

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Mit dem personellen Führungswechsel zu Beginn des Jahres 2017 an der Spitze der Vereinten Nationen (VN/United Nations, UN) in New York und im Präsidentenamts der USA in Washington zeichnet sich ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen der Weltmacht einerseits und der Weltorganisation andererseits ab.¹

Der ehemalige portugiesische Ministerpräsident und langjährige UN-Hochkommissar für Flüchtlinge António Guterres will als neuer Generalsekretär den Vereinten Nationen mehr Dynamik und Sichtbarkeit verleihen. Als prononcierter Gegenpol positionierte sich Donald Trump als neuer Präsident im Weißen Haus bereits im Wahlkampf mit seiner polemischen Kritik an der Weltorganisation und seinem nationalistischen Slogan „America first“ – er will die Weltpolitik den Interessen der USA unterordnen. Der Multilateralismus als Grundprinzip der internationalen Politik mit seinem Grundpfeiler, den Vereinten Nationen, steht somit vor einer unkalkulierbaren Bewährungsprobe.

Guterres hält angesichts der aktuellen globalen Herausforderungen wegweisende Reformvorhaben für notwendig und konzentriert sich dabei auf drei Reformvorhaben: die Neuordnung des UN-Entwicklungssystems, die Überprüfung der UN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur und die Schaffung einer effizienteren und transparenteren Verwaltung.²

Die Trump-Administration setzte die UN von Anbeginn unter Druck.³ Eine erste Maßnahme war der Austritt aus der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und das Ende beziehungsweise die Kürzung der amerikanischen Finanzierung des UN-Kinderhilfswerks (UNICEF) und weiterer UN-Hilfseinrichtungen. Außerdem reduzierten die USA als größter (Einzel-)Beitragszahler eigenmächtig ihren Pflichtbeitrag zum Haushalt der Friedenssicherungseinsätze von derzeit 28,4 auf in Zukunft 25 Prozent. Mitte Juni 2017 schließlich kündigte Trump den Rückzug der USA aus der wichtigsten globalen Umweltvereinbarung, dem Pariser Klimaabkommen, an.⁴

Wie reagiert nun die Europäische Union in ihrer UN-Politik auf dieses fragile UN-Szenario? Durch einen politischen und finanziellen Rückzug der USA aus zentralen Politikfeldern des UN-Systems wie Friedenssicherung, Entwicklungs- und Umweltpolitik kommen auf die EU als der größten Geldgeberin (die EU-Staaten insgesamt finanzieren den ordentlichen UN-Haushalt zu rund 40 Prozent) immense Herausforderungen zu. Inwieweit unterstützt sie die Reformvorhaben des UN-Generalsekretärs?

1 Vgl. hierzu verschiedene Beiträge zu dem Schwerpunkt: Weltmacht versus Weltorganisation, in: Vereinte Nationen 1/2018, S. 3-14.

2 Vgl. hierzu Tanja Bernstein: Die ersten 100 Tage: António Guterres als Generalsekretär der Vereinten Nationen, ZfP, Policy Briefing, April 2017; Beate Wagner: António Guterres – Ein Jahr im Amt, in: Vereinte Nationen 1/2018, S. 26-30.

3 Vgl. hierzu Barbara Crossette: Trump und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 1/2018, S. 3-8.

4 Vgl. hierzu Manuela Mattheß: Klimawandel in Washington, D.C., in: Vereinte Nationen 1/2018, S. 15-19.

Prioritäten der EU

Wie immer im Vorfeld der jeweils im September beginnenden neuen UN-Generalversammlung legten auch zur 72. Sitzungsperiode 2017/2018 das Europäische Parlament Empfehlungen und der Rat der Europäischen Union ein Positionspapier für die Bandbreite und Schwerpunkte der Politik der EU im weitverzweigten System der Vereinten Nationen vor. Auf der Grundlage eines vom Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten erarbeiteten Berichts⁵ verabschiedete das Europäische Parlament am 5. Juli 2017 eine modifizierte Empfehlung an den Rat zur 72. Tagung der Generalversammlung.⁶

