

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

In seiner Rede anlässlich der Verleihung des Internationalen Karlspreises am 30. Mai 2019 in Aachen würdigte der Preisträger, der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres („Ich stehe hier als ein europäischer Generalsekretär“), ausdrücklich das positive Verhältnis zwischen der Europäischen Union und der Weltorganisation: „Die Europäische Union hat eine beispielhafte Partnerschaft mit den Vereinten Nationen entwickelt.“¹ Angesichts der Vielfalt und Vielzahl der globalen Herausforderungen müsse Europa, als „Vorposten des Multilateralismus“ in den zentralen Politikfeldern der Vereinten Nationen (United Nations, UN), zukünftig eine „Führungsrolle“ übernehmen.

Doch im Hinblick auf die zukünftige Rolle der Europäischen Union in der Weltorganisation stellt sich nach dem für Oktober 2019 angekündigten Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union die Frage: „Wird der Brexit die Europäische Union bei den Vereinten Nationen schwächen?“²

Eine Analyse des Agierens der Europäischen Union in New York verdeutlicht, dass das Vereinigte Königreich „schon immer einer der einflussreichsten europäischen Akteure in der UN-Diplomatie“³ war. Nicht nur durch den ständigen Sitz mit Vetorecht im Sicherheitsrat verfügt das Land über entsprechende politische Einflussmöglichkeiten; bemerkenswert sind vor allem auch das große Verhandlungsgeschick der britischen Diplomatie und das umfangreiche Engagement in der Friedenssicherung, in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe. So ist es nicht überraschend, dass „praktisch alle europäischen Delegierten, die in den Vereinten Nationen arbeiten, [zugeben], dass ein britischer Austritt aus der EU ein wirklicher Nachteil sein wird“⁴.

Bemerkenswerterweise werden in den beiden obligaten Positionspapieren der Europäischen Union mit der Bandbreite und den Schwerpunkten der EU-Politik in der im September 2018 beginnenden 73. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung mögliche Auswirkungen des Ausscheidens Großbritanniens auf die Schlagkraft der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den Vereinten Nationen an keiner Stelle thematisiert.

1 Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen anlässlich der Verleihung des Internationalen Karlspreises zu Aachen. Für die Einheit Europas, abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/de/karlspreis.html> (letzter Zugriff: 17.9.2019).

2 Richard Gowan: Der „Brexit“, die EU und die UN, in: Vereinte Nationen 1/2019, S. 9-13.

3 Gowan: Brexit, 2019, S. 9.

4 Gowan: Brexit, 2019, S. 9.

EU-Prioritäten

Am 25. Juni 2018 verabschiedete der Rat der Europäischen Union seine Prioritätenliste für den Zeitraum September 2018 bis September 2019.⁵ Einleitend wird konzeptionell eine dynamischere „europäische Agenda für den Multilateralismus“ skizziert. So wird die Europäische Union die Vereinten Nationen als das „Rückgrat der multilateralen rechtsbasierten Weltordnung“ in einer Periode anstehender Reformen für eine effektivere Weltorganisation darin unterstützen, dass ihr Engagement für den Multilateralismus in einer „proaktiven multilateralen Agenda“ gebündelt wird. Durch die Bildung neuer „überregionaler Allianzen“ in den Vereinten Nationen (ausdrücklich genannt wird die Afrikanische Union, AU) will sich die Europäische Union als proaktiver „Brückenbauer zur Stärkung des Multilateralismus“ positionieren. Elementar ist jedoch eine umfassende strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen, wobei die hohe europäische Präsenz im Sicherheitsrat ab Januar 2019 (mit fünf EU-Mitgliedstaaten) als zukunftsweisender Impuls genutzt werden sollte.⁶

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten wollen den Schwerpunkt ihrer UN-Politik auf folgende drei Bereiche legen:

