

# Die UN in den Leitlinien zur Krisenprävention

Mit den neuen Leitlinien ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹ schafft sich die deutsche Bundesregierung eine neue ressortübergreifende Arbeitsgrundlage für die Krisenprävention und Friedensförderung. Trotz vieler Bekenntnisse zur hohen Bedeutung der Vereinten Nationen bleiben konkrete Fortschritte und kreative Impulse für die deutsche UN-Politik aus.



**Aurélie Domisse,** geb. 1991, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin und gehört dem GPPi-Projektteam ›PeaceLab2016: Krisenprävention weiter denken‹ an.

Die Bundesregierung hat am 14. Juni 2017 ihre Leitlinien ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹ verabschiedet.<sup>1</sup> Wie Deutschland sich in den Politikfeldern Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung aufstellt, beeinflusst die Arbeit der Vereinten Nationen und umgekehrt. Das deutsche Krisenengagement funktioniert mit und durch die UN, und die UN funktionieren nur so gut, wie es ihr finanzstarke und einflussreiche Schlüsselmitglieder wie Deutschland ermöglichen. Obwohl die Leitlinien den hohen Stellenwert der UN bekräftigen, fehlt es an einer übergeordneten Vision, konkreten Fortschritten und kreativen Impulsen.

## Lebhafter Debattenprozess

Unter dem Motto ›PeaceLab2016: Krisenprävention weiter denken‹ begleitete eine umfangreiche Debatte die Entwicklung der Leitlinien, die unter Feder-

führung des Auswärtigen Amtes und gemeinsam mit den Bundesministerien der Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Innern erarbeitet wurden. In der fachöffentlichen Debatte diskutierten Regierungsvertreterinnen und -vertreter mit Bundestagsabgeordneten und Akteuren aus der Zivilgesellschaft, den Durchführungsorganisationen wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), den Medien, der Wissenschaft sowie der breiteren Öffentlichkeit. Im Herbst 2016 fanden 27 Veranstaltungen mit über 1800 Teilnehmenden statt. Auf dem eigens für die Debatte angelegten Blog schrieben 116 Autorinnen und Autoren insgesamt 132 Beiträge,<sup>2</sup> die sich mit den unterschiedlichsten Aspekten der Leitlinien befassten: von Leitbild und Politikkohärenz über Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit bis hin zu Friedensforschung und Evaluierung. Allein diese Zahlen weisen auf die Anziehungskraft und Intensität der Debatte hin, aus der über ein Jahr lang zahlreiche Empfehlungen und Forderungen entstanden.

Dass die Leitlinien kurz vor der Sommerpause noch zustande kamen, ist keine Selbstverständlichkeit. Das Kompetenzgerangel zwischen den beteiligten Ministerien hatte die Verabschiedung lange Zeit hinausgezögert. Die vorherige Bundesregierung ist mit der Verabschiedung nun einem längst überfälligen Versprechen aus dem Koalitionsvertrag des Jahres 2013 nachgekommen. Die Leitlinien lösen den Aktionsplan ›Zivile Krisenprävention, Kon-

<sup>1</sup> Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Leitlinien der Bundesregierung, 14.6.2017. Die offizielle Version der Leitlinien ist unter [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228083/170614-Leitlinien\\_Krisenpraevention\\_Konfliktbewaeltigung\\_Friedensfoerderung\\_DL.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228083/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf) abrufbar.

