

# Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

„Die Europäische Union fühlt sich den Vereinten Nationen, der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts und einem effektiven Multilateralismus als zentralem Element ihres außenpolitischen Handelns zutiefst verpflichtet.“<sup>1</sup> Dieses Bekenntnis stand am Beginn des von der niederländischen Ratspräsidentschaft am 7. Juli 2004 vorgelegten Prioritätenpapiers der Europäischen Union für die im September 2004 beginnende 59. Tagung der UN-Generalversammlung. Hier wird zum wiederholten Mal auf die enge Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Vereinten Nationen verwiesen.

Doch ohne die politischen Implikationen des umstrittenen Irak-Kriegs zu Beginn des Jahres 2003 wäre es wohl kaum zu so vielen hochrangigen „Solidaritätsadressen“ gekommen: Am 10. September 2003 legte zunächst die Europäische Kommission unter dem Titel „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus“<sup>2</sup> eine neue Strategie für die Beziehungen zwischen der EU und den Vereinten Nationen vor; Kernaussage: Stärkung der UN als zentrale Säule des multilateralen Systems. Am 12. Dezember 2003 versicherte der Europäische Rat in seiner Schlussfolgerung<sup>3</sup> der Weltorganisation seine ausdrückliche Unterstützung. Und am 29. Januar 2004 verabschiedete das Europäische Parlament schließlich eine „Entschließung über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen“<sup>4</sup>; Tenor: „Stärkung der Rolle der EU in einer gestärkten UNO“. Auch in der im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie,<sup>5</sup> in der eine „Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus“ gefordert wurde, ist die „Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mitteln (...) für Europa ein vorrangiges Ziel“.

## EU als Kooperationspartner

Die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Vereinten Nationen vollzieht sich aufgrund der vorliegenden Vertragskonstruktion, die nur der mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Europäischen Gemeinschaft (EG) einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen ermöglicht, auf zwei Ebenen – mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen. Zum einen ist die Europäische Kommission vertretungsberechtigt, die in New York und auch an zahlreichen anderen UN-Standorten mit einer ständigen Delegation präsent ist, zum anderen agiert die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft eines EU-Mitgliedstaates – sie wird in New York und Genf jeweils durch ein Verbindungsbüro des Rates unterstützt.

Um das Auftreten und die Aktivitäten der Europäischen Union in der Generalversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat und den jeweiligen nachgeordneten Ausschüssen und Kommissionen sowie auf UN-Konferenzen wirksam zu koordinieren, haben sich insbesondere in Brüssel und New York vielschichtige Verfahren herausgebildet; mit derzeit bereits über

1 UN-Dokument GA 59-04-001 EN.

2 KOM (2003) 526.

3 EU-Bulletin 12-2003, Ziff. I.34.90.

4 Amtsblatt C 96 E.

5 <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIDE.pdf>

1300 Koordinationstreffen im Jahr stellt sich jedoch die Frage nach den Grenzen des Aufwandes. Die Koordinierung des Agierens der EU-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat unterliegt in der Ausgestaltung der Bestimmungen in Artikel 19 Abs. 2 des EU-Vertrags realpolitisch bedingt weniger stringenten Regelungen.

Die EU ist im Sicherheitsrat in der Regel mit fünf Staaten vertreten, neben den beiden ständigen Mitgliedern Frankreich und Großbritannien gehören drei weitere EU-Staaten bzw. Staaten mit „EU-Nähe“ als nichtständige Mitglieder (im Jahr 2005: Dänemark, Griechenland und Rumänien) dem UN-Machtzentrum an. Durch die im Mai 2004 erfolgte Erweiterung nahm die EU erstmals an der im Herbst 2004 begonnenen 59. Tagung der Generalversammlung mit 25 Mitgliedstaaten teil; damit verfügt die Union nunmehr über 13 Prozent der 191 Stimmen im UN-Plenum. Die EU-Staaten bzw. die Europäische Union sind nach wie vor der größte Geldgeber der Weltorganisation: Nahezu 37 Prozent beträgt ihr Anteil am ordentlichen Haushalt, 40 Prozent am Budget der friedenserhaltenden Operationen, etwa die Hälfte der freiwilligen Leistungen für UN-Fonds und Hilfsprogramme fließen aus europäischen Quellen.

