

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

In Umsetzung der Vertragsbestimmungen von Lissabon hatte bereits am 6. Januar 2010 ein Vertreter der Delegation der Europäischen Union erstmals an einer Debatte im Sicherheitsrat (über den Afghanistan-Konflikt) teilgenommen. Die Ausgestaltung der VN-Politik der Europäischen Union erfolgte somit auf der Grundlage der institutionellen Neuerungen: Die Funktionen der zuvor unter den EU-Mitgliedstaaten halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft nimmt nunmehr – unter der Autorität der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton – die durch eine Zusammenfügung des vorigen Verbindungsbüros des Rates und der früheren Delegation der Europäischen Kommission entstandene „European Delegation to the United Nations“ wahr. Die EU-Delegation als Bestandteil des neugeschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) umfasste Mitte 2011 in New York bereits über 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; sie wird – von der Hohen Vertreterin berufen – im Range eines Botschafters derzeit von dem Spanier Pedro Serrano geleitet.

Da Frau Ashton durch ihren „Doppelhut“ gleichzeitig als eine der Vizepräsidenten der Kommission auch mit den Zuständigkeiten der Kommission im Bereich der Außenbeziehungen betraut ist, soll sie für die „Kohärenz des auswärtigen Handelns“ Sorge tragen – d.h. für die Abstimmung zwischen den intergouvernemental zu regelnden Bereichen GASP/ESVP und den weitgehend vergemeinschafteten Feldern, wie etwa der Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 18 Absatz 4 EUV). Dies gilt auch als Richtschnur für das Agieren der EU in den Vereinten Nationen.

Während sich Ashton in ihren Stellungnahmen auf das VN-Machtzentrum, den Sicherheitsrat, konzentrierte, vertraten Mitglieder der EU-Delegation die EU-Positionen vor allem im Plenum der Generalversammlung. In deren Ausschüssen und im Wirtschafts- und Sozialrat sprach allerdings weiterhin die jeweilige Ratspräsidentschaft im Namen der EU (d.h. im zweiten Halbjahr 2010 Belgien; im ersten Halbjahr 2011 Ungarn).

Aufgewerteter Status der Europäischen Union in den Vereinten Nationen

Erst mit In-Kraft-Treten des Vertragswerks von Lissabon erhielt die Europäische Union (EU) Rechtspersönlichkeit (Artikel 47 EUV) und trat damit in der Weltorganisation in die Fußstapfen der Europäischen Gemeinschaft (EG), die in der Generalversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat sowie bei der Mehrzahl der VN-Sonderorganisationen einen eng begrenzten Beobachterstatus besessen hatte.

Die EU war danach unter Hinweis auf die neugeschaffenen außenpolitischen Strukturen der Union um eine Aufwertung ihres Beobachterstatus durch größere Beteiligungsrechte bemüht. Künftig sollte sie nicht mehr durch die rotierende Ratspräsidentschaft, sondern durch die neugeschaffenen EU-Institutionen vertreten werden. Ein entsprechender, von der damaligen Ratspräsidentschaft Belgien im Namen aller 27 EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung eingebrachter Resolutionsentwurf¹ scheiterte am 14. September

1 UN-Dok A/64L.67.

2010 nur knapp – die Behandlung der Resolution wurde vertagt. Vorbehalte, dass die Mitgliedschaft in der Generalversammlung nur souveränen Staaten vorbehalten sei, kamen vor allem von der Gruppe der afrikanischen Staaten und der Karibischen Gemeinschaft.

