

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Über die Beziehungen der Europäischen Union zu den Vereinten Nationen (VN) wird nicht nur in den deutschen Medien nach wie vor nur am Rande und lediglich punktuell berichtet (so etwa über die Zerstrittenheit der EU im VN-Sicherheitsrat in Krisen wie Libyen oder Syrien). Die Medien sind auf andere europapolitische Politikfelder fixiert.

Doch die kontinuierlich gewachsenen, inzwischen vielfältigen Beziehungsebenen zwischen der EU und dem weitverzweigten System der VN sind von bemerkenswerter realpolitischer Relevanz. Die EU liefert immer wieder Beweise ihrer engen Verbundenheit mit den Vereinten Nationen. So verabschiedet seit Jahren sowohl der Europäische Rat als auch das Europäische Parlament im Vorfeld der jeweils im September beginnenden Sitzungsperiode der Generalversammlung Leitlinien und Handlungsempfehlungen für das Auftreten der EU in den Vereinten Nationen.

EU-Prioritäten für die Präsenz in den VN

Am 20. Juli 2012 billigte der Rat der Europäischen Union die „Prioritäten der EU für die 67. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“¹ (im Folgenden: Ratspapier), mit denen „die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten in Einklang mit den mittelfristigen Prioritäten der EU [2012–2014]“ zur konsequenten Umsetzung der genannten Punkte aufgefordert werden. Das Perspektivdokument² über die mittelfristigen Prioritäten der EU in den Vereinten Nationen hatte der Rat am 23. Mai 2012 verabschiedet.

Mit der „Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 an den Rat zur 67. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“³ (im Folgenden: Parlamentpapier) lag die alljährliche Stellungnahme des Parlaments bereits vor.

In dem Papier der mittelfristigen Prioritäten – verstanden als „interner Arbeitsplan“ – werden grundsätzliche Vorgaben festgelegt für das Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die kommenden Jahre in den drei Schlüsselbereichen der Vereinten Nationen: Frieden und Sicherheit, Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte. Die Prioritäten sollten durch spezifische Vorhaben auf der Grundlage und im Rahmen des jährlichen Ratspapiers umgesetzt werden.

Alle drei Dokumente bekräftigen die Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu einem effektiven Multilateralismus, dessen Kern kraftvolle Vereinte Nationen bilden sollen.

Die wiederum auf einem Vorschlag von Alexander Graf Lambsdorff im Namen der ALDE-Fraktion beruhenden Empfehlungen des Europäischen Parlaments an den Rat vor dessen Verabschiedung des entsprechenden Prioritätenpapiers enthält 44 zum Teil sehr konkrete Vorschläge und Forderungen für das Handeln der EU in den drei zentralen Auf-

1 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 67. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok 12532/12.

2 The European Priorities at the United Nations (2012–2015). Summary; EU-Doc GA12-001EN.

3 Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 an den Rat zur 67. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok P7_TA(2012)0240.

gabengebieten der Vereinten Nationen. Die EU-Mitgliedstaaten werden aufgefordert, „sich so weit wie möglich zu koordinieren, gemeinsame Standpunkte zu vertreten und die Kohärenz und Sichtbarkeit der EU als globaler Akteur bei den Vereinten Nationen zu stärken“.

Das von der Gruppe „Vereinte Nationen“ (CONUN) und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) vorbereitete Ratspapier wird jeweils im Konsens verabschiedet und bündelt die Interessen der Regierungen der 27 EU-Staaten. Unter Beachtung der mittelfristigen Vorgaben sollte die EU gemäß dem aktuellen jährlichen Ratspapier im Verlauf der 67. Sitzungsperiode „konsequent“ vier Themenbereichen besondere Beachtung schenken:

- Weiterverfolgung und Umsetzung der Ergebnisse von Rio+20
- Vorbereitung der 2013 anstehenden Überprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und des Entwicklungsrahmens für die Zeit nach 2015
- Förderung der Menschenrechte und von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als durchgehender roter Faden im Handeln der EU
- Stärkung der Effektivität der VN

Der Hauptteil des Papiers umfasst 53 entsprechende Handlungsoptionen. Rechtsgrundlage für das Auftreten der EU in den Einrichtungen der VN bildet inzwischen die im Mai 2011 von der Generalversammlung beschlossene Aufwertung des Beobachterstatus der Union.

