

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Die Vereinten Nationen und ihre damals 191 Mitglieder nahmen 2005 ihr sechzigjähriges Bestehen zum Anlass, mit besonderem Nachdruck das zukünftige Wirken der reformbedürftigen Weltorganisation ins Visier zu nehmen. Politischer Höhepunkt des Jubiläums war das größte Gipfeltreffen in der Staatenorganisation unter Teilnahme von nahezu 180 Staats- und Regierungschefs vom 14. bis 16. September 2005 in New York. Der Agenda lag eine Reihe von Vorschlägen zu den vier Bereichen Frieden und Sicherheit, Entwicklung, Menschenrechte und Herrschaft des Rechts sowie Stärkung der Vereinten Nationen zugrunde, die im Bericht „In größerer Freiheit“¹ von UNO-Generalsekretär Kofi Annan vom März 2005 unterbreitet worden waren. Nach langwierigen Diskussionen konnte schließlich am 15. September 2005 ein 40seitiges „Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005“ im Konsens verabschiedet werden.²

Die Europäische Union ihrerseits nahm das Jubiläum zum Anlass, in einer Vielzahl von Erklärungen und Stellungnahmen ihre Verbundenheit und ihre intensive, vielfältige Zusammenarbeit mit dem System der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Die britische Ratspräsidentschaft gab im zweiten Halbjahr 2005 – mehrheitlich nach Eröffnung der 60. Generalversammlung im September 2005 – im Namen der Union rund 200 offizielle Erklärungen ab, davon – mit dem thematischen Schwerpunkt UN-Reformen – über 50 in der Generalversammlung und rund 25 im Sicherheitsrat.³ Österreich nahm in seiner nachfolgenden Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 in 95 Erklärungen zu unterschiedlichen Politikfeldern Stellung, darunter 37 mal im UN-Plenum und 19 mal im Sicherheitsrat.⁴ Der Schwerpunkt der EU-Politik beider Präsidentschaften lag auf der Unterstützung des Reformprozesses in den Vereinten Nationen.

Bereits bei der Tagung des Europäischen Rats am 16./17. Juni 2005 in Brüssel hatte das auf Reformen fokussierte Jubiläumstreffen in New York auf der Tagesordnung einen hohen Rang eingenommen; in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes befassten sich im Abschnitt IV. „Außenbeziehungen“ alle 20 Punkte ausschließlich mit dem Thema „Vorbereitung des Gipfeltreffens der Vereinten Nationen im September 2005“.⁵ Der Europäische Rat betonte dabei erneut, dass er „entschlossen für einen wirksamen Multilateralismus eintritt und den Reformprozess der Vereinten Nationen rückhaltlos unterstützt“. Als seine „Prioritäten“ bei der Vorbereitung des Gipfeltreffens nannte der Rat: „die Einsetzung der Kommission für Friedenskonsolidierung, die Konfliktverhütung, die Terrorismusbekämpfung, die Annahme von Grundsätzen für die Anwendung von Gewalt, die Abrüstung, die

1 UN-Dokument A/59/2005. Vgl. auch 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.

2 UN-Dokument A/60/L.1.

3 Vgl. hierzu http://europa-cu-un.org/articles/articleslist_s80_de.htm.

4 Vgl. hierzu http://europa-cu-un.org/articles/articleslist_s84_de.htm.

5 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 16./17. Juni 2005; EU-Dokument 10255/1/05 Rev 1.

Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme sowie die Stärkung der Kapazität der Vereinten Nationen in Fragen der Friedenssicherung“.

