

# Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Mit einem bescheidenen Festakt zum 75. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen (UN) wurde die neue Sitzungsperiode der Generalversammlung am 21. September 2020 in New York eröffnet. Auf dem „hochrangigen Jubiläumsgipfel“ übermittelten angesichts der sich weltweit ausbreitenden Covid-19-Pandemie rund 140 Staats- und Regierungschefs ihre Statements nur virtuell.<sup>1</sup> Beim Auftakt der „hochrangigen Sitzung“ der Generalversammlung zum Gedenken an das UN-Jubiläum – dem US-Präsident Donald Trump erwartungsgemäß fernblieb – beschwor UN-Generalsekretär António Guterres die internationale Zusammenarbeit, indem er „einen Überschuss an multilateralen Herausforderungen und ein Defizit an multilateralen Lösungen“ konstatierte.<sup>2</sup>

In seiner Stellungnahme wies der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel mit einem sehr persönlichen Bezug auf die Bedeutung des 1945 geschaffenen „Friedensprojekts“ hin.<sup>3</sup> In der ebenfalls virtuellen Generaldebatte zu Beginn der neuen Sitzungsperiode sicherte er den Vereinten Nationen die „unerschütterliche Unterstützung“ der EU zu.<sup>4</sup> Auch er verwies auf den hohen Stellenwert des Multilateralismus und die Notwendigkeit der Schaffung eines „kraftvollen und effektiven multilateralen Systems“, das allerdings schlagkräftigere Vereinte Nationen erfordere, mit einem stärkeren und entschlosseneren Europa an der Seite.

Auf ihrer Website hatte die EU zum UN-Jubiläum eine umfangreiche Dokumentation (Celebrating the 75th Anniversary of the United Nations<sup>5</sup>) über ihre langjährige Verbundenheit mit dem UN-System zusammengestellt. In der am Jubiläumstag verabschiedeten „Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen“<sup>6</sup> wird die Pandemie von der Generalversammlung als die „größte globale Herausforderung“ eingestuft, die sich nur durch einen „erstarkten Multilateralismus bewältigen“ ließe.

Die gebetsmühlenartige Beschwörung der Neubelebung des Multilateralismus wird – nicht zum ersten Mal – zur durchweg bestimmenden Leitlinie des Handelns in allen Aufgabenbereichen und Gremien der Weltorganisation.

---

1 Mariana Beisheim: UN@75: Weder versammelt noch vereint, in: SWP-Aktuell 90/2020, 9.11.2020.

2 António Guterres: Remarks at General Assembly Ceremony marking the 75th Anniversary of the United Nations, 21.9.2020, abrufbar unter: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-09-21/remarks-general> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

3 Charles Michel: Speech by the President of the European Council at the UN General Assembly High-level meeting on the 75th Anniversary of the United Nations, 21.9.2020, abrufbar unter <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/85507/speech> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

4 Charles Michel: Address by President of the European Council Michel at the 75th United Nations General Assembly General Debate, 25.9.2020, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/85777/adress> (letzter Zugriff: 16.9.2021).

5 European Union External Action Service: Celebrating the 75th Anniversary of the United Nation. The EU commemorates 75 years of the UN, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/81494/The%20EU%20commemorates%2075%20years%20of%20the%20UN](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/81494/The%20EU%20commemorates%2075%20years%20of%20the%20UN) (letzter Zugriff: 16.9.2021).

6 Vereinte Nationen: Resolution der Generalversammlung am 21. September 2020, 28.9.2020, A/RES/75/1.

## EU-Prioritäten

Bereits 2019 hatten der Europäische Rat und die Europäische Kommission für den Zeitraum 2019–2024 zwei außenpolitische Strategiedokumente<sup>7</sup> verabschiedet, in denen die EU – zum wiederholten Mal – die zentrale Rolle der Vereinten Nationen im Rahmen einer multilateralen Weltordnung betont. Die alljährlichen Vorgaben für das Agieren der EU in der anstehenden UN-Sitzungsperiode waren am 13. Juli 2020 vom Rat der Europäischen Union beschlossen worden.<sup>8</sup> Das 16 Seiten umfassende Prioritätenpapier stand unter dem etwas sperrigen Motto: „Für die Förderung des Multilateralismus sowie starke und wirk-same Vereinte Nationen, die Ergebnisse für alle zeigen“.<sup>9</sup>