Entsprechend den verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten hielten sich im Eröffnungszeitraum der 67. Generalversammlung fast alle Spitzen der EU in New York auf. Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton nahm am 25. September 2012 an der Hochrangigen Diskussion über den Zusammenhang zwischen Wasser, Frieden und Sicherheit teil,⁴ Kommissionspräsident José Manuel Barroso vertrat die EU am 24. September 2012 auf einem Hochrangigen Treffen über die Rolle des Rechts.⁵ Der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, sprach am 26. September 2012 im Namen der EU⁶ in der Generaldebatte zu Beginn der Generalversammlung.

Die permanente Interessenvertretung der EU bei den Vereinten Nationen wird in New York und an den weiteren Amtssitzen Genf, Wien und Nairobi von der jeweiligen EU-Delegation wahrgenommen. Am Hauptsitz in New York leitet nach wie vor der österreichische Diplomat Thomas Mayr-Harting die „Delegation of the European Union to the UN“, die inzwischen personell erheblich aufgestockt wurde und derzeit rund 80 hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen umfasst.

Frieden und Sicherheit

Sowohl im Rats- als auch im Parlamentspapier nehmen die europapolitischen Ankündigungen bzw. Empfehlungen im Bereich Frieden und Sicherheit den breitesten Raum ein. Sie reichen von Absichtserklärungen, wie überwiegend beim Rat („Unterstützung des Ausbaus der operativen Zusammenarbeit zwischen der EU und den VN bei der Krisenbewältigung, insbesondere in Afrika“), bis zu konkreten Forderungen des Europäischen Parlaments („...die Beteiligung von Frauen in allen Phasen der Friedensprozesse zu gewährleisten“).

Im Rahmen der Generaldebatte zur Eröffnung der 67. Generalversammlung, wo in der Regel nur hochrangige Staatenvertreter zu Wort kommen, beleuchtete der Präsident des

4 Remarks by High Representative Catherine Ashton at the High Level Roundtable Discussion on Water, Peace and Security, New York, 25.9.2012; EU-Doc European Union, New York A 42212.

5 Statement by President Barroso at the High Level Meeting on the rule of Law, 24 September 2012; europa.eu/rapid/press-release_Speech-12-637_en.htm?locale=en

6 Address by EU Council President Van Rompuy – 67th United Nations General Assembly: General Debate; EU-Doc EUUN12-079EN.

Europäischen Rats, Van Rompuy, in einer Art Tour d'horizon die aktuellen Krisen der internationalen Politik. Im Mittelpunkt standen – neben der weltweiten Finanzkrise – die Umbrüche und die Herausforderungen eines Neuanfangs in der arabischen Welt sowie der „Bürgerkrieg“ in Syrien, „wo wir nicht in der Lage sind, die brutale Gewalt zu stoppen“. Sein Fazit: Angesichts der vielen globalen Herausforderungen sei ein Zusammenstehen unabdingbar, d.h. „ohne multilaterale Kooperation werden wir keine Erfolge erzielen“. Deshalb setze sich die EU nachdrücklich für „stärkere, effizientere und effektivere Vereinte Nationen ein“.

In der jährlichen Debatte im Sicherheitsrat über die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit den „regional and subregional organizations“ am 13. Februar 2013 zog die Hohe Vertreterin Catherine Ashton eine Bilanz der friedens- und sicherheitspolitischen Beiträge der EU „zur Arbeit der Vereinten Nationen“⁷, wobei sie einige Konfliktfelder konkret ansprach. (Es war dies der einzige Auftritt Ashtons im Berichtszeitraum im VN-Sicherheitsrat!) Durch das Engagement der EU war in enger Zusammenarbeit mit den VN ein Durchbruch im langjährigen Konflikt in Somalia und am Horn von Afrika möglich geworden. Gleiches gilt für die Unruhen in Mali, bei denen nach Einschätzung von Ashton die VN zwar eine führende Rolle spielen, die Trainingsmission der EU aber beim Aufbau der malischen Armee wertvolle Hilfe leistet. In diesem Zusammenhang stellte Ashton grundsätzlich fest: „All of us need to support the UN in taking on greater responsibility, with for example a peace keeping operation, particularly in the crucial stabilisation phase.“

Die iranische und koreanische Atompolitik verurteilt die EU im Gleichschritt mit den VN.

