

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Schon bald nach dem Beginn des Jahres 2020 setzte sich die Erkenntnis durch, dass SARS-CoV-2 eine beispiellose globale Herausforderung ist: „Die COVID-19-Pandemie ist die größte Bewährungsprobe, der die Welt sich seit dem Zweiten Weltkrieg gegenüber sieht“¹ – so Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres im April 2020.

Die weltweite Ausdehnung der Pandemie verlangte globales Handeln und mit den vielfältigen Einrichtungen der Vereinten Nationen (United Nations, UN) stand auch ein institutioneller Handlungsrahmen bereit. In der in Genf ansässigen, mitgliederstärksten UN-Sonderorganisation, der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation, WHO), die mit der Europäischen Kommission seit 2001 durch eine strategische Partnerschaft verbunden ist, verfügt das UN-System über eine spezielle Leit- und Koordinierungsstelle der internationalen Gesundheitspolitik mit weit gestreuten beratenden Funktionen.

Das umfangreiche Engagement der WHO geriet jedoch schon bald unter Beschuss des US-Präsidenten Donald Trump, der bereits Anfang April 2020 mit dem Vorwurf einer zu späten Warnung vor dem Virus und einer zu starken Abhängigkeit der Organisation von China mit dem Stopp der US-Beitragszahlungen drohte und schließlich Ende Mai 2020 den Rückzug der USA aus der WHO ankündigte. Mit 116 Mio. US-Dollar sind die USA der größte Beitragszahler des Zweijahresbudgets für die Jahre 2020 und 2021 bei einem Gesamtvolumen von 4,8 Mrd. US-Dollar, das allerdings nur zu einem knappen Viertel aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten finanziert wird. Die Zahlungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten beliefen sich 2019 auf 146 Mio. US-Dollar. Für den von der WHO für Länder mit einem schwachen Gesundheitssystem geschaffenen Plan („Global Strategic Preparedness and Response“) stellte die EU zusätzlich 102 Mio. US-Dollar zur Verfügung.² In einer Stellungnahme zum Bericht des WHO-Generaldirektors bekräftigte die EU-Delegation bei den UN in Genf auf der 73. Welt-Gesundheitsversammlung im Mai 2020 die enge Zusammenarbeit mit der WHO bei der Bekämpfung der Pandemie, mahnte aber auch Reformen an und appellierte nachdrücklich an alle Mitgliedstaaten, die Arbeit der Organisation weiterhin finanziell zu unterstützen.³

Angesichts der sich abzeichnenden globalen Ausbreitung des Virus lief, wenn auch sehr zögerlich, im März 2020 das „UN-Krisenmanagement“ an.⁴ Die Initiative ging von UN-Generalsekretär Guterres aus, der – um den Kampf gegen die Pandemie zu erleichtern

-
- 1 Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen: António Guterres: Meinungsartikel des Generalsekretärs, in: New York Times, 28.4.2020.
 - 2 European External Action Service: Joint Op-Ed with the EU and WHO, 18.5.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79489/joint-op-ed-eu-and-who_en (letzter Zugriff: 10.9.2020).
 - 3 Rede der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen am 19.5.2020 anlässlich der 73. Weltgesundheitsversammlung, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_916 (letzter Zugriff: 10.9.2020).
 - 4 Judith Vorrath: Die Coronakrise ist ein Fall für den UN-Sicherheitsrat geworden, in: Tagesspiegel, 1.5.2020.

– am 23. März 2020 zu einem „sofortigen globalen Waffenstillstand in allen Teilen der Welt“ aufrief.⁵ Fast gleichzeitig legte der UN-Generalsekretär einen 22-seitigen Bericht vor: Einen „Aufruf zum Handeln, zum Ergreifen sofortiger Gesundheitsmaßnahmen“, verbunden mit der Forderung, „die vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen der Krise anzugehen“.