Die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten setzten ihre diplomatischen Bemühungen um eine Aufwertung der Rolle der Union entsprechend ihrem politischen Gewicht jedoch fort, und so brachte schließlich die ungarische Ratspräsidentschaft im Namen aller EU-Staaten am 21. April 2011 einen abgeänderten Resolutionsentwurf² ein, der am 3. Mai 2011 vom VN-Plenum mit überwältigender Mehrheit (von 180 VN-Mitgliedstaaten) angenommen wurde (Participation of the European Union in the work of the United Nations³). Konsequenz: Den ausdrücklich in der Resolution genannten Vertretern der EU (Präsident des Europäischen Rats, der Hohe Vertreter, die Europäische Kommission und die EU-Delegation) wird ein erweitertes Rede- und Vorschlagsrecht in der Generalversammlung eingeräumt, d.h. sie können zwar das Wort ergreifen und Vorschläge einbringen – jedoch weiterhin nicht an Abstimmungen teilnehmen. Sowohl der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, als auch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton begrüßten in getrennten Stellungnahmen ausdrücklich die Entscheidung als eine „wichtige Anerkennung“ der EU als „globaler Akteur“ (so Van Rompuy)⁴. Die genauen Modalitäten der Mitwirkungsmöglichkeiten der EU im VN-Plenum enthält eine Zusammenstellung des VN-Generalsekretärs, die von der Generalversammlung am 1. Juni 2011 gebilligt wurde.⁵

EU-Prioritäten für die 65. VN-Generalversammlung

Die Ausarbeitung des alljährlichen Prioritätenpapiers der Europäischen Union, dieses Mal für die im September 2010 beginnende 65. Generalversammlung, erfolgte erstmals auf der Grundlage des Lissabon Vertrags. Die von der Hohen Vertreterin präsentierte Textvorlage wurde von der Gruppe „Vereinte Nationen“ (CONUN) unter den Mitgliedstaaten abgestimmt, vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) am 18. Mai 2010 gebilligt und vom Rat der Europäischen Union am 25. Mai 2010 verabschiedet.⁶

Zuvor bereits hatte das Europäische Parlament, das sichtlich bemüht ist, seinen außenpolitischen Einfluss auszubauen, am 25. März 2010 eine von dem deutschen Abgeordneten der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa (ALDE) Alexander Graf Lambsdorff konzipierte und eingebrachte Empfehlung an den Rat zur 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen⁷ angenommen; Tenor – so Graf Lambsdorff: „Wir formulieren klare Botschaften, was unserer Meinung nach für die EU-Staaten im Rahmen der UNO die Prioritäten sein sollten.“⁸

Die Empfehlungen des Parlaments sind mit 48 Einzelpunkten etwas umfangreicher als der Katalog des Rats mit 37 Punkten. Beide Dokumente gleichen sich in ihrem Aufbau und orientieren sich an den Hauptaufgabengebieten der Weltorganisation. Handlungsorientierter und kritischer im Aufzeigen von Handlungsdefiziten ist, wie schon in den Vorjahren,

2 UN-Dok A/65/L.64/Rev.1.

3 UN-Dok A/RES/65/276.

4 EU-Dok CL11-059EN vom 3.5.2011.

5 UN-Dok A/65/856.

6 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, EU-Dok 10170/10.

7 Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat vom 25. März 2010 zur 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok P7-TA(2010)0084.

8 Graf Lambsdorff in einem Interview zur Parlamentsentscheidung vom 30.3.2010: EU-Dok 20100319STO70953.

das Papier des Parlaments; der Kompromisscharakter der von allen EU-Staaten mitgetragenen Vorlage des Rats ist offensichtlich.

Sowohl Parlament als auch Rat verweisen eingangs auf die durch den Lissabon Vertrag geschaffenen institutionellen Voraussetzungen einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU auf der internationalen Bühne, die auch im Rahmen der Vereinten Nationen voll zum Tragen kommen sollte. Grundsätzliche Zielvorgabe ist die Förderung eines „wirksamen Multilateralismus“ (Parlamentspapier); ein „stärkeres multilaterales System...“, in dem die Vereinten Nationen eine größere Repräsentativität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Durchschlagskraft erhalten“ (Ratspapier).

Da im September 2010 der damalige Beobachterstatus der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen eine europäische Stellungnahme in der mehrtägigen Generaldebatte zur Eröffnung der 65. Sitzungsperiode des VN-Plenums (noch) nicht zuließ, informierte die EU die einzelnen Mitgliedstaaten schriftlich über ihre zu setzenden Schwerpunkte und sicherte die „Weiterführung ihres aktiven Beitrags an der Arbeit der Vereinten Nationen“ zu.⁹

Friedenssicherung

Gemäß der VN-Charta trägt der Sicherheitsrat die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Artikel 24 Absatz 1); nur er kann die Anwendung von (insbesondere militärischer) Gewalt in Konfliktsituationen legitimieren.