Wie die Überschrift schon vermuten lässt, zieht sich auch hier das Bekenntnis zum Multilateralismus wie ein Leitfaden durch das Dokument, wobei immer wieder betont wird, dass die zusätzliche Herausforderung durch den Ausbruch von Covid-19 die „multi-laterale Zusammenarbeit mehr denn je unverzichtbar“ macht.

Nach der übergreifenden Einleitung, in der die EU versichert, sich „auch weiterhin an vorderster Front“ dafür einzusetzen, „die Vereinten Nationen wirksamer und effizienter zu gestalten“, beschäftigt sich der erste Teil überraschenderweise nicht – wie bisher – mit der UN-Friedenssicherung, sondern mit der UN-Menschenrechtspolitik. Die EU als „weltweit führende Kraft für die Förderung und den Schutz aller Menschenrechte“ unterstützt nicht nur nachdrücklich den Aufruf des UN-Generalsekretärs, die Menschenrechte in den „Mittelpunkt der Reaktion auf die Covid-19-Krise zu stellen“. Diese sollten vielmehr als Querschnittsaufgabe in den „Mittelpunkt der Agenda der Vereinten Nationen“ rücken.

Mit einem speziellen Papier legte zudem der Rat auf 13 Seiten die Prioritäten der EU in den UN-Menschenrechtsremien im Jahr 2021 fest,<sup>10</sup> wobei die Unterstützung des UN-Menschenrechtssystems durch die EU als ein Eckpfeiler ihres auswärtigen Handelns eingestuft wird.

Die „Förderung von Frieden und Sicherheit“ ist Thema des zweiten Teils des EU-Katalogs zur 75. Generalversammlung. Vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen bedarf es eines Ausbaus der Fähigkeiten zum gemeinsamen Handeln mit Partnern. Um dieses Ziel zu erreichen und die UN-Friedenssicherung zu stärken, ist die „Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung durch die Vereinten Nationen im Jahr 2020 von entscheidender Bedeutung“. Mit einer Reihe konkreter Vorgaben mahnt die EU eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen und insbesondere der Friedensbemühungen an. Sicherzustellen sei zudem eine „angemessene, vorher-sehbare und nachhaltige Finanzierung“.

Da die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen die nach wie vor wichtigsten friedens-politischen Instrumente sind, unterstützt die EU die Reforminitiative des UN-Generalsekretärs „Aktion für Friedenssicherung“. Die EU ist fest entschlossen, die strategische Partnerschaft mit der Weltorganisation im Bereich Friedenseinsätze und Krisenbewälti-

---

7 Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda 2019–2024, 20.6.2019; Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 16.7.2019, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) (letzter Zugriff: 16.9.2021).

8 Rat der EU: Schlussfolgerungen, Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 75. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2020 bis September 2021), 13.7.2020, 9401/20.

9 In der englischen Fassung: „Championing multilateralism and a strong and effective UN that delivers for all“.

10 Rat der EU: Schlussfolgerungen, Prioritäten der EU in den VN-Menschenrechtsremien im Jahr 2021: Rat der Europäischen Union, 22.2.2021, 6326/21.

gung zu festigen, und verweist dabei auf die anstehende Unterzeichnung des EU-UN-Rahmenabkommens über die gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen. Darüber hinaus wird eine verstärkte friedenssichernde Koordinierung mit anderen Organisationen propagiert, wobei der trilateralen Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union („unser zentraler Partner“), den Vereinten Nationen und der EU besondere Relevanz zukommt.

Im Kontext der Friedenssicherung greift das Papier recht ausführlich ein Thema auf, das in der internationalen Politik derzeit wenig Beachtung findet: Abrüstung, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle. Die EU will ihre Bemühungen auch im Rahmen der Vereinten Nationen intensivieren, um die „Umsetzung der internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollinstrumente voranzubringen“ – auf eine Reihe von Projekten wird dabei hingewiesen.