Im Rahmen der Generaldebatte zur Eröffnung der 59. Generalversammlung skizzierte die amtierende niederländische Ratspräsidentschaft, vertreten durch ihren Außenminister Bernhard Bot, am 21. September 2004 im Namen der EU die Ziele und Schwerpunkte der europäischen UN-Politik in der Sitzungsperiode 2004/05.<sup>7</sup> Eingangs verwies er auf das umfangreiche Engagement der Union in den Vereinten Nationen und betonte, dass angesichts der zunehmenden globalen Herausforderungen „unsere Sicherheit und unser Wohlstand“ nur in einem „effektiven multilateralen System“ zu gewährleisten seien. Deshalb sei für die EU im Hinblick auf eine „größere Effektivität und Effizienz“ eine UN-Reform „von höchster Priorität“. Diese Forderung zieht sich wie ein roter Faden durch das Konsenspapier, wobei sich der Blick und die Hoffnung naturgemäß immer wieder auf das zum 60-jährigen UN-Jubiläum für den Herbst 2005 in New York vereinbarte Gipfeltreffen richten. Vorrangig erwartet werden Reformbeschlüsse und eine Zwischenbilanz über die Fortschritte bei der Erreichung der so genannten entwicklungspolitischen Millenniumsziele aus dem Jahre 2000.

Sowohl die Erklärung der niederländischen Präsidentschaft als auch das Prioritätenpapier für die 59. Generalversammlung bilden die programmatischen Wegweiser für die derzeitigen Schwerpunkte der europäischen UN-Politik. In folgenden Aufgabenbereichen soll die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen weiter ausgebaut werden: Friedenserhaltung, insbesondere Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung nach Konflikten; Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; Terrorismusbekämpfung; Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere Verwirklichung der Millenniumsziele; humanitäre Hilfe; AIDS-Bekämpfung; Menschenrechtsschutz.

### **Wichtige Kooperationsfelder**

Eines der zentralen Kooperationsfelder von EU und UN ist seit der Verabschiedung der Leitlinien des Europäischen Rates zur Zusammenarbeit EU-UNO vom 15./16. Juni 2001 die Sicherung des Friedens in all seinen vielfältigen Aspekten. Mit der Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung der EU und der Vereinten Nationen im Bereich der Krisenbewälti-

---

6 Zur EU-Koordination in den UN-Hauptorganen vgl. den früheren Vertreter Österreichs bei der UN Ernst Sucharipa: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Jochen Abr. Frowein u.a. (Hrsg.): *Liber amicorum Tono Eitel. Verhandeln für den Frieden*, Heidelberg 2003, S. 780 ff.

7 [http://europa-eu-un.org/articles/de/article\\_3826\\_de.htm](http://europa-eu-un.org/articles/de/article_3826_de.htm)

gung am 24. September 2003,<sup>8</sup> die den Rahmen für die Entwicklung konkreter Initiativen bildet, setzte ein dynamischer Prozess der Realisierung der Vorgaben ein. Die Schaffung von Konsultations- und Informationsmechanismen sollte eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen erleichtern, wobei die EU ihre wachsende Fähigkeit zur Krisenprävention, zum Krisenmanagement und zur Durchführung von Friedensmissionen herausstellte. Am 14. Juni 2004 legte der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ eine Reihe von Optionen zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei militärischen Krisenbewältigungsoperationen vor,<sup>9</sup> darunter zwei Modelle für die Einleitung und Durchführung von EU-Operationen zur Unterstützung der Vereinten Nationen.

