

## Artikel erschienen in:

*Anja Papenfuß | Jürgen Maier | Norman Weiß  
| Thomas Fitschen*

### **Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammen- arbeit**

13. Potsdamer UNO-Konferenz am  
25. Juni 2016  
(Potsdamer UNO-Konferenzen ; 12)

2017 – 57 S.  
ISBN 978-3-86956-402-9  
ISSN (print) 1617-4704  
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-395190



### **Empfohlene Zitation:**

Fitschen, Thomas: Nach dem Review 2014 : Wer macht „Vereinte Nationen“ im Auswärtigen Amt. In: Anja Papenfuß, Jürgen Maier, Norman Weiß, Thomas Fitschen: Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit: 13. Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016 (Potsdamer UNO-Konferenzen ; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2017, S. 41–52. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43096>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es gilt das deutsche Urheberrecht.

## Nach dem Review 2014

### Wer macht „Vereinte Nationen“ im Auswärtigen Amt?

*Thomas Fitschen*

Als Frank-Walter Steinmeier im Dezember 2013 zum zweiten Mal das Amt des Außenministers übernahm und in das Haus am Werderschen Markt einzog, hatte er sich vorgenommen, zum Beginn seiner Amtszeit eine Selbstverständigung über die Perspektiven deutscher Außenpolitik zu unternehmen. Mit dem Projekt „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken“ begann ein breit angelegter Konsultationsprozess mit außenpolitischen Experten in aller Welt, Bürgern in Deutschland und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AA. „Was ist, wenn überhaupt, falsch an der deutschen Außenpolitik, was müsste geändert werden? Welche Rolle soll Deutschland in der Welt spielen?“ Das waren die Leitfragen, die 2014 in Diskussionen, Artikeln, Workshops, Blogs und Fachgesprächen und über 60 Veranstaltungen im In- und Ausland engagiert und naturgemäß auch kontrovers erörtert wurden. Als Außenminister Steinmeier ein Jahr später die Ergebnisse<sup>1</sup> und wichtigsten Erkenntnisse vorstellte<sup>2</sup>, kam er unter anderem zu dem Schluss, dass eine effektive Strategie für den Frieden im 21. Jahrhundert „auf evolutionäre Veränderung ausgerichtet sein“ müsse. „Außenpolitik ist darin zugleich Prävention, Krisendiplomatie und geduldige Transformationsunterstützung.“

### **I. Was sich geändert hat**

Eine praktische Schlussfolgerung war der Entschluss, die politischen Krisenfähigkeiten und Instrumente des AA in einer Abteilung zu bündeln, um die Reaktionsgeschwindigkeit und Schlagkraft des Hauses zur Konfliktverhinderung und -lösung zu stärken. Gleichzeitig sollten auch das Fachwissen und die verschiedenen Instrumente des AA zur Stärkung und Ausgestaltung internationaler Ordnungsstrukturen zusammengefasst werden. Es wurden daher aus im Haus bereits vorhandenen Arbeitseinheiten zwei neue Abteilungen gebildet: eine Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (bestehend

---

<sup>1</sup> Zum Verfahren und den Ergebnissen ausführlich die Broschüre des Auswärtigen Amts *Review: Krise – Ordnung – Europa*, Berlin 2015.

<sup>2</sup> „Die DNA der deutschen Außenpolitik“, Die Welt vom 25.02.2015 [www.welt.de/debatte/kommentare/article137829526/Dies-sind-Deutschlands-neue-Aufgaben.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article137829526/Dies-sind-Deutschlands-neue-Aufgaben.html).

aus Teilen der alten Abteilung für Vereinte Nationen, globale Fragen und Menschenrechte sowie der Abteilung für Rüstungskontrolle und Abrüstung (mit dem Kürzel „OR“) und eine Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge (kurz „Abteilung S“).