In der virtuellen Sitzung der UN-Generalversammlung über die Herausforderungen der Pandemie am 27. April 2020 rief der Leiter der EU-Delegation, Olof Skoog, im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu einer abgewogenen Vorgehensweise auf. Es sei eine organisierte, konsens- und querschnittsorientierte Antwort unter Berücksichtigung der langfristigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens notwendig.⁶ Die tiefgreifende Umbruchphase sollte als Gelegenheit genutzt werden, die nationalen und internationalen sozioökonomischen Ungleichheiten nachhaltiger zu beseitigen. Der EU-Vertreter begrüßte die Mobilisierungsaktivitäten des UN-Generalsekretärs und listete in seiner ausführlichen Stellungnahme detailliert Prioritäten und Instrumente eines erfolgversprechenden Handelns auf.⁷ Dem im Mai 2020 vorliegenden Resolutionsentwurf der UN-Generalversammlung stimmte die EU weitgehend zu, forderte allerdings eine Stärkung der multilateralen Kooperation mit einer Schlüsselrolle der WHO.⁸

Der im April 2020 aufgekommene Vorwurf vom Versagen der UN während der Covid-19-Pandemie bezog sich jedoch gezielt auf die bisherige Untätigkeit des Sicherheitsrats⁹, der sich erstmals – auf maßgebliche Initiative Deutschlands und weiterer acht Ratsmitglieder hin – am 7. April 2020 im virtuellen Rahmen mit den Auswirkungen der Pandemie auf die internationale Sicherheit befasste. Dem Sicherheitsrat gelang es jedoch aufgrund des eskalierenden Streits zwischen den USA¹⁰ und China über die Rolle der WHO erst am 1. Juli 2020¹¹, sich auf einen Kompromiss zu einigen, der jedoch keine Erwähnung der WHO beinhaltete.

Bei all den politischen Unwägbarkeiten der Krise sollte nicht übersehen werden, dass sich die UN ohnehin in einer gefährlichen Finanzkrise befinden und „dringend Geld zur Bekämpfung der Folgen von Corona [brauchen]“. Hierzu werden die EU und ihre Mitgliedstaaten – auch als Folge des WHO-Rückzugs der USA – einen größeren Beitrag leisten müssen.

5 António Guterres: Aufruf zu einem globalen Waffenstillstand, in: UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, 23.3.2020.

6 Press and information team of the Delegation to the UN in New York: EU Statement – United Nations General Assembly: Townhall Meeting on the GA response to the COVID-19 crisis, 27.4.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/78073/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-general-assembly-townhall-meeting-ga-response-covid-19-crisis_en (letzter Zugriff: 10.9.2020).

7 Press and information team of the Delegation to the UN in New York: EU Statement – United Nations, 27.4.2020.

8 Press and information team of the Delegation to the UN in New York: EU Statement – United General Assembly: Town Hall meeting on the COVID-19 Omnibus resolution, 21.5.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/79739/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-general-assembly-town-hall-meeting-covid-19-omnibus-resolution_en (letzter Zugriff: 10.9.2020).

9 Fabian Urech: Der Uno-Sicherheitsrat und die Corona-Krise: Ein Versagen auf ganzer Linie, in: Neue Zürcher Zeitung, 2.4.2020.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Amerika verursacht Eklat um Sicherheitsratsresolution, 8.5.2020; Christian Zschke: Machtkampf um drei Buchstaben, in: Süddeutsche Zeitung, 16.5.2020.

11 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat: Resolution 2532 (2020), 1.7.2020, Dok. S/RES/2532(2020).

Stärkung des Multilateralismus

Nach dem Amtsantritt von US-Präsident Trump zu Beginn des Jahres 2017 zeichnete sich immer deutlicher eine das Nationale überbetonende Neuordnung der internationalen Beziehungen ab: Der Multilateralismus als Grundprinzip der internationalen Politik mit den UN als einem Grundpfeiler wurde von den USA als der weltpolitischen Führungsmacht nicht nur in Frage gestellt, sondern auch durch Handlungen (zum Beispiel durch Zahlungsverweigerungen oder den Austritt aus verschiedenen UN-Einrichtungen) geschwächt.

Die EU widersetzte sich nachdrücklich diesen Bestrebungen und nach Beratungen über die 2016 von der Hohen Vertreterin (HV) für die Außen- und Sicherheitspolitik vorgestellte Globale Strategie¹² verabschiedete der Rat der EU im Juni 2019 Maßnahmen zur Stärkung des regelbasierten Multilateralismus: „Der Multilateralismus mit den Vereinten Nationen als Kernstück [ist] ein Eckpfeiler der Außenpolitik der Union.“¹³

Auch die vom Europäischen Rat im Juni 2019 auf den Weg gebrachte „Neue Strategische Agenda 2019–2024“¹⁴ sowie die im Juli 2019 veröffentlichten „Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024“¹⁵ betonten die zentrale Rolle der UN im Rahmen einer multilateralen Weltordnung. In beiden Dokumenten wird von der EU jedoch ein selbstbewussteres und wirksameres Vorgehen und eine internationale Führungsrolle gefordert.

