

CORNELIA ULBERT /
MARCUS KAPLAN (HRSG.)

Globale Trends: Perspektiven für Entwicklung und Frieden

Multilaterale Kooperation
für Mensch und Planet

GLOBALE TRENDS: Perspektiven für Entwicklung und Frieden

Globale Trends: Perspektiven für Entwicklung und Frieden

Band 1

Herausgegeben von
 Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
 Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

*In Gedenken an Franz Nuscheler,
 den Wissenschaftler, Hochschullehrer
 und engagierten Gestalter,
 langjähriger Wegbegleiter der sef:
 und Gründungsdirektor des INEF*

Cornelia Ulbert
Marcus Kaplan (Hrsg.)

GLOBALE TRENDS: Perspektiven für Entwicklung und Frieden

Multilaterale Kooperation für Mensch und Planet

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2026

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

Gedruckt auf FSC®-zertifiziertem Papier, CO₂-kompensierte Produktion.
Mehr Informationen unter <https://budrich.de/nachhaltigkeit/>. Printed in Europe.

© 2026 Dieses Werk ist beim Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht
unter der Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International (CC BY 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung
unter Angabe der Urheber*innen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.
Stauffenbergstr. 7 | D-51379 Leverkusen | info@budrich.de | www.budrich.de



Die Verwendung von Materialien Dritter in diesem Buch bedeutet nicht, dass diese
ebenfalls der genannten Creative-Commons-Lizenz unterliegen. Steht das verwendete
Material nicht unter der genannten Creative-Commons-Lizenz und ist die betreffende
Handlung gesetzlich nicht gestattet, ist die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers
für die Weiterverwendung einzuholen. In dem vorliegenden Werk verwendete Marken,
Unternehmensnamen, allgemein beschreibende Bezeichnungen etc. dürfen nicht frei
genutzt werden. Die Rechte des jeweiligen Rechteinhabers müssen beachtet werden, und
die Nutzung unterliegt den Regeln des Markenrechts, auch ohne gesonderten Hinweis.

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download
bereit (<https://doi.org/10.3224/84743197>).

Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen
werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN	978-3-8474-3197-8 (Paperback)
eISBN	978-3-8474-3335-4 (PDF)
DOI	10.3224/84743197

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

Umschlaggestaltung: Chris Langohr Design, March – chrislangohr-design.de

Satz: Michaela Moreels, Saarbrücken

Lektorat: Anja Borkam, Langenhagen – kontakt@lektorat-borkam.de

Übersetzung: KI-generierte Fassung mit Nachbearbeitung durch die Autor*innen

INHALT

VORWORT	7
ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	9
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	13
EINLEITUNG	
Gemeinsamkeiten trotz Unterschieden: Multilaterale Kooperation für Mensch und Planet	
<i>Cornelia Ulbert</i>	17
GLOBAL GOVERNANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG	
Eine menschenzentrierte Transformation stärken: Regeln für die digitale Welt	
<i>Cornelia Ulbert</i>	41
FRIEDEN UND SICHERHEIT	
Vom liberalen Frieden zur Stabilisierung? Die Zukunft multilateraler Friedensoperationen	
<i>Christof Hartmann</i>	65
WELTWIRTSCHAFT	
Erst Aufholen, dann Zurückdrängen: Die Politik der Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten	
<i>Christian Scheper und Markus Ciesielski</i>	89
UMWELT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN	
Brücken schlagen: Wasserdiplomatie als Instrument der Konflikttransformation	
<i>Marcus Kaplan</i>	113
AUTOR*INNEN	137

VORWORT

Mit dem vorliegenden ersten Band der neuen Reihe „Globale Trends: Perspektiven für Entwicklung und Frieden“ setzen das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen und die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn, ihre langjährige Tradition fort, aktuelle und künftige Herausforderungen einer globalisierten Welt vor dem Hintergrund längerfristiger Trends wissenschaftlich fundiert zu analysieren und einzuordnen. Gleichzeitig sollen damit Handlungsoptionen zur Bearbeitung anstehender globaler Probleme aufgezeigt werden. In den Beiträgen werden Fakten und wissenschaftliche Erkenntnisse insbesondere für politische Entscheidungsträger*innen und ihre Berater*innen aufbereitet, um diesen informierte Entscheidungen zu ermöglichen. Aber auch einer breiteren, interessierten (Fach-)Öffentlichkeit in Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien wollen wir mit der neuen Booklet-Reihe in kompakter Form Orientierungswissen vermitteln.

Die neue Reihe knüpft damit an die Buch-Reihe „Globale Trends“ an, die INEF und sef: von 1991 bis 2015 veröffentlicht haben. Mit dem Format einer Booklet-Reihe, in der wir Trends in den Bereichen „Global Governance für nachhaltige Entwicklung“, „Frieden und Sicherheit“, „Weltwirtschaft“ und „Umwelt und natürliche Ressourcen“ beleuchten, möchten wir ein breites Themenspektrum internationaler Herausforderungen in einer Zusammenschau abbilden und Querverbindungen zwischen den einzelnen Politiksektoren schaffen. So widmet sich die erste Ausgabe der neuen Reihe dem Thema „Multilaterale Kooperation für Mensch und Planet“. Globale Machtstrukturen und Ordnungsvorstellungen wandeln sich, und autokratische Tendenzen nehmen zu, sodass sich viele fragen, wie es aktuell um die multilaterale Zusammenarbeit steht. Die Beiträge dieses Bandes zeigen auf, dass wir nicht nur nach wie vor globale und multilaterale Kooperation brauchen, sondern dass diese auch tatsächlich weiterhin möglich ist.

Wir danken allen Kolleg*innen, die uns als Herausgeber*innen bei der Herstellung dieses Bandes unterstützt haben. Aus dem INEF haben einige Kolleg*innen als Autor*innen mitgewirkt, andere hilfreiche Rückmeldungen im Prozess gegeben. Darüber hinaus war das Team der studentischen INEF-Mitarbeiter*innen, Marie Dera, Pauline Hörschelmann und Jonathan Jesse, bei der Erstellung der Abbildungen und bei der Endredaktion eine unerlässliche Hilfe. Zuletzt möchten wir dem Verlag Barbara Budrich, und hier insbesondere Franziska Deller, herzlich für die sehr gute und verlässliche Zusammenarbeit danken.

Cornelia Ulbert (INEF) und Marcus Kaplan (sef:)

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

EINLEITUNG

Abbildung 1: Institutionelle Formen internationaler Kooperation haben aufgrund des Engagements nichtstaatlicher Akteure zugenommen 21

Abbildung 2: Die Umstrittenheit der liberalen internationalen Ordnung scheint die Fähigkeit zur Einigung zu beeinträchtigen. 27

Abbildung 3: Autokratien sind wieder auf dem Vormarsch, während Demokratien Rückschritte verzeichnen 32

GLOBAL GOVERNANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Abbildung 1: Sicherstellung einer menschenzentrierten digitalen Transformationn.....	44
Abbildung 2: Die digitale Kluft bleibt bestehen	45
Abbildung 3: KI-basierte Technologien verstärken die bestehenden Risiken digitaler Technologien.....	49
Abbildung 4: Der risikobasierte Regulierungsansatz der KI-Verordnung der EU	53
Abbildung 5: Die USA und China sind weltweit führend in der Entwicklung von KI-Systemen	56
Abbildung 6: Erweiterung der Auswahlmöglichkeiten für „souveräne“ Entscheidungen	58

FRIEDEN UND SICHERHEIT

Abbildung 1: Die Dynamik von Friedensmissionen und Gewaltkonflikten 67

Abbildung 2: Die Hochphase neuer UN-Friedensmissionen ist vorbei 68

Abbildung 3: Die konzeptionelle Entwicklung der UN im Bereich
Friedenssicherung und Friedensoperationen. 71

Abbildung 4: Die Anzahl der afrikanisch geführten Missionen übersteigt die
der aktiven UN-Missionen auf dem afrikanischen Kontinent. . . . 75

Abbildung 5: Die UN stellen nach wie vor weltweit das meiste Personal für Friedenssicherungseinsätze	76
Abbildung 6: Ausgaben für UN-Friedensaktivitäten.....	85

WELTWIRTSCHAFT

Abbildung 1: Verlangsamung des Trends zunehmender Verbindlichkeit von Vorschriften	92
Abbildung 2: Zunehmend dichte Regulierungslandschaft zur Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten in der EU	99
Abbildung 3: Ursprünglich ehrgeizige CSDDD könnte erheblich abgeschwächt werden	102
Abbildung 4: Konsolidierung von ESG-Investitionen nach einem Rückgang?.....	104

UMWELT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

Abbildung 1: Wasserkonflikte nehmen zu.....	116
Abbildung 2: Wasserkonflikte treten besonders häufig in West- und Südasiens sowie in Subsahara-Afrika auf	118
Abbildung 3: Das internationale Wasserregime bleibt fragmentiert und begrenzt.....	123

TABELLENVERZEICHNIS

EINLEITUNG

Tabelle 1: Interaktionsfähigkeit als gestaltender Faktor führt zu einer variablen Geometrie von Global Governance 24

Tabelle 2: Die Qualität von Multilateralismus basiert auf der Einhaltung von Grundprinzipien 30

GLOBAL GOVERNANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Tabelle 1: Es besteht Bedarf an einer Regulierung sowohl der digitalen Technologien als auch der Digitalunternehmen. 48

Tabelle 2: Die USA, China und die EU gestalten die globale digitale Ordnung 51

UMWELT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

Tabelle 1: Wasserdiplomatie folgt unterschiedlichen Logiken und Perspektiven.127

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ANCIP	African Non-Military Conflict Intervention Practices (Afrikanische nichtmilitärische Interventionspraktiken)
APSA	African Peace and Security Architecture (Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Vereinigung südostasiatischer Staaten)
AU	Afrikanische Union
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive (EU-Richtlinie zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit)
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive (Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen)
DPGA	Digital Public Goods Alliance (Allianz für digitale öffentliche Güter)
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EAC	East African Community (Ostafrikanische Gemeinschaft)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten)
EPA	Environmental Protection Agency (Umweltschutzbehörde der US-Regierung)
ESG	Environmental, Social, and Governance-related (Umwelt, Soziales und Governance)
ESRS	European Sustainability Reporting Standards (Europäische Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung)
EU	Europäische Union
EUDR	European Union Deforestation Regulation (Die EU-Entwaldungsverordnung)
G20	Gruppe der 20

GPAI	General Purpose AI (Allzweck-KI)
GVCs	Global Value Chains (globale Wertschöpfungsketten)
HIPPO-Bericht	Bericht des High-level Independent Panel on Peace Operations (Bericht des hochrangigen unabhängigen Gremiums für Friedensoperationen)
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Namen und -Adressen)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung)
IGOs	Intergovernmental Organizations (Internationale Regierungsorganisationen)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INGOs	International Non-governmental Organizations (internationale Nichtregierungsorganisationen)
ITU	International Telecommunication Union (Internationale Fernmeldeunion)
KI	Künstliche Intelligenz
LCBC	Lake Chad Basin Commission (Tschadsee-Kommission)
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
MENA	Middle East and North Africa (Nahe Osten und Nordafrika)
MNJTF-AI	Multinational Joint Task Force Accra Initiative (Multinationale Gemeinsame Task Force Accra Initiative)
MRC	Mekong River Commission (Mekong-Flusskommission)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikvertrags-Organisation)
NBI	Nile Basin Initiative (Nilbecken-Initiative)
NGOs	Non-governmental Organizations (Nichtregierungsorganisationen)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P5	Permanent Five (Permanente Mitglieder des UN-Sicherheitsrates)
PRIF	Peace Research Institute Frankfurt (Friedensforschungsinstitut Frankfurt)
SADC	Southern African Development Community (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika)
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Stockholmer Internationales Friedensforschungsinstitut)
TNCs	Transnational Corporations (transnationale Unternehmen)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNCBD	UN Convention on Biological Diversity (UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt)
UNCCD	Convention to Combat Desertification (UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung)
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations (Kommission der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (UN-Wirtschaftskommission für Europa)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)
UNGPs	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte)
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen)

UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene)

EINLEITUNG

GEMEINSAMKEITEN TROTZ UNTERSCHIEDEN: MULTILATERALE KOOPERATION FÜR MENSCH UND PLANET

Cornelia Ulbert

Zusammenfassung: Die Überzeugung wächst, dass die liberale internationale Ordnung, wie wir sie kennen, im Schwinden begriffen ist. Sowohl ihre Befürworter*innen als auch ihre Kritiker*innen sind der Ansicht, dass sie nicht wiederbelebt werden sollte, nachdem sie nie wirklich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt habe. Die neue Weltordnung, die sich derzeit herausbildet ist „multiplex“, also geprägt durch eine Vielzahl von Akteuren sowie durch große politische, ideologische und kulturelle Vielfalt. Im Gegensatz zu konkurrierenden Weltordnungsmodellen stehen bei Multiplexität nicht traditionelle Formen der Machtausübung im Vordergrund, sondern die Interaktionsfähigkeit der Akteure, die sich beispielsweise an der Fähigkeit bemisst, Abkommen zu schließen. Da die liberalen Werte, die nach wie vor im multilateralen System der Zusammenarbeit verankert sind, jedoch umstritten sind, scheint diese Fähigkeit zum Austausch zu schwinden. In dieser Einleitung wird argumentiert, dass Multilateralismus nicht nur ein Mittel zum Zweck ist, sondern auch eine soziale Funktion erfüllt: Er ermöglicht Interaktionen auf der Grundlage zentraler Werte wie Gemeinschaftsgeist, Inklusivität statt Exklusivität und das Prinzip der Aushandlung. Die Einhaltung dieser Werte bestimmt die Qualität der multilateralen Kooperation. Angesichts des zunehmenden Illiberalismus sind diese Werte jedoch gefährdet. Ungeachtet dessen erfordern globale, grenzüberschreitende Probleme nach wie vor multilaterale Kooperation. Wie die Einleitung und die folgenden Kapitel zeigen, ist diese weiterhin möglich, wird aber wahrscheinlich unterschiedliche Formen annehmen, die politische Auseinandersetzungen auf eine pragmatische Weise zulassen, um der Vielfalt der neuen Weltordnung gerecht zu werden.

1. EINLEITUNG

In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union vom September 2025 betonte die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen nachdrück-

lich: „Europa kämpft.“ Sie argumentierte: „[...] die Frontlinien für eine neue auf Macht basierende Weltordnung werden jetzt gezogen.“ Daher müsse dies „der Moment der europäischen Unabhängigkeit sein“ (Europäische Kommission 2025: 1). Die Stimmung, die sich in dieser Rede widerspiegelt, resultiert aus Eindrücken, die durch eine Reihe von Krisen seit den 2010er Jahren hervorgerufen wurden: darunter die weltweit steigende Zahl von Flüchtlingen aufgrund zunehmender innerstaatlicher Konflikte,¹ das Scheitern liberaler Friedensmissionen, die COVID-19-Pandemie, die russische Invasion in der Ukraine, der Angriff der Hamas auf Israel und der darauf folgende Krieg im Gazastreifen sowie schließlich die Wiederwahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA, der fast jedem Land willkürlich Zölle auferlegt, der alte Allianzen und nicht nur das internationale Engagement der USA, sondern das gesamte multilaterale Systems infrage stellt. Im Gegensatz dazu scheinen andere, längerfristige Probleme wie die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit oder umweltbezogene Herausforderungen mit massiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen wie der Klimawandel, der Verlust der biologischen Vielfalt, die drohende Wasserkrise oder die weit verbreitete Plastikverschmutzung in den Hintergrund gedrängt worden zu sein.

Auf den ersten Blick scheinen die Aussichten für multilaterale Kooperation recht düster zu sein; umso mehr, als sich weltweit autokratische Regime ausbreiten und etablierte Demokratien wie die USA demokratische Rückschritte (*democratic backsliding*)² erleben. Es ist kein Zufall, dass der Niedergang der liberalen internationalen Ordnung bereits seit etwa einem Jahrzehnt diskutiert wird, nachdem die erste Trump-Regierung im Jahr 2017 ihr Amt antrat. Der Aufstieg populistischer Bewegungen auch in demokratischen Ländern geht nicht nur damit einher, dass die Legitimität innerstaatlicher Institutionen infrage gestellt wird, sondern auch nationale Souveränität zurückgewonnen werden soll, was in der Regel mit einer Schwächung internationaler Institutionen oder sogar mit dem Austritt aus ihnen gleichgesetzt wird. Es ist viel die Rede von „Unabhängigkeit“ und davon, das eigene Land „wieder groß zu machen“.

1 Zwischen 2014 und 2024 hat sich die Zahl der gewaltsam vertriebenen Menschen von etwa 60 Mio. im Jahr 2014 auf mehr als 123 Mio. im Jahr 2024 verdoppelt, wobei 73% davon in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen aufgenommen wurden (UNHCR 2025: 1).

2 „Unter Rückschritt verstehen wir die schrittweise Aushöhlung demokratischer Institutionen, Regeln und Normen, die aus den Handlungen ordnungsgemäß gewählter Regierungen resultiert, denen in der Regel ein autokratischer Führer vorsteht“ (Haggard/Kaufman 2021: 1). Dieses und sämtliche nachfolgenden Zitate: eigene Übersetzung.

Auf welcher Art von „Macht“, von der Ursula von der Leyen spricht, wird „Ordnung“ in einer globalisierten, interdependenten Welt des 21. Jahrhunderts basieren? Welche Art von „Ordnung“ wird entstehen oder ist bereits entstanden, während die liberale internationale Ordnung schwindet? Und wird die neue Ordnung multilaterale Kooperation gefährden oder sie gar unmöglich machen? Oder wird sie zur Wiederbelebung von multilateraler Kooperation beitragen? In der Einleitung und den folgenden Kapiteln wird argumentiert, dass wir nach wie vor globale und multilaterale Kooperation brauchen – und dass diese möglich ist und auch weiterhin möglich sein wird. Sehr wahrscheinlich wird sie jedoch andere Formen annehmen und politische Auseinandersetzungen auf eine pragmatische Weise zulassen müssen, um der Vielfalt der neuen Weltordnung gerecht zu werden.

2. NACH DER LIBERALEN HEGEMONIE: WIE GEHT ES WEITER?

Als das Vereinigte Königreich beschloss, die Europäische Union (EU) zu verlassen, und Donald Trump 2016 zum ersten Mal zum Präsidenten der USA gewählt wurde, entbrannte eine lebhafte Debatte über den Zustand der liberalen internationalen Ordnung. Einige Beobachter*innen bezeichneten sie als „zurechtgebogen“ und forderten, sie „jetzt zu reparieren oder zuzusehen, wie sie verkümmert“ (Colgan/Keohane 2017). Ausgesprochene Kritiker*innen der liberalen internationalen Ordnung verkündeten sogar, dass die Ära „nach der liberalen Hegemonie“ (Acharya 2017) angebrochen sei. Unterdessen glauben viele Expert*innen, dass das, was einst als „liberale internationale Ordnung“ bezeichnet worden sei, nicht mehr existiere. Um zu verstehen, warum dies der Fall ist und welche Art von internationaler Ordnung entstehen wird oder bereits entstanden ist, müssen wir die Gründe für den Niedergang der liberalen Ordnung genauer betrachten.

2.1 DER NIEDERGANG DER LIBERALEN INTERNATIONALEN ORDNUNG

Die liberale internationale Ordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Ägide des „wohlwollenden Hegemons“ USA geschaffen wurde, führte zu einem regelbasierten Multilateralismus, dessen Hauptziel ursprünglich die Förderung des freien Handels war. Die angestrebte Wirtschaftsordnung war jedoch auf die westliche Welt zugeschnitten und ging einher mit einem schwachen Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen (UN) und einem Sicherheitsrat, der durch

Entscheidungsprozesse gelähmt war, die es den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, der (damaligen) Sowjetunion, den USA und dem Vereinigten Königreich ermöglichten, jeden Beschluss mit ihrem Veto zu blockieren. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges wurden multilaterale Institutionen, insbesondere die des UN-Systems, mit der Stärkung der Menschenrechte und der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf globaler Ebene betraut (Börzel/Zürn 2021: 282–283).

Daher ist die nach dem Kalten Krieg etablierte liberale internationale Ordnung durch bestimmte ideelle und institutionelle Merkmale gekennzeichnet (vgl. Goddard et al. 2024: 3): Auf ideeller Ebene zielen die liberalen Grundwerte darauf ab, die Rechte des Individuums zu schützen und sein Wohlergehen zu fördern. Darum besteht die Aufgabe liberaler Institutionen darin, die Macht des Staates gegenüber seinen Bürger*innen einzuschränken. Auf institutioneller Ebene führen liberale Werte zu Entscheidungsregeln, die eine inklusive, gleichberechtigte und faire Teilhabe sowie Gleichheit vor dem Gesetz garantieren.

Das in den 1990er Jahren geschaffene System von Global Governance war darauf ausgelegt, einen sozialen Bestimmungszweck zu verfolgen und Entscheidungsregeln im Sinne liberaler Werte umzusetzen. Dadurch stärkte es die Autorität multilateraler Institutionen, was sich in wegweisenden Konferenzen zeigte,³ auf denen neue Konventionen und Normen mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad verabschiedet wurden.⁴ Auch die regionalen zwischenstaatlichen Organisationen nahmen zu, und das Spektrum der Akteure, die sich an globalen Politikprozessen beteiligen, erweiterte sich, darunter Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmen und philanthropische Stiftungen. Dies ging mit einer wachsenden Zahl internationaler nichtstaatlicher und Multistakeholder-Organisationen einher [siehe Abbildung 1], verbunden mit einer weiteren Institutionalisierung von Normen und Regeln, die Zusammenarbeit strukturierten

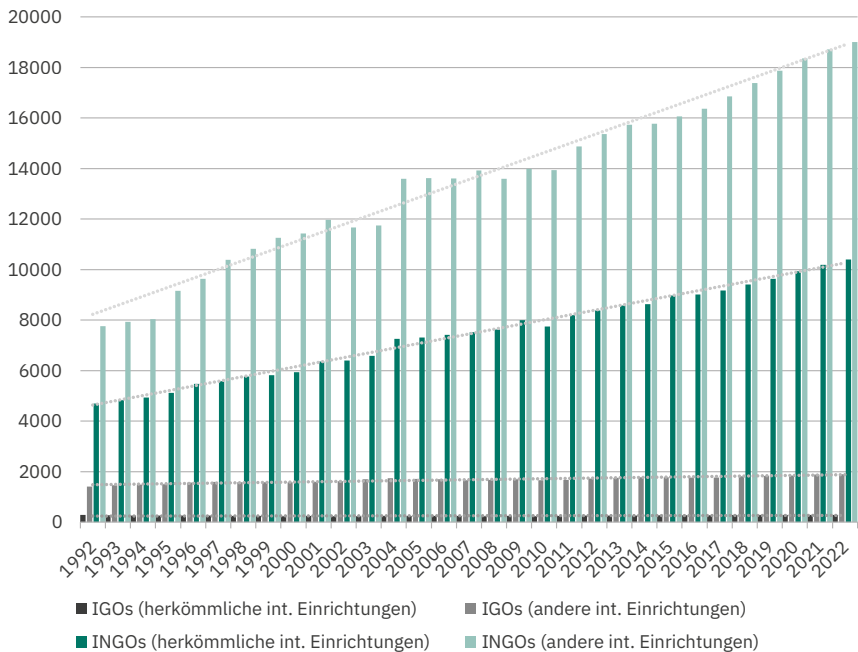
3 Beispiele hierfür sind die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992, die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993, die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung in Kairo 1994, die Vierte Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 oder der Millenniumsgipfel in New York 2000.

4 Beispiele hierfür sind als Ergebnis der Konferenz von Rio die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC), das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (UNCBD) oder das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD); darüber hinaus etwa die Erklärung und Aktionsplattform von Peking zur Stärkung der Rolle der Frau oder die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele auf dem Millenniumsgipfel.

und die Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglichten. Darüber hinaus wurde wissenschaftliche Expertise für die Politikberatung zunehmend institutionalisiert, wobei der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change) eines der prominenteren Beispiele ist. Gleichzeitig entstand in den 1990er Jahren das liberale Peacebuilding, durch das nicht nur gewaltsame (insbesondere innerstaatliche) Konflikte beendet werden sollten, sondern auch Postkonfliktstaaten demokratisiert und deren Volkswirtschaften als Teil eines Entwicklungsprozesses liberalisiert werden sollten.

ABBILDUNG 1: Institutionelle Formen internationaler Kooperation haben aufgrund des Engagements nichtstaatlicher Akteure zugenommen

Anzahl internationaler Regierungs- (IGOs) und Nichtregierungsorganisationen (INGOs) (1992–2022)



Legende:

Herkömmliche internationale Einrichtungen umfassen Verbände internationaler Organisationen, Organisationen mit universeller Mitgliedschaft, Organisationen mit interkontinentaler Mitgliedschaft und Organisationen mit regional definierter Mitgliedschaft.

Andere internationale Einrichtungen umfassen Organisationen, die von Orten, Personen oder anderen Gremien ausgehen, Organisationen mit einer besonderen Form, darunter Stiftungen, Fonds und international ausgerichtete nationale Organisationen.

Quelle: *Union of International Associations 2022: 44–45.*

Gemessen daran, was die liberale internationale Ordnung zu erreichen versprach, müssen selbst wohlwollende Beobachter*innen einräumen, dass sie ihren eigenen Ansprüchen nie gerecht wurde, zumal westliche Länder immer wieder Doppelstandards anlegten (Finnemore 2009: 61). Mehrere Faktoren haben zu dieser schonungslosen Diagnose geführt:

- Die Ausbreitung (nomineller) Demokratien (z. B. in Osteuropa) in den 1990er Jahren und die Zunahme von Wirtschaftsbeziehungen im Zuge der Globalisierung haben zu Wohlstandszuwächsen geführt. Diese sind jedoch ungleich verteilt und haben weltweit zu wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb und zwischen Gesellschaften geführt, selbst in etablierten Demokratien (Flaherty/Rogowski 2021).
- China als das prominenteste Beispiel für ein Entwicklungsland, das von der Liberalisierung der Weltwirtschaft und ihrer Globalisierung wirtschaftlich profitieren konnte, ist zum wichtigsten wirtschaftlichen Konkurrenten der USA geworden. Im Gegenzug hat der innenpolitische Konsens in den USA zur Unterstützung offener Märkte und der damit verbundenen Institutionen erheblich abgenommen (Weiss/Wallace 2021), was sich in der protektionistischen Politik der ersten und noch mehr der zweiten Trump-Regierung widerspiegelt.
- Insbesondere der „Krieg gegen den Terror“ hat anderen Ländern sehr deutlich gezeigt, dass liberaldemokratische Staaten mit zweierlei Maß messen, indem sie beispielsweise weltweit die Einhaltung von Menschenrechtsstandards und Rechtsstaatlichkeit fordern, sich selbst aber nicht konsequent daran halten (siehe Birdsall 2016).
- Die Hoffnung, dass von außen initiiertes *statebuilding* zu nachhaltiger Stabilität in Nachkriegsgesellschaften *und* zu deren „Modernisierung“ führen würde, hat sich als illusorisch erwiesen, insbesondere bei Interventionen westlicher Staaten. Diese Fehleinschätzung zeigte sich besonders deutlich im überstürzten Abzug westlicher Truppen aus Afghanistan im August 2021 oder auch bei der Beendigung der UN-geführten Mission in Mali im Dezember 2023 auf Druck der dortigen Militärregierung.
- Schließlich hat das von nationalen Egoismen geprägte Verhalten westlicher Länder während der COVID-19-Pandemie zu ihrem erheblichen Ansehensverlust in den Ländern des Globalen Südens geführt. Letztere thematisieren nun nachdrücklicher Fragen von Gerechtigkeit und fordern eine stärkere Umver-

teilung, etwa wenn es um Verluste und Schäden aufgrund des Klimawandels geht (Lorca 2023).

Diese Entwicklungen haben zu einem Legitimitätsverlust und zu wachsendem Misstrauen gegenüber „dem Westen“ geführt. Im Gegensatz dazu konnte China durch eine zunehmend aktive, vor allem bilaterale Zusammenarbeit in Ländern des Globalen Südens Anerkennung für sein Entwicklungsmodell gewinnen (siehe Hartmann/Noesselt 2020). Dies erklärt auch, warum die Invasion Russlands in der Ukraine nicht von einer überwältigenden Mehrheit der Länder des Globalen Südens, insbesondere in Afrika, verurteilt wurde (Brosig/Verma 2024). Das russische Narrativ, nach dem der Westen die Ukraine habe annektieren wollen und gegen dessen Aggression sich Russland nun verteidigen müsse, fällt weltweit auf fruchtbaren Boden (Appel 2024). Russlands propagierte Sichtweise, westliche liberal-demokratische Gesellschaften seien „korrupt“, „schwach“ und „dekadent“ (Riabov/Riabova 2014), stößt auch in anderen nicht-westlichen Ländern auf Resonanz. Darüber hinaus ist Russland für viele Länder des Globalen Südens als Militär- und Sicherheitspartner (Jacobsen/Larsen 2023) sowie als Exporteur von Öl, Gas, Getreide und Düngemitteln politisch und wirtschaftlich wichtig.

Die Vielzahl der Rückschläge der liberalen internationalen Ordnung und ihre offene Infragestellung selbst durch ehemalige Unterstützer*innen lassen kaum erwarten, dass die liberale internationale Ordnung der Zeit nach dem Ende des Kalten Kriegs wiederbelebt wird. Selbst Befürworter*innen liberaler Werte halten dies nicht für angemessen (Goddard et al. 2025: 2). Kritiker*innen sagen ganz unverblümt, dass das Ende der westlichen Vorherrschaft „eine gute Sache für die Welt als Ganzes“ sein werde, da „der Großteil der Vorteile der gegenwärtigen Ordnung dank räuberischer Kolonialisierung, Gewalt, Rassismus und Ungerechtigkeit dem Westen zugutegekommen sind, auf Kosten der übrigen Welt“ (Acharya 2025: 50). Wie könnte angesichts dieser geringen Unterstützung für die derzeitige liberale internationale Ordnung eine neue oder zukünftige internationale Ordnung aussehen?

2.2 KONKURRIERENDE HIERARCHISCHE MODELLE INTERNATIONALER ORDNUNG

Traditionell geht die Vorstellung einer stabilen internationalen Ordnung mit der Annahme einher, dass das internationale System hierarchisch strukturiert ist.

Mit anderen Worten: Ein Staat oder eine Gruppe von Staaten verfügt über einen erheblich größeren Anteil an Macht, der es ihnen ermöglicht, eine führende Position einzunehmen. Alle aktuellen Konzepte internationaler Ordnung erkennen an, dass internationale Beziehungen durch vielfältige Formen der Interdependenz, d.h. gegenseitiger Abhängigkeit, geprägt sind, insbesondere im Hinblick auf Handel und Sicherheit [siehe Tabelle 1].

TABELLE 1: Interaktionsfähigkeit als gestaltender Faktor führt zu einer variablen Geometrie von Global Governance
Drei hierarchische Modelle internationaler Ordnung

	Libérale Hegemonie	Multipolarität	Multiplexität
<i>Gestaltender Faktor</i>	Überlegene materielle Macht einer einzelnen Nation (USA)	Ungefähr gleichmäßige Verteilung der materiellen Kapazitäten unter den Großmächten	Interaktionsfähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure
<i>Führungsrolle</i>	Allumfassend: die USA als „unverzichtbare Nation“ und wohlwollender Hegemon	Von den Großmächten dominiert	„G-plus“-Struktur
<i>Interdependenz</i>	Vor allem durch Handels- und Sicherheitsbeziehungen zwischen liberalen Staaten (Nord-Nord) entstanden	Abgeschlossene regionale Blöcke in Handel und Sicherheit	Zahlreiche Themen neben Handel und Sicherheit (z. B. Klimawandel, Pandemien), einschließlich Nord-Süd und Süd-Süd
<i>Global Governance</i>	Konzentriert sich auf große multilaterale Organisationen des UN-Systems	Konkurrenz zwischen Großmächten verringert sinnvolle Kooperation	Variable Geometrie, einschließlich Ebenen unterhalb der globalen Ebene, beginnend mit der regionalen Ebene

Anmerkung: Eine G-plus-Struktur bezieht sich auf eine Welt, die ihre Struktur durch sehr unterschiedliche Elemente gewinnt und in der verschiedene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen handeln.
Quelle: Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2345 (leicht angepasste Version).

Das nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene liberale internationale System stellt eine besondere Form hierarchischer Ordnung dar, das von den USA als wohlwol-

lendem Hegemon angeführt wurde. In ideologischer, sicherheitspolitischer und militärischer Hinsicht wird die internationale Ordnung, die sich zunächst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte und bis zum Ende des Kalten Krieges Bestand hatte, auch als bipolar beschrieben, geprägt von den beiden Supermächten Sowjetunion und USA, die unterschiedliche politische und wirtschaftliche Systeme repräsentierten. Erst seit den 1990er Jahren wird das liberale internationale System, das von den USA als „unverzichtbare Nation“ dominiert wird, als *liberale Hegemonie* bezeichnet.

Das heutige internationale System wird vielfach auch als *multipolar* angesehen, da es nicht von einer einzigen, sondern von mehreren Großmächten dominiert wird, deren (unterschiedliche) materielle Kapazitäten ungefähr gleich verteilt sind. Im Gegensatz zur liberalen Hegemonie, die multilaterale Kooperation insbesondere innerhalb des UN-Systems betonte, gilt ein multipolares System, in dem Großmächte miteinander konkurrieren, als Hindernis für eine effektive multilaterale Kooperation, auch weil es zur Bildung exklusiver regionaler Blöcke führt (Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2359–2360).

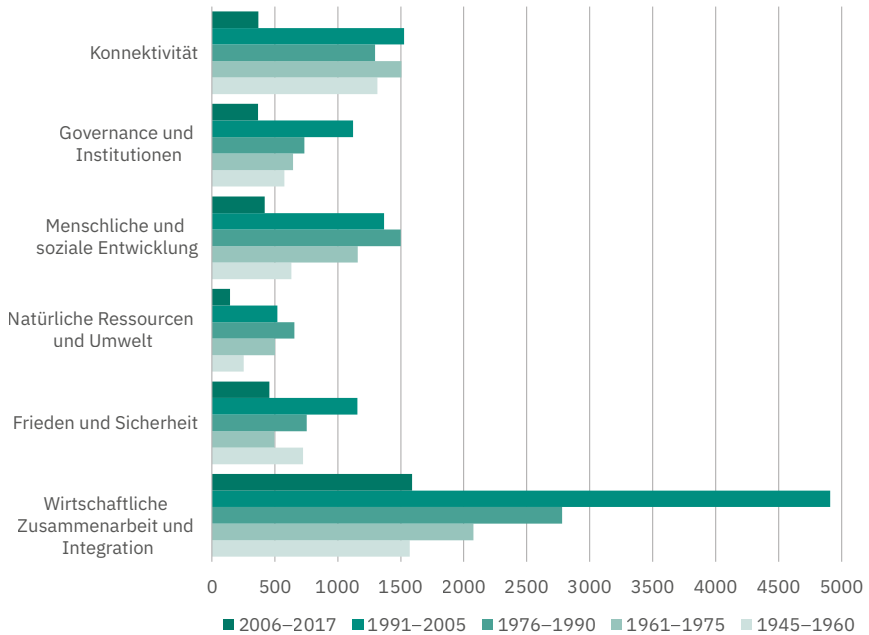
Ein alternatives Konzept internationaler Ordnung basiert auf der Vorstellung von *Multiplexität*, analog zu einem Multiplex-Kino, in dem eine Auswahl verschiedener Filme angeboten wird (Acharya 2017: 277). Eine multiplexe Ordnung geht von der Annahme aus, dass keine einzelne globale Hegemonialmacht dominiert. Gleichwohl bestehen weiterhin Machtungleichgewichte und Hierarchien. Anstatt jedoch die (materielle) Macht der führenden Staaten in den Mittelpunkt zu rücken, wird die Interaktionsfähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure als maßgeblicher Faktor für die Schaffung von Ordnung angesehen. Interaktionsfähigkeit beruht auf der „Tragfähigkeit“ internationaler Systeme oder Gesellschaften für Informationen, Güter und Menschen sowie darauf, in welcher Geschwindigkeit, mit welcher Reichweite und welchen Kosten dies geleistet werden kann (vgl. Buzan 2023: 19). Interaktionsfähigkeit hat einen materiellen Aspekt, der die Grenzen und Kennzeichen jeder Art von Austausch beeinflusst, vom Handel über Krieg bis hin zu kulturellen Beziehungen. Interaktion wird jedoch nicht nur durch primäre Institutionen wie Völkerrecht und Diplomatie, sondern auch durch sekundäre Institutionen wie das Bankensystem oder durch Organisationen wie die des UN-Systems erleichtert (vgl. Buzan 2023: 19).

Im Gegensatz zu den beiden anderen Modellen internationaler Ordnung erkennt Multiplexität die Vielfalt der Akteure an, die sich in der wachsenden Zahl international tätiger nichtstaatlicher Organisationen widerspiegelt [siehe Abbildung 1]. Multiplexität berücksichtigt zudem die Vielzahl miteinander verflochtener sektoraler Handlungsfelder, die zu einer komplexen, ebenenübergreifenden Architektur von Global Governance und zu einer großen kulturellen, ideologischen und politischen Vielfalt führen. Ein wesentliches Merkmal von Multiplexität ist ihre „Multiskalarität“ (*multiscalarity*): Probleme existieren und interagieren auf mehreren Ebenen, die klar abgegrenzte geografische Bereiche überschreiten. Dies bedeutet auch, dass Akteure nicht nur auf einer bestimmten Ebene agieren, sondern über Themenbereiche und Ebenen hinweg, die nicht mehr klar voneinander getrennt sind. Folglich beschreibt der Begriff Multiplexität eine internationale Ordnung mit einer größeren Vielfalt an interdependenten Beziehungen (Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2341, 2344).

Zur Bestimmung der Interaktionskapazität eines Staates beziehen sich Acharya, Esteval und Goodman auf „die Fähigkeit, durch internationale Abkommen, einschließlich Vertragsabschlüssen, Kooperationsbeziehungen auszuhandeln und zu formalisieren“ (Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2343). Der von ihnen erstellte Datensatz umfasst nicht nur die Themenbereiche wirtschaftliche Zusammenarbeit oder Frieden und Sicherheit, sondern auch Abkommen zu natürlichen Ressourcen und Umwelt, menschlicher und sozialer Entwicklung, Governance und Institutionen sowie dem, was die Autoren als „Konnektivität“ bezeichnen (Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Kommunikations- und Logistiknetzwerke, Verkehrsinfrastruktur und internationale Migration) (Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2346–2347). Wie die Zahl der internationalen Institutionen stieg auch die Gesamtzahl der innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren unterzeichneten Verträge stetig an und erreichte ihren Höhepunkt nach dem Ende des Kalten Krieges zwischen 1991 und 2005 [siehe Abbildung 2].

ABBILDUNG 2: Die Umstrittenheit der liberalen internationalen Ordnung scheint die Fähigkeit zur Einigung zu beeinträchtigen

Zwischen 1945 und 2017 unterzeichnete Verträge nach Vertragsfunktionen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus Acharya/Estevadeordal/Goodman 2023: 2351.

