

Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

In derzeitigen Beschreibungen des Zustands der Europäischen Union (EU) wie auch der Vereinten Nationen (VN) werden immer häufiger Krisensymptome konstatiert. Nicht nur angesichts der tiefgreifenden Krise der Europäischen Währungsunion gelangt der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer zu der dramatisch klingenden Schlussfolgerung: „Das europäische Haus brennt.“¹

Die nur bedingte Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im zentralen Aufgabebereich der Friedenssicherung wird vor allem im schwelenden Syrien-Konflikt an der Blockade im Sicherheitsrat offensichtlich, wobei letztlich nicht die Organisation Schuld trägt, sondern – wie bei den Finanzproblemen in der Europäischen Union – einzelne Mitgliedsstaaten. Auch bei der Lösung anderer globaler Fragen treten die VN auf der Stelle: Weder beim Klimaschutz noch auf der Konferenz Rio+20 im Juni 2012 in Rio de Janeiro konnten substantielle Festlegungen vereinbart werden. Trotz aller Fortschritte scheint das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 ebenfalls wenig realistisch.

Die Weltorganisation, deren Amtssitz in New York symbolträchtig für Jahre einer Baustelle gleicht,² läuft zudem Gefahr, durch die stärkere Positionierung der Gruppe der G-20-Staaten („Das G-20 Forum setzt die globale Agenda“³) in der internationalen Politik an Bedeutung zu verlieren.⁴ Der im Vergleich zu seinem Vorgänger wenig charismatische Generalsekretär Ban Ki-moon trägt auch nicht dazu bei, dass die Organisation in der Öffentlichkeit als durchsetzungsstarker globaler Player wahrgenommen wird.

EU-Prioritäten für das Auftreten in den VN

Für die Europäische Union, die im Vertrag von Lissabon in Artikel 21 EUV ihr Bekenntnis zu den Grundsätzen der VN-Charta verankert, genießen die Vereinten Nationen als Handlungsfeld nach wie vor hohe Priorität. Drei im Berichtszeitraum verabschiedete Dokumente untermauern diese Position: zum einen die alljährlichen, vom Rat der EU am 10. Juni 2011 verabschiedeten „Prioritäten der EU“ – diesmal für die im September 2011 beginnende „66. Generalversammlung der Vereinten Nationen“⁵ (im Folgenden: Ratspapier); zum zweiten die wenige Tage zuvor, am 8. Juni 2011, vom Europäischen Parlament angenommene „Empfehlung des Europäischen Parlaments ... an den Rat zur 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen“⁶ (im Folgenden: Parlamentspapier). Schließlich legte der Rat am 23. Mai 2012 in einem Papier die mittelfristigen Prioritäten

1 Süddeutsche Zeitung, 4.6.2012.

2 Vgl. hierzu Werner Schmidt: Runderneuert zurück in die fünfziger Jahre. Die Generalsanierung des UN-Amtssitzes in New York, in: Vereinte Nationen, 6/2011, S. 243–249.

3 Neue Zürcher Zeitung, 22.2.2011.

4 Danielle Meuwly Monteleone, Globale Gouvernanz: UNO und G20 als Ergänzung oder Konkurrenz?, in: Die Volkswirtschaft, 7/8, 2011, S. 39–42.

5 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok 11298/11.

6 Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 an den Rat zur 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok P7_TA-Prov(2011)06-08.

der EU in den Vereinten Nationen fest („The European Union Priorities at the United Nations – 2012-2015“⁷).

Der 18seitige Text des Europaparlaments, dem wiederum ein von Alexander Graf Lambsdorff im Namen der ALDE-Fraktion eingebrachter Entwurf zu Grunde liegt, enthält sehr detaillierte Vorgaben für eine kohärente und sichtbare UN-Politik der EU. Der Rat solle bekräftigen, dass „die Vereinten Nationen im Zentrum der Außenpolitik der EU stehen“. Damit verbunden ist die Forderung nach einer „aktiven Rolle der EU“ bei der Umgestaltung der VN, so dass sie „wirksam zu globalen Lösungen zu Frieden und Sicherheit, Demokratie und zu einer auf der Rechtsstaatlichkeit basierenden Weltordnung beitragen können“.