Als eine der größten Herausforderungen der derzeitigen internationalen Politik wertete Ashton die Vorgänge im Nahen Osten und in Syrien. Durch gemeinsame Aktionen und Initiativen unterstützt die EU nicht nur die Bemühungen der VN um ein Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen, sondern beteiligt sich an der Planung der Zukunft des Landes – unter ausdrücklicher Einbeziehung der Opposition.

Sichtbar zum Ausdruck kommt die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Durchführung VN-mandater Friedensmissionen durch die Europäische Union. Während die EU so genannte zivile Operationen auf Grund von Beschlüssen der zuständigen EU-Gremien durchführen kann, sind bei mit Gewalteininsatz verbundenen Operationen ein Mandat und Vorgaben des Sicherheitsrats völkerrechtlich notwendig, d.h. die Durchführung durch die EU soll in Rückkoppelung mit dem Sicherheitsrat erfolgen.

Am 1. Juni 2013 ruhten von den 16 laufenden EU-Friedensmissionen folgende vier auf einem ursprünglichen Mandat des VN-Sicherheitsrats:

- EUFOR Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 2074 (2012); Beginn der Stationierung: Dezember 2004; Personal: 600 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1244 (1999); Beginn der Stationierung: Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: April 2009; Personal: 1200 internationales und 938 nationales Zivilpersonal
- EU NAVOR Somalia (Operation ATALANTA), erste militärische EU-Marineoperation zur Abschreckung, Bekämpfung und Prävention der Piraterie im Seegebiet Somalias;

7 Statement by EU Ashton – United Nations Security Council: Cooperation between the UN and regional and subregional organizations; EU-Doc EUUN13-011EN.

Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1897 (2009); Beginn der Mission: Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009; Personal: rd. 1300 Militärpersonal

- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 182 (2009); Beginn der Stationierung: April 2010; Personal: 125 Ausbilder

In einer offenen Debatte des Sicherheitsrats über die Erfordernisse eines multidimensionalen Peacekeeping betonte der Leiter der EU-Delegation Mayr-Harting die Notwendigkeit einer verstärkten Verknüpfung zwischen Peacekeeping und Peacebuilding.⁸ Er wies auf die erheblichen Beiträge der EU zum VN-Peacekeeping und mahnte eine größere Effizienz des Peacekeeping-Instrumentariums an. Die EU selbst will nach Wegen suchen, die Weltorganisation beim Peacekeeping stärker zu unterstützen. Konkret fordert das Europäische Parlament, „sicherzustellen, dass EU-Mitgliedstaaten mit speziellen Kapazitäten wie Transport, Logistik und Ausbildung zu Friedensmissionen der Vereinten Nationen beitragen“ (Parlamentpapier).

Zur Relevanz des Peacebuilding-Konzepts nach Beendigung eines gewaltsamen Konflikts und zur Rolle der Kommission für Friedenskonsolidierung hatte sich der EU-Vertreter bereits in der offenen Debatte des Sicherheitsrats am 20. Dezember 2012 ausführlich geäußert⁹ und die Bereitschaft der EU erklärt, ihr vielfältiges außenpolitisches Instrumentarium zum Einsatz zu bringen. Die EU und die VN arbeiten bisher schon in der Friedenskonsolidierung eng zusammen (z.B. in Liberia), führen gemeinsame Projekte durch und wollen im Zusammenwirken neue Strategien entwickeln.

Europäische Stellungnahmen zu einzelnen aktuellen internationalen Krisen erfolgten im Sicherheitsrat ausschließlich durch die EU-Delegation: so zum Konflikt in Afghanistan zuletzt am 20. Juni 2013,¹⁰ zum Antritt der neuen Regierung in Somalia am 16. Oktober 2012,¹¹ zur Situation in Mali,¹² zum stockenden Friedensprozess im Nahen Osten am 24. April 2013.¹³ Die zumeist zu vorliegenden UN-Berichten abgegebenen Statements im Namen der EU sind von unterschiedlicher Länge und beinhalten oftmals auch konkrete Vorschläge und Forderungen; hier sei zum Beispiel auf das Drängen der EU im Dezember 2012 auf Erarbeitung und Umsetzung einer umfassenden UN-Strategie für die Sahel-Region „under the leadership of the UN Secretary General’s Special Envoy, Mr. Prodi“¹⁴ hingewiesen.

