verbündeten, der Informationsaustausch und die Einsatzunterstützung aus dem Weltraum durch von den NATO-Staaten bereitgestellte Fähigkeiten sein.

Sowohl im neuen sicherheitspolitischen Grundlagendokument der EU, dem Strategischen Kompass, als auch in künftigen Strategien der NATO sollen Weltraumfragen nach Ansicht der Bundesregierung deshalb eine prominente Rolle spielen. Deutschland wird in den kommenden Jahren seine eigenen Fähigkeiten, unter anderem zur Weltraumbeobachtung, ausbauen und die eigenen Erkenntnisse und Möglichkeiten in NATO und EU einbringen.

Für einen sicheren Cyberraum

Durch die weltweite digitale Vernetzung hat der Cyberraum in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Der freie Zugang dazu und seine sichere Nutzung sind für alle Gesellschaften eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am globalen Handel, den Zugang zu wissenschaftlichen Diskursen oder zu Bildung und Kommunikation. Die Potenziale und Anwendungsmöglichkeiten ziviler wie militärischer Cyberfähigkeiten gewinnen gleichzeitig unter den Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit stetig an Bedeutung. Aktivitäten und Bedrohungen im und durch den Cyberraum prägen zunehmend das Bild der internationalen Konfliktaustragung. Aufgrund dieser Veränderungen haben die NATO-Staaten den Cyberraum bereits vor fünf Jahren als eigenständige Dimension neben Land, Luft, See und Weltraum anerkannt und sich gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, den Schutz ihrer Infrastruktur gegen Cyberbedrohungen zu verbessern. Unter deutscher Mitarbeit haben NATO und EU in den vergangenen Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen, um ihre Systeme sicherer zu machen, die Analysekapazitäten auszubauen und ihre Mitgliedstaaten zu unterstützen. Ein Beispiel sind die *Cyber Response Teams* der Allianz, die Staaten im Falle schwerer Cybervorfälle Soforthilfe leisten können.

Erforderlich ist darüber hinaus die Resilienz der Gesellschaften, um selbstbestimmt und frei von ungewollter Einflussnahme von Dritten im digitalen Umfeld handeln zu können. Das heißt, nicht allein das Militär, sondern auch die zivilen Bereiche des Staates sowie die Wirtschaft müssen ihre Anfälligkeit von Störungen der IT-Infrastruktur und des Datenverkehrs ebenso wie mögliche Folgen daraus minimieren und ihre digitale Souveränität stärken.

Deutschland und seine europäischen Partner teilen mit vielen weiteren Staaten die Überzeugung, dass das Völkerrecht, insbesondere die VN-Charta und das humanitäre Völkerrecht, auch für den Cyberraum gilt, also offline wie online Anwendung finden muss. Gemeinsam mit der EU und weiteren Partnern setzt sich Deutschland deshalb für die Fortentwicklung von freiwilligen

Normen für verantwortliches Staatenverhalten im Cyberraum ein. Entsprechend koordiniert Deutschland seine Positionen in den zuständigen Arbeitsgruppen der VN sowie in der OSZE mit gleichgesinnten Staaten.

Besonders wichtig ist zudem die Weiterentwicklung der *EU Cyber Diplomacy Toolbox* mit ihrem breiten Instrumentarium von präventiven, kooperativen, stabilisierenden und restriktiven Unterstützungsmaßnahmen. Zu diesen gehören vertrauensbildende Maßnahmen ebenso wie der Aufbau von Kapazitäten und die Stärkung des Problembewusstseins in Partnerstaaten, Sanktionen und schließlich die gegenseitige Unterstützung bei der Selbstverteidigung gegen Cyberangriffe. Genauso wichtig ist die Gewährleistung einer glaubwürdigen Abschreckung gegen Cyberangriffe sowie

An der *Live Fire Cyber-Abwehrübung Locked Shields 2019* des *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn/Estland nahmen 1.200 zivile und militärische Expertinnen und Experten aus rd. 30 Nationen teil; hier Bundeswehrsoldatinnen und -soldaten aus dem *Blue Team* in Köln.



deren Attribuierung. Regelwidriges Verhalten im Cyberraum muss Konsequenzen haben. Die Bundesregierung arbeitet kontinuierlich an der Stärkung der Resilienz und unterstützt andere Länder dabei, z. B. durch Aufbau eines Netzwerkes europäischer Cyberexpertise. Als Baustein der *EU Cyber Diplomacy Toolbox* hat die Bundesregierung zusammen mit ihren europäischen Partnern ein Cybersanktionsregime geschaffen. Einreisesperren und das Einfrieren von Vermögenswerten in der EU ermöglichen in Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht eine deutliche, effektive und zielgerichtete Antwort auf böses Verhalten im Cyberraum. 2020 hat die EU erstmals Maßnahmen gegen Personen und Einrichtungen verhängt, die an Cyberangriffen beteiligt waren.

Deutschland gehört zu den ersten Unterstützern des Pariser Aufrufs für Vertrauen und Sicherheit im Cyberraum (*Paris Call for Trust and Security in Cyberspace*), der die Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren zur Erhöhung der Stabilität im Cyberraum fördert. Die im Rahmen der Allianz für den Multilateralismus präsentierte Initiative erhält Unterstützung von rund 80 Staaten, fast 400 Vertretern aus Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstituten, Universitäten und der Zivilgesellschaft sowie von mehr als 700 Unternehmen und anderen Vertretern der Privatwirtschaft. Deutschland setzt sich für vertrauensbildende Maßnahmen im Rahmen der OSZE ein und unterstützt das *Global Forum on Cyber Expertise*, das als Teil der *World Bank Digital Development Partnership* Kapazitätsaufbau fördert.

Gegen Desinformation vorgehen

Nachweislich falsche und irreführende Informationen, die aus politischen Gründen und mit dem Ziel der vorsätzlichen Beeinflussung oder Täuschung der Öffentlichkeit verbreitet werden, stellen eine Herausforderung für liberale, demokratische Gesellschaftssysteme und die internationale Ordnung dar. Denn im Erfolgsfall kann Desinformation Feindbilder kreieren oder verstärken sowie demokratische Prozesse und Werte unterminieren. Sie stört das Vertrauen zwischen und innerhalb von Staaten und Gesellschaften und bedroht dadurch den Zusammenhalt. Desinformation schürt Misstrauen in die bestehende Informationslandschaft, die Legitimität politischer Entscheidungsstrukturen und der internationalen Ordnung. Dies macht den Umgang mit Desinformation zu einer internationalen Aufgabe.

Aufgrund der enorm gestiegenen Bedeutung digitaler Verbreitungswege haben das Ausmaß, die Reichweite und die Verbreitungsgeschwindigkeit gezielter Desinformation stark zugenommen. Die Akteure hinter Desinformationsstrategien sind zahlreich. Sie kommen aus dem In- und Ausland, sind staatlicher oder nichtstaatlicher Natur und verfolgen teils individuelle, teils sich überschneidende Zielsetzungen von großer Tragweite. So vielfältig wie die Produzenten von Desinformation sind auch die von ihnen gewählten Ziele. In ihrem Fokus steht die Diskreditierung, z. B. von Individuen oder Unternehmen, von gesellschaftlichen Gruppen, von Parteien, Parlamenten, Regierungen und politischen Prozessen, von internationalen Organisationen wie der WHO, der EU oder der NATO.





Resilienz

Resilienz im Kontext des Weißbuchs Multilateralismus meint die Fähigkeit von Menschen sowie von gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen, akute Schocks oder chronische Belastungen aufgrund von volatilen (instabilen) Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten oder extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- oder langfristige Schäden zu nehmen.

Wie gefährlich die Verbreitung von Desinformation sein kann, zeigt die COVID-19-Pandemie. Die WHO beobachtet eine regelrechte Flut von falschen oder irreführenden Informationen, die es den Menschen weltweit erschwert, auf vertrauenswürdige Informationen über die Krankheit selbst, über Schutzmöglichkeiten und den Impfstoff zuzugreifen.

Solche Entwicklungen erfordern auch von Deutschland und Europa einen neuen Grad an gesellschaftlicher Widerstands- und Belastungsfähigkeit. Tatsächlich haben die EU, die G7 und die NATO, wie auch deren Mitgliedsstaaten, in den vergangenen Jahren Gegenmaßnahmen ergriffen und ihre Fähigkeiten im Umgang mit Desinformation geschärft. Sie alle beobachten gründlich Desinformationsstrategien, tauschen ihre Erkenntnisse aus und beraten sich intensiv über den Umgang damit. Gezielte Falschmeldungen zu NATO-Einsatzkontingenten in Einsatzländern beispielsweise werden oftmals in wenigen Stunden aufgedeckt und richtiggestellt. Das EU *Intelligence Analysis Center* (INTCEN) wertet Desinformationspolitik anderer Staaten ebenfalls umfangreich aus und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) reagiert mit faktenbasierter Kommunikation.



Soldat der
Schutzkompanie
im Nahbereich des
Feldlagers in Gao/Mali
im Rahmen der Mission
MINUSMA



2.2.3

VN, NATO und EU stärken, G7-Vorsitz nutzen

Viele Institutionen und Organisationen der internationalen Ordnung, die dazu beitragen, bewaffnete Konflikte zu verhindern sowie Frieden und Sicherheit zu schaffen, sind nicht so effektiv, wie sie sein könnten oder zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben sein müssten. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie reichen von politisch motivierten Blockaden einzelner Mitglieder über ein nicht ausreichendes Instrumentarium bis hin zur schwerfälligen Entscheidungsfindung in Organisationen mit vielen Mitgliedern, Akteuren und Handlungsebenen. Das Ziel der Bundesregierung ist deshalb, dass internationale Organisationen letztlich auf allen Ebenen handlungs- und durchsetzungsfähiger werden, dass sie ihre

Instrumente verbessern und sich reformieren oder neue hinzugewinnen. Eine enge Zusammenarbeit dieser Institutionen untereinander wird deren Effektivität verstärken.

Die Vereinten Nationen handlungsfähiger machen

Der Sicherheitsrat der VN besitzt in Fragen von Sicherheit und Frieden besondere Kompetenzen und Verantwortung. In der Vergangenheit waren Entscheidungen des VN-Sicherheitsrats, der aus fünf ständigen Mitgliedern mit Vetorecht und zehn für zwei Jahre gewählten Mitgliedern ohne Vetorecht zusammengesetzt ist, immer wieder Grundlage für die sicherheitspolitischen Beschlussfassungen internationaler Organisationen und Koalitionen, zum Beispiel für EU und NATO und auch hinsichtlich nationaler Mandatierungen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

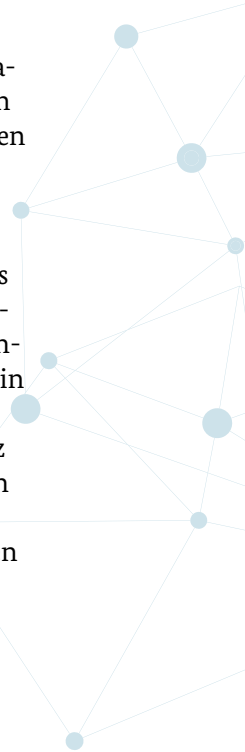
In den letzten Jahren war allerdings zu beobachten, dass der VN-Sicherheitsrat in wichtigen Fragen von internationaler Sicherheit und Frieden aufgrund unterschiedlicher Positionen der ständigen Mitglieder häufig blockiert war. Dadurch konnte er seine Aufgabe nicht voll erfüllen, um beispielsweise das Leid der Menschen in Bürgerkriegen, wie etwa in Syrien, zu vermindern. Deutschland gehört deshalb zu jenen Staaten, die eine Reform des VN-Sicherheitsrats und seine Ausweitung um weitere Mitglieder und eine ausgewogenere regionale Repräsentation unverändert für notwendig halten.

Die NATO an zusätzliche Herausforderungen anpassen

Die NATO schützt die Freiheit ihrer Mitglieder und trägt zur Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung und dabei speziell der euro-atlantischen Sicherheit bei. Die Stärke des Bündnisses ist eine wesentliche Voraussetzung für ein stabiles internationales System. Ihre drei Kernaufgaben – der Schutz ihrer Mitglieder durch Abschreckung und kollektive Verteidigung, internationales Krisenmanagement und kooperative Sicherheit – kann die NATO vor allem deshalb effektiv wahrnehmen, weil sie sich immer wieder erfolgreich an die neuen Herausforderungen angepasst hat und dies weiterhin tut.

Deutschland schließt sich den Empfehlungen der auf deutsche Initiative eingesetzten Expertengruppe an, bis 2022 eine Aktualisierung des Strategischen Konzepts der NATO vorzunehmen, um den jüngeren sowie absehbaren sicherheitspolitischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Dabei wirbt Deutschland dafür, dass die Allianz an ihren Kernaufgaben festhält und der militärische Fokus der NATO unverändert auf dem euro-atlantischen Raum liegt. Glaubwürdiges Eintreten für gemeinsames Handeln im Bündnis erfordert eine faire Teilung der Lasten. Deutschland steht daher zu seinen Zusagen gegenüber der Allianz und setzt diese um. In Zukunft sollte die Allianz stärker als Forum sicherheitspolitischer Konsultationen unter ihren Mitgliedstaaten genutzt werden, um so ihre Rolle und ihre politische Autorität als wertgebundene Akteurin in Fragen von Frieden und Sicherheit zu stärken. Angesichts der Zunahme hybrider Bedrohungen, etwa durch Russland oder China, muss das frühzeitige Erkennen und Analysieren von hybriden Kampagnen, aber auch die Stärkung der Resilienz von NATO-Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaften in Zukunft eine größere Rolle spielen.

Mit Blick auf die verstärkte geopolitische Konkurrenz, die eng mit dem Aufstieg Chinas verbunden ist, muss die NATO in Zukunft zudem globale sicherheitspolitische Entwicklungen stärker in den Blick nehmen. Wichtig ist in diesem Kontext, den Austausch und die Zusammenarbeit mit Partnerstaaten der Allianz sowie anderen multilateralen Organisationen zu intensivieren. Hierzu zählen insbesondere auch die Wertepartner in der indo-pazifischen Region und die EU.



Deutschland wird sich auch weiterhin mit bedeutenden Beiträgen an den laufenden Bündnisaufgaben, also an NATO-Einsätzen und Missionen sowie an einsatzgleichen Verpflichtungen der Allianz beteiligen. Insbesondere wird Deutschland 2023 im Rahmen der *NATO Response Force* bereits zum dritten Mal die Führung der Schnellen Eingreiftruppe (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) übernehmen. Insgesamt werden sich 22 Nationen an den durch Deutschland geführten Einheiten beteiligen. Das deutsche Kontingent wird ca. 17.000 Soldatinnen und Soldaten sowie u. a. 120 Panzer und gepanzerte Fahrzeuge, 40 Luftfahrzeuge und fünf Schiffe umfassen.

Die Europäische Union als Akteurin stärken

Die EU ist nicht zuletzt als enger Partner von NATO und VN Stütze und Förderer einer multilateralen und regelbasierten Ordnung. Zusammengenommen setzen die Union und ihre Mitgliedstaaten weltweit mit Abstand am meisten Ressourcen für die Herstellung von Frieden, Sicherheit und Entwicklungschancen sowie humanitäre Hilfe in fragilen Kontexten ein. Ihr Einfluss in der Welt ist immer dann am größten, wenn sie inhaltlich geschlossen und politisch kohärent auftritt.



„Ich erlebe Multilateralismus in meinem Alltag durch meine Arbeit bei der European Union Monitoring Mission (EUMM) und als Teil eines internationalen Teams, das sich für Sicherheit und Stabilität in Georgien und der Region stark macht.“

Christina Sell, amtierende Leiterin der Political, Analysis, Reporting and Communications (PARC) Abteilung bei der zivilen europäischen Beobachtermission in Georgien (European Union Monitoring Mission, EUMM)

Auf deutsche Initiative hin wird bis Frühjahr 2022 in der EU der „Strategische Kompass“ erarbeitet. Er soll die Ausrichtung und das Ambitionsniveau europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch konkrete politische Vorgaben festlegen und dadurch dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der EU als sicherheitspolitischer Akteurin zu stärken. Der Strategische Kompass soll in den Bereichen Krisenmanagement und Resilienz, aber auch mit Blick auf Fähigkeiten und Partnerschaften zu einem gemeinsamen Verständnis über Ziele und Interessen führen. Darüber hinaus soll er dazu beitragen, fehlende Schnittstellen der GSVP zu Themenfeldern wie Resilienz, hybride Bedrohungen, Cybersicherheit und neue Technologien herauszubilden.

Die neuen Herausforderungen, in denen sich zivile und militärische Sphären zunehmend sowohl in den Bedrohungen wie in den Antworten darauf vermischen, erfordern eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. Beide Organisationen sind

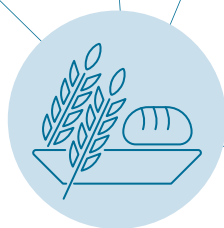
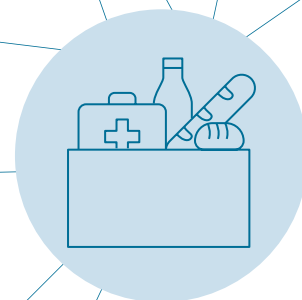
integrale Bestandteile europäischer Sicherheit, ergänzen sich gegenseitig und tragen dazu bei, durch die Zusammenarbeit von 36 Mitgliedstaaten in Europa sowie mit den USA und Kanada die Sicherheit des euro-atlantischen Raumes zukunftsfest zu machen. Bereits in den vergangenen Jahren ist der Katalog der EU-NATO-Zusammenarbeit auf 74 Maßnahmen angewachsen. Sie reichen von der Abwehr hybrider und Cyber-Bedrohungen über Militärische Mobilität und Gesundheitsversorgung bis zu gemeinsamen Übungen. Deutschland setzt sich für eine noch engere, komplementäre Zusammenarbeit ein und wirbt dafür, die beiden für 2022 avisierten Strategiedokumente, das aktualisierte Strategische Konzept der NATO und den Strategischen Kompass der EU, inhaltlich zu koordinieren.



Den deutschen G7-Vorsitz 2022 im Sinne des Multilateralismus nutzen

Bestehende globale Herausforderungen werden auch die deutsche G7-Präsidentschaft im Jahr 2022 begleiten. Die deutsche G7-Präsidentschaft wird für deren Bewältigung Impulse setzen und wichtige Themen auch in den multilateralen Rahmen einbringen.





2.3

*Multilateralismus,
der beim Menschen
ankommt*



Ziel des Multilateralismus als Instrument und Grundprinzip der internationalen Ordnung ist es, die Lebensqualität der Menschen weltweit nachhaltig zu verbessern und ihnen ein Leben in Würde, Sicherheit und Selbstbestimmung zu gewährleisten. Sichtbarer Ausdruck dieser Verpflichtung ist die 2015 von der VN-Generalversammlung verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Angesichts der wirtschaftlichen, technologischen und menschlichen Vernetzung der Welt bei gleichzeitig steigender Weltbevölkerung v.a. auf dem afrikanischen Kontinent hängt das Wohlergehen von Individuen nicht nur von der Regierung des eigenen Staates ab. Konkrete, nachhaltige und wahrnehmbare Ergebnisse für den Menschen zu erzielen, erfordert vielmehr starke Kooperationen im Rahmen eines effektiven und inklusiven Multilateralismus. Diese Zusammenarbeit geht über internationale Organisationen und Staaten hinaus. Sie schließt Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft ein und verbindet die lokale, regionale, nationale und internationale Ebene.

Die COVID-19-Pandemie macht die Bedeutung eines umfassenden Multilateralismus besonders deutlich. Denn die Pandemie kennt keine Landesgrenzen, sie beeinflusst alle Aspekte unseres Lebens und hat gravierende gesundheitliche, humanitäre und sozio-ökonomische Folgen. Sie erfordert daher eine nachhaltige Antwort, die nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die ökologischen und sozialen Folgen der Krise in den Fokus nimmt und Investitionen gezielt in diese Bereiche lenkt („Green and Better Recovery“).

Multilateralismus anstelle nationaler Alleingänge ist aber nicht nur die Antwort auf die aktuelle Krise, sondern entscheidend dafür, auch zukünftige Krisen zu verhindern und einen systemischen Wandel hin zu einer widerstandsfähigeren, nachhaltigeren und gerechteren Welt für alle Menschen zu erreichen. Dabei ist es nicht der Multilateralismus selbst, der die Probleme löst, aber er liefert die Werkzeuge, mit denen die internationalen Akteure ihre Interessen ausgleichen können.



Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 hat zum Ziel, allen Menschen weltweit ein Leben in Würde zu ermöglichen. Mit der Agenda 2030 hat sich die Weltgemeinschaft 17 Ziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung gesetzt.

Die Agenda 2030 ist eine globale Partnerschaft mit universellem Anspruch: Sie löst die Einteilung in „Geber“ und „Nehmer“ ab und formuliert die gemeinsame Verantwortung aller Staaten und Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft für eine weltweite Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit. Gleichzeitig will sie die unterschiedlichen Akteure in humanitärer Hilfe, Friedensförderung und Entwicklung hinter gemeinsamen Zielen versammeln und damit kurz- und langfristiges Handeln kohärenter gestalten.

Zur nationalen Umsetzung in Deutschland wurde am 10. März 2021 die Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet, welche die 17 Ziele in konkrete und messbare nationale Ziele bzw. Indikatoren übersetzt.



2.3.1

Leben retten, Krisen bewältigen und vorbeugen

Aktuell bedrohen über 40 inner- und zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte weltweit das Leben vieler Menschen. Sie sind ein wesentlicher Auslöser humanitärer Krisen. Menschen in Konfliktgebieten sind Gewalt, schlimmsten Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts ausgesetzt. Bewaffnete Konflikte sind mitursächlich für gegenwärtig 80 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene. Zudem nehmen infolge des Klimawandels extreme Wetterereignisse zu. Stürme und Überflutungen lassen Überlebende oft obdachlos zurück, grassierende Trockenheit kann Ernteaufschläge und Hungersnöte hervorrufen. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie lassen die humanitären Bedarfe zusätzlich anwachsen. 2020 ging das Büro der VN für die Koordinierung humanitärer Hilfe (OCHA) noch von 168 Millionen Menschen in 53 Ländern aus, die humanitäre Hilfe und Schutz brauchen. Für 2021 rechnet OCHA pandemiebedingt mit 239 Millionen Betroffenen, das ist einer von 33 Menschen weltweit.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind für Deutschland Ausdruck ethischer Verantwortung und internationaler Solidarität sowie unseres aufgeklärten Eigeninteresses. Humanitäre Hilfe dient dazu, das Leid von Menschen in Not zu lindern, während Maßnahmen der Krisenvorsorge und der Entwicklungszusammenarbeit helfen, humanitäre Bedarfe in der Zukunft zu verringern. Die Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und der Förderung von Frieden (sog. *Humanitarian-Development-Peace Nexus* bzw. HDP Nexus) durch die internationale Gemeinschaft soll helfen, Krisen vorzubeugen und Notlagen effektiver zu bewältigen. In humanitären Krisen kommt es auf schnelle Hilfeleistung an. Ohne effektive Koordinierung kommt es zu Versorgungslücken oder Doppelungen. Deshalb reichen bilaterale Maßnahmen oft nicht aus. Je besser humanitäre Hilfe multilateral koordiniert ist, desto eher kann es gelingen, Menschen weltweit aus akuten Notlagen zu befreien.

