



## Tom Koenigs

Mitglied des Deutschen Bundestages  
Vorsitzender des Ausschusses für  
Menschenrechte und humanitäre Hilfe

### Berlin

Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Tel.: 030-227 73335  
Fax: 030-227 76147  
Mail: [tom.koenigs@bundestag.de](mailto:tom.koenigs@bundestag.de)

### Wahlkreisbüro

Liebigstraße 83  
35392 Gießen  
Tel.: 0641-6868 1177  
Fax: 0641-6868 1179  
Mail: [tom.koenigs@wk.bundestag.de](mailto:tom.koenigs@wk.bundestag.de)

Berlin, 12.05.2011

### Reisebericht Tom Koenigs New York 27.04.2011 - 29.04.2011

In meiner Funktion als Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe habe ich vom 27. April 2011 bis zum 29. April 2011 Vertreterinnen und Vertreter der Vereinten Nationen in New York besucht, um mich insbesondere über den aktuellen Stand des Konzeptes Responsibility to Protect (R2P),<sup>1</sup> die Folgen der deutschen Enthaltung im Sicherheitsrat bei der Abstimmung der Resolution 1973 zu Libyen (die sich auf R2P bezog) und die aktuelle und zukünftige Strategie der internationalen Staatengemeinschaft in Afghanistan zu informieren und auszutauschen.

Ich danke der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York, dem geschätzten Botschafter Peter Wittig und Herrn Ralf Schröder für die hervorragende Organisation und Betreuung.

Ich habe in New York mit folgenden Gesprächspartnern gesprochen: dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Herrn Ban Ki-Moon, dem Leiter des Department for Peacekeeping Operations (DPKO), Herrn Alain le Roy, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Responsibility to Protect, Herrn Edward Luck, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Prävention von Genozid, Herrn Francis Deng, der Leiterin von UN Women, Frau Michelle Bachelet, der stellvertretenden Direktorin von UNICEF, Frau Hilde Johnson und der Leiterin der Abteilung für Management der Vereinten Nationen, Frau Angela Kane.

---

<sup>1</sup> Die Responsibility to Protect umfasst 1. die Verantwortung von Staaten, ihre Bevölkerung vor Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen, 2. die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft, Staaten in ihrer Schutzverantwortung zu unterstützen und 3. die Pflicht der internationalen Staatengemeinschaft, geeignete humanitäre, diplomatische oder militärische Mittel zum Schutz der Bevölkerung eines Staates zu ergreifen, wenn dieser nicht dazu in der Lage oder willens ist.



Die Gespräche haben meinen Eindruck bestätigt, dass das Engagement des Generalsekretärs Ban Ki-Moon und seines Sonderbeauftragten Edward Luck für Responsibility to Protect (R2P) erfolgreich ist und R2P heute konzeptionell und operativ viel stärker als noch vor fünf Jahren anerkannt ist. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die UN-Mitgliedstaaten mehr tun können und müssen, um R2P auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene gezielt zu fördern. Ein wichtiger Schritt wäre, die Umsetzung von R2P in den einzelnen UN-Mitgliedsstaaten regelmäßig zu überprüfen. Außerdem sollte R2P konsequenter in Regierungsdokumenten erwähnt und Anstrengungen im Bereich der Konfliktprävention und der Entwicklungszusammenarbeit deutlich als R2P-Maßnahmen kenntlich gemacht werden.

Die deutsche Enthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung der Resolution 1973 hat alle Gesprächspartner enttäuscht. Mein Eindruck war, dass Bundesaußenminister Westerwelle mit seiner Außenpolitik viel diplomatisches Porzellan zerschlagen hat. Deutschland hätte seiner Verantwortung im Sicherheitsrat gerecht werden und sich entschieden für den Schutz der libyschen Zivilbevölkerung einsetzen müssen. Deutschland sollte die libysche Bevölkerung humanitär nun umso stärker unterstützen.