Die konstant hohe Zahl von Verträgen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration spiegelt den Fokus der liberalen internationalen Ordnung auf wirtschaftliche Fragen wider. Mit der Entkolonialisierungswelle, die sich insbesondere in den 1960er Jahren bemerkbar machte, gewannen jedoch auch Fragen der menschlichen und sozialen Entwicklung an Bedeutung. Bemerkenswert ist, dass die Zahl der Verträge zu natürlichen Ressourcen und Umwelt deutlich hinter allen anderen Bereichen zurückbleibt. Viele der mit diesem Bereich verbundenen Herausforderungen gehören zur Kategorie der „langfristigen Probleme“, da ihre „Ursachen und Auswirkungen mehr als eine menschliche Generation umfassen“ (Hale 2024: 3). Auffällig ist auch der Rückgang der Anzahl der Vertragsabschlüsse nach 2006. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Perioden umfasst der letzte Zeitraum zwar keine 15 Jahre, und es vergeht einige Zeit, bis Verträge unterzeichnet und registriert werden, doch deuten die sinkenden Zahlen auf die

zunehmende Umstrittenheit der bestehenden Ordnung und ihrer Institutionen hin. Was bedeutet dies für die Zukunft der multilateralen Kooperation?

3. MULTILATERALE KOOPERATION IN EINER VIELFÄLTIGEN WELT

Multilaterale Kooperation ist untrennbar mit der Institution des „Multilateralismus“ verbunden. Seit Jahren überwiegt in Politik und Wissenschaft die Einschätzung, dass sich der Multilateralismus in einer Krise befindet. Angesichts der ungelösten Probleme, die sich in den geringen Fortschritten bei der gemeinsamen Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) widerspiegeln, kann der auf den UN basierende Multilateralismus in der Tat nicht als „effektiv“ bezeichnet werden. Insbesondere SDG 2 (Beendigung von Hunger), SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden), SDG 14 (Leben unter Wasser), SDG 15 (Leben an Land) und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) werden bis 2030 definitiv nicht erreicht werden (Sachs et al. 2025: 11). Die Annahme, dass Multilateralismus effektiv sein muss, basiert auf einer funktionalen Sichtweise: Solange Multilateralismus Ergebnisse liefert, „funktioniert“ er.

Multilateralismus kann definiert werden als „die Praxis der Koordinierung nationaler Politiken in Gruppen von drei oder mehr Staaten, durch Ad-hoc-Vereinbarungen oder mithilfe von Institutionen“ (Keohane 1990: 731). Wie John Ruggie hervorhob, decke diese nominelle Definition nicht die *qualitative* Dimension von Multilateralismus ab, die ihn von bilateralen oder anderen Formen der Zusammenarbeit unterscheide (Ruggie 1992: 566). Für Ruggie bezieht sich Multilateralismus auf die „Koordinierung der Beziehungen zwischen drei oder mehr Staaten nach bestimmten *Grundsätzen*“ (Ruggie 1992: 568, eigene Hervorh.). Neben der Bereitstellung eines formalen Rahmens für Kooperation gibt es auch einen funktionalen Aspekt, da davon ausgegangen wird, dass Multilateralismus Stabilität und Vorhersehbarkeit in den internationalen Beziehungen fördert, indem ein Kollektiv gleichberechtigter Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Reziprozität und Nichtdiskriminierung geschaffen wird, das über verschiedene Fragen hinweg zusammenarbeitet (vgl. Flonk/Debre 2025: 1466). Vieles spricht dafür, die gegenwärtige Ordnung als multiplex zu beschreiben, wobei ihr gestaltender Faktor in der Interaktionsfähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in dem oben beschriebenen Sinne liegt, dass sie unter anderem in der Lage sind, durch

inter- oder transnationale Abkommen Kooperationsbeziehungen auszuhandeln und zu formalisieren. Damit stellt sich die Frage, wie sich die Interaktionsfähigkeit der Akteure bewahren lässt, die an globaler Politikgestaltung beteiligt sind.

3.1 AUFRECHTERHALTUNG VON INTERAKTIONSFÄHIGKEIT: DER WERT UND DIE QUALITÄT VON MULTILATERALISMUS

Multilateralismus wurde stets als Mittel zum Zweck betrachtet: Einerseits können auch weniger mächtige Akteure ihre Stimme erheben und mächtigere Akteure die Durchsetzung ihrer Interessen legitimieren. Andererseits erfordert die transnationale und globale Dimension vieler Probleme die Suche nach abgestimmten Lösungen. Vincent Pouliot weist jedoch auch darauf hin, dass „es bei Governance nicht nur darum geht, Dinge zu erledigen – es geht auch, und in erster Linie, darum, *wie* Dinge erledigt werden“ (Pouliot 2011: 20, Hervorh. im Original). Ihm zufolge fördert Multilateralismus als Praxis bestimmte Werte und wird so zu einem Selbstzweck. Da Praktiken soziale Interaktionen strukturieren, entwickeln Menschen im Laufe der Zeit auch soziale Beziehungen. Dies hilft ihnen, einen Verständigungsrahmen zu schaffen, innerhalb dessen Probleme und Lösungen bewertet und gemeinsame Interessen definiert werden. In vielen Fällen führt dies dazu, dass die Akteure im Prozess der Interaktion ihre Präferenzen und Interessen (neu) definieren (Pouliot 2011: 21–22). Genau dieser relationale Aspekt macht den Multilateralismus zu einer wertvollen sozialen Praxis. Um Missverständnisse zu vermeiden: Akteure verfolgen nach wie vor ihre eigenen Interessen. Diese Interessen sind allerdings nicht festgelegt.

Im Gegensatz zu anderen Formen internationaler Kooperation wie dem Bilateralismus ist der Multilateralismus durch einige Grundprinzipien gekennzeichnet: Gemeinschaftsgeist, Inklusivität statt Exklusivität und vor allem das Prinzip der Aushandlung (D'Alessandra/Gildea 2025: 648). Multilateralismus wird als kollektive Anstrengung zur Problemlösung betrachtet. Daher sind Dialog, ein gewisses Maß an Lastenteilung und Partnerschaft notwendig, um dies zu erreichen. Die Vorstellung eines gemeinsamen Vorhabens führt auch dazu, dass die Akteure ein Höchstmaß an Inklusivität gegenüber Exklusivität bevorzugen. Das Prinzip der Aushandlung bedeutet, dass Staaten und andere Interessengruppen bereit sind, einen Konsens zu suchen oder einen Kompromiss zu erzielen. Dies schließt machtbasierte Verhandlungen nicht aus, sondern ermöglicht auch den Austausch von Argumenten mit der Möglichkeit, andere zu überzeugen.

Wie D'Alessandra und Gildea betonen, variieren die verschiedenen Formen des Multilateralismus, die auf unterschiedlichen Prinzipien basieren, in ihrer Qualität (D'Alessandra/Gildea 2025: 649–653) [siehe Tabelle 2]: Es gibt Beispiele für *formellen* Multilateralismus, bei dem Staaten technisch gesehen die oben genannten Prinzipien befolgen. Zwar erscheint deren Interaktionsstruktur kollektiv zu sein, doch ist der tatsächliche Gemeinschaftsgeist eher schwach ausgeprägt, da Staaten weiterhin hauptsächlich ihre jeweiligen Interessen verfolgen. Auch die Inklusivität kann tatsächlich eher begrenzt sein, da es zwar eine breite Beteiligung gibt, diese aber eher symbolischer Natur ist. Dasselbe gilt für das Prinzip der Aushandlung, das nur minimal befolgt wird, da dessen Regeln nur prozeduraler Natur sind und es keine echten Verhandlungen gibt.

TABELLE 2: Die Qualität von Multilateralismus basiert auf der Einhaltung von Grundprinzipien

Formen von Multilateralismus

Kernprinzipien <i>Formen von Multilateralismus</i>	Gemeinschaftsgeist	Inklusivität statt Exklusivität	Prinzip der Aushandlung
<i>Formell</i>	Schwach: Struktur wirkt kollektiv, aber Staaten verfolgen oft eigene Interessen	Begrenzt: Die Beteiligung mag breit sein, ist aber eher symbolisch	Minimal: Regeln sind prozedural, wenig echte Verhandlungen
<i>Oberflächlich</i>	Rhetorisch: nur behauptet, in der Praxis oberflächlich	Zwiespältig: wirkt inklusiv, doch der tatsächliche Einfluss liegt bei den dominanten Akteuren	Simuliert: Verhandlungen finden statt, doch ihre Ergebnisse sind oft vorbestimmt oder von Machtasymmetrien geprägt
<i>Substanziell</i>	Stark: echtes Streben nach Gemeinwohl, über Eigeninteressen hinausgehend	Zentral: Wirkliche Einbeziehung und gerechte Beteiligung aller relevanten Akteure	Robust: Echter Kompromiss, Identifizierung gemeinsamer Interessen, Konsensbildung und gemeinsam erarbeitete Regeln

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf D'Alessandra/Gildea 2025: 648–653.

Zeigen Mitglieder nur ein minimales Engagement und verfolgen kein echtes Interesse am Ergebnis, spricht man von *oberflächlichem* Multilateralismus. Der Gemeinschaftsgeist wird auf rhetorischer Ebene beschworen, aber kaum praktiziert. Die Beteiligung mag inklusiv erscheinen, aber der Einfluss bleibt bei den dominierenden Akteuren. Und in Bezug auf die Verhandlungen sind deren Ergebnisse oft vorbestimmt oder von Machtasymmetrien geprägt. Um als *substanziell* zu gelten, muss diese Form des Multilateralismus in jeder Hinsicht hohen Standards genügen: Die Zusammenarbeit muss durch ein erkennbares Streben nach Gemeinwohl jenseits von Eigeninteressen gekennzeichnet sein, Inklusion muss gerecht erfolgen, und alle relevanten Akteure sollten tatsächlich die Möglichkeit haben, sich wirksam einzubringen. Darüber hinaus sollten die Verhandlungen zu einem echten Kompromiss führen, der auf der Identifizierung gemeinsamer Interessen und auf Konsensbildung mit gemeinsam erarbeiteten Regeln basiert.

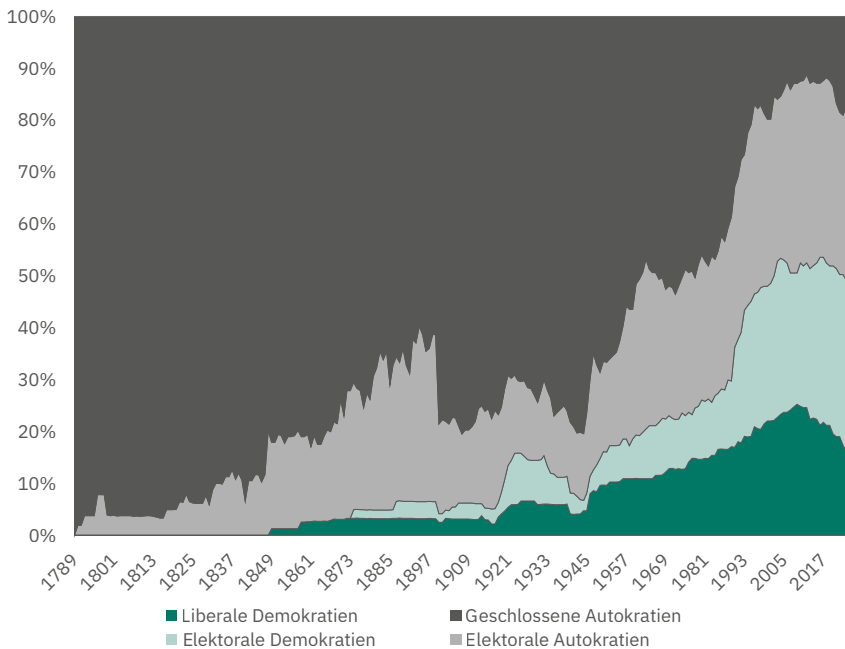
In der Realität finden sich Beispiele für alle drei Formen von Multilateralismus in verschiedenen Phasen von Verhandlungsprozessen. In Zeiten eines komplexen Multilateralismus, in denen globale Kooperation nicht nur von Staaten, sondern auch von zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren wie Unternehmen und philanthropischen Stiftungen geprägt wird – Merkmale, die eine multiplexe Ordnung kennzeichnen –, können diese Grundprinzipien dazu beitragen zu verstehen, wie die Interaktionsfähigkeit aller Beteiligten aufrechterhalten und möglicherweise gestärkt werden kann. Derzeit sind die Arenen multilateraler Kooperation jedoch nicht nur Schauplätze offener Auseinandersetzungen, sondern auch Orte, an denen zentrale Konzepte und Regeln, auf denen diese Zusammenarbeit früher beruhte, diskursiv neu definiert werden.

3.2 MULTILATERALE KOOPERATION ANGESICHTS WACHSENDEN ILLIBERALISMUS

Erst mit der Abschaffung des Feudalismus infolge der Französischen Revolution von 1789 entwickelten sich Formen elektoraler Autokratien, so, wie wir sie heute bezeichnen würden. Demokratien als Regierungsform entstanden ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Ihr Anteil stieg nach dem Ersten Weltkrieg und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg bis etwa Anfang der 2000er Jahre stetig an [siehe Abbildung 3]. Daher verbinden wir den Aufstieg des uns bekannten Systems multilateraler Institutionen eng mit Demokratien und liberalen Werten.

ABBILDUNG 3: Autokratien sind wieder auf dem Vormarsch, während Demokratien Rückschritte verzeichnen

Prozentualer Anteil der Länder, die Demokratien oder Autokratien sind (Welt, 1789–2024)



Anmerkung: Der Anteil geschlossener Autokratien steigt im Jahr 1900 stark an, da der Datensatz V-Dem seitdem viel mehr Länder erfasst, darunter häufig ehemalige Kolonien.

Legende:

Geschlossene Autokratie: Bürger*innen haben weder das Recht, die Regierungsspitze noch die Legislative in Mehrparteienwahlen zu wählen.

Elektorale Autokratie: Bürger*innen haben zwar das Recht, die Regierungsspitze und die Legislative in Mehrparteienwahlen zu wählen, doch fehlen zentrale Freiheiten wie Vereinigungs- und Meinungsfreiheit, die Wahlen erst sinnvoll, frei und fair machen.

Elektorale Demokratie: Bürger*innen haben das Recht, die Regierungsspitze und die Legislative in freien und fairen Mehrparteienwahlen zu wählen.

Liberale Demokratie: In liberalen Demokratien gelten zusätzlich zu den Merkmalen elektoraler Demokratien individuelle und Minderheitenrechte; Bürger*innen sind vor dem Gesetz gleichgestellt, und die Exekutive wird durch Legislative und Justiz kontrolliert.

Quelle: <https://ourworldindata.org/democracy>; 26.09.2025, Daten basierend auf dem V-Dem Datensatz (<https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>; 26.09.2025), Klassifizierung der Regimetypen basierend auf Lührmann/Tannenber/Lindberg 2018: 62–63.

Der historische Verlauf der unterschiedlichen Anteile von Autokratien und Demokratien zeigt, dass Normen stets umstritten waren, insbesondere in multilateralen Institutionen mit stark heterogener Mitgliedschaft. Über lange Zeit

wurde der liberale Charakter des internationalen Systems durch die USA als liberalem Hegemon gewahrt. Auch unter der Ägide dieser liberalen Hegemonialmacht schwankte die Qualität des Multilateralismus jedoch zwischen formalen, oberflächlichen und substanziellen Ausprägungen, abhängig von der jeweiligen multilateralen Institution und ihren Entscheidungsregeln, dem Themenbereich und dem diplomatischen Geschick der Beteiligten, gemeinsame Interessen zu identifizieren und eine Einigung zu erzielen. Heute stehen ein substanzieller Multilateralismus und die liberalen Normen, die in seinem Grundprinzip der Inklusion und gleichberechtigten Teilhabe verankert sind, unter Beschuss. Das Zeitalter der geopolitischen Machtpolitik scheint zurückgekehrt zu sein, was auch in dem obigen Zitat aus der Rede der Präsidentin der Europäischen Kommission zum Ausdruck kommt.

Tatsächlich gibt es nicht nur offene Auseinandersetzungen. Auf diskursiver Ebene lässt sich eine selbstbewusste Neuinterpretation zentraler Konzepte wie Nichteinmischung und Nichtintervention unter Berufung auf nationale Souveränität beobachten. Historisch gesehen ist es auf die Erweiterung der UN nach mehreren Entkolonialisierungswellen zurückzuführen, dass auch wirtschaftliche und soziale Rechte in den Katalog der Menschenrechte aufgenommen wurden. Nun aber fordern autokratische Regime, wirtschaftliche und soziale Rechte gegenüber politischen und bürgerlichen Rechten zu priorisieren (Cottiero et al. 2025: 244). Es sind jedoch nicht nur autokratische Staaten, die in multilateralen Institutionen selbstbewusster auftreten und damit liberale Normen infrage stellen. Derzeit weigern sich insbesondere die zweite Trump-Regierung und weitere westliche Staaten, in multilateralen Kontexten zu kooperieren, und führen beispielsweise an, dass ihre nationale Souveränität oder ihre sozialen Werte gefährdet seien (Hooghe/Lenz/Marks 2019). Der UN-Menschenrechtsrat ist ein besonders fruchtbarer Boden für Kontroversen. Dort versuchen nicht nur autokratische Regime, liberal-demokratische Werte zu untergraben (Oud 2024). Auch Staaten, in denen ein demokratischer Rückschritt erkennbar ist, schützen autokratische Staaten vor normativen Überprüfungen, während sie gegenüber liberalen Demokratien kritischer auftreten (Meyerrose/Nooruddin 2025).

Was wir derzeit beobachten, ist weniger das Ende des Multilateralismus als soziale Institution und Mittel der Zusammenarbeit, sondern vielmehr das, was die neue globale Multiplexität auszeichnet: eine Welt, die von Interdependenz geprägt ist, mit einer Vielfalt von Akteuren und einer Pluralität von Normen und

Werten. Die Frage ist, auf welchen Prinzipien multilaterale Kooperation langfristig basieren wird, welche Qualität sie haben wird und ob sie in der Lage sein wird, Ergebnisse zum Wohl der Menschen und des Planeten zu erzielen.

4. PERSPEKTIVEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR MULTILATERALE KOOPERATION: ZU DEN BEITRÄGEN DIESES BANDES

Die Zeichen sind eindeutig: Die liberale internationale Ordnung, wie wir sie seit Anfang der 1990er Jahre kannten, wird nicht zurückkehren. Wie die Diskussion gezeigt hat, könnte dies neue Wege eröffnen, um einige der damit einhergehenden negativen Auswirkungen zu korrigieren. Die größte Herausforderung besteht nach wie vor darin, Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern abzubauen und globale Entscheidungsprozesse inklusiver zu gestalten – auch gegen den Widerstand illiberaler Staaten, in denen der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft immer weiter schrumpft. Wir haben erkannt, dass sogenannte Normunternehmer – staatliche wie nichtstaatliche –, die sich für bestimmte Normen einsetzen, nicht zwangsläufig „liberale“ oder „gute“ Normen fördern. Sehr oft schließen sich Autokratien und defekte Demokratien mit konservativen NGOs zusammen, wenn es um den Schutz „familiärer Werte“ geht, was in der Regel zu einer Einschränkung von reproduktiven, also Frauenrechten führt (Cupać/Ebetürk 2021). Eine weitere Strategie illiberaler Staaten besteht darin, eigene Staatsangehörige in die Sekretariate multilateraler Institutionen zu entsenden. China etwa nutzt sein wachsendes globales Engagement strategisch, um seinen Einfluss in UN-Bürokratien auszubauen (Lam/Fung 2024).

Dies ist der globale Kontext, in dem neue Regeln ausgehandelt und alte (neu) interpretiert und angewendet werden müssen. Der pragmatische Ansatz auf globaler Ebene sollte daher darin bestehen, sich auf normative Leitlinien und Ziele zu einigen, die erreicht werden sollen – und die Umsetzung der Politik der nationalen oder regionalen Ebene zu überlassen, wie im Fall des Pariser Abkommens zur Regulierung von Treibhausgasemissionen. Dies wird nicht automatisch zur Lösung von Problemen führen, wie gerade das Beispiel Klimawandel zeigt. Damit wird aber deutlich, dass die Lösung globaler Probleme auf gemeinsamen – wenn auch differenzierten – Verantwortlichkeiten beruht (Ulbert 2018).

Das Zeitalter der gegenseitigen Abhängigkeit zeigt sich insbesondere im Zusammenhang mit der digitalen Transformation. Die USA und China dominieren digitale Technologien und Dienstleistungen. Neue Technologien bringen sowohl Chancen als auch Risiken mit sich. Auf UN-Ebene gewinnt die Debatte darüber, welche Regeln die digitale Transformation und die Nutzung digitaler Technologien prägen sollten, zunehmend an Dynamik. In ihrem Beitrag argumentiert Cornelia Ulbert, dass Leitprinzipien für den digitalen Wandel erforderlich sind, und zeigt, wie ein menschenzentrierter Ansatz gestaltet werden kann und welche regulatorischen Rahmenbedingungen bereits existieren. Trotz der digitalen Abhängigkeit von den USA und China bestehen Möglichkeiten für Staaten, ihre digitale Souveränität zu stärken. Diese beruhen jedoch nicht auf protektionistischen Maßnahmen, sondern auf der Schaffung globaler digitaler öffentlicher Güter.

In einer multiplexen Ordnung gewinnen Regionen zunehmend an Bedeutung. Christof Hartmann skizziert in seinem Beitrag die Zukunft multilateraler Friedensoperationen am Beispiel afrikanischer Regionalorganisationen und zeigt, dass die etablierten internationalen Instrumente nach wie vor relevant für die Stabilisierung gewaltsamer Konflikte sein können. Bei der Friedenssicherung trägt die zunehmende Regionalisierung zu einem pluralistischeren und repräsentativeren internationalen System bei, in dem die Verantwortlichkeiten breiter verteilt sind und auch zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden, wie im Fall der nationalen und lokalen Infrastrukturen für den Frieden (siehe Fawcett 2025). Auf globaler Ebene hängt die Zukunft multilateraler Friedensoperationen jedoch von zwei entscheidenden Faktoren ab: einerseits von der Bereitstellung ausreichender Ressourcen. Die Bereitschaft der Weltgemeinschaft, in kollektive Sicherheitsmechanismen zu investieren, würde zugleich die Auffassung stützen, dass internationaler Frieden ein globales öffentliches Gut ist, dessen Kosten geteilt werden müssen. Andererseits betrifft sie die Frage, welche Form von Frieden künftige Friedensoperationen erreichen wollen. Stabilisierung bedeutet im Wesentlichen lediglich die Abwesenheit von Gewalt. Die SDGs stehen für ein erweitertes Verständnis von Frieden. Dies erfordert, auch die Ursachen von Konflikten anzugehen und dazu beizutragen, konfliktive Beziehungen auf nationaler Ebene in kooperative Beziehungen umzuwandeln.

Die Pluralisierung der Akteure, die globale politische Prozesse gestalten, bedeutet nicht nur, dass die Landschaft der Akteure vielfältiger geworden ist. Eine

der Folgen ist, dass die Autorität, die Macht und – sofern sie rechtmäßig übertragen wurde – auch das Recht, Entscheidungen zu treffen, die Auswirkungen auf eine Gemeinschaft haben, nicht mehr nur bei den Staaten liegen. Zahlreiche empirische Befunde zeigen, dass private Akteure heute eine wichtige Rolle in vielfältigen internationalen und transnationalen Regulierungsprozessen spielen, insbesondere im Zusammenhang mit globalen Wertschöpfungsketten (Cashore et al. 2021). In ihrem Kapitel untersuchen Christian Scheper und Markus Ciesielski die Politik der Sorgfaltspflicht in der Regulierung globaler Wertschöpfungsketten. Private Regulierung ersetzt nicht die Gesetzgebung durch den Staat. Vielmehr existieren – entsprechend den unterschiedlichen Funktionen privater Akteure in politischen Prozessen –, sehr unterschiedliche Formen privater, privat-öffentlicher und öffentlicher Regulierung, die in unterschiedlichem Maße miteinander interagieren. Aus einem globalen Prozess heraus hat sich eine Reihe regionaler und nationaler staatlicher Regelungen entwickelt, die private Regelungen ergänzen. Diese staatlichen Regelungen werden zunehmend infrage gestellt, und sie sind ein anschauliches Beispiel für Prozesse der Auseinandersetzung, an denen Staaten, Zivilgesellschaften und private Akteure beteiligt sind. Im Wesentlichen ist die Politik der Sorgfaltspflichten auch Ausdruck eines globalen Streits um Unternehmensverantwortung, öffentliche Autorität und die Regulierung globaler Produktion.

Marcus Kaplan widmet sich im abschließenden Kapitel einem langfristigen Problem, das bislang auf globaler Ebene kaum geregelt ist: Wasserressourcen stehen aufgrund steigender Nachfrage sowie sinkender Verfügbarkeit und Qualität stark unter Druck. Wasserstress gefährdet damit das Wohlergehen der Menschen und die Entwicklung. Er kann aber auch innerstaatliche und zwischenstaatliche Konflikte auslösen. Wasserkonflikte haben sich verschärft, seit Zugang und Versorgung verstärkt als Fragen nationaler Sicherheit gelten. Zunehmend wird die Einschränkung des Zugangs zu Wasser als Waffe gegen einzelne Gruppen oder gegen Nachbarländer eingesetzt. Wasserdiplomatie kann jedoch ein nützliches Instrument zur Konflikttransformation sein, wenn sie darauf ausgerichtet ist, gemeinsame Interessen zu identifizieren, und die unterschiedlichen Perspektiven aller relevanten Akteure in einem integrativen Ansatz zusammenführt.

Die folgenden Beiträge zeigen, dass die internationale Ordnung pluralistischer, aber auch umstrittener geworden ist. Die neue vielfältige Ordnung verfügt jedoch nach wie vor über eine Vielzahl von Instrumenten und Institutionen, auf

denen globale Kooperation aufbauen kann. Insbesondere für die Bewältigung langfristiger und komplexer Probleme brauchen wir Räume für Aushandlungen, Kreativität und Partizipation, die es uns ermöglichen, über eine Zukunft nachzudenken, die im besten Fall eine gemeinsame ist. Dies erfordert es, unorthodoxe und neue Perspektiven einzubeziehen sowie die Vielfalt und Komplexität globaler Politik zu berücksichtigen – sowohl im Hinblick auf die Pluralität der Akteure als auch auf deren unterschiedlichen Werte und die vielfältigen Handlungsebenen. Darüber hinaus sollten sich liberaldemokratische Staaten der Gefahr bewusst sein, die entsteht, wenn sie multilaterale Institutionen illiberalen Staaten überlassen. Die zentrale Botschaft lautet: Nur durch stärkeres Engagement in globalen Politikprozessen lässt sich trotz aller Unterschiede eine gemeinsame Grundlage schaffen.

LITERATUR

Acharya, Amitav 2017: After Liberal Hegemony. The Advent of a Multiplex World Order, in: *Ethics & International Affairs* 31: 3, 271–285.

Acharya, Amitav 2025: The Once and Future World Order. Why Global Civilization Will Survive the Decline of the West, London.

Acharya, Amitav/Estevadeordal, Antoni/Goodman, Louis W. 2023: Multipolar or Multiplex? Interaction Capacity, Global Cooperation and World Order, in: *International Affairs* 99: 6, 2339–2365.

Appel, Hilary 2024: Competing Narratives of the Russia-Ukraine War. Why the West Hasn't Convinced the Rest, in: *Global Policy* 15: 4, 559–569.

Birdsall, Andrea 2016: But We Don't Call it „Torture“! Norm Contestation During the US „War on Terror“, in: *International Politics* 53: 2, 176–197.

Börzel, Tanja A./Zürn, Michael 2021: Contestations of the Liberal International Order. From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism, in: *International Organization* 75: 2, 282–305.

Brosig, Malte/Verma, Raj 2024: The War in Ukraine, the Global South and the Evolving Global Order, in: *Global Policy* 15: 4, 740–745.

Buzan, Barry 2023: Making Global Society. A Study of Humankind Across Three Eras, Cambridge.

Cashore, Benjamin/Knudsen, Jette Steen/Moon, Jeremy/van der Ven, Hamish 2021: Private Authority and Public Policy Interactions in Global Context. Gov-

- ernance Spheres for Problem Solving, in: *Regulation & Governance* 15: 4, 1166–1182.
- Colgan, Jeff D./Keohane, Robert O. 2017:** The Liberal Order Is Rigged. Fix It Now or Watch It Wither, in: *Foreign Affairs* 96: 3, 36–44.
- Cottiero, Christina/Hafner-Burton, Emilie M./Haggard, Stephan/Prather, Lauren/Schneider, Christina J. 2025:** Illiberal Regimes and International Organizations, in: *The Review of International Organizations* 20: 2, 231–259.
- Cupać, Jelena/Ebetürk, Irem 2021:** Backlash Advocacy and NGO Polarization over Women’s Rights in the United Nations, in: *International Affairs* 97: 4, 1183–1201.
- D’Alessandra, Federica/Gildea, Ross 2025:** Values and Multilateralism in World Politics, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 27: 2, 643–657.
- Europäische Kommission 2025:** Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025, Strasbourg, 10.09.2025, Speech/25/2053 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053; 04.11.2025).
- Fawcett, Louise 2025:** The Changing Regional Faces of Peace. Toward a New Multilateralism?, in: *Contemporary Security Policy* 46: 2, 372–401.
- Finnemore, Martha 2009:** Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity. Why Being a Unipole Isn’t All It’s Cracked up to Be, in: *World Politics* 61: 1, 58–85.
- Flaherty, Thomas M./Rogowski, Ronald 2021:** Rising Inequality as a Threat to the Liberal International Order, in: *International Organization* 75: 2, 495–523.
- Flonk, Daniëlle/Debre, Maria J. 2025:** Hollow Multilateralism. How Autocracies Contest the Norms and Procedures of International Organizations, in: *International Affairs* 101: 4, 1463–1482.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2024:** Contestation in a World of Liberal Orders, in: *Global Studies Quarterly* 4: 2.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2025:** Liberalism Doomed the Liberal International Order. A Less Legalistic System Would Help Protect Democracies, in: *Foreign Affairs*, 28.07.2025 (<https://www.foreignaffairs.com/united-states/liberalism-doomed-liberal-international-order>; 13.08.2025).

- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert 2021:** Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World, Cambridge.
- Hale, Thomas 2024:** Long Problems. Climate Change and the Challenge of Governing across Time, Princeton.
- Hartmann, Christof/Noesselt, Nele 2020 (Hrsg.):** China's New Role in African Politics. From Non-Intervention towards Stabilization?, Milton.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019:** Contested World Order. The Delegitimation of International Governance, in: *The Review of International Organizations* 14: 4, 731–743.
- Jacobsen, Katja Lindskov/Larsen, Karen Philippa 2023:** Liberal Intervention's Renewed Crisis. Responding to Russia's Growing Influence in Africa, in: *International Affairs* 99: 1, 259–278.
- Keohane, Robert O. 1990:** Multilateralism. An Agenda for Research, in: *International Journal* 45: 4, 731–764.
- Lam, Shing-hon/Fung, Courtney J. 2024:** Personnel Power Shift? Unpacking China's Attempts to Enter the UN Civil Service, in: *Global Policy* 15: S2, 135–147.
- Lorca, Arnulf Becker 2023:** Contesting Global Justice from the South. Redistribution in the International Order, in: *International Affairs* 99: 1, 41–60.
- Lührmann, Anna/Tannenberg, Marcus/Lindberg, Staffan I. 2018:** Regimes of the World (RoW). Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes, in: *Politics and Governance* 6: 1, 60–77.
- Meyerrose, Anna M./Nooruddin, Irfan 2025:** Trojan Horses in Liberal International Organizations? How Democratic Backsliders Undermine the UNHRC, in: *The Review of International Organizations* 20: 1, 125–156.
- Oud, Malin 2024:** Powers of Persuasion? China's Struggle for Human Rights Discourse Power at the UN, in: *Global Policy* 15: S2, 85–96.
- Pouliot, Vincent 2011:** Multilateralism as an End in Itself, in: *International Studies Perspectives* 12: 1, 18–26.
- Riabov, Oleg/Riabova, Tatiana 2014:** The Remasculinization of Russia?, in: *Problems of Post-Communism* 61: 2, 23–35.
- Ruggie, John Gerard 1992:** Multilateralism. The Anatomy of an Institution, in: *International Organization* 46: 3, 561–598.

- Sachs, Jeffrey D./Lafortune, Guillaume/Fuller, Grayson/Iablonovski, Guilherme 2025:** Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century. Sustainable Development Report 2025, Paris.
- Ulbert, Cornelia 2018:** In Search of Equity. Practices of Differentiation and the Evolution of a Geography of Responsibility, in: Ulbert, Cornelia/Finkenbusch, Peter/Sondermann, Elena/Debiel, Tobias (Hrsg.): Moral Agency and the Politics of Responsibility, London, 105–121.
- Union of International Associations 2022:** Yearbook of International Organizations 2022–2023. Guide to Global Civil Society Networks, Ausgabe 59, Band 5: Statistics, Visualizations and Patterns, Leiden.
- United Nations High Commissioner on Human Rights (UNHCR) 2025:** Global Trends. Forced Displacement in 2024 (<https://www.unhcr.org/global-trends-report-2024>; 05.10.2025).
- Weiss, Jessica Chen/Wallace, Jeremy L. 2021:** Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order, in: International Organization 75: 2, 635–664.

GLOBAL GOVERNANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

EINE MENSCHENZENTRIERTE TRANSFORMATION STÄRKEN: REGELN FÜR DIE DIGITALE WELT

Cornelia Ulbert

Zusammenfassung: Der digitale Wandel schreitet rasant voran. Um die Chancen und Risiken digitaler Technologien – insbesondere solcher, die auf Künstlicher Intelligenz basieren – bewältigen zu können, braucht die digitale Welt Regeln, die auf weltweit anerkannten Prinzipien wie Inklusivität, Fairness, Transparenz und Achtung der Menschenrechte beruhen. Auf globaler Ebene haben die Vereinten Nationen einen Prozess zur Förderung der digitalen Zusammenarbeit angestoßen, der 2024 in der Verabschiedung des „Global Digital Compact“ gipfelte. Dies ging einher mit nationalen und regionalen Initiativen zur Regulierung digitaler Technologien und führte zu einer zunehmenden Fragmentierung der digitalen Governance. Gleichzeitig betonen immer mehr Länder ihre „digitale Souveränität“, um ihre eigene digitale Infrastruktur, ihre Daten und ihre Technologie zu kontrollieren. Dem stehen jedoch die technologische Dominanz der USA und Chinas sowie die Oligopole ihrer führenden Technologieunternehmen entgegen. Daher wird in diesem Kapitel für die Schaffung globaler digitaler öffentlicher Güter plädiert, um die Auswahl an digitalen Optionen zu erweitern, die den Ländern zur Verfügung stehen.

1. EINLEITUNG

Als das vom Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN) eingesetzte High-Level Panel on Digital Cooperation 2019 seinen Bericht „The Age of Digital Interdependence“ veröffentlichte, prognostizierte dieses bereits, dass „die Geschwindigkeit und das Ausmaß des Wandels zunehmen“ und „die Agilität, Reaktionsfähigkeit und Reichweite von Kooperations- und Governance-Mechanismen rasch verbessert werden müssen“ (High-Level Panel on Digital Cooperation 2019: 6).¹ Die

1 Dieses und sämtliche nachfolgenden Zitate: eigene Übersetzung.

tatsächliche Geschwindigkeit, mit der sich seitdem insbesondere Anwendungen auf Basis Künstlicher Intelligenz (KI) entwickelt haben, weckt jedoch nicht nur hohe Erwartungen an den menschlichen Fortschritt, sondern auch Ängste vor Missbrauch und die Vertiefung sozialer Spaltungen. Daher ist das zuvor vorherrschende „Laissez-faire“, das für die globale Regulierung von Anbietern digitaler Technologien galt (Jia/Chen 2022: 291), unter Druck geraten, da die sozialen Folgen digitaler Plattformen und Technologien, wie die wachsende Desinformation und Polarisierung innerhalb und zwischen Gesellschaften oder systematische Verstöße gegen den Datenschutz, immer deutlicher zutage treten.

Sowohl die Chancen als auch die Risiken überschreiten nationale Grenzen. Weltweit gibt es verschiedene Modelle zur Regulierung der Entwicklung und Anwendung digitaler Technologien. Die zugrunde liegenden Ansätze und Prinzipien variieren jedoch, vor allem zwischen den drei führenden Wirtschaftsmächten USA, China und Europäischer Union (EU). In den letzten Jahren hat die Regulierung digitaler Technologien, insbesondere von KI-Systemen, auf nationaler oder regionaler Ebene stark zugenommen. Infolgedessen wurde der Begriff „digitale Zusammenarbeit“ geprägt, um Formen der Zusammenarbeit zu beschreiben, die darauf abzielen, die gesellschaftlichen, ethischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen digitaler Technologien zu bewältigen, mit dem Ziel, ihren Nutzen für die Gesellschaft zu maximieren und potenzielle Schäden zu minimieren (vgl. High Level Panel on Digital Cooperation 2019: 6). Im Jahr 2020, inmitten der COVID-19-Pandemie, entwickelten die UN eine „Roadmap for Digital Cooperation“ (UN 2020), die als gemeinsames Vorhaben verschiedener Stakeholder-Gruppen maßgeblich zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) beitragen soll. Die Bemühungen der UN zur Förderung der digitalen Zusammenarbeit gipfelten im „Global Digital Compact“, der im September 2024 von der UN-Generalversammlung als Teil des „Pact for the Future“ verabschiedet wurde (UN 2024). Geopolitische Spannungen, die zunehmende Verbreitung von Autokratien in Verbindung mit dem Niedergang der liberalen internationalen Ordnung haben jedoch dazu geführt, dass immer mehr Länder und regionale Akteure ihre „digitale Souveränität“ betonen, ein Konzept, das sich auf die Regulierung digitaler Räume und die Stärkung der technologischen Autonomie bezieht (Lambach/Monsees 2025: 72).

Vor dem Hintergrund der Krise multilateraler Kooperation befasst sich dieses Kapitel mit dem skizzierten Trend einer zunehmenden Fragmentierung

der digitalen Governance, die sich in konkurrierenden institutionellen und politischen Ansätzen zeigt. Ungeachtet dessen benötigt die digitale Welt Regeln für den Umgang mit den Chancen und Risiken digitaler Technologien, insbesondere solcher auf Basis von KI, die auf global anerkannten Prinzipien wie Inklusivität, Fairness, Transparenz und Achtung der Menschenrechte beruhen. Im Zeitalter digitaler Interdependenz kann die Ausübung „digitaler Souveränität“ jedoch nur dann über den Kreis der wirtschaftlich und politisch mächtigen Akteure hinaus ausgeweitet werden, wenn die Zahl der globalen digitalen öffentlichen Güter erhöht wird.