In der Bereitschaft zur Teilnahme sowohl an UN-geführten als auch UN-mandatierten Friedensmissionen (Stichworte MONUC und EUPOL „Kinshasa“ im Kongo) zeigte sich bereits, dass die friedenssichernden EU-Aktivitäten sehr wohl militärische und zivile Komponenten umfassten. Vor dem UN-Sicherheitsrat kündigte der Hohe Vertreter Javier Solana am 22. September 2004 die Schaffung einer entsprechenden „Civil Military Cell“ an, die eine integrierte Planung von Krisenbewältigungsoperationen in Angriff nehmen sollte. Multifunktionales Krisenmanagement ist, wie der Vertreter der niederländischen Ratspräsidentschaft am 26. Mai 2005 vor dem UN-Sicherheitsrat ausführte, als Instrument der Friedenskonsolidierung in der Phase nach dem Ende militärischer Auseinandersetzungen für die EU ebenso wie für die UN von besonderer Relevanz. Die EU fördert nachdrücklich durch konkrete Maßnahmen (z.B. Ausbildungs- und Trainingsprogramme sowie ausführliche Übungsstudien) die Einsatzfähigkeit solcher Kräfte, die sowohl zusammen mit den Vereinten Nationen als auch mit Regionalorganisationen wie etwa der Afrikanischen Union<sup>10</sup> genutzt werden können.

Ein wesentliches Element der Sicherung des Weltfriedens stellen für die EU die Maßnahmen zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen im Rahmen des UN-Systems dar. Die Union beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung entsprechender UN-Resolutionen und Vereinbarungen – etwa im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO). So vertraten die EU-Staaten auf der 7. Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags der Vereinten Nationen im Mai 2005 in New York in allen wesentlichen Fragen einen gemeinsamen Standpunkt,<sup>11</sup> konnten jedoch nicht verhindern, dass die mehrwöchigen Verhandlungen ohne substantielle Beschlüsse zu Ende gingen.

Terrorismus ist nach Ansicht der EU ebenfalls eine friedensgefährdende Bedrohung, der nur durch einen „effektiven Multilateralismus und enge internationale Kooperation“<sup>12</sup> begegnet werden kann. Ausdrücklich unterstützt wird deshalb die bisherige Arbeit des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (CTC) und die des Exekutivdirektoriums dieses Ausschusses (CTED), wodurch die Vereinten Nationen in die Lage versetzt werden, die Einhaltung der Verpflichtungen der Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) und die Umsetzung der Anti-Terrorismus-Resolutionen und -Konventionen durch die Staaten zu gewährleisten.

Im Kampf gegen die Drogen hat die Europäische Kommission, die eng mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) in Wien zusammenarbeitet, an zahlreichen Konferenzen teilgenommen und weiterhin Kooperationsprojekte finanziert. Am 18. Januar 2005 wurde schließlich in Brüssel das erste formelle Abkommen

8 [http://europa-eu-un.org/articles/de/article\\_2768\\_de.htm](http://europa-eu-un.org/articles/de/article_2768_de.htm)

9 EU-Bulletin 6-2004, Ziff. 1.6.18.

10 Vgl. die EU-Präsidentschaft vor dem Sicherheitsrat am 30. 03. 2005 zum Aktionsplan vom November 2004 zur Unterstützung von Frieden und Sicherheit in Afrika, [http://europa-eu-un.org/articles/de/article\\_4515\\_de.htm](http://europa-eu-un.org/articles/de/article_4515_de.htm)

11 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 05. 2005.

12 So die Präsidentschaft in der Generaldebatte der 59. UN-Generalversammlung; vgl. Fußnote 7.

zwischen der Kommission und dem UNODC unterzeichnet,<sup>13</sup> das eine engere Abstimmung der Strategien und gemeinsame operative Aktivitäten vorsieht.

