

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde vor allem das Institutionengefüge des auswärtigen Handelns der Europäischen Union neu geordnet, wodurch die normativen Voraussetzungen für eine kohärentere und damit effizientere Mitwirkung der Union auf internationaler Ebene geschaffen werden sollten.

Welche Bedeutung haben die Reformen für die Rolle Europas in den Vereinten Nationen? Eine erste Analyse der entsprechenden Vertragsbestimmung lässt zumindest diese Schlussfolgerung zu: Die substanziellen Auswirkungen sind im Hinblick auf die Beziehungen zur Weltorganisation „gering“¹, und es werden „keine weitreichenden neuen Kompetenzen geschaffen“². Gleichwohl ergeben sich für das Agieren der EU in den Vereinten Nationen wichtige Änderungen, deren praktische Umsetzung bereits im Gange ist.

Dezidierter als zuvor wird im EU-Vertrag der Ausbau der Beziehungen zu regionalen und weltweiten internationalen Organisationen propagiert. Im Hinblick auf die Vereinten Nationen gehörte bisher nur der Verweis auf die Beachtung der UN-Charta zu den Grundsätzen der europäischen Außenpolitik; nunmehr soll sich die Union „insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen einsetzen“ (Artikel 21 EUV Absatz 1).

Besaß bisher nur die Europäische Gemeinschaft (EG) in der UN-Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat einen Beobachterstatus, so hat die nun vertragliche Schaffung der Rechtspersönlichkeit der EU (gemäß Artikel 47 EUV) zur Folge, dass seit dem 1. Dezember 2009 dieser Mitwirkungsstatus der EU zukommt.³

Die Zusammenarbeit der EG/EU mit den Vereinten Nationen vollzog sich auf Grund der unterschiedlichen Kompetenzen in den einzelnen Politikbereichen (supranationale Außenbeziehungen, intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) bisher auf zwei Ebenen: zum einen durch die Europäische Kommission, die in New York seit 1974 eine eigene Delegation unterhielt, zum andern durch die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft mit ihrem seit 1994 bestehenden Verbindungsbüro.

Im Zuge der vertraglich bedingten Umstrukturierung der EU-Außenvertretung soll nunmehr der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, gleichzeitig einer der Vizepräsidenten der Kommission, „für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union“ sorgen (Artikel 18). Er ist mit der „zweckdienlichen Zusammenarbeit“ mit den Vereinten Nationen beauftragt (Artikel 220 AEUV); unter seiner Leitung und im Rahmen des neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vertritt die „Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen“ die EU an den verschiedenen UN-Standorten (Artikel 221 AEUV).

1 Daniel Thym: Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit, in: Vereinte Nationen, 3/2008, S. 121.

2 Jan Scheffler: Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, in: Vereinte Nationen, 2/2010, S. 56.

3 Vgl. den entsprechenden Briefwechsel zwischen dem EU-Kommissionspräsidenten und dem UN-Generalsekretär; <http://www.un.int/protocol/documents/NV-Denomination%20Change-EU.pdf>.

Die Aufgabenteilung mit der nach wie vor halbjährlich wechselnden Präsidentschaft des Ministerrates bedarf einer einvernehmlichen Übereinkunft. Abzuklären ist zudem die vertragliche Verantwortlichkeit des Präsidenten des Europäischen Rates hinsichtlich der „Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP“ (Artikel 15 Absatz 6). Vermutlich soll Herman van Rompuy in der Generalversammlung zu Grundsatzfragen Stellung nehmen und in der alljährlichen Generaldebatte zur Eröffnung des Plenums EU-Positionen skizzieren.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft einzelner EU-Staaten im Sicherheitsrat besteht, wie bisher, die Pflicht zur Abstimmung und Unterrichtung aller EU-Staaten; für die beiden ständigen EU-Ratsmitglieder Großbritannien und Frankreich gilt nach wie vor das Vorrecht der nationalen Interessenwahrung. In welchem Ausmaß der Hohe Vertreter von seinem neuen Recht Gebrauch machen wird, einen von der Union zu einem Thema festgelegten Standpunkt im Sicherheitsrat „vorzutragen“ (Artikel 34 Absatz 1 EUV), bleibt abzuwarten.