Das internationale humanitäre System, mit OCHA im Zentrum, spielt eine einzigartige Rolle bei der Koordinierung der humanitären Bemühungen. Das heutige System wäre nicht funktionstüchtig ohne einen Konsens der Staatengemeinschaft über die grundlegenden Modalitäten internationaler humanitärer Hilfe. Multilaterale humanitäre Foren und Institutionen spielten und spielen eine zentrale Rolle bei der Festlegung von Regeln und Grundsätzen, der Harmonisierung von Normen und dem Modus Operandi für internationale humanitäre Maßnahmen. Das humanitäre Völkerrecht, das Flüchtlingsrecht, der Standard des humanitären Zugangs in Krisen- und Konfliktsituationen und die humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit – sie alle sind Ergebnisse und Beispiele erfolgreicher multilateraler

Humanitäre Not der Menschen lindern, in Prävention investieren

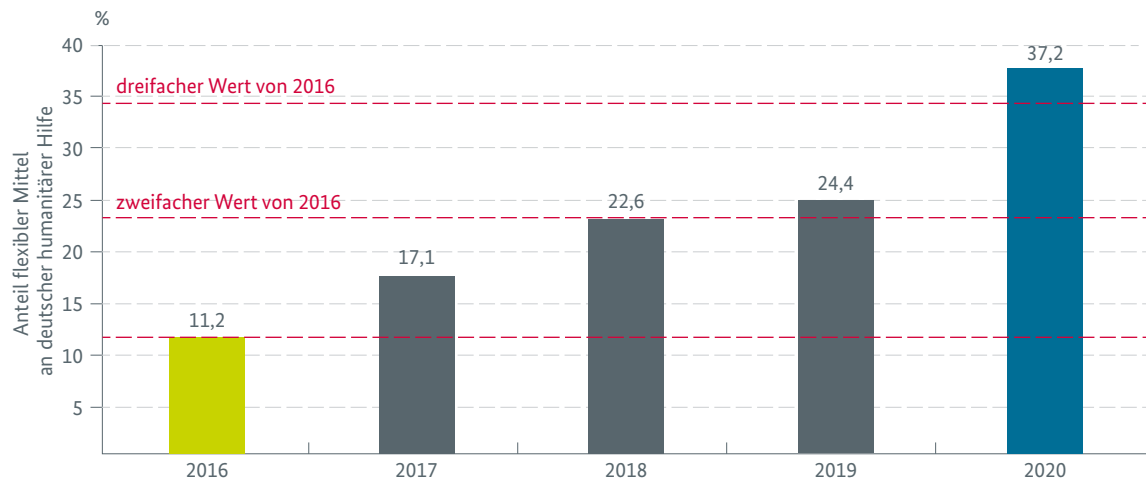
Konsensfindung. So sehr das humanitäre System Ausdruck eines funktionierenden Multilateralismus ist, so sehr wäre es von dessen Schwächung bedroht: Wenn in einer Pandemie die Lösung in nationalen Alleingängen gesehen wird, wenn humanitäre Helferinnen und Helfer aus politischen Gründen diffamiert oder gezielt angegriffen werden, wenn humanitäre Prinzipien nur noch selektiv angewendet werden, oder wenn einzelne Staaten durch das Entziehen von Fördermitteln ganze humanitäre Schutzbereiche in ihrer Existenz bedrohen, dann erfordert das eine starke Allianz gegen solche Alleingänge und für multilaterale Lösungen.

Humanitäre Hilfe wird von unabhängigen internationalen und lokalen humanitären Organisationen mit finanzieller Unterstützung von Deutschland und anderen Staaten durchgeführt. Dazu gehören humanitäre und doppelt mandatierte, also auch mit einem entwicklungspolitischen Mandat ausgestattete, VN-Organisationen (z. B. UNHCR, WFP, UNICEF), die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (IKRK, IFRK, DRK und andere nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften) sowie deutsche und internationale humanitäre Nichtregierungsorganisationen. Diese Organisationen leisten Hilfe in aller Regel nicht über staatliche Strukturen des betroffenen Landes, sondern direkt an die Betroffenen.



Ein Mann in Jemen erhält Hilfe durch das Welternährungsprogramm.

Abbildung 8
Flexible humanitäre Hilfe



Quelle: Auswärtiges Amt

Der große Anstieg humanitärer Bedarfe stellt die internationale Gemeinschaft vor große Herausforderungen. Regelmäßig verbleiben große Lücken bei der Finanzierung humanitärer Hilfe. Diese Finanzierungslücke gefährdet die Funktionsfähigkeit des internationalen Systems der multilateralen humanitären Hilfe. Die gezahlten Beiträge liegen jedes Jahr weit unter dem steigenden finanziellen Bedarf für humanitäre Hilfe. So waren 2019 laut OCHA lediglich 63,4 Prozent des Finanzierungsbedarfs gedeckt, 2020 betrug die Deckung angesichts auch pandemiebedingt erhöhter Bedarfe sogar nur 48,6 Prozent.

Deutschland leistet als weltweit zweitgrößter Geber für humanitäre Hilfe einen wichtigen Beitrag dazu, diese Finanzierungslücke zu schließen und den Fortbestand des internationalen humanitären Systems zu sichern. Für 2021 sind im Bundeshaushalt mehr als zwei Milliarden Euro für humanitäre Hilfe vorgesehen. Dabei stellt Deutschland seine Mittel so zur Verfügung, dass sie möglichst effektiv eingesetzt werden können. Deutschland setzt dazu auf flexiblere und mehrjährige Förderungen, welche vor allem in langanhaltenden Krisenkontexten die Planungssicherheit für die Organisationen stärken und eine schnellere humanitäre Reaktion ermöglichen.

Sich auf Krisen vorbereiten

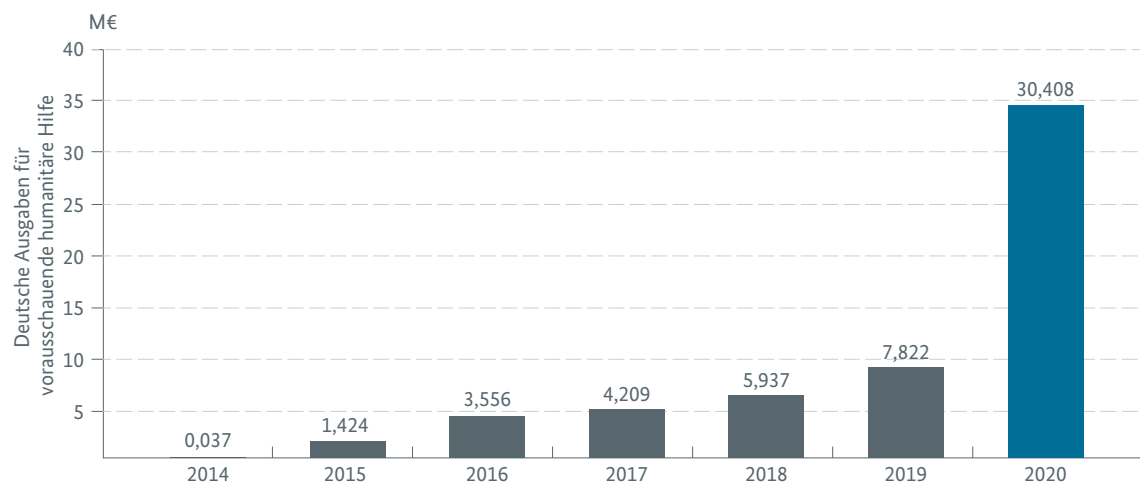
Deutschland setzt sich gemeinsam mit anderen Gebern und humanitären Organisationen für Reformen ein, die das internationale humanitäre System effektiver und effizienter machen sollen. Als Beitrag zu dem als *Grand Bargain* bekannten humanitären Reformprozess hat Deutschland über die vergangenen fünf Jahre den Anteil flexibler Mittel für humanitäre Hilfe mehr als verdreifacht. Deutschland verdoppelte zudem 2019 seine Kernbeiträge für die humanitären Schlüsselorganisationen OCHA, das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Hilfswerk der VN für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) und war 2020 größter Geber des Zentralen Nothilfefonds der VN (CERF).

Deutschland setzt sich für vorausschauende humanitäre Hilfe ein, um bei weltweit steigenden humanitären Bedarfen einen Beitrag zu effizienterem und effektiverem Einsatz begrenzter Mittel leisten und diese schon vor Eintritt einer Notlage bereitstellen zu können. Mithilfe datenbasierter Vorhersagen oder qualitativer Analysen können Frühwarnungen getroffen werden, die es ermöglichen, frühzeitig konkrete humanitäre Vorsorgemaßnahmen zu finanzieren und einzuleiten. Ein wichtiger Ansatz ist die vorhersagebasierte humanitäre Hilfe bei Extremwetterereignissen, die Deutschland zusammen mit dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) entwickelt hat.



Abbildung 9

Vorausschauende humanitäre Hilfe



Quelle: Auswärtiges Amt



Kinder verbringen 2016 Freizeit in einem UNICEF-Projekt im Flüchtlingscamp Debaga zwischen Erbil und Mossul (Irak).

Deutschland hat seine Förderung für vorausschauende humanitäre Hilfe zwischen 2014 und 2020 von 37.000 Euro auf über 30 Millionen Euro stark gesteigert. Deutschland fördert in diesem Bereich das DRK sowie die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK), das Welternährungsprogramm (WFP), die VN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und Nichtregierungsorganisationen, insbesondere das *Start Network*. Deutschland ist seit 2019 größter Geber von OCHA bei der Pilotierung vorausschauender humanitärer Hilfe im Rahmen des CERF. Für die Zukunft will Deutschland die Kapazitäten der vorausschauenden humanitären Hilfe mit Blick auf Ausbrüche von Krankheiten, Konfliktkontexte sowie auf Krisen und Katastrophen in urbanen Räumen weiter ausbauen.

Instrumente verzahnen

Um den humanitären Bedarf zu senken, müssen alle Instrumente ineinandergreifen. Hierzu setzt Deutschland auf die Stärkung des Zusammenhangs von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung in Form einer engeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Akteuren aus allen drei Bereichen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Mandate (HDP Nexus). Deutschland hat im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an der Entwicklung verbindlicher Empfehlungen zur Umsetzung mitgewirkt. Auch multilaterale Akteure wie das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und das WFP haben sich 2020 diesen Empfehlungen verpflichtet.

Die vorausschauende humanitäre Hilfe ist mit einem umfassenden Katastrophenrisikomanagement durch die Entwicklungszusammenarbeit verschränkt, etwa im Rahmen der Umsetzung des Sendai-Rahmenwerkes und der Zusammenarbeit mit dem *UN Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR). Darüber hinaus investiert die Bundesregierung zum Beispiel im Rahmen der strukturbildenden Übergangshilfe in die Stärkung der Resilienz von Menschen und Kommunen in fragilen Kontexten, in Kooperation mit WFP und UNICEF. Resilienzprogramme helfen, Menschen Lebensperspektiven zu erschließen, ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen zu erhöhen und damit humanitäre Bedarfe mittel- und langfristig zu reduzieren.

2.3.2

Die internationale Entwicklungsarchitektur zukunftsfähig machen

Für Deutschland ist die Frage globaler Gerechtigkeit politisches Leitmotiv. Hierzu leistet Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag. Mit der „Strategie für eine starke europäische und multilaterale Entwicklungspolitik“ unterstreicht Deutschland seinen europäischen und multilateralen Ansatz in der Entwicklungspolitik.

Deutschland setzt sich für die integrierte Umsetzung der Agenda 2030 ein und stellt sich Versuchen, die Agenda 2030 aufzuweichen und ihre universelle Geltung zu unterlaufen, entschieden entgegen. Die Aktionsagenda von Addis Abeba für Entwicklungsfinanzierung ist ein wichtiger Bestandteil der Agenda 2030.

Multilaterale Organisationen wie die VN, multilaterale, aber auch bilaterale Entwicklungsbanken spielen eine Schlüsselrolle für die Umsetzung der Agenda 2030. Die VN sind jedoch die zentrale Koordinationsinstanz für internationale Zusammenarbeit. Wichtigstes Forum und zentraler Akteur internationaler Entwicklungszusammenarbeit ist das Entwicklungssystem der VN (UNDS); mit ihren Unterorganisationen setzen die VN Entwicklungspolitik um. Dabei spielen auch VN-Organisationen mit einem dualen Mandat, das humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit abdeckt, eine zentrale Rolle.

In Zusammenarbeit mit dem VN-System kommt dem *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD die Rolle zu, Standards zu definieren und so ein gemeinsames Verständnis herzustellen, welche Maßnahmen als Beitrag zur SDG-Zielerreichung gewertet werden können. Im Rahmen seiner Mitgliedschaft im *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN) setzt Deutschland sich dafür ein, dass die Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen regelmäßig bewertet wird.

Die Reform des VN-Entwicklungssystems unterstützen und weiterentwickeln

Das UNDS muss effizienter und effektiver werden, um die Umsetzung der Agenda 2030 voranzutreiben. Deshalb fördert Deutschland die aktuelle Reform des UNDS. Ein Schlüsselement ist dabei der VN-Finanzierungspakt (*UN Funding Compact*). Als zweitgrößter Beitragszahler zum VN-Entwicklungssystem unterstützt Deutschland dessen Ziel, den Anteil der Kernbeiträge aller Geber kollektiv auf 30 Prozent der Gesamtbeiträge anzuheben, um eine nachhaltige Finanzierung des UNDS zu erreichen. Über die vergangenen fünf Jahre hat Deutschland seine Kernbeiträge für eine Reihe von VN-Organisationen deutlich erhöht: versiebenfacht für UNICEF, mehr als verdoppelt für das Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) und verdoppelt für die Einheit der VN für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen (UN Women) und nahezu verdoppelt für den Bevölkerungsfonds der VN (UNFPA). In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie hat die Bundesregierung zudem diesen UNDS-Organisationen 105 Millionen Euro an zusätzlichen Kernbeiträgen für eine flexible Bearbeitung der Krise zur Verfügung gestellt. Neben dem Ziel eines ausreichenden Anteils an Kernbeiträgen setzt sich Deutschland zur Umsetzung des VN-Finanzierungspaktes auch dafür ein, den Anteil sogenannter weich zweckgebundener Finanzierung zu erhöhen, beispielsweise über die Einzahlung in gemeinschaftliche und thematische Fonds. Damit wird eine abgestimmte Zusammenarbeit im UNDS gefördert.

Deutschland tritt für eine bessere Harmonisierung des UNDS ein und engagiert sich für ein geschlossenes Auftreten der VN als entwicklungspolitischer Akteur. Mit seinen zahlreichen, unabhängig voneinander agierenden Akteuren und Institutionen ist das VN-Entwicklungssystem institutionell fragmentiert. Die bessere Abstimmung zwischen den VN-Entwicklungsorganisationen insbesondere auf Länderebene ist daher ein weiteres Schlüsselement der VN-Reform. Deutschland trägt mit jährlich mehr als zehn Millionen Euro zur nachhaltigen Finanzierung des neuen Systems lokaler UNDS-Repräsentanten bei. Diese sogenannten *Resident Coordinators* sind die hochrangigsten Vertreterinnen und Vertreter des VN-Entwicklungssystems auf Länderebene sowie Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die nationalen Regierungen und somit Bindeglied zwischen diesen und den einzelnen Organisationen des UNDS.

Mehrwert durch innovative Partnerschaften mit dem multilateralen System

Deutschland unterstützt die Umsetzung der VN-Reform und die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des VN-Systems auch durch die Förderung gemeinsamer Programme mehrerer VN-Partner. Bei solchen Programmen bringen mehrere VN-Organisationen ihre jeweiligen Stärken gemäß ihrer Mandate in die Vorhaben und deren Umsetzung ein. Lernerfahrungen aus diesen konkreten gemeinsamen Ansätzen helfen, die VN-Reform voranzubringen.

Die Bundesregierung setzt insbesondere in Krisenregionen verstärkt auf solche gemeinsamen Programme. Deutschland fördert zum Beispiel die eng aufeinander abgestimmten und ineinandergreifenden Vorhaben von WFP und UNICEF in der Sahel-Region. Durch das gemeinsame Maßnahmenpaket beider Organisationen für Ernährungssicherheit, Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und Kinderschutz sollen die Bevölkerung und Staaten im Sahel widerstandsfähiger gegen Krisen werden.

Die Ausrichtung internationaler Finanzinstitutionen an der Agenda 2030 vorantreiben

Neben der Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz bei den multilateralen Entwicklungsbanken liegt der deutsche Schwerpunkt darauf, die Arbeit der Entwicklungs- und Investitionsbanken am Pariser Klimaabkommen auszurichten, Sozial- und Umweltstandards auf höchstem Niveau einzuhalten und Zukunftsthemen in den Programmen zu stärken. Zusammen mit seinen Partnern konnte Deutschland zum Beispiel erreichen, dass 2018 im Zuge der Kapitalerhöhung für die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung



(IBRD), einer Organisation der Weltbankgruppe, ehrgeizige Klimaziele beschlossen wurden. Im Ergebnis wird die Weltbank ihre Mittel für den Klimaschutz in den Jahren 2021 bis 2025 auf 200 Milliarden US-Dollar verdoppeln. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbankgruppe leisten zudem mit Unterstützung der Bundesregierung und der Europäischen Union sowie im Zusammenspiel mit anderen multilateralen Entwicklungsbanken entscheidende Krisenfinanzierung für Entwicklungsländer in der COVID-19-Pandemie. Deutschland setzt sich angesichts der weltweiten Bevölkerungsentwicklung auch für ein verstärktes Engagement der Internationalen Finanzinstitutionen ein, zum Beispiel bei der Entwicklung von Beschäftigungsperspektiven für junge Menschen.



Bewohner des Dorfes Ankirikiriky in Südmadagaskar forsten entwaldetes Land wieder auf. Im Gegenzug erhalten sie Lebensmittelrationen des Welternährungsprogramms.

2.3.3

Für gleichberechtigte Teilhabe weltweit

Ausgehend vom Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes, das auch in der EU-Grundrechtecharta und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist, und gemäß des Agenda 2030-Prinzips „Niemanden zurücklassen“ setzt sich Deutschland weltweit gegen jedwede Form von Diskriminierung und struktureller Benachteiligung ein.

Gleichberechtigung ist ein Menschenrecht und ein zentrales Ziel der Agenda 2030. Alle Menschen haben das Recht auf eine gleiche und vollständige Teilhabe an politischen Prozessen und in allen Bereichen der Gesellschaft. Dies gilt unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Behinderung, Religion und sexueller Orientierung. Frauen, rassistisch diskriminierte Personen, Menschen mit Behinderungen, Angehörige religiöser Minderheiten und lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) gehören weltweit betrachtet zu den rechtlich und faktisch erheblich benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Im März 2021 hat die Bundesregierung das Inklusionskonzept für LSBTI-Personen beschlossen, mit dem die Rechte und die Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe explizit Bestandteil des außen- und entwicklungspolitischen Engagements Deutschlands wird.

Ein besonderer Schwerpunkt deutscher Außen- und Entwicklungspolitik ist die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit. Mehr als zwei Drittel aller Menschen, die weltweit unter Mangelernährung leiden, sind Frauen. Jede dritte Frau weltweit ist von geschlechtsbasierter und sexualisierter Gewalt betroffen. Mädchen haben schlechtere Bildungschancen als Jungen, und in weiten Teilen der Welt werden Frauen allein aufgrund ihres Geschlechts deutlich schlechter bezahlt als Männer. Die COVID-19-Pandemie hat vielfach bestehende Ungleichheiten offengelegt und teilweise noch verschärft, erreichte Fortschritte wurden teils zunichtegemacht. In allen Bereichen, von Wirtschaft über Sicherheit bis zu sozialem Schutz und im Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten, sind Frauen und Mädchen unverhältnismäßig stark von der COVID-19-Pandemie betroffen.

Die Benachteiligung von Frauen verstößt nicht nur gegen ihre Grundrechte, sie ist auch in politischer, ökologischer und wirtschaftlicher Hinsicht kurzsichtig und gefährdet die Umsetzung der Agenda 2030. Gesellschaften mit gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Männern sind stabiler, friedlicher und wirtschaftlich erfolgreicher. Ohne die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen können die globalen Herausforderungen unserer Zeit daher nicht bewältigt werden.

Für Deutschland ist multilaterale Zusammenarbeit ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass der Schutz und die gerechte Teilhabe von Frauen systematisch in allen Phasen und Ebenen von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsprozessen berücksichtigt werden. Darauf wirkt die Bundesrepublik mit vielen gleichgesinnten Partnern in den VN, im Menschenrechtsrat, im Sicherheitsrat, in der Frauenrechtskommission sowie in der Generalversammlung, aber auch außerhalb des VN-Systems in OSZE, NATO, G7 und G20 hin.

Soldatinnen der
Vereinten Nationen
in Monrovia/Liberia, 2015





Die Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ vorantreiben

Frauen kommt eine zentrale Bedeutung für die Prävention von Krisen und bewaffneten Konflikten zu. Ein besonderer Schwerpunkt von Deutschlands Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat 2019/2020 lag deshalb darin, die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (*Women, Peace and Security, WPS*) konsequent voranzutreiben. Die WPS-Agenda basiert auf der VN-Resolution 1325 (2000), mit welcher der VN-Sicherheitsrat nicht nur die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt in humanitären Notsituationen und bewaffneten Konflikten, sondern gerade auch die Beteiligung von Frauen in internationalen Friedens- und Sicherheitsprozessen zu einem integralen Bestandteil seines Mandats machte. Die WPS-Agenda wurde in neun Folgeresolutionen weiterentwickelt, zu denen auch die von Deutschland während seines VNSR-Vorsitzes im April 2019 eingebrachte Resolution 2467 zählt. Diese Resolution

zur Beendigung sexualisierter Gewalt in Konflikten verpflichtet alle VN-Mitgliedstaaten zu Schutz und Unterstützung der Überlebenden konfliktbezogener sexueller Gewalt durch Gesundheitsversorgung, psychosozialen und ökonomischen Beistand sowie durch Rechtsberatung. Sie ist damit ein wichtiger Schritt für den Schutz der Frauenrechte.

Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die Beteiligung von Frauen in der Krisenprävention und an Friedensprozessen einsetzen. In der NATO unterstützt sie die Arbeit der WPS-Beauftragten dabei, die Agenda zum integralen Bestandteil jeder Mission und jedes Einsatzes zu machen und den Frauenanteil in den Missionen und Einsätzen signifikant zu erhöhen. Deutschland wird Überlebenden sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt auch in Zukunft Unterstützung gewährleisten, ebenso wie in die Prävention von Gewalt investieren.