Die europäischen Prioritäten für den Weltgipfel

In dem von der britischen Ratspräsidentschaft am 22. Juli 2005 vorgelegten „Prioritätenpapier der Europäischen Union“⁶ für die im September 2005 beginnende 60. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung wurde das Reformpaket Kofi Annans ausdrücklich als „gute Basis“ für die anstehenden Verhandlungen über ein ausgewogenes Gipfeldokument eingeschätzt, und gleichzeitig wurden gemeinsame EU-Positionen zu einzelnen Reformvorschlägen festgelegt. Wenige Wochen zuvor hatte bereits am 9. Juni 2005 das Europäische Parlament eine Entschließung zur Reform der Vereinten Nationen gefasst, und am 15. Juni 2005 folgte die Europäische Kommission mit der Verabschiedung einer Strategie für einen erfolgreichen Weltgipfel 2005.⁷

Als Aufgabe des Gipfeltreffens im Rahmen der 60. Generalversammlung nannte das Papier der Ratspräsidentschaft einmal die Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniums-Erklärung und insbesondere des Beschlusses über die sog. Millennium-Entwicklungsziele (UN Millennium Development Goals – MDG), die im September 2000 auf dem Jahrtausendgipfel der Vereinten Nationen in New York verabschiedet worden waren. Zum anderen die Anpassung der UNO an die „neuen Realitäten“ und die entsprechende Festlegung spezifischer Aufgaben. Letztlich sollten die Gipfelergebnisse die Weltorganisation stärken und ihre Effektivität erhöhen. Um den vielfachen Herausforderungen der internationalen Politik effizienter begegnen zu können, begrüßte die EU die wachsende Kooperation der Vereinten Nationen mit den Regionalorganisationen. Zu den vier zentralen Punkten der zu erarbeitenden Gipfelerklärung wurden die EU-Positionen aufgelistet.

Für den Bereich der Entwicklung forderte die Präsidentschaft längerfristig eine „radikale Reform der UN-Entwicklungsarchitektur“. Hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung sprach sie sich für eine deutliche Erhöhung aus und verwies dabei auf den im Juni 2005 vom Europäischen Rat abgesetzten Beschluss,⁸ den kollektiven Zielwert für die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) der EU bis 2010 auf 0,56% und bis 2015 auf 0,7% des Bruttosozialprodukts zu erhöhen.

Die Prioritäten des Gipfeltreffens auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit sollten nach Ansicht der EU in folgenden Punkten liegen: Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung, Konfliktprävention, Kampf gegen den Terrorismus, Annahme von Grundsätzen über die Anwendung von Gewalt, Abrüstung, insbesondere die Nichtweitergabe von Massenvernichtungswaffen und Stärkung des UN-Peacekeeping-Potentials. Mit besonderem Nachdruck setzte sich die EU für die Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung ein, die Staaten in der Übergangsphase vom Ende eines militärischen Konflikts zu einem langfristigen Frieden unterstützen und für eine bessere Koordinierung der bilateralen und multilateralen Akteure Sorge tragen soll.⁹

6 EU-Dokument GA 60-05-001 EN.

7 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, S. 474–476.

8 Vgl. Fußnote 5.

9 Vgl. hierzu Silke Weinlich: Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2, 2006, S. 2–11.

Im Kampf gegen den Terrorismus forderte die Union – wie vom Generalsekretär Kofi Annan vorgeschlagen – eine umfassende Anti-Terrorismusstrategie der Vereinten Nationen sowie die längst überfällige Ausarbeitung einer Terrorisimusdefinition und die Annahme eines umfassenden Übereinkommens über den Terrorismus durch die Generalversammlung. Die UN-Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, unverzüglich die vorliegenden 13 Anti-Terrorismuskonventionen zu unterzeichnen bzw. zu ratifizieren. Die große Bedeutung der Menschenrechte und der Herrschaft des Rechts und der Demokratie hob das Grundsatzpapier der Ratspräsidentschaft besonders hervor. Die von Kofi Annan in seinem Reformbericht für diesen Aufgabenbereich gemachten Vorschläge fanden volle Unterstützung. Insbesondere die geforderte Stärkung der Rolle des Hohen Kommissars für Menschenrechte und eine verbesserte Mittelausstattung wurden ebenso begrüßt wie die Ersetzung der bisherigen Menschenrechtskommission durch einen wirksameren Menschenrechtsrat.¹⁰