Angesichts der fortdauernden, für die Bevölkerung unerträglichen militärischen Auseinandersetzungen in Syrien hatte insbesondere das Europäische Parlament im Hinblick auf die europäischen Aktivitäten während der 67. Generalversammlung der internationalen Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung hohe Priorität eingeräumt und gefordert, „aus der Intervention in Libyen sowie der Untätigkeit zu zügigem Handeln im Fall

8 EU Statement – United Nations Security Council: UN Peacekeeping: A multidimensional approach; EU-Doc EUUN13-002EN vom 21.1.2013.

9 EU Statement – United Nations Security Council: report of the UNSG on peacebuilding; EU-Doc EU12-158EN vom 20.12.2012.

10 EU Statement – United Nations Security Council: Mission in Afghanistan; EU-Doc EUUN13-077EN vom 20.6.2013.

11 EU Statement – United Nations Security Council: Situation in Somali; EU-Doc EUUN12-103EN vom 16.10.2012.

12 EU Statement – United Nations Security Council: Situation in Mali; EU-Doc EUUN13-003FR vom 21.1.2013.

13 EU Statement – United Nations Security Council: Situation in the Middle East, including the Palestinian question; EU-Doc EUUN13-043EN vom 24.4.2013.

14 EU-Statement – United Nations Security Council: Situation in the Sahel region; EU-Doc EUUN12-146EN vom 10.12.2012.

Syrien Schlüsse zu ziehen“.¹⁵ Das hiermit angesprochene Prinzip der Schutzverantwortung (Responsibility to protect – R2P), das auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen 2005 feierlich verabschiedet worden war, besagt, dass „die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen [soll], wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewahren“¹⁶.

Die divergierende Interessenlage der ständigen Mitglieder des Westens und Russlands und Chinas führten jedoch im Sicherheitsrat immer wieder zu Blockaden. Erst ein Jahr nach Ausbruch der Unruhen in Syrien konnte das Gremium vom April bis Juli 2012 drei Resolutionen verabschieden, die aber keine Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta enthielten.¹⁷ Seither herrscht im obersten Gremium über den sich hinziehenden, immer komplexer werdenden Syrien-Krieg das große Schweigen. Lediglich in einer Debatte des Sicherheitsrats am 12. Februar 2013 über den Schutz der Zivilisten in bewaffneten Konflikten wurde dieser Konflikt thematisiert. Der EU-Vertreter zeigte sich „entsetzt über die sich stetig verschlechternde Situation“ in Syrien und forderte, die für die Kriegsverbrechen Verantwortlichen vor dem Internationalen Strafgerichtshof zur Rechenschaft zu ziehen; der Sicherheitsrat solle deshalb dafür Sorge tragen, dass sich der Gerichtshof mit den Vorgängen in Syrien befasst.¹⁸

Die Untätigkeit des Sicherheitsrats rief die Generalversammlung auf den Plan. In ihrer dritten, nicht bindenden Erklärung zum Syrien-Konflikt am 15. Mai 2013¹⁹ wurde der Rat zum Handeln aufgefordert. In der von Russland und China abgeschwächten Resolution wird die Eskalation des Bürgerkrieges durch den Einsatz schwerer Waffen seitens der syrischen Regierung verurteilt. Die Konfliktparteien werden aufgerufen, eine Übergangsregierung zu bilden. Die oppositionelle Nationale Koalition Syriens wird als ein für „den Übergang nötiger effektiver und repräsentativer Gesprächspartner“ bezeichnet.

Politisch bemerkenswert: Für den von Katar eingebrachten Resolutionsentwurf stimmte zwar mit 107 Staaten die große Mehrheit, aber 12 Staaten (darunter Russland und China) votierten dagegen, und immerhin 59 Staaten (hauptsächlich aus Afrika und Lateinamerika) enthielten sich. In einer Stellungnahme im VN-Plenum begrüßte die EU die Verabschiedung der Resolution ausdrücklich und setzte sich für eine Intensivierung der Suche nach einer politischen Lösung ein.²⁰

Die noch in der Generalversammlung demonstrierte Einigkeit der EU im Syrien-Konflikt zerbrach kurz danach. Ende Mai 2013 konnten sich die EU-Staaten nicht auf eine Verlängerung des Waffenembargos ab 1. Juni 2013 im Rahmen des EU-Sanktionsregimes

15 Der Krieg gegen das Gaddafi-Regime war die erste Militärintervention, die mit dem Prinzip der Schutzverantwortung gerechtfertigt wurde. Vgl. hierzu Peter Rudolf: Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der „Responsibility to Protect im Lichte des Libyen-Einsatzes, SWP-Studie S 3, Berlin 2013, und Daniel Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die „responsibility to protect“ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa, in: *integration*, Nr. 1/2012, S. 3–18.