EU-Prioritäten

Vor dem Hintergrund einer fragilen Weltpolitik beschloss der Rat der EU traditionsgemäß im Vorfeld der 74. UN-Generalversammlung am 15. Juli 2019 seine Prioritäten für die anstehende Sitzungsperiode.¹⁶ Im Gegensatz zu den Vorjahren konnte das Europäische Parlament aufgrund der Wahlen im Mai 2019 und der damit verbundenen sitzungsfreien Zeit¹⁷ keinen entsprechenden Bericht über die Beziehungen zwischen EU und UN an den Rat der EU erarbeiten und verabschieden.

Das im Konsens angenommene und 15 Seiten umfassende EU-Prioritätenpapier ergänzt den Ratsbeschluss vom 17. Juni 2019 zur „Stärkung des regelbasierten Multilateralismus“ und bekräftigt, dass „in Zeiten der Fragmentierung und Polarisierung eine starke Partnerschaft zwischen der EU und den VN bei der Förderung und Gestaltung der multilateralen Agenda wichtiger denn je [ist]“. „In Anerkennung der Bedeutung, die den Vereinten Nationen als Kernstück eines wirksamen Multilateralismus zukommt“, legte die Europäische Union, die mit „einer Stimme sprechen“ sollte, eine breite Prioritätenpalette fest.

12 Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: SWP-Aktuell 44/2016. Vgl. auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

13 Vgl. Rat der Europäischen Union: EU-Maßnahmen zur Stärkung des regelbasierten Multilateralismus – Schlussfolgerungen des Rates (17. Juni 2019), 17.6.2019, Dok. 10341/19, S. 2.

14 Europäischer Rat: Pressemitteilung. Eine neue Strategische Agenda 2019–2024. Brüssel, 20.6.2019, 489/19.

15 Vgl. die Politischen Leitlinien der Europäischen Kommission aus Ursula von der Leyens Bericht „Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa“ vom 16.7.2019.

16 Rat der Europäischen Union: Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 74. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2019 bis September 2020), Brüssel, 15.7.2019, Dok. 10895/19.

17 So von David McAllister, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten im Europäischen Parlament, in einer E-Mail vom 5.3.2020 an den Autor dieses Textes dargelegt.

Wie die UN sieht auch die EU die Konfliktprävention als „ein entscheidendes Instrument, um Friedenseinsätze und Krisenbewältigung wirksamer und nachhaltiger zu gestalten.“¹⁸

Hinsichtlich der UN-Friedenssicherungsmaßnahmen verweist die EU auf ihre inzwischen erfolgte Zustimmung zur „Aktion für Friedenssicherung“ (Action for Peacekeeping, A4P¹⁹), die vom UN-Generalsekretär ins Leben gerufen und auf einem UN-Gipfel im September 2018 unterzeichnet wurde. Bei dieser für die UN zentralen Agenda zur Förderung der Friedenssicherung²⁰ handelt es sich um eine gemeinsame Verpflichtung der Staaten, die Einsätze stärker, sicherer und zukunftsfähiger zu machen. Das in dieser Initiative festgeschriebene Engagement soll auch im Rahmen der vom Rat der EU 2018 substanziiell aktualisierten „Strategischen UN-EU-Partnerschaft für Friedenseinsätze und Krisenbewältigung“²¹ für die Periode 2019–2021 umgesetzt werden. Zugesichert wird eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den EU- und den UN-Missionen. Da Partnerschaften mit regionalen Organisationen inzwischen als „das Kernstück der UN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur“ gelten, wird auf die Priorität der friedenssichernden Zusammenarbeit der EU mit Afrika verwiesen: „Die Afrikanische Union [ist] ein zentraler Partner der EU.“²²

Im Mittelpunkt des zweiten Abschnitts des Papiers stehen die Politikfelder Menschenrechtsschutz, Entwicklungszusammenarbeit und Klimawandel. Zunächst wird die enge Partnerschaft mit den UN im Schutz der Menschenrechte betont und gleichzeitig versichert, dass „die EU in multilateralen Menschenrechtsforen weiterhin als führender Akteur auftreten und das VN-Menschenrechtssystem aktiv fördern [wird]“.²³ Konkrete Reformforderungen betreffen die Effizienz des Menschenrechtsrats.