Das Abzugsdatum für Afghanistan im Jahr 2014 wurde von keinem der Gesprächspartner in Frage gestellt. Das zivile Engagement muss, so finde ich, konsequent auf die Zeit nach 2014 ausgerichtet werden und sich auf den Schutz der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte konzentrieren. Die internationale Staatengemeinschaft müsste sich dafür frühzeitig über eine Mandatsanpassung von UNAMA Gedanken machen. Dabei sollten die UN insgesamt versuchen, unabhängiger von der korrupten Karzai-Regierung zu werden und enger mit der Zivilgesellschaft zusammen zu arbeiten.



## Gespräch mit Ban Ki-Moon, Generalsekretär der Vereinten Nationen



*(UN Photo/Eskinder Debebe)*

Ich habe dem Generalsekretär mein Beileid wegen der Ermordung der UNAMA-Kollegen in Mazar-e-Sharif ausgesprochen und gefragt, ob die Fortsetzung der Mission dadurch gefährdet sei. Ban Ki-Moon betonte, dass sich die internationale Staatengemeinschaft nicht von dem Vorfall entmutigen lassen dürfe, die Mission wichtig für den Schutz der afghanischen Zivilbevölkerung und der Menschenrechte sei und deshalb fortgesetzt werden müsse. Für die Zeit nach 2014 seien größere Anstrengungen im Bereich des „Institution Building“ nötig, sagte der Generalsekretär, da Stabilität und Entwicklung funktionierende Institutionen voraussetzen.

Aktuell würden die UN eine Strategie zur Friedenskonsolidierung in Libyen für die Zeit nach dem bewaffneten Konflikt erarbeiten. Er habe den UN-Diplomaten Ian Martin mit dieser Aufgabe betraut, den ich sehr schätze.

Über die Enthaltung Deutschlands bei der Abstimmung der Libyen-Resolution im Sicherheitsrat habe ich mein Bedauern geäußert.

Angesprochen auf den aktuellen Stand des R2P-Konzeptes hat sich Ban Ki-Moon erfreut gezeigt, dass der Sicherheitsrat R2P in Zusammenhang mit der Resolution 1973 zum ersten Mal voll anerkannt habe. Seit Beginn seiner Amtszeit habe er intensiv daran gearbeitet, das R2P-Konzept zu operationalisieren und es insgesamt den UN-Mitgliedsstaaten nahezubringen. Dies sei ein langsamer und umkehrbarer Prozess. Daher sei es sehr erfreulich, dass die Generalversammlung R2P im Jahr 2009 anerkannt habe. Die Operationalisierung sei aber noch nicht abgeschlossen und müsse weiter bearbeitet werden. Er hoffe, dass die deutsche Regierung das Konzept in der nächsten R2P-Debatte der Generalversammlung im Juli 2011 deutlich unterstützen werde. Eine



Woche vor der Debatte werde er einen neuen Bericht zu R2P veröffentlichen. Ich habe Ban Ki-Moon zugesagt, das Thema R2P im Menschenrechtsausschuss auf die Tagesordnung zu setzen.

Auf meine Frage, ob der Generalsekretär angesichts der Drogenkriege in Zentralamerika und anderen Regionen eine liberalere internationale Drogenpolitik für erforderlich halte, reagierte er zunächst erstaunt und räumte dann ein, dass dies ein Thema sei, über das bislang noch zu wenig nachgedacht werde. Zunächst müsse man ein besseres Verständnis über die Auswirkungen einer Entkriminalisierung von Drogen auf die Gesundheit von Menschen entwickeln und klären, ob positive Konsequenzen tatsächlich überwiegen.