Im Hinblick auf die „Gestaltung einer fairen Globalisierung“ drängt die EU auf die beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung „mittels eines rechthebasierten Entwicklungsansatzes“. In der Programmplanungsphase nach 2020 will die EU noch enger mit dem UN-System zusammenarbeiten, fordert aber eine „stärker integrierte, kohärentere, wirksamere und stärker ergebnisorientierte Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort“. Angesichts der derzeitigen Covid-19-Krise sei eine universelle Gesundheitsversorgung unabdingbar, dabei müsste die WHO als „führendes Gremium der Vereinten Nationen für globale Gesundheit“ in vollem Umfang unterstützt und Lehren aus ihren gesundheitspolitischen Reaktionen gezogen werden. Die EU verweist hier auf die von ihr und ihren Mitgliedstaaten eingebrachte entsprechende Resolution der Weltgesundheitsversammlung.

Mit den Herausforderungen in der Klima- und Umweltpolitik befasst sich der vierte Teil des Dokuments, wobei die EU pauschal die „Beschleunigung des globalen Übergangs zu einer nachhaltigen Entwicklung“ einfordert. Sie versteht sich auch in diesem Politikfeld als „weltweit führender Akteur“ und verweist dabei recht ausführlich auf ihr Engagement. Weniger konkret sind die Aussagen über entsprechende EU-Aktivitäten in der Weltorganisation selbst: Zusammenarbeit und Unterstützung werden zugesichert, etwa bei der „raschen und vollständigen Umsetzung“ des Pariser Klimaabkommens oder auf den zahlreichen speziellen UN-Umwelt- und Klimakonferenzen.

Der Kompromisscharakter des einstimmig verabschiedeten Perspektivpapiers ist offensichtlich, auf substantiell einschneidende Vorschläge wurde verzichtet, ebenso auf Kritik am Verhalten von Staaten im UN-System, zum Beispiel bei der Bewältigung der Pandemie.

Der mit der Ausarbeitung der jährlichen Entschließung des Europäischen Parlaments im Vorfeld der 75. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung beauftragte Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) legte im Oktober 2020 einen fünfseitigen „Entwurf eines Berichts“ vor.<sup>11</sup> Danach wurden insgesamt 268 Änderungsanträge<sup>12</sup> eingebracht und schließlich eine Vorlage erstellt, über die der Ausschuss im März 2021 abstimmen sollte. Da zu diesem Zeitpunkt die 75. UN-Sitzungsperiode längst begonnen hatte, schlug die zuständige Berichterstatteerin Maria Soraya Rodriguez vor, dass sich die Entschließung sowohl auf die 75. als auch auf die 76. Generalversammlung beziehen soll-

---

11 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Empfehlungen des Europäischen Parlaments an den Rat zur 75. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 15.10.2020, AFET\_PR(2020)658932.

12 Ibid.

te.<sup>13</sup> Die entsprechende AFET-Abstimmung erfolgte dann im Mai 2021 und einen Monat später verabschiedete das Plenum die Empfehlung an den Rat.<sup>14</sup>

Das nunmehr elf engzeilige Seiten umfassende Dokument ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung des Entwurfs – allerdings zu sehr mit Details überfrachtet. Das Parlament „begrüßt“ ausdrücklich die Schlussfolgerungen des Rats vom Juni 2020 und stimmt grundsätzlich mit deren Tenor überein. Das wiederholte Bekenntnis zum multilateralen Handeln fehlt ebenso wenig wie der Aufruf an die EU und ihre Mitgliedstaaten, dafür „zu sorgen, dass die Vereinten Nationen ein effizientes und wirksames Forum zum Nutzen der internationalen Gemeinschaft bleiben“. Inhaltlich werden Positionen und Handlungsanweisungen in den zentralen Politikfeldern der UN aufgelistet. Völlig neu im Vergleich zu früheren Stellungnahmen des Parlaments ist der abschließende Appell an den Rat, „sich eng mit dem Europäischen Parlament über den Prozess der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rats [zu beraten]“ und das Parlament in alle Politikbereiche einzubeziehen, in denen es parlamentarische Kompetenzen besitzt.