Zum speziellen Thema Reform der Vereinten Nationen enthielt die gemeinsame Plattform der EU-Staaten für das anstehende Gipfeltreffen z.T. sowohl konkrete Forderungen – wie zuvor beschrieben – als auch typische Konsensaussagen, die wohl den kleinsten gemeinsamen Nenner zum Ausdruck brachten. So wurde die Notwendigkeit von Reformen der Hauptorgane, um die Repräsentanz, die Transparenz und die Effizienz zu erhöhen, ausdrücklich anerkannt, aber lediglich für die Generalversammlung, den Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) und das Generalsekretariat wurden Änderungspunkte angesprochen. Zur Frage der Erweiterung des Sicherheitsrats enthielt das Papier keinerlei konkrete Aussagen.¹¹

Die Neubelebung der Generalversammlung wurde als ein Kernelement auf der Reformagenda angesehen, vor allem durch die Straffung und Prioritätensetzung der Tagesordnung des Plenums und durch die Rationalisierung der Arbeit der Neben- und Sonderorgane. Auch der Wirtschafts- und Sozialrat und seine zahlreichen Neben- und Sonderorgane sind nach Meinung der EU in vielerlei Hinsicht reformbedürftig. Die Koordinationsfunktion des ECOSOC innerhalb des UN-Systems sollte ebenso aufgewertet werden wie seine wichtige Rolle in Postkonfliktsituationen. Hoher Stellenwert im Hinblick auf die Ergebnisse des Gipfels wurde der Stellung des Generalsekretärs und der Modernisierung des Generalsekretariats mit einer entsprechenden Managementreform beigemessen. Die EU plädierte im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung für mehr Transparenz und größeren Professionalismus im Sekretariat. Der Generalsekretär sollte in seiner Autorität gestärkt und mit größerer Verantwortung betraut werden, insbesondere bei Haushaltsfragen und Stellenbesetzung.

Um der nachhaltigen Entwicklung noch stärker Geltung zu verschaffen, wurden sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch im humanitären Aufgabenbereich sowie in der Umweltpolitik Strukturreformen gefordert. Der Vorschlag einer Umwandlung und damit Aufwertung des bisherigen Umweltprogramms der Vereinten Nationen mit Sitz in Nairobi in eine UN-Sonderorganisation mit einem revidierten und umfangreicheren Mandat und besserer Finanzausstattung fand nachdrückliche Unterstützung.

Der Aufgabenkatalog der Union für die 60. Generalversammlung enthielt am Schluss noch eine Stellungnahmen zum sog. Capital Master Plan, der eine grundlegende bauliche Renovierung des inzwischen maroden UN-Gebäudekomplexes am East River in New York vorsieht. Die EU unterstreicht die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Sanierung

10 Informationen zur Reform des Menschenrechtsrats unter <http://www.un.org/reform/hr-council/html>.

11 Vgl. hierzu S. 6f.

und fordert eine baldige Entscheidung hierüber, insbesondere über die von den USA immer wieder in Frage gestellte Finanzierung.

Unmittelbar vor dem Gipfeltreffen häuften sich die Stellungnahmen der Kommission und der EU-Präsidentschaft zu diesem Ereignis – stets verbunden mit dem Hinweis auf das große EU-Engagement in den Vereinten Nationen, wobei die von der EU erbrachten Finanzleistungen besonders hervorgehoben wurden.¹² Die EU-Staaten steuern derzeit 38% des regulären UN-Haushalts bei, und zusammen mit der Europäischen Kommission beträgt der Anteil an den freiwilligen Leistungen für UN-Fonds und -Programme 50%; damit ist die EU mit 55% weltweit größter Geldgeber für Entwicklungshilfeleistungen. Auf dem Gipfeltreffen selbst waren sowohl die Europäische Gemeinschaft (EG) durch die Europäische Kommission als auch die Europäische Union (EU) durch die britische Ratspräsidentschaft vertreten. Für die Kommission nahmen deren Präsident José Manuel Barroso sowie die Kommissarin für die Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner, und Louis Michel, Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe, teil. Eine kleine Delegation des Europaparlaments beobachtete vor Ort den Ablauf des Geschehens.