In dem Dokument wiederholt das Europäische Parlament eingangs weitgehend wortgleich die Passage aus ihrem vorjährigen Papier, 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“.⁷ Zugleich wird zwar betont, dass neu aufkommende Herausforderungen „auf einzelstaatlicher Ebene nicht zu bewältigen sind“, aber die grundsätzliche Infragestellung des multilateralen Handelns durch Donald Trump wird in der ganzen Vorlage nicht kritisch thematisiert. Nur an einer Stelle wird empfohlen, „weiterhin Druck auf die Vereinigten Staaten auszuüben“, das Nuklearabkommen mit dem Iran „in der Praxis umzusetzen“.⁸

Dem Rat der Europäischen Union wurden für das Auftreten der EU in allen zentralen UN-Politikfeldern Empfehlungen vorgegeben – sowohl allgemeiner Art als auch konkret gefasst –, wobei die EU-Staaten ihr Handeln in den Organen und Einrichtungen stärker koordinieren sollten.⁹ Hinsichtlich der empfohlenen Reformen sollte die Agenda des neuen UN-Generalsekretärs in allen Punkten „mit Nachdruck“¹⁰ unterstützt werden. Um die „globale Zivilgesellschaft“¹¹ unmittelbar in die Beschlussfassung der Weltorganisation einzubeziehen, wurde nicht zum ersten Mal die Idee einer „Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen“ aufgegriffen. Gebetsmühlenartig wird auch im Rahmen einer Reform des Sicherheitsrats langfristig ein EU-Sitz propagiert – im ersten Entwurf im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten fehlte dieses unrealistische Ansinnen noch.

Am 17. Juli 2017 legte der Rat seine Prioritätenliste für die 72. Generalversammlung fest.¹² Auf 18 Seiten wurden die Leitlinien für die EU-Politik in der Weltorganisation in der anstehenden neuen Sitzungsperiode skizziert.

Bereits der Aufbau des von allen EU-Staaten akzeptierten Dokuments lässt eine starke Bezugnahme auf die vom neuen US-Präsidenten verkündete und bereits umgesetzte weltpolitische Kehrtwende erkennen. In einem ersten inhaltlichen Schwerpunkt wird eine stärkere Weltordnungspolitik gefordert: „We need an effective global governance system.“¹³

5 Europäisches Parlament: Bericht über die Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur Tagung der 72. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 9. Juni 2017, Dok. A8-0216/2017.

6 Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2017 an den Rat zur 72. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 5. Juli 2017, Dok. P8_TA-PROV(2017)0304.

7 Europäisches Parlament: Bericht zur 72. Generalversammlung, 2017, S. 4.

8 Europäisches Parlament: Bericht zur 72. Generalversammlung, 2017, S. 6.

9 Europäisches Parlament: Bericht zur 72. Generalversammlung, 2017, S. 4.

10 Europäisches Parlament: Bericht zur 72. Generalversammlung, 2017, S. 18.

11 Europäisches Parlament: Bericht zur 72. Generalversammlung, 2017, S. 18.

12 Council of the European Union: EU priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly (September 2017 – September 2018), 17. Juli 2017, Dok. 11332/17.

13 Council of the EU: Priorities at the UN, 2017, S. 5.

Da der Multilateralismus, die Regeln der internationalen Politik und die Vereinten Nationen unter zunehmenden Druck aus verschiedenen Richtungen geraten,¹⁴ müsse es eine der außenpolitischen Prioritäten der EU sein – beruhend auf der 2016 beschlossenen Globalen Strategie – die Vereinten Nationen zu unterstützen, zu stärken und zu reformieren. Um den bedrohlichen globalen Herausforderungen begegnen zu können, sei eine enge EU-UN-Partnerschaft anzustreben, und die EU sollte sich für Klarheit, Transparenz, Effizienz, Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht im Handeln der UN einsetzen. Die Reformagenda des neuen Generalsekretärs wird in vollem Umfang unterstützt.

Untrennbar verbunden und sich gegenseitig beeinflussend sind die beiden folgenden Themenbereiche „Frieden und Konfliktprävention“ und „eine dauerhafte Agenda im Wandel“. Während in der Friedenssicherung stärkeres Gewicht auf die Konfliktprävention gelegt werden sollte, erforderten die UN-geführten Bemühungen in den Konfliktgebieten entschiedenere internationale Maßnahmen. Die Agenda für den Wandel umspanne Vorgaben in Politikfeldern wie Menschenrechtsschutz, Migration und Flucht sowie Klimawandel.