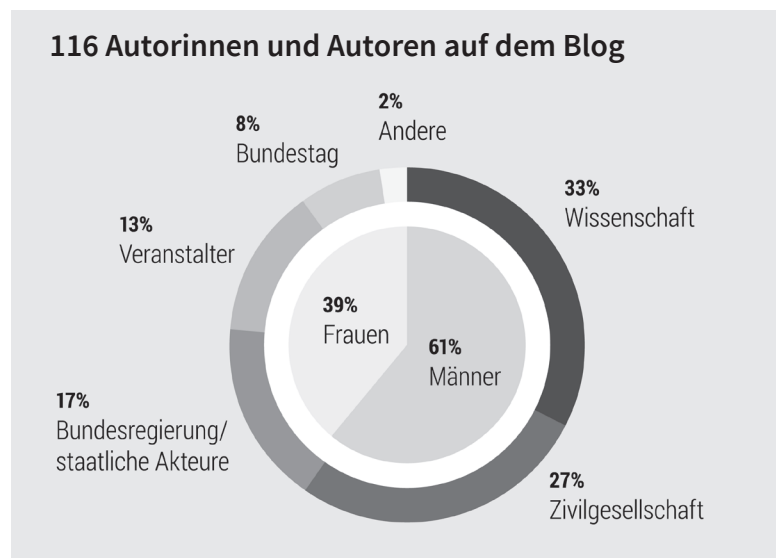
<sup>2</sup> Sarah Brockmeier/Aurélie Domisse/Philipp Rotmann/Mario Schulz, Krisenprävention weiter denken: Impulse für die Leitlinien der Bundesregierung ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹, Global Public Policy Institute, Berlin Juli 2017, [www.peacelab2016.de/fileadmin/user\\_upload/170717\\_E\\_PeaceLab2016\\_Broschu\\_\\_re\\_DE\\_Screen.pdf](http://www.peacelab2016.de/fileadmin/user_upload/170717_E_PeaceLab2016_Broschu__re_DE_Screen.pdf)

fliktlösung und Friedenskonsolidierung« aus dem Jahr 2004 ab und ergänzen das sicherheitspolitische Weißbuch des Jahres 2016. Eine wichtige Erwartung an den Leitlinienprozess war es, »Antworten auf außenpolitische Schlüsselfragen (zu) geben, zu denen das (...) sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesregierung schweigt oder vage bleibt.«<sup>3</sup> Ziel war die Entwicklung eines ressortübergreifenden Grundlagendokuments, das zivile Ansätze, Instrumente und Strukturen in den Mittelpunkt stellt.

Mit Blick auf die UN hätte der Zeitpunkt nicht besser sein können. Die Leitlinien wurden etwa sechs Monate nach Amtsantritt des neuen UN-Generalsekretärs António Guterres verabschiedet. Der Schlüsselbegriff seiner Agenda heißt Krisenprävention.<sup>4</sup> So sagte er bei seinem ersten Auftritt vor dem UN-Sicherheitsrat: »Wir verwenden viel mehr Zeit und Ressourcen darauf, auf Krisen zu reagieren als sie zu verhindern. (...) Wir brauchen einen komplett neuen Ansatz.«<sup>5</sup> Seitdem sind schon einige Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Zum Beispiel gibt es seit März 2017 eine stärker integrierte Präventionsstruktur im UN-Sekretariat als Teil der »Human Rights Up Front«-Initiative der UN-Leitung, um Frühwarnung und Analyse von politischer Instabilität und Menschenrechtsverletzungen zu verbessern.<sup>6</sup>

Der Trend von großangelegten Friedenseinsätzen zu Krisenprävention und vorbeugender Diplomatie hat sich in den letzten Jahren weiter verstärkt. Das liegt vor allem daran, dass Friedensmissionen zu kostspielig geworden sind. Dies gilt umso mehr nach dem Beschluss der Generalversammlung Ende Juni 2017 – unter starkem Druck der US-Regierung –, 570 Millionen US-Dollar aus dem Haushalt der UN-Friedenssicherung einzusparen.<sup>7</sup> Der multilaterale Rückzug der USA eröffnet ein politisches Vakuum. Für Deutschland, aber auch für Europa, bedeutet das, mehr Führungsstärke innerhalb der Vereinten Nationen zu zeigen – auch im Rahmen der Bewerbung Deutschlands um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020.

Die Leitlinien bieten nun die Gelegenheit, dieses strategische Moment zu nutzen, auch wenn Krisenprävention und Friedensförderung nur einen kleinen



GRAFIK: PEACELAB2016/TAU-BERLIN.DE

Ausschnitt der deutschen UN-Politik darstellen. Es lohnt sich daher, der Frage nachzugehen, welche Empfehlungen zu den Vereinten Nationen aus dem Debattenprozess in die Leitlinien aufgenommen wurden und an welchen Stellen es noch Potenzial auszuschöpfen gibt.