Bewertung des Gipfelergebnisses

Die führenden Politiker der Welt verabschiedeten am 15. September 2005 im Konsens ein 178 Einzelpunkte umfassendes Abschlussdokument.¹³

Für die Ausweitung der Beziehungen der Vereinten Nationen zur EU von besonderer Relevanz sind die Festlegungen in Punkt 170 des Dokuments, der sich mit dem Verhältnis zu den Regionalorganisationen befasst. Hier werden „förmliche Abkommen“ zwischen den jeweiligen „Sekretariaten“ und gegebenenfalls auch die „Beteiligung von Regionalorganisationen an der Arbeit des Sicherheitsrats“ beschlossen. Ausdrücklich anerkannt wird in Punkt 93 der wichtige Beitrag der Regionalorganisationen zu Frieden und Sicherheit; die Gipfelteilnehmer „unterstützen die Bemühungen der Europäischen Union ... zum Aufbau von Fähigkeiten, beispielsweise für schnelle Verlegbarkeit, Verfügungsbereitschaft und Überbrückungsoperationen“.

In der Sitzung des UN-Gipfels am 14. September 2005 ergriff der britische Premier Tony Blair im Namen der EU und einer Reihe mit der Union verbundener Staaten zu einer ausführlichen Stellungnahme zu dem in letzter Minute fertiggestellten Gipfeldokument das Wort.¹⁴ Er bewegte sich in seinen Ausführungen auf der Linie des Prioritätenpapiers der EU vom Juli 2005 und nahm zu den erzielten Ergebnissen kommentierend Stellung.

Während sich die Fachwelt in ihrer Kritik an den Ergebnissen des Jubiläumsgipfels weitgehend einig war und auch der UN-Generalsekretär Kofi Annan – dessen ambitioniertes Reformprogramm „entkernt“ wurde, so dass „der große Wurf der Erneuerung nicht gelungen ist“ – seine Enttäuschung öffentlich äußerte,¹⁵ bewertete die britische Ratspräsidentschaft die erzielten Ergebnisse insgesamt positiv, insbesondere die „Annahme eines substanziellen Pakets von Reformen“. Als besonders bedeutsam hob Blair die Schaffung zweier neuer Einrichtungen hervor: zum einen die Kommission für Friedenskonsolidie-

12 Beispielhaft die Presseerklärung der Kommission vom 12. September 2005; EU-Dokument PRES 05-007 EN. Vgl. auch die Pressekonferenz der Kommissarin Ferrero-Waldner am 12. September 2005 in New York; EU-Dokument EC 05-300 EN.

13 Vgl. Fußnote 2.

14 EU-Dokument Pres 05-228 EN vom 14.09.2005.

15 FAZ, 16.09.2005.

nung, deren Zustandekommen für die EU eine der „obersten Prioritäten“ gehabt habe, zum andern den Menschenrechtsrat, dessen Gründungsbeschluss er als „ein Kernelement des Gipfels“ bezeichnete. Kritik übte er am Nichtzustandekommen von Vereinbarungen zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen – trotz intensiver Bemühungen der EU. Blair bedauerte zudem, dass sich der Gipfel nicht auf eine Umwandlung des Umweltprogramms in eine UN-Sonderorganisation einigen konnte, und kündigte eine Weiterverfolgung dieses Vorhabens durch die Union an. Die Vereinbarungen zur Managementreform und die angeregten strukturellen Veränderungen der Hauptorgane werden von der EU gutgeheißen. Zum Schluss versicherte die Ratspräsidentschaft, ihren Beitrag bei der Umsetzung des Gipfeldokuments leisten zu wollen.