Der Wunsch nach einem europäischen Sitz in diesem VN-Machtzentrum wird zwar immer wieder vorgebracht, erscheint aber auf absehbare Zeit unrealistisch. Ein Blick auf die Zusammensetzung des Rats zeigt, dass jeweils mehrere EU-Länder in dem 15-köpfigen Gremium vertreten sind: Neben Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder sind dies in der Regel zwei bis drei europäische Staaten als zweijährige nichtständige Mitglieder (im Jahr 2010: Österreich sowie Bosnien und Herzegowina; im Jahr 2011: Deutschland, Portugal sowie Bosnien und Herzegowina). Nicht erst der Vertrag von Lissabon sieht eine entsprechende Klausel mit der Pflicht zur Abstimmung unter den EU-Mitgliedern und eine gemeinsame Interessenvertretung vor (Artikel 34 Absatz 2 EUV). Hinsichtlich der Schwerpunkte Deutschlands während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 hat der deutsche VN-Botschafter Peter Wittig eine „europafreundliche Ausübung des Sitzes“ angekündigt: „Wir wollen die EU-Delegation stärken, die Abstimmung innerhalb der europäischen Mitglieder des Sicherheitsrats intensivieren und die Rückkoppelung zu den übrigen Mitgliedstaaten der EU inhaltlich ausbauen.“¹⁰

Nach eigenem Bekunden ist die EU mit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon „in der Lage, mehr Verantwortung als globaler Akteur zu übernehmen“ (Prioritätenpapier der Rates). Die Außenbeauftragte Ashton sprach in ihrer ausführlichen Stellungnahme Anfang Februar 2011 im Sicherheitsrat zum Tagesordnungspunkt „Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen“¹¹ von der EU als einem nunmehr „besseren Partner für die UN“.

Die Vereinten Nationen verfügen zwar über effiziente und allgemein anerkannte Mittel und Verfahren zur Friedenssicherung, aber die zunehmend komplexeren Konflikte erfor-

9 Contribution of the European Union on the occasion of the General Debate of the 65th UN General Assembly, EU-Dok EUUN10-085EN vom 29.9.2010.

10 Peter Wittig: Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 3–7.

11 EU HR Ashton addresses UN Security Council on Cooperation between the UN and regional and subregional organizations, EU-Dok EUUN11-007EN vom 8.2.2011.

dem nach Ansicht der EU – des Rates wie auch des Parlaments – eine Überprüfung der friedenspolitischen Mechanismen, wobei zwei Schwerpunkte gesetzt werden.

- Die EU unterstützt „uneingeschränkt“ die laufende Überprüfung der VN-Friedenssicherungseinsätze, insbesondere um die VN-Friedenserhaltungskapazitäten zu stärken. Sie fördert die Bemühungen um eine „bessere Definition“ (so das Europaparlament) und um eine konsequente und effiziente Umsetzung des auf dem UN-Weltgipfel 2005 vereinbarten Konzepts der Schutzverantwortung gegenüber der Zivilbevölkerung (Responsibility to protect) in die Praxis. Bislang gibt es keine objektiven Kriterien zur Bestimmung, wann genau bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen soll.¹²
- Die EU setzt sich weiterhin für eine engere Verknüpfung zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung ein und fordert eine konsequente Umsetzung der Empfehlungen, die im Rahmen der 2010 – unter tatkräftiger Mitwirkung der EU¹³ – durchgeführten Überprüfung der Tätigkeit der Kommission für Friedenskonsolidierung verabschiedet wurden (Prioritätenpapier des Rates). Nach Ansicht der Europaparlaments sollte dabei „ihre beratende Rolle“ gegenüber dem Sicherheitsrat gestärkt werden.