Der unter den EU-Staaten abgestimmte, 44 Punkte umfassende Prioritätenkatalog des Rats postuliert in gleicher Weise den Einsatz der EU für den Aufbau eines „stärkeren multilateralen Systems“, in dem insbesondere „die Vereinten Nationen eine größere Repräsentativität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Durchsetzungskraft erhalten“ sollten. Und das 24seitige Papier mit den längerfristigen strategischen VN-Prioritäten der EU steckt den Handlungsbedarf in den drei zentralen VN-Tätigkeitsbereichen (Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte) ab. Die EU und ihre Mitgliedstaaten „remain committed to an effective multilateral system with a strong United Nations at its core“. Auch das Perspektivpapier wiederholt die Bereitschaft der EU, die Weltorganisation zu stärken: „We will actively work to further strengthen the UN and enhance the efficiency, effectiveness, transparency, accountability and representativeness of the system.“

Die neu gewonnene Handlungsfähigkeit der EU

Mit Verabschiedung der Resolution 65/276 („Teilnahme der Europäischen Union an der Arbeit der Vereinten Nationen“⁸) durch die VN-Generalversammlung am 3. Mai 2011 hatte der bisherige Beobachterstatus der EU in den VN eine erhebliche Aufwertung erfahren.⁹

In einer Stellungnahme des VN-Generalsekretärs, die das VN-Plenum am 1. Juni 2011 billigte,¹⁰ wurden die Modalitäten für eine Teilnahme der in der Resolution ausdrücklich genannten EU-Vertreter (Präsident der Europäischen Rats, Hoher Vertreter, Europäische Kommission und EU-Delegation) in ihrer Eigenschaft als Beobachter an den Tagungen und an der Arbeit der Generalversammlung, ihren Ausschüssen und Arbeitsgruppen und an den VN-Konferenzen Punkt für Punkt festgelegt. Die EU-Vertreter haben jedoch weder das Stimmrecht noch das Recht, Resolutions- oder Beschlusssentwürfe mit einzubringen oder Kandidaten aufzustellen. Bereits in dem im Juni 2011 verabschiedeten Prioritätenpapier des Rats findet sich die Maßgabe, dass die EU nunmehr „ihr besonderes Augenmerk darauf lenken [wird], die Resolution umfassend und wirksam umzusetzen“.

Zu Beginn der 66. Generalversammlung Ende September 2011 agierte das gesamte in der Resolution 65/276 genannte EU-Vertretungspersonal auf der New Yorker Bühne. Der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, hielt sich mehrere Tage vor Ort auf, führte eine Vielzahl von Unterredungen und sprach erstmals als Vertreter der EU in der so genannten Generaldebatte (zuvor war dies Aufgabe der jeweiligen Ratspräsidentschaft gewesen). Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton nahm an mehreren hochrangigen

7 The European Union Priorities at the United Nations (2012-15). Summary; EU-Doc GA12-001EN.

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

9 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 542.

10 UN-Doc A/65/856.

Symposien und Meetings teil, auch Kommissionspräsident José Manuel Barroso, begleitet von einigen Kommissaren, vertrat die EU auf zahlreichen Spitzentreffen innerhalb und außerhalb der Weltorganisation. Die EU-Delegation bei den Vereinten Nationen beteiligte sich ebenfalls an den Eröffnungsaktivitäten und wartete auf den neuen Delegationsleiter, den bisherigen österreichischen VN-Botschafter Thomas Mayr-Harting, der am 16. Oktober 2011 sein Amt antrat. Derzeit umfasst die EU-Delegation in New York über 50 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.¹¹

In der Generaldebatte zur Eröffnung der 66. Generalversammlung, in der die Spitzenrepräsentanten der VN-Mitgliedstaaten lediglich Statements verlesen, nahm Van Rompuy am 22. September 2011 aus EU-Sicht zu aktuellen internationalen Brennpunkten Stellung.¹² Vor dem Hintergrund der Prämisse der globalen wechselseitigen Abhängigkeit reichte die Themenpalette vom arabischen Frühling über den Friedensprozess im Nahen Osten bis zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung und des Klimawandels – auch die Krise in der Euro-Zone fand Erwähnung.

