

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Mit dem Portugiesen Antonio Guterres übernahm am 1. Januar 2017 wieder ein Europäer das Amt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN/United Nations, UN), zuvor kamen drei der acht bisherigen Amtsinhaber aus Europa, zuletzt der Österreicher Kurt Waldheim (1972 bis 1981). Auch dies ein Beweis für den prägenden Einfluss Europas in New York – aber kein Ruhmesblatt für die Europäische Union in ihrem Verhalten bei der Kandidatenkür.

EU-Prioritäten

Im Vorfeld der im September 2016 beginnenden einjährigen 71. Sitzungsperiode der Generalversammlung legte sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Europäischen Union turnusgemäß wiederum die Bandbreite ihrer Schwerpunkte für das Auftreten der Europäischen Union im weitverzweigten System der Vereinten Nationen fest.

Bereits am 25. April 2017 präsentierte die Fraktion der Europäischen Volksparteien dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten einen entsprechenden Bericht zur 71. Tagung der UN-Generalversammlung,¹ der modifiziert und gekürzt als „Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat vom 7. Juli 2017 zur 71. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“ verabschiedet wurde.²

In dem zehnteiligen Dokument wird einleitend betont, dass „das Engagement der EU für einen wirksamen Multilateralismus und eine verantwortungsvolle Weltordnungspolitik, in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen, ein integraler Bestandteil der Außenpolitik der EU ist“. Die Europäische Union sollte deshalb eine „aktive Rolle spielen, die Vereinten Nationen dahingehend umzugestalten, dass sie wirksam zu globalen Lösungen (...) beitragen können“. An die EU-Mitgliedstaaten wird appelliert, „alles zu versuchen“, ihr Handeln in den Organen und Einrichtungen des Systems der Vereinten Nationen „gemäß Artikel 34 Absatz 1 EUV“ besser zu koordinieren.

Geordnet nach den Hauptaufgabenfeldern der Vereinten Nationen – mit dem Schwerpunkt Frieden und Sicherheit – empfiehlt das Europäische Parlament dem Rat, die insgesamt 55, zum Teil sehr handlungsorientierten Einzelpunkte aufzugreifen und deren Umsetzung zu unterstützen.

Nur wenige Tage nach dem Vorstoß des Europäischen Parlaments beschloss der Rat der Europäischen Union am 18. Juli 2016 die „Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 71. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2016 – September 2017)“.³ In der Einleitung des 17 Seiten umfassenden Papiers wird bilanzie-

1 Europäisches Parlament: Bericht mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur 71. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Dok. A8-0146/2016.

2 Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat vom 7. Juli 2016 zur 71. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; Dok. P8_TA(2016)0317.

3 Rat der Europäischen Union: Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 71. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2016 - September 2017), Dok. 11201/16.

rend festgestellt: „Seit Jahrzehnten haben die Europäische Union und die Vereinten Nationen ihre Kräfte gebündelt, um Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte voranzubringen“. Nicht fehlen darf in diesem Zusammenhang das seit längerem immer wieder propagierte Bekenntnis zu den Vereinten Nationen als dem „Kernstück eines wirksamen Multilateralismus“⁴.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das Klimaabkommen von Paris werden unter anderen als „eindrucksvolle Erfolge“ im vergangenen Jahr herausgestellt, wobei es nunmehr um deren Umsetzung geht. Weltweite Herausforderungen bedingen eine „starke und wirksame Organisation der Vereinten Nationen“, um diese bewältigen zu können, „müssen die Systeme der globalen Ordnungspolitik reformiert und neu belebt“ werden.

