

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Wie in den Jahren zuvor hatte sich die Europäische Union im Vorfeld der im September 2008 beginnenden 63. VN-Generalversammlung auf einen mühsam ausgehandelten Konsens über die EU-Politik in der anstehenden jährlichen Sitzungsperiode der Vereinten Nationen geeinigt.

Der von der seinerzeitigen slowenischen Ratpräsidentschaft vorgelegte Entwurf des so genannten Prioritätenpapiers wurde in Brüssel von der Gruppe „Vereinte Nationen“ (CONUN) überarbeitet. Nachdem man eine Einigung über den Text erzielt hatte, wurde dieser am 27. Mai 2008 vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee gebilligt. Am 16. Juni 2008 schließlich verabschiedete der Rat der Europäischen Union die „Prioritäten der EU für die 63. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“.¹

Zu Beginn des 28 Punkte umfassenden Katalogs setzt sich die EU – schon traditionsgemäß – „ohne Einschränkung für einen wirksamen Multilateralismus ein, bei dem die Vereinten Nationen eine Hauptrolle spielen“. Die Stärkung der VN stellt für die Union weiterhin „eine Priorität“ dar. Nachdrücklich unterstützt sie die „drei Hauptpfeiler der VN – nämlich Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte –, die untereinander in Wechselbeziehung stehen und sich gegenseitig stärken“.

Das Prioritätendokument verzeichnet Vorschläge und Absichtserklärungen für das Auftreten und Handeln der EU in den wichtigsten Politikfeldern und bezüglich der VN-Reformen; dabei steht das unveränderte Bemühen im Vordergrund, die Umsetzung der Reformbeschlüsse des VN-Weltgipfels von 2005 weiter voranzubringen.

Doch nicht nur der Rat setzte Wegzeichen für die zukünftige VN-Politik der Union. Erstmals verabschiedete auch das Europäische Parlament am 9. Juli 2008 „Prioritäten der EU für die 63. Tagung der UN-Generalversammlung“.² Adressat war der Rat, der allerdings seinen Katalog bereits Mitte Juni 2008 vorgelegt hatte.

Auf Initiative zweier Abgeordneter aus der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa (ALDE-Fraktion), des Deutschen Alexander Lambsdorff und der Belgierin Annemie Neyts-Uyttebroeck, war schließlich die im Vergleich zum Ratsdokument sehr viel umfangreichere, detailliertere und fordernde Empfehlung zustande gekommen. Das Europäische Parlament, das sich erst Anfang des letzten Jahrzehnts dem Thema EU–VN zugewandt hatte,³ forderte nunmehr, im Sinne einer kohärenten VN-Politik der Union „ihre politischen Prioritäten für die nächste Tagung der UN-Generalversammlung zum Gegenstand einer tief greifenden und umfassenden Debatte zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission zu machen“. Außerdem sollte der letztlich maßgebende,

1 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 63. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Ratsdokument 9978/08.

2 Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2008 an den Rat zu den Prioritäten der Europäischen Union für die 63. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, EU-Dokument 2008/2111 (INI).

3 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 459 f.

„offizielle Standpunkt des Rates zu den Prioritäten ... von den Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten in New York als verbindliche politische Plattform angesehen werden“. Forderungen, die im Vorfeld der 64. Generalversammlung (2009/10) zu hinterfragen sein werden.

Die Umsetzung der Vorgaben des Prioritätenpapiers des Rates vor Ort lag – je nach Zuständigkeit – in Händen der jeweiligen Ratspräsidentschaft (Frankreich – 2. Halbjahr 2008, Tschechien – 1. Halbjahr 2009) sowie in der Verantwortung der Europäischen Kommission. Am Hauptsitz der VN in New York unterhalten die EU/EG zwei ständige Einrichtungen, die je von einem Repräsentanten im Range eines Botschafters geleitet werden und derzeit über jeweils zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen: zum einen das „Liaison Office of the General Secretariat of the Council of the European Union with the United Nations“, zum anderen die „Delegation of the European Commission to the United Nations“.