Im Klartext: Das in Art. 36 EUV verankerte Recht des Parlaments, Empfehlungen an den Rat zu richten, sollte auch konkrete Stellungnahmen des Rats nach sich ziehen. Fakt ist, dass der Rat bisher die jährlichen Empfehlungen des Parlaments weder aufgegriffen noch kommentiert hat.

### **Die Relevanz der EU-UN-Zusammenarbeit**

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie waren seit März 2020 nicht nur die beherrschende Herausforderung der Generalversammlung und der WHO, sondern beeinträchtigten auch die Arbeitsmethoden in den UN-Organen, wie beispielsweise im Sicherheitsrat.

Die EU war im Jahr 2020 mit fünf Staaten im Sicherheitsrat vertreten (mit den nicht-ständigen Mitgliedern Belgien, Deutschland<sup>15</sup> und Estland), 2021 gehörten nach dem Brexit nur drei EU-Staaten dem Machtzentrum der Weltorganisation an (die Nichtständigen Estland und Irland). Im letzten Jahr bezog die EU, vertreten durch ihre Delegation, im Rat nur sporadisch Stellung, so zum Beispiel nach den Gewaltausbrüchen im Gaza im Mai 2021, als Olof Skoog Israel die volle Unterstützung der EU zusicherte, gleichzeitig aber auch sehr entschieden die israelische Siedlungspolitik verurteilte.<sup>16</sup> Nur wenige Tage später äußerte sich der EU-Delegationsleiter in gleicher Weise in der Generalversammlung („on behalf of the EU“),<sup>17</sup> was bedeutet, dass die EU im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und in den Ausschüssen eine mit den Mitgliedstaaten abgestimmte Position vertritt.

Mit der Zusicherung, die strategische Partnerschaft mit der Weltorganisation zu vertiefen, begrüßten in einem außergewöhnlichen Statement am 10. Juni 2021 die gegenwärtigen und die vormaligen EU-Mitglieder im Sicherheitsrat und die EU-Delegation die Teil-

---

13 Information von David McAllister, Vorsitzender des AFET, in einer Mail vom 1.3.2021 an den Autor.

14 Europäisches Parlament: Empfehlung vom 9. Juni 2021 an den Rat zu der 75. und 76. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (2020/2128(INI)), 9.6.2021, P9\_TA(2021)0278.

15 Richard Gowan: Bilanz der deutschen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, 1/2021, S. 3–8.

16 Olof Skoog: Statement at the Security Council Open Debate on “The situation in the Middle East, including the Palestinian question”, 16.5.2021, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/98511/eu-sta> (letzter Zugriff: 1.10.2021).

17 Olof Skoog: Statement at the UN General Assembly joint Debate on Agenda item 37: “The situation in the Middle East” and Agenda item 38: “The Question of Palestine”, 20.5.2021, abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-York/98785> (letzter Zugriff: 1.10.2021).

nahme des Hohen Vertreters an einer Sitzung des Rats über die Zusammenarbeit mit der EU.<sup>18</sup> In seinem Video-Beitrag<sup>19</sup> beklagte Josep Borrell eingangs die phrasenhafte Propagierung des Multilateralismus und mahnte ein entsprechendes Handeln der Politik an. Für die EU sei der Rat – inzwischen auch mit Klima- und Gesundheitsfragen befasst – nach wie vor in der Friedenssicherung das Entscheidungszentrum der Weltorganisation, das angesichts der zahlreichen internationalen Krisen nicht durch Vetos und politische Machtkämpfe paralysiert werden dürfe. Mit konkreten Beispielen wies Borrell auf die „unerschütterliche“ Unterstützung der Vereinten Nationen durch die EU in deren drei Aufgabensäulen hin: Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsschutz.

Bereits am 20. April 2021 hatte der EU-Delegationsleiter den Sicherheitsrat in einer Grundsatzdebatte im Namen des verhinderten Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, über die friedenssichernde EU-UN-Zusammenarbeit unterrichtet.<sup>20</sup> Er verwies dabei auf die weltweite Unterstützung der Friedensprozesse, indem er die Strategie und das Engagement der EU in aktuellen Konfliktfeldern wie Syrien, Zentralafrika, Iran und Ukraine skizzierte.