Für die deutsche VN-Forschung ist dieser Umbau der Binnenstruktur des Hauses insofern von Belang, als eine Reihe von Zuständigkeiten für Aktivitäten mit VN-Bezug und Organisationen und Einrichtungen der Vereinten Nationen neu zugeordnet wurden und daher in Zukunft in anderen Arbeitseinheiten als gewohnt zu finden sind. Insbesondere die Fragen der Konfliktprävention und -nachsorge samt der Peacebuilding Commission und die gesamte humanitäre Hilfe mit OCHA und UNHCR, die zuvor in der VN-Abteilung beheimatet waren, finden sich jetzt in der neuen Abteilung S. Andererseits sind einige Organisationen aus dem Entwicklungs- und Wirtschaftsbereich, die vorher in der Wirtschaftsabteilung (Abteilung 4) angesiedelt waren, in die neue Abteilung OR überführt worden. Um den Mitgliedern des Forschungskreises VN die (Neu-)Orientierung zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre alten und neuen Ansprechpartner im Haus zu identifizieren, sind im Folgenden die neuen Strukturen in einigen einfachen Grafiken dargestellt.

	<p><b>Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (OR)</b></p> <p><b>Leitung: OR-D</b>                  Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle</p>	<p>OR-MB                  Militärberater</p>
		<p>OR-P                  VN-Personalpolitik</p>
<p>OR-B-1                  Beauftragter für Vereinte Nationen, Cyber-Außenpolitik und Terrorismusbekämpfung</p>	<p>OR-B-2                  Stellvertreterin der Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle</p>	<p>OR-B-3                  Beauftragter für Menschenrechte, internationale Entwicklung und Soziales</p>
<p>KS-CA                  Koordinierungsstab für Cyberaußenpolitik, -sicherheit</p>	<p>OR 09                  Grundsatz Abrüstung, Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung; Nukleare Abrüstung; NVV; Abrüstungskonferenz Genf; Abrüstung in den VN; globale Rüstungstendenzen                  -8: Nukleare Nichtverbreitung einschl. nuklearer Sicherung                  -9: IAEO, NVV (Art. III), globale Rüstungstendenzen</p>	<p>OR-G                  Koordination für die außenpolitische Dimension globaler Gesundheitsfragen; WHO</p>
<p>OR 01                  Grundsatzfragen internationaler Ordnung, Vereinte Nationen: Sicherheitsrat, Friedensmissionen, Generalversammlung                  -9: Wahlen, Sicherheitsratskandidatur, Generalversammlung, Ländersituationen</p>	<p>OR 10                  Konventionelle Abrüstung, Rüstungskontrolle und VSBN weltweit; präventive Rüstungskontrolle</p>	<p>OR 02 (Bonn)                  Verbindungsbüro VN-Campus Bonn; Betreuung der VN-Organisationen und Internationalen Organisationen in Deutschland</p>
<p>OR 05                  Internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, Drogenmissbrauch und organisierter Kriminalität; UNODC</p>	<p>OR 11                  Konventionelle Rüstungskontrolle und VSBN im OSZE-Raum, KSE-Vertrag, Wiener Dokument, Vertrag über den offenen Himmel</p>	<p>OR 03                  Außenpolitische Grundsätze und Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung UN-HABITAT, Weltbank</p>
<p>OR 07                  Öffentlichkeitsarbeit, Zivilgesellschaft, Wissenschaft; Global Compact, Forum internationale Ordnung; DGVN</p>	<p>OR 12                  Abrüstung chemischer und biologischer Waffen, G7 Globale Partnerschaft, Exzellenzprogramm biologische Sicherheit</p>	<p>OR 04                  VN Wirtschafts- und Sozialfragen; 2. und 3. Ausschuss, UNIDO, UNDP, UNCTAD, FAO, IFAD                  -9: VN-Haushalt, Management, 5. Ausschuss</p>
<p>AS-SRK                  Arbeitsstab Deutsche Sicherheitsratskandidatur 2019/20</p>		<p>OR 06                  Menschenrechte, Genderfragen, Menschenrechtsrat und 3. Ausschuss, OHCHR                  Arbeitsstab Agenda 2030</p>