In dem rechtlich unverbindlichen Prioritätenpapier des Rates haben sich die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten darauf verständigt, die Schwerpunkte ihrer Politik in den Vereinten Nationen auf die drei zentralen Aufgabenfelder Friedenswahrung, gerechtere und humanitäre Welt, dauerhafte Agenda für den Wandel zu legen. Das Dokument stellt insofern einen gewissen Fortschritt im Hinblick auf eine programmatische UN-Politik der Europäischen Union dar, als es im Gegensatz zu vielen früheren Formelkompromissen klare, handlungsorientierte Aussagen, gemeinsame Positionen und Zielvorgaben enthält. Konkreter mit seinen entsprechenden Empfehlungen an den Rat war in früheren Jahren durchweg das Europäische Parlament, doch kompetenzbewusst nahm der Rat – wenigstens öffentlich – niemals darauf Bezug.

Die Wahl des UN-Generalsekretärs

Zu dem Ende des Jahres 2015 in Gang gekommenen Prozess der Wahl des neuen UN-Generalsekretärs äußerte sich der Rat hingegen unverbindlich (er sollte „hinsichtlich Kompetenz, Integrität, Effektivität und Effizienz (...) den höchsten Standards genügen“⁵), während das Europaparlament konkrete Vorschläge unterbreitete.

Unzufrieden mit dem jahrzehntelang praktizierten intransparentem Wahlverfahren wurde schon seit längerem von vielen Mitgliedstaaten mehr Öffentlichkeit und Mitsprache verlangt.⁶ Gemäß der UN-Charta Artikel 97 wird der Generalsekretär auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt („appointed“). Die Wahlkompetenz liegt somit beim Sicherheitsrat, der die bisherigen acht Generalsekretäre durchweg hinter verschlossenen Türen – vergleichbar mit der Papstwahl – kürte.

Im September 2015 verabschiedete die Generalversammlung im Konsens eine Resolution⁷, die eine dezidierte Passage über „Auswahl und Ernennung des Generalsekretärs“ enthält. Der Reformkatalog⁸ umfasst diverse Anforderungskriterien, die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, insbesondere Frauen vorzuschlagen, und die Durchführung öffentlicher Hearings mit den Kandidaten.

Das Europäische Parlament griff in seiner Erklärung diese Forderungen uneingeschränkt auf und empfahl dem Rat, sich für „mehr Transparenz bei der Wahl“ einzusetzen, ein „ausgewogenes Geschlechterverhältnis und geografische Ausgewogenheit zu fördern“

4 Rat der Europäischen Union: Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen, 2016, S. 2-3.

5 Ebd., S. 17.

6 Vgl. hierzu Helmut Volger: Wahl des Generalsekretärs. Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz, in: Vereinte Nationen 1/2016, S. 9-13.

7 United Nations: Revitalization of the work of the General Assembly, Dok. A/RES/69/321, Abs. 33-44.

8 Ausführlich bei Volger: Wahl des Generalsekretärs, 2016, S. 12.

und „die Wahl einer Frau zu unterstützen“⁹. Unter Beachtung des Prinzips der regionalen Rotation sollte die nächste Generalsekretärin somit aus der bisher nicht berücksichtigten, im Kalten Krieg definierten Regionalgruppe der 23 osteuropäischen Staaten stammen. In einem Kampagnenpapier zur bevorstehenden Wahl waren sich 42 UN-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, im Juli 2016 einig: „Die Zeit für eine Frau an der Spitze der UN ist gekommen“¹⁰.

Unter den zwölf von ihren Regierungen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten befanden sich fünf Frauen; insgesamt acht Kandidatinnen und Kandidaten kamen aus Osteuropa, darunter fünf aus EU-Ländern. Zu den Favoritinnen zählte zunächst die bulgarische UNESCO-Generaldirektorin Irina Bukowa, die allerdings in den öffentlichen Anhörungen wenig überzeugen konnte.¹¹ Den mit Abstand besten Eindruck aufgrund seiner Sachkompetenz und seines Auftretens hinterließ jedoch ein Mann aus dem Westen, Antonio Guterres, der frühere portugiesische Ministerpräsident und ehemalige Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen.