Durch eine Reihe von Partnerschaftsvereinbarungen über Frieden und Sicherheit wurde die EU-UN-Zusammenarbeit auf diesem Gebiet seit 2003 immer stärker institutionalisiert. Am 29. September 2020 unterzeichneten der UN Unter-Generalsekretär für Operative Unterstützung, Atul Khare, und der EU-Delegationsleiter Olof Skoog in New York ein weiteres „Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen über gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen und Operationen vor Ort“<sup>21</sup>. Mit dieser Übereinkunft wird ein spezifischer Koordinierungs- und Kooperationsmechanismus für Krisen- und Postkonfliktsituationen geschaffen, in dem der „Rahmen für die Bereitstellung gegenseitiger Unterstützung in den Bereichen Logistik, Verwaltung und Sicherheit durch VN-Missionen und EU-Operationen, die [...] vor Ort eingesetzt sind“, festgelegt wird.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten beteiligten sich auch im letzten Jahr nachhaltig personell und finanziell (mit rund 25 Prozent am UN-Peacekeeping Budget) an den überwiegend multidimensionalen UN-Friedensmissionen und unterstützten den Aufbau einer afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die zunehmende Verzahnung der EU-UN-Friedenssicherung zeigt sich auch darin, dass 13 der 17 EU-Missionen in denselben Konfliktgebieten stationiert sind wie die UN-Missionen, so etwa in Mali, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Libyen.

---

18 Current and Former EU Members of the UN Security Council (Estonia, France, Ireland and Belgium, Germany): Statement on cooperation between the United Nations and the European Union, 10.6.2021, abrufbar unter: <https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/-/2465348> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

19 Josep Borrell: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell on cooperation with regional organisations, 10.6.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/99887](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/99887) (letzter Zugriff: 1.10.2021).

20 Olof Skoog: Statement by the European Union at the open Debate on Enhancing Cooperation between the United Nations and Regional and Subregional organisations in Enhancing Confidence building and Dialogue in Conflict Prevention and Resolution, 19.4.2021 abrufbar unter: <https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/96877> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

21 Beschluss (GASP) 2020/1726 des Rates vom 14. September 2020 über die Unterzeichnung und den Abschluss — im Namen der Union — des Rahmenabkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen über gegenseitige Unterstützung bei ihren jeweiligen Missionen und Operationen vor Ort, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 389, 19.11.2020.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten, die beim Zustandekommen der Agenda 2030 eine führende Rolle spielten, sind nicht nur eine treibende Kraft bei deren Umsetzung, sondern auch weltweit größter Geldgeber für Entwicklungszusammenarbeit im UN-System (2019 mit mehr als 75 Mrd. Euro).

Zum fünften Jahrestag des Pariser Klimaabkommens hat sich die EU im Dezember 2020 gegenüber den Vereinten Nationen zu einem neuen Klimaziel verpflichtet, in dem sie ihre Treibhausgase bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent verringern wird.

Ein Blick nach vorn: Im Juni 2021 wurde die von der EU vorbehaltlos befürwortete zweite Amtszeit des amtierenden UN-Generalsekretärs durch die UN-Generalversammlung einstimmig beschlossen.<sup>22</sup> Während ab Januar 2022 mit António Guterres weiterhin ein Europäer an der Spitze der Weltorganisation steht und somit eine Kontinuitätslinie sichtbar wird, bleibt jedoch die Frage „Wird der Brexit die Europäische Union bei den Vereinten Nationen schwächen?“<sup>23</sup> (zunächst) unbeantwortet.

### **Weiterführende Literatur**

Sebastian Borchmeyer/Wasim Mir: Increasing the impact of the European Union at the United Nations in New York, Konrad Adenauer Stiftung, New York, Dezember 2020.

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

---

22 Vereinte Nationen: Resolution adopted by the General Assembly, 18.6.2021, A/RES/75/286.

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