### Forderungen ohne letzte Konsequenz

Die Vereinten Nationen hatten ihren festen Platz im Leitlinienprozess. Knapp 50 Blog- und Redebeiträge widmeten sich dem Thema, das zu den beliebtesten der Blogleserinnen und -leser und des Veranstaltungspublikums zählte. Die Bedeutung der UN für das deutsche Krisenengagement war dabei weitgehend unstrittig, wenn auch selten ausdrücklich benannt. Der Ko-Vorsitzende des Beirats Zivile Krisenprävention Winfried Nachtwei stach mit seiner Maximalforderung hervor: »In der (...) »vorsorgenden deutschen Außenpolitik« muss die Unterstützung und Stärkung der Vereinten Nationen strategische Priorität bekommen.«<sup>8</sup>

Natürlich ist kaum eine der diskutierten Fragen ohne die UN zu beantworten. Als Organisation bildet sie ein Forum zur Krisenprävention, agiert als Partner in der Friedensförderung und stellt Ins-

<sup>3</sup> Winfried Nachtwei, Krisenhäufung ohne Ende: Schneller besser werden!, 2.8.2016, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/krisenhaeuftung-ohne-ende-schneller-besser-werden/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/krisenhaeuftung-ohne-ende-schneller-besser-werden/)

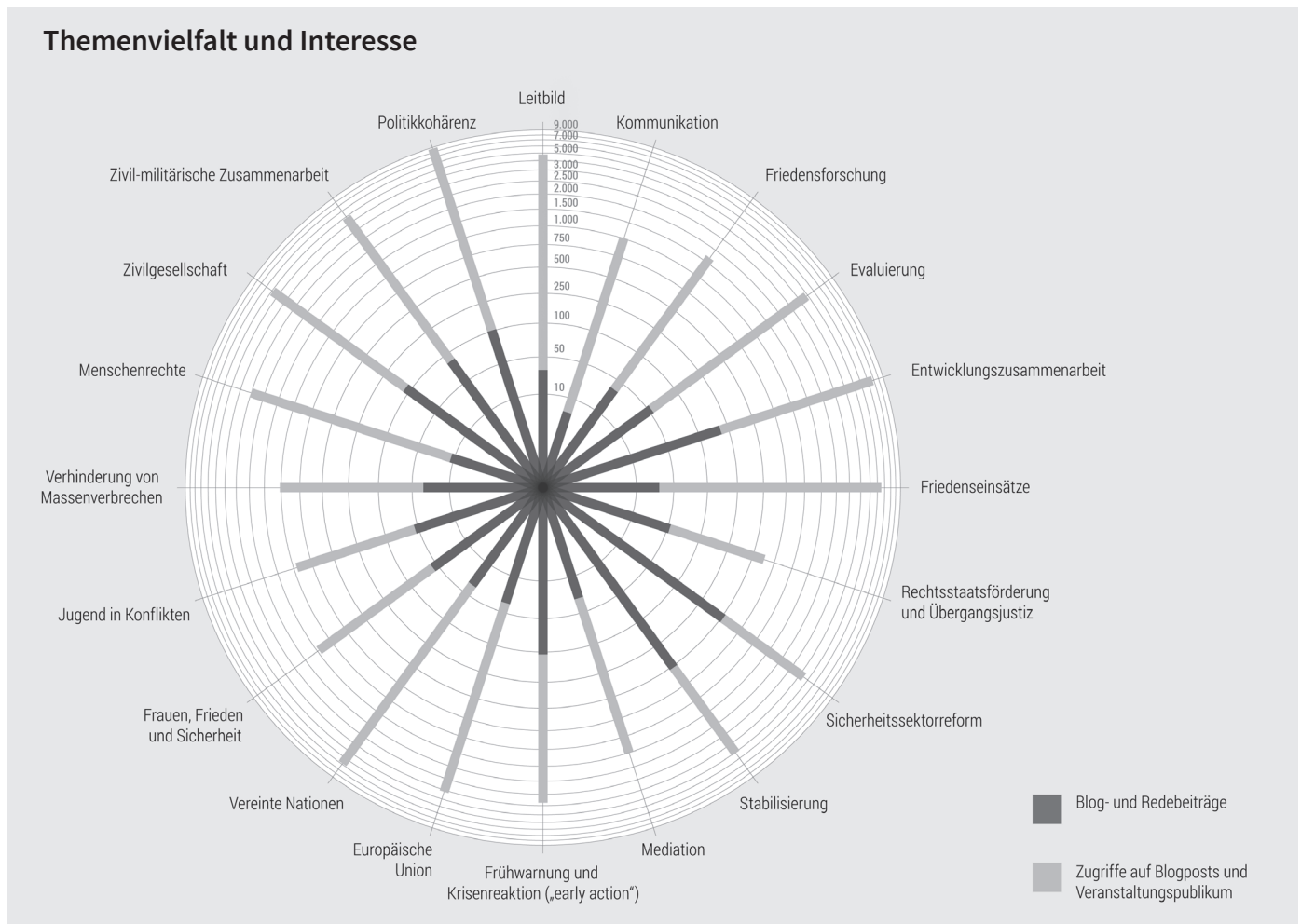
<sup>4</sup> Tanja Bernstein, United Nations Secretary-General António Guterres: The first 100 Days, ZIF Policy Briefing, April 2017, [www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Policy\\_Briefing\\_Bernstein\\_Guterres\\_April\\_2017\\_EN.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Bernstein_Guterres_April_2017_EN.pdf)