Im Politikfeld „Frieden und Konfliktprävention“ sollte die Stoßrichtung der Vereinten Nationen auf der Konfliktvorbeugung liegen, wesentliche Instrumente der Friedenssicherung wie Mediation und Peacekeeping sollten zielgerichtet eingesetzt werden. Notwendig ist eine Neuausrichtung auf einen integrierten Präventionsansatz, in dem Frieden und Sicherheit untrennbar mit nachhaltiger Entwicklung und Menschenrechten verbunden sind. Die Stärkung der Funktionsfähigkeit des Menschenrechtsrates als der zentralen Plattform des Menschenrechtsschutzes ist ein immer wieder betontes Anliegen der Europäischen Union in dem jährlich veröffentlichten menschenrechtlichen Prioritätenpapier zum Agieren in den UN-Menschenrechtsforen.⁷

Die Europäische Union will bei der Umsetzung der Entwicklungsagenda 2030 – „unsere gemeinsame Blaupause zum Handeln“ – eine führende Rolle spielen und unterstützt nachdrücklich den Reformplan des UN-Generalsekretärs zur Reform des UN-Entwicklungssystems.

Im dritten Abschnitt des Papiers setzt sich die Europäische Union angesichts der globalen Herausforderungen, aber auch der Chancen für ein „umfassenderes weltweites Engagement“ ein. So erfordere die Klimapolitik ein rascheres Handeln, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens; die neuerdings erfolgten klimapolitischen Aktivitäten des UN-Sicherheitsrats werden als zukunftsweisend eingestuft. Die Europäische Union wird sich engagiert in die Verhandlungen über einen „Globalen Umweltpakt“ einbringen, sich für den Schutz der Meere und den Erhalt der Wasserreserven einsetzen.

In der UN-Migrationspolitik wird die Verabschiedung der beiden UN-Pakte zwar begrüßt, aber gleichzeitig betonen die „EU und ihre Mitgliedstaaten“ die rechtliche Unverbindlichkeit sowohl des „Globalen Migrationspakts“ als auch des „Globalen Flüchtlingspakts“ sowie die Souveränität eines jeden Staates.

5 Rat der Europäischen Union: EU priorities at the United Nations and the 73rd United Nations General Assembly (September 2018 – September 2019), 25.6.2018, Dok. 10056/18.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Estland“ in diesem Jahrbuch.

7 Vgl. hierzu die vom Rat der Europäischen Union für 2019 angenommenen EU-Prioritäten des Handelns in den UN-Menschenrechtsforen: Council Conclusions on EU Priorities in UN Human Rights Fora in 2019, 18.2.2019, Dok. 6339/19.

Im Gegensatz zu den Vorjahren verabschiedete das Europäische Parlament seine Empfehlungen „an den Rat“ zur 73. UN-Generalsversammlung bemerkenswerterweise erst nach Vorliegen des Ratsdokuments, also erst am 5. Juli 2018.⁸ Der im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments erarbeitete Text wurde in der Endfassung zwar leicht gekürzt, umfasst aber immer noch 14 eng bedruckte Seiten. Nach der einleitenden, kritischen Bestandsaufnahme, dass die Vereinten Nationen „durch ihre umständlichen bürokratischen Verfahren und ihre komplexen, starren Strukturen zum Teil daran gehindert werden, zu funktionieren und rasch auf Krisen und globale Herausforderungen reagieren zu können“, wird in einem ersten Punkt konsequent eine „Reform des Systems der Vereinten Nationen, einschließlich der Reform des Sicherheitsrats“⁹ empfohlen.

Um das System effizienter, wirksamer, transparenter und rechenschaftspflichtiger zu machen, findet die „Drei-Säulen-Reformagenda“ des derzeitigen UN-Generalsekretärs nachdrückliche Unterstützung. Hinsichtlich einer umfassenden Reform des Sicherheitsrats sollten die entsprechenden Anstrengungen intensiviert werden, vor allem durch die Einschränkung oder Regulierung des Vetorechts und, um die heutige Weltordnung besser widerzuspiegeln, durch eine Änderung der Zusammensetzung seiner Mitglieder – „unter anderem durch einen ständigen Sitz der Europäischen Union“¹⁰. Des Weiteren werden Gesichtspunkte für das Agieren der Europäischen Union in zentralen Politikfeldern im UN-System zum Teil sehr detailliert angesprochen: Vorrangig im Bereich der mehrschichtigen Friedenssicherung, bezüglich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, der Migrations- und Flüchtlingsfrage und des Klimawandels.