Friedenssicherung

Nachdem die „partnerschaftliche Friedenssicherung“ zwischen EU und VN Anfang 2007 von zwei Vertretern des Auswärtigen Amtes als „ein besonders zukunftsfähiges Modell“ eingestuft worden war,⁴ kam mit der Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung der VN und der EU zur Zusammenarbeit im Krisenmanagement“ im Juni 2007 ein weiteres brückenschlagendes Element im militärischen wie auch zivilen Bereich hinzu,⁵ das inzwischen zu einer registrierbaren Vertiefung der Kooperation auf den verschiedensten Ebenen führte. So wurde in Umsetzung der Erklärung ein Verbindungsbüro des Rates der EU in New York eröffnet. Um jedoch Überschneidungen mit friedenspolitischen Aktivitäten anderer Regionalorganisationen zu vermeiden, plädiert der Rat für die Einrichtung eines speziellen „Koordinierungsmechanismus“ zwischen EU und VN.

Hinsichtlich der operativen Aktivitäten setzt sich die Union für eine Stärkung der Kapazitäten der Vereinten Nationen im Bereich Frieden und Sicherheit sowie für Reformen ein. Insbesondere wird zur Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz von VN-Friedensoperationen die Umsetzung der jüngsten „UN Peacekeeping doctrine“ befürwortet, die bei den modernen multidimensionalen Peacekeeping Operationen auf einen engen Verbund zwischen politischen, sicherheitspolitischen, entwicklungspolitischen und humanitären Gesichtspunkten abzielt. Die Union befürwortet nachdrücklich „einen umfassenden und multidimensionalen [multifaceted] Peacekeeping-Ansatz“.⁶

Die EU führte 2008/2009 folgende vom Sicherheitsrat mandatierte Friedensmissionen durch:⁷

- EUPM, Polizeimission in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1396 (2002); Beginn der Stationierung: 1. Januar 2003

4 Vgl. hierzu Heiko Nitsche/Peter Wittig: UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, in: Vereinte Nationen, 3/2007, S. 92

5 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009, S. 81.

6 So die tschechische Ratspräsidentschaft in der Generalversammlung, UN-Dokument GA/PK199 vom 23.2.2009.

7 Siehe dazu: Mathias Jopp/Sammi Sandawi: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in diesem Band.

- EUFOR – Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: Resolutionen 1575 (2004) und 1845 (2008); Beginn der Stationierung: 2. Dezember 2004
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1244 (1999); Beginn der Stationierung: 9. Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: 6. April 2009
- EUFOR Tschad/RCA, Militärische Überbrückungsmission im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik; Mandat des Sicherheitsrats: Resolutionen 1778 (2007) und 1801 (2009); Stationierung: März 2008 – März 2009
- EU NAVOR Somalia (Operation Atalanta), erste militärische EU-Marineoperation im Seegebiet vor Somalia; Mandat des Sicherheitsrats: Resolutionen 1814 (2008) und 1846 (2008); Beginn der Mission: 13. Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009

Während der tschechische Vertreter der Ratspräsidentschaft zu Beginn des Jahres 2009 im Sicherheitsrat auf die erfolgreiche Partnerschaft zwischen EU und VN verwies,⁸ ist nach Einschätzung von Winrich Kühne, dem langjährigen Leiter des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze, die EU–VN-Zusammenarbeit in den VN-mandatierten Friedensmissionen der Union nach wie vor „eine schwerfällige Partnerschaft“. Generell funktionieren zwar die Kooperation „zumindest auf der strategischen Ebene“, auf den Ebenen der Planung und Entscheidung behindern jedoch „strukturelle Unterschiede die Zusammenarbeit der beiden Organisationen“.⁹

Die stetige Ausweitung der Mandate einiger Friedensoperationen, der gestiegene Personalbedarf und die explodierenden Kosten (Ende Juni 2009 betrug die Zahl der laufenden VN-geführten Operationen 17, der Personalaufwand an Militär, Polizei und Zivilisten lag bei rund 110.000, die jährlichen Kosten betragen 7,75 Milliarden US-Dollar¹⁰) veranlasseten Frankreich und Großbritannien im Januar 2009 im Sicherheitsrat zu einer Initiative (nicht im Namen der EU!) zur grundsätzlichen Überprüfung des Peacekeeping. Sie setzten damit im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und im VN-Sekretariat einen Diskussionsprozess in Gang, der auch die Vorlage einer Reihe von Reformpapieren zur Folge hatte.