Die Europäische Union unterstützt seit langem in erheblichem Ausmaß die vielfältigen Aktivitäten, Einrichtungen und Konferenzen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen. In der Berichtsperiode 2004/2005 konzentrierten sich die EU-Bemühungen dabei auf die Verwirklichung der auf dem Millenniumsgipfel im September 2000 in New York vereinbarten Entwicklungsziele mit konkreten Vorgaben hinsichtlich ihrer Voll- bzw. Teilverwirklichung bis 2015 (z.B. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers, Senkung der Kindersterblichkeit, Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung). Als politisch dringlich wird im Prioritätenpapier für das 59. UN-Plenum<sup>14</sup> – allerdings nicht zum ersten Mal – eine umfassende Dreijahresüberprüfung der gesamten UN-Entwicklungstätigkeit angemahnt. Der Europäische Rat äußerte sich auf seiner Tagung vom 17./18. Juni 2004<sup>15</sup> besorgt über die unzureichenden Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumsziele – insbesondere in Afrika – und bekräftigte die engagierte Unterstützung der EU. Die Kommission erstellte daraufhin einen ersten Bericht,<sup>16</sup> in dem der Beitrag, den die Gemeinschaft leistet, verdeutlicht und die verschiedenen Arten von Maßnahmen, die zur Unterstützung der Umsetzung der Ziele vorgesehen sind, zusammengefasst werden. Der Rat bekräftigte in diesem Zusammenhang auf seiner Sitzung am 22./23. November 2004<sup>17</sup> den Wunsch der Europäischen Union, dabei eine führende politische Rolle zu übernehmen; zugleich begrüßte er das Angebot der Kommission, einen Synthesebericht mit Vorschlägen für Maßnahmen auf dem Weg zum Jahr 2015 zu erstellen. Auch der Europäische Rat unterstrich am 16./17. Dezember 2004<sup>18</sup> erneut, welche Bedeutung er der Verwirklichung der Zielvorgaben beimisst. Der Kampf gegen die verheerenden Auswirkungen von Aids muss nach Auffassung der EU integraler Bestandteil der globalen Kampagne gegen Armut sein.

Der Vorbereitung des Gipfeltreffens der Vereinten Nationen im September 2005 räumte der Europäische Rat am 22./23. März 2005 in einem eigenen Tagesordnungspunkt hohe politische Priorität ein.<sup>19</sup> Kommission und Rat bleiben aufgefordert, beschleunigt eine Vorlage zu erstellen, „damit unsere Standpunkte zu den einzelnen Themen abschließend ausgearbeitet werden können“. Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit legte die Kommission schließlich am 12. April 2005 ein Paket von Vorschlägen mit drei Schwerpunkten vor:<sup>20</sup> Entwicklungsfinanzierung (stufenweise Steigerung der öffentlichen Hilfe bis 2015), Gewährleistung politischer Kohärenz in der Hilfpolitik und Priorität für Afrika. Als der bisher schon größte Finanzgeber (50 Prozent der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit fließen aus dem EU-Raum) strebt die EU bei der Realisierung der Vorschläge offensichtlich auch eine entwicklungspolitische Führungsrolle an. Eine umfassende Strategie für einen erfolgreichen UN-Gipfel 2005 verabschiedete die Europäische Kommission dann am 15. Juni 2005.<sup>21</sup>

Was den Bereich der humanitären Hilfe betrifft, so verwies die seinerzeit amtierende EU-Ratspräsidentschaft in einem Debattenbeitrag vor der 59. Generalversammlung am 11. No-

---

13 EC 05-018 EN.

14 Vgl. Fußnote 1.

15 EU-Bulletin 6-2004, Ziff. I.13.53.

16 SEK (2004) 1379.

17 EU-Bulletin 11-2004, Ziff. I.6.61.

18 EU-Bulletin 12-2004, Ziff. I.19.65.

19 EU-Bulletin 3-2005, Ziff. I.12.48.

20 EC 05-141 EN.

21 COM (2005) 259 final.

vember 2004<sup>22</sup> auf die sprunghafte Zunahme der humanitären Krisen in jüngster Zeit (z.B. Dafur). Angesichts der Vielzahl der auf diesem Feld tätigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure wurde zur Verbesserung der Qualität und Effektivität der Hilfsleistungen eine konsequenter und stringenter Koordination eingefordert. Aus europäischer Sicht sollte die Führungsrolle jedoch weiterhin in Händen der entsprechenden UN-Einrichtungen liegen. Auch auf diesem Gebiet – so die Präsidentschaft – rücken EU und UN immer näher zusammen; im Herbst 2004 wurde ein Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Einrichtungen ausgearbeitet, das nunmehr auf seine Umsetzung wartet.