2. PRINZIPIEN FÜR DIE GLOBALE DIGITALE TRANSFORMATION

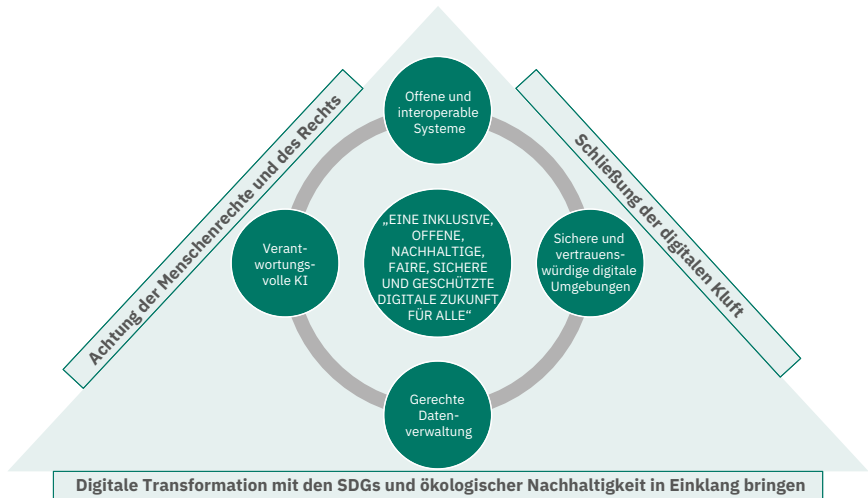
Weil digitale Technologien nationale Grenzen überschreiten, greift eine rein nationale Perspektive schlicht zu kurz. Historisch gesehen begann die globale Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) mit der Regulierung globaler Konnektivitätsfragen durch die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur. Dies führte auch zu gemeinsamen Standards und zur Sicherung der Interoperabilität, die vorwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und später, mit dem Aufkommen digitaler Technologien, anderer technischer Gremien wie der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) fiel. Technische Kompatibilität bedeutet, dass Netzwerke, Geräte und Dienste grenzüberschreitend funktionieren und harmonisierte Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Datenverkehr beispielsweise globale Lieferketten und andere wirtschaftliche oder soziale Austauschprozesse ermöglichen.

Multilaterale Kooperation ist auch aus zwei weiteren Gründen erforderlich: einerseits, um den mit digitalen Technologien verbundenen Risiken und potenziellen Schäden zu begegnen, insbesondere Verletzungen individueller Rechte (Datenschutz) oder Cybersicherheitsbedrohungen (Cyberangriffe, Cyberkriminalität und Desinformationskampagnen). Andererseits wird die Digitalisierung auch als Mittel zur Erreichung der SDGs angesehen (Francisco/Linnér 2023). Die „SDG Digital Acceleration Agenda“, eine gemeinsame Initiative der ITU und des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), erwartet „bahnbrechende digitale Lösungen [...], um Fortschritte in den Bereichen Klimaschutz, Bildung, Hunger, Armut und mindestens 70 Prozent der 169 SDG-Ziele zu beschleunigen“ (ITU/UNDP 2023: 3). Für die UN muss sich die digitale Zusammenarbeit auf eine „menschenzentrierte

digitale Transformation“ (UN 2023: 6) konzentrieren, die ausdrücklich mit den 17 SDGs verknüpft ist. Angesichts der stockenden Fortschritte bei der Umsetzung der SDGs ist die Ausrichtung der digitalen Transformation auf die SDGs und auf ökologische Nachhaltigkeit eines der übergeordneten Leitprinzipien, das auch von den G20 und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geteilt wird (G20 2023, OECD 2021) [siehe Abbildung 1].

ABBILDUNG 1: Sicherstellung einer menschenzentrierten digitalen Transformation

Prinzipien für die globale digitale Transformation auf normativer und operativer Ebene



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

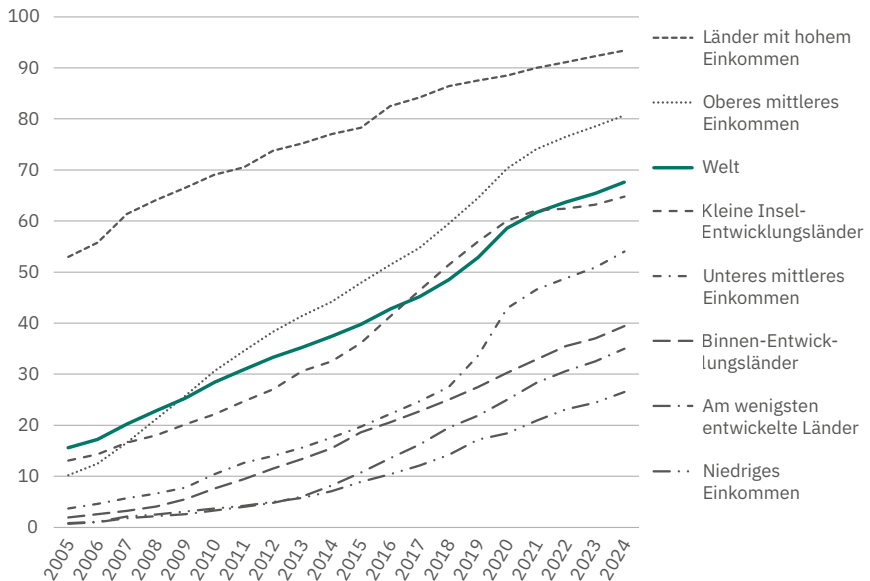
Da sich ein Großteil der Arbeit der UN und anderer multilateraler Gremien auf die Entwicklung von Normen konzentriert, ist der Schutz der Bürger- und Menschenrechte im digitalen Zeitalter zu einem der am häufigsten zitierten Grundsätze der digitalen Zusammenarbeit geworden.² Mit dem „Rahmenübereinkommen über künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ hat der Europarat im September 2024 den ersten internationalen rechtsverbindlichen Vertrag verabschiedet, der „sicherstellen soll, dass Aktivitäten im

2 Neben dem UN Global Digital Compact (<https://www.un.org/global-digital-compact/en>; 14.08.2025) siehe auch die OECD-Grundsätze für vertrauenswürdige KI (<https://oecd.ai/en/ai-principles>; 14.08.2025).

Lebenszyklus von Systemen der Künstlichen Intelligenz in vollem Umfang mit den Menschenrechten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit im Einklang stehen und gleichzeitig den technologischen Fortschritt und die Innovation fördern“.³ Gemäß dem „Global Digital Compact“ der UN sollte das Ziel der aktuellen digitalen Transformation „eine inklusive, offene, nachhaltige, faire, sichere und geschützte digitale Zukunft für alle“ sein (UN 2024: Anhang I, Abs. 4).

ABBILDUNG 2: Die digitale Kluft bleibt bestehen

Prozentualer Anteil der Internetnutzenden weltweit und nach Regionen (2005–2024)



Quelle: ITU World Telecommunication/ICT Indicators Datenbank, Stand: November 2024 (<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>; 11.08.2025).

Die heutige globale Zugänglichkeit zu IKT spiegelt jedoch nach wie vor die bestehende digitale Kluft zwischen Ländern mit hohem und niedrigem Einkommen⁴

³ Siehe <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>; 14.08.2025.

⁴ Die Weltbank klassifiziert Länder basierend auf dem Bruttonettoprodukt pro Kopf (jeweils des Vorjahres, in USD) nach vier Einkommensgruppen: gering (*low income*), unteres Mittel (*lower-middle income*), oberes Mittel (*upper-middle income*) und hoch (*high income*). Siehe <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica>; 21.11.2025)

wider, insbesondere mit Blick auf zentrale IKT-Indikatoren wie den Internetzugang [siehe Abbildung 2]. Aus diesem Grund zählt die Gewährleistung eines universellen und gerechten digitalen Zugangs zu den maßgeblichen normativen Grundsätzen. Auf operativer Ebene lassen sich verschiedene Prinzipienkataloge in vier Grundsätze bündeln, die zugleich die historische Entwicklung der digitalen Technologien widerspiegeln. Diese Prinzipien konzentrieren sich auf 1) offene und interoperable Systeme, 2) sichere und vertrauenswürdige digitale Umgebungen, 3) eine gerechte Datenverwaltung und 4) verantwortungsvolle KI.

Offene und interoperable Systeme wie das Internet sind notwendig, um die Netzneutralität und globale digitale Räume zu erhalten. Die Regulierung des Internets war nie eine rein technische Angelegenheit, wie die Geschichte des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft zeigt, der 2006 zur Gründung des Internet Governance Forum als wichtigstem Multistakeholder-Diskussionsforum für Fragen der Internetregulierung führte. Um Nutzer*innen vor Onlineschäden, Desinformation und Sicherheitsrisiken zu schützen, müssen sichere und vertrauenswürdige digitale Umgebungen geschaffen werden. Daten gelten heutzutage als die wertvollste Ressource, die im digitalen Zeitalter gewonnen werden kann. Daher ist der Grundsatz einer gerechten Datenverwaltung von entscheidender Bedeutung, um eine datenschutzkonforme, interoperable und inklusive Nutzung von Daten zu ermöglichen. Schließlich hat mit der weltweiten Einführung von KI-basierten Anwendungen die Frage der „verantwortungsvollen KI“ zentrale Bedeutung erlangt. Dies hat das High-Level Advisory Board on Artificial Intelligence dazu veranlasst, eine „Regulierung der KI zum Wohle der Menschheit“ auf der Grundlage integrativer und risikobasierter Ansätze zu fordern (High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence 2024). Obwohl die Risiken und Herausforderungen digitaler Technologien bereits bekannt waren, haben sie sich mit der rasanten Entwicklung KI-basierter Anwendungen verschärft und weltweit zahlreiche nationale und multilaterale Regelwerke hervorgebracht, die auf unterschiedlichen Regulierungsansätzen basieren (Congressional Research Service 2025).

3. REGULIERUNG VON RISIKEN UND PROBLEMEN: RAHMENWERKE FÜR DIE REGULIERUNG DIGITALER TECHNOLOGIEN

Bevor die erste Version des Chatbots ChatGPT im November 2022 veröffentlicht wurde, war die Regulierung der Digitalisierung weitgehend durch einen branchenorientierten, marktbasierten Ansatz mit wenig zentraler Regulierung („Laissez-faire“) gekennzeichnet. Mit der weltweiten Verbreitung von immer mehr technischen, insbesondere KI-basierten Anwendungen wurde deutlich, dass nicht nur digitale Technologien, sondern auch die dahinterstehenden Unternehmen reguliert werden müssen, um bestehende Probleme anzugehen und den Risiken neuer Technologien zu begegnen (Jia/Chen 2022: 287) [siehe Tabelle 1] – dies umso mehr, als einige wenige Technologieunternehmen (wie Alphabet/Google, Amazon, Apple, Meta oder Microsoft in den USA und Alibaba, Baidu, Tencent oder Huawei in China) global ihre oligopolistische Macht über Datenströme, Plattformtechnologien, soziale Medien oder E-Commerce etabliert haben, wodurch sie nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische und kulturelle Macht erlangen (Bradford 2023: 2). Ihre wirtschaftliche Größe und finanzielle Macht ermöglichen es ihnen, jeden Konkurrenten aufzukaufen, der ihre Marktposition bedrohen könnte, was im Widerspruch zur liberalen Annahme des freien Wettbewerbs steht (Thumfart 2024: 15). Ihre finanzielle Macht erlaubt es ihnen zudem, sich für jene Formen von (Nicht-)Regulierung einzusetzen, die ihre Geschäftsmodelle schützen. Spätestens als Elon Musk Twitter kaufte und es in sein politisches Sprachrohr X verwandelte, wurde deutlich, dass die Kontrolle über Inhalte auch Einfluss auf den öffentlichen Diskurs bedeutet. Die zunehmende Verbreitung KI-basierter Anwendungen hat zu einer Konsolidierung der Macht der großen Technologieunternehmen geführt, da sie das erforderliche Personal rekrutieren können und über ausreichend große Trainingsdatensätze und Rechenleistung verfügen (Khanal/Zhang/Taeiagh 2025: 53).

TABELLE 1: Es besteht Bedarf an einer Regulierung sowohl der digitalen Technologien als auch der Digitalunternehmen

Technische Anwendungen und damit verbundene Probleme

	Technische Anwendungen	Hauptprobleme
<i>Regulierung digitaler Technologien</i> 	Internet	Globales Management von Internetprotokollstandards
	Künstliche Intelligenz	Externalitäten, Ethik, Subjektivität und weitere Risiken
	Blockchain	Rechtslücken und Risiko der missbräuchlichen Nutzung
	Algorithmus	<i>Black box</i> ⁵ im Hinblick auf zugrundeliegende Regeln, Diskriminierungsrisiko
	Robotik und Automatisierungssysteme	<i>Black box</i> im Hinblick auf Regeln der Entscheidungsfindung, Haftungsrisiko
	Quantencomputing	Datensicherheitsrisiken
	Internet der Dinge	Datensicherheitsrisiken
	Digitale Finanztechnologie	Datenschutzrisiko und Risiko für die Anfälligkeit des Systems
<i>Regulierung von Digitalunternehmen</i> 	Digitale Währung	Regulierungslücken und Risiken im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche
	Grenzüberschreitende Datenflüsse	Konsistenz der Vorschriften zum Schutz von Datenrechten
	Digitale Steuer	Frage der angemessenen Steuerbemessungsgrundlage und Risiko der Steuervermeidung
	Digitale Plattform	Risiko der Plattformmacht
	Sharing Economy	Vertrieb und Arbeitsschutz
	E-Commerce	Schutz geistigen Eigentums
	Onlinedesinformation	Soziale und politische Polarisierung, Erosion des öffentlichen Vertrauens

Quelle: Jia/Chen 2022: 287 (gekürzte und angepasste Fassung).

5 Der Begriff „black box“ bezeichnet ein geschlossenes System, dessen interne Funktionsweise den Nutzer*innen unbekannt oder nicht sichtbar ist. Das System verarbeitet Eingaben und generiert Ergebnisse, aber die spezifischen Verarbeitungsprozesse innerhalb des Systems und die Regeln, nach denen diese Prozesse ablaufen, sind für die Nutzer*innen nicht nachvollziehbar.

Die Entwicklung, der Einsatz und die Nutzung digitaler Technologien und Geräte sind mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden. Insbesondere sogenannte generative KI-Technologien, die originäre Inhalte wie Texte, Bilder, Videos, Audio-dateien oder Softwarecodes erstellen können, verursachen allein aufgrund der erforderlichen Rechenleistung und damit des Energiebedarfs einen erheblich größeren ökologischen Fußabdruck. Daher wird angenommen, dass KI-basierte Technologien all jene Risiken verstärken, die bereits mit einzelnen digitalen Technologien und Anwendungen verbunden waren [siehe Abbildung 3]. Um die- sen Risiken zu begegnen, sind zahlreiche nationale und multilaterale Vorschrif- ten verabschiedet worden. Im Juli 2025 führte die OECD „GAIIN – the Global AI Initiatives Navigator“ ein, ein dynamisches Repositorium zur weltweiten Doku- mentation öffentlicher KI-Richtlinien und Initiativen. Bei seiner Einführung umfasste es mehr als 1.300 Einträge aus über 80 Ländern und internationalen Organisationen.⁶

ABBILDUNG 3: KI-basierte Technologien verstärken die bestehenden Risiken digitaler Technologien

Aktuelle und sich abzeichnende globale Risiken der KI



Quelle: UN Chief Executives Board for Coordination 2024: 12.

6 Siehe <https://oecd.ai/en/wonk/introducing-gaiin>; 14.08.2025.

Im Hinblick auf ihr wirtschaftliches Gewicht stechen drei Akteure hervor: die USA, China und die EU. Interessanterweise verfolgen sie unterschiedliche Regulierungsmodelle, die Anu Bradford als unterschiedliche Ansätze „digitaler Imperien“ zur Gestaltung der globalen digitalen Ordnung charakterisiert: ein marktorientiertes (USA), staatsorientiertes (China) und rechtheorientiertes Konzept (EU) (Bradford 2023: 6–11, Kap. 1–3) [siehe Tabelle 2]. Wie Bradford hervorhebt, „mussten alle drei Rechtsordnungen einen Ausgleich finden zwischen ihrer Unterstützung für technologische Innovationen und den Auswirkungen dieser Technologien auf die bürgerlichen Freiheiten, die Verteilung des Wohlstands, den internationalen Handel, die soziale Stabilität und die nationale Sicherheit sowie andere wichtige politische Probleme“ (Bradford 2023: 7).

Unter der Biden-Regierung war der marktorientierte Ansatz der USA in die Kritik geraten. Die derzeitige Trump-Regierung hat jedoch ihr Bekenntnis zu einem freien Markt mit minimalen staatlichen Eingriffen erneuert, „um KI-Systeme zu entwickeln, die frei von ideologischen Vorurteilen oder manipulierten sozialen Agenden sind“.⁷ Obwohl auch in den USA die Sorge über die Machtkonzentration großer Technologieunternehmen und den Datenschutz wächst, befürwortet die Trump-Regierung die Selbstregulierung der Technologiebranche und plädiert für einen nahezu vollständigen Verzicht auf staatliche Regulierung. In diesem Sinne hat Trump kurz nach seiner Amtseinführung im Januar 2025 per Executive Order angeordnet, dass alle Hindernisse für KI-Innovationen beseitigt werden sollten, um die Führungsrolle der USA in der KI-Forschung und Entwicklung zu stärken. Dies lässt sich auch auf eine technolibertäre Haltung zurückführen, wonach jede staatliche Intervention die individuelle Freiheit beeinträchtigen würde, was sich beispielsweise in der starken Betonung des Schutzes der Meinungsfreiheit zeigt.

7 Executive Order 14179 vom 23.01.2025: Beseitigung von Hindernissen für die Führungsrolle der USA im Bereich Künstlicher Intelligenz (<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/31/2025-02172/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence>; 15.08.2025).

TABELLE 2: Die USA, China und die EU gestalten die globale digitale Ordnung
 Drei konkurrierende Regulierungsmodelle

Regulierungsmodell	Kernfokus	Governance-Stil	Mechanismus für globalen Einfluss
USA (marktorientiert)	Freie Märkte, Innovation, Meinungsfreiheit	Selbstregulierung, minimale Aufsicht	Technologieexport, Plattformdominanz
China (staatsorientiert)	Staatliche Kontrolle, Stabilität, technologische Dominanz	Starke staatliche Steuerung	Infrastrukturexporte, Netzwerkstandards
EU (rechtensorientiert)	Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit	Strenge Regulierung, verbindliche Durchsetzung	Regulatorische Diffusion („Brüssel-Effekt“)

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Bradford 2023: Kap. 1–3.

China hingegen unterwirft die digitale Wirtschaft der staatlichen Kontrolle. Es fördert technologische Innovationen durch aktive staatliche Eingriffe, um die technologische Dominanz des Landes zu maximieren. Der Staat selbst nutzt digitale Technologien jedoch zur Zensur und Überwachung seiner Bürger*innen, um – aus chinesischer Sicht – soziale Harmonie zu gewährleisten. Die aktive Förderung der chinesischen digitalen Infrastruktur und Technologie in Ländern des Globalen Südens, z. B. durch die Komponente „Digitale Seidenstraße“ seiner „Belt and Road Initiative“, führte zu der Kritik, dass China digitalen Autoritarismus exportiere. Allerdings haben auch nicht in China ansässige Unternehmen ihre Überwachungstechnologien weltweit verkauft (Heeks et al. 2024: 81–83). Bemerkenswert ist für Heeks et al., dass „Chinas digitale Expansion nicht nur technologischer, sondern auch institutioneller Natur ist“ (Heeks et al. 2024: 84), da die Technologie nicht nur mit informellen (Führungskultur, Vorstellungen von Menschenrechten) und formellen Normen (wie der Wahl der Währung für wirtschaftliche Transaktionen) verbunden ist, sondern auch mit formellen Institutionen wie Vorschriften und Standards.

Die EU geht von einer ähnlichen Annahme wie die USA aus: Digitale Technologien gelten als Triebkräfte individueller und gesellschaftlicher Freiheit. Im Gegensatz zu den USA und China stellt die EU jedoch den Schutz der Grundrechte (wie den Datenschutz) und die Erhaltung der demokratischen Strukturen in den Mittelpunkt ihres Regulierungsansatzes. Der menschenzentrierte Ansatz der EU

hebt zudem hervor, dass faire Märkte notwendig sind, um eine gerechte Verteilung der Gewinne der digitalen Wirtschaft zu gewährleisten. Dies führt auch zu unterschiedlichen Auffassungen über die Rollen von Technologiebranche und Staat, da die EU-Regulierung darauf abzielt, die Rechte der Bürger*innen sowohl gegenüber den Technologieunternehmen als auch gegenüber dem Staat zu schützen. In Bezug auf die globale Regulierung digitaler Technologien hat der rechtsbasierte Ansatz der EU jedoch auch grenzüberschreitende Normen geprägt, da große Unternehmen bereits vor Inkrafttreten der jeweiligen Vorschriften versucht haben, sich präventiv an deren Standards anzupassen. In anderen Fällen, wie bei der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der EU, haben große Technologieunternehmen die Verordnung nicht nur in der EU, sondern weltweit umgesetzt, da sie ihnen die Anpassung ihrer Software und Dienste an verschiedene Rechtsordnungen mit weniger Anforderungen ersparte. Diese Art der regulatorischen Diffusion wird auch als „Brüssel-Effekt“ bezeichnet, der die Regulierungsmacht der EU auf dem globalen Markt widerspiegelt (Bradford 2023: 324).⁸

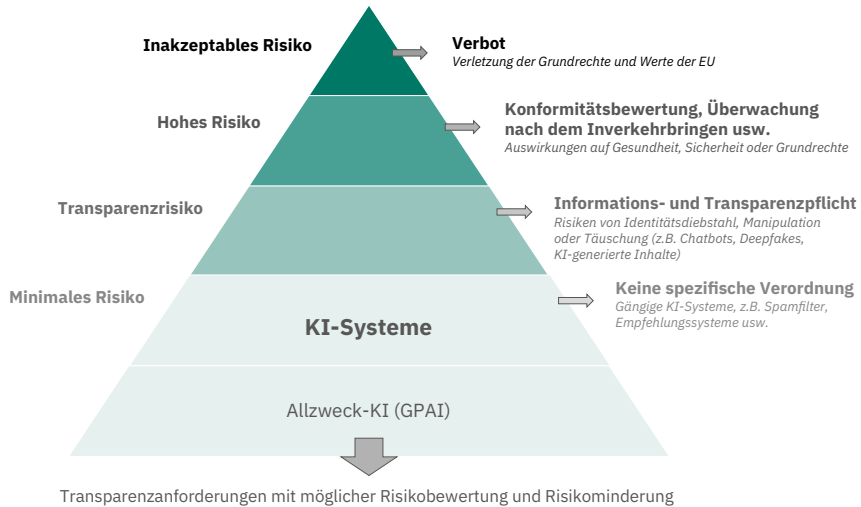
Mit der KI-Verordnung hat die EU als Normgeberin für die Regulierung von KI fungiert, indem sie einen regulatorischen und rechtlichen Rahmen für die Entwicklung und Nutzung von KI innerhalb der EU geschaffen hat (Feldstein 2024). Die Verordnung trat im August 2024 in Kraft, wobei die Regulierungsstufen innerhalb der nächsten 36 Monate schrittweise operativ umgesetzt werden. Die KI-Verordnung spiegelt einen risikobasierten Regulierungsansatz wider, der versucht, die individuellen Rechte zu schützen und sicherzustellen, dass KI-Systeme keinen Schaden anrichten, ohne dabei die Innovationsfähigkeit der Technologieunternehmen zu beeinträchtigen.⁹ Ihre Regulierungsinstrumente basieren auf dem Risikoniveau, das entweder zu keiner spezifischen Regulierung, zu Informations- und Transparenzpflichten, Konformitätsbewertungen oder – auf der strengsten Stufe – zum Verbot bestimmter Anwendungen und Nutzungen führt [siehe Abbildung 4]. In Verbindung mit dem Rahmenübereinkommen des Europarats über Künstliche Intelligenz ist die EU-KI-Verordnung eine zentrale Regelung in einem noch schwachen, aber dennoch bestehenden Regelungskomplex zur Regulierung von KI mit einer polyzentrischen Struktur, die durch viele Entscheidungszentren gekennzeichnet ist.

8 Siehe auch Bradford (2020).

9 Siehe <https://artificialintelligenceact.eu/>; 14.08.2025.

ABBILDUNG 4: Der risikobasierte Regulierungsansatz der KI-Verordnung der EU

Klassifizierung von KI-Systemen in mehrere Risikokategorien mit unterschiedlichem Regulierungsgrad



Anmerkung: Die KI-Verordnung definiert eine Allzweck-KI (General Purpose AI, GPAI) als ein KI-Modell, das „mit einer großen Datenmenge unter Verwendung von Selbstüberwachung in großem Maßstab trainiert wurde, das eine signifikante Allgemeinheit aufweist und in der Lage ist, ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben kompetent auszuführen, [...] und das in eine Vielzahl von nachgelagerten Systemen oder Anwendungen integriert werden kann“ (<https://artificialintelligenceact.eu/de/high-level-summary/>; 21.10.2025).

Quelle: Madiaga 2024: 8, Congressional Research Service 2025: 17 (angepasste Fassung).

Angesichts der unterschiedlichen Ansätze und Bestrebungen der USA, Chinas und der EU, eine globale digitale Ordnung zu gestalten,¹⁰ haben die UN einen Prozess initiiert, mit dem der fragmentierten Regulierung insbesondere im Bereich der KI entgegengewirkt werden soll. Der vom UN-Generalsekretär im Oktober 2023 eingesetzte High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence führte mehrere Konsultationsrunden mit verschiedenen Stakeholder-Gruppen durch, um Empfehlungen zur Regulierung der KI zu erarbeiten. Im Anschluss an diesen Prozess erstellten die UN ein Weißbuch über die Arbeit der verschiedenen Gremien und Einrichtungen des UN-Systems im Bereich KI-Governance. Der Schwerpunkt dieser Bestandsaufnahme lag auf der institutionellen Ausgestaltung der Regulie-

10 Eine ausführlichere Analyse der unterschiedlichen Ansätze der USA, Chinas und der EU bei der Regulierung von KI findet sich bei Mokry/Gurol (2024).

rung, ihren damit verbundenen Funktionen und dem normativen Rahmen, den das UN-System bietet (UN Chief Executives Board for Coordination 2024: 5). Das Weißbuch identifizierte vier Schlüsselfunktionen, die das UN-System bereits im Bereich KI-Governance erfüllt: 1) wissenschaftliche Konsensbildung, 2) Normsetzung, Konsensbildung in Bezug auf Risiken und Chancen, 3) Koordinierung, Überwachung und Durchsetzung von Vorschriften sowie 4) Entwicklung und Verbreitung von Technologien (UN Chief Executives Board for Coordination 2024: 15).

In seinem Abschlussbericht hat das High-Level Advisory Board on Artificial Intelligence anhand der verschiedenen Funktionen eine mögliche KI-Governance-Architektur skizziert, wobei er die Rolle der UN als „verbindendes Element“ hervorhob, um ein *gemeinsames Verständnis* von KI zu schaffen. Darüber hinaus soll ein Dialog über Governance-Strukturen und ein Austausch zu Standards begonnen werden, um *gemeinsame Interessen* zu definieren. Um *gemeinsam die Vorteile* von KI zu nutzen, sollen schließlich ein Netzwerk zum Kapazitätsaufbau, ein KI-Datenrahmen und ein globaler Fonds für KI eingerichtet werden (High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence 2024: 19). Der UN-Generalsekretär hat der UN-Generalversammlung bereits im Juli 2025 einen Vorschlag für „[i]nnovative freiwillige Finanzierungsoptionen für den Kapazitätsaufbau im Bereich der künstlichen Intelligenz“ vorgelegt (UN General Assembly 2025a). Der Aufruf zur Schaffung eines neuen internationalen, wissenschaftlich orientierten KI-Gremiums, um ein *gemeinsames Verständnis* zu erreichen, wurde von der UN-Generalversammlung im August 2025 mit der Einrichtung des multidisziplinären Independent International Scientific Panel on Artificial Intelligence beantwortet, das den Auftrag hat, seinen Jahresbericht im Rahmen des Global Dialogue on AI Governance vorzulegen, einer neu geschaffenen Plattform für Regierungen und relevante Interessengruppen, „um internationale Zusammenarbeit zu diskutieren, bewährte Verfahren und gewonnene Erkenntnisse auszutauschen“ (UN General Assembly 2025b: Abs. 4).

Die Frage der KI-Regulierung auf globaler Ebene hat bei den UN höchste Priorität, da „es dringend notwendig ist, die KI-Kluft zu überwinden, um sicherzustellen, dass die Vorteile der KI allen Menschen zugutekommen. Dies ist ein entscheidender Moment für den Aufbau von Wissen, Instrumenten und Infrastruktur, damit niemand mit Blick auf die prägende technologische Revolution des laufenden Jahrzehnts zurückbleibt“ (UN General Assembly 2025a: Abs. 59).

Das Bestreben der UN, die KI-Kapazitätskluft zu schließen, fällt in eine Phase, in der immer mehr Länder ihre „digitale Souveränität“ stärken wollen.

4. „DIGITALE SOUVERÄNITÄT“ IM ZEITALTER DIGITALER INTERDEPENDENZ

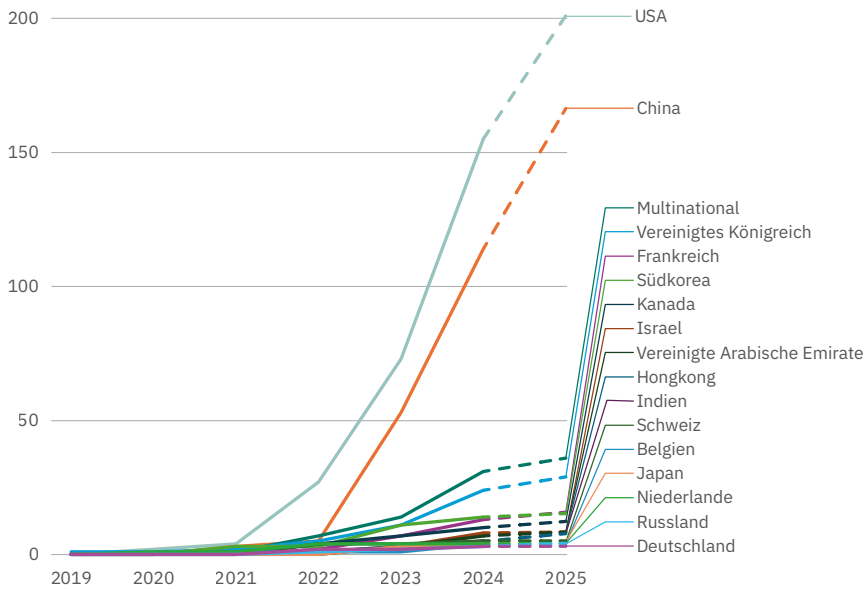
Im Kern bezeichnet „digitale Souveränität“ die Fähigkeit von Staaten oder Organisationen, ihre eigene digitale Infrastruktur, ihre Daten und ihre Technologien zu kontrollieren, ohne dabei übermäßig von ausländischen Akteuren abhängig zu sein oder von ihnen beeinflusst zu werden. Es geht darum, die Autonomie im digitalen Raum zu bewahren (oder sehr oft wiederzuerlangen), der nicht nur digitale Technologien umfasst, sondern auch Fragen der öffentlichen und privaten Sicherheit (Cybersouveränität), Webinhalte und Internetinfrastruktur (Internetsouveränität) sowie die gesamte Bandbreite der damit verbundenen Daten (Datensouveränität) und Informationen (Informationssouveränität) betrifft (Thumfart 2024: 28).

Obwohl der Begriff selbst aus den 1990er Jahren stammt, gewann das Thema digitale Souveränität in der Politik an Bedeutung, als die erste Trump-Regierung eine protektionistische Haltung gegenüber China einnahm und begann, ausgewählte chinesische Technologieunternehmen vom US-Markt zu verbannen (Pohle/Nanni/Santaniello 2024: 666).¹¹ Damals entwickelte China seine Vorstellung von digitaler Souveränität als Frage nationaler Sicherheit weiter und förderte die Idee der technologischen Selbstständigkeit, auch aus Angst vor äußerer Einmischung. Während der Aufbau einer starken Technologiebranche vorangetrieben wurde, etablierte der chinesische Staat eine umfassende Kontrolle über Daten, Netzwerke und digitale Plattformen. Letztendlich erwies sich die chinesische Strategie zur Förderung der eigenen Technologiechampions als erfolgreich. So wurden die USA und China innerhalb weniger Jahre etwa zu den weltweit führenden Ländern bei der Entwicklung von KI-Systemen [siehe Abbildung 5]. Die Liste der Länder, in denen in den vergangenen Jahren KI-Systeme entwickelt wurden, zeugt zudem von der Abhängigkeit der meisten Staaten von einigen wenigen Ländern mit hohem und oberem mittlerem Einkommen, mit Ausnahme Indiens als einzigem Land mit unterem mittlerem Einkommen.

11 Zur historischen Entwicklung des Konzepts und seiner Verwendung siehe Thumfart (2024: Kap. 3).

ABBILDUNG 5: Die USA und China sind weltweit führend in der Entwicklung von KI-Systemen

Kumulative Anzahl groß angelegter KI-Systeme nach Land (2019–2025)



Anmerkung: Das Land bezieht sich auf den Standort der primären Organisation, der die Autoren eines groß angelegten KI-Systems angehören. Die Daten für 2025 sind unvollständig (Stand: 09.09.2025).

Quelle: <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-number-of-large-scale-ai-systems-by-country>; 10.09.2025.

Interessanterweise begannen angesichts dieser Dominanz auch europäische Länder, auf das Konzept der digitalen Souveränität zurückzugreifen, um die Selbstbestimmung europäischer Staaten und Gesellschaften zu stärken, insbesondere, um ihre Bürger*innen vor Datenschutzverletzungen, Überwachung und Cyberkriminalität zu schützen. In dieser Hinsicht gilt die Verabschiedung der EU-DSGVO im Jahr 2016 als ein entscheidender Schritt. Digitale Souveränität hat sich seither zu einem multidimensionalen Konzept entwickelt, das nicht nur individuelle Rechte und Freiheiten – wie im europäischen Kontext – umfasst, sondern auch kollektive und infrastrukturelle Sicherheitsfragen, Fragen der politischen und rechtlichen Durchsetzbarkeit und schließlich die umstrittene Frage fairen wirtschaftlichen Wettbewerbs (Pohle/Nanni/Santaniello 2024: 666).

Ein Großteil der aktuellen Diskussion um digitale Souveränität bezieht sich auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Die Berufung auf digitale Souveränität gilt als Strategie, mit der Staaten oder supranationale Akteure wie die EU versuchen, ihre Werte zu schützen und sich als gleichberechtigte Akteure in einem Feld zu behaupten, in dem andere – die USA, China und global agierende Technologieunternehmen – längst die Führung übernommen haben (Shahin 2024: 1116). Während die USA, insbesondere unter der zweiten Trump-Regierung, kaum Interesse an einer Zusammenarbeit in Fragen der digitalen Governance zeigen, beteiligt sich das zweitgrößte Technologieland China aktiv an der Gestaltung der Debatten in globalen und regionalen Foren (Heeks et al. 2024: 84–86). Chinesische Forscher*innen unterstreichen diese Haltung, indem sie wissenschaftlich für einen mehrstufigen Governance-Rahmen zum Schutz digitaler Souveränität plädieren (Qu/Yuan/Xu 2025). Die Offenheit Chinas, sich an Normsetzungsprozessen zu beteiligen, könnte ein neues Nachdenken über digitale Souveränität anstoßen, d. h. eine Neudefinition des Konzepts, indem „die prozeduralen Rahmen, innerhalb derer souveräne Fähigkeiten definiert werden, und die Frage, wie sie für öffentliche Reflexion und Kontrolle geöffnet werden können, diskutiert werden“ (Pohle/Nanni/Santaniello 2024: 668).

Der Vorschlag des High-Level Advisory Board on Artificial Intelligence kann dazu beitragen, die globale digitale Governance in diese Richtung weiterzuentwickeln. Dies kann jedoch nicht kurzfristig erreicht werden. Wenn digitale Souveränität bedeutet, unabhängig über digitale Infrastrukturen, Datenspeicherung oder Anwendungen und Dienste entscheiden zu können – Optionen, die den meisten Ländern des Globalen Südens nicht offenstehen –, besteht eine alternative Strategie darin, die Auswahl an Optionen zu erweitern, z. B. durch die Bereitstellung globaler digitaler öffentlicher Güter.

5. FÖRDERUNG GLOBALER DIGITALER ÖFFENTLICHER GÜTER ANGESICHTS AUSSTEHENDER GLOBALER DIGITALER GOVERNANCE

Zu den digitalen öffentlichen Gütern gehören Open-Source-Software, offene Daten, offene KI-Modelle, offene Standards und offene Inhalte, worauf in vielen Dokumenten und Berichten der UN verwiesen wird (siehe z. B. UNDP 2023). Darüber hinaus gewinnen digitale Identitäten und Register als Teil einer digitalen

öffentlichen Infrastruktur weltweit zunehmend an Bedeutung für die soziale, wirtschaftliche und politische Teilhabe. Für jeden Typ existieren bereits Anwendungen [siehe Abbildung 6]. Öffentliche Güter zeichnen sich durch Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit aus: Werden sie von einer Person genutzt, stehen sie weiterhin allen anderen zur Verfügung, und niemand kann von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden.

ABBILDUNG 6: Erweiterung der Auswahlmöglichkeiten für „soveräne“ Entscheidungen

Typen digitaler öffentlicher Güter und beispielhafte Anwendungen

Open-Source-Software Software mit offenem Code, die kostenlos genutzt, verändert und weitergegeben werden kann DHIS2 (Gesundheitsdatensystem) KoBoToolbox (Datenerfassung in humanitären Krisen) OpenMRS (elektronische Patientenakten)	Offene KI-Modelle KI-Modelle, die mit freizügigen Lizenzen veröffentlicht werden BLOOM (mehrsprachiges Sprachmodell) Hugging Face Transformers (Modelle zur Verarbeitung natürlicher Sprache)	Offener Inhalt Bildungs-, Kultur- oder wissenschaftliche Ressourcen, die frei verfügbar sind und angepasst werden können Wikipedia Khan Academy MIT OpenCourseWare
Offene Daten Frei zugängliche Datensätze für Forschung, Politik und Innovation Weltbank Open Data NASA-Erdbeobachtungsdaten UN-Datenportal	Offene Standards & Protokolle Vereinbarte technische Regeln zur Gewährleistung der Interoperabilität und Zugänglichkeit TCP/IP, HTTP (Internetprotokolle) Open311 („Anliegenmanagement“)	Digitale Identität & Register Offene, sichere Systeme für die Identitätsprüfung und öffentliche Register MOSIP (Modulare Open-Source-Identitätsplattform) OpenCRVS (Zivilstandsregister)

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf dem Digital Public Registry der Digital Public Goods Alliance (<https://www.digitalpublicgoods.net/registry>; 15.08.2025) und Hugging Face (<https://huggingface.co/>; 15.08.2025).