In den ab Ende Juli 2016 folgenden „geheimen“ Probeabstimmungen („straw polls“) im Sicherheitsrat belegte Guterres durchweg Platz eins, Bukowa landete zuletzt an sechster Stelle. Aufgrund der schlechten Platzierung entschloss sich daraufhin die bulgarische Regierung statt Bukowa, die ihren Rückzug verweigerte, die Vize-Präsidentin der Europäischen Kommission, Kristalina Georgiewa, ins Rennen zu schicken¹² – ein Manöver, das jedoch scheiterte. Am 6. Oktober 2016 erfolgte im Sicherheitsrat die formelle Entscheidung: Bei der Enthaltung Russlands und eines nichtständigen Ratsmitglieds wurde Antonio Guterres zum neuen UN-Generalsekretär gewählt und am 13. Oktober 2016 von der Generalversammlung ernannt.

Im Vergleich mit zuvor postulierten Reformgrundsätzen fiel die Bilanz für das Wahlverfahren ernüchternd aus: Mehr (vordergründige) Transparenz, aber keine Frau aus Osteuropa! Die viel gelobte Öffentlichkeit des Verfahrens konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die entscheidenden Weichenstellungen nach wie vor hinter verschlossenen Türen stattfanden. So hatte der damalige und inzwischen verstorbene russische UN-Botschafter Witalij Tschurkin noch zwei Tage vor der entscheidenden Abstimmung die Wahl des Kandidaten aus einem NATO-Land vehement abgelehnt und für eine Frau aus Osteuropa plädiert. Über den nachfolgenden Positionswechsel kann nur spekuliert werden.¹³

Dass die beiden zentralen Vorgaben nicht umgesetzt wurden, lag auch an den Handelnden: „Osteuropa scheitert an der Kleinstaaterei (...). Statt als Ländergruppe aufzutreten, verzettelte man sich“¹⁴ – es fehlte der gemeinsame Wille; der Europäischen Union mangelte es an „diplomatischer Geschlossenheit“¹⁵. Die EU-Staaten und insbesondere die drei damaligen Mitglieder im Sicherheitsrat, Großbritannien, Frankreich und Spanien, waren in ihrer Unterstützung gespalten – eine Verständigung mit den osteuropäischen EU-Staaten über eine starke, gemeinsame Persönlichkeit wurde wohl gar nicht ernsthaft gesucht.

9 Europäisches Parlament: Empfehlung, 2016, S. 9.

10 Zeit Online: 42 Staaten werben für Frau an der Spitze der Vereinten Nationen, 17.7.2015.

11 Christian Weisflog: Schaulaufen für die Vetomächte, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.6.2016.

12 Christian Ultsch: Zwei Bulgarinnen im Clinch um UN-Führung, in: Die Presse, 14.9.2016.

13 Vgl. hierzu Christian Ultsch/Andreas Zumach: Mit Moskaus Segen an die UNO-Spitze, in: Die Presse, 6.10.2016.

14 Ivo Mijnsen: Osteuropa scheitert an der Kleinstaaterei, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.10.2016.

15 Richard Gowan: EU indecision on UN Secretary General choice plays to Russia's advantage, in: European Council on Foreign Relations, 19.9.2016.

Die Europäische Union in New York

Die Europäische Union, mit ihrem seit 2011 aufgewerteten Beobachterstatus, ist in New York permanent mit einer großen Delegation vertreten, an deren Spitze seit Herbst 2015 der portugiesische Diplomat João Vale de Almeida steht. Kleinere EU-Delegationen fungieren in den UN-Einrichtungen in Genf, Wien, Nairobi, Rom und Paris.