In der Entwicklungszusammenarbeit bekräftigen die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Zusage, dass die Agenda 2030 im Sinne der Nachhaltigkeit international und national zu unterstützen sei. Um die Agenda 2030 zielgerichteter zu verwirklichen, sollten von dem im September 2019 stattfindenden „Gipfel für nachhaltige Entwicklung“ entsprechende Impulse ausgehen. Der Klimawandel, so die EU, „ist das bestimmende Thema unserer Zeit“. Da die derzeitigen Bemühungen nicht ausreichen, die im Pariser Abkommen verankerten weltweiten Zielsetzungen zu erreichen, will die EU eine Vorreiterrolle übernehmen und schlägt Aktivitäten vor, wie der Klimaschutz überall vorangetrieben werden könne. Die EU sieht in dem für September 2019 anberaumten Klimagipfel eine wichtige Gelegenheit, wie sie auf ihre ambitionierten Klimaziele drängen könne.

Im dritten Abschnitt werden „Engagement bei globalen Herausforderungen“ und entschlossenes Handeln in zahlreichen Politikfeldern empfohlen. Zur Verbesserung der Situation der Migranten und Flüchtlinge sind „maßgeschneiderte Partnerschaften“ notwendig, wobei als Modell auf die trilaterale Zusammenarbeit zwischen EU, UN sowie

18 Rat der Europäischen Union: Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen, 2019, S. 7.

19 Vereinte Nationen: Action for Peacekeeping, abrufbar unter: www.un.org/a4p (letzter Zugriff: 10.9.2020).

20 Vgl. den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, New York 2019, S. 15.

21 Council of the European Union: Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021, 18.9.2018, Dok. 12264/18.

22 Council of the European Union: Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership, September 2018, S. 3f.

23 Rat der Europäischen Union: Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen, 2019, S. 7.

AU in Libyen verwiesen wird.²⁴ Angesprochen wird im Weiteren die Kooperation in der Digitalisierung mit den Bereichen Sicherheit, Technologie und nachhaltige Entwicklung.

Die weltweite UN-Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus mit dem UN-Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus wird als „Eckpfeiler der Anstrengungen der EU in diesen Bereichen“ bezeichnet. In einem letzten Punkt plädiert die EU für eine breitgefächerte Nichtverbreitungs- und Abrüstungsarchitektur. Der vom UN-Generalsekretär vorgelegten übergreifenden Abrüstungsagenda sagt sie ihre volle Unterstützung zu.²⁵ In einer Schlusssequenz versichert die EU bilanzierend, „weiterhin in die Stärke und Effektivität der Vereinten Nationen [zu] investieren“.

Die Relevanz der EU-UN-Zusammenarbeit

Die 74. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung wurde im September 2019 mit einer Reihe von Gipfel- und hochrangigen Treffen der Staats- und Regierungschefs in New York eröffnet. Letztmalig äußerte sich in diesem Rahmen Donald Tusk, der Präsident des Europäischen Rates. In seiner Rede auf dem Klimagipfel wies er auf die Erfolge und Bemühungen der EU („der weltgrößte Geldgeber im Bereich Klimaschutz“) bei der Senkung der Treibhausgasemissionen hin. Seinen Auftritt in der sogenannten Generaldebatte des Plenums nutzte Tusk zu einer bemerkenswert offenen Kritik an US-Präsident Trump und dessen in der Debatte vorgebrachtem Plädoyer gegen die Globalisierung. Pointiert gab er zudem zu Protokoll: „Heutzutage gibt es zu viele Politiker, die ständig lügen, um ihre Macht zu erhalten.“²⁶

Die nach den Wahlen zum Europäischen Parlament anstehende Neubesetzung der EU-Spitzenpositionen betraf auch die unter der Autorität des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik arbeitende EU-Delegation bei den UN in New York mit den mehr als 40 Diplomatinen und Diplomaten. Deren Leitung übernahm im Dezember 2019 der erfahrene schwedische UN-Experte Olof Skoog. Die für die EU-Koordinierung der täglichen Zusammenarbeit zuständige Delegation vertrat auch in den vergangenen Monaten die Positionen der EU im UN-Plenum, im Sicherheits-, Wirtschafts- und Sozialrat und deren Unterorganen – in der Regel „on behalf of the EU and its Member States“.