Die EU, deren Mitglieder rund 40 Prozent der VN-Missionen finanzieren und 12 Prozent des Personals stellen, beteiligte sich im Hinblick auf eine größtmögliche „Wirksamkeit und Effizienz“ und als enger Peacekeeping-Partner engagiert an den Debatten und unterbereitete eine Reihe von Vorschlägen:¹¹ so beispielsweise die objektive Aufarbeitung (lessons learnt) weniger erfolgreicher Operationen, die genaue Prüfung der Notwendigkeit und Erfolgchancen einer Mission, klare Zielvorgabe und Festlegung eines entsprechenden realistischen Mandats, Ausarbeitung einer Rückzugsstrategie vor einer Stationierung, Rekrutierung von qualifiziertem Personal in einem angemessenen Zeitraum, Aufbau einer Datenbank mit jederzeit abrufbaren Zivilexperten.

8 UN-Dokument SC/9583 vom 23.1.2009.

9 Winrich Kühne: How the EU Organizes and Conducts Peace Operations in Africa – EUFOR/MINURCAT, http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/EUFOR_TSCAD_RCA_final_03_09

10 Vgl. hierzu die Übersicht United Nations Peacekeeping Operations, Stand 30.6.2009, UN-Dokument; <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

11 Vgl. hierzu die Stellungnahmen der tschechischen Ratspräsidentschaft im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, UN-Dokumente SC/9583 vom 23.1.2009 und GA/PK/199 vom 23.2.2009. Vgl. auch die Stellungnahme der Ratspräsidentschaft im Sicherheitsrat am 29.6.2009, EU-Dokument PRES09-052EN.

Die EU unterstützt nachdrücklich die Bemühungen der VN im Rahmen der Präventivdiplomatie und in der Konfliktachsorge (post-conflict activities). Die sicherheitspolitischen Erfahrungen in jüngster Zeit hätten die Notwendigkeit eines „reibungslosen Übergangs von Peacekeeping zu Friedenskonsolidierung“ verdeutlicht.¹² Um die Rolle der 2006 geschaffenen Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) weiter zu festigen und um ihr Potential voll auszuschöpfen, arbeitet die EU, die 2008 in der 31 Staaten umfassenden Kommission mit acht Mitgliedern vertreten war, eng mit dem VN-System zusammen und setzt sich für den weiteren Ausbau ihrer Kapazitäten und Fähigkeiten ein: „Die EU sieht in der PBC ein sehr wichtiges Element der Sicherheitsarchitektur der VN.“¹³ Zugleich wird an die VN-Mitgliedstaaten appelliert, dem Fonds für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Fund) ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen. Auf die besondere Bedeutung der PBC verweist auch das Europäische Parlament in seinem Prioritätenpapier – nur auf diese friedenspolitische VN-Einrichtung wird in dem Dokument eingegangen –, wobei eine Reihe konkreter Vorschläge zur Stärkung der VN-Kommission aufgelistet wird.

Nachdem in letzter Zeit Abrüstungsfragen im Rahmen der Sicherheitspolitik der VN wieder verstärkt in den Vordergrund rückten, hat auch dieses Thema in der VN-Politik der EU einen entsprechenden Stellenwert erlangt. Im Einklang mit den Zielen der Europäischen Sicherheitsstrategie und der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen setzt sich die Union für weltweite Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie für die Stärkung des internationalen Vertragssystems ein. Schwerpunkte der abrüstungspolitischen EU-Aktivitäten sind im Bereich der Massenvernichtungswaffen die anstehende Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) und das baldige Inkrafttreten des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT). In einem vom damaligen EU-Ratspräsidenten Nicolas Sarkozy unterzeichneten Brief, der am 9. Dezember 2008 von der französischen VN-Vertretung in New York gleichzeitig dem Präsidenten der Generalversammlung und dem des Sicherheitsrats übermittelt wurde, legte Frankreich im Namen der Union eine Reihe detaillierter „praktikabler, realistischer“ Abrüstungsinitiativen mit dem Schwerpunkt Massenvernichtungswaffen vor, die von der laufenden Generalversammlung aufgegriffen werden sollten.¹⁴

Die EU unterstützt nachdrücklich die Umsetzung des im Juli 2001 verabschiedeten Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen und leichten Waffen und setzt sich u.a. für das Zustandekommen eines rechtsverbindlichen Internationalen Waffenhandelsabkommens und für die Verabschiedung rechtsverbindlicher Zusagen im Hinblick auf Streumunition ein.