Eine globale Initiative zur Förderung der Entwicklung und Anwendung digitaler öffentlicher Güter ist die Digital Public Goods Alliance (DPGA), eine Multistakeholder-Partnerschaft aus Regierungsbehörden, internationalen Organisationen, Stiftungen und Open-Source-Plattformen (wie GitHub). Sie wurde 2019 als Reaktion auf den Bericht „The Age of Digital Interdependence“ (High Level Panel on Digital Cooperation 2019) von iSPIRT (Indian Software Product Industry Round Table), den Regierungen Norwegens und Sierra Leones sowie dem Kinderhilfswerk der UN (UNICEF) gegründet (Digital Public Goods Alliance 2023: 8) und ist Bestandteil eines Umsetzungsplans der UN, der nun unter der Schirmherrschaft

des neu geschaffenen Office for Digital and Emerging Technologies steht.¹² Die von der DPGA entwickelten Standards zur Beurteilung, ob eine digitale Technologie der Definition eines digitalen öffentlichen Gutes entspricht, basieren auf den „Principles for Digital Development“, die Ende der 2000er Jahre in einer ursprünglich von UNICEF geleiteten Multistakeholder-Initiative entwickelt wurden.¹³ Neben dem Nachweis der Relevanz für die Erreichung der SDGs und der Erfüllung formaler Anforderungen wie der Verwendung genehmigter offener Lizenzen, klarer Eigentumsverhältnisse, Plattformunabhängigkeit, Dokumentation und Mechanismen zur Datenextraktion gibt es auch Standards, die mit den heute in der digitalen Governance weit verbreiteten Prinzipien übereinstimmen: die Einhaltung des Datenschutzes und der geltenden Gesetze, die Einhaltung von Standards und Best Practices und vor allem die Vermeidung von potenziellen Schäden, die Identifizierung unangemessener und illegaler Inhalte sowie der Schutz der Nutzer*innen vor Belästigung.¹⁴

Globale digitale öffentliche Güter können zu einem Baustein für die Stärkung des bislang schwachen Regulierungskomplexes globaler digitaler Governance werden, da sie die digitale Souveränität von Staaten und Einzelpersonen erhöhen, indem sie ihnen Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der digitalen Anwendungen und Dienste eröffnen. Dies unterscheidet sie grundlegend von protektionistischen Maßnahmen oder dem Ausschluss anderer von bestimmten digitalen Instrumenten und stärkt somit die Anreize für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

6. WIE KANN GLOBALE DIGITALE GOVERNANCE FÜR EINEN MENSCHENZENTRIERTEN WANDEL GESTÄRKT WERDEN?

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass ein Regulierungskomplex für globale digitale Governance bereits existiert. Zwar ist er schwach und fragmentiert, bietet aber Raum für Zusammenarbeit in jenen Bereichen, in denen Fortschritte möglich sind, während andere durch geopolitische Spannungen blockiert bleiben. Darüber hinaus können bestehende Institutionen, wenn sie weiterentwickelt und besser koordiniert werden, zur Steuerung der digitalen Transformation zum

12 Siehe <https://www.un.org/digital-emerging-technologies/content/digital-public-goods>; 15.08.2025.

13 Siehe <https://digitalprinciples.org/>; 15.08.2025.

14 Siehe <https://www.digitalpublicgoods.net/standard>; 15.08.2025.

Wohle der Menschheit beitragen. Dies gilt umso mehr, als viele multilaterale Organisationen eine Vielzahl von Stakeholder-Gruppen umfassen, was sowohl ihre Legitimität als auch ihre Problemlösungskapazität erhöht. Die aktuellen Bestrebungen, den Fokus auf KI-Governance zu richten, sind ein sinnvoller Anfang, da KI-Systeme sämtliche digitalen Risiken bündeln und verschärfen, die bereits bestehen oder künftig auftreten könnten. Die Umwandlung der früheren Position des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Technologie, Amandeep Singh Gill, in die Position eines Untergeneralsekretärs und Sonderbeauftragten für digitale und neu entstehende Technologien im neu eingerichteten UN Office for Digital and Emerging Technologies hat eine Schnittstelle und einen Koordinierungsmechanismus innerhalb des UN-Systems sowie eine Anlaufstelle für relevante externe Stakeholder-Gruppen geschaffen.¹⁵

Allerdings wären einige konkrete Schritte notwendig, um die globale Architektur der digitalen Governance weiterzuentwickeln:

- **Der laufende UN-Prozess zur globalen KI-Governance sollte für einen breit angelegten Dialog genutzt werden:**

Aufgrund der aktuellen geopolitischen Spannungen ist es notwendig, mit China und insbesondere Ländern des Globalen Südens in verschiedenen multilateralen Foren zusammenzuarbeiten, um ein gemeinsames Verständnis, gemeinsame Interessen und einen gemeinsamen Nutzen zu identifizieren, wie dies in der neu geschaffenen KI-Governance-Architektur auf UN-Ebene vorgesehen ist. Mit seiner digitalen Infrastruktur hat China bereits Normen und Institutionen in zahlreiche Länder des Globalen Südens exportiert (Thussu 2025). Der UN-Prozess wird die Möglichkeit bieten, die Grundsätze und Praktiken der digitalen Transformation offen zu diskutieren und damit auch Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen eine Stimme zu geben.

- **Die (regionalen) Bemühungen um regulatorische Koordinierung, Überwachung und (gegebenenfalls) Durchsetzung müssen gestärkt werden:**

Die OECD hat ein umfangreiches Fachwissen zu Strategien, Daten und Analysen im Bereich der Künstlichen Intelligenz aufgebaut. Sie sollte ihre diesbezüglichen Aktivitäten jedoch stärker über ihre europäische Mitglieder hinaus ausweiten. Zusammen mit der Global Partnership on AI und den G20 könnte

15 Siehe <https://www.un.org/digital-emerging-technologies/>; 15.08.2025.

sie zu einer zentralen Anlaufstelle für die Entwicklung von Rahmenwerken zur Harmonisierung von Strategien, Indikatoren guter Regierungsführung oder Empfehlungen zum Umgang mit spezifischen Risiken werden (Roberts et al. 2024: 1285).

- **Die EU sollte an ihrem rechtebasierten Regulierungsansatz festhalten:**

Trotz der Drohungen von US-Präsident Trump, die EU mit immer neuen Zöllen zu belegen, sollte die EU nicht davor zurückschrecken, ihr Gesetz über digitale Märkte gegenüber großen Technologieunternehmen wie Google als Instrument der Kartellregulierung durchzusetzen. Ebenso wenig sollte sie die Umsetzung weiterer digitaler Vorschriften wie der KI-Verordnung verwässern, sondern auf den „Brüssel-Effekt“ vertrauen, der sich bereits zuvor mit der EU-DSGVO gezeigt hat, zumal die KI-Verordnung in vielen Ländern als regulatorisches Vorbild gilt.

- **Das Engagement für die Bereitstellung globaler digitaler öffentlicher Güter und damit verbundener globaler öffentlicher digitaler Infrastrukturen auf der Grundlage breit anerkannter Prinzipien und Standards sollte ausgebaut werden:**

Die UN sowie regionale multilaterale Gremien und Multistakeholder-Initiativen sind geeignete Foren, um den Austausch über die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu fördern und die zugrunde liegenden Prinzipien und Standards weiterzuentwickeln. Wie stets wird dies Teil eines größeren Machtkampfs sein, doch wie die Geschichte internationaler Verhandlungen zeigt, setzt sich mitunter die Kraft des besseren Arguments durch.

LITERATUR

Bradford, Anu 2020: The Brussels Effect. How the European Union Rules the World, Oxford.

Bradford, Anu 2023: Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology, Oxford.

Congressional Research Service 2025: Regulating Artificial Intelligence. U.S. and International Approaches and Considerations for Congress, June 4, 2025, R48555 (<https://www.congress.gov/crs-product/R48555>; 13.08.2025).

- Digital Public Goods Alliance 2023:** Digital Public Goods Alliance – 5 Year Strategy. Unlocking the Potential of Open-Source Technologies for a More Equitable World, November 15, 2023 (<https://www.digitalpublicgoods.net/dpga-strategy2023-2028.pdf>; 15.08.2025).
- Feldstein, Steven 2024:** Evaluating Europe’s Push to Enact AI Regulations. How Will This Influence Global Norms?, in: *Democratization* 31: 5, 1049–1066.
- Francisco, Marie/Linnér, Björn-Ola 2023:** AI and the Governance of Sustainable Development. An Idea Analysis of the European Union, the United Nations, and the World Economic Forum, in: *Environmental Science & Policy* 150, 103590.
- G20 2023:** G20 2023 Action Plan on Accelerating Progress on the SDGs, Varanasi Development Ministerial Meeting, 12 June 2023 (https://g20.utoronto.ca/2023/G20_2023_Action_Plan_for_SDG.pdf; 14.08.2025).
- Heeks, Richard, et al. 2024:** China’s Digital Expansion in the Global South. Systematic Literature Review and Future Research Agenda, in: *The Information Society* 40: 2, 69–95.
- High-level Advisory Body on Artificial Intelligence 2024:** Governing AI for Humanity. Final Report, New York.
- High Level Panel on Digital Cooperation 2019:** The Age of Digital Interdependence. Report of the UN Secretary-General’s High-Level Panel on Digital Cooperation, New York.
- International Telecommunications Union (ITU)/United Nations Development Programme (UNDP) 2023:** SDG Digital Accelerator Agenda (<https://www.sdg-digital.org/accelerationagenda>; 12.08.2025).
- Jia, Kai/Chen, Shaowei 2022:** Global Digital Governance. Paradigm Shift and an Analytical Framework, in: *Global Public Policy and Governance* 2: 3, 283–305.
- Khanal, Shaleen/Zhang, Hongzhou/Taeihagh, Araz 2025:** Why and How is the Power of Big Tech Increasing in the Policy Process? The Case of Generative AI, in: *Policy and Society* 44: 1, 52–69.
- Lambach, Daniel/Monsees, Linda 2025:** Beyond Sovereignty as Authority. The Multiplicity of European Approaches to Digital Sovereignty, in: *Global Political Economy* 4: 1, 71–88.
- Madiega, Tambiama 2024:** Artificial Intelligence Act. Briefing – EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, PE 698.792, September

2024 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf); 13.08.2025).

Mokry, Sabine/Gurol, Julia 2024: Competing Ambitions Regarding the Global Governance of Artificial Intelligence. China, the US, and the EU, in: *Global Policy* 15: 5, 955–968.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) 2021: Development Co-operation Report 2021. Shaping a Just Digital Transformation, Paris.

Pohle, Julia/Nanni, Riccardo/Santaniello, Mauro 2024: Unthinking Digital Sovereignty. A Critical Reflection on Origins, Objectives, and Practices, in: *Policy & Internet* 16: 4, 666–671.

Qu, Runze/Yuan, Yuhang/Xu, Jinghong 2025: Pathways to Safeguarding Digital Sovereignty Within a Multi-Level Governance Framework. A Cross-National Comparative Study Based on the FsQCA Method, in: *Policy & Internet* 17: 3, e70009.

Roberts, Huw/Hine, Emmie/Taddeo, Mariarosaria/Floridi, Luciano 2024: Global AI Governance. Barriers and Pathways Forward, in: *International Affairs* 100: 3, 1275–1286.

Shahin, Jamal 2024: Dancing to the Same Tune? EU and US approaches to Standards Setting in the Global Digital Sector, in: *Journal of European Integration* 46: 7, 1111–1131.

Thumfart, Johannes 2024: The Liberal Internet in the Postliberal Era. Digital Sovereignty, Private Government, and Practices of Neutralization, Cham.

Thussu, Daya Kishan 2025: China's Deepening Digital Presence in the Global South, in: *The Round Table* 114: 4, 363–378.

UN Chief Executives Board for Coordination 2024: United Nations System White Paper on Artificial Intelligence Governance. An Analysis of Current Institutional Models and Related Functions and Existing International Normative Frameworks within the United Nations System that are Applicable to Artificial Intelligence Governance (UN Doc. CEB/2024/1/Add.1), New York.

United Nations (UN) 2020: Roadmap for Digital Cooperation. Report of the Secretary-General, June 2020, New York (https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf; 12.08.2025).

United Nations (UN) 2023: Our Common Agenda. Policy Brief 5. A Global Digital Compact. An Open, Free and Secure Digital Future for All, New York (<https://digitallibrary.un.org/record/4011891?v=pdf>; 11.08.2025).

United Nations (UN) 2024: Pact for the Future. Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (UN Doc. A/RES/79/1), New York.

United Nations Development Programme (UNDP) 2023: Digital Public Goods for the SDGs. Emerging Insights on Sustainability, Replicability & Partnerships; New York (<https://www.undp.org/publications/digital-public-goods-sdgs>; 15.08.2025).

United Nations General Assembly 2025a: Innovative Voluntary Financing Options for Artificial Intelligence Capacity-Building. Report of the Secretary-General (UN Doc. A/79/966), New York.

United Nations General Assembly 2025b: Terms of Reference and Modalities for the Establishment and Functioning of the Independent International Scientific Panel on Artificial Intelligence and the Global Dialogue on Artificial Intelligence Governance. Draft Resolution Submitted by the President of the General Assembly (UN Doc. A/79/L.118), New York.

FRIEDEN UND SICHERHEIT

VOM LIBERALEN FRIEDEN ZUR STABILISIERUNG? DIE ZUKUNFT MULTILATERALER FRIEDENSOPERATIONEN

Christof Hartmann

Zusammenfassung: Während die Welt in eine Phase erhöhter geopolitischer Spannungen eintritt, mit offenen militärischen Konflikten in Europa, Asien und Afrika, wird das von den Vereinten Nationen (UN) geführte multilaterale Friedenssicherungssystem mehr denn je infrage gestellt. Zugleich wird aber auch sowohl seine zentrale Rolle als auch seine historische Leistung bei der Bewältigung von langwierigen gewaltsamen Konflikten neu bewertet. Der liberale Ansatz, der seit Anfang der 1990er Jahre die meisten multilateralen Friedensoperationen geleitet hat, hat viel von seiner Attraktivität verloren. Entsprechend haben in den vergangenen zehn Jahren zwei Trends die UN-Friedensoperationen geprägt: ein wachsendes Interesse an Stabilisierung und eine steigende Zahl regionaler Organisationen, die sich an solchen Einsätzen beteiligen. Während sich ein Trend zum unilateralen Interventionismus abzeichnet, werden im Rahmen der UN zwei alternative Szenarien diskutiert: Zum einen soll die Friedenssicherung durch einen pragmatischen Ansatz erhalten werden, in dem die UN primär die Einsätze verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Mandaten und Begründungen koordinieren. Zum anderen wird die ambitioniertere Vorstellung eines multilateralen Peacebuilding verteidigt, das eine Vielzahl militärischer und nichtmilitärischer Instrumente in einem umfassenderen Ansatz integriert.

1. EINLEITUNG

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich ein System der internationalen Friedenssicherung herausgebildet, in dessen Mittelpunkt die UN als globale Institution für die Sicherung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit stehen. Dabei waren die Friedensoperationen der UN von Anfang an umstritten: aufgrund ihrer relativ starken Fokussierung auf die Sicherung eines begrenzten oder „negativen“ Friedens, ihrer bürokratischen und kostenintensiven Verfahren und weil sie bei der Bewältigung gewaltsamer Konflikte weltweit selektiv vorgin-

gen. Da die Welt in eine Phase wachsender geopolitischer Spannungen eintritt –, mit offenen militärischen Konflikten selbst in Regionen, die lange von Frieden und dem Ausbleiben massiver Gewalt profitiert haben – werden die Stärken des seit Anfang der 1990er Jahre entstandenen, lose aufgebauten multilateralen Friedenssicherungssystems deutlich sichtbarer, auch wenn dieses System angesichts der Finanz- und Legitimitätskrise der UN zunehmend infrage gestellt wird.

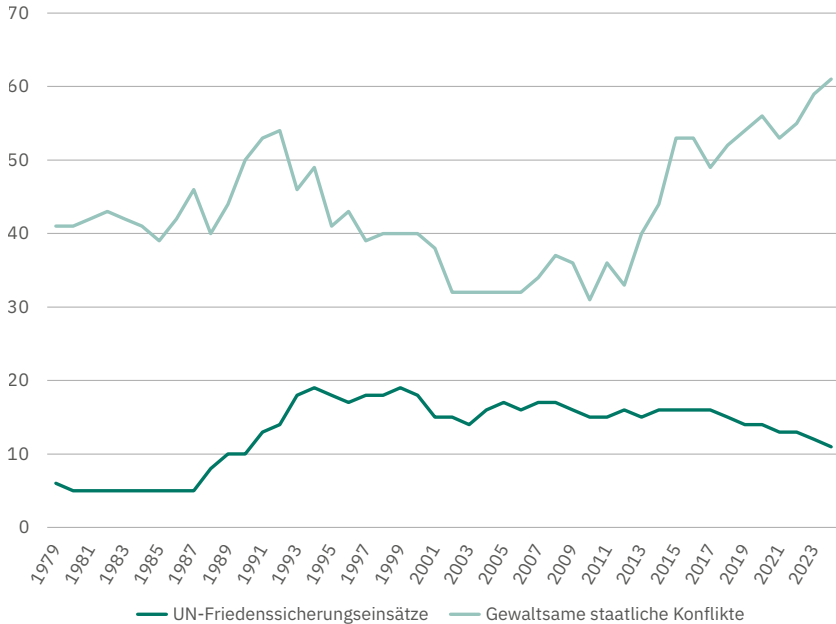
Das Friedenssicherungsmodell stützte sich nicht nur auf die UN, sondern auch auf eine Vielzahl regionaler Sicherheitsabkommen, um Friedensmissionen in verschiedenen Teilen der Welt zu etablieren. Diskurse über den Niedergang der regelbasierten multilateralen Ordnung beziehen sich nicht nur auf offene Verstöße gegen das Völkerrecht (wie militärische Angriffe auf das Hoheitsgebiet souveräner Staaten), sondern auch auf die vermeintlich schwindende Relevanz internationaler Institutionen für die Verhinderung gewaltsamer Konflikte und für die Bewältigung bereits ausgebrochener Konflikte auf der Grundlage klarer normativer Prinzipien und als gemeinsame Aufgabe der internationalen Gemeinschaft.

Die Krise des Multilateralismus ist folglich auch eine Krise der multilateralen Friedensoperationen. Leider fiel der Rückgang großer, multidimensionaler UNEinsätze in den 2010er Jahren mit einer weltweiten Zunahme gewaltsamer Konflikte zusammen [siehe Abbildung 1]. Der Bedarf ist daher größer denn je. Daher wird in diesem Kapitel für eine fortgesetzte und nachhaltige Unterstützung der internationalen Friedenssicherung plädiert. Die Zukunft multilateraler Friedenseinsätze könnte dabei in einer besser koordinierten Arbeitsteilung zwischen globalen und regionalen Akteuren einerseits sowie in der Aufwertung einer Vielzahl nichtmilitärischer Instrumente der Friedensoperationen andererseits bestehen.

Der massive Anstieg der Friedenssicherung durch die UN begann in den 1990er Jahren. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Entwicklungen rekonstruiert, bevor zwei große Trends diskutiert werden, die das letzte Jahrzehnt geprägt haben: Friedenseinsätze mit dem Hauptziel der Stabilisierung sowie eine Regionalisierung solcher Operationen. Abschließend werden drei Szenarien für zukünftige Operationen skizziert.

ABBILDUNG 1: Die Dynamik von Friedensmissionen und Gewaltkonflikten

Entwicklung der Anzahl aktiver UN-Friedenssicherungseinsätze im Vergleich zur Anzahl gewaltsamer staatlicher Konflikte (1979–2024)



Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Hellmüller/Pinaud/Lanfranchi 2025, Davies et al. 2025: 1226 (UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Version 25.1, <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#armedconflict>; 05.09.2025).

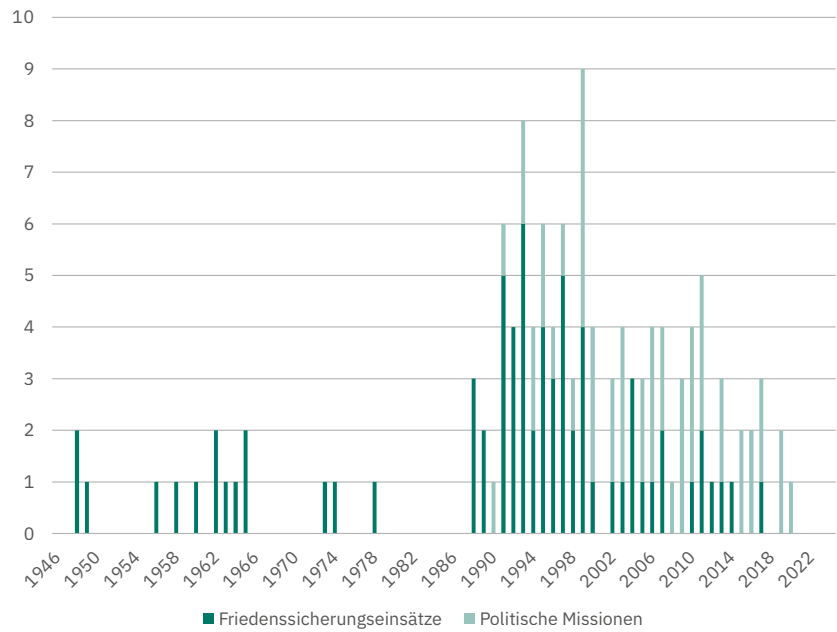
2. DIE UN ALS ZENTRALER AKTEUR IN DER MULTILATERALEN FRIEDENSSICHERUNG

Obwohl multilaterale Friedenseinsätze von einer Vielzahl internationaler Organisationen genehmigt wurden, stehen UN-Friedensoperationen weiterhin im Mittelpunkt der zentralen politischen, konzeptionellen und normativen Debatten über internationale Friedenssicherung. Seit ihrer Entstehung Ende der 1940er Jahre haben sich UN-Friedensoperationen als Reaktion auf neue globale politische Dynamiken und sich verändernde Konfliktkonstellationen weiterentwickelt. Ursprünglich konzentrierten sie sich auf die Überwachung von Waffenstillständen und die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen kriegführenden Staaten (*Friedenssicherung*). Doch in den letzten drei Jahrzehnten hat sich ihre Rolle auf ein breiteres Spektrum von Aufgaben ausgeweitet, die während des gesamten

Konfliktzyklus auf einen nachhaltigen Frieden abzielen, auch inmitten aktiver bewaffneter Auseinandersetzungen. Bis Ende 2024 haben die UN mehr als 120 Friedensoperationen in über 50 Ländern durchgeführt (Wane/Williams/Kihara-Hunt 2024: 4).

ABBILDUNG 2: Die Hochphase neuer UN-Friedensmissionen ist vorbei

Anzahl der neu gestarteten Friedenssicherungs- und politischen Missionen (1946–2024)



Quelle: Wane et al. 2024: 8 (angepasste Fassung).

Seit den 1950er Jahren orientierte sich die UN-Friedenssicherung an den drei Grundprinzipien der Unparteilichkeit, der Zustimmung der Konfliktparteien und der Nichtanwendung von Gewalt. Als Kernnorm der Friedenssicherung verpflichtet die Unparteilichkeit alle UN-Vertreter*innen, bei ihren Entscheidungen und insbesondere bei der Umsetzung ihres Mandats unvoreingenommen zu agieren. Die Hauptkonfliktparteien sollten in die Friedenssicherungseinsätze einwilligen, und UN-Friedensmissionen sollten keine Gewalt anwenden, außer zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung ihres Mandats. Zwischen 1948 und dem Ende der 1980er Jahre wurden diese Grundsätze eingehalten, und zugleich wurden

nur wenige Friedenssicherungseinsätze ins Leben gerufen [siehe Abbildung 2]. UN-Missionen müssen vom UN-Sicherheitsrat genehmigt werden. Während des Kalten Krieges nutzten die beiden Supermächte, die USA und die (damalige) Sowjetunion, ihr Veto, um jede Beteiligung der UN an Friedensmissionen in für sie strategisch wichtigen Gebieten zu blockieren, sodass eine Reihe größerer Konflikte nicht durch UN-Friedensmissionen bearbeitet werden konnte. Nichtsdestotrotz wurden die UN-Friedenstruppen 1988 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Das Ende des Kalten Krieges eröffnete die Chance, die UN zu einem bedeutenderen und umfassenderen Friedensakteur zu machen. Die Idee, den UN eine prominenter Rolle bei den internationalen Bemühungen zur Bewältigung gewaltsamer Konflikte zuzuweisen, stieß im Sicherheitsrat nun nicht mehr auf grundsätzlichen Widerstand. Der Kollaps des globalen bipolaren Systems führte zudem zu einer gewaltsamen Eskalation innerstaatlicher Konflikte um die Kontrolle von politischer Macht und Ressourcen in Osteuropa sowie in Teilen Afrikas und Asiens. Internationaler Frieden und Stabilität schienen nun weniger durch zwischenstaatliche Kriege als durch innerstaatliche Konflikte und Bürgerkriege bedroht. In diesem Zusammenhang forderte die 1992 von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali vorgelegte „Agenda für den Frieden“ eine umfassende und aktive Rolle der UN bei der Stabilisierung dieser veränderten Welt nach dem Kalten Krieg. Das UN-Mandat sollte den gesamten Konfliktzyklus abdecken, und Konzepte und Strategien für präventive Diplomatie, Friedensschaffung (*peacemaking*), Friedenssicherung (*peacekeeping*) sowie Peacebuilding umfassen, worunter zum damaligen Zeitpunkt Maßnahmen zur Stärkung und Konsolidierung des Friedens nach dem Ende eines Gewaltkonflikts verstanden wurde (Boutros-Ghali 1992). Die „Agenda für den Frieden“ markiert den ersten Schritt in der Neukonzeption des UN-Verständnisses von Friedensoperationen [siehe Abbildung 3].

Während das Militär weiterhin das Rückgrat der UN-Friedensoperationen bildete, wurden diese schrittweise von begrenzten Beobachtungsmissionen zu multidimensionalen Interventionen umgewandelt, bei denen die „Friedenssicherung“ mit der Reform des Sicherheitssektors (durch Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration), der Überwachung von Wahlen, der Förderung der Menschenrechte, der Versöhnung und manchmal auch der Übernahme ziviler Verwaltungsaufgaben kombiniert wurde. Nach dieser neuen Denkweise der UN sollte nachhaltiger Frieden durch den (Wieder-)Aufbau liberaler politischer

Ordnungen nach Konflikten geschaffen werden. Zwischen 1989 und 1994 genehmigte der UN-Sicherheitsrat 20 neue Einsätze, darunter die Sicherung komplexer Friedensabkommen in Angola, Kambodscha, El Salvador, Mosambik und Namibia, wodurch die Zahl der UN-Blauhelme von 11.000 auf 75.000 stieg.¹ UN-Friedensmissionen wurden auch im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda und Somalia eingerichtet, doch diese drei Operationen zeigten auf dramatische Weise die Grenzen der UN-Friedenssicherung in Kontexten anhaltender Gewaltkonflikte auf.

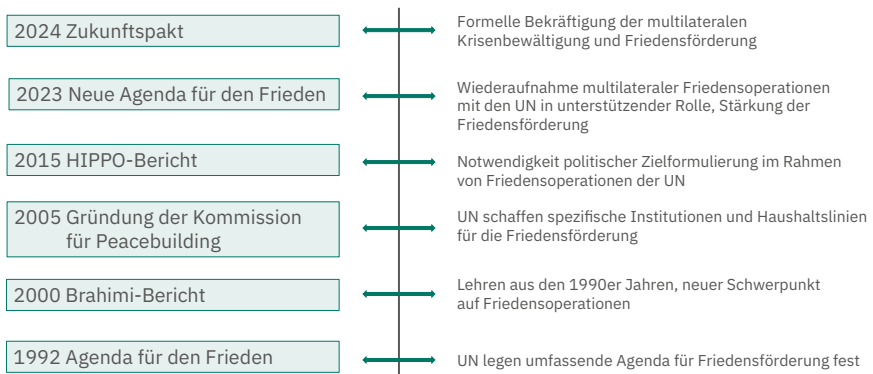
Die neuen volatilen Kontexte und feindseligen lokalen Umgebungen stellten eine große Herausforderung für die Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung dar. Unabhängige Untersuchungen zum UN-Vorgehen während des Völkermords in Ruanda 1994 und ein Bericht des UN-Generalsekretärs zu den Ereignissen in Srebrenica hoben die Notwendigkeit hervor, dass die UN Zivilist*innen schützen müssen. Innerhalb der UN-Doktrin wurde folglich, beginnend mit dem Brahimi-Bericht von 2000 (UN 2000), ein stärker proaktives Verständnis von Unparteilichkeit propagiert, das von UN-Missionen den Schutz der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte verlangte, unabhängig davon, ob nichtstaatliche Akteure oder Elemente des Staatsapparats die Bedrohung darstellten. Zwar ist seitdem der Schutz der Zivilbevölkerung fester Bestandteil der Friedenssicherungsmandate, doch fehlen den UN-Kontingenten oft die militärischen Ressourcen, um Angriffe auf die Menschen, die sie schützen sollen, zu verhindern. Auch wenn das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt gelockert worden sein mag, bleibt der Einsatz tödlicher Gewalt – proaktiv oder präventiv – in der Praxis relativ selten (Duursma et al. 2023: 420). Tatsächlich kam es während der jüngsten UN-Einsätze in der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik sogar zu Protesten der lokalen Bevölkerung gegen die UN-Missionen, weil diese es versäumt hatten, entschiedener auch militärisch gegen Rebellengruppen vorzugehen. Das dritte Prinzip der Friedenssicherung, die Zustimmung der Hauptkonfliktparteien, wurde im Laufe der Zeit ebenfalls modifiziert und in den Missionen nach 1990, die zumeist in innerstaatlichen Konflikten stattfanden, zunehmend als Zustimmung des Gaststaates verstanden.

1 United Nations Peacekeeping: Our History (<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>; 28.08.2025).

Die wichtigste Lehre aus den Misserfolgen in Bosnien und Ruanda war nicht, die Ambitionen zu reduzieren, sondern im Gegenteil zu komplexeren und multidimensionalen Missionen überzugehen, deren Schwerpunkt auf dem Schutz der Zivilbevölkerung lag, die aber auch zu einem längerfristigen Friedens- und Staatsaufbau beitragen sollten. In Osttimor (UNTAET) und im Kosovo (UNMIK) fungierten die UN als De-facto-Autorität der künftigen unabhängigen neuen Staaten. Im Jahr 2000 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat außerdem die Resolution 1325, mit der die „Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit“ offiziell eingeführt wurde und die von den UN-Friedensoperationen verlangte, Geschlechterverhältnisse in ihren Mandaten zu berücksichtigen. In den folgenden Jahren genehmigte der UN-Sicherheitsrat weitere große Friedenssicherungseinsätze, insbesondere in Afrika: beispielsweise in Burundi (2004), im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik (2007), in Côte d'Ivoire (2004), in Liberia (2003) sowie mehrere Missionen im Sudan und im Südsudan (2005, 2007, 2011). Außerhalb Afrikas wurden kurzzeitig neue Missionen in Syrien (2012) und Haiti (2004) eingerichtet. Die traditionellen Beobachtermissionen zur Friedenssicherung im Nahen Osten (1948), in Jammu/Kaschmir (1949), auf Zypern (1964) und in der Westsahara (1991) wurden ebenfalls fortgesetzt.

ABBILDUNG 3: Die konzeptionelle Entwicklung der UN im Bereich Friedenssicherung und Friedensoperationen

Wichtige UN-Dokumente zur Friedenskonsolidierung



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3. VERÄNDERTE PRAKTIKEN: WANDEL HIN ZU STABILISIERUNGSMISSIONEN

Trotz vieler Rückschläge trugen die meisten dieser UN-Missionen dazu bei, gewaltsame Aufstände zu beenden, Wahlprozesse abzusichern und politische Stabilität in Ländern wie Liberia und Côte d'Ivoire zu fördern. Die Forschung konnte aufzeigen, dass die meisten dieser Missionen als erfolgreich angesehen werden können (Walter/Howard/Fortna 2021). Die öffentliche Bewertung wurde jedoch von den desaströsen Interventionen im Irak und in Afghanistan überschattet, die nicht unter UN-Führung erfolgten. Dennoch übernahmen die multi-dimensionalen Friedensoperationen der UN, die seit den 2010er Jahren in Mali und der Zentralafrikanischen Republik (MINUSMA 2013, MINUSCA 2014) eingesetzt wurden, die Stabilisierungsagenda, die die westlich geführte Intervention in Afghanistan geprägt hatte. Tatsächlich wurden die vier Missionen in Mali, der Zentralafrikanischen Republik, der Demokratischen Republik Kongo und Haiti mit dem ausdrücklichen Auftrag autorisiert, Länder zu stabilisieren, in denen noch keine Friedensabkommen erzielt worden waren. Dabei sollten sie Zivilbevölkerung und Regierung vor Angriffen oder einer allgemeinen Destabilisierung inmitten anhaltender Gewalt schützen und zugleich ein wesentlicher Motor eines politischen Lösungsprozesses sein.

Die Gesamtzahl der UN-Friedenstruppen (Militär, Polizei und Zivilist*innen) stieg bis April 2015 schrittweise auf den Rekordwert von 126.247 an. Seit 2014 wurde jedoch keine größere UN-Friedensmission mehr eingerichtet, und die UN beendeten zudem mehrere größere Missionen in Côte d'Ivoire, Darfur, Haiti, Liberia und zuletzt in Mali. Im Mai 2025 liefen noch elf Friedenssicherungseinsätze (mit insgesamt 68.784 Angehörigen von Friedenstruppen),² während die drei verbleibenden großen Missionen (DR Kongo, Zentralafrikanische Republik, Südsudan) weiter verkleinert wurden. Anstelle von UN-Friedenssicherungseinsätzen hat der UN-Sicherheitsrat verstärkt besondere „politische Missionen“ mandatiert, die politische und diplomatische Instrumente zur Förderung des Friedens einsetzen, jedoch mangels militärischer Einheiten in der Regel keinen Schutz für Zivilist*innen gewährleisten können.

2 Siehe <https://peacekeeping.un.org/en/data>; 28.08.2025.

Die schrittweise Einbindung der Stabilisierung in die Praxis der UN (Curran/Hunt 2020: 51) spiegelte sowohl einen sich wandelnden internationalen Kontext als auch einen zunehmenden Konsens unter den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats wider, robuste Operationen zu mandatisieren, um Aggressoren und Vetoakteure in Konflikten einzudämmen. Dies erfolgte in veränderten Konfliktkontexten, in denen es immer schwieriger geworden war, an traditionellen Vorstellungen von Friedenssicherung festzuhalten. Die Hinwendung zur Stabilisierung hatte problematische Folgen, die ihre geringe Popularität innerhalb der UN-Bürokratie erklären, aber auch das Ausbleiben größerer diplomatischer Proteste, als Mali 2023 faktisch beschloss, die UN-Friedensoperation nicht zu verlängern.

Zu diesen Herausforderungen gehört erstens, was de Coning (2023: 157) als Stabilisierungsdilemma bezeichnet hat. Je wirksamer eine Friedensoperation Zivilist*innen schützt und zur Stabilität beiträgt, desto geringer ist der Anreiz für die herrschenden politischen Eliten und die Konfliktparteien, langfristige politische Lösungen zu finden. Alle Akteure gehen davon aus, dass der Staat wahrscheinlich zusammenbrechen oder wesentliche Teile seines Territoriums an bewaffnete Gruppen verlieren würde, sollte die Friedensmission abgezogen werden. Infolgedessen hält der Sicherheitsrat diese Missionen ohne eine angemessene Exit-Strategie aufrecht.

Obwohl sämtliche Missionen mit Vermittlungsmandaten betraut sind, hat es sich zweitens als immer schwieriger erwiesen, ein politisches Friedensprojekt auf den Weg zu bringen. Die betroffenen Regierungen haben versucht, die politische Rolle der UN-Mission in ihren Ländern zu begrenzen, und „nichtstaatliche bewaffnete Gruppen sehen die UN möglicherweise nicht unbedingt als ehrlichen Vermittler an, wenn sie Stabilisierungsmaßnahmen gegen sie ergriffen hat“ (Duursma et al. 2023: 438).³ In einem Bericht einer hochrangigen unabhängigen Fachgruppe („HIPPO-Bericht“) aus dem Jahr 2015 wurde daher die „Vorrangstellung der Politik“ betont und hervorgehoben, dass UN-Friedenssicherungseinsätze nur dann wirksam sein könnten, wenn es ein tragfähiges politisches Projekt gebe, das sie unterstützen und schützen könnten:

3 Dieses und sämtliche nachfolgenden Zitate: eigene Übersetzung.

„Dauerhafter Frieden wird nicht durch militärische und technische Maßnahmen erreicht oder aufrechterhalten, sondern durch politische Lösungen. Das Primat der Politik sollte das Markenzeichen des Ansatzes der Vereinten Nationen zur Konfliktlösung sein, während der Vermittlung, der Überwachung von Waffenstillständen, der Unterstützung bei der Umsetzung von Friedensabkommen, der Bearbeitung gewaltsamer Konflikte und längerfristiger Bemühungen zur Aufrechterhaltung des Friedens“ (UN 2015a, Abs. 43).

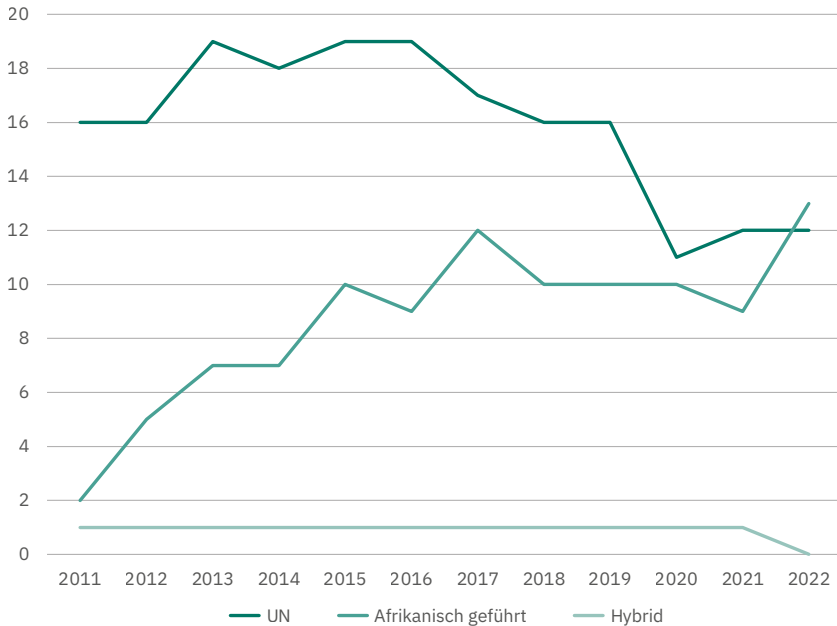
Während drittens vergangene UN-Einsätze wegen ihrer starken Fokussierung auf den extern betriebenen liberalen Umbau von Postkonfliktgesellschaften kritisiert wurden, tendieren Stabilisierungsmissionen nun dazu, sich zu illiberalen, regimestützenden Operationen zu entwickeln. Aus Angst vor einer Belastung der Beziehungen zu den jeweiligen Regierungen zögern die UN, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern, und untergraben dabei sogar langfristige lokale Initiativen und Bemühungen des Peacebuilding vor Ort. Laut Paris (2024: 2170) tendiert die Praxis der UN daher zu einem „autoritären Peacebuilding-Modell“, das in den meisten Fällen dazu führt, repressive staatliche Strukturen zu stärken.