Inhaltlich nahezu deckungsgleich mit den Ausführungen Tony Blairs auf dem Gipfel-treffen am 14. September 2005 ist die Rede des britischen Außenministers Jack Straw – ebenfalls im Namen der EU am 17. September 2005 im Verlauf der 60. Generalversammlung.¹⁶ Bei einem sorgfältigen Vergleich fällt allerdings auf, dass Straw das Gipfelergebnis zwar ebenfalls als „einen klaren Meilenstein auf dem Reformpfad“ ansieht, jedoch darauf hinweist, dass die EU auf größere Reformfortschritte auf einigen Gebieten gehofft hatte. Beispielhaft werden in diesem Zusammenhang die beschränkte Kompetenz des Menschenrechtsrats und die unzureichende Aufwertung der Rolle des Generalsekretärs genannt.

Mit den Ergebnissen des Gipfels beschäftigte sich das Europäische Parlament unter dem Tagesordnungspunkt „Reform der Vereinten Nationen und Millenniums-Entwicklungsziele“ in seiner Plenarsitzung am 25. September 2005 in Straßburg,¹⁷ in der auch die Kommission durch Benita Ferrero-Waldner und Douglas Alexander als Vertreter der amtierenden britischen Ratspräsidentschaft zu Wort kamen. In der Debatte überwog bei den Parlamentariern die Kritik an den erzielten Ergebnissen. („Was im Abschlussdokument schließlich erreicht wurde, ist nicht zufriedenstellend“ – so etwa der deutsche Abgeordnete Alexander Graf Lambsdorff im Namen der ALDE-Fraktion.) Die Kommissarin zog eine eher gemischte Bilanz. Durchweg wurde die Einsetzung der Kommission für Friedenskonsolidierung und des Menschenrechtsrats als die greifbarsten Erfolge bewertet, wobei Ferrero-Waldner die Kompetenzen des zukünftigen Menschenrechtsrats als äußerst unzureichend einschätzte: „Hier haben wir es wohl eher mit einer Namensänderung als mit einem wirklichen Ergebnis zu tun.“

In der am 29. September 2005 verabschiedeten „Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Ergebnissen des Weltgipfels“¹⁸ spiegelte sich das in der Parlamentsdebatte zum Ausdruck gekommene ambivalente Urteil in 24 Punkten wider. Die erwähnten positiven Beschlüsse wurden begrüßt und gewürdigt, aber auch Versäumnisse konstatiert, wie etwa die unklare Ausgestaltung des Menschenrechtsrats oder fehlende Beschlüsse über die Abrüstung. Gleichzeitig bedauerte das Parlament die fehlenden Fortschritte über eine Reform des Sicherheitsrats und „bekräftigt sein Engagement hinsichtlich der Aussicht auf einen gemeinsamen europäischen Sitz ..., sobald die politischen, verfassungsrechtlichen und rechtlichen Voraussetzungen ... erfüllt sind“. Um die diplomatische Vertretung der Union bei den Vereinten Nationen und damit ihren Einfluss dort zu stärken, unterstützt das Plenum den Rat und die Kommission bei deren Bemühungen zur „Zusammenlegung ihrer Verbindungsbüros und Delegationen zu einer gemeinsamen EU-Außendelegation an den UN-Amtssitzen“.

16 EU-Dokument Pres 05-230 EN vom 17.09.2005.

17 <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=DE&PUBREF=-//EP//Text+CRE20050928+I>.

18 EU-Dokument P6_TA-Prov(2005)09-29.

Die Umsetzung der Reformbeschlüsse

Nach dem Millennium+5-Gipfel beteiligte sich sowohl die britische als auch die ab 1. Januar 2006 folgende österreichische EU-Ratspräsidentschaft intensiv an der Ausgestaltung bzw. Umsetzung der Grundsatzbeschlüsse.