Mit dem Ziel, die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ effektiv, systematisch und koordiniert auf internationaler, regionaler und bilateraler Ebene zu verankern, fördert Deutschland beispielsweise in Partnerschaft mit *UN Women* die Beteiligung von Frauen in den Friedensprozessen in Syrien, Irak, Libyen und Jemen durch gezielte Fortbildung, Vorbereitung auf politische Gespräche und Beratung. Regional arbeitet Deutschland eng mit der Afrikanischen Union zusammen und unterstützt unter anderem den Auf- und Ausbau der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (*African Peace and Security Architecture, APSA*).

Deutschland will die Weiterentwicklung und Umsetzung der WPS-Agenda auch national vorantreiben. Vor diesem Hintergrund arbeitet Deutschland daran, die WPS-Agenda in den Strukturen, Fortbildungsmaßnahmen und der Arbeit der Bundesregierung zu verankern. Den

2021 verabschiedeten dritten nationalen Aktionsplan zur Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ des VN-Sicherheitsrats für den Zeitraum 2021 bis 2024 wird die Bundesregierung in engem Kontakt mit der Zivilgesellschaft umsetzen.

Frauen wirtschaftlich stärken

Um Frauen ein gleichberechtigtes, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und sie insbesondere für und in Krisenzeiten resilienter zu machen, stärkt die Bundesregierung Frauen wirtschaftlich auch durch multilaterale Maßnahmen.

So ist Deutschland größter Geber der *Women Entrepreneur Finance Initiative (We-Fi)*, einem Multi-Geber-Fonds in Verwaltung der Weltbank, der Unternehmerinnen in Entwicklungs- und Schwellenländern den Zugang zu Finanzdienstleistungen und das Überwinden struktureller Hürden erleichtert. 2020 hat Deutschland den Vorsitz der We-Fi übernommen, um aktiv an der weiteren Ausrichtung und Zukunft des Fonds mitzuarbeiten.

Im *Generation Equality Prozess*, der von UN Women administrativ gesteuert wird und neben anderen Staaten und internationalen Organisationen vor allem auch die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft mit einbindet, bündeln sich alle Kräfte in sechs Aktionsbündnissen, um bedeutende Fortschritte beim SDG 5 zu erzielen. Deutschland hat die Ko-Führung des Aktionsbündnisses Wirtschaftliche Rechte und Gerechtigkeit übernommen und wird sich mit den anderen Akteuren auf konkrete Aktionen für die nächsten fünf Jahre verpflichten.

2.3.4

Weltweit für Gesundheit

Globale Gesundheitsfragen und der Schutz des Menschenrechts auf Gesundheit sind nicht zuletzt durch die COVID-19-Pandemie ins Zentrum multilateraler Zusammenarbeit gerückt. In der Agenda 2030 hat sich die Staatengemeinschaft mit dem SDG 3 dazu verpflichtet, allen Menschen ein gesundes Leben zu ermöglichen. Die Bundesregierung macht sich für die Sicherung globaler Gesundheit stark. Dies beinhaltet für Deutschland jedoch nicht nur die Abwehr grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, sondern vor allem die Stärkung von nationalen Gesundheitssystemen weltweit, die Verbesserung des internationalen Gesundheitskrisenmanagements und insbesondere die starke Unterstützung der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

In ihrer „Strategie zur globalen Gesundheit“ von Oktober 2020 beschreibt die Bundesregierung Deutschlands Rolle im Bereich internationaler Gesundheitspolitik bis 2030. Um die gesundheitsrelevanten Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, setzt Deutschland auf multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der VN mit der WHO im Zentrum. Die WHO ermittelt mit ihrem umfassenden Mandat die normative Orientierung und gibt Richtlinien für Verbesserung der öffentlichen Gesundheit in den Mitgliedsstaaten sowie der globalen Gesundheit vor. Sie ist zudem zentrale Koordinationsstelle bei der Reaktion auf globale Gesundheitskrisen. Gleichzeitig ist sie richtungsweisend für die Arbeit der anderen multilateralen, staatlichen und nicht-staatlichen Akteure im Gesundheitsbereich,

die Programme zur Verbesserung der globalen Gesundheit finanzieren und umsetzen. Dazu zählen vor allem der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM), der UNFPA als Hauptakteur im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte, die Impfallianz Gavi oder die *Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents* (GFF) und das Gemeinsame Programm der VN für HIV/AIDS (UNAIDS). UNAIDS gilt als einzigartiges Modell multi-sektoraler Zusammenarbeit im VN-System, da es von elf VN-Organisationen mitgetragen wird und die globale HIV/AIDS-Antwort koordiniert.

Internationale Kooperation und Koordination sind für Deutschland auch der Schlüssel für eine wirksame globale Antwort auf die COVID-19-Pandemie. Deutschland engagiert sich daher seit Beginn in der multilateralen Kooperationsplattform *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-Accelerator), die sich die beschleunigte Entwicklung, Produktion und global gerechte Verteilung von COVID-19-Impfstoffen, Medikamenten und Diagnostika zum Ziel gesetzt hat. Deutschland ist derzeit der zweitgrößte Geber des ACT-Accelerators und unterstützt die beteiligten Organisationen (u. a. Gavi, GFATM und WHO) mit bisher 2,1 Milliarden Euro in den Jahren 2020 und 2021. Ein wichtiger Teil des ACT-A ist die Impfstoffplattform *COVAX Facility*, deren erstes Ziel es ist, bis Ende 2021 Impfstoffe für mindestens 20 Prozent der Bevölkerung in den 92 ärmsten Ländern der Welt zu beschaffen, dabei sollen fünf Prozent der anvisierten Impfdosen für humanitäre Zwecke zur Verfügung stehen.



Eine Impfstoffsendung von COVAX/Team Europe in den Kosovo wird am 28. März 2021 am Flughafen Pristina entladen.

Die globale Gesundheitsarchitektur reformieren

Deutschland setzt sich gemeinsam mit der EU dafür ein, dass die leitende und koordinierende Rolle der WHO in der internationalen Gesundheitspolitik sowie ihre Unabhängigkeit gestärkt und die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) als einschlägiges völkerrechtliches Regelwerk weiterentwickelt und ihre Implementierung verbessert werden. Ziel ist es, die Strukturen und Kernkompetenzen der WHO zu verbessern und ihre technischen, finanziellen und personellen Kapazitäten zu stärken, darunter auch das WHO-Notfallprogramm (*WHO Health Emergency Programme, WHE*) zur Vorbereitung und Reaktion auf Gesundheitskrisen wie Pandemien.

Als derzeit größter staatlicher Geber der WHO und bei weitem größter Beitragszahler für den WHO-Notfallfonds (*Contingency Fund for Emergencies, CFE*) leistet Deutschland einen wichtigen Beitrag dazu, der WHO angemessene Finanzmittel bereitzustellen. Deutschland setzt sich dafür ein, dass die Mitgliedstaaten der Organisation eine flexiblere Finanzierung durch einen höheren Anteil an zweckungebundenen Mitteln ermöglichen.

Alte und neue Akteure in die globale Gesundheitsarchitektur integrieren

Um globale Gesundheitspolitik erfolgreich umzusetzen, muss die vielschichtige globale Gesundheitsarchitektur mit ihren multilateralen Organisationen, globalen und regionalen Initiativen und Partnerschaften besser koordiniert werden und die Vielzahl nichtstaatlicher und staatlicher Akteure auf allen Ebenen besser integriert werden. Für Deutschland ist hierbei die Rolle der WHO und ihrer Regionalbüros zentral.

Die Stärkung der Koordinierungsfunktion der WHO bleibt auch Richtschnur für Deutschlands Engagement für Multi-Akteurspartnerschaften im Bereich globaler Gesundheit. Multi-Akteurspartnerschaften bauen auf innovative Kooperationsmodelle von Regierungen, Gesundheitseinrichtungen, Zivilgesellschaft und gemeindebasierten Organisationen auf und nutzen ihre Partnerschaften mit der Wirtschaft. Eine wichtige Rolle spielt hier der „Globale Aktionsplan für ein gesundes Leben und Wohlergehen aller Menschen“ (*Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All, GAP*), den Deutschland, Ghana und Norwegen im April 2018 initiiert haben. Mit ihm verpflichten sich inzwischen dreizehn internationale Organisationen aus den Bereichen Gesundheit und Entwicklungszusammenarbeit, gemeinsam Länder bei der Erreichung gesundheitsbezogener Nachhaltigkeitsziele zu unterstützen.



Gesundheitsforschung weltweit vernetzen

Europäische und internationale Vernetzung der biomedizinischen Forschung sind wesentlicher Pfeiler erfolgreicher globaler Gesundheitspolitik. Etwa zwei Drittel aller beim Menschen neu auftretenden Infektionskrankheiten haben ihren Ursprung bei Tieren (Zoonosen). Um diesen Gesundheitsgefahren vorzubeugen bzw. sie frühzeitig erkennen und effizient bekämpfen zu können, fördert Deutschland den *One-Health*-Ansatz. Um eine optimale Gesundheit für Menschen, Tiere und Umwelt zu erreichen, arbeiten verschiedene Akteure auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zusammen, von der Praxis über die Forschung bis zu den Behörden. Hierzu setzt sich Deutschland gemeinsam mit Frankreich für die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den vier für die Weiterentwicklung dieses Ansatzes wichtigen Organisationen, WHO, FAO, der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ein. Als erster Schritt ist die Einrichtung eines *One Health High Level Expert Panel* geplant, das bis zur Weltgesundheitsversammlung (WHA), der Versammlung aller Mitglieder der WHO, im Mai 2021 einsatzbereit sein soll.

Eine besondere Herausforderung ist die Gesundheit der Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Erkrankte haben regelmäßig keinen Zugang zu Impfstoffen, Arzneimitteln und anderer medizinischer Hilfe oder es fehlen ihnen dafür die finanziellen Mittel. Angesichts geringer marktwirtschaftlicher Anreize für die forschende Pharmaindustrie gibt es für eine Reihe von Krankheiten, die hauptsächlich in einkommensschwachen Regionen auftreten, weder Impfstoffe noch wirksame Arzneimittel.

Gezielte multilaterale Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit dient dazu, Material-, Finanz- und Personalressourcen zu bündeln und damit den medizinischen Fortschritt zu beschleunigen. Mit der Förderung internationaler Forschungsplattformen wie der *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI) unterstützt Deutschland die Entwicklung von Impfstoffen gegen Infektionskrankheiten mit hohem Pandemiepotenzial. Im Fokus stehen dabei Krankheiten, die die WHO als mögliche künftige Pandemien identifiziert hat oder für die durch die WHO ein internationaler Gesundheitsnotstand ausgerufen wurde. Zudem engagiert sich Deutschland in der *Global Research Collaboration for Infectious Disease Preparedness* (GloPID-R), die anstrebt, die Rahmenbedingungen für Forschungsk Kooperationen durch eine bessere Vernetzung der Förderer zu stärken.



2.3.5

Für ein selbstbestimmtes Leben durch Bildung

Bildung ist ein Schlüsselbereich der deutschen Entwicklungspolitik und mit dem SDG 4 in der Agenda 2030 verankert. Um allen Menschen den Zugang zu inklusiver, gleichberechtigter und qualitativ hochwertiger Bildung zu ermöglichen, setzt Deutschland auf multilaterale Zusammenarbeit.

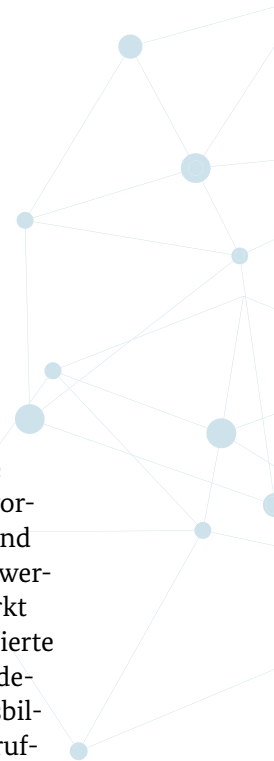
Bildung ist ein Menschenrecht und befähigt Menschen, ihre politische, soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation zu verbessern. Damit spielt Bildung eine zentrale Rolle für ein selbstbestimmtes Leben, die Wertschätzung und Ausübung kultureller Vielfalt, die Bewältigung globaler Herausforderungen, einschließlich Bevölkerungswachstum, und für nachhaltige Entwicklung.

Trotz des Bekenntnisses der Staatengemeinschaft zu hochwertiger Bildung und lebenslangem Lernen in der Agenda 2030 können nach Schätzungen der UNESCO weltweit etwa 773 Millionen Jugendliche und Erwachsene nicht lesen und schreiben. Fast zwei Drittel davon sind Mädchen und Frauen. Bereits vor der COVID-19-Pandemie hatten rund 260 Millionen Kinder und Jugendliche keinen Zugang zu Bildung. Mehr als die Hälfte aller Kinder und Jugendlichen in Entwicklungs- und Schwellenländern ging zur Schule, lernte jedoch aufgrund mangelnder Bildungsqualität nicht („Lernarmut“). Die UNESCO rechnet damit, dass 24 Millionen Kinder und Jugendliche

pandemiebedingt nicht mehr in die Schule zurückkehren werden. Die Weltbank sagt voraus, dass zusätzliche 72 Millionen Kinder und Jugendliche von Lernarmut betroffen sein werden. Soziale Ungleichheiten drohen verstärkt zu werden, vor allem für bereits marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Die COVID-19-Pandemie gefährdet durch das Aussetzen der Ausbildung in vielen Partnerländern auch die beruflichen Chancen einer ganzen Generation.

Multilaterale Bildungszusammenarbeit stärken

Deutschland fördert Bildung entlang der gesamten Bildungskette – von der frühkindlichen Bildung bis zum Einstieg ins Berufsleben, Primar- und Sekundärbildung, berufliche und Hochschulbildung – über bilaterale, regionale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Stärkung von Bildungssystemen, Bildung im Kontext von Flucht und Krisen und insbesondere der Zugang von Flüchtlingskindern zu Bildung, digitales Lernen und Qualifizierung für die neue Arbeitswelt, geschlechtergerechte Bildung sowie Qualifizierung für ressourcenschonendes Wirtschaften.





„In unserem Regionalprogramm arbeiten wir gemeinsam mit Partnern in verschiedenen Ländern Südostasiens daran, dass mehr Kinder Zugang zu Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene in Schulen haben. Das ist in Zeiten von COVID-19 besonders wichtig. Dank des Lern- und Erfahrungsaustausches über Ländergrenzen hinweg können wir gemeinsam gesteckte Ziele schneller erreichen.“

Nicole Siegmund, Projektleiterin des Regionalprogramms „Fit for School“ bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Die Bundesregierung wird das Leitbild des lebenslangen Lernens verstärkt multilateral fördern. Dafür arbeitet sie vor allem mit den globalen Bildungsfonds *Global Partnership for Education* (GPE) und *Education Cannot Wait* (ECW) zusammen. Auf institutioneller Ebene kooperiert Deutschland zudem mit UNICEF, der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO), der *United Nations Girls Education Initiative* (UNGEI) sowie den multilateralen Entwicklungsbanken. Für das Erreichen der SDGs fördert Deutschland Bildung

für nachhaltige Entwicklung national und international und unterstützt dazu etwa das UNESCO-Programm *Education for Sustainable Development – Towards achieving the SDGs* in Kooperation mit der UNESCO. Als wichtiger Beitragszahler hat Deutschland die Möglichkeit und die Verantwortung, die multilaterale Politik im Bildungssektor in diesen Organisationen verstärkt mitzugestalten. Im Sinne eines effizienteren Einsatzes multilateraler Mittel für Bildungsförderung setzt sich Deutschland für die Stärkung von Koordinierungsplattformen ein.

Bildungschancen für Frauen und Mädchen stärken

Deutschland fördert zudem gezielt die Bildungschancen von Frauen und Mädchen. Dazu unterstützt Deutschland die UNESCO-Initiative *Gender at the Centre (GCI)*, für die es sich gemeinsam mit seinen Partnern auch im Rahmen der Allianz für den Multilateralismus einsetzt. Die im Frühjahr 2021 aufgelegte Mädchenbildungsinitiative „SHE –Support Her Education“, die über die Globale Bildungspartnerschaft (*Global Partnership for Education/GPE*) umgesetzt wird, zielt darauf, mindestens einer Million Mädchen zusätzlich einen Schulabschluss zu ermöglichen. Die digitalen Kompetenzen von Mädchen und Frauen unterstützt Deutschland mit der im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft initiierten Initiative *#skills4girls* und zusammen mit der Multi-Akteurspartnerschaft *EQUALS (The Global Partnership for Gender Equality in the Digital Age)*. Deutschland hat mit den G7-Staaten eine Initiative zur Förderung der beruflichen Bildung von Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern auf den Weg gebracht, um deren Beschäftigungschancen zu verbessern. Bis 2030 soll die Anzahl von Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern, die durch Maßnahmen der beruflichen Bildung qualifiziert werden, um ein Drittel gesteigert werden.

2.3.6

Für eine Welt ohne Hunger

Deutschland hat maßgeblich dazu beigetragen, die nachhaltige Hungerbekämpfung auf die internationale Agenda zu setzen. Die Mitgliedstaaten der G7 haben sich auf Deutschlands Initiative hin dazu verpflichtet, bis 2030 500 Millionen Menschen aus Hunger und Mangelernährung zu führen. Die Beseitigung des Hungers und aller Formen der Mangelernährung bis 2030 ist mit dem SDG 2 in der Agenda 2030 verankert.

Hunger und Mangelernährung sind in der heutigen Welt allerdings immer noch für viele Menschen Realität. Nach Angaben der VN (*State of Food Security and Nutrition in the World – SOFI-Report 2020*) stieg die Zahl chronisch unterernährter Menschen von 630 Millionen im Jahr 2014 auf 690 Millionen im Jahr 2019 und könnte bis 2030 auf 840 Millionen ansteigen. Das WFP befürchtet, dass sich die Zahl der Menschen, deren Leben akut von Ernährungsunsicherheit bedroht ist, infolge der Corona-Pandemie innerhalb eines Jahres von 135 Millionen auf 272 Millionen bis Ende 2020 verdoppelt haben könnte.

Fehlende Ernährungssicherheit hat viele Auswirkungen, die von globaler Relevanz sind. Sie ist ein Faktor für generationenlange Armut, birgt hohe Lasten für Gesundheitssysteme, dämpft die Produktivität der Weltwirtschaft und beeinflusst somit die Umsetzung der Agenda 2030. Unzureichende Nahrungsversorgung führt häufig zu Konflikten, die in Gewalt eskalieren und Menschen zur Flucht zwingen.



Ernährungssicherheit ist somit nicht nur die Angelegenheit einzelner Staaten, sondern eine Herausforderung für die Staatengemeinschaft, die nur durch multilaterale Zusammenarbeit zu bewältigen ist.

Ernährungssicherheit auf der internationalen Agenda verankern

Deutschland engagiert sich für die Verabschiedung völkerrechtlicher Normen und Leitlinien, die den Referenzrahmen für nationales Regierungshandeln im Bereich Ernährungssicherung bilden. Ein besonders wichtiges Gremium in diesem Kontext ist der bei der FAO angesiedelte Welternährungsausschuss (*Committee on World Food Security, CFS*). Im CFS entwickeln Regierungsvertreterinnen und -vertreter gemeinsam mit relevanten VN-Organisationen, Zivilgesellschaft, Forschung und Wissenschaft, internationalen Finanzinstitutionen, privatwirtschaftlichen Vereinigungen und Stiftungen Strategien, Politikempfehlungen und freiwillige Leitlinien.

Deutschland will Fehlentwicklungen in den Ernährungssystemen entgegenwirken. Dazu bringt sich Deutschland intensiv in die Vorbereitung des Weltgipfels der VN zu Ernährungssystemen (*UN Food Systems Summit 2021, FSS*) ein und unterstützt diesen auch finanziell.

VN-Sonderorganisationen mit Ernährungsmandat stärken

Die Bundesregierung ist entschlossen, die weltweite Ernährungssituation mithilfe multilateraler Zusammenarbeit vor allem in den in Rom ansässigen VN-Sonderorganisationen zu verbessern. Die FAO ist nicht nur das zentrale Forum für politische Verhandlungen von internationalen Normen und Standards, sondern berät als Wissensorganisation auch Regierungen und Institutionen im Kampf gegen Hunger und Unterernährung und stellt technische Expertise bereit. Deutschland fördert die FAO als viertgrößter Zahler an Pflichtbeiträgen mit Mitteln in Höhe von jährlich ca. 23 Millionen Euro und zudem mit freiwilligen Beiträgen, 2020 etwa in Höhe von rund 45 Millionen Euro.

Deutschland hat seine Zusammenarbeit mit dem WFP, das humanitäre und entwicklungspolitische Maßnahmen der Ernährungssicherheit durchführt, in den letzten zehn Jahren stark ausgeweitet. Deutschland ist seit 2016 zweitgrößter Geber des WFP, 2020 betrug die Förderung insgesamt 1,05 Milliarden Euro. Die Förderschwerpunkte der Bundesregierung liegen auf humanitärer Ernährungshilfe, Resilienzstärkung, Verbesserung der Qualität der Nahrung und auf bargeldbasierten Ansätzen sowie Innovation beim Kampf gegen Hunger. Unter anderem finanziert Deutschland seit 2015 den *WFP Innovation Accelerator* in München, der innovative Ideen zur Hungerbekämpfung bis zur Anwendbarkeit begleitet.

Durch den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (*International Fund for Agricultural Development*, (IFAD)) unterstützt Deutschland die Minderung von Fluchtursachen sowie den Kampf gegen Armut und Hunger. IFAD vergibt zinsgünstige Kredite an Entwicklungsländer, teilt landwirtschaftliches Fachwissen sowie Technologien und unterstützt Innovationen. Der Fokus liegt auf den ärmsten Zielgruppen und auf entlegenen, fragilen Regionen, wo andere Akteure aufgrund des erschwerten Zugangs nicht oder nur eingeschränkt aktiv sind. Die Bundesregierung wird ihre finanzielle Unterstützung für IFAD ausbauen. Zwischen 2019 und 2021 ist Deutschland einer der größten Geber von IFAD. Rechnet man Kernbeiträge und freiwillige Zusatzbeiträge zusammen, ist Deutschland in der laufenden dreijährigen Finanzierungsperiode (IFAD 11) der größte Geber des Fonds. Mit einer Erhöhung des deutschen Beitrags für IFAD 12 (2022–2024) wird IFAD in die Lage versetzt, einen substanziellen Beitrag zum – aktuell auch aufgrund der Corona-Pandemie erschwerten – Kampf gegen Armut und Hunger leisten zu können.