4. DER AUFSTIEG REGIONALER FRIEDENSOPERATIONEN

Der langsame Bedeutungsverlust der UN-Friedenssicherung ist nicht gleichbedeutend mit dem Ende multilateraler Friedensmissionen. Während die UN-Charta dem UN-Sicherheitsrat das Monopol auf die Einsetzung von militärischen Friedensoperationen vorbehält, wurde dieses Vorrecht entweder vom Sicherheitsrat anderen internationalen Organisationen übertragen oder in der Praxis gelegentlich ignoriert. In jedem Fall stieg seit dem Ende des Kalten Krieges die Zahl der regionalen Organisationen, die eigene multilaterale Friedensoperationen einrichteten. Damit wurde die in der UN-Charta ursprünglich vorgesehene Arbeitsteilung wiederbelebt, zugleich handelte es sich aber auch um eine Reaktion auf die seit Mitte der 1990er Jahre schwindende Unterstützung westlicher Staaten für UN-Friedensoperationen. Regionale Organisationen boten in dieser Situation die einzig verbliebene Option multilateraler Konfliktbearbeitung (Coleman/Williams 2021: 248), obwohl Konflikte in einigen Teilen der Welt offenbar auch ohne multilaterale Einsätze eingeehrt werden können (Bastaki/Staniand/Popoola 2024).

ABBILDUNG 4: Die Anzahl der afrikanisch geführten Missionen übersteigt die der aktiven UN-Missionen auf dem afrikanischen Kontinent

Anzahl der UN-Missionen, afrikanisch geführten und hybriden Missionen in Afrika (2011–2022)



Quelle: Witt/Hartmann/Engel 2025b: 4.

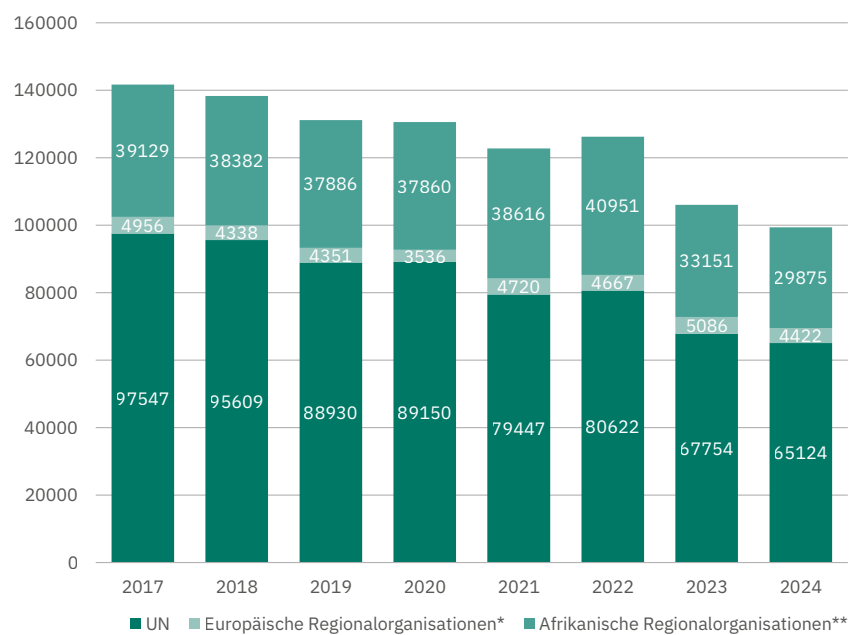
Während die UN seit 2014 keine neuen militärischen Friedenssicherungseinsätze mehr beschlossen haben,⁴ wurden allein in Afrika mehr als zehn solcher Missionen von anderen Organisationen initiiert. Dazu gehörten sowohl offizielle Friedenssicherungseinsätze regionaler Organisationen als auch Ad-hoc-Missionen wie die Multinational Joint Task Force Accra Initiative (MNJTF-AI) zur Bekämpfung des Terrorismus in westafrikanischen Ländern. Im Vergleich zu UN-Missionen können Ad-hoc-Koalitionen relativ kurzfristig gebildet werden, um auf eine bestimmte Krisensituation zu reagieren, und sie können dennoch Finanzmittel von der EU und anderen Akteuren mobilisieren, wenn sie vom UN-Sicherheitsrat oder dem Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (AU) gebilligt werden (Coleman/Williams 2021: 248). Im Jahr 2024 hat die Zahl der von afri-

4 Eine Ausnahme bildet die UN-Mission in Haiti (2017–2019), die in dem in diesem Kapitel verwendeten Datensatz als Friedenssicherungseinsatz ausgewiesen ist.

kanischen Organisationen geführten Missionen erstmals die Zahl der auf dem afrikanischen Kontinent aktiven UN-Missionen übertrifften [siehe Abbildung 4]. Weltweit verfügen die UN jedoch nach wie vor über mehr aktive Friedenstruppen als alle anderen Organisationen zusammen [siehe Abbildung 5].

ABBILDUNG 5: Die UN stellen nach wie vor weltweit das meiste Personal für Friedenssicherungseinsätze

Anzahl der internationalen Mitarbeitenden in multilateralen Friedensoperationen nach Art der durchführenden Organisation (2017–2024)



* **Europäische Regionalorganisationen:** Europäische Union (EU), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

** **Afrikanische Regionalorganisationen:** Afrikanische Union (AU), Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS), Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD), Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), Tschadsee-Kommission (LCBC) und Gruppe der Fünf für die Sahelzone (G5 Sahel).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der SIPRI-Karten zu multilateralen Friedensoperationen 2018–2025
(<https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-06/mpo18.pdf>,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/mpo19_0.pdf,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20_fill.pdf,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-05/mpo21_final.pdf,
<https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/mpo22.pdf>,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-05/mpo23_3.pdf,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-05/mpo24_web.pdf,
https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-05/mpo25_1.pdf; alle 08.09.2025).

Regionale Friedensoperationen waren ursprünglich als Ergänzung, aber auch als subsidiär zu UN-Friedensoperationen konzipiert worden. Dies entspricht auch der Logik der UN-Charta mit ihrer Trennung von Kapitel VII und VIII. In mehreren zentralen UN-Dokumenten des vergangenen Jahrzehnts hat sich jedoch ein Wandel von einer reinen Subsidiaritätslogik hin zu einer stärkeren „partnerschaftlichen Friedenssicherung“ vollzogen (UN 2015b). So legt die „Neue Agenda für den Frieden“ großen Wert auf regionale Operationen als „entscheidende Bausteine für den angestrebten vernetzten Multilateralismus“ (UN 2023: 12) sowie auf die Unterstützung dieser Operationen durch die UN, anstatt UN-Friedenssicherungseinsätze als solche zu entsenden. Da robustere UN-Operationen offenbar sowohl die traditionellen Prinzipien der UN-Friedenssicherung infrage stellen als auch die Kapazitäten der UN übersteigen, könnten regionale Operationen eine tragfähige Lösung für die Aufrechterhaltung multilateraler Friedenssicherung bieten.

Die Erkenntnisse über solche Partnerschaften zeigen, dass die Kooperation zwischen den UN und der EU in den letzten zwei Jahrzehnten weitgehend ihre operative Relevanz verloren und sich zu einer eher politischen Beziehung gewandelt hat. Die EU diente den UN als Ausstiegsstrategie in Bosnien und im Tschad. Auf deren Ersuchen führte die EU darüber hinaus kurzfristige militärische Stabilisierungsoperationen in der Demokratischen Republik Kongo und in der Zentralafrikanischen Republik durch (Duursma et al. 2023: 450). Da sich die EU nun auf Ausbildungs- und Kapazitätsaufbaumissionen in Europa, dem Nahen Osten, dem Kaukasus und Afrika konzentriert, hat ihre Beziehung zu den UN an Bedeutung verloren. Viel entscheidender ist die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den UN und afrikanischen Regionalorganisationen, insbesondere der AU. Seit der Schaffung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) im Jahr 2002 wurden rund 40 von Afrika geführte Friedensoperationen gestartet (Duursma et al. 2023: 450), wobei die meisten von der AU, aber auch von regionalen Organisationen (wie der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten, ECOWAS) und Ad-hoc-Koalitionen (wie der G5 Sahel Joint Force) durchgeführt wurden. Daher lässt sich eine zunehmende Heterogenität der afrikanischen Friedensoperationen konstatieren. Die APSA basierte auf der Annahme, dass die regionalen Operationen sich in ein kontinentales Rahmenwerk einfügten und die AU die Friedensoperationen koordiniere und mandatiere. In der Praxis existieren jedoch eine relativ starke Fragmentierung und überlappende Mandate, und insbesondere Ad-hoc-Koalitionen könnten die Legitimität der vor zwei Jahrzehnten geschaffenen formalen Strukturen der APSA mittelfristig schwächen.

Aus Sicht der UN könnten regionale Friedensoperationen besonders für robuste Mandate und Friedensdurchsetzung infrage kommen, da sie andere Regeln für die Friedenssicherung anwenden können als die traditionellen UN-Prinzipien. So können sowohl die AU als auch die ECOWAS unter Verweis auf ihre jeweiligen völkerrechtlichen Normen Friedensoperationen mandatieren, die nicht die Zustimmung der Hauptkonfliktparteien oder die minimale Anwendung von Gewalt erfordern. Regionale und Ad-hoc-Koalitionen könnten auch eine rechtliche und politische Alternative zu UN-Friedensoperationen darstellen, bei denen weniger Wert auf Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und den Schutz der Zivilbevölkerung gelegt wird. Einige Ad-hoc-Interventionen haben keine internationale Anerkennung als Friedensoperationen erhalten, wie beispielsweise die Intervention der Southern African Development Community in der DR Kongo (1998) oder die von den USA angeführte Invasion des Irak (2003).

Der problematischste Aspekt der „partnerschaftlichen“ Friedenssicherung ist die Tendenz einiger afrikanischer Regierungen, sich zusätzlichen Sicherheitspartnern zuzuwenden, obwohl UN-Missionen noch auf ihrem Territorium aktiv sind. Sowohl die Regierung der Zentralafrikanischen Republik (2017) als auch die Malis (2022) luden russische private Sicherheitsdienstleister in ihr Land ein, die teils in denselben Gebieten wie UN-Missionen aktiv waren und teils in Konflikt mit UN-Vertreter*innen gerieten. Im Jahr 2022 intervenierte eine Koalition ostafrikanischer Länder auf Einladung der Regierung der Demokratischen Republik Kongo im Osten des Landes, um Rebellenbewegungen zu bekämpfen, die die UN nicht besiegen konnten, bevor sie 2024 um eine Intervention von Staaten aus dem südlichen Afrika bat, um die Operationen im Osten zu verstärken. In beiden Fällen gab es kaum konkrete Planungen hinsichtlich der Ausgestaltung von Kooperation mit der UN-Mission vor Ort (Gowan/Forti 2023). In Einzelfällen könnte die lokale Bevölkerung nicht mehr in der Lage sein, zwischen den UN- und parallelen Streitkräften zu unterscheiden, oder Maßnahmen einer Partnermission könnten die Glaubwürdigkeit und Legitimität der UN untergraben, was Auswirkungen auf die Sicherheit ihrer Friedenstruppen hätte. Es gibt jedoch auch weniger problematische Formen der Zusammenarbeit. In der Vergangenheit haben französische Militärkontingente mit UN-Missionen in Côte d'Ivoire oder Mali kooperiert, und kleine EU-Missionen haben größere UN-Missionen unterstützt oder die Reaktionsfähigkeit der UN-Truppen in kritischen Situationen verstärkt (z. B. in der DR Kongo 2003 und 2006).

5. DIE ZUKUNFT MULTILATERALER FRIEDENSOPERATIONEN – DREI SZENARIEN

Das strukturelle Umfeld für multilaterale Friedenssicherung hat sich somit in vielerlei Hinsicht verändert. Angesichts eines gespaltenen UN-Sicherheitsrats und der nachlassenden Unterstützung sowohl im UN-Sekretariat als auch bei den Mitgliedstaaten ist es unwahrscheinlich, dass die UN in naher Zukunft zu multidimensionalen Friedensoperationen mit robusten Mandaten zurückkehren werden, obwohl bislang immerhin Konsens über die Verlängerung der Mandate bestehender Missionen herrschte. Russland und China stehen den damit verbundenen Sanktionsregimen und Waffenembargos gegen die Regierungen, die diese Friedensmissionen beherbergen, allerdings zunehmend kritisch gegenüber. „Infolgedessen hat sich der politische Spielraum für proaktive, einheitliche Reaktionen des Sicherheitsrats auf neue und aufkommende Krisen wohl stetig verringert“ (Duursma et al. 2023: 453). Darüber hinaus war der UN-Sicherheitsrat auch in Bezug auf die jüngsten größeren Konflikte außerhalb Afrikas, darunter die Kriege in Syrien, der Ukraine und im Gazastreifen, blockiert. Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Szenarien für die Zukunft multilateraler Friedensoperationen ableiten.

5.1 SZENARIO 1: PRAGMATISCHE FRIEDENSOPERATIONEN UNTER DEM DACH DER UN

Trotz der dramatischen geopolitischen Veränderungen könnte sich die Idee multilateraler Friedensoperationen als widerstandsfähig erweisen und auf unterschiedliche Art und Weise umgesetzt werden. In diesem Szenario würden die UN das normative und finanzielle Zentrum der internationalen Friedenssicherung bleiben und zugleich Friedensoperationen mit technischer, finanzieller oder logistischer Hilfe – ob ausdrücklich UN-autorisiert oder nur UN-gebilligt – unterstützen. Die UN würden weiterhin der einzige Akteur mit der notwendigen Autorität und Legitimität bleiben, um bei Krisen zentrale Player zusammenzubringen. Der „Zukunftspakt“ vom September 2024 bekräftigte das Engagement der UN-Mitgliedstaaten für die Friedensförderung, forderte den Generalsekretär jedoch auf, sämtliche Formen von UN-Friedensoperationen zu überprüfen (UN 2024: Maßnahme 21).

In einem solchen Szenario könnten die UN einige größere multidimensionale Friedensoperationen fortsetzen, sich jedoch hauptsächlich auf ihre Vermittlungsarbeit und den Einsatz spezieller politischer Missionen konzentrieren, selbst in Syrien oder im Jemen, wo Büros für Sonderbeauftragte eingerichtet wurden. Eine offene Frage ist jedoch, ob die bisherige Wirksamkeit solcher zivilen und diplomatischen Ansätze nicht mit dem parallelen Einsatz militärischer Gewalt im Rahmen von Friedensoperationen zusammenhing.

Sowohl der Nordatlantikpakt (NATO) und die EU als auch afrikanische Organisationen haben ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, größere Friedensoperationen durchzuführen. Sollten die UN und regionale Organisationen an parallelen Missionen im selben Konfliktgebiet beteiligt sein, könnte die Kooperation insgesamt sicherlich verstärkt werden, entweder nach einer sequenziellen Logik (wie dies bereits zwischen der AU und den UN geschehen ist) oder in Form einer systematischeren Aufgabenteilung. Dies geht auch aus der unabhängigen Studie über die Zukunft der Friedenssicherung hervor, die von den UN 2024 in Auftrag gegeben wurde. Die drei Expert*innen schlagen einen modularen Ansatz vor, der aus 30 verschiedenen Missionsmodellen besteht, die vom „Schutz der Zivilbevölkerung“ über die „Sicherheit von Wahlen“ bis hin zum „Schutz des kulturellen Erbes“ und des „Grenzmanagements“ reichen. Ein solcher modularer Ansatz würde es ermöglichen, künftige Missionen „auf spezifische Situationen zuzuschneiden, [...] sie im Laufe der Zeit anzupassen und eine Vielzahl von Partnerschaften sowohl innerhalb als auch außerhalb des UN-Systems zu ins Auge zu fassen“ (Wane/Williams/Kihara-Hunt 2024: 5). Aus dieser Perspektive wird die Diversität der tatsächlichen Friedensoperationen nicht mehr als Indikator für Fragmentierung und Koordinationsprobleme angesehen, sondern als Zeichen für Pragmatismus und institutionelle Innovation. Gleichzeitig würde ein solcher Ansatz auch bedeuten, expliziter zu benennen, welche Module UN-Friedensoperationen in einem bestimmten Kontext nicht leisten können.

Das Risiko eines solchen pragmatischen Ansatzes für Friedensoperationen besteht darin, dass die UN möglicherweise mittelfristig nicht mehr als legitimer Koordinator globaler Friedensoperationen akzeptiert werden. Bislang wurden fast alle Friedensoperationen anderer Organisationen von den UN autorisiert oder zumindest anerkannt (Coleman/Williams 2021: 450). Die offensive Stärkung der Regionalisierung von Friedensoperationen, der auch in Guterres' „Neuer Agenda für den Frieden“ (UN 2023) zum Ausdruck kommt – in der er Unterstüt-

zung für den (Wieder-)Aufbau regionaler Strukturen anbietet, wo entsprechende Institutionen noch fehlen –, könnte auch Ideen Vorschub leisten, wonach jede Region für ihre eigene Friedenssicherung verantwortlich sei, nach ihren Normen und mit einer besonderen Expertise für die Bewältigung ihrer Konflikte. Dieser Trend könnte sich auch in Europa zeigen, wo neue massive sicherheitspolitische Herausforderungen bestehen.

5.2 SZENARIO 2: VERSTÄRKTER UNILATERALER UND AD-HOC-INTERVENTIONISMUS

Bereits im aktuellen Kontext lassen sich Ad-hoc-Koalitionen beobachten, die nicht nur allein handeln, sondern auch ohne die Genehmigung des UN-Sicherheitsrats. Offensichtlich existiert eine historische Tradition, dass Weltmächte ohne die Zustimmung des Sicherheitsrats agieren, sei es die von den USA geführte Koalition im Irak oder Russland in Georgien. Das kollektive UN-Sicherheitssystem war nie vollständig wirksam, da die Vetomitglieder im Sicherheitsrat, die sogenannten Permanent Five (P5), wichtige Verbündete vor Friedensmissionen schützten, aber auch regionale Hegemonialmächte in Afrika afrikanische Regionalorganisationen daran hinderten, sich mit Konfliktsituationen auf ihrem Territorium zu befassen.

Während UN-Friedensmissionen und von den UN autorisierte Einsätze auf dem Grundprinzip der Unparteilichkeit und der Idee der Aufrechterhaltung einer Art kollektiven Sicherheitssystems beruhten, zeigt sich in diesem zweiten Szenario eine wachsende Zahl von Operationen, die zunehmend auf die Erreichung partikularer politischer und militärischer Ziele zugeschnitten sind, sei es im Interesse intervenierender Staaten oder amtierender Regierungen. Unilaterale Interventionen und solche, die auf „bilateralen“ Abkommen basieren, waren in der Vergangenheit das „Vorrecht“ der Weltmächte (beispielsweise Frankreichs militärischer Interventionismus in Westafrika). Heute lässt sich beobachten, dass einzelne Staaten wie Ruanda Friedenssicherungseinsätze in anderen Ländern mit ausdrücklicher Zustimmung des Gastlands (Zentralafrikanische Republik, Mosambik, Benin) durchführen, jedoch außerhalb jeglicher Mandatierung durch afrikanische Regionalorganisationen. Es treten neue internationale Akteure auf, wirtschaftlich potente Vermittler wie die arabischen Golfstaaten, deren diplomatische Aktivitäten jedoch kaum mit den Vermittlungsbemühungen von UN und AU vereinbar erscheinen und möglicherweise versteckte einseitige militärische Interventionen einschließen. Informelle „minilaterale“ Koalitionen und inter-

nationale Kontaktgruppen mobilisieren diplomatische Ressourcen, über die formelle internationale Organisationen nicht verfügen, könnten jedoch gleichzeitig zu Foren werden, in denen Akteure mit unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen um Einfluss in einem Konflikt konkurrieren (Whitfield 2025).

Die militärische Invasion Russlands in der Ukraine, aber auch die aggressiven Hegemonieansprüche Chinas und (in jüngerer Zeit) der USA, die durch militärische Muskelspiele untermauert werden, sind ein klarer Indikator für die Rückkehr von Zwangsgewalt (und glaubwürdigen militärischen Drohungen). Während mächtige Staaten es sich vielleicht leisten können, allein vorzugehen, ist dieses Szenario für viele Staaten (und ihre Bevölkerungen) im Globalen Süden weit weniger attraktiv. Die Ablehnung multilateraler Friedensoperationen mag ein perfekter populistischer Schachzug sein, aber eine Weltordnung ohne wirksame multilaterale Friedenssicherung schränkt die tatsächliche Ausübung der Souveränität vieler betroffener Staaten ein und wird den Appetit interventionistischer Hegemonialmächte weiter steigern.

5.3 SZENARIO 3: STÄRKUNG NICHTMILITÄRISCHER INTERVENTIONSPRAKTIKEN

Seit den 1990er Jahren wurden die UN-Friedensoperationen nicht nur multidimensional, insofern sie über die Überwachung von Waffenstillständen hinausgehende Ziele verfolgten, sondern auch, weil sie zur Erreichung dieser Ziele eine breite Palette militärischer und nichtmilitärischer Instrumente einsetzten. Die UN integrierten die Friedenssicherung in das umfassendere Konzept des Peacebuilding, das auch präventive Instrumente wie Frühwarnung oder die Förderung des politischen Dialogs nach Beendigung der Gewalt umfasst (Abdenur 2019). Selbst dort, wo Friedensmissionen inmitten von Gewaltkonflikten operierten, wurden nichtmilitärische Praktiken institutionalisiert, insbesondere in Bezug auf Mediation, den Schutz der Zivilbevölkerung und die Überwachung der Menschenrechte. Der Erfolg früherer multidimensionaler UN-Einsätze bezieht sich nicht nur auf die wirksame Stabilisierung der Sicherheitslage, sondern auch auf die Fähigkeit der Missionen, Rechtsstaatlichkeit (wieder) aufzubauen, Polizeikräfte auszubilden und ein sicheres Umfeld für humanitäre Hilfe zu schaffen (Wane/Williams/Kihara-Hunt 2024: 7).

In einem dritten Szenario werden die zivilen Aspekte und politischen Ziele von Friedensmissionen auch ohne multidimensionale UN-Operationen aufrecht erhalten und gestärkt. Dies könnte durch zwei Mechanismen geschehen: Erstens werden Friedensmissionen außerhalb der UN multidimensionaler, indem sie ihr Instrumentarium an nichtmilitärischen friedenserhaltenden Maßnahmen erweitern (Coleman/Williams 2021). Daten des Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstituts (SIPRI) zu multilateralen Friedensoperationen zeigen, dass bisher fast alle afrikanischen Friedensoperationen überwiegend militärische Missionen mit einigen wenigen Polizeieinheiten sind, während nahezu alle aktuellen Missionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der EU rein zivil ausgerichtet sind (Pfeifer Cruz 2025: 14–15). Der SIPRI-Fokus auf Friedensoperationen verdeckt jedoch die vielen nichtmilitärischen Instrumente, die die AU oder die ECOWAS eingesetzt haben und die meist unabhängig von offiziell mandatierten Friedensoperationen zum Einsatz kommen (Frühwarnung, Sonderbeauftragte, Vermittlung, Wahlbeobachtung).⁵ Zwar ist weitere Forschung erforderlich, um die zahlreichen Schnittstellen zwischen militärischen und nichtmilitärischen Interventionspraktiken besser zu verstehen, doch gibt es zweifellos bereits jetzt etablierte zivile und politische Komponenten des Peacebuilding (z. B. in Bezug auf den Umgang mit Staatsstreichen), die weiterentwickelt und integriert werden könnten (Witt/Hartmann/Engel 2025).

Ein zweiter Mechanismus besteht in einer stärkeren Integration bestehender lokaler, nationaler und von den UN geführten Instrumenten und Maßnahmen innerhalb internationaler Interventionspraktiken. Sowohl die intensive internationale Unterstützung von Friedensoperationen in den letzten vier Jahrzehnten als auch der zum Teil manifeste lokale Widerstand dagegen haben lokale Kapazitäten gestärkt sowie lokale, nationale und transnationale Netzwerke von Friedensakteuren mobilisiert. Interessanterweise legt auch Guterres' „Neue Agenda für den Frieden“ den Schwerpunkt auf „nationale Friedensinfrastrukturen“ als zentrale Aufgabe der UN-Friedensförderung. Dieses Konzept hat eine lange Tradition in der Friedensforschung und wurde Anfang der 2000er Jahre vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in die politische Debatte eingeführt,

5 Ein Forschungsnetzwerk, in dem das INEF mit dem Friedensforschungsinstitut Frankfurt am Main (PRIF) und der Universität Leipzig zusammenarbeitet, hat sich zum Ziel gesetzt, die zahlreichen nichtmilitärischen Interventionen afrikanischer Regionalorganisationen sichtbarer zu machen (African Non-Military Conflict Intervention Practices, ANCIP).

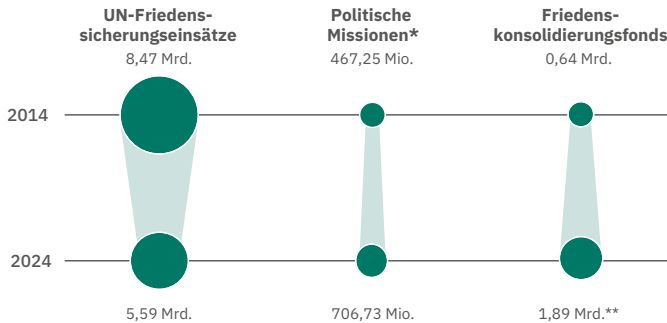
um friedensorientierte Mehrebenennetzwerke zu fördern sowie lokale Traditionen, Ressourcen und Normen bei der Friedensförderung optimal zu nutzen (Odendaal 2021). In einigen Ländern führte dies auch zur Formalisierung institutioneller Strukturen, die in Friedensministerien oder nationalen Friedensräten verankert sind. Guterres' Ansatz besteht hauptsächlich darin, Regierungen und gesellschaftliche Akteure dazu aufzurufen, gemeinsam Strategien zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte zu entwickeln, anstatt die Lösungen bei internationalen Akteuren wie den UN zu suchen. Die Rolle der UN würde dann darin bestehen, aufbauend auf der Arbeit der UN-Kommission und des UN-Fonds für Friedensförderung Expertise und Finanzmittel für nationale Friedensinfrastrukturen bereitzustellen.

6. DIE UNGEWISSE ZUKUNFT DER FRIEDENSOPERATIONEN

Viele Faktoren werden über das Schicksal dieser Szenarien entscheiden, doch zwei Aspekte stechen als Schlüsselvariablen hervor. Die Zukunft der Friedensoperationen hängt entscheidend von der *Mobilisierung von Ressourcen* ab. Die UN haben aufgrund von Budgetbeschränkungen auch keine neuen großen multidimensionalen Friedensoperationen mehr mandatiert, und politische Missionen wurden im Sicherheitsrat unterstützt, da sie weniger Einmischung bedeuten, aber auch viel kostengünstiger sind als die Entsendung von Truppen (Karlsrud 2023: 226). Afrikanische Friedensoperationen sind bisher in hohem Maße von der EU und anderen westlichen Akteuren finanziert worden. Ende 2023 wurde eine Vereinbarung getroffen, wonach die UN bis zu 75% der künftigen afrikanischen Friedensoperationen finanzieren wird. Nichtmilitärische Instrumente waren dagegen weniger kostspielig [siehe Abbildung 6].

ABBILDUNG 6: Ausgaben für UN-Friedensaktivitäten

Vergleich der Budgetentwicklung verschiedener Finanzierungslinien in USD (2014 im Vergleich zu 2024)



* **Vorgeschlagener Programmhaushalt für das kommende Haushaltsjahr; die Daten umfassen:** Themenbereich I: Sonderbeauftragte und persönliche Gesandte, Büro des Generalsekretärs; Themenbereich III: Regionalbüros, Büros zur Unterstützung politischer Prozesse und andere Missionen; sowie UNAMA und UNAMI.

** Stand: November 2024

Quelle: Hansen et al. 2025: 13 (angepasste Fassung).

Die Mobilisierung von Ad-hoc-Koalitionen schwächt den verbindlichen Charakter internationaler und regionaler Normen und Standards weiter und dürfte die Bereitschaft verringern, in kollektive Sicherheitsmechanismen zu investieren und an der Vorstellung festzuhalten, dass internationaler Frieden ein internationales öffentliches Gut ist, dessen Kosten von der internationalen Gemeinschaft mitgetragen werden. Bilaterale Interventionen (wie die von Ruanda) erfordern materielle Gegenleistungen (z.B. in Form von Bodenschätzen) für Sicherheitsdienstleistungen, die in anderen Ländern erbracht werden. Multilaterale Friedensoperationen hingegen waren bislang nicht an die Verfügbarkeit mineralischer Ressourcen in einem Konfliktgebiet gekoppelt.

Eine zweite entscheidende Variable betrifft *die sich wandelnden Vorstellungen* davon, welchem Verständnis von Frieden künftige Einsätze folgen. Das ursprüngliche Anliegen der UN, den internationalen Frieden durch die Eindämmung zwischenstaatlicher Kriege zu sichern, wandelte sich seit den 1990er Jahren zu einem Friedensprojekt, das darauf abzielte, Gesellschaften durch Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit zu transformieren. Da der liberale Ansatz jedoch viel von seiner Anziehungskraft verloren hat, ist unklar geworden, welcher Friedensbegriff Friedensmissionen nunmehr anleiten soll. Betrachtet man die drei hier skizzierten Szenarien, so bekämpfen die meisten Ad-hoc-Missionen entweder Aufstände

oder fördern das Überleben bestehender Regime, deren Politik möglicherweise erst zu den gewaltsamen Konflikten beigetragen hat. Eine Zukunft pragmatischer Friedensoperationen unter dem Dach der UN könnte verschiedene Friedensprojekte umfassen, aber auch de facto auf begrenztere Mandate beschränkt sein oder Stabilisierungsmissionen genehmigen. Die Idee des Peacebuilding hingegen basierte auf der Erkenntnis, dass ein nachhaltiger Frieden auf den Ressourcen und Institutionen aufbauen müsse, die in den von Konflikten betroffenen Gesellschaften vorhanden sind, und dass er notwendigerweise die Ursachen von Konflikten angehen und konfliktreiche Beziehungen in kooperative Beziehungen umwandeln sollte.

Die internationale Gemeinschaft und politische Entscheidungsträger*innen sowohl aus dem Globalen Süden als auch aus dem Globalen Norden haben daher viele Gründe, multilaterale Friedensoperationen weiterhin zu unterstützen. Multidimensionale Missionen könnten auch künftig erforderlich sein, sollten jedoch auf einer koordinierten Rollenverteilung zwischen verschiedenen Akteuren beruhen und politische Ziele festlegen, die über die Stabilisierung der amtierenden Regime hinausgehen. Politische Entscheidungsträger*innen sollten zudem an einem umfassenden Peacebuilding-Ansatz festhalten, der nationale und lokale Friedensinfrastrukturen strategisch in die Debatten über die Einsetzung oder Fortsetzung von Mandaten für Friedensoperationen der UN oder anderer Organisationen einbezieht.

LITERATUR

Abdenur, Adriana Erthal 2019: Making Conflict Prevention a Concrete Reality at the UN (Global Trends. Analysis 2/2019), Bonn.

Bastaki, Basil/Staniland, Paul/Popoola, Bryan 2024: Stabilizing Civil Wars Without Peacekeeping. Evidence from South Asia, in: International Security 49: 1, 133–170.

Boutros-Ghali, Boutros 1992: An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (UN Doc. S/24111), New York.

- Coleman, Katharina P./Williams, Paul D. 2021:** Peace Operations are What States Make of Them. Why Future Evolution is More Likely Than Extinction, in: *Contemporary Security Policy* 42: 2, 241–255.
- Curran, David/Hunt, Charles T. 2020:** Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations. More Than Just a Phase?, in: *Global Governance* 26: 1, 46–68.
- Davies, Shawn/Pettersson, Therese/Sollenberg, Margareta/Öberg, Magnus 2025:** Organized Violence 1989–2024, and the Challenges of Identifying Civilian Victims, in: *Journal of Peace Research*, 62: 4, 1223–1240.
- de Coning, Cedric 2023:** How Not to Do UN Peacekeeping. Avoid the Stabilization Dilemma with Principled and Adaptive Mandating and Leadership, in: *Global Governance* 29: 2, 152–167.
- Duursma, Allard/Bara, Corinne/Wilén, Nina/Hellmüller, Sara/Karlsrud, John/Oksamytna, Kseniya/Bruker, Janek/Campell, Susanna/Cusimano, Salvatore/Donati, Marco/Dorussen, Han/Druet, Dirk/Geier, Valentin/Epiney, Marine/Gelot, Linnéa/Gyllensporre, Dennis/Hiensch, Annick/Hultman, Lisa/Hunt, Charles T./Krishnan, Rajkumar Cheney/Labuda, Patryk I./Langenbach, Sascha/Hilding Norberg, Annika/Novosseloff, Alexandra/Oriesek, Daniel/Paddon Rhoads, Emily/Re, Francesco/Russo, Jenna/Sauter, Melanie/Smidt, Hannah/Staeger, Ueli/Wenger, Andreas 2023:** UN Peacekeeping at 75. Achievements, Challenges, and Prospects, in: *International Peacekeeping*, 30: 4, 415–476.
- Gowan, Richard/Forti, Daniel 2023:** What Future for UN Peacekeeping in Africa After Mali Shuttters Its Mission? (<https://www.crisisgroup.org/global-mali/what-future-un-peacekeeping-africa-after-mali-shuttters-its-mission>; 08.09.2025).
- Hansen, Annika S./Hansen, Wiebke/von Gienanth, Tobias/Benkler, Monika/Pietz, Tobias/Waehlich, Martin 2025:** UN-Friedenseinsätze. Fünf Trends und Fünf Chancen (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Studie, Januar 2025), Berlin.
- Hellmüller, Sara/Pinaud, Margaux/Lanfranchi, Chiara 2025:** United Nations Peace Mission Mandates Dataset, Version 2.2, Genf (<https://www.peacemissions.info/>; 05.09.2025).
- Karlsrud, John 2023:** UN Peacekeeping Operations in a Multipolar Era, in: *Global Governance* 29: 2, 219–229.

- Odendaal, Andries 2021:** Local Infrastructures for Peace, in: Richmond, Oliver P./Visoka, Gözim (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*, New York, 627–640.
- Paris, Roland 2024:** The Future of UN Peace Operations. Pragmatism, Pluralism or Statism?, in: *International Affairs* 100: 5, 2153–2172.
- Pfeifer Cruz, Claudia 2025:** Development and Trends in Multilateral Peace Operations, 2024 (SIPRI Fact Sheet, May 2025), Stockholm.
- United Nations (UN) 2000:** Report of the Panel on United Nations Peace Operations (UN Doc. A/55/305), New York.
- United Nations (UN) 2015a:** Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace. Politics, Partnership and People (UN Doc. S/2015/446), New York.
- United Nations (UN) 2015b:** Partnering for Peace: Moving Towards Partnership Peacekeeping. Report of the Secretary-General (UN Doc. S/2015/229), New York.
- United Nations (UN) 2023:** A New Agenda for Peace. Our Common Agenda (Policy Brief), New York.
- United Nations (UN) 2024:** Pact for the Future. Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (UN Doc. A/RES/79/1), New York.
- Walter, Barbara F./Howard, Lise Morje/Fortna, V. Page 2021:** The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace, in: *British Journal of Political Science* 51: 4, 1705–1722.
- Wane, El-Ghassim/Williams, Paul D./Kihara-Hunt, Ai 2024:** The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities (Independent Study Commissioned by the UN Department of Peace Operations (DPO), October 2024), New York.
- Whitfield, Teresa 2025:** Minilateral Mechanisms for Peacemaking in a Multipolar World. Friends, Contact Groups, Troikas, Quads, and Quints (International Peace Institute, Mai 2025), New York.
- Witt, Antonia/Hartmann, Christof/Engel, Ulf 2025:** Studying African Non-Military Conflict Intervention Practices (ANCIP Working Papers 2, March 2025), Leipzig.
- Witt, Antonia/Hartmann, Christof/Engel, Ulf (Hrsg.) 2026:** African Non-military Conflict Intervention Practices, London.

WELTWIRTSCHAFT

ERST AUFHOLEN, DANN ZURÜCKDRÄNGEN: DIE POLITIK DER SORGFALTPFLICHTEN IN GLOBALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Christian Scheper und Markus Ciesielski

Zusammenfassung: Dieses Kapitel analysiert den globalen Trend zu Sorgfaltspflichten im Bereich Menschenrechte und Umwelt in der Regulierung von Lieferketten sowie die jüngsten politischen Gegenreaktionen darauf. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die Regulierung von freiwilligen Soft Laws zu verbindlichen Hard Laws verschoben, wobei Europa eine Vorreiterrolle einnimmt. Nationale Initiativen wie die französische Sorgfaltspflicht und das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sowie die EU-Richtlinie zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen für Nachhaltigkeit veranschaulichen diesen langfristigen Trend, durch gesetzliche Verpflichtungen mit der globalisierten Wirtschaft „aufzuholen“. Dieser Kurs stößt jedoch zunehmend auf Widerstand: Regierungen und Wirtschaftsverbände stellen die Sorgfaltspflicht als bürokratischen Aufwand dar, während die Zivilgesellschaft ihre begrenzte Wirksamkeit und Unternehmensvoreingenommenheit kritisiert. In diesem Kapitel wird diese Dynamik im Kontext der allgemeinen globalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen betrachtet und aufgezeigt, dass die Regulierung der Sorgfaltspflicht nicht nur eine technokratische Anpassung ist, sondern Teil eines größeren Trends des sozialen Kampfes um Unternehmensverantwortung, öffentliche Autorität und die Regulierung der globalen Produktion.

1. EINLEITUNG

In den letzten 15 Jahren haben Regierungen damit begonnen, die Weltwirtschaft auf eine Weise zu regulieren, die einst unwahrscheinlich schien: Sie haben verbindliche Verpflichtungen für Unternehmen eingeführt und damit begonnen, Menschenrechte und Umweltschutzaspekte in ihren globalen Lieferketten zu berücksichtigen. Frankreich, Deutschland und schließlich die Europäische Union (EU) übernahmen eine führende Rolle und ersetzten freiwillige Richtlinien durch

durchsetzbare Regeln, die weit über die nationalen Grenzen hinausreichen. Die EU-Richtlinie zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) von 2024 markierte einen Meilenstein in dieser Entwicklung. Dieser Trend gewann gerade erst an Dynamik und befindet sich nun schon in einer Gegenbewegung. Politische Gegenreaktionen und Forderungen nach Deregulierung werfen die Frage auf, ob die Ära des „Aufholens“ durch Lieferkettengesetze bereits einer neuen Phase des politischen Zurückdrängens weicht.

Dieser Rückschlag würde eine Verschiebung des längerfristigen Trends von Soft Law – wie unverbindlichen Leitlinien oder freiwilligen Standards – hin zu Hard Law – also rechtsverbindlichen Vorschriften, die Unternehmen grenzüberschreitend befolgen müssen – bedeuten. Der Trend zu verbindlichen Regelungen ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Erstens betritt die staatliche Regulierung im transnationalen Bereich weitgehend Neuland. Zweitens scheint er im Widerspruch zu den allgemeinen globalen Entwicklungen zu stehen, bei denen mächtige Regierungen und Wirtschaftsakteure die multilaterale, regelbasierte Handelspolitik zunehmend infrage stellen und einschränken.