Der seit Dezember 2019 im Amt befindliche HV Josep Borrell äußerte sich anlässlich des Kriegsendes vor 75 Jahren erstmals Anfang Mai 2020 virtuell im Sicherheitsrat mit einer Reihe von UN-Reformforderungen.²⁷ In einem längeren Videobeitrag zog Borrell dann Ende Mai 2020 in einer Grundsatzdebatte im Sicherheitsrat über die „Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen“ – insbesondere mit der EU und der AU – eine substanziell positive Bilanz hinsichtlich der EU-UN-Zusammenarbeit. Zu Beginn seiner Rede sagte Borrell, dass ein handlungsfähiger UN-Sicherheitsrat, der unbeeinflusst durch politisch motivierte Auseinandersetzungen und Vetos sei, unabdingbar wäre. Das quasi als „Beweis“ für die große UN-Unterstützung immer wieder betonte Argument, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die größten Geldgeber des UN-Systems

24 Council of the European Union: Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership, 2018, S. 3.

25 Council of the European Union: Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership, 2018, S. 3.

26 Europäischer Rat: Ansprache von Donald Tusk auf der 74. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Brüssel, 26.9.2019, 602/19.

27 Vgl. die Rede des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell „75 years from the end of the Second World War on European soil“ am 8.5.2020 vor dem UN-Sicherheitsrat, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/78914/75-year> (letzter Zugriff: 22.10.2020).

seien, überbot Borrell durch den zusätzlichen Hinweis auf deren termingerechte und vollständige Zahlungsweise. Im Bereich der Friedenssicherung sei die EU ein „großzügiger und zuverlässiger Partner“. Alle derzeitigen 17 EU-Krisenmanagement-Operationen würden eng mit UN-Einrichtungen zusammenarbeiten, wovon elf Einsätze in denselben Konfliktgebieten wie die UN-Missionen (etwa in Mali) stationiert sind.²⁸

Sechs der gegenwärtigen EU-Militärmissionen agieren mit einer vom Sicherheitsrat erteilten Befugnis zur Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung ihres Mandats. Auch die im März 2020 gestartete EU-Militäroperation Irini zur Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen steht im Einklang mit der Sicherheitsratsresolution 2292 aus dem Jahr 2016.²⁹

Besondere Erwähnung finden das große friedens- und entwicklungspolitische EU-Engagement auf dem afrikanischen Kontinent und die enge Zusammenarbeit mit der AU. Konkret angesprochen werden die politischen Positionen der EU und deren Umsetzung in den Konflikten in der Sahel-Zone und in Syrien. Wie aus dem „Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt im Jahr 2019“ hervorgeht, „blieb die EU [gemeinsam mit den Mitgliedstaaten] führend bei der universellen Förderung und dem Schutz der Menschenrechte“ in den UN-Menschenrechtsorgans.³⁰

Abschließend plädierte Borrell nochmals an die „spezielle Verantwortung“ der Sicherheitsratsmitglieder und setzte sich für eine grundsätzliche „Revitalisierung des multilateralen Systems“ ein.³¹

Positiv festzuhalten bleibt: Die EU-Mitgliedstaaten traten im vergangenen Jahr sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat weitgehend geschlossen auf. Die jeweils fünf EU-Staaten im Sicherheitsrat (2019/2020) stimmten sich regelmäßig in sogenannten „Artikel 34-Treffen“ ab – wie in Artikel 34 EUV vorgegeben.

Weiterführende Literatur

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

Alfonso Medinilla/Pauline Veron/Vera Mazzara: EU-UN cooperation: Confronting change in the multilateral system. ECDPM paper, September 2019.

Carla Monteleone: The United Nations and the European Union, 25.6.2019, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1091> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

28 Vgl. die Rede des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell am 28.5.2020 vor dem UN-Sicherheitsrat, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/80041/united-nations-security-council-opening-remarks-high-representativevice-president-josep_en (letzter Zugriff: 10.9.2020).

29 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: EU startet Operation IRINI zur Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen. Brüssel, 31.3.2020, 195/20.

30 Rat der Europäischen Union: EU-Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt im Jahr 2019. Brüssel, 15.6.2020, 8580/20.

31 Vgl. die Rede des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell am 28.5.2020 vor dem UN-Sicherheitsrat.