Menschenrechte

Anlässlich der 60. Jahrestagung der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die VN-Generalversammlung versicherte der Rat der Europäischen Union in seinem im Juni 2008 angenommenen Perspektivpapier, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte „nach wie vor zu den Prioritäten der Außen- und Sicher-

12 So die tschechische Ratspräsidentschaft im Sicherheitsrat, UN-Dokument SC/9583 vom 23.1.2009.

13 EU Presidency Statement – United Nations Peacebuilding Commission, 7.1.2009; EU-Dokument PRES09-002EN.

14 UN-Dokumente A/637603–S/2008/775.

heitspolitik der EU und des außenpolitischen Handelns allgemein“ zählen. Die Union unterstützt nachdrücklich alle VN-Menschenrechtsmechanismen und legt besonderen Wert auf die Verbesserung der „Effizienz dieser Mechanismen“. Da Menschenrechtsschutz inzwischen als prinzipielle Querschnittsaufgabe anerkannt ist, setzt sich die EU „aktiv für die Integration der Menschenrechte in alle Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen ein“.

Dem VN-Menschenrechtsrat als dem zentralen politischen Organ zur weltweiten Durchsetzung und Entwicklung der Menschenrechte kommt dabei aus der Sicht der EU eine entscheidende Rolle zu, und der Rat ist trotz bisher eher gedämpfter Hoffnungen¹⁵ gewillt, dessen Position im VN-System zu stärken. (Der Menschenrechtsrat hatte 2006 die in die Kritik geratene Menschenrechtskommission abgelöst.)

Dem Einfluss der EU im Menschenrechtsrat sind von vornherein dadurch Grenzen gesetzt, dass von den 47 Mitgliedern auf die westliche Staatengruppe (nicht nur EU-Staaten) lediglich sieben Sitze entfallen, auf die östliche Staatengruppe (unter Einschluss von EU-Staaten) sechs Sitze. Inzwischen vorliegende Erfahrungen zeigen, dass in kontroversen Fällen gegen eine oftmals solidarische Mehrheit der afrikanischen (13) und asiatischen (13) Staaten Abstimmungen kaum zu gewinnen sind und dass auch die Möglichkeit der Union zur Beeinflussung der Agenda des Rats dauerhaft eingeschränkt ist.

Insbesondere in dem im Jahr 2008 erstmals durchgeführten Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), mit dem die Menschenrechtspolitik von insgesamt 48 VN-Mitgliedstaaten auf den Prüfstand gestellt wurde, traten hinsichtlich der Bewertung der Berichte zum Teil erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Blöcken zutage.¹⁶ Dies gilt auch für die Sonderverfahren zu länderspezifischen Situationen.

Während das Europäische Parlament bereits in seinem Prioritätenpapier 2008 dem Menschenrechtsrat größeren Raum eingeräumt hatte und eine Reihe von Forderungen aufstellte (etwa die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft), verabschiedete das Parlament im Dezember 2008 einen speziellen, 18 Seiten umfassenden „Bericht über die Entwicklung des Menschenrechtsrates, einschließlich der Rolle der EU“.¹⁷

In einer Gesamtbewertung der ersten beiden Tätigkeitsjahre (2007/2008) kommt das Plenum zu dem ernüchternden Schluss, dass das neue Gremium „noch keine wesentlichen Fortschritte bei der Verbesserung der Menschenrechtsbilanz der Vereinten Nationen erzielt hat“. Was das Agieren der EU im Menschenrechtsrat betrifft, so bilanziert der Bericht das bisherige Auftreten. Der Union wird zwar das Bestreben nach koordinierten, gemeinsamen Standpunkten attestiert, bedauert wird jedoch, dass am Ende einer schwerfälligen Entscheidungsfindung zu oft nur der kleinste gemeinsame Nenner zustande kommt. Recht pauschal kritisiert das Parlament das Auftreten der Union: ihre „eher defensive Vorgehensweise“, letztlich „ihren Mangel an Antizipation und Leadership“. Im Hinblick auf eine Erhöhung des Einflusses der Union unterbreitet das Parlament in seinem sehr analytischen Bericht eine Reihe gezielter Reformvorschläge.

Seit langem sieht die EU im Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte bzw. dessen Büro ein weiteres Schlüsselgremium im VN-Menschenrechtssystem. Nachdem sich im Menschenrechtsrat – gegen den Widerstand nicht nur der EU-Mitglieder

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.6.2008.