Diese Entwicklungen haben dementsprechend starke politische Kontroversen und in jüngster Zeit auch Gegenbewegungen ausgelöst. In Deutschland stößt die Umsetzung des seit 2023 geltenden nationalen Sorgfaltspflichtgesetzes auf Widerstand innerhalb der Regierung und im Parlament. Der Vorstoß der EU hin zu einer harmonisierten CSDDD könnte nach langwierigen Verhandlungen im Vergleich zu den ursprünglichen Ambitionen nun erheblich abgeschwächt werden.¹ In den USA hat eine breitere politische Bewegung gegen Nachhaltigkeitsvorschriften an Dynamik gewonnen. Die Kritik an der EU-Lieferkettengesetzgebung beruht in erster Linie auf Argumenten der Wettbewerbsfähigkeit und der Notwendigkeit, Bürokratie abzubauen, um kleine und mittlere Unternehmen zu entlasten. Aber es gibt auch Vorbehalte von anderer Seite: In wissenschaftlichen Kreisen und von Menschenrechts- und Umweltorganisationen wurde ebenfalls Kritik geäußert. Während hier die aufholenden Gesetze in der Regel als wichtige Schritte für einen besseren Menschenrechts- und Umweltschutz betrachtet werden, richtet sich die

1 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Kapitels dauern die Verhandlungen der EU noch an, aber die Positionen der meisten Regierungen deuten darauf hin, dass die Richtlinie abgeschwächt werden wird.

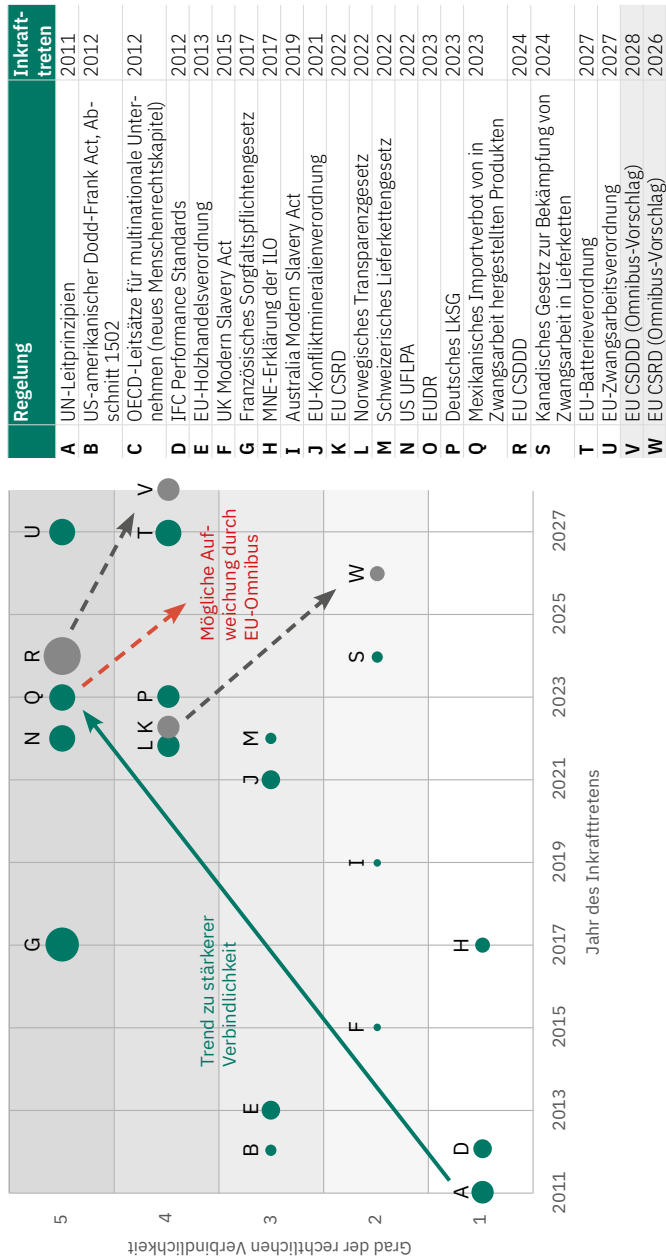
Kritik darauf, dass sie unzureichend und zu unternehmensorientiert seien, da sie Machtungleichgewichte eher reproduzierten als Rechteinhaber*innen zu stärken (Scheper 2025). Die Möglichkeiten, Beschwerden einzureichen und rechtliche Schritte gegen Unternehmen einzuleiten, sind oft begrenzt. Zudem wird auch argumentiert, dass die Governance der Lieferkette „dekolonialisiert“ werden müsse, sie solle die Perspektiven und Interessen von Ländern und Gemeinschaften besser widerspiegeln, die oft von einer Geschichte kolonialer Herrschaft und wirtschaftlicher Abhängigkeit geprägt seien (Mason/Partzsch/Kramarz 2023).

Der langfristige Trend, durch Lieferkettengesetze zur längst globalisierten Wirtschaft rechtlich aufzuschließen, und die jüngste Tendenz, diesen Trend wieder zurückzudrängen, werfen die Frage auf, wie diese Entwicklungen zu interpretieren sind. Wohin steuert die Regulierung der globalen Produktion? Ausgehend von den politischen und rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte werden in diesem Kapitel zentrale Trends und Konfliktlinien vorgestellt und politische Empfehlungen formuliert.

Der wichtigste Punkt ist, dass die derzeitige Politik der Sorgfaltspflichten nicht das Ende einer Debatte oder eine bloße technokratische Anpassung darstellt, sondern vielmehr eine umfassendere gesellschaftliche Auseinandersetzung um Unternehmensverantwortung, öffentliche Autorität und die Regulierung der Weltwirtschaft widerspiegelt. Nach einer langen Entwicklung hin zu einer stärkeren gesetzlichen Regulierung der globalen Produktion stellen die neuen Gesetze einen lang umkämpften Kompromiss dar: Sie führen zwar verbindliche Rechtsvorschriften zur Regulierung von Menschenrechten und Umwelt ein, ihre Form basiert jedoch auf den Praktiken des Lieferkettenmanagements von Unternehmen, d. h. auf einer risikobasierten, kontextabhängigen Sorgfaltspflicht und nicht auf transnational durchsetzbaren Verpflichtungen zur Erreichung bestimmter Schutzstandards. Die derzeitige Gegenbewegung gegen diese Gesetze ist ein neuer Kurs. Es bleibt abzuwarten, ob es sich dabei nur um eine kurze Phase oder um den Beginn einer grundlegenden Umkehrung einer zunehmend auf Rechten und Regeln basierenden globalen Produktion handelt [siehe Abbildung 1]. Kurz gesagt: Die Regulierung der Lieferkette bleibt ein umstrittenes Feld der globalen politischen Ökonomie.

ABBILDUNG 1: Verlangsamung des Trends zunehmender Verbindlichkeit von Vorschriften

Transnationale Sorgfaltspflichten seit 2011



Kreisgröße: Die Größe entspricht unserer Bewertung der regulatorischen Auswirkungen, die wir anhand von vier Kriterien vorgenommen haben: Geltungsbereich, enthaltene Rechte, administrative Durchsetzbarkeit und zivilrechtliche Haftung. Jedes Kriterium wurde entlang einer Skala von 1 (schwach) bis 3 (stark) bewertet.

Grad der Rechtsverbindlichkeit: Wir unterscheiden fünf Stufen: Stufe 1: Keine Verbindlichkeit/Soft Law; Stufe 2: Vorwiegend Berichts- und Transparenzpflichten; Stufe 3: Thematisch begrenzte Sorgfaltspflichten; Stufe 4: Umfassende Sorgfaltspflichten mit regulatorischer Durchsetzung; Stufe 5: Umfassende Sorgfaltspflichten mit zivilrechtlicher Klagemöglichkeit.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2. DIE ANFÄNGE DES AUFHOLPROZESSES: GLOBALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND DER ANHALTENDE KAMPF UM REGULIERUNG

Seit den 1970er Jahren hat der Aufstieg von Outsourcing (Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten an externe Unternehmen) und Offshoring (Verlagerung von Aktivitäten in andere Länder) integrierte Unternehmen in global verstreute Wertschöpfungsketten verwandelt und damit die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen führenden Unternehmen im Globalen Norden und Zulieferern im Globalen Süden verstärkt. Diese Umstrukturierung ermöglichte zwar eine beispiellose globale Integration und Wirtschaftswachstum, verfestigte jedoch strukturelle Ungleichheiten und führte zu erheblichen Risiken für Arbeitnehmerrechte, Menschenrechte und die Umwelt.

Ein kurzer Leitfaden durch die Terminologie der Lieferkette

Der Begriff Lieferkette, der im Geschäftsalltag und im juristischen Diskurs häufig verwendet wird, stammt ursprünglich aus der Betriebswirtschaftslehre. Er konzentriert sich auf den Warenfluss und die Compliance-Regeln aus Sicht des Managements. Diese betriebswirtschaftliche Perspektive prägt auch die Alltagssprache und die meisten juristischen Diskussionen. In den Sozialwissenschaften hingegen verwenden Forscher*innen häufiger den Begriff globale Wertschöpfungsketten (Global Value Chains, GVCs).

Wie von Ponte, Gereffi und Raj-Reichert (2019: 1) beschrieben, umfasst eine GVC „die gesamte Bandbreite der Aktivitäten, die Unternehmen, Landwirt*innen und Beschäftigte durchführen, um ein Produkt oder eine Dienstleistung von der Konzeption bis zur Endnutzung, zum Recycling oder zur Wiederverwendung zu bringen. Zu diesen Aktivitäten gehören Design, Produktion, Verarbeitung, Montage, Vertrieb, Wartung und Reparatur, Entsorgung/Recycling, Marketing, Finanzen und Kund*innen-Service.“²

Die GVC-Perspektive, die wir im weiteren Verlauf dieses Kapitels einnehmen, betrachtet somit die gesamte Bandbreite der Aktivitäten, die Wert schaffen und abschöpfen – von den Rohstoffen bis hin zu den Fertigprodukten.

Einige Forscher*innen bevorzugen auch den Begriff globale Produktionsnetzwerke, um den breiteren sozialen Kontext der Produktion, wie staatliche Institutionen und

2 Dieses und sämtliche nachfolgenden Zitate: eigene Übersetzung.

Arbeitsgeografien, zu betonen. Der Begriff globale Warenkette schließlich hebt Materialflüsse und Austauschbeziehungen, in der Regel aus einer Weltsystemperspektive, sowie die hierarchischen Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie hervor (Gibbon et al. 2008). Gelegentlich werden auch verschiedene Kombinationen von Begriffen verwendet. Obwohl jeder Begriff für eine bestimmte Forschungstradition und Perspektive steht, überschneiden sich diese Perspektiven oft und beeinflussen einander.

2.1 VON SOFT LAW ZU HARD LAW: REGULATORISCHE ENTWICKLUNG 1970–2010

Die Bemühungen, die sozialen und ökologischen Folgen von GVCs durch verbindliche internationale Normen zu regulieren, haben eine lange Geschichte politischer Auseinandersetzungen. In den letzten 50 Jahren gab es wiederholte Versuche, transnationale wirtschaftliche Aktivitäten wieder sozial einzuhegen, d. h. Regeln festzulegen, die globale Unternehmen in Gesellschaften verantwortlich und rechenschaftspflichtig machen (Langthaler/Schüssler 2019). Bereits in den 1970er Jahren versuchte die Kommission der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (UNCTC), einen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (TNCs) zu etablieren, doch divergierende, einflussreiche wirtschaftliche Interessen blockierten dessen Verabschiedung. In den 1980er Jahren setzte sich das neoliberale Wirtschaftsparadigma durch, das davon ausgeht, dass die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage der beste Weg seien, um Gesellschaften zu steuern. Staatliche Kontrolle und Formen des gemeinschaftlichen Eigentums wurden zunehmend als problematisch angesehen. Infolgedessen wurden Privatisierung, Selbstregulierung von Unternehmen und – in vielen Teilen der Welt – die aktive Unterdrückung von Gewerkschaften zu dominierenden Instrumenten der Wirtschaftssteuerung.

In den 1990er Jahren entfernte sich die vorherrschende Regulierungspolitik vom radikalen Glauben an freie Märkte, aber die transnationale Regulierung blieb überwiegend privat. Regime privater transnationaler Governance wurden Ausdruck eines dominierenden Paradigmas, das an Lösungen des Privatsektors für soziale und ökologische Herausforderungen festhielt. Sie zielten darauf ab, Menschenrechte und Nachhaltigkeit entlang globaler Wertschöpfungsketten auf der Grundlage der privaten Gewinninteressen großer Unternehmen zu fördern,

aber es fehlten ihnen verbindliche Durchsetzungsmechanismen und eine staatlich gelenkte Überwachung.

Ende der 1990er Jahre wurden neue Versuche unternommen, Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen, diesmal mit Schwerpunkt auf völkerrechtliche Menschenrechtsnormen. Die „Normen der Vereinten Nationen über die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte“ aus dem Jahr 2003 (kurz: UN-Normen) wurden als verbindliche internationale Verpflichtung für transnationale Unternehmen vorgeschlagen. Sie fanden jedoch keine politische Unterstützung und wurden nur als Rahmenwerk ohne Rechtswirkung verabschiedet (Weissbrodt/Kruger 2003). Vor diesem Hintergrund wurde John Ruggie zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte ernannt. Er hatte bereits den UN Global Compact mitentwickelt, eine freiwillige Initiative der UN zur Förderung des Engagements von Unternehmen für Menschenrechte und Nachhaltigkeit, die im Jahr 2000 ins Leben gerufen worden war. Ruggie führte das Konzept des „prinzipienorientierten Pragmatismus“ ein, das sich auf die New Governance Theory stützt, einen Ansatz, der flexible, partizipative und pragmatische Regulierung gegenüber starren gesetzlichen Vorschriften betont (Backer 2017). Sein Ansatz vereinte drei Elemente: die Pflicht des Staates, die Menschenrechte durch öffentliche Politik zu schützen, die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, und die Bedeutung des Zugangs zu wirksamen Beschwerdemechanismen und Rechtsbehelfen. Dabei blieb er während seiner gesamten Amtszeit dem Soft Law verpflichtet, legte jedoch durch die Betonung der Bedeutung von Rechtswegen eine entscheidende Grundlage für nachfolgende politische Debatten: Funktionierende Zugänge zum Recht wurden als unerlässlich hervorgehoben, damit Rechteinhaber*innen Ansprüche geltend machen und Beschwerden vorbringen könnten.

Nach umfangreichen Konsultationen unterstützte der UN-Menschenrechtsrat 2011 einstimmig Ruggies Ansatz und verabschiedete die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs) (Backer 2017). Diese Prinzipien stellten einen Meilenstein in der Entwicklung der Regulierung globaler Wertschöpfungsketten dar und schufen einen Soft-Law-Rahmen, der die Sorgfaltspflicht von Unternehmen als einen wichtigen Mechanismus zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden vorsieht. Er betont die Rolle des Staates sowie

die Bedeutung transnationaler Unternehmen und ihrer Eigeninteressen als Hebel für die Durchsetzung internationaler Normen. Der Ansatz schließt zwar verbindliche gesetzliche Regelungen nicht aus, doch war die Verbindlichkeit von Gesetzen in diesem Rahmen weniger wichtig als die pragmatische Überlegung, einen internationalen Konsens zu erzielen. Dennoch zeigte der Ansatz in den Jahren nach der Verabschiedung der UNGPs erhebliches Potenzial für weiteren zivilgesellschaftlichen Aktivismus und politischen Diskurs über die selektive Durchsetzung rechtsverbindlicher Instrumente.

2.2 DER DURCHBRUCH DER VERBINDLICHEN SORGFALTPFLICHT SEIT 2010

Nach der Finanzkrise 2008/2009 erließen die Gesetzgeber zunehmend Vorschriften, um Unternehmen zu mehr Transparenz hinsichtlich der Risiken in ihren Lieferketten zu verpflichten. Abschnitt 1502 des US-amerikanischen Dodd-Frank-Gesetzes (2010) schreibt die Berichterstattung über die Verwendung von „Konfliktmineralien“ aus der Demokratischen Republik Kongo und Nachbarländern vor, während das britische Gesetz gegen moderne Sklaverei (2015) und das australische Gesetz gegen moderne Sklaverei (2018) große Unternehmen dazu verpflichten, jährliche Erklärungen über Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zu veröffentlichen. Diese Maßnahmen zielen auf mehr Transparenz ab und ermöglichen es den Behörden, bei Nichterfüllung zu handeln. Sie gehen jedoch nicht so weit, eine umfassende gesetzliche Verpflichtung zur Verhinderung von Fehlverhalten in der gesamten Lieferkette zu schaffen. Die EU-Holzverordnung (2013) führt einen Schritt darüber hinaus: Sie verbietet illegal geschlagenes Holz auf dem EU-Markt und verpflichtet Unternehmen zu einer themenspezifischen Sorgfaltsprüfung. Das französische Gesetz über die Sorgfaltspflicht (Loi de Vigilance) von 2017 stellte einen weiteren Meilenstein in der Hard-Law-Regulierung dar. Es war das erste Gesetz, das in einer ganzheitlicheren Weise große Unternehmen dazu verpflichtete, Sorgfaltspläne zu implementieren und zu veröffentlichen, die Menschenrechts- und Umweltrisiken in ihren Lieferketten berücksichtigen. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das im Januar 2023 in Kraft trat, folgt einer ähnlichen Logik. Es hat einen begrenzteren Anwendungsbereich, dafür aber relativ weit reichende behördliche Durchsetzungsbefugnisse. Obwohl das Gesetz die zivilrechtliche Haftung ausschließt, ermöglicht es Beschwerden aus der Zivilgesellschaft bei der zuständigen Behörde, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Das seit 2022 geltende Transparenzgesetz in

Norwegen verlangt ebenfalls Sorgfaltspflichten von Unternehmen mit wirksamen Sanktionen.

Einige Länder haben auch themenspezifische Gesetze eingeführt, die entweder Sorgfaltspflichten vorschreiben, wie das niederländische Gesetz gegen Kinderarbeit,³ oder Produkte verbieten, die unter Verletzung grundlegender Rechte hergestellt werden, wie das Gesetz zur Verhinderung von Zwangsarbeit der Uiguren in den USA (2022) und das Gesetz zum Verbot von Zwangsarbeit in Mexiko (2023).

Insgesamt wird klar, dass sich eine zunehmend komplexe Landschaft unterschiedlicher Sorgfaltspflichten entwickelte. Während zunächst die Transparenz im Vordergrund stand, wurde diese nach und nach durch themenspezifische Einfuhrbeschränkungen und ganzheitlichere Sorgfaltspflichten ergänzt. Hier lässt sich die Feststellung eines allgemeinen Trends zu Hard Law spezifizieren, da sich auch die Art der Gesetzgebung veränderte. Diese Entwicklung ist insbesondere auf EU-Ebene zu beobachten, die in den kommenden Jahren wahrscheinlich weiterhin zur Harmonisierung der Vorschriften ihrer Mitgliedstaaten beitragen wird.

2.3 EUROPAS VORREITERROLLE BEI DER REGULIERUNG GLOBALER WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Die CSDDD wurde 2020 ursprünglich vom damaligen EU-Justizkommissar Didier Reynders vorgeschlagen. Sie zielte darauf ab, einen harmonisierten Rahmen zu schaffen, der sogar nationale Gesetze wie das deutsche LkSG übertraf, indem er die zivilrechtliche Haftung einbezog und ein breiteres Spektrum von Unternehmen abdeckte. Dies wurde von verschiedenen Regierungen und Interessengruppen heftig kritisiert, sodass die CSDDD 2024 in einer deutlich weniger ambitionierten Form verabschiedet wurde. Sie legt schrittweise verbindliche Sorgfaltspflichten im Bereich Menschenrechte und Umwelt für große EU- und Nicht-EU-Unternehmen fest, doch ihr genauer Geltungsbereich und ihre Reichweite sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Kapitels noch umstritten.

Die EU-Taxonomie für nachhaltige Aktivitäten hat ein gemeinsames Klassifizierungssystem für ökologisch nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten eingeführt.

3 Das Gesetz wurde 2019 vom niederländischen Senat verabschiedet, seine Umsetzung steht jedoch noch aus.

Sie trat 2020 in Kraft und soll Investor*innen und Unternehmen unterstützen, indem sie eine gemeinsame Definition dessen bereitstellt, was Nachhaltigkeit ausmacht, das Vertrauen der Investor*innen stärkt, „Greenwashing“ verhindert und Kapital in nachhaltige Aktivitäten lenkt. Parallel dazu schreibt die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) (2023) harmonisierte Angaben gemäß den Europäischen Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung (European Sustainability Reporting Standards, ESRS) vor, die am 31.07.2023 verabschiedet wurden. Sie stärkt damit die Transparenz und Vergleichbarkeit. Die EU-Entwaldungsverordnung (European Union Deforestation Regulation, EUDR) zielt auf Rohstoffe mit Walddrisiken ab und enthält Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und Sorgfaltspflicht. Auch sie ist sehr umstritten. Nach einer zwölfmonatigen Übergangsphase gelten die Verpflichtungen ab Ende 2025 für große und mittlere Unternehmen und ab Mitte 2026 für kleine Unternehmen.

Zusammen bilden die CSDDD, die CSRD/ESRS und die Taxonomie den Kern eines zunehmend umfassenden, aber institutionell fragmentierten EU-Nachhaltigkeits-Governance-Systems für globale Wertschöpfungsketten. Dieser Kern wird flankiert von einer breiteren Palette von EU-Instrumenten wie der EUDR, die Anreize, Marktzugang und organisatorische Praktiken gestalten, darunter ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Markt, sektor/produktspezifische Sorgfaltspflichten, kreislauforientierte Produktvorschriften und digitale Produktpässe, Verknüpfungen von Handels- mit Klimaschutzaktivitäten, Transparenz im Bereich der nachhaltigen Finanzierung, Verbraucherschutz vor „Greenwashing“ und Vorschriften zur Machtasymmetrie im Agrar- und Lebensmittelbereich.

Eine detaillierte Untersuchung der zugrunde liegenden Vorschriften würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen, aber Abbildung 2 zeigt, dass sich ein zunehmend komplexes Regelungsökosystem herausbildet, das den normativen Trend zu wachsenden sozialen und ökologischen Sorgfaltspflichten für transnationale Unternehmen in der EU unterstreicht.

ABBILDUNG 2: Zunehmend dichte Regulierungslandschaft zur Nachhaltigkeit globaler Wertschöpfungsketten in der EU

Kernpflichten der Sorgfaltspflicht und flankierende Vorschriften



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Auswirkungen der neuen Sorgfaltspflichten sind noch schwer einzuschätzen. Das liegt nicht nur daran, dass sie neu sind, sondern auch an ihrer Ambivalenz. Einerseits führen sie neue Regeln für Unternehmen ein. Andererseits gewähren sie dem Management und privaten Dienstleistungsunternehmen weit reichende Befugnisse für deren Umsetzung (Scheper 2025). Dies hat sich auch bei Soft-Law-Lösungen als problematisch erwiesen, da die Governance gerade dann versagt, wenn für das Unternehmen Interessenkonflikte entstehen. Darüber hinaus werden die Compliance-Ergebnisse über die formalen Sorgfaltspflichten hinaus durch die Einkaufspraktiken beeinflusst. Preisgestaltung, Vorlaufzeiten, Auftragsschwankungen und die Verteilung des Vertragsrisikos können zur Externalisierung von Geschäftsrisiken und Compliance-Kosten beitragen und damit die Sanierungsfähigkeit des Lieferanten schwächen. Die Einbeziehung von Einkaufspraktiken in den Geltungsbereich der Sorgfaltspflichten kann den Schwerpunkt der Compliance von Lieferantenaudits hin zu einer gemeinsamen Verantwortung entlang der gesamten Lieferkette verlagern. Diese Möglichkeit stand jedoch bis-

her nicht im Mittelpunkt der bestehenden Vorschriften und scheint zunehmend in den Hintergrund zu geraten, da der Widerstand gegen neue Vorschriften zunimmt.

3. GEGENREAKTIONEN UND ANHALTENDER REGULIERUNGSSTREIT

Nachdem jahrzehntelang Menschenrechts- und Umweltvorschriften für globale Wertschöpfungsketten umstritten waren, aber dennoch Schritt für Schritt vorangetrieben wurden, gab es in den letzten Jahren erheblichen Gegenwind. Derzeit ist unklar, ob die Regulierungsbemühungen einen grundlegend neuen Kurs einschlagen werden. Angesichts der wahrgenommenen Polykrise der Weltwirtschaft und des Aufstiegs von Regierungen, die internationale Rechtsnormen kritisieren, wird die Regulierung von Menschenrechts- und Umweltstandards von einflussreichen Akteuren als inakzeptable bürokratische Hürde und geopolitischer Fehltritt dargestellt. Dieser Druck auf die Sorgfaltspflichtregulierung auf EU-Ebene ist deutlich zu spüren: Nach ihrer Verabschiedung stieß die CSDDD auf erheblichen Widerstand. Als Reaktion darauf verteidigten Akteure der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Relevanz und den Fortschritt von Sorgfaltspflichtgesetzen. Neue Publikationen, die die Argumente für Sorgfaltspflichtvorschriften bekräftigten, zeigen den anhaltenden politischen Kampf um Regulierung (Saage-Maaß/Korn 2025).

3.1 DER DEUTSCHE LKSG-LIMBO UND DIE EU-CSDDD: VOM OMNIBUS ÜBERROLLT?

In Deutschland stieß die Umsetzung des LkSG von Anfang an auf Widerstand. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kapitels ist ein De-facto-Moratorium für die Durchsetzung zu beobachten, dessen Auswirkungen unklar sind. Angesichts der Krisen, mit denen die deutsche Wirtschaft insbesondere seit 2022 konfrontiert ist (einschließlich der Folgen der COVID-19-Pandemie und der Energieknappheit aufgrund des Ukrainekrieges), haben sich die letzten beiden deutschen Regierungskoalitionen einer konsequenten Umsetzung des LkSG in den Weg gestellt. Die Kritik konzentriert sich auf „bürokratische Belastungen“ und potenzielle Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen. Die Haltung beider Bundesregierungen führte zu einem ruhenden Regelungsstatus des Gesetzes, in dem das

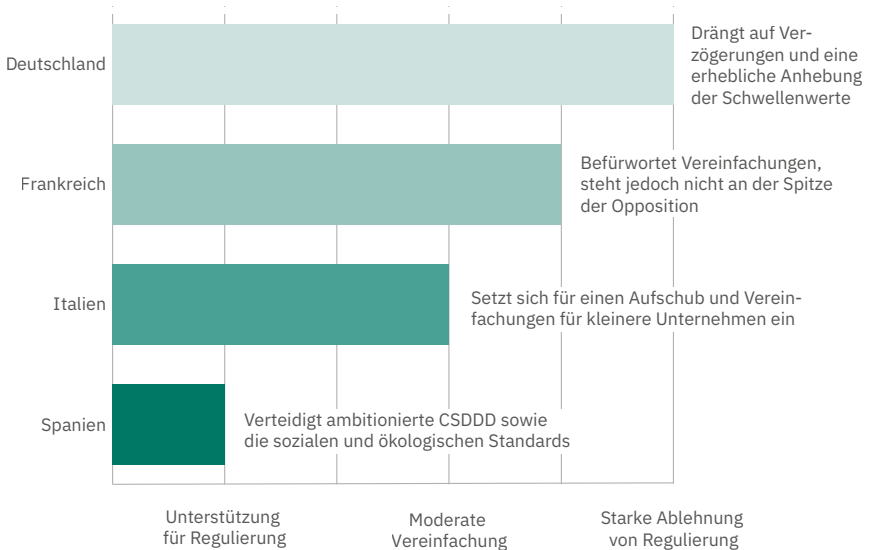
LkSG weiterhin besteht und angesichts der verabschiedeten CSDDD nach europäischem Recht nicht einfach aufgehoben werden kann, aber gleichzeitig Unternehmen nicht mehr sanktioniert werden, wenn sie ihren Sorgfaltspflichten nicht nachkommen (Stand: August 2025).

Auf EU-Ebene wurde die ursprünglich ehrgeizige CSDDD nach langwierigen Verhandlungen ebenfalls erheblich abgeschwächt. Die Gegenreaktion hat sich kürzlich im „Omnibus-I-Paket“ konkretisiert, das im Februar 2025 von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde. Das Vereinfachungspaket zielt darauf ab, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Der Omnibus werde die Nachhaltigkeitsberichterstattung im Rahmen der CSRD und der EU-Taxonomie vereinfachen und die Sorgfaltspflichten im Rahmen der CSDDD abschwächen. Im Juni 2025 verabschiedete der EU-Rat daraufhin seinen Standpunkt und befürwortete Maßnahmen zur Rücknahme einiger Anforderungen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance (Environmental, Social, and Governance-related, ESG) im Interesse einer größeren Markteffizienz. Dies spiegelt eine bedeutende Veränderung wider: Die CSDDD würde zwar bestehen bleiben, ihre Durchsetzungsmechanismen und Compliance-Schwellenwerte jedoch als Reaktion auf Bedenken der Mitgliedstaaten und mächtiger Industrieinteressen deutlich abgeschwächt. Neben inhaltlichen Einschränkungen sind hier vor allem die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf deutlich weniger Unternehmen und die Streichung harmonisierter zivilrechtlicher Haftungsvorschriften von Bedeutung. Der Omnibus-Vorschlag muss noch im Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission verhandelt werden,⁴ daher werden an dieser Stelle nur die Abstimmungspositionen besonders einflussreicher Mitgliedstaaten vorgestellt, die hierzu öffentlich klar Stellung bezogen haben [siehe Abbildung 3].

4 Am 13. November 2025, während der Fertigstellung der Publikation, hat die Europäische Volkspartei (EVP) gemeinsam mit rechtsextremen Parteien des Europäischen Parlaments für die deutliche Abschwächung von CSDDD und CSRD gestimmt. Die Trilog-Verhandlungen stehen noch aus. Die weiteren Auswirkungen sind daher in Zukunft zu analysieren.

ABBILDUNG 3: Ursprünglich ehrgeizige CSDDD könnte erheblich abgeschwächt werden

Positionen der vier größten Volkswirtschaften der EU zum Thema CSDDD in den Omnibus-Verhandlungen 2025



Anmerkung: Die Klassifizierung umfasst nur die vier größten EU-Volkswirtschaften und basiert auf einer qualitativen Interpretation ihrer offiziellen Positionen während der Verhandlungen des EU-Rats über das Omnibus-I-Paket Anfang bis Mitte 2025.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage öffentlicher Berichte zu den Positionen der Länder Anfang bis Mitte 2025 (<https://www.reuters.com/sustainability/eu-countries-split-over-whether-delay-green-reporting-rules-2025-02-19/>; 31.08.2025).

3.2 DIE JÜNGSTE GEGENREAKTION IN EINEM BREITEREN POLITISCHEN KONTEXT

Die jüngste Reaktion gegen die Regulierung globaler Wertschöpfungsketten lässt sich verstehen, wenn man sie in den Kontext der allgemeinen globalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen stellt. In vielen Regionen, darunter der EU, den USA, Indien und Lateinamerika (z.B. Argentinien), hat sich die politische Landschaft in Richtung einer zunehmend libertär-autoritären oder anderweitig antidemokratischen Ausrichtung verschoben (International Research Group on Authoritarianism and Counter-Strategies 2022). Diese Trends haben Auswirkungen auf die regulatorischen Ansätze zur Unternehmensverantwortung und Nachhaltigkeit.

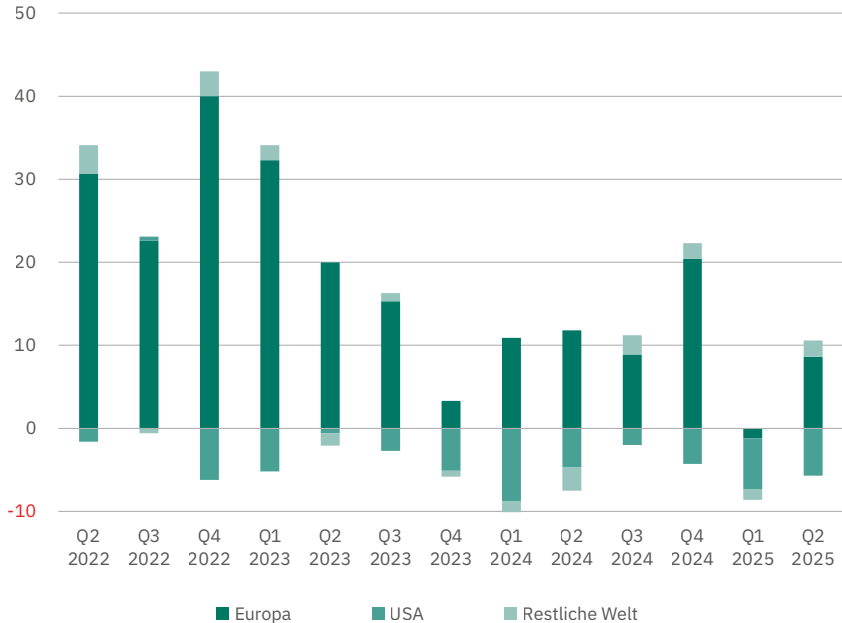
Gleichzeitig haben GVCs eine zentrale Rolle in der Geopolitik eingenommen. Ihre Bedeutung spiegelt sich nicht nur im schieren Volumen des über GVCs organisierten globalen Handels wider, sondern auch in ihrer wachsenden Präsenz innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen und den intensiven Auseinandersetzungen um Regulierungsbemühungen. Die geopolitische Bedeutung von GVCs wurde während der COVID-19-Pandemie besonders deutlich, als Unterbrechungen der Lieferketten und ein gesteigertes Bewusstsein für kritische Abhängigkeiten intensive öffentliche und politische Debatten auslösten. Der Krieg in der Ukraine hat diese Dynamik weiter verstärkt, da Störungen im Handel mit Weizen und anderen dringend benötigten Rohstoffen aus Russland und der Ukraine die Anfälligkeit globaler Produktions- und Logistiknetzwerke deutlich gemacht haben. Neue Handelsrouten und Initiativen wie Chinas „Belt and Road Initiative“ sind zu Brennpunkten des Wettbewerbs und regulatorischer Anliegen in den internationalen Beziehungen geworden (vgl. Müller 2025).

In diesem Zusammenhang spielen die USA eine entscheidende Rolle. Während protektionistische und nationalistische Handelspolitiken vor allem unter der zweiten Trump-Regierung an Bedeutung gewannen, hatte der Rückzug aus der multilateralen Handelsordnung bereits während der Obama-Jahre begonnen, insbesondere durch die Blockade des Streitbeilegungsmechanismus der Welthandelsorganisation durch die USA, der die Organisation bis heute lähmt. In den letzten Jahren hat sich dieser Trend jedoch massiv in Richtung konzentrierter politischer Kampagnen und staatlicher Maßnahmen gegen ESG-Standards und Investitionen des privaten Sektors verschoben. Die von der US-Regierung vorangetriebene Anti-ESG-Bewegung umfasst viel beachtete Maßnahmen, wie das Einfrieren von Klimafonds, Klagen gegen Aufsichtsbehörden und die Aufhebung der unter der Regierung Biden eingeführten Treuhandvorschriften zu ESG-Erwägungen bei Investitionsentscheidungen. So hat das US-Arbeitsministerium beispielsweise die ESG-bezogenen Treuhandrichtlinien für Altersvorsorgepläne offiziell aufgehoben und damit die Regulierungslandschaft für nachhaltige Finanzen grundlegend umgestaltet (Johnson 2025). Klagen wie Climate United gegen die Environmental Protection Agency (EPA) verdeutlichen die verschärfte Auseinandersetzung um die Umweltpolitik auf Bundesebene. Selbst unter einer veränderten Regierung könnte die Anti-ESG-Bewegung dauerhafte Folgen haben. Sie könnte die Verfügbarkeit von Kapital für Initiativen zur Nachhaltigkeit in den Lieferketten verringern und die finanziellen Anreize schwächen, die der Einhaltung der Sorgfaltspflichten zugrunde liegen, wodurch die Wirksamkeit der Regu-

lierung weit über die aktuelle Legislaturperiode hinaus verringert würde [siehe Abbildung 4] (Bioy 2025).

ABBILDUNG 4: Konsolidierung von ESG-Investitionen nach einem Rückgang?

Zu- und Abflüsse globaler Nachhaltigkeitsfonds, in Mrd. USD (Q2/2022–Q2/2025)



Anmerkung: Nachhaltigkeitsfonds umfassen hier offene und börsengehandelte Fonds, die sich auf Nachhaltigkeit und ESG-Faktoren oder Auswirkungen konzentrieren.

Quelle: Bioy 2025 (Daten vom Juni 2025; angepasste Version).

4. GLOBALE AUSSTRAHLUNGSEFFEKTE UND STRATEGISCHE ANPASSUNG IN GLOBALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Die regulatorischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Sorgfaltspflicht und der Nachhaltigkeit von Unternehmen in Europa könnten weit reichende und unbeabsichtigte Folgen für die Weltwirtschaft haben. Einige wichtige Zulieferländer Europas, beispielsweise in Bangladesch, Vietnam und Brasilien, stehen unter zunehmendem Druck, neue Vorschriften ihrer Kund*innen einzuhalten, oft ohne angemessene Unterstützung beim Kapazitätsaufbau oder bei der Erleichterung des Marktzugangs. Es besteht auch die Gefahr, dass führende

Unternehmen ihre Verpflichtungen an Lieferbetriebe auslagern, ohne ihre eigenen Einkaufspraktiken und GVC-Strategien im Hinblick auf Risiken zu überprüfen und zu reformieren. Einige Unternehmen wechseln ihre Lieferbetriebe, um ihre Sorgfaltspflichten leichter erfüllen zu können, beispielsweise durch die Verwendung zertifizierter Rohstoffe, den Einkauf bei größeren Lieferbetrieben mit besseren Risikomanagementsystemen oder größerer Transparenz, oder durch die Bündelung ihrer Einkäufe bei Produktionsstätten, auf die sie einen größeren Einfluss haben. Einige Lieferbetriebe und exportorientierte Länder könnten die regulatorischen Änderungen daher als Bedrohung für ihre Gewinne ansehen. Andere hingegen sehen darin eine Wettbewerbschance und erhöhen ihre Produktionskapazitäten entsprechend den internationalen Nachhaltigkeitsstandards.

Bislang fehlen empirische Erkenntnisse über die globalen Ausstrahlungseffekte gesetzlicher Sorgfaltspflichten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass mehrere strukturelle Faktoren die transnationalen Folgen beeinflussen werden. Erstens hat der globale Charakter der Produktion Konsequenzen. Es gibt eine ungleiche globale Verteilung der Kaufkraft, aber auch kritischer Rohstoffe wie Seltener Erden oder Agrarprodukte. Regulatorische Änderungen in wichtigen Märkten wie der EU und den USA haben daher weltweit besonders drastische Auswirkungen. Rohstoffe wie Kobalt aus der Demokratischen Republik Kongo und Palmöl aus Indonesien und Malaysia sind für zahlreiche globale Produktionsprozesse unverzichtbar (Pelon et al. 2021). Jede neue Sorgfalts- oder Rückverfolgbarkeitspflicht, die von großen Volkswirtschaften auferlegt wird, wirkt sich auf die Marktbedingungen und regulatorischen Reaktionen in den Lieferländern aus.