In Umsetzung der Lissaboner Vertragsvorgaben wurde zum 1. Dezember 2009 aus dem bisherigen Verbindungsbüro des Rates und der bisherigen Delegation der Kommission die „Delegation of the European Union to the United Nations“; sie ist Bestandteil des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und steht unter der Verantwortung der ins Amt berufenen Hohen Vertreterin der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Baroness Catherine Ashton. Zum Leiter der EU-Delegation in New York wurde der international erfahrene spanische Diplomat, Botschafter Pedro Serrano, ernannt, der seine Tätigkeit mit zunächst rund 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Januar 2010 aufnahm. Entsprechende EU-Delegationen finden sich inzwischen an den UN-Standorten Genf, Wien, Nairobi, Paris und Rom. Zudem repräsentierte im ersten Halbjahr 2010 die spanische Ratspräsidentschaft die EU in den Vereinten Nationen.

EU-Prioritäten für die 64. UN-Generalversammlung

Die Festlegung der Prioritäten der europäischen UN-Politik im Rahmen der Mitte September 2009 in New York eröffneten 64. Sitzungsperiode (2009/2010) erfolgte jedoch noch auf der Grundlage des Nizza-Vertrages.

Im Vorfeld der anstehenden Tagung des UN-Plenums hatte sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament entsprechende Dokumente verabschiedet. Der von der damaligen tschechischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Entwurf des so genannten Prioritätenpapiers war in Brüssel unter den EU-Mitgliedern abgestimmt, vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) gebilligt und schließlich vom Rat der Europäischen Union am 9. Juni 2009 verabschiedet worden.⁴

Vorgaben für das offizielle Ratspapier hatte das Europäische Parlament bereits am 24. März 2009 mit der „Empfehlung ... an den Rat zu den Prioritäten der EU für die 64. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“ geliefert.⁵ Dieser Text war im Namen der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa (ALDE-Fraktion) von dem deutschen Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ausgearbeitet und dem Plenum vorgelegt worden.

Das 50 Punkte umfassende Prioritätenpapier des Rates verdeutlicht den Stellenwert der Weltorganisation aus europäischer Sicht und gibt Handlungsanstöße in den einzelnen Auf-

4 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 64. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, EU-Dok 10809/09.

5 Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat vom 24. März 2009 zu den Prioritäten der EU für die 64. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, EU-Dok P6-TA(2009)0150.

gabenfeldern der Vereinten Nationen. Zur Bewältigung der derzeitigen globalen Herausforderungen (so auch der Wirtschafts- und Finanzkrise) „ist mehr denn je ein erneuertes multilaterales System mit einer stärkeren und wirksameren weltweiten Organisation – den Vereinten Nationen – erforderlich“. Damit wurde das schon zuvor mehrfach verkündete Postulat eines wirksameren Multilateralismus bekräftigt.

Auch die Empfehlungen des Europäischen Parlaments enthalten die grundsätzliche Feststellung, dass lediglich in einem „globalen, effektiven und integrativen multilateralen System“ die Herausforderungen und Bedrohungen bewältigt werden können. Die EU-Mitgliedstaaten seien „dringend aufzufordern, ihrer Verpflichtung für einen wirksamen Multilateralismus nachzukommen“.

Die Umsetzung der Vorgaben des Prioritätenpapiers lag vor Ort in New York im zweiten Halbjahr 2009 je nach Zuständigkeitsbereich in Händen der schwedischen Ratspräsidentschaft bzw. der Kommissionsvertretung. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 trat dann die noch im Aufbau befindliche EU-Delegation auf den Plan und übernahm zusammen mit der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 die Außenvertretung der Union bei den Vereinten Nationen.

Friedenssicherung

Die Union unterstützt die Vereinten Nationen „uneingeschränkt“ (so die Versicherung im Prioritätenpapier) in den Bereichen „Konfliktverhütung, Konfliktlösung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung“. Allerdings sei auf Grund der „Flut von Friedenssicherungseinsätzen und der Überbeanspruchung der VN-Kapazitäten“ vorrangig eine Stärkung des Instrumentariums der „Präventivdiplomatie“ einschließlich einer Aufwertung der „Mediationskapazität“ erforderlich. Die EU setzt sich deshalb nachdrücklich für den entsprechenden weiteren Ausbau des Departements of Political Affairs im VN-Sekretariat ein und begrüßt die Koordinierung der Bemühungen zur Konfliktverhütung. Notwendig sei zudem eine bessere Verknüpfung zwischen „Friedenssicherung sowie Rehabilitation und Wiederaufbau nach Konflikten“ – unter dem Dach der Friedenskonsolidierung.