16 Vgl. hierzu Theodor Rathgeber: Menschenrechtsrat 2008: Tagungen 2008, in: Vereinte Nationen, 2/2009, S. 82-84.

17 Europäisches Parlament, A6-0498/2008 vom 10.12.2008.

– die Versuche zur Einschränkung der Kompetenzen des Amtes gehäuft hatten, war die vom VN-Generalsekretär 2004 ernannte Hochkommissarin, Louise Arbour, Ende Juni 2008 zurückgetreten. Die Union bekräftigte deshalb mehrfach, so auch anlässlich der Ernennung der Südafrikanerin Navanethem Pillay zur Nachfolgerin im Juli 2008 in einer Erklärung der Ratpräsidentschaft,¹⁸ die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Hochkommissars und verwies zugleich auf die notwendige finanzielle Ausstattung des Büros.

In die Schlagzeilen der Medien geriet die Menschenrechtspolitik der EU im April 2009 anlässlich der VN-Überprüfungskonferenz der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (Durban Review Conference – DRC) in Genf.¹⁹ Ziel des Staatentreffens war schwerpunktmäßig die Überprüfung der Umsetzung der auf der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus im Jahr 2001 im südafrikanischen Durban gefassten Beschlüsse; zudem sollten weitere Schritte im globalen Kampf gegen Rassismus überdacht werden.²⁰ „Angst vor einem Tribunal gegen Israel“, „Westen boykottiert UN-Konferenz“, „Klartext reden in Genf“ – titelten deutschsprachige Zeitungen.²¹

Obschon sich die Diplomaten aller Mitgliedstaaten im Vorfeld der Konferenz auf einen Kompromissentwurf (ohne Nahost-Bezug) für eine Abschlusserklärung (Outcome Document²²) verständigt hatten, wollten einige westliche Staaten, darunter auch EU-Mitgliedsländer, nicht an der Konferenz teilnehmen – in der Befürchtung, arabische und islamische Länder könnten versuchen, das Treffen in ein antiisraelisches Tribunal umzufunktionieren. Als besonderer Affront wurde der angekündigte Auftritt des iranischen Staatspräsidenten Mahmoud Ahmadinedschad angesehen.

Der EU war es trotz intensiver Beratungen nicht gelungen, eine einheitliche Linie hinsichtlich der Teilnahme zu finden. Sie bot auf offener Bühne ein Schauspiel der Zerrissenheit. Schließlich entschieden sich neben den USA und Kanada auch die EU-Mitglieder Deutschland, Italien, Niederlande, Polen und Tschechien, dem Treffen fern zu bleiben. Die Delegierten mehrerer EU-Staaten, die jedoch nur auf Botschaferebene vertreten waren, verließen nach dem peinlichen Auftritt von Ahmadinedschad am Eröffnungstag vorübergehend den Saal. Während die Ratpräsidentschaft in einer dünnen Stellungnahme die Angriffe Ahmadinedschads verurteilte,²³ stellte die Europäische Kommission, die als Beobachter auf der Konferenz vertreten war, in einer beschwichtigenden Erklärung fest, dass eine „große Mehrheit der EU-Staaten“ sich entschieden habe, „engagiert zu bleiben“; zudem seien in der Schlusserklärung die „roten Linien“ der EU gewahrt worden.²⁴

18 EU Presidency Declaration concerning appointment of Ms Navanethem Pillay as High Commissioner for Human Rights, EU-Dokument CL08-108EN.

19 Vgl. hierzu www.un.org/durbanreview 2009

20 Vgl. hierzu Petra Follmar-Otto: 3. Weltkonferenz gegen Rassismus: 1. Überprüfungskonferenz 2009, in: *Ver-einte Nationen*, 3/2009, S. 123-125.

21 *Der Tagesspiegel*, 18.4.2009; *Süddeutsche Zeitung*, 20.4.2009; *Neue Zürcher Zeitung*, 22.4.2009.

22 Outcome Document of the Durban Review Conference, UN-Dokument www.un.org/durbanreview2009/pdf/durban_Review_outcome_document_En.pdf

23 EU Member states position on the Durban Review Conference, EU-Dokument Clo9-082EN vom 21.4.2009.

24 EU Commission Position on Durban Review Conference in Geneva, EU-Dokument EC09-079EN vom 21.4.2009.

Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Umwelt

Die Entwicklungszusammenarbeit der EG/EU im Rahmen der Vereinten Nationen ist weitgehend auf die Umsetzung der VN-Millenniumserklärung und der Millenniumsziele aus dem Jahr 2000 konzentriert. Da die bislang erzielten Fortschritte unzureichend und mit Blick auf die einzelnen Ziele und Regionen sehr unterschiedlich sind, fordert die Union von der internationalen Gemeinschaft – den entwickelten wie den Entwicklungsländern – zusätzliche Anstrengungen, vor allem zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in Afrika. In seinem Prioritätenpapier für die 63. Generalversammlung begrüßte deshalb der Rat der EU die für den 25. September 2008 anberaumte Hochrangige VN-Konferenz zu den Millenniumszielen.