Die Europäische Union in New York

Auf Grund ihres 2011 aufgewerteten Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen in New York hat die Europäische Union als Regionalorganisation eine Reihe von Möglichkeiten, ihre Standpunkte „im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten“ in vielen UN-Einrichtungen zu vertreten. Am Sitz aller UN-Standorte (New York, Genf, Wien, Nairobi und Paris) ist die EU im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes auf Diplomatenebene permanent vertreten.¹⁵

Zur Eröffnung der 72. Generalversammlung im September 2017 fanden sich in der sogenannten Ministerwoche wiederum hochrangige Vertreter der EU in New York ein. Neben dem Präsidenten des Europäischen Rats Donald Tusk und der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini nutzten auch mehrere EU-Kommissare ihren Aufenthalt zu einer Vielzahl diplomatischer Aktivitäten.¹⁶ In der Generaldebatte der Generalversammlung, in der hochrangige Staatenvertreter ihre Sichtweise auf die Weltorganisation skizzieren, sprach am 20. September 2017 im Namen der EU Ratspräsident Donald Tusk.¹⁷ Er wies eingangs auf das große Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der Vereinten Nationen hin und forderte mehr Ehrgeiz bei der Umsetzung der vorliegenden Reformagenda. Er betonte die Wichtigkeit, die UN als das Rückgrat einer auf Regeln basierender Weltordnung zu stärken, und bezog deutlich Stellung hinsichtlich der Probleme in einigen Politikfeldern, wie Friedenssicherung, Migration, Terrorismus und Klima.

Im weiteren Verlauf der 72. Plenartagung besuchte auch eine Delegation des Auswärtigen und des Menschenrechtsausschusses des Europäischen Parlaments die Vereinten Nationen und führte Gespräche mit hochrangigen UN-Vertreterinnen und -Vertretern.

14 Council of the EU: *Priorities at the UN*, 2017, S. 3.

15 European External Action Service (EEAS): *Delegation of the European Union to the United Nations – New York*, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york> (letzter Zugriff: 15.7.2018).

16 European Commission: *Daily News, EU at UN General Assembly: strong partnerships to rise together to global challenges*, 22.9.2017, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/midday-express-22-09-2017.htm> (letzter Zugriff: 15.7.2018).

17 European Council: *Address by President Donald Tusk at the 72nd United Nations General Assembly*, 20.9.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/09/20/tusk-speech-un-general-assembly> (letzter Zugriff: 15.7.2018).

Felder der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Weltorganisation hat sich hinsichtlich der Politikfelder und der Intensität immer mehr ausgeweitet und umfasst heute nahezu das gesamte komplexe System der Vereinten Nationen: die Kernorganisation UN mit Generalversammlung, Sicherheitsrat und Sekretariat, die vielen Fonds und Programme sowie die zahlreichen UN-Sonderorganisationen. Die EU engagiert sich in allen zentralen UN-Politikfeldern: In der Friedenssicherung, dem Menschenrechtsschutz, dem Umweltschutz, der Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe.

Friedenssicherung

Durch die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen soll gemäß Kapitel VIII der UN-Charta zur „Wahrung des Friedens und der Sicherheit“ die „kollektive Sicherheit“ verbessert werden. Der Sicherheitsrat bekräftigt immer wieder sein „Bekenntnis“ zu dieser Ebene der Zusammenarbeit und „erklärt erneut seine Entschlossenheit, wirksame Schritte zum Ausbau der Beziehungen [...] zu unternehmen“.¹⁸

In der auf niederländische Initiative im März 2018 im Sicherheitsrat zustande gekommenen Generaldebatte zur Effizienzsteigerung der Friedenssicherung bezeichnete die Sprecherin der Delegation der Europäischen Union die „Peacekeeping Operations“ als „a vital instrument in advancing peace and security [...] a flagship activity of the United Nations“. Gleichzeitig unterstrich sie die Notwendigkeit friedenspolitischer Partnerschaft mit Regionalorganisationen: „We continue to advocate for an increased role of regional organisations within UN authorised interventions, facilitating [...] rapid deployment, acting as complementary to UN operations, or deployed in a bridging capacity.“¹⁹

Besonders sichtbar wird diese Kooperation im operativen Bereich der Friedenssicherung, das heißt in der Bereitschaft von Regionalorganisationen, Friedensmissionen im Auftrag oder mit Abstimmung des UN-Sicherheitsrats durchzuführen. Dabei nehmen die Europäische Union und die Afrikanischen Union (AU) inzwischen eine herausragende Stellung ein. Während die Weltorganisation mit der EU seit Jahren eine solide „Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management“ eingegangen ist, konnte sich die AU erst nach und nach in afrikanischen Krisengebieten als Juniorpartner profilieren.

Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der EU und den UN im Peacekeeping und Krisenmanagement orientiert sich nach wie vor an dem von den zuständigen UN-Sekretariatsseinheiten und dem Europäischen Auswärtigen Dienst ausgearbeiteten Aktionsplan 2015 bis 2018 mit insgesamt sieben Prioritäten.²⁰ Im März 2018 erarbeitete eine EU-UN-Expertengruppe erste Vorschläge für die Prioritäten der Zusammenarbeit im Zeitraum 2019–2022 im Bereich der Friedenssicherung.²¹

18 United Nations: Resolution 2378 (2017), Dok. S/RES 2378(2017), 20. September 2017, S. 5.

19 EEAS EU Statement – United Nations Security Council: Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations, 28.3.2018, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/42261/eu-statements> (letzter Zugriff: 15.7.2018).

20 Council of the European Union: Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015–2018, Dok. 7632/15, 27. März 2015.

21 European External Action Service: UN-EU Partnership Peacekeeping & Crisis Management - 2015-2018 Priorities - Next Steps, 13.3.2018, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/41563/un-eu-partnership-peacekeeping-crisis-management-2015-2018-priorities-next-steps_en (letzter Zugriff: 1.10.2018).

Während die EU-Staaten die friedenssichernden UN-Missionen als größter Geldgeber weiterhin jährlich zu einem Drittel finanzieren, lässt die Bereitschaft der Europäer zur Truppenstellung zu UN-geführten Operationen trotz wiederholter Ankündigung von Aufstockung zu wünschen übrig. Grund für die zögerliche personelle Beteiligung an unmittelbaren UN-Missionen sind die inzwischen zahlreichen militärischen und zivilen Operationen (derzeit 17 Einsätze), die von der EU selbst durchgeführt werden. Fünf dieser EU-Einsätze, die unter Umständen auch militärische Gewalt einschließen, beruhen gemäß der UN-Charta zunächst auf einem entsprechenden Mandat des UN-Sicherheitsrats.

Derzeit sind dies folgende Missionen:

- (1) EUFOR ALTHEA in Bosnien Herzegowina,
- (2) EU NAVFOR Somalia, maritime Operation zur Bekämpfung der Piraterie,
- (3) EUTM Somalia, militärische Ausbildungsmission,
- (4) EUTM Mali, militärische Ausbildungsmission,
- (5) EUNAVFOR MED Operation Sophia, Operation gegen Schleuserkriminalität im Mittelmeer.

In einer Grundsatzdebatte über die Probleme der UN-Friedensoperationen schließt sich die EU der Reforminitiative des UN-Generalsekretärs an und unterstreicht die Notwendigkeit, die Erhöhung der Effizienz, der Akzeptanz und des besseren Zuschnitts der Operationen in einem umfassenderen UN-Reformprozess – unter Einbeziehung der Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und Management – vorzunehmen: „Only the combined effect of all of these reform strands will ensure that the process delivers on our shared expectations.“²² Bilanzierend wird festgestellt, dass noch so erfolgreiche Friedensmissionen politische Lösungen nicht ersetzen können. Zur Erreichung dieser Ziele müsse ‚Peacekeeping‘ durch ‚Peacebuilding‘, eine Friedenskonsolidierungsarchitektur, ergänzt werden: „Peacebuilding must be considered before, during and after the life of a peacekeeping mission.“²³

Die EU ist nicht nur ein engagierter friedenspolitischer Partner der Weltorganisation, sie spielt auch eine wichtige Rolle in dem Bemühen, andere EU-Staaten und Regionalorganisationen in die Lage zu versetzen, ihren Beitrag am UN-Peacekeeping zu erhöhen. Angesichts der zahlreichen Krisengebiete in Afrika und der dortigen Konzentration der UN-Friedensmissionen kommt der Unterstützung der Afrikanischen Union bei der Gewährleistung deren eigener Sicherheit besondere friedenspolitische Bedeutung zu: „The EU’s support will continue to cover all phases of conflict cycle, [...] the operationalization of African Peace and Security Architecture, and the deployment of African-led peace support operations.“²⁴ In einigen Bereichen wurde die sicherlich noch verbesserungsbedürftige Kooperation „bereits institutionalisiert“.²⁵ Als primäres Instrument der Zusammenarbeit dient weiterhin die 2004 eingerichtete Friedensfazilität für Afrika (African Peace Facility), für die seither 2,6 Mrd. Euro insbesondere zur Durchführung AU-geführter Friedensoperationen bereitgestellt wurden.