In ihrer ersten Rede vor dem Sicherheitsrat am 4. Mai 2010 skizzierte die Hohe Vertreterin die sich „stetig weiterentwickelnde“ Zusammenarbeit zwischen der EU und der Weltorganisation im Bereich von Frieden und Sicherheit.⁶ Catherine Ashton drückte zudem die Hoffnung aus, dass mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die EU ein „noch engerer Partner“ der Vereinten Nationen werde.

Sie konnte dabei zugleich auf die Fortschritte verweisen, die seit der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärungen 2003 und 2007 über die Kooperation der beiden Organisationen im Bereich der Krisenbewältigung erzielt worden sind. In der Tat sind die EU und ihre Mitgliedstaaten – nachdem der Sicherheitsrat im Oktober 2005 die Regionalorganisationen „nachdrücklich“ darum gebeten hatte, „Kapazitäten für Konfliktverhütung oder Friedenssicherung“ zur Verfügung zu stellen⁷ – inzwischen aktiv in Friedenssicherungseinsätze unter VN-Mandat eingebunden. Allerdings entscheidet die EU autonom, wann, wo und wie sie die VN unterstützt.⁸ Zudem ist sie bestrebt, die politische und militärische Kontrolle über ihre Operationen möglichst in der Hand zu behalten. Das verstärkte friedenspolitische VN-

6 EU Statement by HR Ashton – United Nations Security Council: Growing co-operation between the UN and the EU in the area of peace and security, EU-Dok EUUN10-032EN vom 4.5.2010.

7 Sicherheitsrats-Resolution 1631 vom 17.10.2005.

8 Thierry Tardy: UN-EU Relations in Crisis Management. Taking Stock and Looking Ahead, Geneva Centre for Security Policy, 10/2008, S. 16f.

Engagement der EU hat auch zur Folge, dass die EU-Staaten nach wie vor die VN-Missionen zu rund 40 Prozent finanzieren, doch immer weniger EU-Staaten sind bereit, Kontingente für eigenständige, VN-geführte Missionen zur Verfügung zu stellen; dieser Anteil europäischer Staaten an VN-Operationen beträgt inzwischen weniger als 5 Prozent.

Die EU führte 2009/2010 folgende vom VN-Sicherheitsrat mandatierte Friedensmissionen durch:

- EUPM, Polizeimission in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1396 (2002); Beginn der Stationierung: 1. Januar 2003; Personal (30. Juni 2010): 280 Polizisten und Zivilpersonal
- EUFOR – Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1895 (2009); Beginn der Stationierung: 2. Dezember 2004; Personal (30. Juni 2010): 1926 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats 1244 (1999); Beginn der Stationierung: 9. Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: 6. April 2009; Personal (30. Juni 2010): 2504 internationales und nationales Zivilpersonal
- EU NAVOR Somalia (Operation ATALANTA), erste militärische EU-Marineoperation zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung der Piraterie im Seegebiet vor Somalia; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1897 (2009); Beginn der Mission: 9. Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009; Personal (30. Juni 2010): 1518 Militärpersonal
- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1872 (2009); Beginn der Stationierung: 7. April 2010; Personal (30. Juni 2010): 141 Ausbilder

Die Europäische Union leistet inzwischen der Afrikanischen Union (AU) bei deren Aus- und Aufbau von Friedenssicherungskapazitäten vielfältige und umfangreiche Hilfestellung und steuert derzeit rund 40 Prozent zum Finanzierungsfonds für AU-geführte Friedensoperationen bei.⁹

Angesichts der stetigen Ausweitung der Mandate einiger VN-geführter Friedensmissionen, des hohen Bedarfs an qualifiziertem Personal und angesichts der explodierenden Kosten (Ende Mai 2010 waren in 15 VN-Operationen nahezu 110.000 Soldaten, Militärbeobachter, Polizisten und internationales Zivilpersonal im Einsatz; die jährlichen Kosten lagen bei 7,87 Mrd. Dollar¹⁰ – von einer Überdehnung des VN-Peacekeeping ist die Rede) wurde, nicht zuletzt auf Initiative der beiden ständigen Ratsmitglieder Großbritannien und Frankreich – aber nicht im Namen der EU –, Anfang 2009 im Sicherheitsrat eine grundsätzliche Überprüfung der Friedenssicherungseinsätze in die Wege geleitet,¹¹ an der sich sehr bald auch die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft mit Stellungnahmen und Vorschlägen beteiligte,¹² wobei die Kernforderung nach einem „professionelleren und effektiveren Peacekeeping-Ansatz“¹³ im Zentrum steht.