16 Lars Brozus/Christian Schaller: Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel, SWP-Studie, S 13, Berlin 2013 (hier auch Ausführungen zur Weiterentwicklung des Konzepts in den Vereinten Nationen).

17 Vgl. hierzu Sven Simon/Judith Thorn: Der Konflikt in Syrien. Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: *Vereinte Nationen*, 60. Jg., 6/2012, hier S. 247.

18 EU-Statement – United Nations Security Council: Protection of Civilians in Armed Conflict; EU-Doc EUUN13-010EN vom 12.2.2013.

19 UN-Doc A/67/262.

20 EU Statement – United Nations General Assembly: Situation in the Syrian Arab Republic; EU-Doc EUUN13-056EN vom 15.5.2013.

gegen Syrien einigen. An vorderster Front traten Großbritannien und Frankreich im Prinzip dafür ein, die syrische Opposition im Kampf gegen Präsident Assad zu bewaffnen.

Entwicklungszusammenarbeit

Die EU ist – trotz Rückgang ihrer Hilfeleistungen um über zwei Milliarden Euro im Jahr 2012 – nach wie vor größter Geber an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) – so auch in den Vereinten Nationen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten bringen derzeit mit rund 50 Milliarden Euro rund 60 Prozent der globalen entwicklungspolitischen Finanzleistungen auf.

Im Zentrum der Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen standen im Berichtszeitraum die Umsetzung der Ergebnisse der Rio+20 Konferenz, die Endphase im Hinblick auf das Erreichen der Millenniumsziele 2015²¹ und mit besonderer politischer Relevanz die „Post-2015-Entwicklungsagenda“, d.h. die Zukunft der Millenniumsentwicklungsziele nach dem Jahr 2015.

Die „Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung“ (Rio+20 Konferenz) fand im Juni 2012 in Rio de Janeiro statt. Im Mittelpunkt des 60seitigen Abschlussdokuments²² („The Future we want“) standen die Förderung einer ökologischen Wirtschaftsweise („Green Economy“) als Grundlage für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung, die Schaffung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen und die Frage der Aufwertung des VN-Umweltprogramms in eine Umweltorganisation. Der Output der Konferenz mit mehr als 100 Staats- und Regierungschefs und weiteren 50.000 Teilnehmern wurde sehr unterschiedlich, aber überwiegend kritisch bewertet („Große Konferenz – minimale Ergebnisse“²³; „Verständigung auf leere Worte“²⁴).

Auch die EU, die nach Einschätzung von Nichtregierungsorganisationen nicht (mehr) in der Lage war, eine Führungsrolle zu übernehmen, äußerte sich zum Ergebnis zurückhaltend. In der nachfolgenden Debatte in der VN-Generalversammlung am 27. Juli 2012 begrüßte der EU-Delegierte zwar das Erreichte, gab aber gleichzeitig zu verstehen, dass die EU mehr erwartet hatte.²⁵

Unter dem Stichwort „Post-2015-Entwicklungsagenda“ wird derzeit in den Vereinten Nationen intensiv über die Zukunft der Entwicklungspolitik diskutiert. Schon der Begriff soll darauf hinweisen, dass es „um die grundsätzlichen Prioritäten und Strategien von Entwicklungspolitik nach dem Jahr 2015 geht“²⁶; eine Verlängerung der Laufzeit oder die bloße Erweiterung des Katalogs der Entwicklungsziele werden als unzureichend angesehen. Um den Post-2015-Prozess voranzutreiben, wurde im Juli 2012 ein 27 Mitglieder – darunter der ehemalige IMF-Chef und Ex-Bundespräsident Horst Köhler – umfassendes Fachgremium (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda) beauftragt, „ehrgeizige, aber zugleich auch praktikable Vorschläge“ für eine globale Agenda als Folgekonzept für die Millenniumsziele zu erarbeiten. Fristgerecht am 30. Mai 2013 hat das Panel seinen Bericht dem VN-Generalsekretär Ban Ki-moon übergeben.²⁷

21 Vgl. hierzu den neuesten Bericht über das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele: The Millennium Development Goals Report 2013, United Nations, New York 2013.