Während im Berichtszeitraum die Position der Union im Sicherheitsrat ausschließlich von der EU-Delegation, vorwiegend von deren Leiter Mayr-Harting, vertreten wurde, ergriffen sowohl dieser als auch Mitglieder seiner Delegation sowie Kommissionspräsident Barroso im Plenum, in dessen Ausschüssen und in wichtigen Unterorganen wie der Kommission für Friedenskonsolidierung und im Menschenrechtsrat das Wort; auffallend selten trat die Hohe Vertreterin Ashton in VN-Gremien in Erscheinung.

Frieden und Sicherheit

Für die Vereinten Nationen spielen die Regionalorganisationen wie die EU im Aufgabenbereich der Friedenssicherung eine zunehmend bedeutsame Rolle.¹³ Wie der VN-Generalsekretär in seinem Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen 2011 ausführte, hat die Weltorganisation „weitere Anstrengungen zur Stärkung ihrer Partnerschaft mit Regionalorganisationen unternommen“;¹⁴ so u.a. im Hinblick auf die Entsendung gemeinsamer Missionen, den Aufbau von Vermittlungskapazitäten, gemeinsame Schulungen sowie die Einrichtung von Verbindungsbüros. In Brüssel wurde ein Verbindungsbüro für Partnerschaften eingerichtet und damit die Zusammenarbeit in Friedens- und Sicherheitsfragen mit der EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) „weiter institutionalisiert“.¹⁵

Nach Ansicht des EU-Parlaments müssen insbesondere im Bereich der „zivilen und militärischen Krisenbewältigung“ die EU und die VN „eng zusammenarbeiten“ (Parlamentspapier). Sehr dezidiert wird in diesem ausführlich behandelten Bereich auch die Schaffung eines „breiter angelegten strategischen Rahmens ... zwischen der EU und regionalen und subregionalen Organisationen und den Vereinten Nationen“ befürwortet. Im Blickpunkt steht dabei insbesondere die friedenspolitische Einbindung und Unterstützung der Afrikanischen Union (AU) durch eine verstärkte „Dreiecksbeziehung“ zwischen dem

11 Einzelheiten in EU-Doc DELNY12-001EN vom 27.7.2012.

12 Statement by EU Council President Van Rompuy – 66th United Nations General Assembly: General Debate, EU-Doc EUUN11-099EN.

13 Vgl. hierzu Ekkehard Griep: Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012.

14 Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen vom 26. Juli 2011, UN-Dok A/66/1, S. 19.

15 Ebenda.

Friedens- und Sicherheitsrat der AU, dem VN-Sicherheitsrat und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU.

Angesichts der zahlreichen Konfliktszenarien auf dem afrikanischen Kontinent engagiert sich die EU vielfach bei der Umsetzung einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, wobei sich die Bemühungen auf die Sicherung der Finanzierung der unter dem Mandat des VN-Sicherheitsrats durchgeführten friedensunterstützenden Einsätze konzentrieren.

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) führt die EU inzwischen nahezu weltweit eine beträchtliche Zahl von Friedensmissionen in – weitgehend – eigener Regie durch.¹⁶ Dabei handelt es sich vorwiegend um zivile Operationen, während mit Gewalteininsatz verbundene Operationen auf Vorgaben des VN-Sicherheitsrats beruhen.¹⁷ Am 1. März 2012 waren dies folgende vom Sicherheitsrat mandatierte EU-Missionen:

- EUFOR Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1919 (2011); Beginn der Stationierung: Dezember 2004; Personal (März 2012): 1400 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats 1244 (1999); Beginn der Stationierung: Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: April 2009; Personal (März 2012): 1359 internationales und 1148 nationales Zivilpersonal
- EU NAVFOR Somalia (Operation ATALANTA), erste militärische EU-Marineoperation zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung der Piraterie im Seegebiet Somalias; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1816 (2008); Beginn der Mission: Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009; Personal (März 2012): 1296 Militärpersonal
- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1872 (2009); Beginn der Stationierung: April 2010; Personal (März 2012): 93 Ausbilder