<sup>5</sup> Secretary-General's Remarks to the Security Council Open Debate on »Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace«, 10.1.2017, [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance)

<sup>6</sup> Gerrit Kurtz, Die »Human Rights Up Front«-Initiative der UN, Vereinte Nationen (VN), 3/2017, S. 110–115.

<sup>7</sup> UN Doc. A/C.5/71/24 v. 30.6.2017 und GA/11927 v. 30.6.2017.

<sup>8</sup> Nachtwei, Krisenhäufung ohne Ende, a.a.O. (Anm. 3).



GRAFIK: PEACELAB2016/TAU-BERLIN.DE

trumente zur Konfliktbewältigung bereit. Obwohl sich die Vereinten Nationen durch alle Themenblöcke ziehen, kann die bloße Allgegenwärtigkeit kein Gradmesser für ihr Gewicht in den Forderungen der Zivilgesellschaft an die Bundesregierung sein. Vielmehr waren die UN überall und nirgendwo im Leitlinienprozess zu finden. An zwei Punkten aus der »PeaceLab2016«-Debatte sei dies beispielhaft aufgezeigt.

Eine erste Kernforderung war, dass die Bundesregierung größere Beiträge zur UN-Friedenssicherung leisten solle. Praktiker aus Friedenseinsätzen in der Demokratischen Republik Kongo, Mali und Südsudan forderten mehr deutsche Soldatinnen und Soldaten, Polizistinnen und Polizisten sowie zivile Expertinnen und Experten, vor allem im Bereich Logistik sowie in Fachgebieten wie Forensik oder

Organisierte Kriminalität, aber auch in der Ausbildung. Dabei hinkte Deutschland weit hinter den internationalen Anforderungen und Erwartungen zurück. Denn die deutliche Beteiligung an UN-Friedensmissionen sendet auch ein politisches Signal. Damit zeige die Bundesregierung, »dass sie auch unter schwierigen Umständen ihrer ordnungspolitischen Verantwortung gerecht werden will.«<sup>9</sup> Abhilfe schaffen könnte ein gemeinsamer Personalpool von Bund und Ländern für Polizistinnen und Polizisten oder mehr Ausbildungsformate und Sprachausbildungen, schlug die SPD-Bundestagsabgeordnete Edelgard Bulmahn in ihrem Beitrag vor.<sup>10</sup> Andere Stimmen forderten, dass die Bundesregierung Schlüsselkapazitäten für die UN-Friedenstruppen bereitstellen müsse, insbesondere Transportmaschinen, Kampfhubschrauber und Auf-

<sup>9</sup> Céline-Agathe Caro/Dustin Dehez/Patrick Keller/Jana Puglierin, Stürmische Zeiten am East River: Deutsches Engagement dringend gebraucht, 27.3.2017, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/stuermische-zeiten-am-east-river-deutsches-engagement-dringend-gebraucht/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/stuermische-zeiten-am-east-river-deutsches-engagement-dringend-gebraucht/)

<sup>10</sup> Edelgard Bulmahn, Verzweifelt gesucht: Deutsche Polizei, 18.10.2016, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/verzweifelt-gesucht-deutsche-polizei/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/verzweifelt-gesucht-deutsche-polizei/)

klärungsdrohnen, aber auch geheimdienstliche Fähigkeiten.