Abb. 1

<b>Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe (Abt. S)</b> Leiter: S-D	
S-B-1 Beauftragte für Humanitäre Hilfe und Haushalt der Abteilung S	S-B-2 Beauftragter für zivile Krisenprävention und Stabilisierung
S 02 Haushalt und politische Kommunikation der Abteilung S; Haushalt der Abteilung OR	S 01 Steuerungsgruppe, Grundsatzfragen, fragile Staaten
S 04 Frühwarnung und Szenarienplanung	S 03 Krisenprävention, Stabilisierung, Konflikt- nachsorge <b>Peacebuilding Commission</b>
S 08 Multilaterale Gestaltung der Humanitären Hilfe <b>UNHCR, IOM, OCHA</b>	S06 Steuerung des ZIF und ZIF-Reform; Netzwerk Krisenprävention, Stabilisierung, Konflikt- nachsorge; Schutzverantwortung; Evaluierung
S 09 Umsetzung Humanitärer Hilfe, humanitäres Minenräumen, regionale Programme, regionale Gestaltung der Humanitären Hilfe	S 07 Sonderstäbe AS-SMO Arbeitsstab Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten AS-LZK Arbeitsstab Leitlinien ziviles Krisenmanagement

Abb. 2

<b>Abt. 1 Zentralabteilung</b>	<b>Abt. 4 Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung</b>
1-IP Internationale Personalpolitik	400 Grundsatzfragen Wirtschaft, Interna- tionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Handelspolitik <b>IWF</b>
<b>Abt. 5 Rechtsabteilung</b>	404 Klima- und Umweltaußenpolitik, nachhaltige Wirtschaft <b>UNEP, UNEA</b>
500 Allgemeines Völkerrecht, humanitäres Völkerrecht, internationale Gerichtsbar- keit, völkerrechtliche Fragen in der EU <b>6. Ausschuss der GV, ILC, IGH</b>	405 Digitale Transformation und Mobilität <b>ITU, ICAO, IMO, UNWTO, UPU</b>
503-9 Recht der dipl. und kons. Beziehungen und der Beziehungen zu Internationalen Organisationen	<b>Abt. 6 Kultur und Kommunikation</b>
504 Antarktis, Seerecht, Luft- und Weltraum <b>UNCLOS, ISGH</b>	603-9 Multilaterale Kultur- und Medienpolitik <b>UNESCO</b>
<b>WMO: Deutscher Wetterdienst</b>	

Abb. 3

## II. Neu in der Abteilung: „Internationale Ordnung“

Neu im Namen der Abteilung OR ist das Element der „internationalen Ordnung“. Ihnen wird sofort aufgefallen sein, dass es für diese Frage kein (allein) „zuständiges“ Referat gibt, und es wäre sicher auch vermessen gewesen, eines dafür einzurichten. Die Gestaltung der internationalen Ordnung und das Funktionieren des multilateralen Systems – beide sind angesichts vieler allgemeiner politischer Entwicklungen in den letzten Jahren deutlich unter Druck geraten – sind Querschnittsfragen, die das gesamte AA angehen. Dennoch haben die multilateralen Spezialisten, die aus der neuen Abteilung heraus in den Vereinten Nationen und den diversen weltweiten und europäischen Rüstungskontrollorganisationen, aber auch an Querschnittsthemen wie der Cyber-Außenpolitik, der Terrorismusbekämpfung, dem Menschenrechtsschutz oder der Entwicklungspolitik arbeiten, vielleicht am ehesten einen praktischen Sinn für institutionelle und organisatorische Fragen der internationalen Ordnung. Dass dieser Begriff im Namen der Abteilung sozusagen vor die Klammer gezogen wird, soll deutlich machen, dass hier auch über das VN-System im engeren Sinne hinaus gedacht und gearbeitet werden soll.