9 EU Presidency Statement – United Nations Security Council: Debate on Peace and Security in Africa; EU-Dok PRES09-287EN vom 26.10.2009.

10 Vgl. hierzu die Übersicht United Nations Peacekeeping Operations, Stand 31.5.2010; UN-Dok, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>.

11 Vgl. Denis M. Tull: Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte, SWP-Studie, Januar 2010.

12 Vgl. Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2009, S. 483.

13 Vgl. EU Presidency Statement – United Nations Security Council: Debate on Peacekeeping Operations; EU-Dok PRES09-23EN vom 5.8.2009.

Die EU betrachtet in ihrem aktuellen Prioritätenpapier wiederum die Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) „als bedeutendes Element der Sicherheitsarchitektur der VN“. Fünf Jahre nach seiner Errichtung wird dieses VN-Gremium, das im VN-System eine institutionelle Lücke schließen sollte und gegenwärtig Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik unterstützt, seit Anfang des Jahres 2010 unter deutschem Vorsitz einer Überprüfung unterzogen.¹⁴

Der reibungslose Übergang vom Peacekeeping zu einem nachhaltigen Frieden in den Konfliktgebieten durch Wiederaufbau und Entwicklung bedarf nach EU-Ansicht eines gezielteren multidimensionalen Ansatzes.¹⁵ Um die Wirksamkeit der PBC-Arbeit zu erhöhen, unterbreitete die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft in mehreren Stellungnahmen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat z.T. sehr dezidierte strukturelle und verfahrenstechnische Vorschläge.¹⁶ Politisch besonders relevant ist die Forderung, bereits in die Mandate von Peacekeeping-Operationen Elemente des Peacebuilding einzubeziehen. Außerdem wird eine stärkere Interaktion zwischen Sicherheitsrat und PBC verlangt.

Die EU ist weiterhin bereit, Beiträge an den Friedenskonsolidierungsfonds zu leisten, drängt aber auch auf eine Verbesserung der Effizienz dieses mit derzeit 350 Millionen US-Dollar ausgestatteten Hilfsfonds.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nahmen ab Januar 2010 die spanische EU-Ratspräsidentschaft im Sicherheitsrat und die EU-Delegation in der Generalversammlung im Namen der EU Stellung zu sicherheitspolitischen Themen.¹⁷ Zu Beginn der 64. Sitzungsperiode im September 2009 hatte die schwedische Ratspräsidentschaft in der Generaldebatte die EU-Positionen in einer Reihe von Konfliktgebieten recht pauschal abgesteckt und die Verbundenheit mit der Bevölkerung vor Ort zum Ausdruck gebracht.¹⁸

Menschenrechtsschutz

Im System der Vereinten Nationen ist der Schutz der Menschenrechte inzwischen eine Querschnittsaufgabe, die nahezu alle Tätigkeitsfelder berührt – eine Strategie, die von der EU nachhaltig unterstützt wird. Die allgemeinen Prioritäten der Union im Bereich der Wahrung der Menschenrechte sind „die effektive Förderung und der effektive Schutz der Menschenrechte“, wobei das Spektrum von der Abschaffung der Todesstrafe bis zur Garantie der Meinungs-, Religions- und Medienfreiheit reicht.

Im 2006 eingesetzten Menschenrechtsrat, der an die Stelle der politisch diskreditierten UN-Menschenrechtskommission trat, sieht die EU nach wie vor das zentrale politische Organ zur Durchsetzung und Weiterentwicklung der Menschenrechte, wenn sich auch die (zu) hoch geschraubten Erwartungen hinsichtlich der Wirksamkeit bisher nicht erfüllten. Ein Grundproblem liegt darin, dass die westlichen Staaten, die die individuellen Bürgerrechte in den Vordergrund stellen, nur neun der 47 Sitze einnehmen – der „Süden“, der in der Regel auf die kollektiven, wirtschaftlichen und sozialen Rechte abzielt, verfügt somit über eine

14 Vgl. Martina Spornbauer: *Musical Chairs Revisited: Status and Terms of Participation of the European Union in the UN Peacebuilding Commission*, in: *International Organizations Law Review*, 5. Jg., 2008, S. 299-322.