Diese Forderungen sind nicht neu. Es gab sie auch schon im ›Review 2014‹-Prozess des Auswärtigen Amtes und in der Weißbuchdebatte. Jenseits ihrer gebetsmühlenartigen Wiederholung können sie nur wirkliche Durchsetzungskraft entfalten, wenn sie mit genauen Zielvorgaben untermauert werden. Diese fehlten im Debattenprozess. Das einstimmige Feststecken von Zahlenzielen oder Zeitrahmen hätte zumindest eine symbolische Wirkung für die Bundesregierung gehabt.

Zweitens begnügten sich viele Beiträge nicht damit, bloß nach mehr deutscher Beteiligung zu rufen, sondern forderten auch mehr Einsatz von politischem Kapital. Die Bundesregierung müsse mehr Führungsstärke innerhalb der UN zeigen und Verantwortung übernehmen, indem sie einzelne Handlungsfelder und (Reform-)Initiativen politisch unterstütze. Vorschläge aus der Debatte waren zum Beispiel das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P), die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda), der Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (High-Level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) aus dem Jahr 2015 oder die Schwerpunkte Flucht und Migration sowie Frauen, Frieden und Sicherheit. Neben solchen spezifischen Ansatzpunkten gingen aus der Debatte zwei grundlegende Stoßrichtungen für das deutsche politische Engagement in den UN hervor. Zum einen die Unterstützung jener internen Reformprozesse, die dazu dienen, die Friedensarchitektur der UN zu verbessern; zum anderen die Stärkung der Präventionsarbeit der Vereinten Nationen. Dazu gehöre es, so Detlef Dzembritzki, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), das System der UN-Sondergesandten des Generalsekretärs für politische Missionen oder die Gruppe für Vermittlungsunterstützung des UN-Sekretariats (Mediation Support Unit – MSU) stärker zu fördern.<sup>11</sup> Die von UN-Generalsekretär Guterres angestoßene Verschiebung zu präventiver Diplomatie mache zudem Kapazitätsaufbau von Partnerstaaten und regionalen Organisationen umso dringlicher.

Der Debattenprozess unterstrich zwar den hohen Stellenwert der UN für das gesamte außenpolitische Handeln Deutschlands und formulierte

deutliche Anforderungen an die personelle, materielle und politische Beteiligung Deutschlands. Die gerechtfertigten und durchaus ambitionierten Empfehlungen standen allerdings auf einem wackligen Fundament, denn es fehlten Prüfmarken und Umsetzungsschritte. Trotz vieler Sonntagsreden und Lippenbekenntnisse ist die Bedeutung der Vereinten Nationen für eine effektive Krisenprävention

### Eine Kernforderung des ›PeaceLab2016‹ war, dass die Bundesregierung größere Beiträge zur UN-Friedenssicherung leisten solle.

und Friedensförderung vielen, die in Deutschland Außen- und Sicherheitspolitik machen, nicht bewusst. Angesichts der gemischten Resultate vieler Friedenseinsätze bedarf es grundsätzlicher Überzeugungsarbeit, warum der Status quo halbherziger Beteiligung nicht reicht, sondern Deutschland deutlich mehr Ressourcen für UN-Friedenstruppen, politische Missionen und weitere UN-Aktivitäten bereitstellen muss. Es muss darum gehen, diese entscheidenden Instrumente effektiver zu machen. Einige Beiträge versuchten Begründungsansätze: »Gerade vor dem Hintergrund eines drohenden Zerfalls der internationalen Ordnung ist die UNO aus deutscher Perspektive wichtiger denn je«, unterstrichen etwa Céline-Agathe Caro, Dustin Dehez, Patrick Keller und Jana Puglierin in ihrem Beitrag.<sup>12</sup> Daran anknüpfend ist in Zukunft noch mehr Überzeugungsarbeit zu leisten.