#### Gespräch mit Alain le Roy, Department for Peacekeeping Operations

Auch Alain le Roy gegenüber habe ich mein Bedauern über den Angriff auf UNAMA zum Ausdruck gebracht. Laut le Roy habe die afghanische Polizei wenig getan, um den Anschlag zu verhindern. Der afghanische Kommandeur habe sich gegen ein Eingreifen der internationalen Truppen ausgesprochen. Die Frage, ob es stimme, dass die Deutschen nicht rechtzeitig über einen bevorstehenden Angriff auf UNAMA informiert gewesen seien, verneinte le Roy. Aus einem internen Bericht des UNAMA Investigation Boards gehe eindeutig hervor, dass die Deutschen bereits vor dem Angriff vom DPKO benachrichtigt und um Unterstützung gebeten worden seien.

Ich habe meine Einschätzung geäußert, dass UNAMA nach 2014 eine größere Rolle spielen und die UN insgesamt unabhängiger von der Karzai-Regierung werden sollte. Die Aufgabe von UNAMA sei nicht, die Regierung Karzai sondern die afghanische Zivilbevölkerung zu unterstützen, weswegen langfristig eine kritische, notfalls auch eine distanziertere Haltung zur afghanischen Regierung gefunden werden sollte. UN-Agenturen in Afghanistan sollten stärker von Afghanen geleitet werden.

Le Roy stimmte meinen Überlegungen prinzipiell zu. Allerdings sei es schwierig, eine Mission auf Distanz zur Regierung zu führen. Das DPKO sei auf die Kooperation mit der Karzai-Regierung angewiesen. Man arbeite täglich mit afghanischen Ministerien zusammen, und die Regierung könne jederzeit sagen, „wir wollen Euch hier nicht mehr“. Von UN-Mitgliedstaaten werde auf „Afghan Ownership“ verwiesen, die von der afghanischen Regierung bestimmt werde. In diesem Jahr werde eine Evaluierung des Afghanistan-Einsatzes von DPKO veröffentlicht, die diese Fragen aufgreife. Er bezweifle jedoch, dass UNAMA nach 2014 eine größere Rolle spielen werde. Die internationale Staatengemeinschaft müsse weiterhin zur Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte zur Verfügung stehen. Insgesamt sei eine Einbindung Pakistans in alle weiteren Strategieplanungen entscheidend.



Im Hinblick auf Libyen und die Entwicklung des R2P-Konzeptes hat Alain le Roy ausdrücklich begrüßt, dass R2P als Reaktion auf die brutalen Angriffe Gaddafis gegen seine eigene Bevölkerung angewandt wurde. Dies sei ein deutlicher Erfolg. Es sei sinnvoll, arabische Truppen für die Friedenskonsolidierung in Libyen einzusetzen.

Le Roy äußerte sich unzufrieden über das geringe Engagement der EU in UN-Friedensmissionen. Die EU sei zwar größter finanzieller Geber, aber beispielsweise in den friedenserhaltenden Maßnahmen in Afrika politisch und personell de facto abwesend. Die EU Battlegroups (EUBG) seien nicht einsatzfähig. Dabei wären sie sehr hilfreich für die Arbeit von DPKO. Außerdem müsse die militärische Ausrüstung verbessert und stärker Capacity Building betrieben werden. Insgesamt gesehen seien die Operationen vom DPKO sehr erfolgreich. Deutschland solle an diesem Erfolg teilhaben und zumindest einige Experten in UN-Friedensmissionen entsenden. Das habe er auch Minister de Maizière gesagt. Aktuell könnte Deutschland beispielsweise im Südsudan eine größere Rolle übernehmen. Ich habe le Roy vorgeschlagen, den Menschenrechtsausschuss zu unterrichten.