Nach wie vor finanzieren die EU-Staaten in großem Ausmaß (40 Prozent) die Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Allerdings verharnt die Bereitschaft der Europäer, sich mit entsprechendem Personal an den eigenständigen, VN-geführten Missionen zu beteiligen, weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. Als Regionalorganisation gemäß Kapitel VIII der VN-Charta ist die EU in das Friedenssicherungssystem der Weltorganisation zwar eingebunden, entscheidet aber autonom, wann, wo und wie sie sich personell engagiert. Mit Gewalteininsatz verbundene Operationen müssen jedoch vom Sicherheitsrat sanktioniert und mandatiert werden. Die EU führte 2010/2011 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 (April 2011): 2805 Polizisten und Zivilpersonal
- EUFOR Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1948 (2011); Beginn der Stationierung: 2. Dezember 2004; Personal (April 2011): 1400 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats 1244 (1999); Beginn der Stationierung: 9. Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: 6. April 2009; Personal (April 2011): 2850 internationales und nationales Zivilpersonal
- EU NAVFOR 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 (April 2011): 1800 Militärpersonal
- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1872 (2009); Beginn der Stationierung: 7. April 2010; Personal (April 2011): 141 Ausbilder

12 Vgl. hierzu Robin Geiß/Maral Kashgar: UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Vereinte Nationen, 3/2011, S. 100f.

13 Vgl. hierzu EU Statement – United Nations Security Council: Debate on Post-conflict Peacebuilding; EU-Dok EUUN10-098EN.

Bei allem Bemühen der EU, im Rahmen der Vereinten Nationen friedenspolitisch gemeinsam zu agieren, wurde die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen durch das Gaddafi-Regime in Libyen im Frühjahr 2011 zu einer schweren Belastungsprobe für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union. Schlagzeilen wie „Europas neue Risse“¹⁴ oder „Europäischer Kollateralschaden“¹⁵ wiesen auf die europäische Uneinigkeit hin, insbesondere nach Verabschiedung der Resolution 1973¹⁶ durch den VN-Sicherheitsrat am 17. März 2011¹⁷.

Mit diesem völkerrechtlich verbindlichen Beschluss verhängte das VN-Machtzentrum „ein Verbot aller Flüge im Luftraum“ Libyens „zum Schutz der Zivilpersonen“ (unter Bezug auf das Konzept der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft). Zur Durchsetzung dieses Flugverbots wurde der Einsatz „aller notwendiger Maßnahmen“ – also auch militärischer Art – genehmigt, allerdings mit dem wenig präzisen Vorbehalt: „unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil des libyschen Hoheitsgebiets“.

Bereits im Vorfeld der Abstimmung im Sicherheitsrat zeichneten sich innerhalb der EU Differenzen hinsichtlich des weiteren Vorgehens in Libyen ab: Während einige Staaten, wie Deutschland und Polen, zunächst für eine Verschärfung der vom Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 einstimmig verhängten Sanktionen¹⁸ eintraten, war es vor allem der französische Präsident Nicolas Sarkozy, der zusammen mit Großbritannien und den lange zögernden USA ein umgehendes militärisches Eingreifen forderte. In der Enthaltung Deutschlands in der hektisch herbeigeführten Sicherheitsratssitzung – auch Brasilien, China, Indien und Russland enthielten sich – manifestierte sich schließlich der Bruch innerhalb der EU. Deutschland stand mit seiner Skepsis gegenüber einem Militärschlag jedoch nicht allein,¹⁹ vor allem osteuropäische EU-Staaten, wie Polen und Bulgarien, waren nicht bereit, an der schließlich von der NATO geführten Operation „Odyssey Dawn“ teilzunehmen.

Angesichts dieses Szenarios wirkte die Stellungnahme des EU-Ratspräsidenten Van Rompuy und der Außenbeauftragten Ashton geradezu absurd, als sie in einer gemeinsamen Erklärung am 17. März 2011 im Namen der EU die VN-Resolution nicht nur begrüßten, sondern deren Umsetzung zusicherten.²⁰

Monate nach den unaufhörlichen Luftschlägen der NATO schienen sich die damaligen Warnungen Berlins vor den beträchtlichen Risiken eines militärischen Vorgehens zu bestätigen. Ein Dilemma, das von einigen Experten schon frühzeitig vorausgesagt worden war: Es gab weder Klarheit noch Einigkeit über das Ziel dieser Militäraktion. Das Ziel, einen Regimewechsel in Libyen herbeizubomben, war jedenfalls durch den Sicherheitsratsbeschluss nicht gedeckt.

Menschenrechtsschutz

In dem von der Europäischen Kommission 2010 veröffentlichten Rechenschaftsbericht über die Menschenrechtspolitik der EU 2008/2009²¹ wurde das menschenrechtliche Engagement

14 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.2011.