### Die UN in den Leitlinien: alles wie immer

Nicht alle Debattenbeiträge flossen in die Leitlinien der Bundesregierung für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ein. Aber die Anregungen und Impulse wurden »innerhalb der Bundesregierung intensiv – und stellenweise durchaus kontrovers – diskutiert«, bekräftigte Außenminister Sigmar Gabriel zum Abschluss der Debatte Anfang Juli 2017.<sup>13</sup> Das 73-seitige Leitlinien-Dokument umfasst vier Kapitel: Eine Lagebeschreibung, die das internationale Umfeld für das deutsche Krisenengagement skizziert; ein friedens-

<sup>11</sup> DGVN, »Den Vereinten Nationen wesentlich mehr Ressourcen zur Verfügung stellen«, Interview mit dem DGVN-Vorsitzenden Detlef Dzembritzki, 14.3.2017, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/den-vereinten-nationen-wesentlich-mehr-ressourcen-zur-verfuegung-stellen/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/den-vereinten-nationen-wesentlich-mehr-ressourcen-zur-verfuegung-stellen/)

<sup>12</sup> Caro/Dehez/Keller/Puglierin, Stürmische Zeiten am East River, a.a.O. (Anm. 9).

<sup>13</sup> Sigmar Gabriel, Aus dem ›PeaceLab‹ in die Praxis: Die Leitlinien als Kompass, 5.7.2017, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/aus-dem-peacelab-in-die-praxis-die-leitlinien-als-kompass/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/aus-dem-peacelab-in-die-praxis-die-leitlinien-als-kompass/)

politisches Leitbild, das der Prävention Vorrang gibt und den Primat der Politik betont; die Aufzählung von Ansätzen und Instrumenten wie Mediation oder Rechtsstaatsförderung und die Definition von Strukturen und Partnerschaften, zum Beispiel mit nichtstaatlichen Akteuren.

Der traditionell hohe Stellenwert der UN findet sich auch in den Leitlinien wieder: »Die Vereinten Nationen sind der zentrale Bezugsrahmen des deutschen multilateralen Engagements, um Frieden und Sicherheit in der Welt zu fördern, Menschen-

## Im Katalog der Selbstverpflichtungen erklärt sich die Bundesregierung bereit, »verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen«.

rechte zu schützen und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.«<sup>14</sup> Das Leitbild bezieht sich auf UN-Normen wie die 2030-Agenda oder die Sicherheitsratsresolutionen 1325 zur Rolle von Frauen bei der Friedenssicherung und 2250 zur Einbindung der Jugend in Friedensprozesse als internationalen Referenzrahmen.<sup>15</sup> Die Vereinten Nationen seien weltweit in allen Krisen- und Konfliktregionen tätig und somit »der größte Friedensdienstleister der Welt.«<sup>16</sup>

Darüber hinaus ist der Katalog der Selbstverpflichtungen mit direktem Bezug auf die Vereinten Nationen lang. Er umfasst ein Dutzend der insgesamt 50 Punkte. Darin erklärt sich die Bundesregierung bereit, »verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen«, und strebt »eine dauerhaft starke und qualifizierte Unterstützung internationaler Missionen« an.<sup>17</sup> Direkt erwähnt werden der Ausbau der Mediationskapazitäten der UN sowie die deutsche Beteiligung an Rechtsstaatskomponenten internationaler Friedenseinsätze. Im weiteren Sinne der Präventionsagenda des UN-Generalsekretärs sind auch die Selbstverpflichtungen, den Aufbau afrikanischer Friedens- und Sicherheitsstrukturen zu fördern und mehr Sonderbeauftragte und -gesandte zu nutzen, um das hochrangige diplomatische Engagement in Krisen zu stärken.

Schließlich setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Instrumente der Krisen- und Konfliktprävention der UN weiterzuentwickeln, die Friedensarchitektur zu verbessern und die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats zu reformieren.