15 EU Statement: United Nations Security Council: Peacekeeping Operations – Transition and Exit Strategies; EU-Dok EUUN10-013EN vom 12.2.2010.

16 Vgl. EU Statement – United Nations General Assembly: 2010 Review of the Peacebuilding Commission; EU-Dok EUUN10-015EN vom 17.2.2010; EU-Statement: United Nations Security Council: Debate on Post-conflict Peacebuilding; EU-Dok EUUN10-025EN vom 16.4.2010.

17 Vgl. EU-Statement – United Nations Security Council: Debate on the Situation in Afghanistan; EU-Dok EUUN10-001EN vom 6.1.2010.

18 EU Presidency Statement – United Nations: General Debate of 64th Session of the General Assembly; EU-Dok PRES09-238EN vom 23.9.2009.

automatische Mehrheit. Dies kommt vor allem bei der Behandlung des neu eingeführten Verfahrens der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) zum Ausdruck, mit dem nach und nach die Menschenrechtssituation in allen 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen überprüft werden soll. Die EU fordert in ihrem Prioritätenpapier eine „effiziente und ordnungsgemäße Durchführung“ der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung; die UPR sollte jedoch nicht als ein „ausschließliches Instrument“ zur Behandlung von Menschenrechtsfragen angesehen werden. Nach Ansicht der EU bleiben zudem der Dritte Ausschuss der VN-Generalversammlung (für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen) und das VN-Plenum selbst die „relevanten weltweiten Foren“, in denen sowohl thematische Fragen von globaler Bedeutung als auch länderspezifische Fragen behandelt werden.

In der Debatte der Generalversammlung über den jüngsten Jahresbericht des Menschenrechtsrats Ende Oktober 2009 würdigte die schwedische EU-Ratspräsidentschaft zwar die Fortschritte, die seit der Gründung erreicht wurden, übte aber gleichzeitig Kritik an der Arbeit des Rats.¹⁹

Positiv bewertet wurde, dass sich bis Ende 2009 vermutlich die Hälfte der UN-Mitglieder einem ersten Überprüfungsverfahren unterziehen werden und dass die Mehrheit der Staaten das Überprüfungsverfahren positiv begleitet. Der Rat diene zudem in zunehmendem Maße als menschenrechtspolitisches Dialogforum, in dem alle Aspekte des Menschenrechtsschutzes vorgebracht werden können. Positiv eingeschätzt wurde auch die Rolle der laufenden Beobachtung und Bewertung der Menschenrechtssituation durch den Rat. Große Anerkennung fanden der wichtige Beitrag der Zivilgesellschaft und die fruchtbare Zusammenarbeit in diesem Forum.

Kritik übte der EU-Vertreter an der in einigen Fällen erkennbaren mangelnden Objektivität und selektiven Vorgehensweise. Die Prinzipien der Universalität, der Unvoreingenommenheit und der Objektivität müssten als Leitfaden für die Arbeit der Rates dienen. Das Mandat des Rates liege nicht darin, Regierungen vor Überprüfungen, sondern die Individuen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen.

Zu Beginn seiner 13. regulären Sitzungsperiode Anfang März 2010 in Genf hat der Menschenrechtsrat einen Prozess der Selbstüberprüfung eingeleitet, der von der Generalversammlung bei seiner Gründung anberaumt worden war und fristgemäß 2011 abgeschlossen sein soll.

Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz

Im Zentrum der VN-Entwicklungszusammenarbeit steht nach wie vor die Frage der Erreichbarkeit der im Jahr 2000 von der Staatengemeinschaft beschlossenen Entwicklungsziele. Bis 2015 soll demnach die extreme Armut in all ihren Formen halbiert werden. Nach dem im Juni 2010 veröffentlichten Jahresbericht der Vereinten Nationen kommt die Verwirklichung der Millenniumsziele (MDGs), wie schon im Jahr zuvor, nur schleppend voran. Nicht nur der Fortschrittsverlauf hat sich verlangsamt, es sind auch – maßgebend beeinflusst durch die weltweite Finanz-, Wirtschafts- und Ernährungskrise – Rückschläge zu verzeichnen.²⁰ Die EU und ihre Mitgliedstaaten, mit einem Anteil von 56 Prozent an der globalen Entwicklungshilfe größter Geldgeber, setzt sich seit langem in den entsprechenden VN-Gremien für die Bekämpfung der Armut und die Erreichung der MDGs ein.