Am zügigen Zustandekommen der vereinbarten Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung war die EU aktiv beteiligt, so dass im Dezember 2005 die Generalversammlung und der Sicherheitsrat in fast gleich lautenden Resolutionen die Grundzüge der Kommission detaillierter festlegen konnten¹⁹ – ein Vorgang, der von der amtierenden Ratspräsidentschaft als „historisch“ eingeschätzt wurde.²⁰

Über die inhaltliche Ausgestaltung des zweiten bedeutenden institutionellen Reformbeschlusses, der Umwandlung der Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat, setzte in der Folgezeit eine kontroverse Diskussion ein, ging es doch darum, ein überzeugendes, mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattetes Gremium zu schaffen. Die noch amtierende britische Ratspräsidentschaft forderte im Namen der EU einen „arbeitsfähigen Rat“, der eine Balance zwischen „Repräsentativität, Legitimität, Effektivität und Leistungsfähigkeit“ aufweisen sollte.²¹ Hinsichtlich der Statusfrage, der Größe, Zusammensetzung und Mitgliedschaft einigten sich die EU-Staaten auf konkrete Vorgaben: Anbindung des Rats an die Generalversammlung, Verkleinerung im Vergleich zur bisherigen Kommission, nur Mitglieder mit hohen Menschenrechtsstandards, die von einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung gewählt werden.

Die Vorlage eines Resolutionsentwurfs vom Präsidenten der UN-Generalversammlung am 24. Februar 2006²² stieß vor allem bei den USA auf harsche Kritik, aber auch Großbritannien bewegte sich zunächst auf dieser Linie, lenkte aber auf Druck der übrigen 24 EU-Mitglieder ein.²³ Hauptkritikpunkt war das vorgeschlagene Wahlverfahren, nach dem schon die absolute Mehrheit im UN-Plenum ausreicht, sowie die US-Forderung nach strengeren Standards bei der Auswahl der Ratsmitglieder. Am 15. März 2006 stimmte schließlich die Generalversammlung dem im Wesentlichen unveränderten Resolutionsentwurf mit überwältigender Mehrheit (170 Staaten) zu, lediglich vier Staaten, darunter die USA, votierten ablehnend.

Die EU begrüßte in einer Erklärung der österreichischen Ratspräsidentschaft am 16. März 2006 die Einrichtung des Menschenrats als ein „wesentliches Element zur weiteren Stärkung des UN-Menschenrechtsmechanismus“, verbunden mit dem Eingeständnis, dass nicht alle Zielvorgaben der EU, insbesondere das Wahlverfahren, Berücksichtigung fanden.²⁴ Auf den Kompromisscharakter des Beschlusses wies auch der Außenbeauftragte der EU, Javier Solana, hin.²⁵

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Rahmenvorgaben zur Effizienzsteigerung der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats legte die österreichische Ratspräsi-

19 UN-Dokumente S/Res/1645 vom 20.12.2005 und A/60/180 vom 30.12.2005.

20 EU-Dokument Pres 05-373 EN.

21 Statement der EU-Ratspräsidentschaft am 24.10.2005 in der UN-Generalversammlung; EU-Dokument Pres 05-275.

22 UN-Dokument A/60/L.48.

23 SZ, 03.03.2006.

24 EU-Dokument CL 06-104 EN.

25 Erklärung vom 15.03.2006; EU-Dokument CL 06-068 EN.

deutschheit im Namen der Union einen Katalog von Einzelmaßnahmen vor, die strukturelle Veränderungen und verbesserte Arbeitsweisen enthielten.²⁶

Spaltpilz Sicherheitsratsreform

Während die EU sowohl auf dem Weltgipfel als auch in der Umsetzungsphase danach weitgehend als Einheit auftrat, galt dies für eine der zentralen Forderungen nach UN-Reformen nicht: die Reform des Sicherheitsrats, insbesondere dessen Erweiterung.²⁷ In dieser Frage entpuppte sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) augenfällig als leere Worthülse: Von einem gemeinsamen europäischen Vorgehen konnte zu keinem Zeitpunkt die Rede sein. Bereits der Versuch, innerhalb der zuständigen GASP-Koordinierungsgremien dieses Thema auf die Tagesordnung zu setzen, war zum Scheitern verurteilt. Sowohl der Europäische Rat als auch der Ministerrat beschränkten sich in ihren entsprechenden Stellungnahmen auf die Betonung der Notwendigkeit einer Reform des Machtzentrums der Vereinten Nationen.