Wie die Vereinten Nationen sieht auch die EU im umfassenden Schutz der Menschenrechte eine ihrer Kernaufgaben. Mit Nachdruck setzt sie sich deshalb für eine Verbesserung der Bewertung der Menschenrechtslage und für eine wirksamere Nutzung der vorhandenen Instrumente und Mechanismen der Vereinten Nationen ein. In den Schlussfolgerungen vom 22. März 2004 wiederholte der Rat, dass die EU weiterhin eine gewichtige Rolle in der UN-Menschenrechtskommission, dem zentralen politischen Menschenrechtsorgan, übernehmen müsse.<sup>23</sup> Die Union ist um einen regelmäßigen Dialog mit dem Hochkommissar für Menschenrechte und anderen UN-Menschenrechtsorganen bemüht. Gegenstand der Gespräche der neuen UN-Hochkommissarin Louise Arbour bei ihrem Antrittsbesuch in Brüssel Ende April 2005<sup>24</sup> waren u.a. die Ergebnisse der zuvor beendeten 61. Sitzungsperiode der UN-Menschenrechtskommission in Genf, an der sowohl der Rat als auch die Kommission aktiv beteiligt waren. Wie das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen im Februar 2004<sup>25</sup> und im Februar 2005<sup>26</sup> kritisch anmerkte, nimmt die Tendenz zur Politisierung dieser UN-Kommission stetig zu; eine grundsätzliche Reform wird deshalb als immer dringlicher erachtet.

Nicht nur in den meisten Aufgabebereichen konnte die Intensität der Beziehungen zwischen Union und der Weltorganisation zum Nutzen beider Seiten weiter vertieft werden, auch auf der politischen Führungsebene ist die Institutionalisierung der Kontakte und des Meinungsaustauschs weiter fortgeschritten. Reguläre EU-UN-Meetings zwischen dem Generalsekretär und dem Kommissionspräsidenten<sup>27</sup> sowie EU-Delegationen auf Ministerebene in New York sind ebenso selbstverständlich geworden wie Besuche Kofi Annans oder der Stellvertretenden UN-Generalsekretärin in Brüssel (wo inzwischen 16 UN-Sonderorganisationen, -Funds und -Programme Büros unterhalten) und Straßburg.

### **UN-Reform – gemeinsames Ziel**

Seit Beginn der zielstrebigem Bemühungen des UN-Generalsekretärs, auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs anlässlich des 60jährigen UN-Bestehens im September 2005 in New York Entscheidungen zu weitreichenden Reformen zu verabschieden, steht das Reformthema im Zentrum des Interesses der Europäischen Union. Mit der Einsetzung einer „Hochrangigen Gruppe für Bedrohung, Herausforderung und Wandel“ durch Kofi Annan gegen Ende des Jahres 2003 begann die aktuelle Diskussionsphase. Das Panel wurde mit der Aufgabe betraut, Vorschläge auszuarbeiten, wie insbesondere die Vereinten Nationen angesichts der gegenwärtigen Bedrohungen des Weltfriedens gestärkt werden können. Mit der

<sup>22</sup> Pres 04-309 EN.

<sup>23</sup> EU-Bulletin 3-2004, Ziff. 1.2.1.

<sup>24</sup> EC 05-163 EN.

<sup>25</sup> EU-Bulletin 1/2-2004, Ziff. 1.2.1.

<sup>26</sup> [http://europa-eu-un.org/articles/de/article\\_4243\\_de.htm](http://europa-eu-un.org/articles/de/article_4243_de.htm)

<sup>27</sup> So traf sich Baroso mit Annan am 13. 05. 2005 in New York, [http://europa-eu-un.org/articles/de/article\\_4690\\_de.htm](http://europa-eu-un.org/articles/de/article_4690_de.htm) arti-

Veröffentlichung des Berichts unter dem Titel „Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“<sup>28</sup> am 2. Dezember 2004 gewann die Reformdiskussion weiter an Dynamik. Dieser rund 70 Seiten umfassende Report, der im Gegensatz zu vielen anderen früheren Reformpaketen keinen visionären Wurf darstellt, sondern sich durch einen bemerkenswerten Realitätsbezug auszeichnet, diente mit 101 Empfehlungen als erste Blaupause und strukturierte im weiteren Verlauf die Reformdebatte nachhaltig.