15 Neue Zürcher Zeitung, 23.3.2011.

16 UN-Dok S/Res/1973 (2011).

17 Vgl. hierzu ausführlich Robin Geiß/Maral Kashhar: UN-Maßnahmen, a.a.O., S. 99–104.

18 UN-Dok S/Res/1970(2011).

19 Zum Verhalten Deutschlands im Sicherheitsrat vgl. Andreas Rinke: Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, in: Internationale Politik, Juli/August 2011, S. 44–52.

20 Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and the EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya; EU-Dok PCE 072/11 vom 17.3.2011.

der EU in den einzelnen Themenbereichen und den entsprechenden Foren der Vereinten Nationen (Generalversammlung, Dritter Ausschuss des VN-Plenums und Menschenrechtsrat) ausführlich dokumentiert. Ein Beweis, dass die EU inzwischen zu den stärksten Verfechtern der Menschenrechte und den aktivsten Teilnehmern in den VN-Gremien gehört, wobei Menschenrechtsschutz „unauflöslich mit den anderen Zielen der VN in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung verbunden“ ist (Prioritätenpapier für die 65.Generalversammlung). So setzt sich die EU bei der anstehenden Überprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele nachdrücklich für die Förderung der Dimension der Menschenrechte ein. Als Hauptforum zur gezielten Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte fungiert als Unterorgan der Generalversammlung der 2006 an die Stelle der politisch diskreditierten Menschenrechtskommission getretene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf.

Die bisherige Bilanz ist gemischt. Der renommierte österreichische Menschenrechtsexperte und langjährige VN-Sonderberichterstatter Manfred Nowak sieht den VN-Menschenrechtsschutz sogar in „einer großen Krise“. „Eigentlich sollte der Menschenrechtsrat auf Basis der Expertise von unabhängigen Experten handeln. Doch je besser wir (die Berichterstatter) unsere Arbeit machen, desto mehr werden wir von den Staaten kritisiert – aufgrund politischer Interessen.“²²

Um selbst Bilanz der bisherigen Arbeit zu ziehen, leitete der Menschenrechtsrat, in dem derzeit sieben der 47 Mitglieder EU-Staaten sind, zu Beginn der 13. Tagung im März 2010 einen nunmehr in Gang gekommenen Prozess der Überprüfung ein.²³

In der Debatte über die Vorlage des 5. Jahresberichts des Menschenrechtsrats in der VN-Generalversammlung am 3. November 2010 nahm die damalige belgische Ratspräsidentschaft im Namen der EU eine differenzierte Bewertung des Wirkens vor.²⁴ Der EU-Vertreter wiederholte dabei die grundsätzliche Leitlinie der Union, dass das Mandat des Rats nicht darin besteht, Regierungen vor Untersuchungen, sondern Individuen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Kritisiert wurde u.a. die Untätigkeit des Gremiums in „vielen Menschenrechtssituationen“. Im Hinblick auf den stattfindenden Überprüfungsprozess, an dem sich die EU aktiv beteilige, machte er eine Reihe dezidierter Vorschläge; so sollte der Rat eine aktivere Rolle bei der Frühwarnung spielen und Mechanismen der Prävention entwickeln. Der EU-Delegationsleiter, Pedro Serrano, unterbreitete im Namen der EU am 29. März 2011 einen Vier-Punkte-Vorschlag²⁵, der nicht nur eine Verpflichtung zur Kooperation der Mitgliedstaaten enthält, sondern eine Modifizierung des Wahl- und Berichtsverfahrens für die Mitglieder in der VN-Generalversammlung nahe legt.

Spektakulär endete die 15. Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Situation der Menschenrechte in Libyen, auf der am 25. Februar 2011 angesichts der „schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen“ der libyschen Behörden – erstmals in der Geschichte des Rats – der VN-Generalversammlung empfohlen wurde, die Mitgliedschaft eines Landes im Rat auszusetzen. Bereits am 1. März 2011 verabschiedete das VN-Plenum die entspre-

21 European Union: Human rights and democracy in the world. Report on EU action July 2008 to December 2009, Brussels 2010.