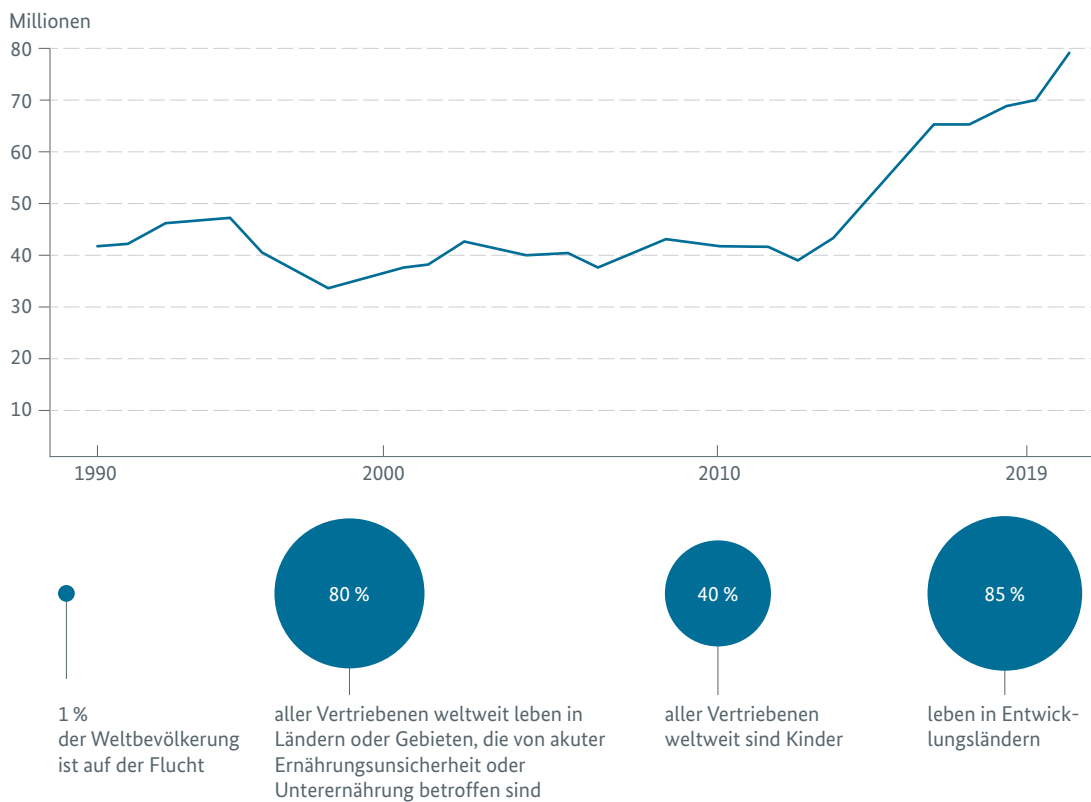
2.3.7

Für Menschenwürde bei Flucht und Migration

Deutschland verfolgt bei seiner internationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik einen kohärenten Gesamtansatz. Die Bundesregierung mobilisiert dazu die gesamte Bandbreite an diplomatischen, sicherheits- und verteidigungspolitischen, wirtschaftlichen, handelspolitischen, entwicklungspolitischen und humanitären Instrumenten. Dieser Ansatz umfasst die Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration, den Schutz von und die Unterstützung für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Gastgemeinden in den Aufnahmeländern, die Nutzung der Potenziale von bestehenden legalen Migrationswegen, die aktive Gestaltung und Steuerung von Migrationsprozessen sowie die freiwillige Rückkehr von Menschen und die Unterstützung von nachhaltiger Reintegration im Herkunftsland.

Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gab es 2019 mehr als 270 Millionen reguläre und irreguläre Migrantinnen und Migranten sowie Vertriebene weltweit, die – freiwillig oder unfreiwillig – ihren Wohnsitz national oder grenzüberschreitend verlagerten, was in etwa 3,5 Prozent der Weltbevölkerung entspricht. Laut UNHCR stieg die Zahl der gewaltsam vertriebenen Menschen auf nahezu 80 Millionen weltweit. Die Annahmen des Globalen Pakts für Flüchtlinge (*Global Compact on Refugees*, GCR) und des Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration (*Global Compact for Safe, Orderly and*

Abbildung 10
Menschen auf der Flucht*



* 79,5 Millionen Menschen auf der Flucht inkl. Asylsuchende und gewaltsam Vertriebene, davon ca. 45,7 Mio. Binnenvertriebene, ca. 26 Mio. Flüchtlinge (ca. 20,4 Mio. unter UNHCR-Mandat und ca. 5,6 Mio. unter UNRWA-Mandat), ca. 4,2 Mio. Asylsuchende und ca. 3,6 Mio. Vertriebene aus Venezuela

Quelle: UNHCR Global Trends 2019

Regular Migration, GCM) 2018 durch die VN-Generalversammlung sind wichtige Erfolge für den Multilateralismus. Mit den beiden Pakten hat sich die Staatengemeinschaft dazu bekannt, dass Flucht und Migration globale Phänomene sind, die nach multilateralen Lösungsansätzen verlangen, und dabei einen menschenrechtsbasierten Ansatz in den Mittelpunkt gestellt.

Fluchtursachen bekämpfen und irreguläre Migration reduzieren

Schwere Menschenrechtsverletzungen, Fragilität und Krisen, schlechte Regierungsführung, Korruption, Diskriminierung, Straflosigkeit, Folgen des Klimawandels, Ernährungsunsicherheit und schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind Beispiele für strukturelle Ursachen, die Dynamiken von Flucht, Vertreibung und Migration auslösen oder verstärken.

Auf europäischer und multilateraler Ebene setzt Deutschland sein diplomatisches Gewicht dafür ein, akute und strukturelle Fluchtursachen zu mindern. Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit tragen zu nachhaltiger Entwicklung, Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Stabilisierung sowie zur Einhaltung der Menschenrechte bei. Mit seiner Entwicklungszusammenarbeit stärkt Deutschland die wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen in Herkunftsländern und verbessert nachhaltig und langfristig die dortigen Lebensbedingungen. Dabei besteht bei der Fluchtursachenminderung eine besonders enge Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen.

Deutschland beteiligt sich an Friedensmissionen und Projekten wie der Stärkung lokaler Polizeistrukturen im Kongo oder der Förderung des Versöhnungsprozesses in Mali. Stabilisierungsprojekte in Konflikt- bzw. Postkonfliktsituationen zielen darauf ab, ein sicheres Umfeld, medizinische Grundversorgung oder funktionierende Infrastruktur wiederherzustellen und Flüchtlingen eine Rückkehrperspektive in ihre Heimat zu geben. Sie streben außerdem an, den Boden für eine belastbare Friedensordnung zu bereiten, in der gesellschaftliche Konflikte friedlich bewältigt werden können.



Mütter warten in einem
Gesundheitszentrum in Mopti, Mali.



Ein Mädchen aus Venezuela in einem UNHCR-Flüchtlingslager in Kolumbien

Deutschland wird auf regionaler Ebene bereits bestehende multilaterale Partnerschaften ausbauen. Gemeinsam mit der Afrikanischen Union (AU) und den regionalen Mechanismen Afrikas arbeitet Deutschland daran, diese in ihren Bemühungen zur Reduzierung der Ursachen irregulärer Migration, Flucht und Vertreibung weiter zu stärken. Gemeinsam mit UNFPA und der AU organisiert die Bundesregierung einen Dialog afrikanischer und asiatischer Staaten über den Umgang mit der demografischen Herausforderung, der in die Schaffung eines *Best Practice Guide* der VN und der AU münden wird. Mithilfe des EU-Nothilfe-Treuhandfonds (*European Union Emergency Trust Fund, EUTF*) für Afrika wird die Zusammenarbeit der EU mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern finanziert. Als dessen größter bilateraler Beitragszahler trägt Deutschland dafür Sorge, dass bei der anstehenden Überführung dieser Mittel in das neue Außenfinanzierungsinstrument NDICI der EU keine Finanzierungslücken auftreten.



Schutz bieten und Zukunftsperspektiven verbessern

Für Deutschland ist der internationale Schutz von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen sowie Migrantinnen und Migranten ein wichtiges Anliegen. Um Risiken und Gefahren wie jene durch kriminelle Schleuser und Menschenhändler oder die Überquerung der Meere zu vermindern, unterstützt Deutschland Transit- und Aufnahmestaaten und -gemeinden und fördert eine enge multilaterale Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern.

Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geber des UNHCR, welches den Zugang zu Asyl für Schutzsuchende sicherstellt und Flüchtlingen eine Grundversorgung bereitstellt, worunter unter anderem Trinkwasser, Nahrung, Notunterkünfte und medizinische Hilfe fallen. Die Bundesregierung wird auch in Zukunft Flüchtlinge und ihre Aufnahme- regionen unterstützen, um ihnen ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen. Deutschland wird auch seine Kontingentaufnahmen Schutzsuchender aus Drittstaaten aufrechterhalten. Das in Kooperation mit dem UNHCR etablierte Wiederansiedlungsprogramm wird im EU-Rahmen fortgeführt und ausgebaut. Ferner wird Deutschland weiter für die Erhöhung und Einrichtung von Aufnahmekontingenten in anderen VN-Mitgliedstaaten werben. Mit dem Globalen Pakt für Flüchtlinge erhielt UNHCR eine zentrale koordinierende Rolle bei der Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung, wobei Deutschland einer der wichtigsten Partner ist. Im Rahmen einer strategischen Partnerschaft arbeitet Deutschland an der besseren und frühzeitigen Verzahnung von humanitärer

Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vor Ort, der Unterstützung von Flüchtlingen und ihrer Einbeziehung in nationale und lokale Planungen und Systeme sowie der systematischen und nachhaltigen Unterstützung aufnehmender Gemeinden.

Für langfristige Zukunftsperspektiven und verbesserte Chancen auf eine erfolgreiche Integration und Beschäftigung im Aufnahmeland ist der Zugang zu Bildung und Ausbildung elementar. Fast die Hälfte aller Flüchtlinge im schulpflichtigen Alter geht jedoch nicht zur Schule. Nur drei Prozent aller Flüchtlinge weltweit hat Zugang zu beruflicher Bildung oder Hochschulbildung. Deshalb unterstützt die Bundesregierung als einer der größten Geber von UNHCR, UNICEF und dem *Education Cannot Wait* (ECW) Fonds Aufnahmeländer beim Auf- bzw. Ausbau ihrer Bildungssysteme und setzt sich für die Integration von Flüchtlingen ein. Auch ist Deutschland größter Geber der Deutschen Akademischen Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI), ein Stipendienprogramm des UNHCR, das Flüchtlingen in ihren Erstaufnahmeländern Zugang zu einem Hochschulstudium verschafft.

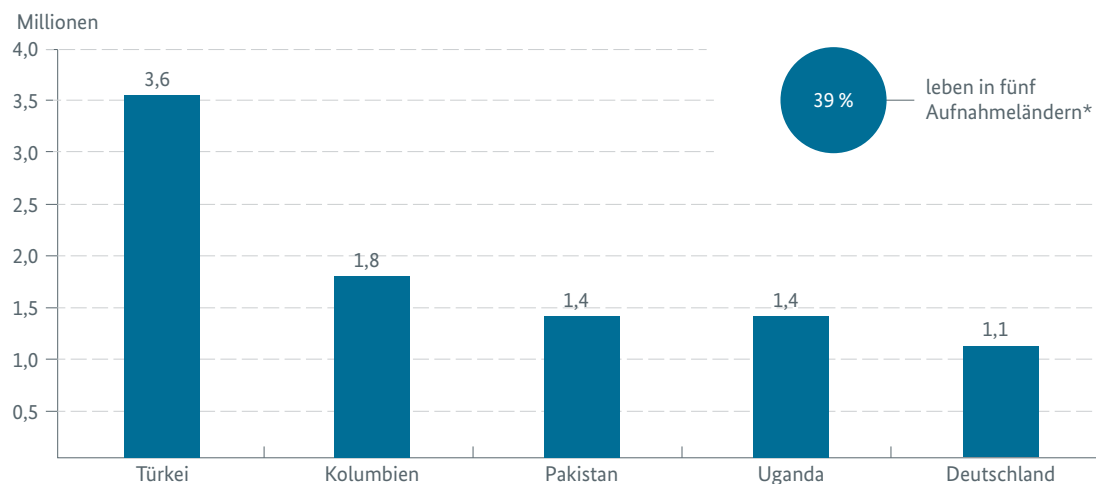
Zukunftsperspektiven müssen auch für rückkehrende Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten verbessert werden. Freiwillige Rückkehr zu ermöglichen, gehört zu den drei sogenannten dauerhaften Lösungen, die der das VN-Flüchtlingshilfswerk anstrebt. Um das von den VN formulierte Ziel einer Rückkehr in das Heimatland in Sicherheit und Würde zu erreichen, hat Deutschland in den letzten Jahren zusätzliche Vorhaben initiiert, wie beispielsweise das Programm „Perspektive Heimat“ mit Beratungszentren und Angeboten für Rückkehrende und die lokale Bevölkerung in 13 Partnerländern.

Gemeinsam Verantwortung übernehmen

Laut den aktuellsten Zahlen des UNHCR verteilten sich im Jahr 2020 nahezu 40 Prozent der Flüchtlinge auf nur fünf Länder. Um die Verantwortung auf mehr Schultern zu verteilen, arbeitet Deutschland im EU-Verbund und gemeinsam mit den VN daran, die Kooperation mit Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern auszubauen und diese stärker zu unterstützen. Deutschland hat als großes Geber- und Aufnahmeland den Globalen Pakt für Flüchtlinge (GCR) und den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM) maßgeblich mitgestaltet. Beide Pakte stehen beispielhaft für den Ansatz Deutschlands, auf globale Herausforderungen gemeinsame Antworten zu finden.

Ziel des GCR ist es, die Verantwortung und Last im Flüchtlingskontext international ausgeglichener zu verteilen, die großen Aufnahmeländer, insbesondere in Krisenregionen, stärker zu unterstützen, große, langanhaltende Flüchtlingskrisen zu lösen oder ihnen sogar vorzubeugen. Als Mitveranstalter des ersten Globalen Flüchtlingsforums (*Global Refugee Forum*, GRF) 2019 hat Deutschland eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des GCR übernommen. Das erste Überprüfungstreffen (*High Level Officials' Meeting*) ist für Ende 2021 angesetzt.

Abbildung 11
Haupt-Aufnahmeländer



* Daten enthalten Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat sowie Vertriebene aus Venezuela

Quelle: UNHCR Global Trends 2019

Der GCM zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen Staaten im Bereich der internationalen Migration zu verbessern. Der *Migration Multi-Partner Trust Fund* wurde von den VN-Mitgliedstaaten als einer der im GCM festgelegten Kapazitätsaufbaumechanismen etabliert, um Gelder für die GCM-Umsetzung bereitzustellen. Bei der Verwirklichung des GCM durch den Treuhandfonds hat Deutschland als Mitglied des Steuerungsgremiums und als erster und größter Beitragszahler eine zentrale Funktion. Darüber hinaus unterstützt Deutschland das Sekretariat des VN-Migrationsnetzwerks, angesiedelt bei der IOM in Genf, in seiner Arbeit für den GCM.

2.3.8

Für eine menschen- gerechte Sozial- und Beschäftigungspolitik

Deutschland macht sich weltweit für menschenwürdige Arbeit, faire Arbeitsbedingungen und für die Bekämpfung arbeitsausbeuterischen Menschenhandels stark. Menschenwürdige Arbeit ist ein Menschenrecht, zu dessen Verwirklichung sich die Staatengemeinschaft im SDG 8 in der Agenda 2030 verpflichtet hat. In vielen Ländern der Welt ist menschenwürdige Arbeit dennoch nicht gewährleistet. Soziale Mindeststandards und ILO-Kernarbeitsnormen, wie das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit und Diskriminierung bei der Arbeit, werden missachtet. Beschäftigte erhalten häufig keinen angemessenen Lohn, der die Lebensgrundlage der Menschen sichern sollte. Mangelnde Hygiene- und Arbeitsschutzstandards bergen ein höheres Erkrankungsrisiko. Viele Menschen weltweit arbeiten in prekären oder informellen Arbeitsverhältnissen. Die COVID-19-Pandemie und ihre Folgen haben in vielen Ländern der Welt soziale Ungleichheiten verschärft und bereits benachteiligte Gruppen und mehrfach diskriminierte Menschen besonders hart getroffen.

In einer globalisierten Welt wird eine Vielzahl von Produkten entlang internationaler Lieferketten von Arbeitenden in unterschiedlichen Ländern hergestellt. Für Deutschland ist klar, dass es nachhaltige Fortschritte für gerechte Arbeitsbedingungen in Zeiten globalen Wirtschaftens nur in multilateraler Zusammenarbeit geben kann. Technologischer

Fortschritt und Digitalisierung wirken bereits seit Jahrzehnten auf die Arbeitswelt, aber vor allem der Einsatz von Künstlicher Intelligenz wird die Veränderung der Arbeit stark beschleunigen. Klimawandel, globale Ungleichheiten und demografische Entwicklungen wirken sich ebenfalls massiv auf die Arbeit von morgen aus. Es entstehen dadurch neue Chancen, aber auch neue Anforderungen an die Gestaltung fairer Beschäftigungsverhältnisse, die in einer globalisierten Welt nur durch multilaterale Abstimmung einheitlich erfolgen kann.

Deutschland setzt auf multilaterale Zusammenarbeit, um internationale Sozial- und Beschäftigungspolitik zu verwirklichen und internationale Arbeits- und Sozialstandards zu fördern. Der zentrale Partner dabei ist die Europäische Union. Denn einerseits hat die Einigung auf eine gemeinsame EU-Politik oder EU-Standards Signalwirkung für Vereinbarungen auf internationaler Ebene und andererseits unterstützt die EU gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten multilaterale Lösungen.

Gemeinsam verfolgen Deutschland und die EU ihre Ziele in internationalen Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der zentralen internationalen Einrichtung zur Realisierung multilateraler Ansätze unter dem Dach der VN. Ein Beispiel ist das Vorhaben, dass sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen werden. Damit wird menschenwürdige Arbeit weltweit gefördert und die Bedeutung für zukünftige Entwicklungen unterstrichen.



Arbeiterinnen im Jahr 2017 in einer von Deutschland geförderten modernen Textilfabrik in Addis Abeba, Äthiopien

Internationale Sozial-, Arbeits- und Umweltschutzstandards entlang globaler Lieferketten durchsetzen

Weitere wichtige Partner Deutschlands sind OECD, OSZE und der Europarat. Mit der Organisation der VN für industrielle Entwicklung (*United Nations Industrial Development Organization*, UNIDO) arbeitet Deutschland eng zu Fragen einer inklusiven und nachhaltigen industriellen Entwicklung zusammen. G7 und G20 sind ebenfalls wichtige Pfeiler der multilateralen Zusammenarbeit für menschengerechte Sozial- und Beschäftigungspolitik und setzen bei diesen Themen wichtige Impulse, die auch innerhalb der ILO und anderer internationaler Organisationen aufgegriffen werden. Der Bundesregierung ist es ein stetiges Anliegen, dass die Sozial- und Beschäftigungspolitik auf die Agenda der G7 und G20 gesetzt wird und entsprechend starke Signale gesendet werden, beispielsweise durch die Abschluss- erklärungen der Staats- und Regierungschefs.

Zur Durchsetzung von internationalen Sozial-, Arbeits- und Umweltschutzstandards engagiert sich Deutschland multilateral für eine faire und nachhaltige Globalisierung. Zusammen mit seinen Partnern will Deutschland erreichen, dass Beschäftigte in aller Welt Chancen auf eine gute und menschenwürdige Arbeit erhalten.

Während seiner G7-Präsidentschaft im Jahr 2015 hat Deutschland deshalb eine Initiative zur effektiven Umsetzung und Einhaltung sozialer und ökologischer Standards entlang globaler Lieferketten gestartet. Ein zentrales Ergebnis ist die Einrichtung des *Vision Zero Fund* (VZF). Der VZF wird von der ILO umgesetzt und soll dazu beitragen, dass Unternehmen, Regierungen und Sozialpartner gemeinsam Verantwortung übernehmen, um den Arbeitsschutz

Die Arbeit von morgen gestalten

in exportorientierten Sektoren in ärmeren Produktionsländern zu stärken und dadurch die hohe Anzahl tödlicher Arbeitsunfälle weltweit zu reduzieren. Zentrales Kriterium für die Förderung ist es, dass sich Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber auf gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in einem Land bzw. Sektor verständigen. Der VZF findet aktuell auch zur Abfederung der Folgen der COVID-19-Pandemie sowie zur zukünftigen Pandemie-Prävention, insbesondere im Bereich Arbeitsschutz, Verwendung. Deutschland hat außerdem die Verabschiedung eines EU-Aktionsplans für verantwortungsvolles Unternehmenshandeln zur Umsetzung der VN-Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechten vorangetrieben.