Bereits wenige Tage später, am 8. Dezember 2004, begrüßte die niederländische Ratspräsidentschaft in einer ersten Stellungnahme vor dem UN-Plenum den Bericht.<sup>29</sup> Da Kofi Annan schon bei der Entgegennahme des Panel-Reports für März 2005 einen eigenen Reformbericht – unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Hocharangigen Gruppe – angekündigt hatte, richteten sich die Erwartungen nunmehr auf die Schlussfolgerungen und Reformprioritäten des Generalsekretärs. Verbunden mit einem dramatischen Appell an die UN-Mitgliedstaaten zum entschlossenen Handeln („Genug der Worte und guten Absichten“) legte Annan der Generalversammlung am 21. März 2005 sein Reformpaket mit dem Titel „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“<sup>30</sup> vor. Auf rund 60 Seiten präsentiert der Generalsekretär das bisher wohl umfassendste pragmatische Konzept zur UN-Reform seit ihrer Gründung („Es konzentriert sich nicht auf das Wünschenswerte, sondern auf das Machbare“<sup>31</sup>) mit konkreten Vorschlägen zur Beschlussfassung auf dem UN-Gipfel im September 2005. Der Europäische Rat würdigte auf seiner Tagung am 22./23. März 2005 unmittelbar nach Vorlage des Berichts das Ergebnis als „wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung des Gipfeltreffens“ und bekräftigte erneut die Entschlossenheit der Union, dabei eine „maßgebliche Rolle innerhalb der Vereinten Nationen ... zu spielen“.<sup>32</sup> Um zu gemeinsamen Standpunkten zu gelangen, wurden Rat und Kommission zu intensiven Beratungen des Berichts aufgefordert. Welche hohe politische Relevanz die Union in ihren Außenbeziehungen nunmehr der Thematik UN-Gipfel 2005/UN-Reform zum Maß, dokumentieren drei umfangreiche EU-Stellungnahmen – alle im Juni 2005 abgegeben:

Am 9. Juni 2005 nahm zunächst das Europäische Parlament eine 48 Punkte umfassende Entschließung zur Reform der Vereinten Nationen an.<sup>33</sup> Am 15. Juni 2005 verabschiedete die Europäische Kommission auf 17 Seiten eine Strategie für einen erfolgreichen UN-Gipfel 2005<sup>34</sup> und am 16./17. Juni 2005 widmete der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes 19 Punkte der Vorbereitung des UN-Gipfeltreffens im September 2005.<sup>35</sup> Bei einem Vergleich der Kernaussagen der drei Stellungnahmen überwiegen die gemeinsamen Positionen, aber es zeigen sich auch Bruchlinien.

In allen drei Dokumenten werden übereinstimmend die Notwendigkeit einer Reform der Vereinten Nationen unterstrichen und der in Gang gekommene Reformprozess rückhaltlos unterstützt; der Bericht des Generalsekretärs stellt dabei eine „ausgezeichnete Arbeitsgrund-

---

28 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohung, Herausforderungen und Wandel, Blaue Reihe Nr. 89, Berlin 2004.

29 PRES 04-338 EN.

30 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Blaue Reihe, Nr. 90, Berlin 2005.

31 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. 03. 2005.

32 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzenden vom 22./23. 03 2005, in: EU-Nachrichten, Dokumentation, Nr. 1, 2005, S. 13.