Hinsichtlich einer noch engeren friedenspolitischen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen wird vom Europäischen Parlament die „Bereitstellung einer EU-Komponente für eine größere Mission der VN“ vorgeschlagen. Faktum ist jedoch, dass die EU-Staaten (die rund 40 Prozent der Kosten der VN-Friedensoperationen finanzieren) ihre personelle Teilnahme an so genannten VN-geführten Missionen erheblich reduziert haben; auf der Rangliste der Steller von Militär- und Polizeikräften lag Italien am 30. Juni 2012 mit großem Abstand zur Spitzengruppe (Bangladesh, Pakistan und Indien) als erster europäischer Staat auf Rang 20 (Deutschland nur auf Rang 49).¹⁸

Im Sicherheitsrat, sind seit dem 1. Januar 2012 vier EU-Staaten vertreten: Großbritannien und Frankreich als ständige, Deutschland und Portugal als nichtständige Mitglieder; sie sind vertragsgemäß ausdrücklich verpflichtet, sich untereinander abzustimmen (Artikel 34 Abs. 2 EUV). Die von EU-Botschafter Mayr-Harting im Namen der Union abgegebenen Stellungnahmen bezogen sich zum einen auf eher grundsätzliche Fragen (wie Probleme bei den Friedensmissionen und der Friedenskonsolidierung), zum anderen auf ein-

16 Vgl. die aktuelle Übersicht bei www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations...

17 Vgl. hierzu Mauricio Artiñano: *Peace Operations Partnerships: The UN Security Council and (Sub-)Regional Organizations*, Policy Briefing, ZIF (Center for International Peace Operations), Berlin, März 2012.

18 www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_2.pdf.

zelne Konflikte; etwa zur zukünftigen Entwicklung Afghanistans nach Abzug der ausländischen Truppen, verbunden mit der Zusage weiterer Unterstützung durch die EU.¹⁹

Nach dem europäischen Dissens im Libyen-Konflikt, als sich Deutschland im März 2011 im Sicherheitsrat (zusammen mit Brasilien, China, Indien und Russland) bei der Verabschiedung der Resolution 1973 zur Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone der Stimme enthalten hatte,²⁰ liegen die EU-Staaten bei der Behandlung des ähnlich gelagerten Syrien-Konflikts im Rat im Wesentlichen auf einer Linie.

Das Prinzip der so genannten Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) – auf dem VN-Millenniumsgipfel 2005 konzipiert und verabschiedet –, deren Rechtsstatus zwar umstritten ist („Es ist eine Norm mit unklarer Verpflichtungskraft und unbestimmtem Inhalt“²¹), auf die sich aber der Sicherheitsrat in der Libyen-Resolution 1973 erstmals berief, legt ein Eingreifen der Staatengemeinschaft in dem blutigen Bürgerkrieg in Syrien nahe. China und Russland verhinderten jedoch bisher durch ihre Blockadepolitik entsprechende Sanktionen und lehnten zunächst am 4. Februar 2012 einen von Marokko eingebrachten – mehrfach abgemilderten – Resolutionsentwurf ab, der von der Arabischen Liga und den europäischen Ratsmitgliedern unterstützt wurde.²² Auch der von den EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Portugal sowie den USA am 19. Juli 2012 vorgelegte Resolutionsentwurf scheiterte am Veto der beiden ständigen Ratsmitglieder.²³

Bei der Behandlung dieses Konflikts im Sicherheitsrat nahmen nur die jeweiligen Regierungsvertreter (in der Regel die jeweiligen VN-Botschafter) der europäischen Ratsmitglieder Stellung; „im Namen der EU“ äußerte sich niemand. Unter dem Tagesordnungspunkt des Sicherheitsrats „Protection of civilians in armed conflict“ (eine auch von der EU favorisierte Thematik, die insbesondere die entsprechende Ausgestaltung der friedenssichernden Missionen betrifft) nahm der EU-Delegationsleiter Mayr-Harting allerdings die Gelegenheit wahr, namens der EU den Rat aufzufordern, seiner Verantwortung nachzukommen und gegen die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien „robuste Aktionen“ zu beschließen.²⁴