#### Gespräch mit Edward Luck, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für R2P

Ich habe Edward Luck zur erfolgreichen Weiterentwicklung des R2P-Konzepts gratuliert und ihn gefragt, wie Mitgliedsstaaten R2P vor allem im Bereich der Konfliktprävention stärken können. Luck sagte, die Mitgliedsstaaten sollten R2P häufiger thematisieren und in ihre Regierungsdokumente integrieren. US-Präsident Obama habe R2P beispielsweise in die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten aufgenommen. Deutschland könnte seine umfassenden Entwicklungsprogramme stärker als R2P-Maßnahmen im Bereich der zweiten Säule, der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft Staaten durch Zusammenarbeit in der Ausübung ihrer Schutzfunktion zu unterstützen, kenntlich machen. Auch auf UN-Ebene gebe es hier noch Defizite. In vielen UN-Papieren würde der Inhalt von R2P zwar detailliert beschrieben, das Konzept selbst aber oft nicht explizit erwähnt.

Mitgliedsstaaten sollten nationale Kontaktstellen einrichten, die sowohl nationale Maßnahmen als auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich R2P koordinieren sollen, damit Präventionsmaßnahmen schneller und effizienter greifen. Er bedauere, dass Deutschland bislang keine nationale Kontaktstelle eingerichtet habe. Die Bemerkung von Herrn Retzlaff von der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Deutschland sei nie dazu aufgefordert worden, ist meines Erachtens eine unzureichende Rechtfertigung für Deutschlands passive Rolle in dieser Frage.



Laut Luck wäre eine periodische Überprüfung der Umsetzung von R2P in den Mitgliedstaaten wichtig, um die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten für R2P zu stärken. Ein solches Verfahren habe der Generalsekretär in seinem Bericht von 2009 „Implementing the Responsibility to Protect“ empfohlen, bislang sei diesbezüglich aber wenig passiert. Außerdem könnten regionale oder subregionale Bündnisse ihre Mitgliedsstaaten verstärkt dazu auffordern, R2P umzusetzen.

Auf meine Frage, welche Rolle „prevention of hate speech“ im R2P-Konzept spiele, hat Edward Luck darauf hingewiesen, dass dieser Aspekt nicht Bestandteil des Berichtes „The Responsibility to Protect“ der International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001 sei, in dem R2P zuerst formuliert worden war. Das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 greife diesen Aspekt jedoch auf. Ein Problem sei in diesem Zusammenhang vor allem die mangelhaften Übersetzungskapazitäten der UN.

Abschließend hat Edward Luck darauf hingewiesen, dass er bislang keine finanzielle und personelle Unterstützung für die Ausübung seines Mandats erhalte, was seine Arbeit erschwere. Ich habe ihn in den Menschenrechtsausschuss eingeladen.

#### Gespräch mit Francis Deng, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs zur Prävention von Genozid

Francis Deng betonte, wer Völkermord verhindern wolle, müsse verstehen, welche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu Genozid führen. Im Vergleich zu relativ homogenen Gesellschaften sei das Risiko eines Genozids in heterogenen Gesellschaften mit verschiedenen ethnischen oder religiösen Gruppen größer. Dabei seien nicht die unterschiedlichen Identitäten ursächlich für Konflikte sondern die oft damit verbundenen Ungleichheiten im Zugang zu politischer Macht, wirtschaftlichen Ressourcen, sozialen Dienstleistungen und in der Gewährleistung von Menschenrechten. Gravierenden gesellschaftlichen Ungleichheiten entgegenzuwirken sei daher die beste Prävention von Genozid.

Auch Francis Deng zeigte sich erfreut über die jüngsten Entwicklungen des R2P-Konzeptes. Es sei harte Arbeit gewesen, den falschen Eindruck – R2P sei ein Interventionsinstrument des Westens – zu korrigieren. Edward Luck habe enorme Aufklärungsarbeit geleistet. Das jetzige Konzept lege den Schwerpunkt klar auf Prävention. Die Angst vor einem verstärkten Interventionismus des Westens sei laut Deng unbegründet. Das Dilemma sei vielmehr, dass afrikanischen Staaten oft durchaus Interventionen befürworteten aber westliche oder andere Staaten dann nicht bereit seien, Truppen zu stellen und zu intervenieren.