Um die Millenniumsziele zu erreichen, wird das Entwicklungskonzept ständig auf den Prüfstand gestellt. Die jüngste Diskussion über die Gestaltung multilateraler Entwicklungshilfe mündete im März 2002 auf der Entwicklungskonferenz im mexikanischen Monterrey in eine VN-Strategie, Monterrey-Konsens genannt. Sie umfasste eine Reihe von Prinzipien bei der zukünftigen Entwicklungsfinanzierung.²⁵ Wenige Monate nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center in New York war sich die Staatengemeinschaft einig gewesen, dass die Armut bekämpft werden müsse, um dem Extremismus den Boden zu entziehen. Doch die globale politische und wirtschaftliche Entwicklung verlief anders, als man sich das damals vorgestellt hatte. Diesem Umstand wollte auch das New Yorker Treffen zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) Rechnung tragen, das der EU-Kommissionspräsident Barroso als das wichtigste MDG-Ereignis seit Verabschiedung des Zielkatalogs bezeichnete.²⁶ Barrosos Rezept zur Erreichung der Vorgaben war jedoch keineswegs neu: mehr Hilfe und wirksamere Hilfe. Um die Rolle der EG und ihrer Mitgliedsländer als größte Geber (über 55 Prozent der gesamten Entwicklungshilfe-Ausgaben und rund 50 Prozent aller Beiträge an die VN-Fonds und -Programme) auch für die Zukunft zu bekräftigen, verwies der Kommissionspräsident auf die im Juni 2008 von den EU-Regierungschefs angenommene „Agenda for Action“,²⁷ in der die Gemeinschaft ihre schon zuvor eingegangene Verpflichtung wiederholt, ihre Entwicklungshilfeleistungen bis 2010 auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des jeweiligen Bruttosozialprodukts zu erhöhen. Um der neuerdings um sich greifenden Nahrungsmittelkrise Einhalt gebieten zu können, stellte er eine von der Kommission befürwortete Schaffung einer neuen „Food Facility“ für Entwicklungsländer in Höhe von einer Milliarde Euro in Aussicht. Am 15. Mai 2009 unterzeichnete die Kommission entsprechende Beitragsabkommen mit einer Reihe von VN-Einrichtungen wie FAO, UNRWA und UNICEF.²⁸

Die New Yorker Konferenz sollte jedoch nur eine Zwischenetappe auf dem Weg zur zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung sein, die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha, der Hauptstaf des Emirats Katar, stattfand.²⁹

25 Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, New York 2003; www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

26 EU Commission President Barroso addresses UN High Level Event on Millennium Development Goals, EU-Dokument SP08-010EN vom 25.9.2008.

27 Europäischer Rat, EU-Dokument 11096/08 vom 17.7.2008.

28 EU € 1 billion „Food Facility“: EU Commission signs the first contribution agreements with UN partner agencies, EU-Dokument EC09-100EN vom 15.5.2009.

29 Vgl. hierzu Jens Martens: Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, in: Vereinte Nationen, 1/2009, S. 32-33.

Im Vorfeld der Konferenz hatte die Europäische Kommission die Geber dazu aufgerufen, ihre Zusagen einzulösen und die Entwicklungsleistungen aufzustocken. Die Finanzkrise dürfe nicht als Rechtfertigung für Einschnitte herhalten.³⁰ Das Treffen der Regierungen (von den EU-Staaten war auf höchster Ebene lediglich der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy vertreten) sollte zum einen eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der Beschlüsse der ersten Konferenz dieser Art in Monterrey vorlegen und zum anderen Überlegungen anstellen, welche Finanzierungsinitiativen im Hinblick auf die Erreichung der MDG nötig sind. Überschattet wurde die Konferenz von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Kommissionspräsident Barroso zeichnete in seinem Statement auf der Konferenz zunächst den vielschichtigen Krisenhintergrund auf, vor dem die Konferenz stattfand, und sprach von einer „globalen und multi-dimensionalen Krise“. Er forderte – ohne konkrete Vorschläge ins Spiel zu bringen – tiefgreifende Reformen der ökonomischen und finanzpolitischen Entscheidungsprozesse und sprach sich für ein Überdenken der gegenwärtigen Modelle der Entwicklungszusammenarbeit aus. Im übrigen sollten alle Teile des Monterrey Konsens umgesetzt werden.³¹