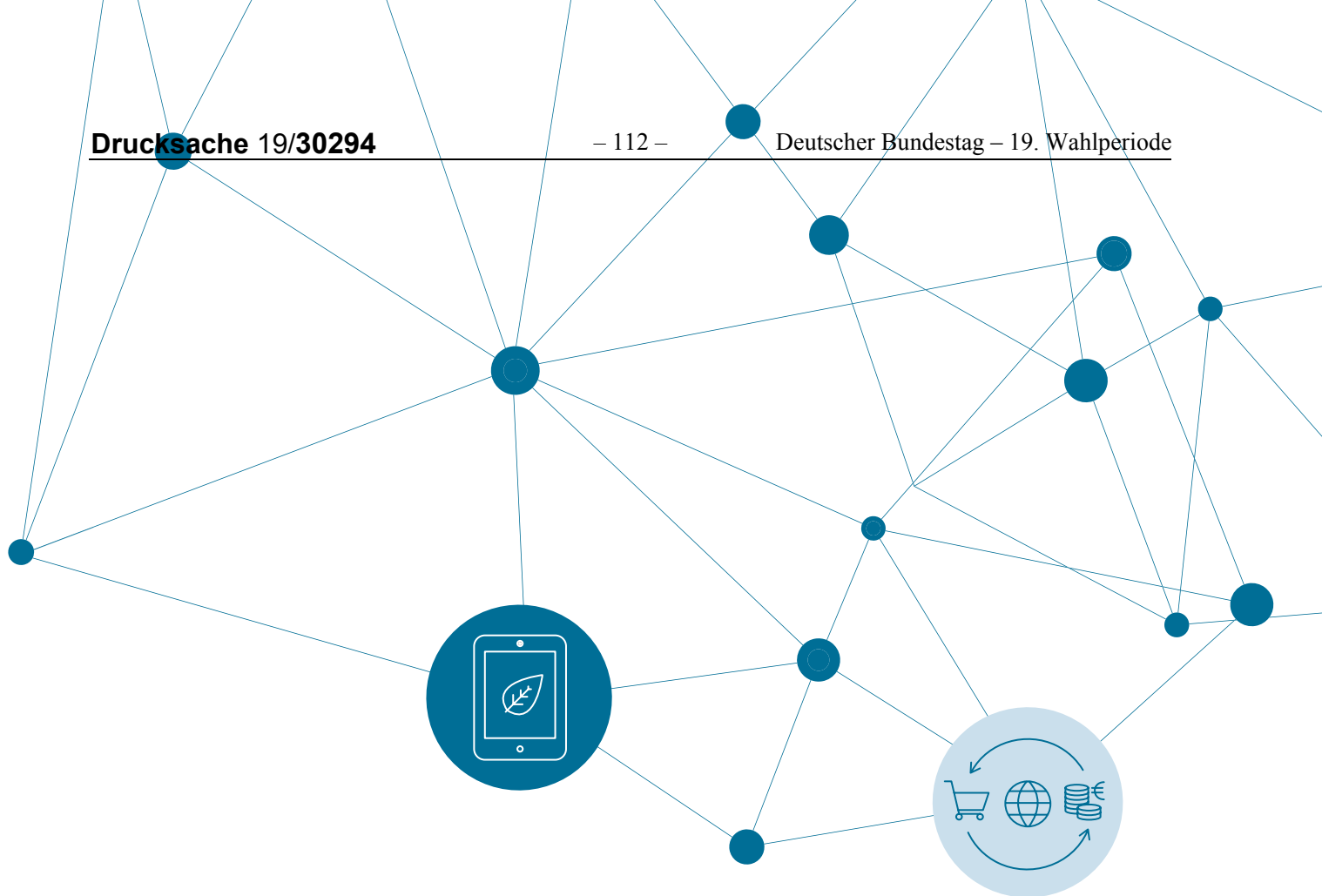
Die VN haben das Jahr 2021 zum Internationalen Jahr für die Beseitigung von Kinderarbeit erklärt, sie wollen gemeinsam mit der ILO Bilanz über den Kampf gegen Kinderarbeit ziehen sowie zukünftige Maßnahmen gestalten. Dieses Ziel wurde in der Agenda 2030 mit dem SDG 8 festgeschrieben. In einer globalen Partnerschaft, der „Allianz 8.7“, wird Deutschland zusammen mit weiteren Regierungen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und anderen relevanten Stakeholdern die Anstrengungen zur Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit intensivieren.

Digitale und ökologische Transformationsprozesse verändern die Arbeitswelt grundlegend und über Ländergrenzen hinweg. Deutschland möchte diese Entwicklungen mit dem Anspruch gestalten, einen fairen und gerechten Übergang zu einer Zukunft der Arbeit sicherzustellen, die zur nachhaltigen Entwicklung in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension beiträgt.

Dafür fördert Deutschland Innovationen wie Künstliche Intelligenz (KI) mit Blick auf menschliche Bedürfnisse und legt dabei den Schwerpunkt auf den Transfer von der Forschung in die Praxis sowie den gesellschaftlichen und sozialpartnerschaftlichen Dialog. Deutschland unterstützt zudem von Beginn an aktiv den Aufbau und die Gestaltung der *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI), die im Juni 2020 gegründet wurde. Diese Multi-Stakeholder-Initiative, die aus den G7 hervorgegangen ist, bringt führende Expertinnen und Experten aus der ganzen Welt zusammen und soll die Wissensbasis über KI-Anwendungen und Systeme sowie deren Auswirkungen erhöhen, um Handlungsbedarfe und Gestaltungsoptionen für Regierungen offenzulegen.

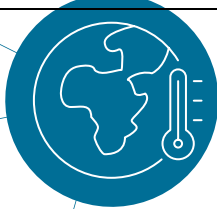
Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der arbeits- und sozialpolitischen Gestaltung der Plattformökonomie. Hier gilt es, auch im internationalen Kontext für neue grenzüberschreitende, internetbasierte Arbeitsformen und Arbeitsbeziehungen bewährte Arbeitsrechte und soziale Schutzstandards durchzusetzen.





2.4

Multilateralismus für nachhaltigen Wohlstand



Aufforstungsprojekt auf gerodeten Flächen im Amazonas-Regenwald

In keinem anderen Politikfeld ist internationale Zusammenarbeit so wichtig wie beim Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen unseres Planeten. Wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand mit dem Schutz von Klima und Umwelt und vor dem Hintergrund des globalen Bevölkerungswachstums zu vereinbaren, ist eine der entscheidenden Herausforderungen unserer Zeit. Dem Schutz von Klima und Umwelt gerecht zu werden, erfordert globale multilaterale Kooperation, um die Wirtschaft, Energie- und Finanzsysteme sowie ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit zusammen zu gestalten. In einer globalisierten Welt mit diversifizierten Wertschöpfungsketten und weit vernetzten Wirtschaftssystemen, aber sehr unterschiedlichen ökologischen und sozialen Normen und Standards, darf man diese Aufgabe nicht dem freien Spiel der Kräfte oder der Regelung allein auf nationalstaatlicher Ebene überlassen. Es bestünde die Gefahr, dass sich rein nationale Interessen und Ambitionen gegenüber dem globalen Gemeinwohl durchsetzen und es zu einem ungebremsen Klimawandel und einem fortschreitenden Verlust von Biodiversität käme.

Deutschland will Wohlstand erhalten und fördern und dabei anderen Staaten ihren legitimen Wunsch nach wirtschaftlichem Aufstieg ermöglichen. Dabei ist nachhaltige Entwicklung Leitprinzip der Politik der Bundesregierung. Der Fokus soll auf wirtschaftlichem Wachstum liegen, das die Belastbarkeitsgrenzen des Planeten Erde und soziale Belange berücksichtigt. Deutschland ist hier im besonderen Maße in der Pflicht. Denn klassische Industrienationen haben ihr Wohlstandsniveau überwiegend in einer Zeit erreicht, in der die Auswirkungen auf den Lebensraum und die Lebensbedingungen nachfolgender Generationen kein bedeutendes Kriterium waren. Deutschland will nun Vorbild für nachhaltiges Wachstum sein und andere Staaten und Gesellschaften dabei unterstützen, den Wandel zu einer nachhaltigeren Entwicklung zu beschleunigen. Dies gelang bei den Treibhausgasemissionen, die Deutschland bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum durch konsequente Klimaschutzmaßnahmen erheblich senken konnte, nämlich um mehr als 40 Prozent im Jahr 2020 gegenüber 1990.

Bereits seit 2002 hat Deutschland eine kontinuierlich weiterentwickelte Nachhaltigkeitsstrategie (neueste Fassung datiert vom März 2021) und strebt seither die Etablierung von strengeren Nachhaltigkeitsregeln auf internationaler Ebene an. Gleichzeitig fließen die auf internationaler Ebene verhandelten Maßnahmen wiederum in die nationale Gesetzgebung ein. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 sowie dem Pariser Abkommen von 2015 besitzt Deutschland feste Leitplanken für politisches Handeln. Eine große Priorität liegt unter anderem auf der Sozialverträglichkeit des notwendigen Wandels durch einen gerechten Übergang (Just Transition). Deshalb arbeitet Deutschland zusammen mit vielen Ländern sowohl finanziell als auch technisch in konkreten Projekten an der Umsetzung der Agenda 2030. Auch die Europäische Union setzt mit dem European Green Deal auf ein nachhaltiges Wirtschaften, um Ökologie, Ökonomie und soziale Gerechtigkeit gemeinsam voranzubringen.

Um den schnellen Wandel zu nachhaltigeren Konsum- und Wirtschaftsweisen voranzubringen, unterstützt Deutschland neben seiner engagierten Arbeit in den zahlreichen multilateralen Umweltübereinkommen zu unterschiedlichsten Themenbereichen auch entsprechende Initiativen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und weiterer VN-Organisationen für eine sozial- und umweltverträglichere Ausgestaltung der Volkswirtschaften, insbesondere die Partnership for Action on Green Economy (PAGE). Auf Betreiben Deutschlands wurde UNEP in den letzten Jahren deutlich gestärkt: In der Weltumweltversammlung, UNEPs hochrangigem Entscheidungsgremium (United Nations Environment Assembly, UNEA), sind nun sämtliche VN-Mitgliedstaaten vertreten, was den UNEA-Entscheidungen im System der VN besonderes Gewicht gibt und den multilateralen Ansatz der globalen Umweltpolitik nachhaltig stärkt.

Photovoltaik- und
Windkraftanlage in
Deutschland



2.4.1

Dem Klimawandel entgegentreten

Der letzte Synthesebericht des Weltklimarats (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) von 2014 hat noch einmal bestätigt, dass die globale Erwärmung seit 1950 maßgeblich durch den Menschen verursacht wurde. Heute ist es Aufgabe der Menschheit, die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern und diesen zu bekämpfen. Denn die globale Erderwärmung verändert die Lebensgrundlagen in manchen Regionen der Erde bereits deutlich. Auch in Deutschland sind Auswirkungen, wie zum Beispiel Dürren und Waldsterben, spürbar. Härter trifft es jene Länder und ganze Inselgruppen, die durch den vorausgesagten Anstieg des Meeresspiegels in ihrer Existenz bedroht sind. Dies macht deutlich: Klimapolitik ist eine Frage globalen Gemeinsinns, bei der Menschen und Völker auf weltweites und generationenübergreifendes solidarisches Handeln angewiesen sind.

Mit dem Übereinkommen von Paris von 2015 zeigt die Weltgemeinschaft, was sie mit dem Willen zu Kompromiss und Zusammenarbeit erreichen kann. Die Staaten der Welt einigten sich in Paris auf das Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C zu begrenzen. Mit der Ratifizierung des Klimaschutzabkommens sind die Staaten völkerrechtlich verpflichtet, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu ergreifen. Jedoch geschieht dies bisher nicht in ausreichendem Maße. Vielmehr steigen die globalen Emissionen weiter an. Es bedarf weiterer und massiverer Emissionsenkungen, um den

Temperaturanstieg zu begrenzen. Dies setzt multilateral abgestimmte Maßnahmen voraus und gilt vor allem für Länder, die für große Teile der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind oder die Nutzung fossiler Energieträger ausbauen. Ein besonderer Fokus liegt zudem auf den sogenannten Schwellenländern. Denn durch das starke Wirtschaftswachstum sowie ein sich änderndes Konsumverhalten und die teils wachsende Bevölkerung sind auch die Treibhausgasemissionen in diesen Ländern stark gestiegen. Die Bundesregierung ist sich weiterhin bewusst, dass seitens der internationalen Gemeinschaft mehr Anstrengungen nötig sind, um das 2009 in Kopenhagen vereinbarte Klimafinanzierungsziel in Höhe von 100 Milliarden USD zu erreichen. Dies ist von zentraler Bedeutung, um auf Unterstützung angewiesene Länder einerseits bei der Anpassung an den Klimawandel, andererseits bei der Umsetzung des Pariser Übereinkommens zu unterstützen. Die Bundesregierung hat dabei die im Jahr 2015 angekündigte Verdoppelung der deutschen Klimafinanzierung auf 4 Milliarden Euro bereits im Jahr 2019 erreicht. Einschließlich der mobilisierten öffentlichen Finanzierung und privaten Klimafinanzierung hat Deutschland im Jahr 2019 insgesamt rund 7,58 Milliarden Euro für die internationale Klimafinanzierung zur Verfügung gestellt.





Ausgetrocknete Böden im karibischen Antigua

Klima gemeinsam mit europäischen Partnern schützen

Multilaterale Abkommen leben davon, dass sie national umgesetzt werden. Deutschland will hier Vorbild sein und hat sich mit dem ersten Klimaschutzgesetz weltweit zum Erreichen seiner Klimaschutzziele verpflichtet. Es verfolgt dabei einen ressortübergreifenden Ansatz, um die selbstgesteckten Ziele zur Emissionsminderung von mindestens 55 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 bis zum Jahr 2030 und bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen.

Deutsche Klimapolitik ist eng an die EU-Klimapolitik geknüpft. Die EU-Kommission hat mit dem *European Green Deal* einen von Deutschland unterstützten ambitionierten Fahrplan vorgelegt, mit dem sich die EU das Ziel setzt, bis zum Jahr 2030 ihren Treibhausgasausstoß um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Bis 2050 soll die EU klimaneutral werden. Um diese Ziele effektiv und zu möglichst geringen Kosten zu erreichen, setzt sich Deutschland dafür ein, dass der Emissionshandel europaweit auch in den Sektoren Wärme und Verkehr zu einem Leitinstrument der Dekarbonisierung wird.



Die Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI)

Die von Deutschland aufgesetzte und finanzierte Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI) fördert Klimaschutzprojekte in und zwischen den Ländern der Europäischen Union (EU) und dem Westbalkan. Die EUKI unterstützt und verbindet dabei Regierungen, Kommunen, Zivilgesellschaft und Unternehmen. Indem staatliche und nichtstaatliche Akteure grenzüberschreitend zusammenarbeiten, einen Dialog führen, ihr Wissen und ihre Erfahrungen austauschen und dadurch voneinander lernen und sich miteinander vernetzen, soll die Umsetzung der Klimaschutzziele des Pariser Abkommens in Europa vorangetrieben werden. Die EUKI trägt dazu bei, dass die EU beim Klimaschutz immer enger zusammenwächst. Zudem bildet sie eine Brücke zu EU-Förderprogrammen für den Klimaschutz. Insgesamt finanziert die EUKI Klimaschutzprojekte in acht Schwerpunktthemen: Klimapolitik, Energie, Gebäudesektor und Kommunen, Mobilität, Landwirtschaft, Boden und Wald, Bewusstseinsbildung, klimafreundliche Finanzierung und nachhaltiges Wirtschaften. Seit ihrer Gründung im Jahr 2016 konnte die EUKI 128 Klimaprojekte in 25 EU-Ländern und vier Westbalkanländern anstoßen.

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und das temporäre Aufbauinstrument *Next Generation EU* legen fest, dass 30 Prozent der Mittel – so viel wie noch nie – dem Klimaschutz zugutekommen. Damit wird auch das Ziel verfolgt, Wachstum und langfristige Wettbewerbsfähigkeit durch Investitionen in eine nachhaltige Wirtschaft zu fördern; auch die Kreislaufwirtschaft spielt dabei eine wichtige Rolle. Die restlichen Mittel, die nicht unmittelbar dem Klimaschutz dienen, sollen auf eine Weise eingesetzt werden, die mit den Zielen des Übereinkommens von Paris und dem Grundsatz der Klimaverträglichkeit des *European Green Deal (do no harm)* im Einklang steht. Im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik unterstützt die Bundesregierung die Umsetzung auch der internationalen Aspekte des EU-Aktionsplans Kreislaufwirtschaft mit bilateralen Förderinstrumenten und in multilateralen Foren.

Ein weiterer Baustein ist das enge Zusammenspiel zwischen Bevölkerung, Regierungen, Privatwirtschaft und Nichtregierungsorganisationen, denn in gemeinsamer Kraftanstrengung können wirksame und von der Bevölkerung mitgetragene Maßnahmen erarbeitet werden. Damit diese Zusammenarbeit auch grenzüberschreitend wirkt, hat Deutschland die Europäische Klimaschutzinitiative ins Leben gerufen. Hierüber werden Projekte gefördert, die den Austausch von guten Praktiken unterstützen, wie das BEACON-Projekt (*Bridging European and Local Climate Action*), welches ambitionierte deutsche Kommunen mit europäischen Partnern vernetzt und dadurch den innereuropäischen Erfahrungsaustausch zum Klimaschutz fördert.

International für Ambitionssteigerungen werben und Anpassung unterstützen

Deutschland verfolgt eine umfassende Klima-Außenpolitik, die den Klimawandel und seine Folgen bei allen Aspekten der auswärtigen Beziehungen berücksichtigt, um eine nachhaltige Entwicklung global voranzutreiben. Das gilt in Handlungsfeldern wie der deutschen Europapolitik einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Handels- und Wirtschaftspolitik, der multilateralen Arbeit im Rahmen der VN, aber

auch bei allen Aktivitäten der Stabilisierung von Regionen, der Konfliktnachsorge und der humanitären Hilfe. Deutschland berät beispielsweise Regierungen zur pariskonformen Transformation der Wirtschaft, wirbt für einen Kohleausstieg gemeinsam mit Partnern der *Powering Past Coal Alliance* und steht im fachlichen Austausch mit Experten in sogenannten Schlüsseländern mit hohem Treibhausgasausstoß unter anderem zu erneuerbaren Energien, Wasserstoff und nachhaltiger Finanzwirtschaft. Daneben thematisiert Deutschland seit langem auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels insbesondere im VN-Sicherheitsrat. In den Leitlinien zum Indo-Pazifik ist Klimapolitik ein wesentliches Element.



„In der Indian Ocean Rim Association (IORA) haben sich 23 Länder rund um den Indischen Ozean zusammengeschlossen, von Südafrika bis Australien. Ich unterstütze das IORA Sekretariat in Mauritius mit dem Ziel, die Organisation insgesamt zu stärken. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit.“

Dr. Thomas Krimmel, Auftragsverantwortlicher des Projekts „Stärkung der Indian Ocean Rim Association“ bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Im Schulterschluss mit der EU und anderen Staaten wirbt Deutschland im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums der VN und im Rahmen weiterer Formate wie der G7, G20 und dem Petersberger Klimadialog für ambitioniertere Klimaziele. So haben einige der größten Volkswirtschaften der Welt wie China, Japan, Korea und Südafrika sich in den vergangenen Monaten zu neuen Klimalangfristzielen bekannt. Nach dem Regierungswechsel im Januar 2021 formulieren nun auch die USA eine ambitionierte Klimapolitik mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Diese Entwicklungen wecken Hoffnung auf eine erfolgreiche 26. VN-Klimakonferenz (COP 26) im November 2021.

Über multilaterale Ansätze unterstützt die Bundesregierung Entwicklungs- und Schwellenländer auf dem Weg zur Treibhausgas-Neutralität und verleiht der Anpassung an den Klimawandel international mehr Gewicht. Deutschland ist unter anderem drittgrößter Geber bei der ersten Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds (*Green Climate Fund*, GCF), der Länder bei ihrer Emissionsminderung und Anpassung finanziell unterstützt. Deutschland ist zudem zweitgrößter Geber der Globalen Umweltfazilität (*Global Environment Facility*, GEF) sowie viertgrößter Geber der Klimainvestitionsfonds (*Climate Investment Funds*, CIFs). Beim *Least Developed Countries Fund* (LDCF) ist Deutschland bisher größter Geber. Um bei der Überwindung der COVID-19-Krise von Beginn an auf Klimaschutz zu setzen, hat Deutschland die *Green Recovery Initiative* mit der Weltbank initiiert. Durch strategische Beratung von Finanzministerien und Zentralbanken werden Partnerländer bei „grünen“ Reformen unterstützt, damit die großen Wiederaufbauprogramme der Weltbank direkt in Klimaschutz und den Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe fließen.

Einen wichtigen Stellenwert in der multilateralen Zusammenarbeit zur Klimafinanzierung nimmt auch die NDC-Partnerschaft (*Nationally Determined Contributions Partnership*, NDCP) ein, der seit der Gründung 2016 über 113 Länder, 42 multilaterale Organisationen, Entwicklungsbanken und 33 nichtstaatliche Akteure beigetreten sind. Ziel der Partnerschaft ist es, die Mitgliedsländer besser in die Lage zu versetzen, ihre Klima- und Entwicklungsziele zusammenzuführen und mithilfe von bi- und multilateralen Geberprogrammen sowie Geberkoordinierung die nationalen Klimabeiträge (NDC) umzusetzen und weiterzuentwickeln. Mit der *Economic Advisory Initiative* der NDCP unterstützt die Partnerschaft außerdem insgesamt 34 Mitgliedstaaten in der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen für einen nachhaltigen und klimasensiblen Wirtschaftsaufschwung nach der COVID-19-Pandemie.

Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) Deutschlands ist ein wichtiges Instrument der bi- und multilateralen Zusammenarbeit zur Finanzierung von Klimaschutz sowie Schutz und Förderung von Biodiversität. Die IKI hat in den letzten zwölf Jahren über 730 Projekte in mehr als 60 Entwicklungs- und Schwellenländern mit 4 Milliarden Euro zugesagt und finanziert. Da in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern der Energiebedarf künftig weiter anwachsen wird, unterstützt die IKI insbesondere Prozesse in Kohleregionen in Südostasien und in Südafrika. Im Bereich der Anpassung stärken vorausschauende Klima- und Katastrophenrisikofinanzierungslösungen die Resilienz armer und vulnerabler Menschen gegenüber Klimaschocks. Die 2017 unter deutschem G20-Vorsitz ins Leben gerufene *InsuResilience Global Partnership* vereint rund 100 Staaten, Institutionen und Unternehmen hinter dem Ziel, Klimarisikoversicherungen und andere Risikotransferlösungen in Entwicklungsländern bis 2025 massiv auszubauen.

Internationales Engagement für nachhaltige Finanzierung und emissionsarmen Waren- und Personenverkehr

Mit Investitionen werden entscheidende Weichenstellungen für Entwicklungen der Zukunft vorgenommen. Die Ausrichtung globaler Finanzströme an Nachhaltigkeitsaspekten soll zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel als den grundlegenden Zielen des Pariser Übereinkommens beitragen. Aus diesem Grund ist es von besonderer Bedeutung, dass sich internationale Finanzpolitik nicht nur auf Kernbereiche wie internationale Finanzstabilität und das Funktionieren von Finanzmärkten konzentriert, sondern auch Nachhaltigkeitsziele einbezieht. Deutschland fördert Initiativen zu *Sustainable Finance*, damit soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeitsaspekte von Finanzmarktakteuren bei Entscheidungen berücksichtigt werden können. Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer Ebene für die Einführung von Regulierungen ein, die bewirken, dass Nachhaltigkeitsrisiken von Finanzakteuren stärker berücksichtigt werden. Die Berichterstattung von finanziellen Klimarisiken und Chancen kann dazu beitragen, dass diese bei Finanzierungsentscheidungen besser berücksichtigt werden können. Dadurch können Kapitalflüsse zu nachhaltigen Investitionen gelenkt werden. In der *Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA)*, von Deutschland mitgegründet und mit mittlerweile 60 Mitgliedsländern, die für ca. 39 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, finden sich Finanzministerinnen und Finanzminister zusammen, um zu Lösungen für den Klimawandel aus Perspektive der Finanzressorts beizutragen. Ziel dieser Koalition

ist eine stärkere Verankerung klimarelevanter Aspekte auch in den Finanzministerien, etwa durch Erfahrungsaustausch und die Förderung gemeinsamer Standards und Prinzipien.