22 UN-Dok A/RES/66/288.

23 Bündnis 90/Die Grünen; www.gruene-bundestag.de?id=4384433 vom 26.06.2012.

24 Süddeutsche Zeitung, 21.6.2012.

25 EU Statement – United Nations General Assembly: adoption of Rio+20 outcome document; EU-Doc EUUN12-062EN vom 27.7.2012.

26 Jens Martens: Die Post-2015-Agenda. Gemeinsame Ziele für Entwicklung und Nachhaltigkeit, Sef. Global Governance Spotlight, 1/2013.

Wie in Rio+20 vereinbart, wurde zudem mit der Formulierung von so genannten Sustainable Development Goals (SDGs) eine VN-Arbeitsgruppe (General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals) beauftragt, die im September 2013 der VN-Generalversammlung einen Zwischenbericht vorlegen soll. In einer Debatte der Arbeitsgruppe Mitte April 2013 erklärte der EU-Delegierte, die EU und ihre Mitgliedstaaten „are currently elaborating their position on the post-2015 agenda, including on SDGs“²⁸. Aus EU-Sicht sollte bei der Ausarbeitung der Post-2015-Agenda eine Reihe von Grundprinzipien beachtet werden. Notwendig ist die Schaffung eines übergreifenden Rahmens mit einigen maßgebenden Zielsetzungen. Dieses Gefüge soll drei miteinander in Beziehung stehende Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (ökonomische, ökologische und soziale) umfassen und für alle Länder der Welt anwendbar sein. Die EU geht auch davon aus, dass der Post-2015-Prozess die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Ausrottung von Armut in all ihren Dimensionen stärken wird.²⁹

Menschenrechte

Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen ist inzwischen eine anerkannte Querschnittsaufgabe, die nahezu alle Tätigkeitsfelder der Weltorganisation durchdringt.

Auch die EU fühlt sich dem Grundsatz verpflichtet, dass in all ihren Politikbereichen und Programmen Menschenrechtsbelange zu berücksichtigen sind. Mit dem am 5. Juni 2012 vom Rat für auswärtige Angelegenheiten verabschiedeten Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie sowie mit einem Aktionsplan für die praktische Umsetzung („EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy“³⁰) hat die EU erstmals ein einheitliches Strategisches Konzept für ihre Menschenrechtspolitik vorgelegt. Dabei werden Grundsätze, Ziele und Prioritäten vorgegeben, mit denen die Wirksamkeit und Kohärenz der EU-Politik insgesamt verbessert werden sollen. Ein wichtiger Eckpfeiler des Handelns liegt in der Zusammenarbeit mit multilateralen Institutionen, wobei dem Agieren in den Vereinten Nationen besondere Bedeutung zukommt.

Eine Schwerpunktsetzung der EU-Menschenrechtspolitik in den Vereinten Nationen nahm der Rat der Europäischen Union am 18. Februar 2013 vor, als er für das EU-Auftreten in den VN-Menschenrechtsgremien, wie im Menschenrechtsrat oder im Dritten Fachausschuss der Generalversammlung, 24 thematische Prioritäten festlegte.³¹

Auf eine erfolgreiche Mitarbeit im Dritten Ausschuss während der Sitzungsperiode im Herbst 2012 verwies die EU in ihrem Menschenrechtsbericht 2012.³² Alle fünf von der EU eingebrachten Initiativen wurden angenommen (Moratorium zur Todesstrafe, Menschenrechtssituation in Myanmar und Nordkorea, Religionsfreiheit und Kinderrechte). Beim Stimmverhalten zeigten sich allerdings Risse in der europäischen Einheitsfront: Bei den

27 A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, New York 2013.

28 EU Speaking Points – United Nations Open Working Group on Sustainable Development Goals: Conceptualizing SDGs; EU-Doc EUUN13-036EN vom 17.4.2013.

29 EU Statement – United Nations ECOSOC: High-level segment on Post-2015 Development; EU-Doc EUUNG13-005EN vom 4.7.2013.

30 Council of the European Union: EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy; Presse Mitteilung, 11855/12 vom 25.6.2012.