Als im Frühjahr 2004 die rot-grüne Bundesregierung ihren Anspruch auf einen Sicherheitsratssitz Deutschlands anmeldete²⁸ und „finster entschlossen“ war,²⁹ eine baldige Initiative in der Generalversammlung zur Erlangung eines ständigen Sitzes – ohne jede Diskriminierung – zu starten, trat der Bruch innerhalb der Union offen zu Tage. Im September 2004 erklärten sich dann Deutschland, Brasilien, Indien und Japan, die sog. G-4-Gruppe, zu legitimen Anwärtern auf einen permanenten Ratssitz; gemeinsam mit weiteren 23 Staaten – darunter lediglich acht EU-Staaten – legten sie im Juli 2005 im UN-Plenum einen entsprechenden Resolutionsentwurf³⁰ vor. Kurze Zeit später brachte die von Italien angeführte Staatengruppe „Vereint für den Konsens“ einen Gegenentwurf ein (u.a. mitgetragen von Argentinien, Pakistan, Malta, Spanien und der Türkei), der lediglich eine Erweiterung der nichtständigen Ratsmitgliedsitze vorsah.³¹

Inzwischen ist offensichtlich, dass die forcierten Aktivitäten der abgetretenen rot-grünen Bundesregierung und die nunmehr zurückhaltenderen Bemühungen der Großen Koalition um einen ständigen Sicherheitsratssitz letztlich zum Scheitern verurteilt sind.

Angesichts dieser Sachlage ist es politisch opportun, nach offensichtlichen Fehlern in der Strategie und Taktik des Vorgehens zu fragen.³² Auf einen zentralen Kritikpunkt – der in der öffentlichen Diskussion jedoch weitgehend ausgeblendet wurde³³ – sei hier verwiesen: Bei dem Streben um einen ständigen nationalen Sitz fand der europäische Kontext keine hinreichende Berücksichtigung. Es geht dabei nicht um die naheliegende, aber realitätsferne Frage: Hätte die Bundesregierung auf ihren Vorstoß verzichten sollen, um stattdessen auf einen gemeinsamen Sitz der EU hinzuwirken? Ein europäischer Sitz ist angesichts der hohen rechtlichen und politischen Hürden für absehbare Zeit utopisch.

26 Vgl. hierzu beispielsweise EU Speaking Points, 26.04.2006; EU-Dokument Pres 06-076 EN und 23.05.2006, EU-Dokument Pres 06-090 EN.

27 Eine Übersicht über die vorgelegten Reformmodelle findet sich bei Manuel Fröhlich/Klaus Hüfner/Alfredo Märker: Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Blaue Reihe Nr. 95, Berlin 2005.

28 Zur Sichtweise der damaligen Bundesregierung Bernd Mützelburg: Großmannssucht – oder aufgeklärte Interessenpolitik? Deutschlands Rolle in den Vereinten Nationen, in: Internationale Politik, 10/2005, S. 34–41.

29 FAZ, 12.05.2004.

30 UN-Dokument A/59/L.64.

31 UN-Dokument A/59/L.68.

32 Zur Kritik am deutschen Vorgehen Andreas Zumach: Deutschland in den Sicherheitsrat? – Überflüssig wie ein Kropf, in: Friedensforum, 4/2005, S. 26f.