Zur Eröffnung jeder neuen Sitzungsperiode der Generalversammlung findet sich jeweils im September ein Großaufgebot hochrangiger EU-Repräsentanten am Hauptsitz der Weltorganisation ein. Neben dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini nahmen zahlreiche Kommissare an der vom 20. bis 26. September 2016 angesetzten sogenannten Ministerwoche teil, die wiederum für eine Vielzahl diplomatischer Aktivitäten genutzt wurde.¹⁶

Angesichts der steigenden Migrationszahlen fand am 19. September 2016 erstmals ein UN-Gipfeltreffen zu Flucht und Migration statt, das zu mehr konzentriertem Handeln führen sollte. In seinem Statement hob Tusk die aktive Rolle der Europäischen Union bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen hervor. In der nachfolgenden Generaldebatte der Staats- und Regierungschefs wies der Präsident des Europäischen Rates auf die zunehmende Gefahr des Isolationismus hin und betonte die Notwendigkeit, den Zustand des internationalen Systems der Gegenwart zu überdenken: „die Globalisierung benötigt glaubwürdige Regeln“.¹⁷

Auf einem Treffen auf „höchster Ebene“ zum Inkrafttreten des Pariser Klimaabkommens im Kampf gegen die Erderwärmung versicherte der Kommissar für Klimapolitik und Energie Miguel Arias Cañete die Bereitschaft der Europäischen Union zur baldigen Ratifikation und zur vereinbarten Bereitstellung der finanziellen und technischen Mittel an die Entwicklungsländer. Nach der Ratifikation durch das Europäische Parlament am 4. Oktober 2016 trat das Abkommen am 4. November 2016 schließlich in Kraft.

Relevanz der Zusammenarbeit EU–VN

In der am 29. Juni 2016 von der EU-Außenbeauftragten Mogherini vorgestellten „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“¹⁸ wird angesichts neuer weltweiter Herausforderungen (wie hybride Kriegsführung, Cyberbedrohung, Nanotechnologie) nachdrücklich eine wirksamere, reformierte und neu belebte Weltordnungspolitik gefordert, in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen. Die Wahrung von Frieden und Sicherheit erfordere jedoch im VN-System einen konsequenten und koordinierten Ansatz über alle drei Säulen der Arbeit (Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit) der Weltorganisation hinweg. Die Forderung der Euro-

16 Vgl. hierzu EU Leaders wrap up 71st United General Assembly Ministerial week, Dok. EC16-0916.

17 European Council: Address by European Council President Donald Tusk at the 71st United Nations General Assembly, Dok. EUUN16-110EN.

18 Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Zusammenfassung, Dok. SN 10193/16. Vgl. hierzu Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: SWP-Aktuell 44, Juli 2016 und den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Buch.

päischen Union nach einer „verbesserten Effizienz“ und nach einem „institutionellen Wandel“¹⁹ in den Vereinten Nationen zieht sich neuerdings wie ein roter Faden durch eine Vielzahl aktueller offizieller Stellungnahmen.

Eine aktuelle Bilanz der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen legte die EU-Außenbeauftragte am 9. Mai 2017 im Sicherheitsrat vor. Zum alljährlich auf der Tagesordnung stehenden Punkt „Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen“ nahm Mogherini aus der Sicht der Europäischen Union ausführlich Stellung.²⁰ In der abschließenden Resolution betonte der Sicherheitsrat „seine Entschlossenheit, wirksame Schritte zum weiteren Ausbau der Beziehungen insbesondere zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit zwischen der Weltorganisation und den regionalen Einrichtungen“ zu unternehmen.²¹

Die nunmehr 60-jährige Geschichte der europäischen Integration charakterisierte Mogherini als den „Weg Europas zu Frieden und Sicherheit“ – einen Weg, den auch die Vereinten Nationen konsequent verfolgen. Die Europäische Union sei nicht nur weltweit das erfolgreichste Friedensprojekt, sondern ein unentbehrlicher Partner, um zusammen mit den Vereinten Nationen eine kooperativere Welt zu schaffen. Den Schwerpunkt ihrer Ausführungen bildete der weitgefächerte Komplex der Sicherheit, der weit mehr umfasst als ein militärisches Vorgehen. Um die Sicherheit zu stärken, sollte der Präventivkultur noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Grundlage der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Weltorganisation im Bereich der Friedenssicherung ist seit 2003 eine Reihe politischer Vereinbarungen. So soll ein 2015 vom Europäischen Auswärtigen Dienst vorgelegter Prioritätenplan für den Zeitraum 2015 bis 2018²² die Kooperation im Peacekeeping und Krisenmanagement weiter verbessern. In dem 2015 gestarteten Überprüfungsprozess der Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen hat sich die Europäische Union von Anbeginn mit Vorschlägen tatkräftig engagiert.²³