Die Dokumente unterscheiden sich nicht nur in ihrem Umfang, sondern vor allem in der Intention ihrer Vorgaben. Das offensichtliche Kompromisspapier des Rats der Europäischen Union beschränkt sich im Wesentlichen auf recht pauschale Handlungsprioritäten, während die Resolution des Europäischen Parlaments nicht nur detaillierte konkrete Handlungsziele und -instrumente benennt, sondern diese auch analytisch aufbereitet.

Kritisch festzustellen bleibt wiederum: Schon seit längerem legt das Europäische Parlament dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst jährlich solch einen themenrelevanten Empfehlungskatalog vor, ohne dass hierauf erkennbar reagiert oder Stellung bezogen wird. Eine parlamentarische EU-UN-Arbeitsgruppe steht zudem in engem Kontakt mit der UN-Szene.

Die Europäische Union in New York

Zur Eröffnung der 73. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung Mitte September 2018 fand sich traditionsgemäß ein Großaufgebot hochrangiger EU-Repräsentanten in New York ein und nahm unter anderem an einer Reihe von „High level meetings“ (etwa zur Finanzierung der Entwicklungsagenda 2030) teil. In der alljährlichen sogenannten Generaldebatte der Regierungsspitzen der UN-Mitgliedstaaten konnte – dank des besonderen UN-Beobachterstatus der Europäischen Union – der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk, wiederum die Leitlinien der UN-Politik der Europäischen Union skizzieren.¹¹ Angesichts der Infragestellung des auf Regeln basierenden internationalen Ordnungsgefüges setze sich die Europäische Union für Respekt und Solidarität zwischen

8 Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur 73. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 5.7.2018, Dok. P8_TA-PROV(2018)0312.

9 Europäisches Parlament: Empfehlung an den Rat, 2018.

10 Europäisches Parlament: Empfehlung an den Rat, 2018.

den Nationen ein, so Tusk, und versprach ein kollektives, zielgerichtetes Agieren in der Weltorganisation. Um die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zu stärken, seien allerdings längst Reformen überfällig und die vorliegenden Reformpakete dringend auch umzusetzen. Abschließend wies er auf die produktive Kooperation der Europäischen Union mit zahlreichen Mittelmeerländern und speziell der Afrikanischen Union hin.

Die abgestimmten Positionen der Europäischen Union in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat zu einzelnen Punkten (im Jahr 2018 fanden rund 800 Koordinierungstreffen statt) wurden wiederum von der Leiterin des Auswärtigen Europäischen Dienstes und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und der ihr unterstellten Delegation der Europäischen Union mit mehr als 50 Diplomatinen und Diplomaten vor Ort vertreten. Dabei ist in den Stellungnahmen zu unterscheiden zwischen der Mehrzahl der Statements „on behalf of the European Union and its member states“ und den Positionen „on behalf of the European Union“.¹²

Die Relevanz der EU-UN-Zusammenarbeit

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes „Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen und subregionalen Organisationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ unterstrich der Sicherheitsrat jüngst erneut, „wie wichtig der Aufbau wirksamer Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen“¹³ sei.

Die Kooperation zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen ist zweifellos am ausgeprägtesten im Bereich der Friedenssicherung¹⁴: Durch institutionalisierte Verknüpfungen (das EU-UN Steering Committee on Crisis Management trifft sich zweimal jährlich), durch Handlungsoptionen und finanzielle Leistungen (2017 finanzierten die EU-Mitgliedstaaten 32 Prozent des UN-Peacekeeping Budgets). Seit 2003 werden Partnerschaftvereinbarungen über Friedensoperationen und Krisenmanagement mit entsprechenden Leitlinien des gemeinsamen Handelns abgeschlossen und immer wieder modifiziert erneuert. So wurde das 2018 auslaufende Prioritätenpapier für den Zeitraum 2015 bis 2018 durch das vom Rat der Europäischen Union am 18. September 2018 gebilligte Dokument „Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021“¹⁵ substantziell aktualisiert.