Der Begriff der „internationalen Ordnung“ ist natürlich hoch abstrakt. Ich möchte Ihnen daher im Folgenden ein paar – notgedrungen ebenso allgemeine – Erläuterungen dazu anbieten, was wir uns in der Abteilung OR darunter vorstellen.

### 1. *Was wir meinen, wenn wir von internationaler Ordnung sprechen*

In der Welt der Staaten (wie auch der Gesellschaften und der Individuen) gibt es bei genauer Betrachtung nicht nur eine Ordnung, sondern Ordnungen im Plural. Deutschland als Staat und seine Bürger sind Mitglieder, Teilnehmer oder Objekte bzw. Subjekte vieler Ordnungen. Ordnungen, deren Mitwirkende wir sind, sind nicht notwendig institutionengebunden. Sie können miteinander verbunden und vernetzt sein, aber auch nebeneinander und (oft) durchaus unabhängig voneinander oder in Konkurrenz zueinander bestehen.

Das gilt auch in der Außenpolitik. Der Begriff der „internationalen Ordnung“, wie wir ihn im Auswärtigen Amt verwenden, ist insofern nur eine Abkürzung. „Die internationale Ordnung“ ist kein Monolith, sondern eine Addition. Sie ist auf der globalen, regionalen und staatlichen Ebene vielfach gebrochen und fragmentiert.

Unsere vielfachen Verbindungen in das Ausland und die im Zeitalter der technischen Globalisierung weltweite Vernetzung und gegenseitige Durchdringung (fast) aller Gesellschaften eröffnen enormes Potential für Austausch und Kontakt. Wir sind aber gerade wegen der internationalen Vernetzung mit so vielen anderen auch in Abhängigkeiten geraten und verwundbar. Kategorien von Macht und Schwäche, von Herrschaft und Abhängigkeit, von Autonomie und Einbindung, von Innen und Außen definieren sich gerade neu. In der vernetzten „Weltrisikogesellschaft“<sup>3</sup> sind wir zunehmend Gefährdungen ausgesetzt, die wir nicht vollständig abwenden können.

Während von den vielen Ordnungen, deren Teil wir sind, einige unter Druck geraten und sich sogar auflösen, können andere sehr wohl funktionieren. Dem weit verbreiteten Eindruck einer zunehmenden „Welt-Unordnung“ setzt das Auswärtige Amt daher die Überzeugung entgegen, dass (die) internationale Ordnung weiterhin gestaltet werden kann und dass unsere Außenpolitik – als Politik eines vielfach mit der ganzen Welt vernetzten und verbundenen Landes – hier in besonderer Weise aktiv sein muss.

Ordnung ist aber kein Wert an sich und kein Selbstzweck. Wir wollen Ordnung nicht um der Ordnung willen, sondern um bestimmte universelle politische Ziele zu erreichen. Wir arbeiten für eine internationale Ordnung, die effektiv ist und Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung für alle schafft.

Wir wissen auch, dass der Wert einer Ordnung nicht unabhängig von den Mitteln besteht, die zu ihrer Herstellung eingesetzt werden. Wir arbeiten für eine internationale Ordnung, die legitim ist, weil sie auf dem Recht und auf der Zustimmung ihrer Mitglieder aufgebaut ist.

Die internationale Ordnung, für die wir uns politisch einsetzen, muss daher eine bestimmte Qualität haben. Wir suchen nicht irgendeine, sondern eine gute Ordnung. Sie soll die Wahrung des Friedens und den Schutz der Menschenrechte garantieren, Gewalt und Konflikte verhindern, vertrauensvolle internationale Zusammenarbeit fördern, auf Freiheit, Gleichheit und Selbstbestimmung beruhen, die Herrschaft des Rechts ermöglichen, soziale Gerechtigkeit fördern, globale Gemeinschaftsgüter erhalten und Rücksicht auf das Allgemeinwohl nehmen.