Zweitens kann der stark finanzialisierte Charakter der Weltwirtschaft regulatorische Veränderungen verstärken oder hemmen. Große institutionelle Investor*innen, Asset-Management-Firmen und Ratingagenturen beziehen ESG-Faktoren in ihre Risikobewertungen und Anlageentscheidungen ein. Dies erzeugt grenzüberschreitenden Druck auf Unternehmen und Regierungen, selbst in Ländern ohne formelle Sorgfaltspflichten, da der Zugang zu globalem Kapital zunehmend von Nachhaltigkeitsreferenzen abhängt. Gleichzeitig wird der derzeit in den USA zu beobachtende Anti-ESG-Druck globale Auswirkungen haben. Die Folgen für Europa und andere Teile der Welt sind noch nicht absehbar. Er könnte entweder zusätzlichen Druck ausüben oder ESG-Investitionen in andere Regionen, insbesondere nach Europa, treiben. Diese Investitionen bleiben von großer Bedeutung, da Sorgfaltspflichten allein keine Veränderungen bewirken

können. Sie regeln lediglich das Bemühen im Managementprozess, nicht aber das tatsächliche Ergebnis für Menschenrechte und Umweltschutz. Veränderungen in globalen Wertschöpfungsketten hängen letztendlich von veränderten Unternehmensstrategien ab. Diese wiederum werden maßgeblich von finanziellen Investitionsentscheidungen bestimmt (Ferretti 2023).

Drittens verändert die beschleunigte Digitalisierung die Art und Weise, wie regulatorische Anforderungen verbreitet und durchgesetzt werden. Tatsächlich muss die GVC-Perspektive auf Fragen der Struktur, der Handlungsfähigkeit und der Governance angesichts der zunehmenden Bedeutung von Plattformökonomien und Entwicklungen im Bereich Künstlicher Intelligenz (KI) überdacht werden (Butollo et al. 2022, Foster/Graham 2017). Strategien zur Umsetzung privater Governance-Maßnahmen entlang der GVC scheinen zunehmend von Fragen der Datenverwendbarkeit bestimmt zu sein. Während Plattformen, digitales Datenmanagement für die Zertifizierung und Lieferkettenmanagement die Geschwindigkeit und Reichweite der Governance erheblich steigern können, spiegeln die erfassten Daten möglicherweise die realen Produktionsbedingungen und ihre Auswirkungen auf Mensch und Umwelt gar nicht angemessen wider. Der genuin politische Charakter der GVC-Governance könnte dann zunehmend unsichtbar werden und lediglich als technische Herausforderung erscheinen. KI-Technologien und ihre Integration in alle Lebensbereiche werfen neue Fragen über die menschliche Arbeit hinter den vermeintlich rein automatischen KI-Maschinen auf (Muldoon/Graham/Cant 2024). Dies dürfte für Arbeitnehmer*innen und Gewerkschaften, die versuchen, deren Rechte kollektiv zu verteidigen, dauerhaft zu Problemen führen.

Viertens intensiviert sich im Zuge von ESG- und Sorgfaltspflichtvorschriften auch die transnationale rechtliche Mobilisierung. So gab es beispielsweise grenzüberschreitende Klagen in Fällen von Industriekatastrophen im brasilianischen Bergbau, der ein Engpass der Stahlindustrie im Globalen Norden ist. Interessanterweise war das deutsche LkSG zu Beginn der Gerichtsverfahren noch nicht in Kraft. Lokale Kläger*innen und internationale NGOs verweisen jedoch im Rahmen der noch anhängigen Verfahren auch auf die Sorgfaltspflicht (Mentrup 2024). Wenn sich Verweise auf ESG-Vorschriften und Sorgfaltspflichten als Teil eines breiteren Trends erweisen, könnte man diesbezüglich von der Entwicklung eines Rechtsbewusstseins für Sorgfaltspflichten sprechen. Diese Verschiebung könnte die Rolle von NGOs und der Zivilgesellschaft verändern, indem sie Einfluss darauf

nimmt, wie nichtstaatliche Akteure in Zukunft mit der globalen Unternehmensverantwortung umgehen. Damit wird sie zu einer rechtlichen Transformation der Interpretation von GVCs beitragen, die für eine weitere rechtliche Mobilisierung unverzichtbar ist. Dies könnte Gewerkschaften und anderen Akteuren künftig dabei helfen, ihre Strategien im Hinblick auf transnationale Produktionsprozesse weiterzuverfolgen.

Die strategische Anpassung durch wichtige Lieferländer ist bereits im Gange. Insbesondere China spielt eine doppelte Rolle als Gestalterin von Vorschriften und als Wettbewerberin. Während sich China selektiv an westlichen Nachhaltigkeitsstandards ausrichtet, fördert es aktiv seine eigenen GVC-Strukturen und Rechtsrahmen durch Initiativen wie die „Belt and Road Initiative“, die „Digitale Seidenstraße“ und staatliche ESG-Standards, die auf nationale Prioritäten zugeschnitten sind. Regionale Mechanismen der politischen Zusammenarbeit, wie die Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN), spiegeln ebenfalls die Bemühungen wider, alternative Nachhaltigkeitsrahmenwerke außerhalb der dominierenden Modelle der EU und der USA zu etablieren. Konkurrierende Normen erfordern eine umfassende Perspektive. Es ist zu beachten, dass eine wirksame Regulierung von GVCs nur eine der möglichen Folgen von Sorgfaltspflichten ist. Selbst veraltete Normen können noch ein Rechtsbewusstsein schaffen, das Interessengruppen in Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und NGOs mobilisieren kann. In diesem Sinne reichen die Auswirkungen von GVC-Normen über den Rahmen von Vorschriften, Verpflichtungen und Durchsetzungsstrukturen hinaus.

5. ZUKÜNFTIGE WEGE: EIN KRITISCHER WENDEPUNKT FÜR DIE REGULIERUNG GLOBALER WERTSCHÖPFUNGSKETTEN?

Wie dieses Kapitel gezeigt hat, ist der jahrelange Trend zu einer umfassenderen Regulierung globaler Wertschöpfungsketten in jüngerer Zeit einer Gegenbewegung gewichen. Die Zukunft der Menschenrechts- und Nachhaltigkeitspolitik in GVCs ist ungewiss.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, einige zentrale Anforderungen an die Regulierung globaler Wertschöpfungsketten hervorzuheben. Diese müssen den zugrunde liegenden politischen Konflikten Rechnung tragen. Armutslöhne, hohe Gesundheits- und Umweltrisiken bei der Produktion sowie Probleme mit der Bildung und sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer*innen bestehen weiter-

hin, wenn GVC-Normen nicht umgesetzt oder abgelehnt werden. Ambivalente Erfahrungen mit Soft Law zeigen, dass die Regulierung es Rechteinhaber*innen ermöglichen sollte, ihre eigenen Ansprüche geltend zu machen, sich zu organisieren und rechtliche Schritte einzuleiten, selbst wenn dies im Konfliktfall gegen die Interessen mächtiger Unternehmen oder Regierungen verstößt. Dies ist von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit transnationaler Vorschriften. Solange Unternehmen mehr oder weniger allein für die Umsetzung entlang der GVCs verantwortlich sind, werden die heutigen Menschenrechts- und Umweltprobleme nicht gelöst. Angesichts der aktuellen Gegenbewegung müssen wir festhalten: Vorschriften können aufgehoben werden, aber die dahinterliegenden Konflikte bleiben bestehen. Wir können keinesfalls davon ausgehen, dass es automatisch zu einer allmählichen Verbesserung der GVC-Regulierung kommen wird. Allerdings sind wiederkehrende Proteste der Zivilgesellschaft zu erwarten, neue Regulierungsforderungen, Streiks und transnationale Klagen von Menschen aus dem Globalen Süden, die sich mit unfairer Behandlung konfrontiert sehen. Die derzeitige Abwehr von Regulierungsbemühungen könnte sich auf Beschwerdeinstrumente und Vorschriften spürbar auswirken. Dennoch sollten sich politische Entscheidungsträger*innen bewusst sein, dass dies Zivilgesellschaften und Wähler*innen weltweit Rückenwind geben wird, die sich über die ungleiche Verteilung von Risiken und Gewinnen empören.

6. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN AN EU-ENTSCHEIDUNGSTRÄGER*INNEN UND NATIONALE REGULIERUNGSBEHÖRDEN

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die Regulierung von freiwilligen Soft-Law- zu verbindlichen Hard-Law-Maßnahmen verschoben, wobei Europa eine Vorreiterrolle einnimmt. Dieses Kapitel hat jedoch gezeigt, dass dieser Kurs zunehmend umstritten ist: Regierungen und Wirtschaftsverbände betrachten die Sorgfaltspflicht als bürokratischen Aufwand, während die Zivilgesellschaft ihre begrenzte Wirksamkeit und Unternehmensorientierung kritisiert. Die folgenden Empfehlungen zeigen auf, wie bestehende Vorschriften im Interesse der Rechteinhaber*innen weiterentwickelt und wirksamer umgesetzt werden können. Sie heben wichtige Hebel hervor, wie z.B. zugängliche Rechtswege, stärkere öffentliche Institutionen, eine kohärente Umsetzung der zentralen Rechtsrahmen, verantwortungsvolle Beschaffungspraktiken, den Einsatz digitaler Instrumente

für die grenzüberschreitende Durchsetzung und eine sinnvolle Beteiligung von Anspruchs- und Interessengruppen. Zusammen würden diese Maßnahmen dazu beitragen, Schutzlücken zu schließen, die Durchsetzbarkeit von Rechten zu stärken und sicherzustellen, dass die Regulierung mit den übergeordneten Zielen der Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte im Einklang bleibt.

- **Rechteinhaber*innen in den Mittelpunkt stellen, um gangbare Rechtswege zu ermöglichen:**
 - Einrichtung zugänglicher administrativer Beschwerdemechanismen (klare Fristen, Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen, lokale Sprachen)
 - Ausweitung der zivilrechtlichen Haftung, einschließlich Möglichkeiten für kollektive Rechtsbehelfe
 - Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen und (Pilot-)Projekte für arbeitnehmer*innengeführte GVC-Prozesse (*worker-driven auditing, certification and monitoring*)
- **Stärkung der Rolle öffentlicher Institutionen zur Unterstützung der Rechteinhaber*innen:**
 - Einrichtung, Aufrechterhaltung und Ausbau öffentlicher Institutionen wie öffentlicher Verteidiger*innen, Ombudsstellen und Rechtshilfedienste, die Rechteinhaber*innen bei der Nutzung verfügbarer Beschwerdemechanismen und Rechtsmittel wirksam unterstützen
 - besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei der Gleichstellung der Geschlechter und der Sensibilität gegenüber Minderheiten, einschließlich Menschen mit Behinderungen
- **Konsolidierung des regelbasierten Kerns der Regulierung, indem Substanz vor Form gestellt wird:**
 - kohärente Umsetzung von CSDDD, CSRD/ESRS, EUDR und flankierenden Vorschriften ohne Verwässerung und übermäßigen bürokratischen Aufwand: die Aufsichtsbehörden sollten klare Leitlinien vorgeben und Verhältnismäßigkeit walten lassen, ohne die wesentlichen Sorgfaltspflichten auszuhöhlen

- **Fokus auf Einkaufspraktiken, um eine gemeinsame Verantwortung in käufer*innengesteuerten GVCs einzuführen:**
 - verantwortungsbewusstes Einkaufen vorschreiben (Preise, Vorlaufzeiten, Bestellvariabilität, Einbindung und Abmeldung von Lieferanten) und Compliance-Erwartungen mit dem Einkaufsverhalten verknüpfen
 - Durchsetzung von Handelsregeln stärken und öffentliches Beschaffungswesen nutzen, um glaubwürdige Sorgfaltspflichten zu belohnen
- **Nutzung digitaler Tools zum Aufbau transnationaler Durchsetzungskapazitäten, jedoch nicht im Sinne eines *data only*:**
 - Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und gemeinsamer Ermittlungen
 - gemeinsame Investitionen mit Produktionsländern in die Weiterentwicklung von Lieferbetrieben und der Schaffung effektiver Alternativen zu käufergesteuerten Audits
 - Verwendung offener, interoperabler Datenstandards (z.B. Produktpässe) mit Datenschutz und Verfolgung von Ergebniskennzahlen (z.B. existenzsichernde Löhne, Entwaldungsverbot) zusätzlich zu den wichtigsten Leistungsindikatoren
 - Unterstützung von arbeitnehmer*innengestützten digitalen Plattformen und Initiativen
- **Vertiefung institutioneller Wege für eine bessere Beteiligung durch Anwendung von Gender, Intersektionalitäts- und Vulnerabilitätsperspektiven auf die Regulierung:**
 - Definition einer sinnvollen Einbindung von Anspruchs- und Interessengruppen (einschließlich Gewerkschaften und lokalen Gemeinschaften) in die Entwicklung und Überwachung von Mindeststandards
 - Forderung nach geschlechtergerechter Sorgfaltspflicht und ausdrücklicher Berücksichtigung von migrierten und informell beschäftigten Arbeitnehmer*innen
 - Einbindung von Anspruchs- und Interessengruppen in die Bearbeitung von Beschwerden und die Nachverfolgung, um sicherzustellen, dass Abhilfemaßnahmen umgesetzt werden

LITERATUR

- Backer, Larry Catá 2017:** Principled Pragmatism in the Elaboration of a Comprehensive Treaty on Business and Human Rights, in: Deva, Surya/Bilchitz, David (Hrsg.): Building a Treaty on Business and Human Rights. Context and Contours, Cambridge, 105–130.
- Bioy, Hortense 2025:** Global ESG Fund Flows Rebound in Q2 2025 Despite ESG Backlash and Geopolitical Uncertainty, 25.07.2025 (<https://www.morningstar.com/sustainable-investing/global-esg-fund-flows-rebound-q2-2025-despite-esg-backlash-geopolitical-uncertainty>; 31.08.2025).
- Butollo, Florian/Gereffi, Gary/Yang, Chun/Krzywdzinski, Martin 2022:** Digital Transformation and Value Chains. Introduction, in: Global Networks 22: 4, 585–594.
- Ferretti, Tommaso 2023:** Impact Investing and Sustainable Global Value Chains. Enabling Small and Medium Enterprises Sustainability Strategies, in: AIB Insights 23: 5. DOI: 10.46697/001c.88529.
- Foster, Christopher/Graham, Mark 2017:** Reconsidering the Role of the Digital in Global Production Networks, in: Global Networks 17: 1, 68–88.
- Gibbon, Peter/Bair, Jennifer/Ponte, Stefano 2008:** Governing Global Value Chains. An Introduction, in: Economy and Society 37: 3, 315–338.
- International Research Group on Authoritarianism and Counter-Strategies (Hrsg.) 2022:** Global Authoritarianism, Bielefeld.
- Johnson, Lamar 2025:** Labor Dept. Drops Biden-era ESG Fiduciary Rule (<https://www.esgdive.com/news/labor-dept-drops-biden-era-esg-fiduciary-401k-rule-will-remake-regulation/749312/>; 01.09.2025).
- Langthaler, Ernst/Schüßler, Elke 2019:** Commodity Studies with Polanyi. Disembedding and Re-Embedding Labour and Land in Contemporary Capitalism, in: Österreich Zeitschrift für Soziologie 44: 2, 209–223.
- Mason, Michael/Partzsch, Lena/Kramarz, Teresa 2023:** The Devil is in the Detail – The Need for a Decolonizing Turn and Better Environmental Accountability in Global Supply Chain Regulations. A Comment, in: Regulation & Governance 17:4, 970–979.
- Mentrup, Theresa 2024:** Die Katastrophe von Brumadinho und die deutsche Verantwortung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 24: 1, 29–33.

- Muldoon, James/Graham, Mark/Cant, Callum 2024:** Feeding the Machine. The Hidden Human Labour Powering AI, Edinburgh.
- Müller, Melanie 2025:** Die Geopolitik globaler Lieferketten (Schriftenreihe, Band 10998, Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn.
- Pelon, Remi/Hund, Kirsten Lori/Fabregas Masllovet, Thao Phuong/De Sa, Paulo/Mcmahon, Gary Joseph Raymond 2021:** Cobalt in the Democratic Republic of Congo. Market Analysis (English) (Report No. 168468, World Bank Group), Washington, D.C.
- Ponte, Stefano/Gereffi, Gary/Raj-Reichert, Gale 2019:** Introduction to the Handbook on Global Value Chains, in: Ponte, Stefano/Gereffi, Gary/Raj-Reichert, Gale (Hrsg.): Handbook on Global Value Chains, Cheltenham, 1–27.
- Saage-Maaß, Miriam/Korn, Franziska 2025:** Lieferkettengesetze. Menschenrechte für eine nachhaltige Wirtschaft. Ein Argumentationsleitfaden (Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.), Bonn.
- Scheper, Christian 2025:** Corporate Due Diligence in Global Value Chains, in: Moore, Madelaine/Scherrer, Christoph/van der Linden, Marcel (Hrsg.): The Elgar Companion to Decent Work and the Sustainable Development Goals, Cheltenham, 370–381.
- Weissbrodt, David S./Kruger, Muria 2003:** Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, in: American Journal of International Law 97: 4, 901–922.

UMWELT UND NATÜRLICHE RESSOURCEN

BRÜCKEN SCHLAGEN: WASSERDIPLOMATIE ALS INSTRUMENT DER KONFLIKTTTRANSFORMATION

Marcus Kaplan

Zusammenfassung: Obwohl Wasser für das Überleben sowie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unverzichtbar ist, hat immer noch rund ein Viertel der Menschheit keinen Zugang zu einer sicheren Wasserversorgung. Die globalen Wasserressourcen stehen aufgrund steigender Nachfrage und abnehmender Verfügbarkeit und Qualität unter erheblichem Druck. In Verbindung mit sozialen, politischen und ökonomischen Faktoren kann Wasserstress inner- und zwischenstaatliche Konflikte auslösen oder verschärfen. Wasserdiplomatie bietet einen vielversprechenden Ansatz, um die Zusammenhänge zwischen Wasser und Konflikten zu adressieren, da sie einen inklusiven und kooperativen Ansatz verfolgt. Ziel ist es, nicht nur zur Lösung wasserbezogener Probleme beizutragen, sondern zugleich übergeordnete Ziele wie Stabilität, Frieden, Entwicklung und Gerechtigkeit zu fördern. Damit hat Wasserdiplomatie das Potenzial, den gegenwärtigen globalen Tendenzen zu Unilateralismus, Versicherheitlichung und zur Instrumentalisierung von Wasser als Waffe entgegenzuwirken. Dieses Kapitel beleuchtet sowohl die Stärken der Wasserdiplomatie als auch zentrale Hindernisse für ihre wirksame Umsetzung. Es untersucht außerdem die Wechselbeziehungen zwischen der Wasserdiplomatie und der fragmentierten Architektur der globalen Wasser-Governance, die noch nicht ausreichend darauf vorbereitet ist, den wachsenden Druck auf Süßwasserressourcen und das damit verbundene Konfliktpotenzial zu bewältigen.

1. EINLEITUNG

Wasser bildet die Grundlage für die Sicherung der Lebensgrundlagen und für wirtschaftliche Aktivitäten weltweit: Menschen benötigen für ihr Überleben Zugang zu sicherem Trinkwasser, die Landwirtschaft ist weltweit der größte

Nutzer von Süßwasser¹, und viele Branchen wie Energie, Bergbau und Bauwirtschaft sind in hohem Maße auf Wasser angewiesen. Im Jahr 2010 erklärte die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) den Zugang zu sicherem und sauberem Trinkwasser sowie sanitären Einrichtungen zu einem Menschenrecht und forderte Staaten und internationale Organisationen auf, Ressourcen, Technologien und Kapazitäten für den Aufbau bereitzustellen, um die universelle Versorgung zu garantieren. Dies wurde 2015 in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung erneut aufgegriffen, in der mit dem Nachhaltigkeitsziel (SDG) 6 gefordert wird, „die Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle zu gewährleisten“. Darüber hinaus ist Wasser auch für die Verwirklichung vieler anderer SDGs von grundlegender Bedeutung. Obwohl der Anteil der Bevölkerung mit sicherer Trinkwasserversorgung in den vergangenen Jahrzehnten stetig gestiegen ist, hatten im Jahr 2024 noch 2,1 Mrd. Menschen – etwa jeder vierte Mensch weltweit – keinen Zugang zu sicherem und verlässlichem Trinkwasser.² Der Fortschritt bei SDG 6 liegt damit weiterhin deutlich hinter den Zielvorgaben zurück.³

Die globalen Süßwasserressourcen stehen aus verschiedenen Gründen unter erheblichem Druck: Die Nachfrage nach Wasser steigt, während Verfügbarkeit und Qualität abnehmen. Bevölkerungswachstum und steigende Lebensstandards führen dazu, dass mehr Menschen Zugang zu größeren Mengen an Wasser und Nahrung benötigen; Industrialisierung und Energieerzeugung erhöhen zusätzlich den Wasserverbrauch; und Verschmutzungen durch landwirtschaftliche oder industrielle Aktivitäten machen Wasserquellen für den menschlichen Gebrauch unsicher oder sogar völlig unbrauchbar. Darüber hinaus leiden viele Regionen weltweit bereits unter den Folgen des Klimawandels: Überschwemmungen treten häufiger auf, Niederschläge werden unzuverlässiger, Gletscher – wichtige Quellen für Süßwasser – schmelzen und aufgrund steigender Temperaturen nimmt die Verdunstung zu. Veränderungen in der Wasserverfügbarkeit können die Lebensgrundlagen der Menschen erheblich belasten, etwa weil sie mehr Zeit für die Beschaffung von Wasser aufbringen müssen oder weil die Kosten für den Kauf von Wasser steigen. Eine geringere Wasserverfügbarkeit beeinträchtigt zudem

1 Siehe <https://www.science.org/content/article/agriculture-sucking-fresh-water-dry>; 26.09.2025.

2 Siehe <https://dashboards.sdindex.org/map/goals/sdg6/>; 26.09.2025.

3 Siehe <https://dashboards.sdindex.org/map/goals/sdg6/>; 26.09.2025.

die Ernährungssicherheit und kann auch dazu führen, dass sich Krankheiten, die über Wasser übertragen werden, stärker ausbreiten. Darüber hinaus kann sie zu einer Übernutzung der Grundwasservorräte und zu einer Verringerung der Bereitstellung von Ökosystemleistungen führen. Das Thema beinhaltet auch eine Nord-Süd-Dimension, da viele Länder im Globalen Süden, die nur über begrenzte Wasserressourcen verfügen, wasserintensive landwirtschaftliche und andere Güter für den Export in Länder des Globalen Nordens produzieren. Dieses sogenannte virtuelle Wasser kann die Wasserknappheit in den Produktionsregionen weiter verschärfen.

In diesem Kapitel wird analysiert, wie der zunehmende Druck auf Wasserressourcen als Katalysator für Konflikte wirken kann, und es wird aufgezeigt, dass die derzeitige Architektur der globalen Wasser-Governance den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nicht gewachsen ist. Obwohl die Wasserdiplomatie – verstanden als umfassender, mehrstufiger diplomatischer Ansatz – großes Potenzial bietet, die komplexen Verflechtungen zwischen Wasser und Konflikten zu adressieren, wird ihre wirksame Umsetzung nach wie vor durch erhebliche Hürden erschwert. Abschließend werden zentrale Handlungsfelder für die internationale Gemeinschaft, insbesondere mit Blick auf die bevorstehende UN-Wasserkonferenz 2026, umrissen.

2. WASSER UND KONFLIKTE

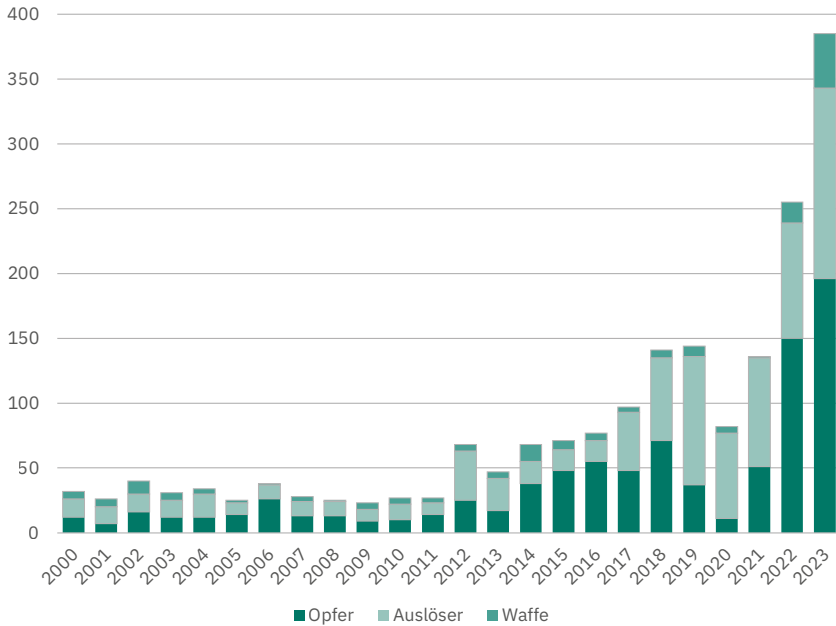
Wasser ist mobil. Es überquert Grenzen und muss zwischen zwei oder mehr Staaten geteilt werden: 90% der Weltbevölkerung nutzen Ressourcen gemeinsam mit Nachbarländern und weltweit gibt es 313 grenzüberschreitende Flüsse und Seen (UNECE/UNESCO/UN-Water 2024: 6). Hinzu kommen 468 bekannte grenzüberschreitende Aquifere.⁴ Insgesamt teilen 153 Länder mindestens ein Wassereinzugsgebiet mit einem anderen oder mehreren Staaten. Ismail Serageldin – damals Vizepräsident der Weltbank – prophezeite 1995: „Die Kriege des nächsten Jahrhunderts werden um Wasser geführt werden.“⁵

4 Siehe <https://un-igrac.org/latest/news/igrac-launches-new-transboundary-aquifers-of-the-world-map-2021/>; 19.09.2025.

5 Siehe <http://www.serageldin.com/Organization/Details.aspx?id=4>; 26.09.2025. Dieses und sämtliche nachfolgenden Zitate: eigene Übersetzung.

ABBILDUNG 1: Wasserkonflikte nehmen zu

Anzahl von Wasserkonflikten pro Jahr nach Typ (2000–2023)



Anmerkung:

Opfer: Wasserressourcen oder Wassersysteme als Opfer von Konflikten, bei denen Wasserressourcen, Wassersysteme oder mit der Ressource bzw. dem System in Verbindung stehende Personen wie Mitarbeiter*innen absichtlich oder zufällig Opfer oder Ziele von Gewalt werden.

Auslöser: Wasser als Auslöser oder Grundursache von Konflikten, bei denen es zu Streitigkeiten über die Kontrolle von Wasser oder Wassersystemen kommt oder bei denen der wirtschaftliche oder physische Zugang zu Wasser oder Wasserknappheit Gewalt auslösen.

Waffe: Wasser als Waffe in Konflikten, bei denen Wasserressourcen oder Wassersysteme selbst als Mittel oder Waffe in gewalttätigen Konflikten eingesetzt werden.

Quelle: Pacific Institute 2024: 2.

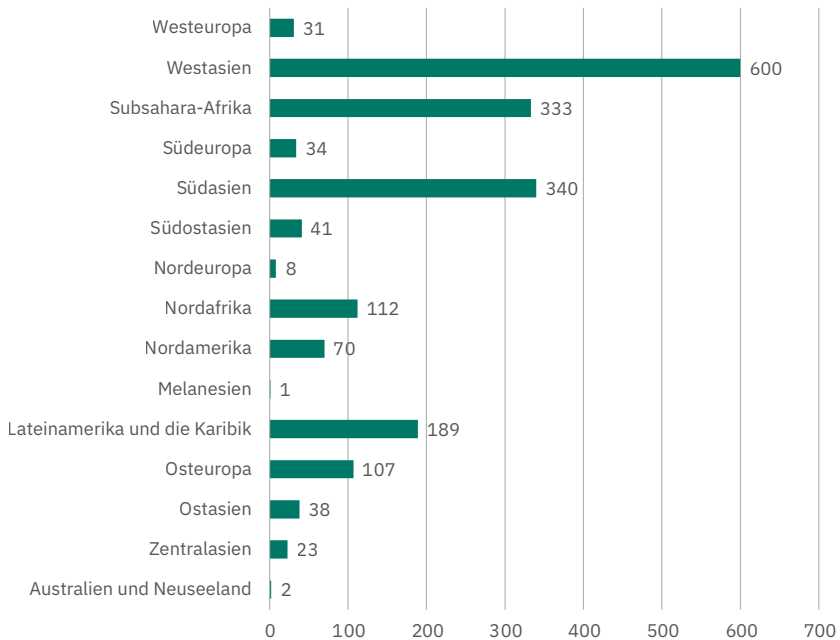
Heute, 30 Jahre später, besteht in der Wissenschaft weitgehender Konsens, dass Wasserstress so gut wie nie unmittelbar zu gewaltsamen Konflikten führe (Michel 2020: 6). Die meisten Wissenschaftler*innen heben hervor, dass Akteure historisch eher den Nutzen von Zusammenarbeit sehen und sich bei knappen Wasserressourcen zur Kooperation entschließen, statt einen Konflikt offen auszutragen (Hussein et al. 2023: 1). Selbst bei erheblichen diplomatischen Spannungen zwischen zwei Staaten können diese sich dennoch zur Kooperation in Wasserfragen entschließen. Aktuelle Daten legen nahe, dass die Zahl der Konflikte – sowohl auf zwischenstaatlicher als auch auf innerstaatlicher Ebene – in den letzten Jahren

weltweit gestiegen ist [siehe Abbildung 1]. 62% der für 2023 erfassten Konflikte waren subnational, nur 38% betrafen zwei oder mehr Staaten (Pacific Institute 2024: 2).

Die Verteilung wasserbezogener Konflikte unterscheidet sich zwischen verschiedenen Weltregionen deutlich [siehe Abbildung 2]. Zu den zentralen Gründen für die hohe Konflikthäufigkeit zählen Auseinandersetzungen zwischen Bäuer*innen und Pastoralist*innen in Subsahara-Afrika, die zunehmende Gewalt im Nahen Osten (Israel/Palästina, Jemen, Syrien, Irak) sowie in Indien (Pacific Institute 2024: 5–8, Gleick/Shimabuku 2023: 7–9) – in Kombination mit hohem und weiter zunehmendem Wasserstress (Kuzma/Saccoccia/Chertrock 2023). Die Wahrscheinlichkeit, dass Wasser als Konflikttreiber wirkt, steigt in Regionen, die bereits von latenten Spannungen betroffen sind, da solche Veränderungen dort als „Bedrohungsmultiplikator“ wirken können (Koren/Bagozzi/Benson 2021: 68). Veränderungen der Wasserverfügbarkeit führen nur selten direkt zu gewaltsamen Konflikten. Vielmehr hängt ihre Wirkung davon ab, welche Kapazitäten eine Gesellschaft besitzt, mit wasserbezogenen Herausforderungen umzugehen. Veränderungen in der Verfügbarkeit oder im Zugang zu Wasser erfolgen stets vor dem Hintergrund komplexer sozioökologischer, technologischer, politischer, rechtlicher und kultureller Rahmenbedingungen (Zareie/Bozorg-Haddad/Loáiciga 2021: 2338). Zu den ausschlaggebenden Faktoren zählen die Abhängigkeit zentraler Wirtschaftssektoren – etwa der Landwirtschaft – von Wasser, das Ausmaß des Wettbewerbs um knappe Ressourcen sowie die technische Fähigkeit, das verfügbare Angebot zu erhöhen.

ABBILDUNG 2: Wasserkonflikte treten besonders häufig in West- und Südasien sowie in Subsahara-Afrika auf

Anzahl der Wasserkonflikte nach UN-Region (2000–2023)



Quelle: Pacific Institute 2024: 3.

Wasserkonflikte können unterschiedliche Auslöser haben, gehen jedoch meist darauf zurück, dass sich der Zugang, die verfügbare Menge oder die Qualität des Wassers verändern. Veränderungen in der Verfügbarkeit nutzbaren Wassers können durch Umweltbelastungen wie rückläufige Niederschläge oder Salzwassereinträge ausgelöst werden, aber auch durch steigende Nachfrage aus Landwirtschaft, Urbanisierung oder Industrie. Der Zugang zu Entscheidungsstrukturen prägt in erheblichem Maße auch den Zugang zu Wasserressourcen. Das Auftreten von Katastrophen wie Überschwemmungen kann – insbesondere bei begrenzter Resilienz – einen zusätzlichen konfliktauslösenden Faktor darstellen. Zudem können staatlich gesteuerte Maßnahmen die Verfügbarkeit und den Zugang zu Wasser deutlich beeinflussen – etwa durch den Bau groß angelegter Infrastrukturprojekte wie Dämme oder Bewässerungssysteme, die die Wasserverfügbarkeit flussabwärts beeinträchtigen, oder durch eine unzureichende Bereitstellung angemessener Wasser- und Sanitärdienstleistungen (Michel 2020:

8–9). Wie leistungsfähig staatliche Institutionen sind und ob sie einen gerechten Zugang für alle gesellschaftlichen Gruppen sichern können, ist entscheidend dafür, ob und wie sich Konflikte entwickeln (Michel 2020: 6, Krause et al. 2024: 1134). Ein ungleich verteilter Zugang zu Wasser macht bestehende Machtasymmetrien sichtbar, verstärkt diese und kann sie weiter zuspitzen (Krause et al. 2024: 1134, Zareie/Bozorg-Haddad/Loáiciga 2021: 2342). Diese Wirkungspfade treten nur selten einzeln auf. Vielmehr ist es das Zusammenwirken mehrerer Faktoren, das in einem bestimmten Kontext zur Eskalation von Konflikten führt.

Mehrdimensionale wasserbezogene Konfliktpfade im südlichen Irak

Die Situation im südlichen Irak zeigt, wie eng verschiedene Konfliktpfade miteinander verflochten sind und wie Belastungen der Wasserressourcen in einer ohnehin vulnerablen Region Konflikte auslösen können. Seit den 1980er Jahren sind die Wassermengen von Euphrat und Tigris um etwa 30% zurückgegangen – vor allem wegen der intensiveren Nutzung für Landwirtschaft und Industrie, des Baus von Staudämmen in der Türkei, im Iran und in Syrien, der beschädigten Wasserinfrastruktur sowie der Folgen des Klimawandels.

Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach Wasser infolge von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und industrieller Nutzung. Letztere beeinträchtigt zusammen mit Nährstoff- und Schadstoffeinträgen aus der Landwirtschaft sowie der Einleitung ungeklärter Abwässer die Wasserqualität und trägt zur Ausbreitung wasserbezogener Erkrankungen bei. Da die Regierung die Instandhaltung der Wasserinfrastruktur vernachlässigt hat, haben in städtischen Gebieten nur etwa 73% der Bevölkerung und in ländlichen Regionen lediglich 40–45% Zugang zu sicherem Wasser. Hinzu kommt eine fragmentierte Zuständigkeit in der Wasserverwaltung, die die Lage weiter verschärft.

Diese Situation hat zu Konflikten zwischen den Provinzbehörden, zwischen staatlicher Ebene, Provinzebenen und Bürger*innen sowie zwischen Bäuer*innen, Viehhalter*innen und Fischer*innen geführt. Gewaltsame Proteste, die teilweise durch eine unzureichende Wasserversorgung und den eingeschränkten Zugang zu Wasser verstärkt werden, stellen eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar (Birkman/Kool/Struyken 2022).

Die Nutzung von Wasser als strategisches Mittel, um Druck auf gegnerische Parteien auszuüben, oder sogar als Waffe – sowohl durch staatliche als auch durch nichtstaatliche Akteure – stellt einen Konfliktpfad dar, der in den vergan-

genen Jahren verstärkt Aufmerksamkeit erhalten hat (Salameh 2024: 162, von Lossow/Houdret 2021: 29, Sers 2025: 992). Diese sogenannte *weaponization of water* in bewaffneten Konflikten hat seit Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich zugenommen und zeigt sich besonders deutlich in jüngeren Konflikten in Gaza, der Ukraine und in Syrien (Lopes/Gama 2025: 10, Sers 2025: 992). Im kurdisch kontrollierten Nordosten Syriens, der bereits unter jahrelanger schwerer Dürre gelitten hatte, unterbrachen die türkischen Behörden die Wasser- und Stromversorgung für mehr als eine Million Menschen, was zum Ausbruch von Krankheiten wie Cholera führte (Sers 2025: 992). Mehrere UN-Organisationen haben in den letzten Jahren wiederholt auf gezielte Angriffe der israelischen Regierung auf Wasserinfrastruktur im israelisch-palästinensischen Konflikt hingewiesen (Lopes/Gama 2025: 8–9). Die Instrumentalisierung von Wasser „kann auf verschiedene Weise erfolgen, nämlich durch direkte Angriffe auf wasserbezogene Infrastruktur wie Dämme, Deiche und WASH-Einrichtungen⁶ sowie durch die Kontamination von Wasser als lebenswichtige Ressource durch den Einsatz von Gift oder Krankheitserregern“ (Lopes/Gama 2025: 6). Dies hat langfristige Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit, z. B. durch die Ausbreitung von Krankheiten, die über Wasser übertragen werden, oder die Zerstörung der Gesundheitsinfrastruktur (Sers 2025: 992). Obwohl die Instrumentalisierung von Wasser als Waffe nach dem humanitären Völkerrecht ein Verbrechen darstellt, wird sie von Staaten – entweder direkt oder über ihre Verbündeten – zunehmend als zulässiges Mittel der Kriegsführung akzeptiert (Sers 2025: 993). Lopes und Gama betonen den Mimikry-Effekt, wonach die nachgewiesene Wirksamkeit der Instrumentalisierung von Wasser als Vorlage für deren Nachahmung in anderen Kontexten dienen könne: So „kann die zunehmende Praxis der Instrumentalisierung von Wasser dazu beitragen, die anhaltenden gewalttätigen Auswirkungen weiter zu verschärfen“ (Lopes/Gama 2025: 10).

Die gegenwärtigen globalen Dynamiken – geprägt von einer Rückkehr machtpolitischer Rivalitäten und unilateralem Handeln sowie einer Krise des Multilateralismus – beeinflussen maßgeblich, wie Staaten mit begrenzten Wasserressourcen in grenzüberschreitenden Einzugsgebieten umgehen. Wasser wird zunehmend als Frage der nationalen Sicherheit gerahmt und weniger als lebenswichtige Ressource verstanden, zu der ein universeller Zugang gewährleistet werden muss. Die Versicherheitlichung von Wasser kann die Kooperation zwi-

6 WASH steht für „Water, Sanitation and Hygiene“ (Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene).

schen Staaten, die um knappe Ressourcen konkurrieren, erheblich beeinträchtigen (Hussein et al. 2023: 2, Salameh 2024: 162). Sie kann aber auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb eines Landes haben (Gupta/Bosch/van Vliet 2025: 2). Ein jüngeres Beispiel dafür ist der Bau des Grand Ethiopian Renaissance Dam, der ohne ausreichende Konsultation der unterliegenden Staaten erfolgte. Ägypten hat dieses Vorhaben als Bedrohung seiner nationalen Wassersicherheit bezeichnet. Der Indus-Wasservertrag zwischen Indien und Pakistan hat selbst schwere politische Spannungen und Kriege zwischen den Vertragsparteien überdauert. Als Reaktion auf einen Terroranschlag in Kaschmir im April 2025 hat Indien den Vertrag jedoch vorübergehend ausgesetzt und ihn als strategisches Instrument genutzt, um Druck auf Pakistan auszuüben. Diese Entwicklung spiegelt einen breiteren Trend wider: Schon 2016 hatte Indien das Induswasser zu einer Frage der nationalen Sicherheit erklärt (Singh/von Lossow 2025: 4).