Neben der Bekräftigung der Ziele und Verpflichtungen des Konsenses von Monterrey wurden keine substantiell neuen Initiativen beim Kernthema der Entwicklungsfinanzierung beschlossen; richtungweisende Entscheidungen wurden auf eine Nachfolgekonzferenz, eine „Hochrangige VN-Konferenz zur Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Entwicklung“, verschoben.³²

Im Bereich der humanitären Hilfe arbeitet das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) – entsprechend den Grundsätzen des im Dezember 2007 verabschiedeten Europäischen Konsensus über die humanitäre Hilfe³³ – mit verschiedenen VN-Einrichtungen (so Kinderhilfswerk UNICEF, Flüchtlingswerk UNHCR und Welternährungsprogramm WFP) partnerschaftlich zusammen; im Jahr 2008 kam knapp die Hälfte der Zuwendungen in Höhe von rund 940 Millionen Euro Einrichtungen der Weltorganisation zugute. Da immer wieder Abstimmungsprobleme auftreten, bemüht sich die Union um eine stärkere Koordination der humanitären Hilfe.

Die Europäische Union weist in ihrem Prioritätenpapier nicht nur der „Stärkung des derzeitigen Systems einer internationalen Umweltordnung (IEG)“ sehr große Bedeutung zu – um wirksamer auf die wachsenden umweltpolitischen Herausforderungen reagieren zu können –, sondern gleichzeitig wird wiederum die Notwendigkeit einer allgemeinen Umgestaltung des Umweltregimes der Vereinten Nationen etwa durch die Schaffung einer VN-Sonderorganisation für Umweltfragen betont.

Angesichts der offensichtlichen Auswirkungen des Klimawandels gehört der Klimaschutz zu den „wichtigsten Prioritäten“ sowohl der Union als auch der Vereinten Nationen. Die Union unterstreicht nachdrücklich die „zentrale Rolle“ der Weltorganisation bei der Ausarbeitung eines globalen Klimaübereinkommens für die Zeit nach 2012 und beteiligt sich aktiv an den umfassenden und zähen internationalen Verhandlungen, die spätestens

30 EU-Dokument IP/08/1834 vom 28.11.2008.

31 EU Commission Statement – UN Conference on Financing for Development (Doha) to review implementation of Monterrey Consensus, EU-Dokument SP08-013EN vom 29.11.2008.

32 Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, UN-Dokument A/RES/63/239, Annex vom 24.12.2008.

33 Amtsblatt der Europäischen Union 2008/C 25/1.

Ende 2009 – bis zur 15. Konferenz der Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Kopenhagen – abgeschlossen sein müssen.

Auf der 14. Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention im polnischen Poznan Anfang Dezember 2008 – einem wichtigen Zwischenschritt im Verhandlungspoker – hat sich die Union, die sich bisher schon als treibende Kraft im Kampf gegen die Erderwärmung erwies, zu einer Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 30 Prozent verpflichtet – wenn auch andere Industrieländer hierzu bereit sind.³⁴ Ende Januar 2009 präsentierte die EU-Kommission im Hinblick auf Kopenhagen „Vorschläge für ein umfassendes und ehrgeiziges neues globales Klimaschutzabkommen und dessen Finanzierung“.³⁵

Reformen

Der Rat der Europäischen Union hält es für notwendig, dass die Reform der wichtigsten VN-Organen – der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Sicherheitsrats – zügig vorangebracht wird. Einen weiteren Schwerpunkt sieht die Union in einer einschneidenden Verwaltungsreform in den Bereichen Personalmanagement, Leitungs- und Aufsichtsmechanismen sowie im ergebnisorientierten Management. Der Generalsekretär müsse über eine Grundlage verfügen, die es ihm ermöglicht, „die Verantwortlichkeiten, die Effizienz und die Transparenz der Organisation zu verbessern“. Im Prozess zur Reform der operativen Tätigkeit der Weltorganisation sieht der Rat eine „langfristige Priorität“. Insbesondere müssen die Bemühungen der VN fortgesetzt werden, im Entwicklungsbereich als „EIN Akteur“ aufzutreten.³⁶ Ferner sollten Querschnittsfragen wie Geschlechtergleichstellung, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte stärkere Berücksichtigung finden.