Deutschland braucht eine internationale Ordnung, die seine Sicherheit garantiert, Bürgern und Wirtschaft die grenzüberschreitende freie Kommunikation und den Austausch von Ideen mit anderen ermöglicht, Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit erleichtert und sozialen und technischen Fortschritt befördert.

---

<sup>3</sup> Nach Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt 2007.

Dabei sind wir uns bewusst, dass eine Ordnung, die uns „gut“ erscheint, die uns oder dem, was wir für das Allgemeinwohl halten, „nützt“, es nicht notwendig für alle anderen auch sein muss. Kritik anderer an der bestehenden Ordnung und Vorschläge, sie zu ändern, sehen wir daher nicht gleich als einen „Angriff“ auf die Ordnung. Wir sind immer bereit zu einer politischen Auseinandersetzung darüber.

Aber wir sind auch nicht naiv. Unser Ideal einer liberalen, friedlichen und dem Wohl der Menschen verpflichteten internationalen Ordnung wird nicht von allen Staaten geteilt. In der Praxis muss es gelingen, das friedliche Nebeneinander unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen zu ermöglichen, indem sich alle in einem bestimmten Gesamt(rechts)rahmen halten.

Eine solche Ordnung stellt sich nicht von selbst ein, sie wird von ihren Teilnehmern geschaffen. Sie ist stets Belastungen und Herausforderungen – von innen wie von außen – ausgesetzt. Ordnung braucht Subjekte, die sie dauerhaft herstellen und stabilisieren.

Zum Erhalt von Ordnung setzen wir auf Dialog statt auf Konflikt und permanenten Interessenausgleich unter ihren Mitgliedern.

In Organisationen und Vertragssystemen respektieren wir – als der Herrschaft des Rechts verpflichteter Staat – ihre Regeln und achten ihre politischen und rechtlichen Verfahren. Streitigkeiten müssen innerhalb der Ordnung und in jedem Falle friedlich beigelegt werden.

Aber in einer hoch komplexen, dynamischen Welt ist keine Ordnung sakrosankt oder „immerwährend“. Wenn die Ordnung an neuen Herausforderungen nicht scheitern oder zerbrechen will, muss sie reagieren, flexibel sein und sich ggf. anpassen (können). Ordnung, die einmal gut und sinnvoll war, kann leerlaufen, ihre Ziele verfehlen oder ihre Legitimität einbüßen, so dass Reformbedarf entsteht.

## **2. *Ordnung unter Druck***

Die internationale Ordnung war nie statisch, sondern historisch immer Veränderungen unterworfen. In der Gegenwart beschleunigt sich dieser Wandel – auch aufgrund von Phänomenen wie Globalisierung und technischem Fortschritt – jedoch vor unseren Augen kontinuierlich. Er ist aktuell durch tiefe Umbrüche und immer neue Herausforderungen geprägt. Sowohl Staaten selbst als auch regionale und internationale Organisationen geraten unter Druck und müssen ihre Legitimität und ihr Funktionieren verteidigen. Die Landkarte internationaler Ordnung wird löchrig, das Netz gegenseitiger Bindungen zerfasert.



Viele Staaten können heute zentrale Funktionen als Organisationsrahmen für freie, selbstbestimmte Gesellschaften oder als Garanten für Frieden, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, soziale Ordnung und politische Teilhabe nicht mehr erfüllen. Schwache oder in inneren Konflikten zerfallende Staaten können ihren Bürgern nicht einmal das Minimum an Bürgerrechten gewähren, Bevölkerungen versinken in Armut, Unbildung, Unterentwicklung, Krankheit.

Durch das Verschwinden legitimer, durchsetzungsfähiger Regierungen kommen der internationalen Gemeinschaft die Akteure abhanden, die die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staats einhalten, die Beschlüsse internationaler Organisationen umsetzen und verantwortlich sind für die Wahrung des Friedens, den Schutz der Menschenrechte und allgemein die Bewahrung „guter Ordnung“ in den internationalen Beziehungen wie auch in ihren Gesellschaften. Die Landkarte internationaler Ordnung wird löchrig, das Netz gegenseitiger Bindungen zerfasert.