19 EU Presidency Statement – United Nations General Assembly: Report of the Human Rights Council; EU-Dok PRES09-298EN vom 30.10.2009.

20 United Nations: The Millennium Development Goals Report 2010, New York 2010.

Die EU-Kommission kommt in einem Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele im April 2010 zu dem Schluss²¹, dass sich die Union im Verlauf der 64. Tagung der Generalversammlung konstruktiv engagiert hat und sich an den Vorarbeiten des MDG-Überprüfungsgipfels im September 2010 in New York maßgeblich beteiligt. Dort – so die Kommission – müsse die EU dann darlegen, „wie sie ihre Zusagen einhalten will und beweisen, dass ihr die Entwicklungsländer vertrauen können“.²²

Die Union ist bereit, mit dem VN-System zusammenzuarbeiten, um eine kohärente Strategie und einen kohärenten globalen Aktionsplan zu entwickeln, die sowohl humanitäre als auch entwicklungspolitische Ziele auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit abdecken. Sie ruft die Schwellenländer auf, einen größeren Teil der globalen Verantwortung zu übernehmen, und mahnt im Hinblick auf die Hilfeleistungen von außen Reformen der Staatsführung in den Entwicklungsländern selbst an; dabei bietet sie gleichzeitig Hilfestellung in den Bereichen demokratische Staatsführung und Institutionenaufbau sowie in der Wirtschafts- und Steuerpolitik an.

Das umweltpolitische Highlight der Vereinten Nationen im Jahr 2009 sollte die UN-Klimakonferenz vom 7. bis 18. Dezember in Kopenhagen werden. Die 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention und 5. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls hatte zum Ziel, die Kernelemente für eine neues Klimaabkommen nach 2012 verbindlich festzulegen.

Die EU, die im Klimawandel eine der dringlichsten Herausforderungen unserer Zeit sieht und sich bei dessen Bekämpfung eine Vorreiterrolle zuweist, hatte es in ihrem Prioritätenpapier als „ihre Aufgabe an(gesehen), ein globales und umfassendes Klimaschutzübereinkommen zu erreichen“. Im Vorfeld der Konferenz konnte sich der Europäische Rat schließlich auf ein Verhandlungsmandat für die schwedische EU-Ratspräsidentschaft einigen: Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen um 30 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990, sofern sich die anderen Teilnehmerstaaten zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen verpflichten.²³ Bei der bis zuletzt umstrittenen Frage der Finanzierung des Klimaschutzes in Entwicklungsländern konnte sich die EU erst zu Beginn der Konferenz auf eine konkrete Zusage von 2,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2010 bis 2012 verständigen.²⁴ Auch das Europäische Parlament hatte in einer „Entschließung ... zu der Strategie der Europäischen Union für die Konferenz zum Klimawandel in Kopenhagen (COP 15)“²⁵ die EU „nachdrücklich“ aufgefordert, „geschlossen aufzutreten, um ihren Führungsanspruch bei den Verhandlungen ... zu wahren“.

Verlauf und Ergebnisse dieser Konferenz wurden jedoch durchweg als enttäuschend bewertet. Trotz der Teilnahme von über 120 Staats- und Regierungschefs war es lediglich einer Kerngruppe aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern nach zähen Verhandlungen letztlich gelungen, die so genannte „Kopenhagen-Vereinbarung“ („Copenhagen Accord“) zu erarbeiten. Diese Vereinbarung ist kein verbindliches Abkommen, sondern eine politische Absichtserklärung, die vom Plenum der 194 Vertragsstaaten, das nur

21 EU-Dok: KOM(2010)159 vom 21.4.2010.

22 Vgl. hierzu auch den Ratsbeschluss zum MDG-Gipfel im September 2010; EU-Dok EUCO 13/10 vom 17.6.2010.

23 Tagung des Europäischen Rates am 29./30.10. 2009; 15265/1/09 REV 1.

24 Statement by EU Commission President Barroso at the UN High Level Segment COP 15 Copenhagen Climate Change Conference; EU-Dok SP09-411EN vom 16.12.2009.