Das Europäische Parlament erinnert in seinem Perspektivpapier die EU-Staaten an die auf dem Weltgipfel 2005 abgegebenen Verpflichtungen zur Stärkung der Vereinten Nationen durch eine Reihe von Reformen. Konkret angesprochen werden dabei u.a. die Straffung der Tagesordnung der Generalversammlung und die politische Aufwertung des Präsidenten des VN-Plenums sowie Management- und Sekretariatsreform. Mit besonderem Nachdruck setzt sich das Parlament für Fortschritte auf dem Weg zu einer „längst überfälligen“ Reform des Sicherheitsrats ein. Doch für die Räumung dieses europäischen Minenfeldes, auf dem sich seit längerem zwei starre EU-Fronten (einerseits angeführt von Deutschland, andererseits unter italienischer Flagge) gegenüberstehen, wird kein Weg aufgezeigt.

Da der Rat der EU dieses heikle Thema bisher grundsätzlich umgangen hat, ist die Stellungnahme der tschechischen Ratspräsidentschaft im Namen der EU zu Beginn der nunmehr „zwischenstaatlichen Verhandlungen“ im Informellen Plenum der Generalversammlung zur Sicherheitsratsreform am 19.2.2009 als große Überraschung zu werten.³⁷

34 Neue Zürcher Zeitung, 2.12.2008.

35 Klimawandel: Vorschläge der Kommission für globales Klimaschutzabkommen in Kopenhagen, EU-Dokument IP/09/141 vom 28.1.2009. Vgl. auch „The Road to Copenhagen“ – Speech by EU Commission President Barroso, EU-Dokument SP09-050EN vom 26.6.2009.

36 Vgl. hierzu auch die Stellungnahme der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft in der Debatte der Generalversammlung über die „Systemweite Kohärenz“ : EU Presidency Statement – United Nations General Assembly: UN System-wide Coherence am 13.3.2009; EU-Dokument PRES09-0222EN.

Allerdings wird in diesem Statement jegliche Festlegung auf ein konkretes Reformmodell vermieden; zwischen den Zeilen ist vielmehr eine Präferenz für eine Zwischenlösung erkennbar.

Hinsichtlich der Rolle und des Auftretens der Union in den Vereinten Nationen ist bilanzierend festzustellen, dass etwa aus der Sicht des Europäischen Parlaments die Koordinierung der Positionen der EU-Staaten innerhalb der VN „von Gremium zu Gremium und von Politikbereich zu Politikbereich unterschiedlich ausfällt“. Eine umfangreiche Studie des European Council on Foreign Relations (ECFR)³⁸ vertritt die These, der Einfluss der Union in drei wichtigen VN-Gremien – in der Generalversammlung, im Menschenrechtsrat und im Sicherheitsrat – sei in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Das globale Machtgefüge verlagere sich immer mehr in Richtung China, Indien, Russland und andere aufstrebende Staaten. Trotzdem kommt der langjährige Ständige Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York, Peter Maurer, in seiner Analyse der Beziehungen der Union und der Weltorganisation zu dem Schluss: „Die EU ist die wichtigste und engste Partnerin der UNO in allen Fragen und auf allen Ebenen.“³⁹

Weiterführende Literatur

European Council on Foreign Relations (Hrsg.): Richard Gowan und Franziska Brantner: *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, Policy Paper, London 2008.

Jens-Christian Gaedtke: *Europäische Außenpolitik*, Paderborn 2009, insbesondere S. 127-136.

Sven Bernhard Gareis: *Partner für den Weltfrieden? Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung*, in: *Vereinte Nationen*, 4/2008, S. 154-159.

Peter Maurer: *Europa als Teil der UNO*, *Basler Schriften zur europäischen Integration*, Nr. 84, Basel 2008.

37 EU Presidency Statement – United Nations General Assembly: *Membership of the Security Council*, EU-Dokument PRES09-016EN vom 19.2.2009.

38 European Council on Foreign Relations (Hrsg.): Richard Gowan und Franziska Brantner: *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, Policy paper, London 2008.

39 Peter Maurer: *Europa als Teil der UNO*, *Basler Schriften zur europäischen Integration*, Nr. 84, Basel 2008, S. 18.