- Staatliche Willkürherrschaft, Verweigerung politischer Partizipation, Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten, Diskriminierung, Korruption und Elitenherrschaft führen zu eklatanten Ungleichheiten, diskreditieren das politische System und provozieren Aufstände und innerstaatliche Konflikte, die zum Zusammenbruch der inneren Ordnung führen.
- Terroristische Marodeure, secessionistische Gewaltakteure und bewaffnete kriminelle Banden greifen Regierungen und ganze Gesellschaften an, plündern und drangsalieren die Bevölkerung oder stehlen Bodenschätze, Kulturgut etc., vertreiben die legitime Regierung aus Teilen des Staatsgebiets und machen Entwicklung und politische Selbstbestimmung zunichte.
- Wo Terrorismus nicht mehr wirksam bekämpft werden kann, bekommt er Raum für Angriffe auf Nachbarstaaten und letztlich weltweit.
- Organisierte Kriminalität setzt sich selbst in funktionierenden Staaten fest, etabliert Inseln der Gesetzlosigkeit, höhlt – u. a. durch Korruption und Gewalttaten – Wirtschaft und Regierung von innen aus.
- Bürgerkriege, Gewalt und politische Verfolgung vertreiben schließlich die Menschen aus ihren Häusern und Ländern, die dann von anderen – oft mühsam und unter großen eigenen Entbehrungen – aufgenommen und mit dem Nötigsten versorgt werden.
- Naturkatastrophen, der Raubbau an Bodenschätzen, Landnahme durch transnationale Wirtschaftsinteressen ohne Rücksicht auf lokale Verhältnisse, Überfischung und Verschmutzung von Gewässern, Bodenerosion, Wüstenbildung, Vernichtung von Wäldern, Verlust an Biodiversität, verfehlte Industrialisierung, Verlust von Ackerland und Landflucht, unbeherrschbare Mega-

cities als Sicherheitsrisiko, Bevölkerungsdruck bedrohen die Lebensgrundlagen der Menschen und das Funktionieren von Gesellschaften.

Auch auf der Ebene des multilateralen Systems wird die internationale Ordnung in Frage gestellt: Selbstbewusste aufstrebende Mächte stellen die bestehenden – bei ihrer Entstehung oft von den europäischen/westlichen Hegemonialmächten geprägten – politischen Strukturen und Entscheidungsmechanismen in internationalen Organisationen in Frage; sie erzwingen bestimmte Entscheidungen, welche frühere Beschlüsse über die Grundlagen der bisherigen Ordnung revidieren, verlangen Reformen der Entscheidungsstrukturen oder gründen gleich selber neue Ordnungen.

Andere beklagen, dass internationale Organisationen – die aus Staaten und deren von Regierungen gesteuerten Verfahren bestehen und die politisch-mental noch im Souveränitätsdenken des 20. Jahrhunderts verwurzelt sind – mit neuen, globalen, nicht mehr territorial gebundenen Herausforderungen (Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, Meeresverschmutzung, Cyber-Kriminalität, Wasserknappheit, Epidemien) nicht mehr – oder nicht mehr schnell und effektiv genug – fertig werden. Sie wenden sich ab vom Multilateralismus und suchen das Heil in mehr bilateralen Lösungen oder informellen Kleinformaten unter Gleichgesinnten mit denen, die vermeintlich „können und wollen“.

Herkömmliche Grundfesten der internationalen Ordnung wie z. B. das Gewaltverbot, das Interventionsverbot, der Respekt vor der souveränen Gleichheit der Staaten, die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und die Geltung der Menschenrechte werden bedroht durch Zunahme direkter oder „getarnter“ (hybrider) Interventionen, aggressive Propaganda, politisches Säbelrasseln, Aufrüstung, das offene Schüren von Spannungen, eklatante Fälle von Cyberspionage und -sabotage, die Einschränkung von Menschenrechten und sonstiger demokratischer Rechte pauschal aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ und sonstige unilaterale Aktionen.