22 Manfred Nowak in einem Interview mit der österreichischen Tageszeitung „Der Standard“ vom 22.10.2010.

23 Zu den Tagungen des Menschenrechtsrats 2010 vgl. Theodor Rathgeber, in: Vereinte Nationen, 3/2011, S. 129-132.

24 EU Statement – United Nations General Assembly: Report of the HRC; EU-Dok EUUN10-135EN.

25 EU Statement – United Nations Informal Plenary: Human Rights Council Review; EU-Dok EUUN11-039EN.

chende Resolution²⁶, wobei der EU-Vertreter in seinem Debattenbeitrag den Ausschluss als angemessene Antwort auf das brutale Vorgehen des Gaddafi-Regimes unterstützte.

Beobachter des Agierens der EU-Staaten im Menschenrechtsrat konstatieren zwar deren sehr geeintes Votieren, vermissen aber nicht nur eine „politische Strategie“, sondern bemängeln auch, dass „die eigenen Erfahrungen und Stärken der EU auf den Feldern des Dialogs und der Kooperation in Genf wenig zum Tragen (kommen)“.²⁷

Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz

Im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen standen wiederum die auf dem Weltgipfel 2000 vereinbarten acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), wonach bis 2015 die extreme Armut in all ihren Formen halbiert werden soll.

Um den Stand der Umsetzung zu bilanzieren und neue konkrete Strategien zu formulieren, fand vom 20.-22. September 2010 im Vorfeld der Generaldebatte der 65. VN-Generalversammlung eine „Plenartagung auf hoher Ebene über die Millenniums-Entwicklungsziele“ mit nahezu 140 Staats- und Regierungschefs in New York statt.²⁸

Für die Europäische Union sprach EU-Kommissionspräsident Barroso,²⁹ der auf den von der Kommission im April 2010 verabschiedeten „Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniumsziele“³⁰ verwies und das enorme finanzielle Engagement der Union zur Erreichung der Entwicklungsziele hervorhob: Die EU und ihre Mitgliedstaaten stellen – als nach wie vor größter Geldgeber – mit einem Umfang von 49 Mrd. EUR – derzeit 56 Prozent der globalen öffentlichen Hilfsleistungen.³¹ Er bekräftigte zugleich die Zusage der EU-Staaten, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) am Bruttonationaleinkommen von derzeit 0,56 Prozent bis 2015 auf 0,7 Prozent aufzustocken. Für die „engagiertesten und bedürftigsten“ Länder stellte er eine spezielle MDG-Initiative in Höhe von 1 Mrd. EUR in Aussicht. Barroso forderte aber auch eine Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer und volle Transparenz bei der Mobilisierung nationaler Maßnahmen. In seinem jüngsten Jahresbericht 2011 zur Umsetzung der Entwicklungsziele konstatiert der VN-Generalsekretär zwar „wesentliche Fortschritte“, bezweifelt aber, dass „alle Ziele bis 2015 zu erreichen seien“.³²

In weiteren Stellungnahmen in entsprechenden VN-Foren regt die EU die Schaffung innovativer Entwicklungsmechanismen sowie eine stärkere Einbeziehung des privaten Sektors an. Sie setzt fünf Schwerpunkte für das entwicklungspolitische Grundgerüst nach 2015³³ und beteiligt sich intensiv an der Vorbereitung der Konferenz Rio+20 – zwanzig Jahre nach dem Erdgipfel über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro.³⁴

Eine der zentralen Forderungen ist dabei im Hinblick auf eine strukturelle Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung

26 UN-Dok A/RES/65/26.

27 Theodor Rathgeber: Zu den Tagungen, a.a.O., S. 129.

28 Vgl. hierzu Markus Loewe/Silke Weinlich: Millenniums-Entwicklungsziele: Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 29-31.

29 Statement by EU Commission President Barroso – United Nations General Assembly: High-Level Plenary Meeting on the Millennium Development Goals; EU-Dok EUUN10-076EN.