Auf die Frage, was aus meiner Sicht zu tun sei, um R2P weiter zu stärken habe ich empfohlen, das Thema durch eine populäre Veröffentlichung zu R2P stärker in die öffentliche Debatte zu tragen. Diese sollte den politischen Gedanken von R2P als philosophisches Fundament der UN und als neues Koordinatensystem für das Handeln von Staaten begreifen.

#### Gespräch mit Michelle Bachelet, Leiterin UN Women

Michelle Bachelet berichtete, dass UN Women den Schwerpunkt auf „Empowerment“ von Mädchen und Frauen in sozialer, ökonomischer und friedenspolitischer Hinsicht gelegt habe. Entscheidend seien effektive Instrumente für Empowerment mit wirksamen Sanktionsmechanismen, um eine bessere Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zu erreichen. UN Women befürworte explizit eine Frauenquote. Freiwillige Maßnahmen allein seien nicht hilfreich. Ich habe Michelle Bachelet gebeten, ihren Standpunkt zur Frauenquote im Falle eines Deutschlandbesuchs deutlich zu machen, da dies Thema in Deutschland aktuell sehr kontrovers diskutiert werde.

Fortschritte in der Umsetzung der Resolution 1325 seien weiterhin gering. Nur ca. 8 Prozent des Mediationspersonals in UN-Friedenmissionen sei weiblich. Gemeinsam mit dem Department for Political Affairs würde UN Women derzeit ein Programm entwickeln, um Capacity Building für Frauen in Friedensverhandlungen zu fördern. In Ägypten und Tunesien versuche UN Women, Frauen in ihren politischen Artikulations- und Organisationsfähigkeiten gegenüber den männlichen Führern der Revolte zu unterstützen. Man denke auch über einen Regionalgipfel mit 'women leaders' aus der arabischen Welt nach.

#### Gespräch mit Hilde Johnson, stellvertretende Leiterin UNICEF

Mit Hilde Johnson habe ich das Problem diskutiert, dass UNICEF-Projekte vergleichsweise wenig von der deutschen Bundesregierung gefördert werden. Die Einrichtung eines UNICEF-Büros in Deutschland könnte diese Situation möglicher Weise verbessern, allerdings sei dies aufgrund der knappen Finanzlage von UNICEF derzeit schwer umsetzbar.

Unter der neuen Leitung von Anthony Lake lege UNICEF einen Schwerpunkt darauf, sozialen und ökonomischen Ungleichheiten von Kindern weltweit entgegenzuwirken. Der UNICEF-Bericht “Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity” 2010 habe gezeigt, dass Ungleichheiten von Kindern gezielter begegnet werden müsse, um die MDG zu erreichen. Zu diesem Zweck würden UNICEF-Programme aktuell auf deren Auswirkung auf soziale und ökonomische Ungleichheiten von Kindern überprüft und wenn nötig neu ausgerichtet.



### Gespräch mit Angela Kane, Leiterin der Abteilung für Management

Laut Angela Kane habe die deutsche Enthaltung bei Abstimmung der Syrien-Resolution große Wellen in den UN geschlagen. Es sei höchst bedauerlich, dass Deutschland die Chance, international Verantwortung zu übernehmen, nicht genutzt habe. Die Resolution sei so ausgestaltet gewesen, dass sich jeder Staat dort hätte einbringen können, wo er es für sinnvoll halte.

R2P sei durch die Libyen-Resolution gestärkt worden. Einige Länder des Südens würden allerdings noch immer daran zweifeln, ob R2P nicht als Interventionslegitimation missbraucht werde. Japan würde das Konzept „Human Security“ als das bessere ansehen und versuchen, es im UN-System voranzutreiben. Im Dezember 2010 wurde das Amt des „Special Advisor for Human Security“ eingerichtet. Das Konzept stehe in gewisser Weise in Konkurrenz zu R2P.