Eine weitere multilaterale Herausforderung ist es, den Luft- und Seeverkehr emissionsärmer und umweltfreundlicher zu gestalten, da die vom Verkehr verursachten CO₂-Emissionen seit 1990 nicht nur auf hohem Niveau geblieben, sondern in vielen Bereichen global fast durchgängig angestiegen sind. Deutschland beteiligt sich über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) an verschiedenen Maßnahmen, die die Belastungen von Umwelt und Klima reduzieren sollen. So ist etwa im Rahmen der IMO-Auftaktstrategie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen von Schiffen eine Reduktion der absoluten Treibhausgasemissionen von mindestens 50 Prozent bis 2050 im Vergleich zum Bezugsjahr 2008 vorgesehen.

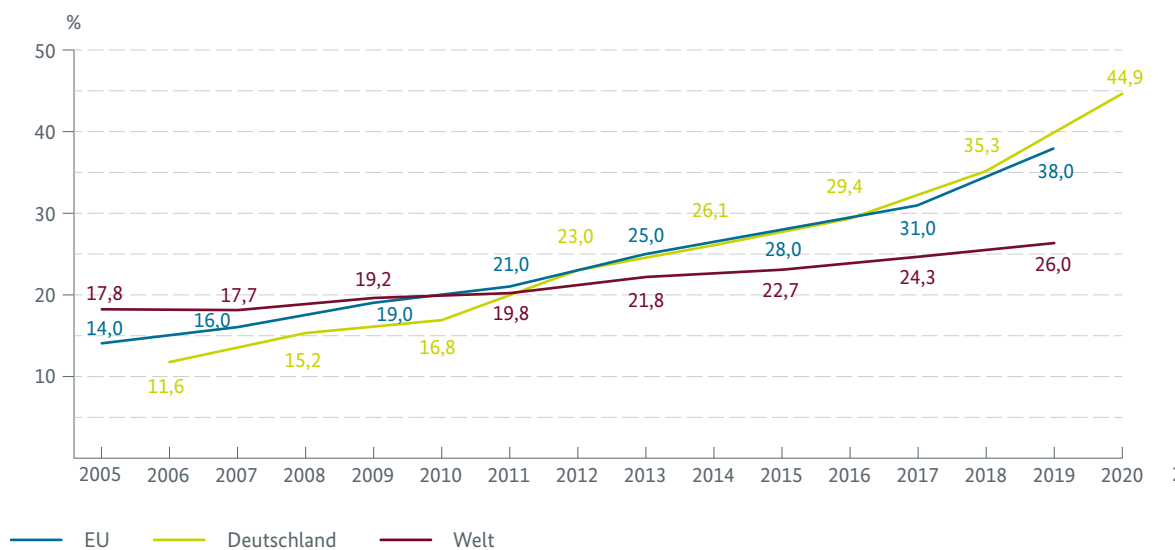
Neue Energien gewinnen

Der Energiesektor ist weltweit für den größten Anteil von Treibhausgasen verantwortlich. Daher muss die globale Energiewende – vor allem durch den Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger und die Steigerung der Energieeffizienz – einen entscheidenden Beitrag zum Schutz des Klimas sowie für eine versorgungssichere und wirtschaftlich erfolgreiche Zukunft leisten (SDG 7). Bereits heute ist der Energiesektor geprägt von rasanten technologischen Entwicklungen. Die Erzeugung erneuerbarer Energien wächst schneller als die jeder anderen Energieform. Durch Verbesserungen bei Speichertechnologien sowie durch biologische und synthetische Brenn- und Kraftstoffe wird es zudem möglich, die Energiewende auf verschiedenste Transportmittel, Wärmegewinnung und die Industrieproduktion auszuweiten.

Erneuerbare Energien machen inzwischen fast 43 Prozent der gesamten Stromproduktion in Deutschland aus. In der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung einen Handlungsrahmen für die Entwicklung dieser Zukunftstechnologie festgelegt und forciert, diesen Energieträger wettbewerbsfähig zu machen und so als alternativen Energieträger möglichst schnell zu etablieren, in Deutschland, Europa und weltweit. Ein wichtiges Element ist die enge Kooperation mit Partnerländern in Europa und weltweit in Regionen mit günstigen klimatischen Bedingungen für den Import von sogenanntem grünem Wasserstoff und seinen Derivaten, die mit erneuerbaren Energien erzeugt wurden. Die Nutzung emissionsarmer Produktionsprozesse für die Herstellung grünen Wasserstoffs kann beispielsweise in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zu nachhaltiger sozio-ökonomischer Entwicklung leisten und trägt darüber hinaus zur Erreichung der globalen Klimaziele bei.

Abbildung 12

Anteil erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung



Quelle: BP 2020, Grafik: RENAC, Auswärtiges Amt

Der deutsche Beitrag zur multilateralen Energiepolitik zielt in erster Linie darauf ab, Multiplikatoreffekte zu erzielen, um die Dynamik hin zu einer globalen Energiewende zu beeinflussen. Denn die überwiegende Mehrheit der Treibhausgase wird außerhalb Europas erzeugt, vor allem wegen der jeweiligen fossil dominierten Energiemixe (Nutzung von Öl, Kohle, Gas). Internationale Institutionen wie die Internationale Agentur für Erneuerbare Energien (*International Renewable Energy Agency*, IRENA) mit nahezu globaler Mitgliedschaft und die Internationale Energieagentur (IEA), in der hauptsächlich Industrienationen vertreten sind, sowie auch die VN spielen hierfür eine Schlüsselrolle. Durch ihre international stark beachteten Analysen können diese Organisationen Handlungsbedarf und Handlungsoptionen aufzeigen und so die Erwartungshaltung und die Entscheidungskriterien der politisch Verantwortlichen wie auch in der Wirtschaft hin zu einer nachhaltigen Energiewende beeinflussen.

Regionale Foren wie zum Beispiel die Nordseeenergiekooperation für Offshore-Windenergie oder die Ostseekooperation haben das Potenzial, auf europäischer und internationaler Ebene Vorbildcharakter einzunehmen und die Förderung des grenzüberschreitenden Ausbaus erneuerbaren Energien über die jeweilige Region hinaus zu bewirken. Das *Clean Energy Ministerial* (CEM), ein globales Forum für Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Interessengruppen, bietet mittlerweile 26 Industrie- und Schwellenländern die Möglichkeit zum Austausch über die Förderung nachhaltiger Energieversorgung und -nutzung. Deutschland ist zudem eine Triebfeder der *European Battery Alliance*, die grüne Batteriespeichertechnologie in Europa vorantreibt.



Angesichts der dringenden Herausforderungen durch den Klimawandel und der großen Rolle des Energiesektors zu deren Bewältigung ist es ein wichtiges Anliegen von Deutschland in den internationalen Foren, Diskussionen über Energie- und Klimapolitik sehr viel enger miteinander zu verknüpfen, als dies in der Vergangenheit oft der Fall war. Deutschland wirkt darauf hin, dass gemeinsame internationale und europäische Standards für Zukunftstechnologien entwickelt werden, Urheberschutz gewährleistet und von protektionistischen Maßnahmen abgesehen wird. Die Energiemärkte der Zukunft sollen zudem für deutsche und europäische Unternehmen offengehalten werden. Mit dem jährlich ausgerichteten *Berlin Energy Transition Dialogue* leistet Deutschland zudem direkt einen maßgeblichen Beitrag dazu, den multilateralen Austausch und die Zusammenarbeit zur globalen Energiewende anzutreiben.



Das Prinzip der *Just Transition* spielt wegen der unterschiedlichen Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern auch im EU-Kontext eine Rolle. So hat die EU einen *Just Transition Fund* eingerichtet und mit Mitteln von 7,5 Milliarden Euro ausgestattet, um die noch stark karbonisierten Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der damit verbundenen besonderen Herausforderungen zu unterstützen. Daneben fördert auch die EU über ihre Außeninstrumente den gerechten Übergang in nachhaltige Wirtschaftsmodelle in ihrer Nachbarschaft.

Zu solch einem auch sozial gerechten Übergang gehören die Eindämmung der negativen Folgen des Klimawandels, Arbeitsschutz in den relevanten Sektoren bei steigenden Temperaturen, eine adäquate soziale Sicherung für alle in einer sich ändernden Arbeitswelt sowie die Unterstützung bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeit und nachhaltiger und grüner Arbeitsplätze. Nicht nur in der EU, sondern auch in den VN und weiteren internationalen Foren macht sich Deutschland für diese Ziele stark.

2.4.2

Biodiversität erhalten, nachhaltig nutzen und Ökosysteme wiederherstellen

Nicht allein die Erderwärmung gefährdet Leben auf unserem Planeten. Auch die anhaltende Übernutzung der natürlichen Ressourcen des Planeten ohne Rücksicht auf die Lebensräume von Tieren und Pflanzen führt zu einem immer rascher voranschreitenden Verlust von biologischer Vielfalt. Der Weltbiodiversitätsrat (IPBES) unterstreicht in seinem Globalen Bericht zu Biodiversität und Ökosystemleistungen von 2019, dass das Artensterben mindestens Dutzende, bis zu Hunderte Mal größer als im Durchschnitt der letzten zehn Millionen Jahre ist. IPBES warnt davor, dass eine Million von geschätzten acht Millionen Tier- und Pflanzenarten vom Aussterben bedroht sind, viele davon bereits in den nächsten Jahrzehnten. Dabei ist Biodiversität die Grundlage für intakte Ökosysteme und damit mitentscheidend für die Produktion gesunder Nahrungsmittel, eine sichere Trinkwasserversorgung und saubere Luft. Sie ist ein wichtiger Faktor für die Widerstandsfähigkeit von Landschaften gegenüber Naturkatastrophen und Klimawandel und eine der Grundlagen für nachhaltige Entwicklung, weswegen ihre Erhaltung und Förderung in einem engen Zusammenhang mit dieser gedacht werden müssen. Der Verlust der biologischen Vielfalt muss nicht nur aufgehalten, sondern nach Möglichkeit müssen verloren gegangene oder beschädigte Ökosysteme wiederhergestellt werden – nicht nur in Deutschland, sondern weltweit.

Ihren Ursprung haben Umweltveränderungen nicht nur im Ausstoß von Treibhausgasen, sondern auch in der Überfischung von Gewässern, der Ausweitung von Agrarflächen und deren intensiver Nutzung, teilweise bedingt durch die stetig wachsende Weltbevölkerung. Zudem bringt der Rückgang der Lebensräume von Wildtieren mit sich, dass diese in häufigeren und engeren Kontakt mit Menschen kommen und sich so das Risiko für Tier-Mensch-Übertragungen von potenziell gefährlichen Krankheitserregern erhöht. Zu diesen gehört beispielsweise das SARS-CoV-2-Virus, der Verursacher von COVID-19. Ein Risiko der Übertragung von Erregern vom Tier zum Menschen besteht darüber hinaus grundsätzlich sowohl im legalen als auch im illegalen Wildtierhandel. Mit der Gründung einer neuen internationalen Allianz zur Reduzierung von Gesundheitsrisiken im Wildtierhandel durch Deutschland soll gemeinsam mit anderen Partnern dazu beigetragen werden, den *One-Health*-Ansatz umzusetzen, der das Zusammenspiel von Mensch, Tier und Umwelt im Bereich Gesundheit umfasst.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD) von 1992 haben mehr als 190 Länder unterzeichnet. Zusammen mit zwei weiteren völkerrechtlich verbindlichen Abkommen, dem Cartagena-Protokoll (2000) und dem Nagoya-Protokoll (2010), werden drei gleichrangige Ziele verfolgt: die Erhaltung der biologischen Vielfalt, ihre nachhaltige Nutzung und eine gerechte Aufteilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen gewonnenen Vorteile. 2010 wurden von den CBD-Vertragsparteien für den Zeitraum bis 2020 zwanzig Ziele für den globalen Arten- und Naturschutz, die sogenannten Aichi-Ziele, beschlossen, von denen bis 2020 keines vollkommen erreicht wurde. Zwölf der Aichi-Ziele sind auch in der Agenda 2030 verankert. Die fünfte Ausgabe

des Globalen Biodiversitätsausblicks (*Global Biodiversity Outlook*, GBO-5) von 2020 stellt fest, dass die Rate an Verlust, Degradierung und Fragmentierung von Lebensräumen in Wäldern und anderen Biomen anhaltend hoch ist, insbesondere in den biodiversitätsreichsten Ökosystemen in tropischen Regionen. Naturlandschaftsgebiete und globale Feuchtgebiete gehen weiter zurück. Zu den Hauptursachen für den weltweiten Verlust der biologischen Vielfalt gehören nach wie vor die Lebensmittel- und die landwirtschaftliche Produktion. Pläne für eine nachhaltigere Produktion und nachhaltigeren Konsum werden nicht in der benötigten Größenordnung umgesetzt, die die negativen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt einzudämmen vermag. Insgesamt wurden in den letzten zehn Jahren auch nur wenige Fortschritte bei der Beseitigung, dem schrittweisen Abbau oder der Umgestaltung von Subventionen oder anderen für die biologische Vielfalt schädlichen Anreizen erzielt. Das Verfehlen der Biodiversitätsziele untergräbt damit gleichzeitig die Anstrengungen anderer globaler Ziele wie die weltweite Ernährungsicherheit und den Klimaschutz.



Deutschland arbeitet aktiv daran, multilateral abgestimmte und effektive Regulierungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität einzuführen. Im Rahmen der voraussichtlich 2021 stattfindenden 15. Vertragsstaatenkonferenz der CBD wird Deutschland bei den Verhandlungen über einen neuen globalen Rahmen für die biologische Vielfalt für die Zeit nach 2020 (*Post-2020 Global Biodiversity Framework*) neben ambitionierteren Zielen insbesondere für effektive Umsetzungsmechanismen eintreten. Die EU soll bei diesen Verhandlungen eine Vorreiterrolle einnehmen. Als Mitglied der *Global Ocean Alliance* wird Deutschland für eine Ausweitung der Schutzgebiete von 7 auf 30 Prozent aller Meere und Ozeane bis zum Jahr 2030 eintreten. Für dieses Ziel strebt Deutschland den Abschluss eines neuen VN-Vertrags zur Regelung des Erhalts und der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der hohen See an. Dieser Vertrag wäre das erste Umweltabkommen zum Schutz der Biodiversität in den Weltmeeren. Deutschland arbeitet zudem aktiv an zwei bedeutenden multilateralen Artenschutzübereinkommen mit, dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES, Washingtoner Artenschutzübereinkommen) sowie dem Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (CMS, Bonner Konvention). Darüber hinaus engagiert sich Deutschland seit dem Jahr 2015 auf Ebene der VN für ein gemeinsames multilaterales Vorgehen gegen die Wilderei und illegalen Artenhandel. Deutschland ist im internationalen Vergleich einer der größten Geber in diesem Bereich.

Einen Großteil der biologischen Vielfalt beherbergen Wälder. Zudem kommen rund elf Prozent der durch Menschen verursachten globalen Treibhausgasemissionen durch die Rodung von Wäldern oder deren Degradierung, insbesondere in den Tropen, zustande. Wälder schützen zudem die natürlichen Lebensgrundlagen der Erde wie Boden, Wasser und Luft, sind bedeutende Rohstoff-, Ernährungs- und Einkommensquelle für Millionen von Menschen und leisten wichtige Beiträge zur Erreichung fast aller internationalen Nachhaltigkeitsziele.

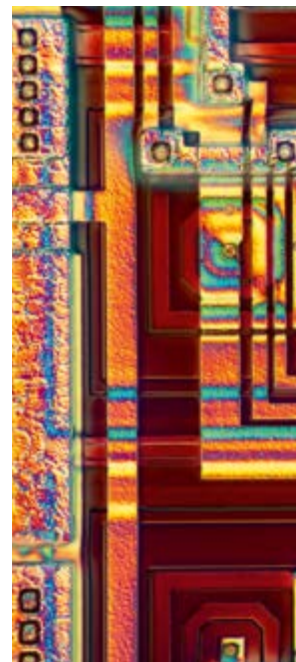
Als einer der größten Geber für waldbezogene Projekte weltweit engagiert sich die Bundesregierung daher neben ihrem bilateralen Engagement in einer Vielzahl multilateraler Organisationen, Initiativen, Prozesse und Finanzierungsmechanismen zur Erhaltung, nachhaltigen Bewirtschaftung und Wiederherstellung von Wäldern, gegen den illegalen Holzeinschlag sowie für entwaldungsfreie Produktion und Lieferketten bei Agrarrohstoffen. Neben den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten aus dem VN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt



gibt hierfür u. a. der Strategische Plan der VN für Wälder Orientierung. Wichtige multilaterale Plattformen sind das VN-Waldforum (UNFF) sowie die Kollaborative Waldpartnerschaft (CPF) aus 15 walddrelevanten internationalen Institutionen und Organisationen, die seitens der Bundesregierung auch zur Förderung abgestimmter multilateraler Projekte genutzt werden. Deutschland unterstützt zudem politisch und finanziell die globale Aktionsplattform *Bonn Challenge*, deren Ziel es ist, Wälder und walddreiche Landschaften weltweit wiederherzustellen. Deutschland fördert außerdem auf der ganzen Welt Projekte, in denen Wissenstransfer und Kapazitätsaufbau im Vordergrund stehen. Ziel ist es, handlungsfähige Forstwirtschaften in Entwicklungsländern aufzubauen und Waldbauern und deren Selbsthilfeorganisationen dabei zu unterstützen, waldschonende Nutzungsweisen zu entwickeln, ohne dabei wirtschaftliche Perspektiven zu zerstören.

Mit der Ausrufung der VN-Dekade für die Wiederherstellung von Ökosystemen für die Jahre 2021 bis 2030 hat sich die Staatengemeinschaft zu einer gemeinsamen großen Anstrengung verpflichtet. Das Ziel ist, bis zum Jahr 2030 einen Paradigmenwechsel zu vollziehen hin zu einem vollständig nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und ihren Leistungen auf der Grundlage intakter, gesunder und stabiler Ökosysteme. Deutschland unterstützt hierfür die federführenden VN-Organisationen UNEP und FAO, die multilaterale Bewegung sowie konkrete Projekte und Maßnahmen zur Wiederherstellung von Ökosystemen weltweit.

Innerhalb Europas wird Deutschland seinen Vorsitz des *Forest Europe*-Prozesses, dem neben den 27 EU-Staaten auch 19 weitere europäische Länder angehören, im Zeitraum von 2021 bis 2024 nutzen, um die multilaterale Zusammenarbeit insbesondere bei der Weiterentwicklung von Standards der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, der Anpassung der Wälder an die Klimarisiken und der Förderung von Green Jobs zu stärken. Darüber hinaus unterstützt Deutschland im Rahmen der *Amsterdam Declaration Partnership*, bestehend aus sieben EU-Ländern sowie dem Vereinigten Königreich und Norwegen, die Ankündigung der Europäischen Kommission, 2021 einen Legislativvorschlag zu entwaldungsfreien Lieferketten vorzulegen sowie weitere produktions- und nachfrageseitige Maßnahmen und Dialogplattformen zur Eliminierung von Entwaldung aus Agrarlieferketten.



2.4.3

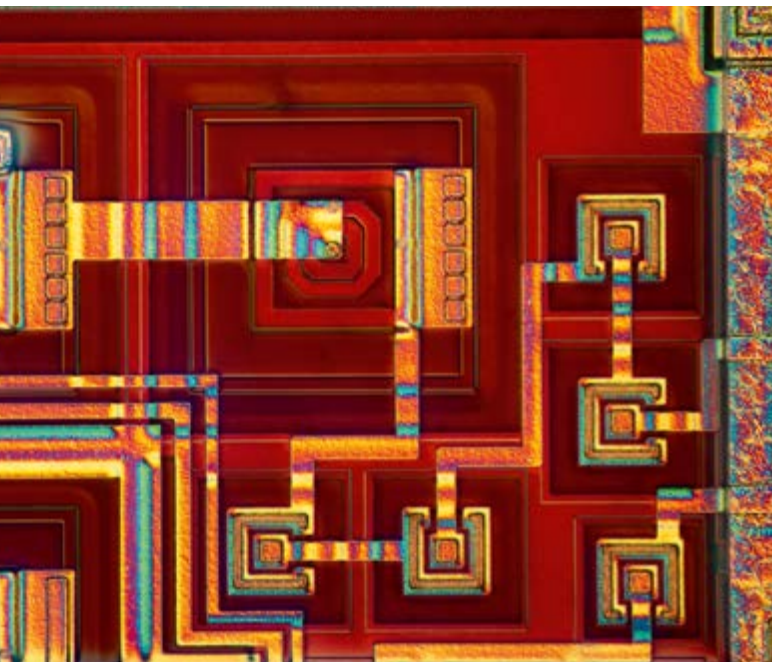
Die digitale Zukunft gestalten

Traditionelle Produktionsprozesse, Geschäftsmodelle, Handelsstrukturen und Lebensweisen unterliegen durch die immer weiter voranschreitende Digitalisierung einem grundlegenden Wandel, der als „Vierte industrielle Revolution“ beschrieben wird. Diese rasante technologische Entwicklung schafft neue Möglichkeiten für effizienteres Wirtschaften, eine effizientere öffentliche Verwaltung und eine Verbesserung der politischen Teilhabe und staatlicher Dienstleistungen mittels digitaler

Staat-Bürger-Interaktion. Digitale Technologien können einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Um Chancen nutzen zu können, sind große Investitionen notwendig, beispielsweise in die Entwicklung und Anwendung Künstlicher Intelligenz. Die Digitalisierung schafft neben einer Vielzahl an Möglichkeiten auch Handlungsbedarf in unterschiedlichsten Politikbereichen, der sinnvoll teils nur auf multilateraler Ebene angegangen werden kann.

Künstliche Intelligenz gemeinsam mit europäischen Partnern fortentwickeln

Die Entwicklung und Anwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) ist zentrales Anliegen Deutschlands. In vielen Bereichen ist mit den wachsenden Einsatzmöglichkeiten von digitalen Zukunftstechnologien wie KI ein großer wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und individueller Nutzen verbunden. KI wird in Zukunft



Lichtmikroskopische Aufnahme eines Mikrochips

wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen und kann in verschiedensten Bereichen dem Wohl der Allgemeinheit dienen, etwa in Geschäftsmodellen der Datenwirtschaft, in der Optimierung von Produktion und Logistik, bei der Behandlung von Krankheiten oder bei der Reduzierung der Umweltbelastung in der Landwirtschaft. Eine starke Positionierung Europas bei Entwicklung und Einsatz dieser Schlüsseltechnologie ist die Grundlage für Innovationsfähigkeit und Wohlstand. Ziel muss es daher sein, die Entwicklung mitzugestalten, neue Trends und Chancen zu antizipieren und Innovationsschübe, die mit digitalen Technologien einhergehen, umfassend zu nutzen. Neben einer Stärkung digitaler Kompetenzen und Ressourcen sind eine strategische und vorausschauende Positionierung entscheidend, um den digitalen Wandel nach unseren Vorstellungen gestalten zu können. Eine konkrete Initiative in diesem Zusammenhang ist GAIA-X. Mit GAIA-X wird eine vernetzte Datenstruktur für ein europäisches digitales Ökosystem geschaffen, das für internationale Partner offen ist. Deutschland setzt sich seit langem für die Umsetzung ethischer Prinzipien und den Schutz der Menschenrechte bei der Anwendung automatischer Entscheidungssysteme ein. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelang es, zukunftsweisende Präsidentschaftsschlussfolgerungen zu Grundrechten im Kontext von KI und digitalem Wandel zu verabschieden.