22 EU Statement, 2018, S. 4.

23 EU Statement, 2018, S. 4.

24 EU Statement, 2018, S. 3; vgl. hierzu EEAS: EU Statement – UN Security Council: Debate on ‘Peace and security in Africa: Enhancing African capacities in the areas of peace and security’, 19.7.2017, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/36875/eu-statement-%E2%80%93-un-security-council-debate-%E2%80%98peace-and-security-africa-enhancing-african_en (letzter Zugriff: 15.7.2018).

25 Annika S. Hansen/Tobias von Gienanth: UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme, in: Vereinte Nationen 5/2016, S. 200.

Agenda 2030 und Pariser Klimaabkommen

Die EU hat beim Zustandekommen und der Verabschiedung der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung eine führende Rolle gespielt. „Sie ist jetzt entschlossen, eine führende Rolle bei der Umsetzung der Agenda zu übernehmen.“²⁶ In den Schlussfolgerungen des Rats wird die Kommission aufgefordert, „bis Mitte 2018 in einer Umsetzungsstrategie Zeitplanung, Ziele und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Agenda 2030 in allen Politikbereichen der EU vorzulegen.“²⁷ Im Kontext der Reformagenda des Generalsekretärs setzt sich die EU für die Schaffung eines UN-Entwicklungssystems, das integrativer ausgerichtet ist und insbesondere den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit stärkt, sowie für die Einführung eines gemeinsamen Implementierungsrahmens ein.²⁸

Auch beim Zustandekommen des Pariser Klimaabkommens war die EU maßgeblich beteiligt, doch im Verlauf des mühevollen Umsetzungsprozesses zeigte sich, dass sie „die Erwartungen [...] nicht erfüllen konnte“.²⁹ In einer Schlussfolgerung bekräftigte allerdings der Rat,³⁰ dass die EU bei den globalen Klimaschutzmaßnahmen weiterhin eine Führungsrolle einnehmen wird. Ganz im Sinne der Reformstrategie des Generalsekretärs ist dabei die Erkenntnis, dass der Klimawandel Auswirkungen auch auf die internationale Sicherheit und Stabilität hat.

Ausblick

Vor dem Hintergrund der weitgehenden Abkehr der USA vom Multilateralismus steht die EU „wie nie zuvor in der Pflicht, internationale Verantwortung zu übernehmen“.³¹ Mit dem politischen Willen zur Führung und durch ein verbessertes koordiniertes Handeln sollte sich die EU als einflussreichste Regionalgruppe noch stärker im System der Vereinten Nationen profilieren – eine reale Chance für die (zunächst noch) fünf EU-Staaten, im Sicherheitsrat ab Januar 2019 ihre europäischen Interessen zu bündeln. Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU verliert diese zumindest vertragsgemäß eine wichtige Stimme im Exklusiv-Club der Ständigen Ratsmitglieder (P5) mit Vetorecht. Für die Gestaltung nicht nur der europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in den Vereinten Nationen wird entscheidend sein, in welchem Ausmaß sich Großbritannien nach dem Austritt – interessenbedingt – in einen Abstimmungsprozess mit der EU einbinden lässt.

Weiterführende Literatur

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.

26 Rat der Europäischen Union: Reaktion der EU auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – eine nachhaltige Zukunft für Europa, Pressemitteilung, 20. Juni 2017, Dok. 389/17.

27 Rat der Europäischen Union: Reaktion der EU, 2018.

28 EEAS: EU Statement – United Nations General Assembly: Presentation of the Secretary-General’s Report on the UN Development System, 22.1.2018, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/39345/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-general-assembly-presentation-secretary-general-%E2%80%99s-report-un_en (letzter Zugriff: 15.7.2018).

29 Mattheß: Klimawandel, S. 19.

30 Council of the European Union: Council Conclusions on Climate Diplomacy 28. Februar 2018, Dok. CFSP/PESC 137.

31 Lea-Sophie Zielinski: Die USA als Garant für Menschenrechte?, in: Vereinte Nationen 1/2018, S. 24.