33 B6-0328/2005 vom 09. 06. 2005.

34 COM (2005) 259 final.

35 Europäischer Rat 16./17. Juni 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10255/05.

lage“ (so der Europäische Rat) für das Gipfeldokument im September 2005 dar. Während sich jedoch die konsensorientierten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates mehr auf eine grundsätzliche Zustimmung zum Reformtenor des Berichts und einige Kernaussagen beschränken, gilt der Schwerpunkt der Kommissionsstrategie eindeutig den UN-Aufgabefeldern, in denen sie vorrangig die Interessen der EU vertritt, d.h. Entwicklung, Handel, Umwelt, Menschenrechte und Demokratie. Die Frage, wie die Millenniumsziele zu erreichen sind – einer der Kernpunkte des Berichts – besitzt für die Kommission dabei höchste Priorität. Im Vorfeld des Gipfels ist die Europäische Kommission um die Ausarbeitung eines EU-Konsens zu diesen globalen Problemen bemüht, außerdem sollen Pläne für die Umsetzung der auf dem UN-Gipfel zu fassenden Beschlüsse vorbereitet werden.

Eine nicht nur umfangreiche, sondern auch inhaltlich weitgesteckte Bewertung des Annan-Berichts enthält die Entschließung des Europäischen Parlaments, in der dessen „uneingeschränkte“ Unterstützung, aber auch ein Beschluss des Rates über einen gemeinsamen Standpunkt der EU zu konkreten UN-Reformen gefordert werden. Die Vorlage übt auch Kritik am Bericht selbst (z.B. die Reformvorschläge im sozioökonomischen Bereich blieben weit hinter den tatsächlichen Erfordernissen zurück) und formuliert eigene UN-Reformvorschläge.

Die von Kofi Annan betonte Notwendigkeit, angesichts neuer Bedrohungsszenarien ein integriertes Konzept der kollektiven Sicherheit zu entwickeln, findet ebenso die übergreifende EU-Zustimmung wie die Auffassung, dass Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte voneinander abhängen und sich gegenseitig verstärken. Hinsichtlich der institutionellen UN-Reformen sind folgende zentrale Forderungen für alle drei EU-Gremien unstrittig:

- Stärkung der UN-Kapazität im Bereich der Friedenssicherung, insbesondere Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (in der die Europäische Kommission vertreten sein möchte) und eines Ständigen Fonds; das Europaparlament schlägt zudem die Aufstellung eines zivilen UN-Friedenskorps („Weißhelme“) vor, das in der Lage ist, nicht-militärische friedenssichernde Aufgaben zu übernehmen;
- Ersetzung der bisherigen Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat;
- Umwandlung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in eine UN-Sonderorganisation für Umweltfragen.

Nur recht vage äußern sich Europäischer Rat und Kommission zur Reform der wichtigsten UN-Hauptorgane. Die Generalversammlung sollte „revitalisiert“, der Wirtschafts- und Sozialrat als Koordinierungsorgan gestärkt werden, das Sekretariat im Sinne Kofi Annans mehr operative Schlagkraft erhalten. Europäischer Rat und Kommission fordern übereinstimmend, aber ohne irgendwelche Festlegungen eine Reform des Sicherheitsrats, wobei die Kommission ebenso wie das Europaparlament vor der Gefahr warnt, dass Schwierigkeiten bei einer Reform des UN-Machtzentrums die Reformbemühungen insgesamt in Frage stellen könnten.

Sehr dezidiert thematisiert hingegen das Europäische Parlament die Reform des Sicherheitsrats, dessen Autorität, Repräsentativität, Legitimität, aber auch Effizienz einer Stärkung bedürfe. Die beiden von der Hochrangigen Gruppe vorgeschlagenen und vom Generalsekretär übernommenen Reformmodelle – A (sechs neue ständige Sitze ohne Vetorecht sowie drei zusätzliche nichtständige) bzw. B (acht neue Sitze mit erneuerbarer vierjähriger Amtszeit sowie ein weiterer nichtständiger Sitz) – werden zwar im Hinblick auf eine verbesserte Repräsentanz – insbesondere der Entwicklungsländer – wertfrei begrüßt, ohne jedoch andere Modellvarianten auszuschließen. Langfristig zielt das Parlament nach wie vor auf die Schaffung eines ständigen europäischen Sitzes im Sicherheitsrat, als Übergangslösung wird nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags ein zusätzlicher ständiger Sitz der Europäischen Union

wieder ins Spiel gebracht. Sollte jedoch als Kompromisslösung schließlich doch ein Rotationsmodell entlang der Variante B zum Zuge kommen, so fordert das Parlament „zusätzliche Sitze für Europa“. Notwendig seien dann innerhalb der EU die Einführung eines Verfahrens zur Benennung der jeweiligen EU-Staaten sowie – im Rahmen der GASP – ein enger Koordinationsmechanismus mit den anderen EU-Staaten.