33 Vgl. hierzu Günther Unser: Gleiches Recht für alle, in: SZ, 10.01.2006.

Es gibt aber eine Reihe von Gesichtspunkten, die den deutschen Alleingang im Lichte des europäischen Einigungsprozesses mehr als problematisch erscheinen lassen. Faktum ist zunächst: Europa ist im Kreis der ständigen Mitglieder bereits mit drei Staaten vertreten – darunter zwei EU-Staaten – und damit überrepräsentiert. Strategien zum Aufbrechen der bisherigen Zusammensetzung des Sicherheitsrats sollten unter Berücksichtigung der Erfahrungen der letzten zehn Jahre zudem von einer derzeit unumstößlichen Realität ausgehen: Eine Erweiterung der Zahl der ständigen Mitglieder – selbst ohne Vetorecht – ist derzeit nicht durchsetzbar. Wie könnte nun ein „europäisches Reformmodell“ aussehen? Als Diskussionsvariante sollte das von Italien und einigen anderen Staaten vorgelegte Modell dienen: Ausweitung um maximal zehn Sitze, d.h. insgesamt 20 nichtständige Sitze, die als Verteilungsmasse den vier bzw. fünf geographisch-politischen Regionalgruppen zufallen. Wie auch immer ein Modell schließlich konstruiert sein mag (Aufteilung der Sitze, mehrjährige Sitze, unmittelbare Wiederwahlmöglichkeit) – der EU könnte eine bestimmte Zahl von Sitzen „zustehen“, die nach einem auszuhandelnden Modus zu besetzen sind. Fantasie, politischer Gemeinschaftswille und Hartnäckigkeit wären die notwendigen Voraussetzungen, um ein solches Modell im Rahmen der GASP-Koordinationsmechanismen auszuarbeiten. Das Argument „unrealistisch“ ist hier insofern fragwürdig, als ein entsprechender Versuch gar nicht erst unternommen wurde und die nationalstaatliche Prestigelösung von vornherein politische Priorität erhielt. Würden 25 EU-Staaten gemeinsam mit jenen Entwicklungsländern, die EU-Positionen erfahrungsgemäß im UN-Plenum unterstützen, auf einen entsprechenden Entwurf hinarbeiten, wäre wohl auch die Forderung afrikanischer Staaten nach ständigen Vetositzen verhandelbarer.

Nach einer angemessenen Denkpause sollte die neue Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern eine entsprechende Alternativlösung ins Spiel bringen – etwa im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007.

Der vom Sicherheitsrat mandatierte EU-Militäreinsatz im Kongo

Bereits wenige Wochen nach dem UN-Gipfel wurde die EU durch die Weltorganisation in die friedenspolitische Pflicht genommen: Am 27. Dezember 2005 ersuchte der französische UN-Untergeneralsekretär Jean-Marie Guéhenno in einem Schreiben an die britische Ratspräsidentschaft³⁴ die Europäische Union um Bereitstellung von Truppen zur Absicherung der Mitte 2006 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Demokratischen Republik Kongo. Die Mehrheit der EU-Staaten war zunächst nicht bereit, sich an solch einer Truppe zu beteiligen,³⁵ obschon die Union im Dezember 2005 eine breit angelegte „strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Afrika“ beschlossen hatte. Erst im März 2006 einigte sich die Gemeinschaft auf einen Militäreinsatz unter deutschem und französischem Kommando; beide Staaten stellen auch mit 780 bzw. 850 Soldaten den Großteil der Truppe. Am 25. April 2006 erteilte der UN-Sicherheitsrat ein entsprechendes viermonatiges Mandat³⁶ für die Entsendung der Truppe der Europäischen Union („EUFOR R.D. Kongo“), die während des Wahlzeitraums die bereits im Kongo stationierte UN-Friedenstruppe (MONUC) unterstützen soll. Mit der Stationierung der Truppe in Kinschasa bzw. im Nachbarland Gabun wurde Anfang Juli 2006 begonnen.

34 UN-Dokument S/2006/219, Anlage I.

35 Der Spiegel, 10/2006, S. 40f.; SZ, 16.03.2006.

36 UN-Dokument S/RES/1671.