31 EU Council conclusion on EU priorities at the UN Human Rights Fora; EU-Doc CL13-502EN vom 18.2.2013.

32 Council of the European Union: EU Annual Report of Human Rights and Democracy in the World in 2012; EU-Doc 9431/13, S. 134–138.

per Abstimmung angenommenen 15 Resolutionen votierten die EU-Staaten in zwei Fällen nicht einheitlich.

Im VN-Menschenrechtsrat, dem zentralen politischen Organ zur weltweiten Entwicklung und Durchsetzung der Menschenrechte, koordiniert die Genfer EU-Delegation gemeinsame Positionen. Das Zustandekommen von Entscheidungen in den drei regulären jährlichen Sitzungen wird auf Grund des nach wie vor hochsensiblen Aufgabenbereichs nicht unwesentlich von der Zusammensetzung des Rats beeinflusst. Im Jahreszeitraum 2013 gehören ihm lediglich 13 der 47 Mitgliedstaaten der westlichen bzw. der osteuropäischen Staatengruppe an; neun davon sind EU-Staaten.

Die EU hat – wie in dem Ratsbeschluss vom Februar 2013 gefordert – in den Sitzungen 2012 und 2013 zu zahlreichen Themenkomplexen Stellung genommen und Positionen vertreten³³ sowie in der 22. Sitzungsperiode im Februar/März 2013 vier Stellungnahmen eingebracht, die thematisch mit den EU-Initiativen im Dritten Ausschuss der Generalversammlung übereinstimmen.³⁴ Mit Nachdruck setzten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten für die Aufarbeitung der schweren Menschenrechtsverletzungen in Syrien ein.

Bilanz

In den Vereinten Nationen gehört die Europäische Union nach wie vor nicht zum Club der „Big Player“³⁵ – ist aber als schlagkräftige Regionalgruppe anerkannt. Zwar hat die Aufwertung des Beobachterstatus in der Generalversammlung im Mai 2011 die Handlungsmöglichkeiten der EU erweitert, aber unterschiedliche nationale Interessen der Mitgliedstaaten insbesondere in Fragen der GASP/GSVP führten in Einzelfällen (!) zu einem Auseinanderbrechen gemeinsamer Positionen. Dennoch ist im Laufe der Zeit in dem sensiblen Politikfeld Frieden und Sicherheit eine enge operative Zusammenarbeit entstanden; gleiches gilt für die Entwicklungszusammenarbeit und den Schutz der Menschenrechte.

Der nicht neue Vorwurf der mangelhaften Abstimmung und Koordination ist bei nunmehr 28 EU-Staaten realistischerweise wohl ein kaum zu lösendes Problem. Ein eklatantes Beispiel der Uneinigkeit im Berichtszeitraum war sicherlich das unterschiedliche Stimmverhalten der EU-Staaten bei der Abstimmung in der Generalversammlung über die Aufwertung des Beobachterstatus Palästinas.³⁶ Unter den 138 zustimmenden Staaten befanden sich 14 EU-Staaten; neun Staaten votierten dagegen, darunter Tschechien, 41 Staaten enthielten sich, darunter 12 EU-Mitglieder (u.a. Deutschland, Großbritannien, Niederlande und eine Reihe osteuropäischer Länder).³⁷ Ein Dissens zwischen den EU-Staaten, der schon im Herbst 2011 bei dem uneinheitlichen Abstimmungsverhalten über den Beitritt Palästinas zur UNESCO auftrat – und in beiden Fällen im Wesentlichen auf divergierenden Einschätzungen der Auswirkungen auf den Nahost-Friedensprozess beruhte.

33 So beispielsweise der EU Special Representative for Human Rights at 22nd session of the HRC(25/02/2013); http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news...

34 UN Human Rights Council closes with successful results for the European Union; EU-Doc EUUNG13-500EN vom 22.3.2013.

35 Vgl. hierzu Jelka Mayr-Singer/Julia Villotti: Die Europäische Union als neuer „Big Player“ in den Vereinten Nationen?, in: Vereinte Nationen, 4/2012, S. 154–158.

36 Vgl. hierzu Christian Schaller: Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen. Völkerrechtliche Konsequenzen und die Frage der Internationalen Gerichtsbarkeit; SWP-Aktuell 73, Berlin 2012.

37 Eine Auflistung des Abstimmungsverhaltens findet sich in der entsprechenden Resolution der Generalversammlung; UN-Doc A/RES/67/11317.