Die Versicherheitlichung von Wasser hängt eng mit Machtasymmetrien zusammen, die den Zugang zu Wasserressourcen maßgeblich bestimmen (Fischhendler 2015: 250). Wenn Wasser in erster Linie als Frage der nationalen Sicherheit behandelt wird, drängen mächtige Staaten seine Bedeutung für Lebensgrundlagen und Entwicklung in den Hintergrund – zum Nachteil schwächerer Akteure. Machtverhältnisse spielen dabei sowohl innerhalb von Staaten und Gesellschaften als auch auf internationaler Ebene eine Rolle, etwa zwischen ober- und unterliegenden Anrainerstaaten oder zwischen großen, wirtschaftlich stärkeren Staaten und ihren kleineren Nachbarn. Die Bereitschaft, zu kooperieren und gemeinsam tragfähige Lösungen zu finden, nimmt insbesondere in ohnehin angespannten, konfliktbelasteten Kontexten ab.

Angesichts der engen Verflechtungen zwischen Wasser und Konflikten unterminiert die zunehmende Verknappung von Wasserressourcen nicht nur Lebensgrundlagen und behindert die soziale wie wirtschaftliche Entwicklung, sondern birgt auch Risiken für die regionale Stabilität. Insbesondere in fragilen Kontexten kann sie Frieden und Kooperation gefährden und damit zu einer Frage von globaler Bedeutung werden (Herrfahrdt-Pähle et al. 2019: 3, Dombrowsky/Houdret/Ünver 2023). Es liegt daher im Interesse der internationalen Gemeinschaft, einen wirksameren Rahmen für die globale Wasser-Governance zu schaffen, der diesen wachsenden Herausforderungen gerecht wird. Die derzeitigen Governance-Strukturen sind dafür jedoch bislang nicht ausreichend gerüstet.

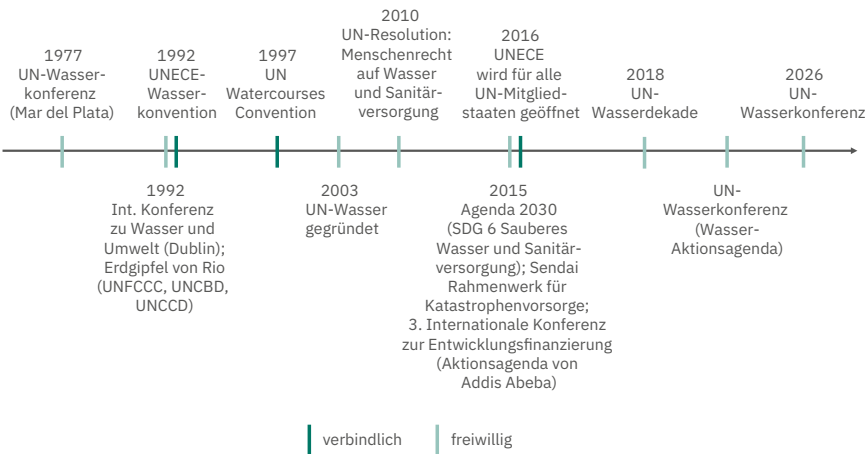
3. DIE FRAGMENTIERUNG DER GLOBALEN WASSER-GOVERNANCE

Eine koordinierte und umfassende Wasser-Governance-Architektur kann gemeinsame Prinzipien, Normen und Institutionen bereitstellen, die dazu beitragen, Machtasymmetrien auszugleichen, die Berechenbarkeit zu erhöhen und Vertrauen zwischen Anrainerstaaten aufzubauen (OECD 2015: 1–12, de Chazournes 2009: 1). Sie liefert nicht nur die Regeln, zu deren Einhaltung sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten. Die darin verankerten Grundsätze dienen auch als wichtiger Bezugspunkt für Verhandlungen zwischen Parteien in grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten (Schmeier 2021: 174–176, de Chazournes 2009: 1). Nach Angaben der Weltbank gilt nach wie vor, dass „mehr als zwei Drittel der grenzüberschreitenden Flüsse über keinerlei Kooperationsrahmen verfügen“ (Deribe et al. 2024: 3), und nur 43 von 153 UN-Mitgliedstaaten mit grenzüberschreitenden Gewässern haben den Großteil dieser Gewässer durch wirksame Abkommen geregelt (UNECE/UNESCO/UN-Water 2024: 21). In solchen Fällen kommt dem Völkerrecht eine zentrale Rolle zu. Ein umfassender und belastbarer völkerrechtlicher Rahmen ist unerlässlich, um Kooperation zu fördern, Streitigkeiten vorzubeugen und die nachhaltige Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen angesichts zunehmender Belastungen zu sichern (de Chazournes 2009: 10).

Bis heute ist die globale Wasser-Governance jedoch zersplittert und weder besonders kohärent noch wirkungsvoll (Herrfahrdt-Pähle et al. 2025: 5, Dombrowsky/Houdret/Ünver 2023, GCEW 2024: 191). Zwar gibt es eine Reihe von Regimen und Institutionen zum Thema Wasser auf globaler wie auf regionaler Ebene [siehe Abbildung 3]. Doch obwohl Wasser von herausragender globaler Bedeutung ist, fehlt der Wasser-Governance nach wie vor eine tragfähige globale Architektur, die mit den für Klima oder Biodiversität entwickelten Strukturen vergleichbar wäre. Die meisten bestehenden Strukturen beruhen auf Freiwilligkeit und sind deshalb darauf angewiesen, dass nationale Regierungen oder internationale Organisationen tatsächlich zusammenarbeiten wollen. Völkerrechtliche Orientierung zum Thema Wasser geben vor allem zwei UN-Übereinkommen: zum einen das „Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzungen internationaler Wasserläufe“ (UN Watercourses Convention, 1997), zum anderen das „Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen“ (UNECE Water Convention), das 1992

verabschiedet wurde, aber erst 2016 in Kraft trat. Beide Übereinkommen sind zwar völkerrechtlich verbindlich und bieten einen wichtigen Rahmen sowie eine normative Orientierung für den Umgang mit wasserbezogenen Konflikten, doch ihre Durchsetzungsmechanismen sind vergleichsweise schwach. Die UN Watercourses Convention hat kein institutionelles Organ bzw. ein Sekretariat, sodass die Umsetzung bei den Mitgliedstaaten liegt. Zudem haben wichtige Akteure wie Äthiopien, Ägypten, Indien, Pakistan, China, die Türkei und Brasilien das Übereinkommen bislang nicht ratifiziert. Zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens wurde das Übereinkommen bereits als überholt kritisiert, vor allem weil Umweltaspekte und menschenrechtliche Dimensionen nur unzureichend berücksichtigt wurden (Mager 2015: 14). Das UNECE-Wasserübereinkommen bezog sich zunächst ausschließlich auf Europa, wurde aber 2016 für alle UN-Mitgliedstaaten geöffnet. Heute sind zwar 56 Staaten beigetreten, doch der Schwerpunkt liegt weiterhin stark auf europäischen Ländern, sodass seine globale Bedeutung begrenzt bleibt. Neben diesen wasserbezogenen Übereinkommen taucht Wasser mit unterschiedlicher Gewichtung auch in anderen UN-Abkommen und Rahmenwerken auf.

ABBILDUNG 3: Das internationale Wasserregime bleibt fragmentiert und begrenzt
Ausgewählte Meilensteine in der globalen Wasserpolitik



Anmerkung: UNECE = Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, UNFCCC = Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, UNCBD = Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt, UNCCD = Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Seit 2003 fungiert UN-Water als Koordinierungsmechanismus für die wasserbezogenen Aktivitäten von mehr als 30 UN-Einrichtungen. Es ist keine eigenständige UN-Organisation, sondern eine Plattform zur Abstimmung. Ihr Auftrag besteht darin, Informationen, Daten und Best Practices zu Wasserfragen zu sammeln und aufzubereiten sowie Instrumente zur Unterstützung nationaler Planungsprozesse bereitzustellen. UN-Water hat außerdem den Auftrag, die Kohärenz innerhalb des UN-Systems zu fördern und zu gewährleisten, dass Wasser als Querschnittsthema – etwa in den Bereichen Klimawandel, Katastrophenvorsorge, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechte – Berücksichtigung findet. Insgesamt spielt UN-Water eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Aktivitäten zu koordinieren, Prozesse zu unterstützen und Aufmerksamkeit für wasserbezogene Fragen zu schaffen. Aufgrund seines begrenzten Mandats ist es jedoch weitgehend auf freiwillige Beiträge anderer UN-Organisationen angewiesen. Entsprechend bleibt sein Einfluss auf die nach wie vor fragmentierte und in Sektoren („Silos“) organisierte globale Wasser-Governance eher gering (GCEW 2024: 191)

Die erste UN-Wasserkonferenz fand 1977 in Argentinien statt. 46 Jahre später, im Jahr 2023, kamen rund 10.000 Teilnehmende in New York zur zweiten Konferenz zusammen. Das wichtigste formale Ergebnis war die „Water Action Agenda“, eine Zusammenstellung von über 700 Selbstverpflichtungen von Regierungen, nichtstaatlichen Akteuren und Unternehmen, die Bereiche wie Finanzierung, Projekte, Politikmaßnahmen, Innovation und Zusammenarbeit umfassen.⁷ Allerdings enthalten nur etwa 22% der in der „Water Action Agenda“ eingegangenen Verpflichtungen konkrete, messbare Ziele. Oft fehlen klare Finanzierungsoptionen, Zeitpläne und Mechanismen zur Überprüfung. Und obwohl Wasser ein grenzüberschreitendes Gut ist, beziehen sich lediglich 12% der Zusagen auf eine Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg oder zwischen Wirtschaftssektoren (WRI 2023). Zudem sind alle Zusagen freiwillig, was die Rechenschaftspflicht weiter einschränkt. Die Ernennung einer UN-Sonderbeauftragten für Wasser im Jahr 2024, die die Sichtbarkeit dieses Querschnittsthemas verbessern soll, ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt aber abzuwarten, was sich in einem derart komplexen, von Sektorlogiken geprägten Umfeld mit vielen unterschiedlichen Interessen in der Praxis erreichen lässt. Die bevorstehende UN-Wasserkonferenz im Dezember 2026 wird – auch vor dem Hintergrund der

7 Siehe <https://sdgs.un.org/conferences/water2023/action-agenda> und <https://sdgs.un.org/partnerships/action-networks/water>; beide 26.09.2025.

Ergebnisse und der Kritik an der Konferenz von 2023 – voraussichtlich besonders die Umsetzung der 2023 vereinbarten Maßnahmen sowie die Mobilisierung der dafür nötigen Finanzmittel in den Mittelpunkt stellen. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen fordern eine starke Fokussierung auf Gerechtigkeit und Inklusion, die über Symbolpolitik hinausgeht. Auch die Stärkung der globalen Wasser-Governance und ihrer Kohärenz wird zu den zentralen Themen gehören.

Parallel zu diesen globalen Entwicklungen hat seit den 1990er Jahren der wachsende Druck auf die weltweiten Süßwasserressourcen und die Zunahme wasserbezogener Konflikte das Bewusstsein geschärft, dass es auf regionaler und nationaler Ebene neue Ansätze braucht – Ansätze, die über rein technische Lösungen hinausgehen und die Vielschichtigkeit sowie Unterschiedlichkeit von Konfliktsituationen ausdrücklich anerkennen und adressieren.

4. WASSERDIPLOMATIE IN STÜRMISCHEN ZEITEN

4.1 WASSERDIPLOMATIE ALS INTEGRATIVER ANSATZ ZUR BEWÄLTIGUNG VON KOMPLEXITÄT

Das Konzept der Wasserdiplomatie erkennt an, dass Wasserbewirtschaftung „in gesellschaftliche und politische Kontexte eingebettet ist, die weit über den Wassersektor hinausgehen“ (Sehring et al. 2022: 203), und dass folglich politische Entscheidungsträger*innen und Diplomaten*innen eine zentrale Rolle einnehmen. Wasserdiplomatie lässt sich definieren als

„die bewussten politischen Prozesse und Praktiken zur Verhinderung, Eindämmung und Beilegung von Streitigkeiten über grenzüberschreitende Wasserressourcen sowie zur Entwicklung gemeinsamer Wasserbewirtschaftungsvereinbarungen durch den Einsatz außenpolitischer Instrumente, eingebettet in bi- und/oder multilaterale Beziehungen über den Wassersektor hinaus und auf verschiedenen Ebenen und Gesprächskanälen“ (Sehring et al. 2022: 212).

Während alternative Definitionen der Wasserdiplomatie unterschiedliche Dimensionen hervorheben, besteht in der Forschung weitgehend Einigkeit über eine Reihe von Kernaspekten, die von Keskinen, Salminen und Haapala (2021: 3) wie folgt zusammengefasst werden:

- Wasserdiplomatie ist ein politischer Prozess, der die unterschiedlichen Perspektiven der Stakeholder zusammenführt und dabei auch deren Vorstellungen von Sicherheit, Souveränität und nationalen Entwicklungsprioritäten berücksichtigt. Politische Prozesse müssen dabei auch die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren einbeziehen. Während der breitere politische Kontext einen erheblichen Einfluss auf Wasserdiplomatie ausübt, ist dieses Verhältnis wechselseitig, da Wasserdiplomatie ihrerseits regionale Zusammenarbeit erleichtern kann.
- Als präventiver Ansatz konzentriert sie sich auf Konfliktprävention und Mediation. Diese bilden somit die normativen Grundlagen der Wasserdiplomatie. Regelmäßiger Austausch zwischen den Parteien und Mechanismen zur Streitbeilegung können Spannungen abbauen und verhindern, dass diese in gewaltsame Konflikte umschlagen.
- Durch ihren integrativen Ansatz geht Wasserdiplomatie über regionale Verträge und bestehende Mechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Anrainerstaaten hinaus, da sie Akteure aus unterschiedlichen Ebenen und thematischen Bereichen einbindet. Dies wird auch als „Multitrack-Diplomatie“ bezeichnet, bei der Wissenschaft, Politik und Praxis zusammengebracht werden. Sie unterstützt die Legitimität und die Entwicklung resilienter Lösungen.
- Die Förderung von Kooperation steht im Mittelpunkt von Wasserdiplomatie. Das Identifizieren gemeinsamer Vorteile und der Aufbau von Vertrauen zwischen den Stakeholdern gehören zu den Kernanliegen dieses Prozesses. Er beruht auf der Bereitschaft der Beteiligten, sich auf eine Zusammenarbeit einzulassen, die auf eine nachhaltige und gerechte Verteilung gemeinsamer Wasserressourcen abzielt.
- Die technische Dimension hebt die Bedeutung verlässlicher und transparenter Daten als grundlegende Voraussetzung für die Weiterentwicklung von Wasserdiplomatie hervor. Sie umfasst außerdem die Überwachung und Bewertung abgeschlossener Vereinbarungen. Technische Zusammenarbeit ist gelebte Diplomatie und eine weitere wichtige Voraussetzung für den Vertrauensaufbau.

Das Zusammenspiel dieser Schlüsselaspekte hängt vom jeweiligen Kontext und von den konfliktfördernden Faktoren ab, die dem System zugrunde liegen.

4.2 WASSERDIPLOMATIE IN DER PRAXIS

Wasserdiplomatie nutzt ein Repertoire kontextspezifischer Instrumente und Maßnahmen auf mehreren Ebenen, die sowohl auf unterschiedliche Formen von Wasserstress als auch damit verbundene Konflikte zugeschnitten werden und zugleich Machtverhältnisse, Perspektiven und Erwartungen der beteiligten Akteure berücksichtigen. Sie lassen sich in vier Kategorien zusammenfassen [siehe Tabelle 1].

TABELLE 1: Wasserdiplomatie folgt unterschiedlichen Logiken und Perspektiven

Instrumente und Maßnahmen der Wasserdiplomatie

Kategorie	Beispiele
<i>Formaldiplomatisch</i>	• multilaterale Verträge (UNECE, UN Watercourses Convention) • regionale Verträge und Abkommen (z. B. Mekong-Abkommen, Indus-Wasservertrag) • gemeinsame Institutionen (Flussgebietskommissionen, z. B. Nile Basin Initiative, Mekong River Commission)
<i>Diplomatie und Vermittlung</i>	• Vermittlung durch Dritte (internationale Organisationen, Regionalorganisationen, UN, andere Länder) • Track-II-Diplomatie (informelle Dialoge, von Wissenschaft oder NGOs geleitete Formate) • vertrauensbildende Maßnahmen (regelmäßiger Austausch, Vorabinformation über geplante Maßnahmen)
<i>Technisch und wissenschaftlich</i>	• Datenportale (Mekong-Hydrologiedatenbank, Donau-Monitoringprogramm) • Systeme für Modellierung und Monitoring • wissenschaftliche Netzwerke
<i>Kooperativ und auf gemeinsame Vorteile ausgerichtet</i>	• gemeinsame Infrastruktur (z. B. Staudämme, Wasserkraftwerke) • Mehrebenen-Governance-Plattformen • Programme zum Kapazitätsaufbau

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die erste Kategorie umfasst „harte“ rechtliche und normative Instrumente, darunter verbindliche Verträge und gemeinsame Institutionen, die mit deren Umsetzung beauftragt sind. Solche rechtlichen Rahmenbedingungen sind von grundlegender Bedeutung für die Förderung von Legitimität, Berechenbarkeit und Rechenschaftspflicht und bilden damit die Basis der Konfliktprävention. Diplomatische und Mediationsinstrumente verdeutlichen den integrativen Charakter von Wasserdiplomatie, da sie sowohl externe Akteure als auch ein breites Spek-

rum nationaler Stakeholder einbinden. Sie bilden die Grundlage dafür, Vertrauen zwischen den verschiedenen Parteien aufzubauen und Fragen der Gerechtigkeit sowie einer substanziellen Beteiligung in die Diskussion zu integrieren.

Instrumente und Verfahren der Wasserdiplomatie

Das Mekong-Abkommen und die Mekong River Commission (MRC)

Mit dem Mekong-Abkommen wurde die MRC gegründet, eine institutionelle Plattform, die verschiedene Instrumente einsetzt: gemeinsame Monitoring-Netzwerke, Datenportale, Szenariomodellierungen sowie vorgelagerte Konsultationsverfahren für Großprojekte. Technische Studien zu Staudämmen, Fischerei und zum Sedimenttransport veranschaulichen, wie wissenschaftlich fundierte Analysen die Diplomatie unterstützen. Die Dialogforen und Mechanismen zur Entwicklung der Flussgebietsplanung der MRC sollen eine Eskalation von Konflikten verhindern und einen Ausgleich zwischen Entwicklungsbedürfnissen sowie ökologischen und sozialen Schutzmaßnahmen im gesamten Flussgebiet schaffen. Ein charakteristisches Instrument sind die *procedures for notification, prior consultation and agreement*, die Staaten verpflichten, einander vor der Umsetzung bedeutender Vorhaben – etwa dem Bau von Staudämmen am Hauptlauf – zu informieren und zu konsultieren. Nachteilig ist, dass die MRC keine verbindlichen Befugnisse zur Streitbeilegung besitzt und einflussreiche stromaufwärts gelegene Staaten wie China und Myanmar keine Vollmitglieder sind, was die Autorität der MRC einschränkt.

Nile Basin Initiative (NBI)

Die NBI ist ein Übergangsrahmen für Zusammenarbeit, der sich auf Vertrauensbildung und technische Kooperation zwischen den zehn Anrainerstaaten des Einzugsgebiets konzentriert. Zu ihren Instrumenten gehören gemeinsame Modellierungs- und Szenarioanalysen, die *subsidiary action programs* für Projekte in Teileinzugsgebieten sowie gemeinsame Planungsprozesse, die von internationalen Partnern finanziert werden. Indem die NBI Investitionen fördert, von denen alle Anrainer profitieren – etwa in Bewässerung, Wasserkraft und Einzugsgebietsmanagement –, verlagerte sie den Schwerpunkt von Verteilungsstreitigkeiten hin zu gemeinsamer Entwicklung. Da die NBI auf Freiwilligkeit und Dialog setzt, verfügt sie weder über starke Sanktionsmöglichkeiten noch über wirklich wirksame Verfahren zur Streitbeilegung. Der Mangel an technischen, personellen und finanziellen Ressourcen stellt eine weitere Herausforderung dar. Zudem bestehen weiterhin erhebliche Spannungen rund um den Bau des Grand Ethiopian Renaissance Dam.

Technische Maßnahmen ermöglichen informierte Entscheidungen, erhöhen die Transparenz und können durch gemeinsame Programme auch die Kooperationskultur stärken. Schließlich sollen Instrumente zur Identifizierung wechselseitiger Vorteile (wirtschaftliche) Anreize für eine langfristige Zusammenarbeit setzen. In der Praxis kombinieren Prozesse der Wasserdiplomatie unterschiedliche Werkzeuge und Instrumente.

Externe Akteure – etwa Nichtanrainerstaaten, zwischenstaatliche Organisationen und Entwicklungsorganisationen – spielen eine wichtige Rolle, indem sie an Konflikten beteiligte Akteure bei der Identifizierung gemeinsamer Lösungen und der Förderung gemeinsamer Nutzen unterstützen (Michel 2020: 25, Salameh 2024: 166). Sie tragen dazu bei, Verhandlungen in internationale Standards und Prinzipien einzubetten, und stärken damit deren Einhaltung und Legitimität. Indem sie vermittelnde Funktionen übernehmen, können sie vertrauensbildende Prozesse zwischen den Beteiligten erleichtern – eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Kompromissbereitschaft entsteht und Einigungen möglich werden (Keskinen/Salminen/Haapala 2021: 2). Darüber hinaus können externe Akteure technische Expertise oder finanzielle Mittel bereitstellen und damit gewährleisten, dass verlässliche, unabhängige Daten verfügbar sind, die als Grundlage für evidenzbasierte Verhandlungen dienen (Sehring et al. 2022: 217). Über Mediation hinaus können Drittakteure zudem nicht nur langfristig zum Kapazitätsaufbau und zur institutionellen Weiterentwicklung beitragen, sondern auch dafür sorgen, dass Prozesse auf Ebene der Einzugsgebiete an übergeordnete globale Agenden – wie Klimaanpassung und die SDGs – ausgerichtet werden. Ihre Einbindung kann außerdem Machtungleichgewichte zwischen den Anrainerstaaten etwas ausgleichen und sicherstellen, dass schwächere Akteure in Entscheidungsprozessen Gehör finden.

So fordert etwa der Middle East Council on Global Affairs ein stärkeres multilaterales Engagement in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA), um eine weitere Eskalation im Zusammenhang mit dem Management der Wasserressourcen zu verhindern (Hawash/Ghafar 2025: 7). Es besteht jedoch Grund zur Befürchtung, dass die derzeit wachsende Skepsis gegenüber internationaler Zusammenarbeit auch die potenzielle Rolle internationaler Akteure, Organisationen oder Staaten als Vermittler in festgefahrenen Konflikten schwächen könnte.

Die Leistungsfähigkeit regionaler Institutionen ist ein weiterer zentraler Faktor für eine erfolgreiche Wasserdiplomatie. Zahlreiche Flussgebietskommissionen wurden eingerichtet, um regionale Vereinbarungen umzusetzen und die Prozesse für eine nachhaltige und gerechte Bewirtschaftung grenzüberschreitender Wasserressourcen zu steuern. Weltweit gibt es mehr als 120 Flussgebietskommissionen (Deribe et al. 2024: 3). Prominente Beispiele sind die Internationalen Kommissionen zum Schutz der Donau und des Rheins, die Mekong River Commission und die Nile Basin Initiative. Die Hauptaufgabe dieser Kommissionen besteht darin, die Zusammenarbeit sowie den Austausch von Informationen und Daten zwischen den Anrainerstaaten und externen Partnern zu fördern. Sie legen Verfahrensregeln fest, stärken die Kapazitäten nationaler Behörden, überwachen und sichern die Umsetzung von Vereinbarungen und bearbeiten aufkommende Konflikte (Dombrowsky/Hensengerth 2018: 4). Sie spielen somit eine zentrale Rolle bei der Förderung einer effektiven grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung (Deribe et al. 2024: 3). Ihre Wirksamkeit hängt jedoch in hohem Maße von ihren institutionellen und operativen Kapazitäten ab (Hussein et al. 2023: 5, Deribe et al. 2024: 14). Empirische Studien zeigen, dass Flussgebietskommissionen häufig Schwierigkeiten haben, ihre Mandate vollständig umzusetzen. Gründe dafür sind Defizite bei der technischen Expertise für die Datenbereitstellung, ein begrenzter rechtlicher Handlungsspielraum, fehlende Durchsetzungsmechanismen sowie ein Mangel an qualifiziertem Personal und nachhaltiger Finanzierung (Hawash/Ghafar 2025: 5, Prniyazova et al. 2025: 13). Darüber hinaus können politische Spannungen und gegenseitiges Misstrauen zwischen den Anrainerakteuren ihre Leistungsfähigkeit und Gesamtwirksamkeit weiter einschränken (Salameh 2024: 166, Deribe et al. 2024: 12).

5. DAS ZUSAMMENSPIEL VON WASSERDIPLOMATIE UND GLOBALER WASSER-GOVERNANCE

Die Analyse zeigt, dass Wasserdiplomatie ein erhebliches Potenzial besitzt, vermittelnd in das komplexe Verhältnis zwischen Süßwasserressourcen und Konfliktdynamiken einzugreifen. Zugleich verdeutlicht die wachsende Zahl wasserbezogener Konflikte, wie der steigende Druck auf Süßwassersysteme in Verbindung mit der derzeitigen Zunahme von Protektionismus und der Erosion des Multilateralismus die Grenzen diplomatischen Engagements aufzeigt. Obwohl Wasserdiplomatie üblicherweise mit Maßnahmen auf regionaler und subna-

tionaler Ebene verbunden wird, kann der Aufbau einer tragfähigen globalen Wasser-Governance-Architektur, die auf verbindlichen Normen und Prinzipien basiert, eine wichtige Orientierung für diplomatische Prozesse darstellen und die Rechenschaftspflicht in wasserbezogenen Verhandlungen stärken. In diesem Zusammenhang bilden die globale Wasser-Governance und das internationale Wasserrecht wesentliche und unverzichtbare Dimensionen der Wasserdiplomatie (Schmeier 2021: 174). Umgekehrt können erfolgreiche Prozesse der Wasserdiplomatie in das globale Wasser-Governance-Regime zurückwirken und so zu mehr Kohärenz und Wirksamkeit auf globaler Ebene beitragen. Ein kombinierter Ansatz, der wasserbezogene Konflikte auf globaler, nationaler und lokaler Ebene adressiert, kann divergierende Interessen ausgleichen und durch klare Regulierungsrahmen sowie gemeinsame Lösungen dazu beitragen, ungleiche Machtverhältnisse zwischen den Akteuren zu reduzieren.

6. AUSBLICK

Die Wiederaufnahme der UN-Wasserkonferenzen kann der Stärkung der Wasserdiplomatie neuen Schub verleihen, etwa durch die folgenden Maßnahmen:

- **Wasserprobleme nicht nur Wasserbehörden überlassen:**

Komplexität muss Rechnung getragen werden, wenn es um die Verteilung knapper Wasserressourcen geht – insbesondere in konfliktanfälligen Kontexten. Zwar umfasst das Wassermanagement technische Dimensionen, die spezielles Fachwissen erfordern, im Kern wird es jedoch besonders durch politische und gesellschaftliche Faktoren bestimmt. Nachhaltige Lösungen setzen daher umfassende politische Antworten voraus, die soziale, kulturelle, ökologische und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen. Für komplexe Probleme gibt es keine einfachen Lösungen.

- **Kohärenz der globalen Wasser-Governance stärken:**

Die anstehende UN-Wasserkonferenz 2026 sollte darauf abzielen, Kohärenz und Rechenschaftspflicht in der globalen Wasser-Governance zu stärken, um damit die Wirksamkeit der bestehenden Governance-Architektur zu festigen und den aktuellen Tendenzen abnehmender Kooperationsbereitschaft sowie der Versicherheitlichung von Wasserressourcen auf nationaler Ebene entgegenzuwirken. Angesichts der sektorübergreifenden Bedeutung von Wasser und der wachsenden Dringlichkeit der Wasserproblematik muss Silodenken

überwunden und die Abstimmung mit anderen globalen Prozessen verbessert werden. Angesichts der erheblichen Folgen des Klimawandels für die globalen Wasserressourcen zielt dieser Appell nach mehr Kohärenz besonders auf die UN-Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen. Die internationale Gemeinschaft muss die Sonderbeauftragte in ihrer anspruchsvollen Aufgabe unterstützen, die übergeordnete globale Koordinierung in Wasserfragen zu stärken.

- **Externe Akteure können entscheidend sein:**

Angesichts der globalen Auswirkungen der Wasserkrise sollte es im Interesse der internationalen Gemeinschaft liegen, Prozesse zu unterstützen, die auf eine bessere Zusammenarbeit abzielen – insbesondere in konfliktanfälligen Kontexten. Eine solche Unterstützung ist umso wichtiger, als Flussgebietsorganisationen, die eine Schlüsselrolle einnehmen, häufig nur unzureichend ausgestattet sind.

LITERATUR

Birkman, Laura/Kool, Dorith/Stricken, Eva 2022: Water Challenges and Conflict Dynamics in Southern Iraq. An In-Depth Analysis of an Under-Researched Crisis, Report Water, Peace and Security, Delft.

De Chazournes, Laurence Boisson 2009: Freshwater and International Law. The Interplay between Universal, Regional and Basin Perspectives (The United Nations World Water Assessment Programme Insights), Paris.

Deribe, Mekdalewit M./Melesse, Assefa M./Kidanewold, Belete B./Dinar, Shlomi/Anderson, Elizabeth P. 2024: Assessing International Transboundary Water Management Practices to Extract Contextual Lessons for the Nile River Basin, in: Water 16: 14, 1960.

Dombrowsky, Ines/Hensengerth, Oliver 2018: Governing the Water-Energy-Food Nexus Related to Hydropower on Shared Rivers: The Role of Regional Organizations, in: Frontiers in Environmental Science 6: 153.

Dombrowsky, Ines/Houdret, Annabelle/Ünver, Olcay 2023: The UN Water Conference. Time to Govern Water as a Global Commons (The Current Column, German Institute of Development and Sustainability), Bonn.

- Fischhendler, Itay 2015:** The Securitization of Water Discourse. Theoretical Foundations, Research Gaps and Objectives of the Special Issue, in: *International Environmental Agreements* 15, 245–255.
- Gleick, Peter H./Shimabuku, Morgan 2023:** Water-Related Conflicts. Definitions, Data, and Trends From the Water Conflict Chronology, in: *Environmental Research Letters* 18: 3, 034022.
- Global Commission on the Economics of Water (GCEW) 2024:** The Economics of Water. Valuing the Hydrological Cycle as a Global Common Good, Paris.
- Gupta, Joyeeta/Bosch, Hilmer J./van Vliet, Luc 2025:** Water Security Reframed Using Water System Justice and Earth System Boundaries, Foundations, and Corridor, in: *Frontiers in Water* 7, 1520853.
- Hawash, Mohammad Abu/Ghafar, Adel Abdel 2025:** Water Diplomacy. How to Prevent Water Wars in the MENA Region (Issue Brief, Middle East Council on Global Affairs), Doha.
- Herrfahrdt-Pähle, Elke/Houdret, Annabelle/Dombrowsky, Ines/Cullmann, Johannes/Mukherji, Aditi/Unver, Olcay/Varady, Robert 2025:** Empowering Global Water Governance. Taking the 2023 UN Water Conference Outcomes Forward to Address the Current Water Crises, in: *Water International* 50: 1, 4–10.
- Herrfahrdt-Pähle, Elke/Scheumann, Waltina/Houdret, Annabelle/Dombrowsky, Ines 2019:** Freshwater as a Global Commons. International Governance and the Role of Germany (Discussion Paper 15/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Bonn.
- Hussein, Hussam/Campbell, Zoe/Leather, Josephine/Ryce, Patrick 2023:** Putting Diplomacy at the Forefront of Water Diplomacy, in: *PLOS Water* 2: 9, e0000173.
- Keskinen, Marko/Salminen, Erik/Haapala, Juho 2021:** Water Diplomacy Paths. An Approach to Recognise Water Diplomacy Actions in Shared Waters, in: *Journal of Hydrology* 602, 126737.
- Koren, Ore/Bagozzi, Benjamin E./Benson, Thomas S. 2021:** Food and Water Insecurity as Causes of Social Unrest. Evidence from Geolocated Twitter Data, in: *Journal of Peace Research* 58: 1, 67–82.
- Krause, Stefan/Lynch, Iseult/Agarwal, Ankit/Akinsemolu, Adenike/Arheimer, Berit/Buytaert, Wouter/Floyd, Rita/Houdret, Annabelle/Saccoccia, Elizabeth/Schneidewind, Uwe/Tockner, Klement/Yasmin, Tahmina/Hannah, David M.**

- 2024:** Seven Strategies to Leverage Water for Peace and Foster Sustainable and Just Water Management for All, in: *Nature Water* 2: 12, 1134–1138.
- Kuzma, Samantha/Saccoccia, Liz/Chertrock, Marlena 2023:** 25 Countries, Housing One-Quarter of the Population, Face Extremely High Water Stress, Washington, D.C. (<https://www.wri.org/insights/highest-water-stressed-countries>; 29.09.2025).
- Lopes, Paula Duarte/Gama, Margarida 2025:** Reviewing Water Wars and Water Weaponisation Literatures. Is there an Unnoticed Link?, in: *Water* 17: 6, 897.
- Mager, Ute 2015:** *International Water Law. Global Developments and Regional Examples*, Heidelberg.
- Michel, David 2020:** *Water Conflict Pathways and Peacebuilding Strategies* (Peaceworks, No. 164) Washington, D.C.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2015:** *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Paris.
- Pacific Institute 2024:** Fact Sheet. Water Conflict Chronology Update, Oakland (https://pacinst.org/wp-content/uploads/2024/08/Water-Conflict-Chronology_Fact-Sheet.pdf; 29.09.2025).
- Prniyazova, Albina/Turaeva, Suriya/Turgunov, Daniyar/Jarihani, Ben 2025:** Sustainable Transboundary Water Governance in Central Asia. Challenges, Conflicts, and Regional Cooperation, in: *Sustainability* 17: 11, 4968.
- Salameh, Mohammed Torki Bani 2024:** Challenges and Opportunities in Water Diplomacy. A Middle Eastern Perspective, in: Jeon, Han-Yong (Hrsg.): *Sustainable Development of Water and Environment* (Proceedings of ICSDWE 2024), Cham, 161–171.
- Schmeier, Susanne 2021:** International Water Law Principles in Negotiations and Water Diplomacy, in: *American Journal of International Law – AJIL Unbound* 115, 173–177.
- Sehring, Jenniver/Schmeier, Susanne/Horst, Rozemarijn ter/Offutt, Alyssa/Sharipova, Bota 2022:** Diving into Water Diplomacy. Exploring the Emergence of a Concept, in: *Diplomatica* 4: 2, 200–221.
- Sers, Rebecca 2025:** The Weaponisation of Water, in: *The Lancet* 406: 10507, 992–994.
- Singh, Akanksha/von Lossow, Tobias 2025:** *Indus Water Treaty 2025 – A Pause of Cooperation, not an End* (Clingendael Alert), Wassenaar.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)/UN-Water 2024: Progress on Transboundary Water Cooperation. Mid-term Status of SDG Indicator 6.5.2 with a Special Focus on Climate Change, Paris.

von Lossow, Tobias/Houdret, Annabelle 2021: Wasser auf die Mühlen der Entwicklungsziele, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12, 25–32 (<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/wasser-2021/328627/wasser-auf-die-muehlen-der-entwicklungsziele/>; 18.09.2025).

World Resources Institute (WRI) 2023: UN Water Conference 2023: Not Enough Game-Changing Commitments. Commentary, Washington, D.C. (<https://www.wri.org/insights/un-water-conference-2023-needed-outcomes>; 18.09.2025).

Zareie, Soheila/Bozorg-Haddad, Omid/Loáiciga, Hugo A. 2021: A State-of-the-Art Review of Water Diplomacy, in: *Environment, Development and Sustainability* 23: 2, 2337–2357.

AUTOR*INNEN

Markus Ciesielski

ist Professor für Politikwissenschaften mit Schwerpunkt Sozialpolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes und Senior Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Er ist Soziologe und forscht unter anderem zu sozialer Ungleichheit, Rechtsmobilisierung und rechtlicher Transformation, zu Fragen des Zugangs zum Recht, zu Rechtssoziologie und Governance.

Christof Hartmann

ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen und Politik Afrikas im Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Der promovierte Politikwissenschaftler forscht unter anderem zu Dynamiken des Wandels politischer Institutionen in afrikanischen Ländern, zu Regionalismus im Globalen Süden (insbesondere Afrika), zu Afrikas Außenbeziehungen (insbesondere China), Entwicklungspolitik und Konfliktbearbeitung durch politische Institutionen.

Marcus Kaplan

ist Geschäftsführer der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn. Er ist promovierter Geograph und arbeitet zu Fragen globaler Nachhaltigkeit und Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), den Verknüpfungen zwischen nachhaltiger Entwicklung und Friedensförderung und der Evaluierung internationaler Entwicklungszusammenarbeit.

Christian Scheper

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt des promovierten Politikwissenschaftlers befasst sich mit der Regulierung globaler Lieferketten und Produktionsnetzwerken. Darüber hinaus forscht er unter anderem zu Menschenrechten, Arbeitsrechten und Nachhaltigkeit in der globalen Wirtschaft und zu Global Governance und transnationalen Unternehmen.

Cornelia Ulbert

ist wissenschaftliche Geschäftsführerin des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Die promovierte Politikwissenschaftlerin arbeitet unter anderem zu Fragen der Steuerung globaler Politikprozesse (Global Governance), der Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) und hierbei insbesondere zur Rolle von Partnerschaften und nichtstaatlichen Akteuren (Zivilgesellschaft, privater Stiftungen) mit einem Schwerpunkt auf globaler Gesundheitspolitik.

Angesichts sich wandelnder globaler Machtstrukturen und Ordnungsvorstellungen zeigt die Reihe „Globale Trends: Perspektiven für Entwicklung und Frieden“ auf, dass regelbasierte Zusammenarbeit weiterhin notwendig und möglich ist, um die vielfältigen globalen Herausforderungen anzugehen. Auf der Grundlage längerfristiger Trends erläutern die Beiträge, wohin sich eine gemeinsame globale Problembearbeitung in den Themenfeldern „Global Governance für Entwicklung“, „Frieden und Sicherheit“, „Weltwirtschaft“ und „Umwelt und natürliche Ressourcen“ entwickeln kann.

Die erste Ausgabe der Reihe widmet sich dem Thema „Multilaterale Kooperation für Mensch und Planet“ und beleuchtet Fragen einer auf Menschen ausgerichteten digitalen Transformation, die Zukunft multilateraler Friedensoperationen, die Politik der Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten sowie Wasserdiplomatie als Instrument der Konflikttransformation.

ISBN 978-3-8474-3197-8



www.budrich.de