Am 26. September 2018 stellten die Europäische Union und die Vereinten Nationen in einer Presseerklärung in New York diese gemeinsam festgelegten Prioritäten vor.¹⁶ Aufbauend auf der bisherigen Vereinbarung wurden acht zukunftsweisende Schwerpunkte herausgestellt, die von der Errichtung einer zusammenarbeitenden Plattform zur Einbindung von

11 Europäische Union: Address by President Donald Tusk to the 73rd United Nations General Assembly, 27.9.2018, abrufbar unter: <https://gadebate.un.org/en/73/european-union> (letzter Zugriff: 17.9.2019).

12 So beispielsweise am 20. Mai 2019 in der Debatte in der Generalversammlung über den Jahresbericht der Peacebuilding Commission, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/62810/eu-stat> (letzter Zugriff: 17.9.2019).

13 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat: Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats, 13.6.2019. Dok. S/PRST/2019/5.

14 Vgl. hierzu das zusammenfassende Statement der EU im Sicherheitsrat: European External Action Service: EU Statement – United Nations: United Nations Peacekeeping Defence Ministerial, 29.3.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york_en/60402/EU%20Statement%20-%20United%20Nations:%20United%20Nations%20Peacekeeping%20Defence%20Ministerial (letzter Zugriff: 17.9.2019).

15 Council of the European Union: Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019-2021, Dok. 12264/18.

Frauen in Friedensprozesse, über den weiteren Ausbau der Kooperation zwischen den Friedensmissionen beider Organisationen und die Stärkung der Konfliktprevention bis zum gemeinsamen Kapazitätsaufbau reichen. Ein besonderer Akzent liegt in der Forderung nach Synergieeffekten durch die Zusammenarbeit in den Friedenseinsätzen sowohl von den Vereinten Nationen und der Europäischen Union als auch zwischen anderen regionalen Organisationen, wobei der Vertiefung der trilateralen Partnerschaft UN-EU-AU besondere Bedeutung zukommt.

Auf dem 5. Gipfeltreffen der Afrikanischen Union und der Europäischen Union am 29. und 30. November 2017 waren die verbesserungswürdige AU-EU-Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen und der Ausbau der trilateralen Kooperation AU-EU-UN auf eine neue Grundlage gestellt worden.¹⁷ Die Europäische Union fördert – wie in einem Statement des EU-Delegationsleiters im Sicherheitsrat zusammengefasst – seit Jahren die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African Peace and Security Architecture – APSA)¹⁸ und stellt in der Afrikanischen Friedensfazilität Mittel für afrikanisch geführte Friedensmissionen zur Verfügung (seit 2004 mehr als 2,7 Mrd. Euro).¹⁹

Die Friedensmissionen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen sind nach wie vor auf den afrikanischen Kontinent konzentriert.²⁰ Im Zeitraum 2018 bis 2019 führte die Europäische Union insgesamt 16 zivile und militärische Operationen durch. Sechs der Missionen, die auch den Einsatz militärischer Gewalt zulassen, beruhen auf einem entsprechenden Mandat des UN-Sicherheitsrats. Derzeit sind dies folgende Friedensmissionen:

- (1) EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina (seit 2004);
- (2) EU NAVOR ATALANTA, maritime Operation zur Pirateriebekämpfung (seit 2008);
- (3) EUTM Somalia, militärische Ausbildungsmission (seit 2010);
- (4) EUTM Mali, militärische Ausbildungsmission (seit 2013);
- (5) EU NAVOR MED Operation Sophia, Operation gegen Schleuserkriminalität im Mittelmeer (seit 2015);
- (6) EUTM RCA Zentralafrikanische Republik, militärische Ausbildungsmission (seit 2016).