25 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2009 zu der Strategie der Europäischen Union für die Konferenz zum Klimawandel in Kopenhagen (COP 15); EU-Dok P7_TA(2009)0089.

im Konsens entscheiden konnte, formal lediglich „zur Kenntnis genommen“ wurde und damit als Grundlage für den weiteren Verhandlungsprozess dient.

Die von der EU angekündigte Führungsrolle war nicht zum Tragen gekommen, so dass Kommissionspräsident Barroso am Ende der Konferenz eingestehen musste, gemessen an den Zielen, welche die EU in Kopenhagen verfolgt hat, sei das Ergebnis ernüchternd.²⁶

Reformen

Während in New York gemäß dem Capital Master Plan mit der Totalsanierung der VN-Gebäude begonnen wurde, spielte der Dauerbrenner VN-Reformen im Berichtszeitraum nur eine untergeordnete Rolle. In der für die deutsche VN-Politik besonders relevanten Frage der Erweiterung des Sicherheitsrats konnte mit der Weiterführung der Verhandlungen im „informal plenary“ der Generalversammlung bestenfalls ein verfahrenstechnischer Fortschritt erreicht werden.

Die EU ist vor allem bestrebt, die Umsetzung der auf dem Welt-Gipfel 2005 vereinbarten Reformen des VN-Systems – wie etwa die „Revitalization“ der Arbeit der Generalversammlung²⁷ – durch eine aktive internationale Zusammenarbeit zu intensivieren. Angesichts der nach schwierigen Verhandlungen Ende 2009 neu festgelegten Beitragsskala und der Verabschiedung des ordentlichen Haushaltes (2010 – 2011) sowie der Jahreshaushalte für die Friedensmissionen²⁸ ist die EU, deren Mitgliedstaaten etwa 40 Prozent des VN-Haushalts finanzieren, über die Rekordzuwächse besorgt und mahnt eine effiziente Finanzverwaltung und die Einhaltung der Haushaltsdisziplin an.²⁹ Gleichzeitig begrüßt die Union die Fortschritte bei der eingeleiteten Verwaltungsreform, die zu einem Mehr an Effizienz und Transparenz der Organisation führen sollen.

Bei all den Bestrebungen um eine Stärkung der Weltorganisation sollte jedoch nicht übersehen werden, dass sich die Anzeichen verdichten, die auf die Gefahr eines Bedeutungsverlustes der UNO hinweisen. Der Aufstieg der informellen Clubs – insbesondere der „Gruppe der Zwanzig“ (G-20) zum führenden Forum (nicht nur?) für internationale Wirtschafts- und Finanzfragen³⁰ – stellt die Zukunft der Vereinten Nationen vor ernsthafte Herausforderungen.

Weiterführende Literatur

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

Jan Scheffler: Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, in: Vereinte Nationen, 2/2010, S. 51-56.

Martina Spornbauer: Musical Chairs Revisited: Status and Terms of Participation of the European Union in the Peacebuilding Commission, in: International Organizations Law Review, 5. Jg., 2008, S. 299-322.

Daniel Thym: Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit, in: Vereinte Nationen, 3/2008, S. 121-126.

26 Statement of EU Commission President Barroso to the Plenary of the Copenhagen conference on climate change; EU-Dok SP09-413EN vom 18.12.2009.

27 EU Presidency Statement – United Nations General Assembly: Revitalization of the work of the General Assembly; EU-Dok PRES09-316EN vom 19.1.2009.

28 Vgl. Julian Pfäfflin/Jörg Stosberg: Generalversammlung: 64. Tagung 2009/2010/Haushalt, in: Vereinte Nationen, 2/2010, S. 80-82

29 EU Presidency Statement – United Nations 5th Committee: Proposed Programme budget for 2010-2011; EU-Dok RES09-299EN vom 29.10.2010.

30 Thomas Rausch: Diplomatisches G-tümmel. Warum wir eine G-6+X bräuchten, eine G-20 bekommen und die G-7 und G-8 vorerst behalten werden, Aktuelle Analyse Nr. 197, Haus Rissen Hamburg, 25.6.2010.