### **Wachsende politische Relevanz der Zusammenarbeit**

Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juni 2005 steht ganz in der Tradition der Parlamentsentschließung zum Verhältnis EU-UNO vom Januar 2004;<sup>36</sup> viele der damals angesprochenen Reformpunkte werden aufgegriffen und fortentwickelt. Die UN-Reform und damit die gesteigerte politische Relevanz einer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen wurde offensichtlich für das Parlament in jüngster Zeit zu einem kreativen außenpolitischen Gestaltungsthema. Dieser Linie folgend wird in der Entschließung 2005 das Parlamentspräsidium aufgefordert, eine Sachverständigengruppe mit der Ausarbeitung einer „Mustervorlage“ für eine Gesamtreform des UN-Systems – aus der Sicht der Europäischen Union – zu befassen. Die hohe Priorität, die nicht nur das Europaparlament, sondern auch andere EU-Gremien den Vereinten Nationen und dem in Gang gekommenen UN-Reformprozess neuerdings einräumen, beweist, dass die EU eine Stärkung der globalen Führungsrolle der Weltorganisation nachdrücklich befürwortet. Aus der Sicht der UNO ist die Union durch ihr vielfältiges Engagement inzwischen einer ihrer verlässlichsten Propagandisten, und innerhalb der Organisation stellt die EU eine der einflussreichsten Gruppierungen dar.

Die UN-Politik der Europäischen Union besitzt inzwischen Profil, aber von einer konsistenten gemeinsamen Politik kann weiterhin nur bedingt gesprochen werden. Kritisch anzumerken bleibt etwa, dass die EU „trotz günstiger Ausgangsvoraussetzungen ihr Potential für eine gemeinsame Politikgestaltung in den Vereinten Nationen in nicht optimaler Weise entfaltet“.<sup>37</sup> Wie sehr nationale Interessen und Ambitionen immer wieder das Verhalten einzelner EU-Staaten dominieren, verdeutlicht der tiefe Dissens innerhalb der EU hinsichtlich einer Erweiterung des Sicherheitsrats. Statt des Versuchs, sich auf einen gemeinsamen Vorschlag – etwa ein Rotationsmodell – zu einigen, unternahm Deutschland einen Alleingang und erklärte sich mit Brasilien, Indien und Japan zum „legitimen Kandidaten“ auf einen ständigen Ratsitz und zum wahren Hüter europäischer Interessen.<sup>38</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Sven Bernhard Gareis: Europa in den Vereinten Nationen – Gemeinsam in der Weltorganisation?, in: Varwick, Johannes / Knelangen, Wilhelm (Hrsg.): Neues Europa – alte EU?, Opladen 2004, S. 417-433.

Elisabeth Johansson-Nogués: The fifteen and the accession States in the UN General Assembly: What future for European Foreign Policy in the coming together of the „Old“ and the „New“ Europe?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 9, 2004, S. 67-92.

Armin Laschet: Für einen effizienten Multilateralismus. Gemeinsame Werte von Europäischer Union und Vereinte Nationen, in: Vereinte Nationen, 52. Jg., H. 2, 2004, S. 41-45.

Günther Unser: Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik, 7. Auflage, München 2004.

---

<sup>36</sup> Vgl. Fußnote 4.

<sup>37</sup> Sven Bernhard Gareis: Europa in den Vereinten Nationen – Gemeinsam in der Weltorganisation?, in: Johannes Varwick, a.a.O.; Wilhelm Knelangen (Hrsg.): Neues Europa – alte EU?, Opladen 2004, S. 418.

<sup>38</sup> Günther Unser: Die Aufnahme in den Olymp als nationale Einbahnstraße?, Das Parlament, 23.05.2005.