16 European External Action Service: Joint Press Statement. Reinforcing the EU-UN Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management, 26.9.2018, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51117/reinforcing-eu-un-strategic-partnership-peace-operations-and-crisis-management_en (letzter Zugriff: 17.9.2019).

17 African Union-European Summit 2017, 29. bis 30. November 2017: Declaration, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf (letzter Zugriff: 17.9.2019).

18 European External Action Service: EU Statement – United Nations Security Council Open Debate: Silencing the Guns in Africa – cooperation between the United Nations and Regional Organizations, 27.2.2019, abrufbar unter: http://europaeas.fpfis.slb.ec.europa.8084/delegations/un-new-york/58861/eu-statement-united-nations-security-council-open-debate-silencing-guns-afrika-cooperation_en (letzter Zugriff: 17.9.2019).

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

20 Vgl. hierzu Annika S. Hansen/Tobias von Gienanth: UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme, in: Vereinte Nationen 5/2016, S. 195-200.

In zahlreichen afrikanischen Krisenherden (etwa in Mali, in Somalia oder der Zentralafrikanischen Republik) wird die trilaterale Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union und der Europäischen Union inzwischen modellhaft umgesetzt, denn mindestens zwei der drei Organisationen sind gleichzeitig vor Ort – was allerdings immer wieder zu Abstimmungsproblemen führt.

In einer Art Bilanz der EU-Politik in den Vereinten Nationen bezeichnete Mogherini im März 2019 im Sicherheitsrat die Vertiefung der trilateralen Zusammenarbeit als „unseren innovativsten Beitrag für einen effektiveren Multilateralismus“²¹ – und dies nicht nur auf dem Feld der Friedenssicherung, sondern in allen zentralen Aufgabenbereichen der Vereinten Nationen.

Reformforderungen

Da von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten immer wieder notwendige Reformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeiten der Weltorganisation angemahnt werden, unterstützt die Europäische Union nachdrücklich die ambitionierten Reformpakete des Generalsekretärs in den drei zentralen Bereichen (Friedenssicherung, Entwicklungssystem und Verwaltung) und fordert deren zügige Umsetzung. In der seit Jahren schwelenden Diskussion über eine Reform des Machtzentrums der Vereinten Nationen, des Sicherheitsrats, hält sich die Europäische Union deshalb weitgehend zurück, weil die EU-Mitgliedstaaten in der Frage der Erweiterung zerstritten sind und an ihren jeweiligen nationalen Positionen kompromisslos festhalten. Der nicht nur von einigen Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) gebetsmühlenartig vorgebrachten Reformforderung nach einem ständigen Sitz der Europäischen Union im Sicherheitsrat schließt sich von EU-Seite regelmäßig lediglich das Europäische Parlament an. Wie dieser – wenig realitätsbezogene – Vorschlag mit weitreichenden institutionellen und politischen Hürden und vor allem auch Konsequenzen realisiert werden könnte, wird dabei konsequent ausgeblendet.

Fakt ist: Der Handlungsspielraum der EU-Politik im UN-System ist schon heute dadurch gekennzeichnet, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in dem vorgegebenen institutionellen Rahmen weitgehend ihre Interessen abstimmen und mit einer Stimme sprechen können.

Weiterführende Literatur

Richard Gowan: Separation Anxiety: European Influence at the UN after Brexit. European Council on Foreign Relations, London, Mai 2018.

Manuela Scheuermann: Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, UN-Basis-Informationen 42, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Januar 2019.

21 European External Action Service: Mogherini stresses EU-UN multilateral approach based on common interests and values; 14.3.2019, abrufbar unter: http://europaeas.fpfis.slb.ec.europa:8084/headquartes/headquartes-homepage/59595/mogherini-stresses-eu-un-multilateral-approach-based-common-interests-and-values_en (letzter Zugriff: 17.9.2019).