Förderung der Digitalwirtschaft und digitaler Fähigkeiten

Deutschland ist in vielfältiger Weise aktiv, um im multilateralen Kontext einen nachhaltigen Einsatz digitaler Technologien in der Wirtschaft und in der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Deutschland hat im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 die Gründung des Europäischen *Digital4Development* (D4D) Hub initiiert, ein Forum des strukturierten multilateralen Einsatzes von elf Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem Privatsektor sowie Partnern aus dem globalen Süden zur Förderung einer nachhaltigen Digitalwirtschaft in Europa und in anderen Partnerländern. Gemeinsam mit der Weltbank und der *Smart-Africa*-Allianz werden im Rahmen der Initiative „Digitale Wirtschaft für Afrika“ (DE4A) Kapazitäten für die Regulierung der digitalen Wirtschaft gestärkt.

Regelungslücken schließen

Regelungslücken bestehen beispielsweise beim Umgang mit Datenströmen und anderen grenzüberschreitenden Fragen, die unbedingt in möglichst breiter internationaler Abstimmung und im Austausch mit weiteren Stakeholdern geschlossen werden sollen. Deutschland strebt internationale Datenräume gleichen Rechts an, die gemeinsamen Regeln, Standards und Normen unterliegen. Zu den wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen mit globaler Reichweite gehört, dass ein Großteil der digitalen Wertschöpfung bei einigen wenigen internationalen



Technologiekonzernen konzentriert ist, die globale Gestaltungsmacht entwickeln. Neben global agierenden Großunternehmen sind auch immer mehr kleine und mittelständische Unternehmen international und digital aktiv. Allerdings gibt es bisher keinen einheitlichen multilateralen steuerpolitischen Rechtsrahmen für grenzüberschreitende digitale wirtschaftliche Aktivitäten. Dies führt dazu, dass Unternehmen ihre Steuern teilweise nicht in den Ländern zahlen, in denen sie einen Großteil ihrer Einnahmen erzielen, sondern Gewinne gezielt in Länder mit sehr niedrigen Steuersätzen verlagern. Daneben werden personenbezogene Daten häufig in Länder mit niedrigem Datenschutzniveau verarbeitet, was die Durchsetzung europäischer datenschutzrechtlicher Standards erschwert. Die Bundesregierung unterstützt hier die Europäische Kommission bei der Verhandlung angemessener datenschutzrechtlicher Bedingungen.

Deutschland will gemeinsam mit Partnern und Verbündeten bewährte Verfahren der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Digitalisierung sichern und weiterentwickeln und auf dieser Basis die internationale Standardsetzung stärken, Regelungslücken bei der Besteuerung der digitalen Wirtschaft schließen und den Rechtekanon schützen. Damit soll sichergestellt werden, dass ethischen Standards und Menschenrechten auch in der digitalisierten Welt Geltung verschafft werden kann und dass auch fairer Wettbewerb und Innovation möglich bleiben und gefördert werden. Dies erfordert internationale Zusammenarbeit, zu der insbesondere im digitalpolitischen Bereich die Einbeziehung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure gehört.

Mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) existiert ein wirkungsvolles Instrument, das durch die Marktmacht der EU weltweit beispielgebend für den Datenschutzstandard wurde. Im Dezember 2020 wurde das *EU Digital Services Act Package* vorgelegt. Das Paket hat zum Ziel, die Rechte von Nutzerinnen und Nutzern digitaler Dienstleistungen zu schützen, die Verantwortung von Online-Plattformen und Informationsdienstleistern für das Management von dort geteilten Inhalten zu stärken, die Regulierung von „Torwächter“-Plattformen zu verbessern und faire Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU und darüber hinaus herzustellen. Deutschland arbeitet auch konstruktiv an einem Regulierungsvorschlag zur Künstlichen Intelligenz mit, der im ersten Halbjahr 2021 veröffentlicht wurde.

Deutschland arbeitet im Rahmen der WTO *Joint Statement Initiative* (JSI) zu E-Commerce in Genf darauf hin, ein Regelwerk für digitalen Handel zu schaffen, das den digitalen Handel erleichtern und Rechtssicherheit für Unternehmen gewährleisten soll. Gemeinsam mit europäischen Partnern engagiert Deutschland sich intensiv für einen möglichst schnellen Abschluss der Verhandlungen über ein Regelwerk zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Neuverteilung zwischenstaatlicher Besteuerungsrechte sowie auf die deutsch-französische Initiative für eine effektive globale Mindestbesteuerung. Oberstes Ziel ist es, zu einem multilateralen Abkommen bei den OECD BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*)-Verhandlungen bis Mitte 2021 zu gelangen.

2.4.4

Weltweiten Handel und Investitionen zum Nutzen aller fördern

Deutschlands Industrieproduktion und Wirtschaftskraft hängen wesentlich vom internationalen Handel und vernetzter Produktion ab. Es ist daher ein zentrales Anliegen deutscher Politik, den Welthandel nach mit anderen Staaten gemeinsam entwickelten einheitlichen Regeln zu liberalisieren, grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern, Märkte für Waren und Dienstleistungen offen zu halten, Handelshemmnisse abzubauen, Protektionismus zu bekämpfen und dabei die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen Anbietern aus unterschiedlichen Ländern zu erhalten. Handelspolitik meint heutzutage jedoch mehr als nur Vereinbarungen über den Austausch von Waren. Sie kann vielmehr auch Beiträge dazu leisten, eine nachhaltige Entwicklung zu begünstigen. Außerdem spielt die Resilienz und Diversifizierung von Lieferketten eine immer größere Rolle, da hohe Abhängigkeiten von einzelnen Handelspartnern unter anderem sicherheitspolitisch relevant werden können.

Deutschland wird als Teil des EU-Binnenmarkts in der EU-Handelspolitik von der EU-Kommission vertreten. Im Februar 2021 hat die Europäische Kommission ihre neue Handelsstrategie vorgelegt. Hauptziele sind die Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie und die grundlegende Transformation der EU-Wirtschaft im Einklang mit den Zielen für den ökologischen und digitalen Wandel, Regeln für eine nachhaltigere



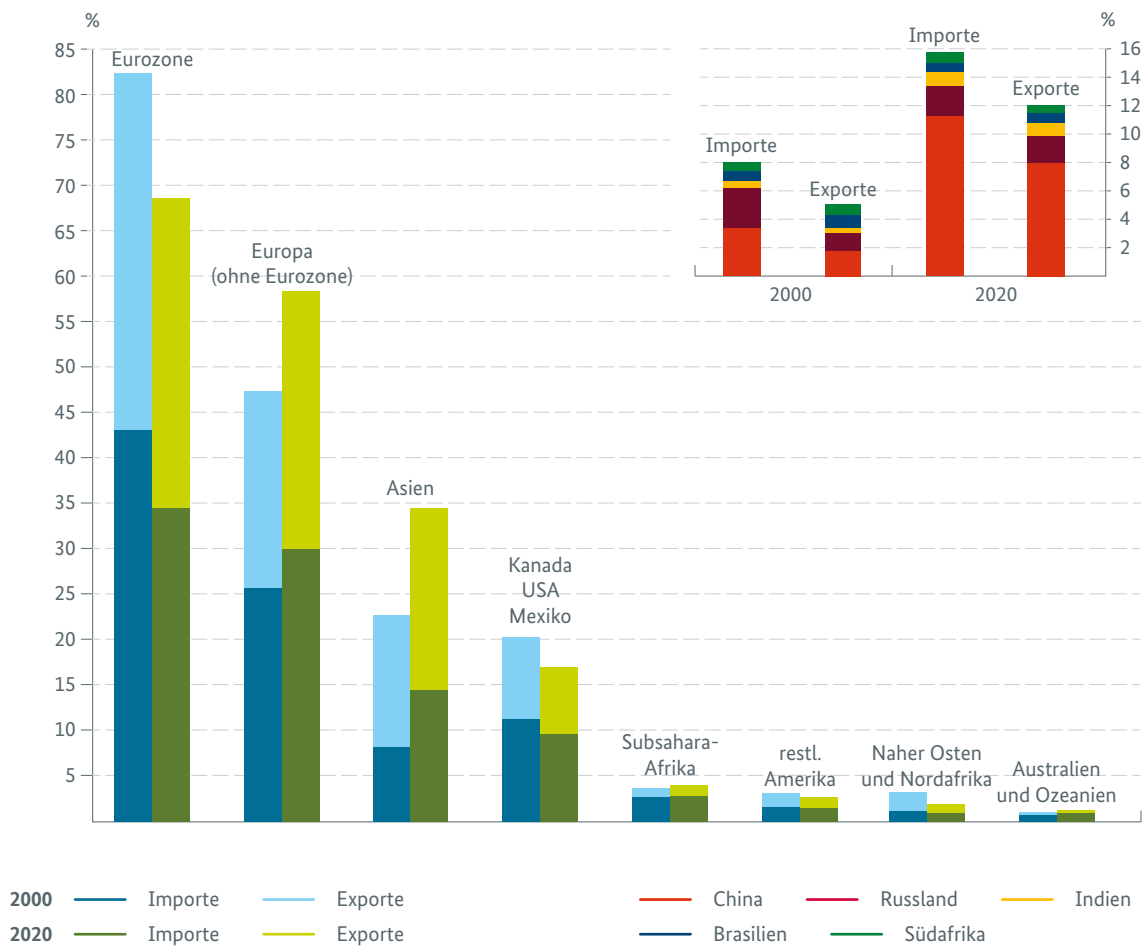
Containerterminal im größten deutschen Seehafen in Hamburg

und fairere Globalisierung sowie die Stärkung der Fähigkeiten der EU, in ihren Handelsbeziehungen ihre Interessen zu verfolgen und ihre Rechte durchzusetzen.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den USA bleiben für die Bundesregierung von herausragender Bedeutung. Auch mit Antritt der von Präsident Biden geführten US-Regierung unterstützt die Bundesregierung nachdrücklich die Ziele einer positiven Handelsagenda der EU mit den USA, um eine Erneuerung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen zum beiderseitigen Nutzen zu erreichen sowie parallel gemeinsame Arbeiten zur Stärkung des multilateralen Handelssystems, WTO-Reform und Durchsetzung vereinbarter internationaler Regeln vor allem auch im Hinblick auf das marktverzerrende Verhalten nicht-marktwirtschaftlicher Staaten voranzubringen.



Abbildung 13
Handelsanteil wichtiger Regionen an deutschen Exporten und Importen



Quelle: BMWi (Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen)

Welthandelsorganisation reformieren

Die Welthandelsorganisation (WTO) bildet für ihre 164 Mitglieder, auf die ca. 98 Prozent des weltweiten Warenverkehrs entfallen, den Ordnungsrahmen für einen offenen und regelbasierten Handel. Sie soll die Schlichtung von Streitfragen ermöglichen und für die Schaffung von allgemein anerkannten Regeln sowie deren Fortentwicklung und Überwachung der Einhaltung sorgen. Dieses System steht allerdings zunehmend unter Druck durch Protektionismus, unilaterale Maßnahmen außerhalb des WTO-Regelwerks, marktverzerrendes Verhalten, handelspolitische Spannungen und die politische Instrumentalisierung des Handelsinstrumentariums zur Verfolgung geostrategischer Interessen. Ein jahrelanger Stillstand in den Verhandlungen um die Weiterentwicklung der Regeln der WTO führt zu Regelungslücken, beispielsweise für grenzüberschreitende Datenströme. Der Streitschlichtungsmechanismus ist seit Ende 2019 teilweise blockiert. Die multilateralen Handelsregeln müssen angepasst werden, um den sich verändernden ökonomischen und geopolitischen Realitäten gerecht zu werden. Handlungsbedarf besteht auch bezüglich der Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer. Diese beruht derzeit allein auf dem Prinzip der Selbstdeklarierung, unabhängig von den konkreten Bedürfnissen.

Deutschland setzt sich dafür ein, aktuelle Verwerfungen innerhalb des regelbasierten multilateralen Welthandelssystems zu lösen und die WTO zu reformieren. Denn die WTO bietet durch ihre Inklusivität, ihren rechts-sicheren und verlässlichen Regelungsrahmen, die Gewährleistung offener und regelgebundener Märkte und die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft eine ideale Plattform für den Ausgleich von Handelsinteressen zwischen Staaten.

Entsprechend unterstützt Deutschland die von der EU-Kommission als handelspolitische Priorität verfolgten Vorschläge zur Reform der WTO, welche die Funktionsfähigkeit der Streitschlichtung garantieren und die Überwachung von Handelsregeln stärken sollen. Gleiches gilt für die von der EU vorgelegten oder vorangetriebenen Initiativen zur Modernisierung des WTO-Regelwerks zu grenzüberschreitenden Datenströmen und Digitalisierung, verbesserten Regeln insbesondere für Subventionen, erzwungene Technologietransfers, marktverzerrendes Verhalten staatlicher Unternehmen sowie der Förderung von fairen und nachhaltigen globalen Handelsregeln, die eine Klimawende unterstützen. Die Europäische Kommission setzt sich zusammen mit Gleichgesinnten für entsprechende WTO-Reformen ein, beispielsweise in der Trilateralen Kooperation mit den Vereinigten Staaten und Japan zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen oder im Rahmen der von Kanada für diesen Zweck ins Leben gerufenen Ottawa-Gruppe.

Freihandelsabkommen als Baustein des Multilateralismus

Die Agenda zur Reform des multilateralen Handelssystems, die die EU im Rahmen der WTO verfolgt, benötigt zur Verabschiedung in vielen Fällen den Konsens aller WTO-Mitglieder. Verhandlungen innerhalb der WTO sind meist langwierig und geprägt von Beschlüssen, die einen Ausgleich zwischen den Interessen verschiedenster Länder darstellen – nicht untypisch für die multilaterale Alltagspraxis. Deutschland verfolgt deswegen parallel im Rahmen der EU-Handelspolitik eine Agenda, die auch auf den Abschluss von ehrgeizigen Freihandelsabkommen mit ambitionierter Marktöffnung, starken Wettbewerbsregeln und hohen Verbraucher-, Umwelt- und Sozialstandards mit einzelnen Ländern oder Regionen abzielt. Auch solche Abkommen mit einem oder mehreren Staaten tragen bei zur Stärkung

eines regelbasierten, multilateralen Handelssystems, weiteren Marktöffnungen und zur Erreichung von EU-Nachhaltigkeitszielen.

Mit Inkrafttreten der derzeit zu finalisierenden Abkommen mit Mexiko, Chile und dem MERCOSUR-Staatenverbund aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay würde die EU ihr Netzwerk von Wirtschafts- und Assoziierungsabkommen mit Lateinamerika mit ambitionierten Handelsregeln und Nachhaltigkeitsstandards voranbringen. Deutschland arbeitet auch angesichts der Verschiebung wirtschaftlicher Gravitationszentren und der Einigung auf große Freihandelsabkommen, wie zuletzt das *Regional Comprehensive Partnership Agreement* (RCEP), auf eine aktivere bilaterale Handelspolitik der EU im Indo-Pazifik hin. Moderne



Die MSC Rifaya kommt am 7. April 2021 im Hafen von Rotterdam als erstes Containerschiff nach der Suezkanal-Blockade an.

und umfassende Freihandelsabkommen mit Japan, Korea, Vietnam und Singapur sowie auch das fertig verhandelte Investitionsabkommen mit China stärken die Wettbewerbsgleichheit und fördern den regelbasierten internationalen Handel ebenso wie unsere Nachhaltigkeitsziele. Dabei setzt sich Deutschland im EU-Rahmen für robuste Streit- und Durchsetzungsmechanismen ein, damit eine Umsetzung dieser Ziele sichergestellt ist.

Daher unterstützt Deutschland auch den zügigen Abschluss von Freihandelsabkommen mit den Partnern Australien und Neuseeland. Im Rahmen der Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) sieht Deutschland aufbauend auf Abkommen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten auch Perspektiven für ein zukünftiges EU-ASEAN-Freihandelsabkommen. Als wichtiger Baustein dafür sollen die noch zwischen der EU und Indonesien laufenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen abgeschlossen werden. Darüber hinaus strebt Deutschland den Wiedereintritt in Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Thailand und Malaysia an und hat perspektivisch Interesse an der Fortführung der Verhandlungen mit den Philippinen. Auch die zügige Wiederaufnahme von Verhandlungen zu Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Indien wird von Deutschland unterstützt.

Daneben unterstützt Deutschland das Ziel der EU, auch handelspolitisch enger mit Ländern der südlichen Nachbarschaft und Afrikas zusammenzuarbeiten – aufbauend auf die Zusammenarbeit bei Freihandels- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wie auch der Afrikanischen Freihandelszone (AfCFTA). Dies steht im Einklang mit dem langfristigen Ziel eines Kontinent-zu-Kontinent-Handelsabkommens mit Afrika.

Beiträge der Handelspolitik zur nachhaltigen Entwicklung

Die EU-Handelspolitik soll durch Marktöffnung und Diversifizierung von Lieferketten einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie leisten. Die Nachhaltigkeit des Welthandels mit Blick auf Umwelt- und Klimaherausforderungen sowie Arbeits- und Sozialstandards nimmt dabei ebenfalls eine wichtige Rolle ein.

Weiterhin soll die *Aid-for-Trade-Initiative* im Rahmen der WTO von der Pandemie besonders betroffene Entwicklungsländer bei der wirtschaftlichen Erholung durch Integration in den internationalen Handel und bei der Einbettung in globale Lieferketten unterstützen. Dabei legt Deutschland ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Agenda 2030. Deutschland arbeitet darauf hin, dass eine Verlängerung des Ende 2023 teilweise auslaufenden Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der EU, das Entwicklungsländern präferenziellen Zugang zum europäischen Markt gewährt, Ziele der nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen Staatsführung angemessen berücksichtigt und solide Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen enthält.





Die geschäftsführende Direktorin des IWF, Kristalina Georgieva, während der virtuellen Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2021

Die EU-Kommission hat unterstützt von Deutschland einen strukturierten Dialogprozess zum Thema „Handel und nachhaltige Entwicklung“ im WTO-Kontext mitinitiiert. In diesem Rahmen soll unter anderem die Liberalisierung des Handels mit umweltfreundlichen Gütern und Dienstleistungen vorangetrieben werden, etwa mit Blick auf Waren, die zur Erreichung von Umwelt-, Klimaschutz- und Energiezielen beitragen, beispielsweise zur Erzeugung erneuerbarer Energie oder zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz.

Ebenfalls sieht Deutschland dem Vorschlag der Europäischen Kommission zu einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus entgegen, welcher der Verlagerung von Emissionen aus der EU in Drittstaaten mit niedrigerem Ambitionsniveau im Klimaschutz vorbeugen und so zur globalen Emissionsreduktion beitragen soll. Dabei setzt Deutschland sich dafür ein, dass ein solcher Mechanismus fair, transparent, WTO-konform und administrativ umsetzbar ist, ausschließlich Klimaziele verfolgt, ohne Protektionismus zu fördern, und auf Entwicklungsbelange besondere Rücksicht nimmt.

2.4.5

Internationale Finanzarchitektur stützen und ausbauen

Die Finanzkrise von 2007/2008, aber ebenso die ökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie haben mit Nachdruck deutlich gemacht, wie wichtig ein stabiles europäisches und internationales Finanz- und Währungssystem für den Wohlstand und sozialen Frieden ist. Die COVID-19-Pandemie hat die größte globale Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ausgelöst. Die Staatengemeinschaft hat in ihrer Gesamtheit – angeführt von der G20 als zentrales Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit – ein gewaltiges Stabilisierungspaket für die Weltwirtschaft geschnürt und damit Schlimmeres verhindert. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem Beschluss der G20 vom Frühjahr 2020 zu, den 73 ärmsten Ländern ein Schuldenmoratorium anzubieten, welches anlässlich der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank letztmalig bis zum 31. Dezember 2021 verlängert wurde. Außerdem hat sich die G20 im November 2020 auf ein Rahmenwerk geeinigt, das fallweise Schuldenrestrukturierungen für die ärmsten Länder ermöglicht und welches es nun umzusetzen gilt. Gleichzeitig hat die Krise nationale Alleingänge herbeigeführt und damit einerseits die Fragilität der Weltwirtschaft deutlich gemacht und andererseits gezeigt, wie wichtig ein multilateraler Ansatz zur effektiven Krisenbewältigung ist. Außerdem arbeiten die Finanzminister in der G20 eng zusammen, um unter anderem eine gerechte Besteuerung der digitalen Wirtschaft zu erreichen, die Versorgung

aller Menschen mit Finanzdienstleistungen zu verbessern oder internationale Standards für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu entwickeln.

Damit IWF und Weltbankgruppe und die weiteren multilateralen Entwicklungsbanken ihren vielzähligen Aufgaben nachkommen können, müssen sie finanziell gut ausgestattet und durch die konstruktive Mitarbeit der Anteilseigner gestärkt sein. Deutschland leistet hierbei seinen Anteil, beispielsweise als viertgrößter Anteilseigner des IWF. Weiterhin sollen die internationalen Finanzinstitutionen einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 des Pariser Klimaabkommens und der Addis-Agenda leisten. In diesem Sinne arbeitet Deutschland darauf hin, dass die internationalen Finanzinstitutionen stärker in die Pflicht genommen werden, öffentliche Güter noch stärker und gezielter zu finanzieren. Darunter fällt insbesondere die Förderung von Klima- und Nachhaltigkeitsmaßnahmen genauso wie die Pandemieprävention und der Zugang zu Bildung.

Deutschland ist zudem Mitglied in der von China im Jahr 2015 gegründeten Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB). Diese Institution steht als neue multilaterale Entwicklungsbank neben der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank ADB. Deutschland setzt sich in der Eurozonenstimmrechtsgruppe dafür ein, dass sich die neue Finanzinstitution gemäß internationaler Standards als transparente multilaterale Entwicklungsbank entwickelt. Die Bank arbeitet zudem bereits in vielen Bereichen mit den anderen multilateralen Entwicklungsbanken zusammen.

Besondere Bedeutung misst Deutschland der Stärkung der internationalen Finanzmarktregulierung und Finanzaufsicht bei. Diese Aufgabe fällt insbesondere dem *Financial*

Stability Board zu, das nach der Finanzkrise von 2008/2009 auf Anregung der G20 geschaffen wurde und in dem die G20-Staaten sowie weitere Institutionen wie die Weltbank, der IWF, aber auch die Europäische Kommission vertreten sind. In der EU waren die Einführung einer europäischen Bankenaufsicht und die Einrichtung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken wichtige Erfolge im Bemühen, das internationale Finanzsystem zu stützen.