Grundsätzlich reflektieren die Leitlinien also die meisten Kernforderungen aus der »PeaceLab2016«-Debatte. Das ist zunächst positiv und belegt die Wichtigkeit, die die Bundesregierung den Vereinten Nationen einräumt. Gleichzeitig bleiben aber grundsätzliche, strategische Fragen unbeantwortet: Wie genau will Deutschland mehr zu den Anstrengungen der Vereinten Nationen beitragen – oder andersherum, was können die UN zur deutschen Zielsetzung beitragen, Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und Frieden zu fördern? Welche Lehren sind aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen? Welchen Mehrwert können deutsche Beiträge leisten? Der Ort für die Antworten wäre in den Kapiteln »Weltordnung im Umbruch« und »Leitbild der Bundesregierung« gewesen. Doch in den jeweiligen Absätzen stecken nur bekannte und triviale Aussagen.

Solche altbekannten aber nie zufriedenstellend eingelöstem Versprechen wie höhere und wirksamere Beiträge zu Friedenseinsätzen sind deshalb natürlich nicht weniger notwendig, doch es mangelt an konkreten Ideen zur Ausgestaltung der Selbstverpflichtungen. Tatsächlich bieten die Leitlinien kaum zusätzliche Detailtiefe im Vergleich zum Weißbuch – im Gegenteil: Die expliziten Selbstverpflichtungen des Weißbuchs zur »Stärkung materieller und personeller Beiträge« und zur Ausstattung von UN-Missionen mit »zivilen und militärischen Hochwertfähigkeiten« haben die Aufnahme in die Leitlinien nicht geschafft.<sup>18</sup> Dabei hatten einzelne Stimmen in der Debatte gemahnt, dass es gerade im Bereich der Friedenssicherung »einer Vision und konkreter Planungshorizonte« bedarf.<sup>19</sup>

Das neue Regierungsdokument hätte die Gelegenheit geboten, sich selbst quantitative Zielvorgaben und feste Zeitrahmen vorzuschreiben, um etwa Mediationskapazitäten auszubauen. Wie viele Mediatorinnen und Mediatoren sollen zusätzlich ausgebildet werden? Welche Schritte sind dafür notwendig? In Bezug auf die Auslandseinsätze der Polizei steht nur vage im Dokument, die Bundesregierung prüfe, »wie die Polizei-Entsendekapazitä-

<sup>14</sup> Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000 und UN-Dok. S/RES/2250 v. 9.12.2015.

<sup>16</sup> Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

<sup>17</sup> Ebd., a.a.O. (Anm. 1), S. 68, 70.

<sup>18</sup> Deutsche Bundesregierung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 13.7.2016, S. 63.

<sup>19</sup> Daniel Maier, Mehr deutsches Personal für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, 8.8.2016, [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/mehr-deutsches-personal-fuer-friedenseinsaetze-der-vereinten-nationen/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/mehr-deutsches-personal-fuer-friedenseinsaetze-der-vereinten-nationen/)

ten in Absprache mit den Ländern konsolidiert und gegebenenfalls erhöht werden können, etwa durch Schaffung eines mit Planstellen unterlegten Stellenpools.«<sup>20</sup> Da war der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 mit dem klaren Ziel der Verhandlung einer Bund-Länder-Vereinbarung für den Einsatz von Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten schon einen großen Schritt weiter.<sup>21</sup> Unverbindliche Absichtserklärungen sind nicht ausreichend, um die Mängel der zivilen Instrumente und Strukturen zur Krisenprävention zu beheben. Auch aus dem Unterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln im Deutschen Bundestag kamen ähnlich skeptische Reaktionen. Dessen Ausschussvorsitzende Franziska Brantner erklärte enttäuscht: »Nichts wird konkretisiert, es mangelt an Ambition, klare Vorgaben zur Finanzierung; Fehlanzeige!«<sup>22</sup>

## Fazit

Die ›PeaceLab2016‹-Debatte und die Leitlinien der Bundesregierung bestätigen die grundsätzlich hohe Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Instrumente zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Konkrete Fortschritte in Bezug auf einzelne Handlungsfelder wie die Reform des UN-Systems, Aussagen zu personellen Ressourcen und Fähigkeitszielen oder gar kreative Impulse für die deutsche UN-Politik sind in den Leitlinien aber kaum zu finden.