Nach wie vor sind die EU-Mitgliedstaaten mit etwa 37 Prozent der größte Geldgeber für friedenserhaltende VN-Missionen und führen zahlreiche vom Sicherheitsrat mandatierte Operationen durch: militärische Ausbildungsmissionen für heimische Sicherheitskräfte in Somalia (EUTM-Somalia) und in Mali (EUTM-Mali) sowie die Mehrphasen-Operation gegen Schleuserkriminalität im Mittelmeer (Operation SOPHIA). Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die EU-Länder seit Jahren immer weniger Militärpersonal für VN-geführte Missionen zur Verfügung stellen²⁴; von derzeit rund 92 000 Soldaten im Dienste der Weltorganisation kommen nur etwa 5 Prozent aus EU-Staaten.

19 Rat der Europäischen Union: Prioritäten, 2016, S. 16.; gleichlautende Reformforderungen siehe Europäisches Parlament: Empfehlung, 2016, S. 2.

20 European External Action Service: Statement by HRVP Mogherini at the United Nations Security Council: Cooperation between the UN and the EU, Dok. EUUN17-040EN.

21 United Nations: Resolution 2320 (2016), Dok. S/RES/2320(2016), S. 3.

22 Council of the European Union: Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018, Dok. 7632/15.

23 Vgl. hierzu beispielsweise: Statement on behalf of the European Union and its Member States by H.E. Mr. João Vale Almeida, Head of the Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Open Debate on Peacekeeping operations facing asymmetrical threats, Dok. EUUN16-187EN.

24 Vgl. hierzu Tom Sauer/Michel Liégeois: Blue Helmets. Why Europe should contribute more troops to the UN, in: *Europe's World*, 9.4.2015.

Die Europäische Union ist seit längerem bemüht, die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu stärken,²⁵ wobei als primäres Instrument der Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union die 2004 eingerichtete Friedensfazilität für Afrika dient, der 2014/15 rund 718 Mio. Euro zufließen.

Im Hinblick auf die Vielzahl ungelöster internationaler Konflikte betonte die EU-Außenbeauftragte die mitgestaltende Rolle und die Suche der Europäischen Union nach politischen Lösungen, so beispielsweise in Syrien, im Jemen, in Libyen oder in der Ukraine. Umfassende Friedenssicherung erfordert zudem – so auch die EU-Außenbeauftragte – eine bessere Integration der drei Säulen der Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen. Nachhaltige Konfliktverhütung setzt stabile staatliche Strukturen, Menschenrechtsschutz und eine erfolgreiche Entwicklungsagenda voraus. Hierzu leiste die Europäische Union durch hohe Zahlungen an die entsprechenden freiwilligen Hilfsprogramme und Fonds wesentliche Beiträge.

Mogherini forderte in diesem Zusammenhang den neuen US-Präsidenten auf, seine Ankündigungen nach Kürzungen der Zahlungen an die Vereinten Nationen zu revidieren. Sollte die US-amerikanische Administration ihre kritische Haltung gegenüber der Weltorganisation in politisches Handeln umsetzen, müsste sich die Europäische Union als die derzeit einflussreichste Regionalgruppe wohl noch stärker im VN-System engagieren.

Weiterführende Literatur

Jan Scheffler: Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, Berlin/Hamburg 2010.

Manuela Scheuermann: VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung. Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts, Baden-Baden 2012.

Diana Panke: The European Union in the United Nations: an effective external actor?, in: *Journal of European Public Policy* 7/2014, S. 1050-1066.

25 Vgl. hierzu die substantielle siebenseitige Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2016 zu dem Thema „Friedensunterstützungsmissionen – Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union“, Dok. P8_TA(2016)0249.