2.4.6

Internationale Impulse für Forschung und Innovation setzen

Die Wissensgesellschaft ist global und die in ihr gewonnenen Erkenntnisse grundlegend für unseren Wohlstand weltweit. Internationale Forschung und Entwicklung sind entscheidend, um zügig Antworten auf weltweite Herausforderungen wie die COVID-19-Pandemie, die Weiterentwicklung gesellschaftlicher Resilienz, die Bekämpfung des Klimawandels, die Erreichung qualitativ hochwertiger Bildung für alle, den Einsatz für die Wissenschaftsfreiheit sowie die Unterstützung von *Open Science* und mehr Digitalisierung zu finden. Die internationale Zusammenarbeit ist von zentraler Bedeutung, um diesen Wissensschatz zu erschließen und die eigene und die europäische Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit als Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort langfristig sicherzustellen.

Am CERN in der Schweiz betreiben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus aller Welt physikalische Grundlagenforschung, unter anderem mit Hilfe des leistungsstärksten Teilchenbeschleunigers der Welt.



Engagement in multilateralen Foren verstärken

Eine intensive Zusammenarbeit mit Schwellen- und Entwicklungsländern ist für Deutschland ein weiterer wichtiger Baustein. Neben dem Austausch mit dortigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern stärkt sie zudem die Entwicklungsperspektiven der Partner und kann dazu beitragen, dass die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 weltweit erreicht werden. Regierungen unterstützen diese Vernetzung, um grenzüberschreitende Forschung zu stärken und die weltweite Suche nach neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen voranzutreiben. So ist die multilaterale Zusammenarbeit der Regierungen ein wichtiger Treiber, um Forschungsaktivitäten zu verstärken und globale Forschungsagenden mitzugestalten.

Die Strategie Deutschlands zur „Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung“ bildet die Grundlage deutschen Engagements für eine stärker vernetzte internationale Zusammenarbeit. Diese findet auf europäischer Ebene und auch in den VN statt, insbesondere bei der UNESCO, sowie im Rahmen der G7, der G20 und der OECD. Aus Sicht der Bundesregierung besitzen dabei die Nachhaltigkeitsziele eine besondere Bedeutung, unter anderem durch erneuerbare Energien, Open Science, Wissenschaftsfreiheit, Forschungsinfrastrukturen, Gesundheitsforschung sowie lebenslanges Lernen und Bildung für nachhaltige Entwicklung.

Für Europa strebt Deutschland danach, den europäischen Forschungsraum dynamischer, resilienter und noch leistungsfähiger zu gestalten und die bestehenden Kompetenzen im Bereich der Künstlichen Intelligenz zu stärken. Über das Europäische Strategieforum für

Forschungsinfrastrukturen wirkt Deutschland aktiv mit an gemeinsamen Lösungen für die Gestaltung einer europäischen und internationalen Forschungsinfrastruktur-Landschaft. Herausragende internationale Forschungszentren wie die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN), die Europäische Südsternwarte (ESO) und das Teilchenbeschleuniger-Zentrum (FAIR) werden maßgeblich bei Aufbau und Weiterentwicklung unterstützt.

Internationale Vernetzung mit Science Diplomacy vorantreiben

Multilaterale Wissenschafts- und Forschungskooperation lebt von der internationalen Vernetzung führender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Denn kluge Köpfe treiben unabhängig von ihrer Nationalität gemeinsam Innovationen und Problemlösungen voran. Staaten schaffen hier Rahmenbedingungen für

internationale Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungskooperationen. Über ihre Bildungs- und Wissenschaftsdiplomatie leistet die Bundesregierung hierbei aktiv Hilfestellung und trägt damit zur Lösung globaler Herausforderungen bei. Dabei strebt die Bundesregierung an, den Aufbau von Partnerschaften voranzutreiben („Connect“), eine wissenschaftsbasierte Politikberatung zu ermöglichen („Inform“) und fördernde Bedingungen für freie Wissenschaft, Forschung und Lehre zu schaffen („Enable“). Wissenschaftskommunikation, Wissenschaftsfreiheit, Open Science und Partizipation sind dabei wichtige Elemente der Strategie.

Deutschland hat sich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 für den Schutz der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit in der internationalen Zusammenarbeit stark gemacht. Der kontinuierliche Einsatz für das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit wurde vor allem auch in der Bonner Erklärung zur Forschungsfreiheit verankert, die nicht nur von allen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission unterzeichnet wurde, sondern auch von Partner wie Kanada, Israel,



Teleskope der Europäischen Südsternwarte in der Atacamawüste in Chile





Das VN-Klimasekretariat hat seinen Sitz am VN-Standort in Bonn.

Mexiko, Norwegen und der Schweiz unterstützt wird. Im Europäischen Hochschulraum wird neben einem umfassenden Monitoringsystem auch der Dialog mit allen 49 beteiligten Staaten gestärkt. Deutschland trägt zudem durch den VN-Standort Bonn zur Vernetzung von Wissenschaft, internationalen Organisationen und VN-Organisationen sowie zur gemeinsamen Lösung von globalen Problemen bei. Die 25 Büros und Sekretariate von Organisationen der VN bilden zusammen mit den 150 Nicht-regierungsorganisationen und Universitäten ein Ökosystem für Innovation in den Themenbereichen Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit.

Deutschland wird weiterhin die Zusammenarbeit in Wissenschaft, Forschung und Bildung aktiv fördern, um gute Rahmenbedingungen für exzellente internationale Kooperation zu gestalten. Dies wird umgesetzt auf Ebene von OECD, UNESCO, EU, G7 und G20.

Wissenschaftsförderung als Klima- und Entwicklungspolitik

Viele afrikanische Länder verfügen nur über unzureichende wissenschaftliche Strukturen, um eigene Ansätze zum Umgang mit dem Klimawandel zu entwickeln. Bis 2024 sollen regional und international anerkannte wissenschaftsbasierte Klima- und Umweltdienstleistungszentren im westlichen und südlichen Afrika etabliert werden. Hierfür arbeitet Deutschland bereits heute mit mehreren besonders vom Klimawandel betroffenen afrikanischen Ländern in konkreten Projekten zusammen, die das Ziel haben, wissenschaftliche Strukturen aufzubauen. So können diese Staaten eigenständig und vor Ort wissenschaftlich fundierte Entscheidungen etwa im Hinblick auf Landnutzung und Wasserversorgung treffen.

Weiterhin werden starke Partnerschaften mit Ländern mit mittleren und niedrigen Einkommen im Bereich der Gesundheitsforschung gepflegt, um zu einer Verbesserung der dortigen Gesundheitssituation beizutragen, beispielsweise durch Förderung der Initiative „Forschungsnetzwerk für Gesundheitsinnovationen in Subsahara-Afrika“.

Ausblick: Multilateralismus für die Zukunft



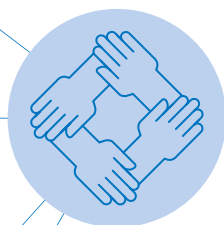
Die Herausforderungen, auf die multilaterales Handeln Antworten geben muss, haben sich durch die globale wirtschaftliche Integration, die Digitalisierung und zuletzt die Erfahrung einer weltweit ausgreifenden Pandemie verändert. Der ökonomische Aufstieg und die friedliche Entwicklung vieler Staaten waren nur auf Basis verbindlicher Regeln des internationalen Systems und einer offenen Wirtschaftsordnung möglich. Umso mehr werden für die Zukunft nachhaltiger Wohlstand, Sicherheit und dauerhafter Frieden von einer funktionierenden internationalen Ordnung abhängen.

Auch die Anforderungen an Legitimität und Leistungsfähigkeit der multilateralen Ordnung sind im Wandel begriffen. Mehr Länder als jemals zuvor erheben legitime Ansprüche auf Mitsprache und Mitgestaltung der internationalen Ordnung. Auch die Zivilgesellschaft fordert ihre stärkere Beteiligung. Gleichzeitig führen geopolitische Verschiebungen zu Spannungen und Konflikten, die zunehmend auch in multilateralen Organisationen ausgetragen werden und dadurch gemeinschaftliches Handeln und Kompromissfindungen bei Herausforderungen von globaler Bedeutung erschweren.

Diesen veränderten Rahmenbedingungen und gestiegenen Erwartungen muss die multilaterale Ordnung stärker Rechnung tragen. Deutschland unterstützt den Erhalt und die Weiterentwicklung einer wertebasierten multilateralen Zusammenarbeit, die sich an den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte orientiert. Das hier vorgelegte Weißbuch zeigt einen Ausschnitt dieses Engagements und vermittelt so einen Eindruck von dessen Breite und Vielfalt.

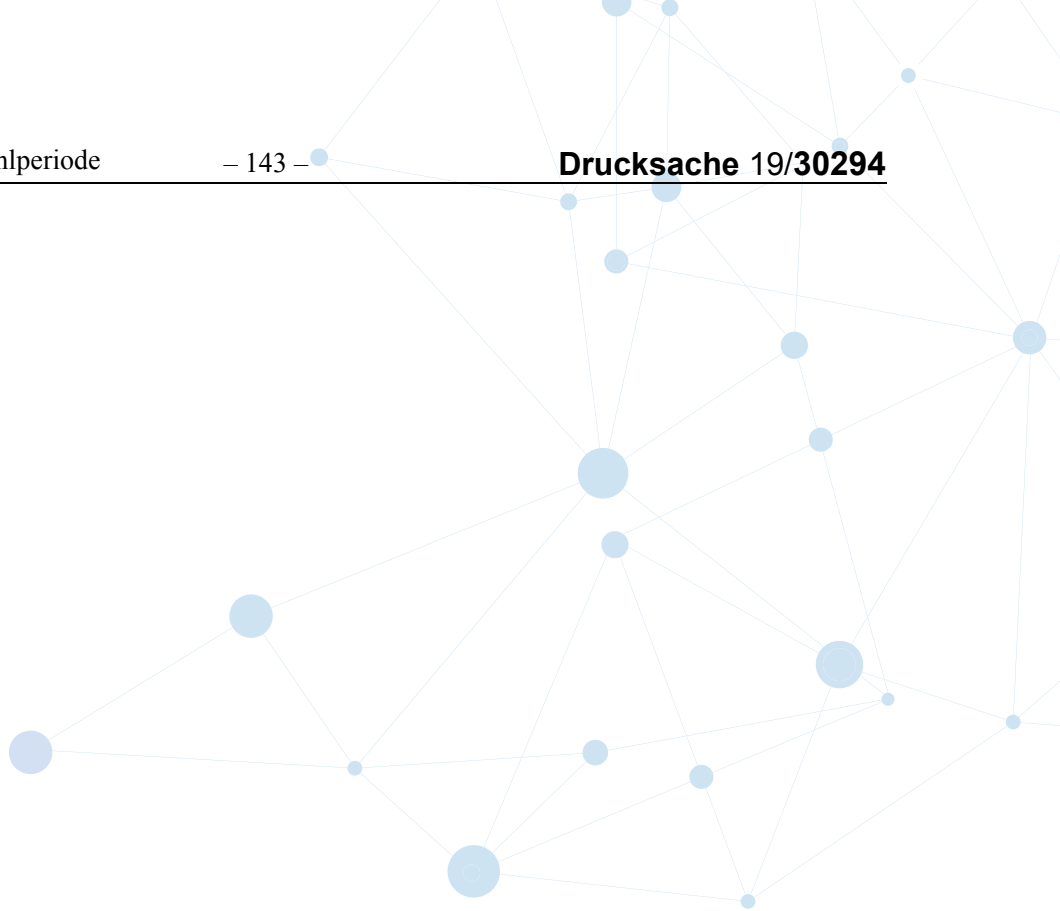
Deutschland wird auch in Zukunft für einen wertebasierten, inklusiven und effektiven Multilateralismus eintreten. Das deutsche Engagement für die Bewahrung und Fortentwicklung des Multilateralismus in seinen vielfältigen Ausprägungen orientiert sich dabei an vier grundsätzlichen Leitlinien:

→ **Die multilaterale Ordnung darf nicht bei Bewährtem und Bekanntem stehen bleiben, sondern muss sich weiterentwickeln.** Entscheidendes Kriterium für Initiativen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Multilateralismus ist deren Beitrag zur Stärkung der Effektivität multilateraler Institutionen sowie die Vereinbarkeit mit den Grundnormen und Prinzipien der multilateralen Ordnung, in deren Mittelpunkt die friedlichen Beziehungen der Staaten, der Schutz der Menschenrechte, die Orientierung an den Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Nachhaltigkeit als Kerndimension für weltweiten Wohlstand stehen.



- **Der Aufstieg neuer Akteure und Gestaltungsmächte stellt die multilaterale Ordnung vor erhebliche Herausforderungen. Die Bundesregierung tritt dafür ein, diese Dynamik auch als Chance zu begreifen.** Lasten und Verantwortung für den Erhalt der multilateralen Ordnung können und müssen auf mehr Schultern verteilt und zugleich unterschiedliche Perspektiven und Erfahrungen in die Gestaltung und Fortentwicklung dieser Ordnung einbezogen werden.
- **Die Bundesregierung tritt für einen aktiveren und effektiveren Multilateralismus ein. Flexible Formate für Zusammenarbeit und Unterstützung im multilateralen Rahmen, informelle Zusammenschlüsse und Beratungsforen, breite Koalitionen von Staaten, Regionen, nichtstaatlichen Organisationen, privatwirtschaftlichen Akteuren und Individuen sind Ausprägungen dieses Verständnisses von Multilateralismus.** Durch die Allianz für den Multilateralismus, neue Ansätze in der Rüstungskontrolle und der Friedenserhaltung, die Vernetzung europäischer Kommunen beim Erfahrungsaustausch über Klimaschutz und zahlreiche weitere in diesem Weißbuch beschriebene Initiativen wird Deutschland diese Form von Multilateralismus auch in den nächsten Jahren weiterentwickeln und mit Leben füllen. Gleichzeitig wird Deutschland weiterhin Verantwortung innerhalb der bestehenden Institutionen der multilateralen Ordnung übernehmen: Deutschland kandidiert für einen Sitz im VN-Sicherheitsrat 2027/28 und wird als Mitglied im Menschenrechtsrat, als Vorsitz der G7 im Jahr 2022 sowie weiterhin als einer der wichtigsten Geldgeber innerhalb des VN-Systems Flagge zeigen.
- **Mit der Rückkehr der USA in das Pariser Klimaabkommen und in weitere zentrale Foren multilateraler Zusammenarbeit hat sich die Ausgangslage für eine regelbasierte und wertegeleitete Gestaltung der globalen Ordnung der Zukunft erheblich verbessert.** Deutschland ist überzeugt, dass eine enge Zusammenarbeit insbesondere zwischen Europa und den USA in multilateralen Foren wesentliche Beiträge zur nachhaltigen Stärkung der regelbasierten Ordnung leisten wird. Deutschland wird dieses Momentum nutzen, um bei globalen, aber auch regionalen Herausforderungen multilaterale Ansätze gemeinsam mit den USA sowie mit seinen Partnern in EU und NATO, aber auch weltweit, entschieden voranzutreiben.

Dieses Weißbuch skizziert die nächsten Schritte auf diesem Weg und will zugleich eine Einladung zu Mitarbeit, zur Diskussion und zur Entwicklung weiterer Ideen und Vorschläge für einen aktiven Multilateralismus sein.



Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank – Asiatische Entwicklungsbank
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AfCFTA	African Continental Free Trade Area – Panafrikanische Freihandelszone
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank – Asiatische Infrastruktur- und Investitionsbank
APSA	African Peace and Security Architecture – Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations – Verband Südostasiatischer Nationen
AU	Afrikanische Union
BCSC	Berlin Climate and Security Conference – Berliner Konferenz zu Klima und Sicherheit
BEACON	Bridging European and Local Climate Action
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting – Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen
CBD	Convention on Biological Diversity – Übereinkommen über die biologische Vielfalt
CEM	Clean Energy Ministerial
CEPI	Coalition for Epidemic Preparedness Innovations
CERF	Central Emergency Response Fund – Zentraler Nothilfefonds der Vereinten Nationen
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire – Europäische Organisation für Kernforschung
CFE	Contingency Fund for Emergencies
CFMCA	Coalition of Finance Ministers for Climate Action
CFS	Committee on World Food Security – Ausschuss für Welternährungssicherung
CIF	Climate Investment Funds
COPUOS	Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums
CTED	Counter Terrorism Committee Executive Directorate
CWÜ	Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen
DAC	Development Assistance Committee – Entwicklungsausschuss der OECD
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSGVO	EU-Datenschutz-Grundverordnung
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECW	Education Cannot Wait
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPF	European Peace Facility – Europäische Friedensfazilität
ESO	European Southern Observatory – Europäische Südsternwarte
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa – EU Nothilfefonds für Afrika

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EQUALS	Global Partnership for Gender Equality in the Digital Age
EU INTCCEN	EU Intelligence Analysis Centre
FAIR	Facility for Antiproton and Ion Research – Anlage zur Forschung mit Antiprotonen und Ionen
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FATF	Financial Action Task Force
FSS	Food Systems Summit – Welternährungsgipfel
G7	Informelles Forum der Staats- und Regierungschefs aus sieben Industrieländern
G20	Informelles Forum der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer
GAP	Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All – Globaler Aktionsplan für ein gesundes Leben und das Wohlergehen aller Menschen
GCF	Green Climate Fund – Grüner Klimafonds
GCI	Gender at the Centre Initiative
GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration
GCR	Global Compact on Refugees – Globaler Pakt für Flüchtlinge
GFATM	Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria – Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria
GFF	Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GloPID-R	Global Research Collaboration for Infectious Disease Preparedness
GPAI	Global Partnership on Artificial Intelligence
GPE	Global Partnership for Education – Globale Partnerschaft für Bildung
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HDP Nexus	Humanitarian-Development-Peace Nexus – Verknüpfung von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und der Förderung von Frieden
KI	Künstliche Intelligenz
IAEA	International Atomic Energy Agency – Internationale Atomenergie-Organisation
IBRD	International Bank für Reconstruction and Development – Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICAO	International Civil Aviation Organization – Internationale Zivilluftfahrtorganisation
IEA	International Energy Agency – Internationale Energieagentur
IFAD	International Fund for Agricultural Development – Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung

IFRK	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization – Internationale Arbeitsorganisation
IMO	International Maritime Organization – Internationale Seeschiffahrts-Organisation
INF-Vertrag	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty – Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme
IOM	International Organization for Migration – Internationale Organisation für Migration
IPBES	Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – Zwischenstaatliche Plattform für Biodiversität und Ökosystem-Dienstleistungen (auch Weltbiodiversitätsrat)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (auch Weltklimarat)
IRENA	International Renewable Energy Agency – Internationale Agentur für Erneuerbare Energien
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action – Wiener Nuklearvereinbarung
JSEC	Joint Support and Enabling Command
JSI	Joint Statement Initiative on E-Commerce
LSBTI	Lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen
LDCF	Least Developed Countries Fund – Klima-Anpassungsfonds für die am wenigsten entwickelten Staaten
MERCOSUR	Mercado Común del Sur – Gemeinsamer Südamerikanischer Markt
MOPAN	Multilateral Organisations Performance Assessment Network
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Nordatlantische Allianz
New START	Strategic Arms Reduction Treaty
NDCP	Nationally Determined Contributions Partnership – Partnerschaft zur Umsetzung der nationalen Klimabeiträge
NDICI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights – Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights – Büro des Hochkommissars für Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
PBF	Peacebuilding Fund – Friedensförderungsfonds der Vereinten Nationen
RENAC	The Renewables Academy AG
SDG	Sustainable Development Goals – Ziele für nachhaltige Entwicklung
SMM	Special Monitoring Mission – Sonderbeobachtungsmission
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS – Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen für HIV/AIDS
UNCCT	UN Counter-Terrorism Centre
UNDP	United Nations Development Programme – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNDS	United Nations Development System – Entwicklungssystem der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme – Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation
UNGEI	United Nations Girls Education Initiative
UNFPA	United Nations Population Fund – Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children’s Fund – Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNOCT	UN Office of Counter-Terrorism
UN WOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
VN	Vereinte Nationen
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
VZF	Vision Zero Fund
WFP	World Food Programme – Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
WHE	WHO Health Emergency Programme
WHO	World Health Organization – Weltgesundheitsorganisation
WPS	Women, Peace and Security – Frauen, Frieden und Sicherheit
WTO	World Trade Organization – Welthandelsorganisation
ZMSBw	Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften

Bildnachweis:

- S. 12 photothek.net/Thomas Koehler
S. 13, 31 picture alliance/akg-images
S. 15 picture alliance/AA, Cem Ozdel
S. 16 picture alliance/dpa, Yoan Valat
S. 21, 79 picture alliance/Daniel Karmann
S. 25 picture alliance/ROPI, Pignatelli/EUC
S. 27 picture alliance/Daniel Kalker
S. 30 picture alliance/Jürgen Schwenkenbecher
S. 33 picture-alliance/dpa, epa anp Evert-Jan Daniels
S. 34 picture-alliance/dpa, Bodo Marks
S. 39 Franz Möller
S. 41 picture alliance/ANP, Phil nijhuis
S. 42 picture alliance/Georg Hochmuth APA
S. 45, 137 picture alliance/KEYSTONE
S. 46 picture alliance/dpa, Radek Pietruszka
S. 47 Helga Schmid
S. 49 Volker Perthes
S. 50 Axel Schulz
S. 51 Bundeswehr/Christian Vierfuß
S. 53 Bundeswehr/Jane Schmidt
S. 56 Jürgen Wellner
S. 61 picture alliance/dpa, Mohammed Talatene
S. 63 picture alliance/abaca, SalamPix
S. 64 Bundeswehr/Miriam Altfelder
S. 66 Antje Pittelkau
S. 70 picture alliance/ESA
S. 72 Bundeswehr/Martina Pump
S. 74 picture alliance/blickwinkel, S. Ziese
S. 75 Bundeswehr/Christoph Liesmann
S. 77 Nils Hoffrogge
S. 82 United Nations
S. 84, 135 picture alliance/Xinhua News Agency
S. 87 picture alliance/dpa, Jens Kalaene
S. 90 Andreea Campeanu/IRIN
S. 93 picture alliance/dpa, Kay Nietfeld
S. 95 picture alliance/Associated Press
S. 99 GIZ Fit for School
S. 104 picture alliance/dpa, Jürgen Bätz
S. 105 picture alliance/AA, Juancho Torres
S. 109 picture alliance/ dpa, Kay Nietfeld
S. 113 picture alliance/imageBROKER
S. 114 picture alliance/Klaus Ohlenschläger
S. 116 Picture alliance/Minden Pictures
S. 118 Thomas Krimmel
S. 123 picture alliance/Dirk Daniel Mann
S. 124 picture alliance/Zoonar, Alberto Carrera
S. 127 picture alliance/blickwinkel, F. Fox
S. 130 picture alliance/rtn - radio tele nord
S. 133 picture alliance/ANP
S. 138 picture alliance/Photoshot
S. 139 picture alliance