Jetzt müssen die Ressorts, so Außenminister Sigmar Gabriel zur Verabschiedung der Leitlinien, »die Hausaufgaben machen, die wir uns selbst gegeben haben.«<sup>23</sup> Es gilt, den Katalog von Selbstverpflichtungen in konkreten Arbeitsschritten umzusetzen, Strategien und Aktionspläne zu entwickeln und klare Zielvorgaben festzulegen. Dafür soll der Ressortkreis Zivile Krisenprävention der Bundesregierung Arbeitsgruppen zu Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsstaatsförderung, Vergangenheitsarbeit und Sicherheitssektorreform einrichten.

Über den Leitlinienprozess hinaus bietet die Sicherheitsratskandidatur Deutschlands Anknüpfungspunkte, um eine deutsche Krisenpräventionsagenda im Rahmen der UN auszuarbeiten. Sinnvoll wäre

zum Beispiel eine systematische und kritische Evaluierung der UN-Friedenssicherungseinsätze. Auf deren Grundlage könnte die Bundesregierung dann Prioritäten setzen und Beiträge zielgerichtet ausbauen.

## Unverbindliche Absichtserklärungen sind nicht ausreichend, um die Mängel der zivilen Instrumente und Strukturen zur Krisenprävention zu beheben.

Die Kampagne für den nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sollte im Sinne der Krisenprävention auch einen thematischen Schwerpunkt auf die internationale Schutzverantwortung setzen und konkrete Umsetzungsschritte enthalten.

Dabei ist erneut das Engagement der Zivilgesellschaft und des neu gewählten Deutschen Bundestags gefragt. Gemeinsam müssen sie langanhaltenden (Handlungs-)Druck ausüben und die Bundesregierung in die Pflicht nehmen, ihr aber auch Vorschläge unterbreiten.<sup>24</sup> Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure wird es sein, diese Vorschläge mit überzeugender Lobbyarbeit zu untermauern und die Umsetzungsschritte der Leitlinien kritisch zu begleiten.

## English Abstract

Aurélie Domisse

**UN within the Guidelines on Crisis Prevention** pp. 220–225

The German government's new guidelines 'Preventing Crisis, Managing Conflicts, Building Peace,' adopted on 14 June 2017, further develop civilian approaches, instruments, and structures for preventing crises and building peace. The stakeholder debate on the new guidelines, which ran from July 2016 through June 2017, generated a number of policy recommendations with respect to the United Nations such as boosting contributions to UN peace operations and assuming a greater political leadership role. While the guidelines stress the importance of the UN for German efforts in international crisis management, they lack a concrete implementation plan and creative ideas to shape Germany's crisis prevention agenda at the United Nations.

<sup>20</sup> Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 56.

<sup>21</sup> Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 16.12.2013, [www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf), S. 122.

<sup>22</sup> Franziska Brantner, Keine Ambition bei Krisenprävention, 14.6.2017, [www.franziska-brantner.eu/presse/keine-ambition-bei-krisenpraevention/](http://www.franziska-brantner.eu/presse/keine-ambition-bei-krisenpraevention/)

<sup>23</sup> Gabriel, Aus dem ›PeaceLab‹ in die Praxis: Die Leitlinien als Kompass, a.a.O. (Anm. 13).

<sup>24</sup> Der Forderungskatalog der DGVN für die zurückliegende Bundestagswahl vom 24.9.2017 nennt Konflikt- und Krisenprävention als eine der zehn Prioritäten für die deutsche UN-Politik. Das ist ein guter Startpunkt für weitere Empfehlungen für Entscheidungsträger. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Globale Politik aktiv gestalten – in und durch Deutschland: Zehn Prioritäten für die künftige deutsche UN-Politik, Diskussionspapier, 22.6.2017, [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/DGVN/ForderungenUN-Politik2017.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/DGVN/ForderungenUN-Politik2017.pdf)