### ***3. Und was folgt daraus für unsere Außenpolitik?***

Aber deshalb zerfällt weder die ganze Welt noch sind wir auf dem Weg in ein neues Zeitalter der Gesetzlosigkeit. Die meisten Ordnungen funktionieren in den meisten Teilen der Welt für die meisten Menschen gut und reibungslos. Handel und Wirtschaft, Technik und Verkehr, Reisen und Bildung, Energie und Ernährung finden statt, weil die Ordnungen, die grenzüberschreitendes Tätigsein regeln und ermöglichen, funktionieren.

Das politische Handeln der Bundesregierung trägt jeden Tag zur internationalen Ordnung bei und wird von anderen aufmerksam beobachtet. Es liegt daher an uns, bewusst zu entscheiden, wo und wie wir bewahrend, stabilisierend oder reformierend eingreifen können und sollten. An folgenden Grundsätzen können wir uns orientieren:

- Wir wollen eine internationale Ordnung (bzw. ein sich gegenseitig stützendes Gerüst von Ordnungen), die gerecht und legitim ist und die institutionell so eingestellt ist, dass die Verwirklichung der Menschenrechte für alle, Frieden und Sicherheit sowie soziale und nachhaltige Entwicklung garantiert werden.
- Wir werben für unser Verständnis der internationalen Ordnung, treten Staaten entgegen, die ihre Grundlagen missachten oder untergraben und gehen auch gegen sonstige Bedrohungen bewährter Elemente der internationalen Ordnung vor.
- Im globalen Rahmen suchen wir Partner und bemühen uns aktiv um Allianzen. Die EU bildet dabei den Kern, Amerika den transatlantischen Anker. Daneben gibt es aber auch andere, situations- bzw. themenabhängige Koalitionen, um die internationale Struktur zukunftsfähiger zu gestalten.
- Die Vereinten Nationen, als die einzige globale Institution mit umfassender politischer Legitimation, bleiben für uns elementar wichtiges Forum zur Entwicklung globaler Rechts- und Ordnungsrahmen. Sie sind mit ihrer universellen Mitgliedschaft und ihrem umfassenden Mandat für Frieden, Gerechtigkeit und Entwicklung die einzige Organisation, die alle Staaten dauerhaft in die internationale Ordnung einbinden kann und über die wir auch mit den „schwierigen“ Staaten zusammenarbeiten können. Wir setzen uns daher für eine starke, handlungsfähige UNO ein, die ihre Aufgaben erfüllen kann.
- Wir stützen aber auch regionale Ordnungen wie OSZE, AU, ASEAN, OAS und nutzen wenn nötig auch andere multilaterale Foren.
- Wo bestehende Ordnungen ineffektiv werden oder die Legitimität ihres Handelns gefährdet wird, setzen wir uns für Stärkung und Reformen ein und arbeiten kreativ mit Partnern daran, neue Parameter zu entwickeln.
- Bei Änderungen des internationalen Institutionengefüges achten wir auf „VN-Kompatibilität“ und setzen uns dafür ein, dass bilaterale, neugeschaffene Institutionen oder Formate wie G-7/G-20 konstruktiv genutzt werden und die Problemlösungskapazität der VN oder anderer internationaler Regelsysteme positiv verstärken und nicht delegitimieren. Deutschland ist weiterhin bereit zu maßgeblicher finanzieller Beteiligung als Beitrag zu nachhaltiger globaler Entwicklung.

Partner unseres Ordnungshandelns sind auch auf der zwischenstaatlichen Ebene und innerhalb internationaler Organisationen längst nicht mehr nur die Staaten und ihre Zusammenschlüsse. Wir suchen – wie es die Agenda 2030 nachdrücklich empfohlen hat – gezielt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Verbänden, der Wissenschaft, Städten und Regionen und anderen gesellschaftlichen Kräften, um die in der Agenda niedergelegten Ziele für eine internationale Ordnung, die nachhaltige Entwicklung für alle ermöglicht, zu erreichen.