30 EU-Dok KOM(2010)159 vom 21.4.2010.

31 Vgl. hierzu EU official development aid reaches record 53.8 billion (US-Dollar) in 2010; EU-Dok EC11-055EN.

32 United Nations: The Millennium Development Goals Report 2011, New York 2011.

33 Vgl. hierzu European Union Statement at the 65th UNGA Development Dialogue; EU-Dok EUUN-075EN vom 15.6.2011.

34 EU Statement – United Nations Commission on Sustainable Development: Moving towards sustainable development: expectations from Rio+20; EU-Dok EUUN11-062EN vom 13.5.2011.

die Umwandlung des bestehenden Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in eine moderne VN-Sonderorganisation. Diese sollte eine effektive Führungsrolle bei der Steuerung einer globalen Nachhaltigkeitspolitik übernehmen („wir brauchen eine führende globale Stimme für die Umwelt“³⁵); ihre Gründung soll auf der Konferenz in Rio im nächsten Jahr beschlossen werden.

Auf der mühevollen Suche nach Zustandekommen eines umfassenden und rechtlich bindenden Klimaschutzabkommens im Rahmen der Vereinten Nationen (UNFCCC) nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls Ende Dezember 2012 lagen nach dem Scheitern des VN-Gipfels in Kopenhagen im Dezember 2009 die Hoffnungen auf dem nächsten Klimagipfel vom 29. November bis 10. Dezember 2010 in Cancún (Mexiko).³⁶

Die Europäische Union in ihrer bisherigen Vorreiterrolle im Klimaschutz³⁷ war im Vorfeld der Konferenz nicht zu neuen Zugeständnissen bereit³⁸ und wollte an ihrem bisherigen Angebot festhalten, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 (gegenüber 1990) um 20 Prozent zu senken. Eine Senkung ihrer Emissionen um 30 Prozent macht die EU davon abhängig, dass sich andere Industriestaaten und die Schwellenländer zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten. Die EU-Kommissarin für Klimapolitik, Connie Hedegaard, dämpfte bereits in ihrem Eingangsstatement die Erwartungen an die Konferenz,³⁹ und in der Tat enthält das Ergebnispaket (Cancún Agreements) nur in Aussicht gestellte Minderungsziele und -maßnahmen sowie einen Verhandlungsfahrplan. Mit viel Zweckoptimismus bewerteten sowohl Barroso als auch Hedegaard das Erreichte als einen „wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem verbindlichen Abkommen“.⁴⁰

Reformen

Am Zustandekommen der neuen Einheit der Vereinten Nationen für Geschlechtergerechtigkeit „UNWomen“, die sich für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rechte der Frau einsetzt und die im Januar 2011 ihre Arbeit aufnahm, spielte die EU eine aktive Rolle. Neben Managementreformen setzt sich die EU – um die Vereinten Nationen effizienter und transparenter zu gestalten – weiterhin für eine Reform des VN-Systems und seiner wichtigsten Gremien ein. Auch zu der innerhalb der EU-Staaten strittigen Frage der Erweiterung des Sicherheitsrats wird eine „umfassende Reform“ gefordert. Die Anregung des Europaparlaments, die Außenbeauftragte solle „einen zwischen den EU-Mitgliedstaaten kohärenteren Standpunkt zur Sicherheitsratsreform aufbauen“, wurde (bisher) nicht aufgegriffen.

Weiterführende Literatur

Jan Scheffler: Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, Berlin 2010.

United Nations: Improving Lives. Results of the partnership between the United Nations and the European Union in 2009, Brüssel 2010.

35 Ebenda.

36 Vgl. hierzu Jürgen Maier: Klimarahmenkonvention: 16. Vertragsstaatenkonferenz 2010. Kyoto-Protokoll: 6. Vertragsstaatenkonferenz 2010, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 34-35.

37 Vgl. hierzu Susanne Dröge: Klimawandel: Wer schützt die Welt? Bestehende Verträge reichen nicht aus. Neue Koalitionen entstehen erst noch, in: Internationale Politik, Mai/Juni 2011, S. 39-43.

38 European Council Conclusions on Economic Governance, G20 Summit, Cancún Climate Change Conference; EU-Dok CL10-128EN vom 29.10.2010.

39 Cancún Climate Change Conference-Statement by EU Commissioner Hedegaard at the High-level Segment; EU-Dok SP10-093EN vom 7.12.2010.

40 Statement by EU Commission President Barroso and Commissioner for Climate Action Hedegaard on the Cancún Agreement on climate change; EU-Dok EC10-257EN vom 11.12.2010.