Außenpolitik braucht starken Rückhalt in der eigenen Gesellschaft. Überzeugen müssen wir daher nicht nur im Ausland, sondern auch zu Hause: unsere Bürger, unser Parlament und alle sonstigen gesellschaftlichen und politischen Kräfte.

Wie sich das im Einzelnen in konkrete politische Vorhaben umsetzt, kann ich Ihnen im Rahmen meiner begrenzten Redezeit nicht im Detail schildern. Ein paar aktuelle Stichworte zu den wichtigsten VN-Vorhaben des AA der nächsten zwei Jahre lauten:

- Beitrag zur Umsetzung der „Agenda 2030“ der VN leisten, der konzeptionell und technologisch überzeugend und „exportfähig“ ist;
- Finanzierung der humanitären Hilfe reformieren: nach dem *London Summit* vom 4.2.2016<sup>4</sup> jetzt dauerhaft gerechtere Lastenverteilung anstreben und den Hilfsorganisationen längerfristige, verlässliche Planung ermöglichen;
- Migration als Herausforderung für Staaten und Regionen: mit den relevanten VN-Institutionen und -gremien, der IOM und ggf. regionalen und bilateralen Partnern zügig das Management von Migration verbessern: Deutschland wird 2017 zusammen mit Marokko den Vorsitz des Global Forum on Migration and Development (GFMD) übernehmen und sich in die Verhandlungen für einen *Compact on Migration* und einen *Compact for Refugees*<sup>5</sup>, die bis 2018 abgeschlossen sein sollen, aktiv einbringen;

---

<sup>4</sup> Supporting Syria and the Region, Konferenz am 4.2.2016 in London, ausgerichtet vom Vereinigten Königreich, Deutschland, Kuwait, Norwegen und der VN als Ko-Gastgeber.

<sup>5</sup> Gemäß der *New York Declaration for Refugees and Migrants* GV-Res. 71/1 vom 19.9.2016.

- Reform der Peacebuilding-Architektur der Vereinten Nationen auf der Basis des Rosenthal-Berichts<sup>6</sup>, Reform des Peacekeeping (sog. „HIPPO“-Bericht<sup>7</sup>) und der VN-Polizei<sup>8</sup>;
- Engagement für die Stärkung eines effektiven Multilateralismus: Bewerbung für VN-Sicherheitsrat 2019/20, G20-Präsidentschaft 2017; weiter aktives Eintreten für die Reform des VN-Sicherheitsrats.

Außenpolitik braucht starken Rückhalt in der eigenen Gesellschaft. Überzeugen müssen wir nicht nur im Ausland, sondern auch zu Hause: unsere Bürger, unser Parlament und alle sonstigen gesellschaftlichen und politischen Kräfte. Dazu leistet eine kritische Begleitung durch eine aktive, lebendige und kritische VN-Forschung in Deutschland einen politisch ausgesprochen wichtigen Beitrag.

---

<sup>6</sup> *Challenge of sustaining peace*, Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, UN Doc. A/69/968-S/2015/490 vom 30.6.2015; vgl. dazu die identischen Resolutionen *Review of the UN Peacebuilding Architecture* der GV (GA res. 70/262) und des SR (SC res. 2282 (2016)) vom 27.4.2016.

<sup>7</sup> High Level Independent Panel on Peace Operations, UN Doc. A/70/95-S/2015/446 vom 17.6.2015 und *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Recommendations of the High Level Independent Panel on Peace Operations*, UN Doc. A/70/357-S/2015/682 vom 17.6.2015.

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Report of the Secretary-General on United Nations policing*, UN Doc- S/2016/952 vom 10.11.2016 und die externe Studie *Extended Review of the Functions, Structure and Capacity of the UN Police Division*, New York 2016.