Die EU setzt sich in ihrem Prioritätenpapier vom Juni 2011 für die Umsetzung des Konzepts der Schutzverantwortung ein und begrüßt zugleich, dass in der Libyen-Resolution 1973 wie auch in der Sicherheitsrats-Resolution 1975 vom März 2011 zum Bürgerkrieg in der Elfenbeinküste (Cote d'Ivoire) „auf dieses Prinzip Bezug genommen wird“. Das EU-Parlament fordert – ohne zu konkretisieren – „auf die Entwicklung eines stärker operativ ausgerichteten Ansatzes für diese Doktrin hinzuarbeiten“ (Parlamentspapier).

Sowohl für die EU wie für die Vereinten Nationen sind neben der Friedenssicherung durch Peacekeeping-Operationen die Krisenprävention wie auch die Friedenskonsolidierung nach Konflikten wesentliche friedenspolitische Instrumente. Die Union trägt kontinuierlich mit dazu bei, die Elemente zu stärken, etwa durch die Förderung der Partnerschaft mit anderen Akteuren im Bereich der Krisenbewältigung (beispielsweise mit der Afrikanischen Union, der NATO und mit Einzelstaaten). Die Kommission für Friedenskonsolidie-

19 Vgl. hierzu beispielsweise den Redebeitrag Mayr-Hartings zur „Situation in Afghanistan“ am 27.6.2012 im Sicherheitsrat; EU-Doc EUUN12-056EN.

20 Vgl. hierzu Günther Unser: Die EU und die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 545.

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.4.2012.

22 Vgl. hierzu Security Council fails to adopt Draft Resolution on Syria ...; UN-Doc S/RES 10536 (2012).

23 Text des Resolutionsentwurfs UN Dok S/2012/538.

24 Thomas Mayr-Harting, EU-Statement – United Nations Security Council: Protection of Civilians am 9.1.2011; EU-Doc EUUN11-122EN.

rung, deren Struktur und Arbeitsweise 2010, fünf Jahre nach ihrer Gründung, einer Prüfung unterzogen wurden,²⁵ bedarf nach Einschätzung der EU eines aufbruchartigen politischen Engagements,²⁶ wobei vor allem die Verknüpfung von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung verstärkt werden müsse.

Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz

Im Zentrum der breit angelegten Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen stehen neben der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) gegenwärtig auch die Bekämpfung und Linderung der negativen Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer. Die EU, deren Entwicklungspolitik ebenfalls von der Verwirklichung der MDGs geleitet wird, ist „zutiefst besorgt über die Auswirkungen“ (Ratspapier) der jüngsten Krise auf die Verwirklichung der MDGs. Die Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 zu erreichen, „ist schwierig, aber möglich“²⁷ – so die optimistische Einschätzung des VN-Generalsekretärs in seinem letzten jährlichen Umsetzungsbericht.

Das EU-Parlament dringt darauf, dass sich die VN auf die Verwirklichung der Ziele „konzentrieren“ (Parlamentpapier), insbesondere in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara und den derzeit 48 am wenigsten entwickelten Ländern (LDC).

Zur Umsetzung des auf der vierten LDC-Konferenz der Vereinten Nationen im Mai 2011 in Istanbul beschlossenen Aktionsprogramms,²⁸ das eine Halbierung der Zahl der LDCs bis 2020 propagierte, machte die Union inzwischen konkrete Zusagen über zusätzliche Finanzmittel.²⁹

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bekanntlich seit längerem – auch in den Vereinten Nationen – die größten Geber an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA). Im Jahr 2011 belief sich ihre Gesamtleistung weltweit auf 53 Milliarden Euro, d.h. 0,42 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens.³⁰ Die 2005 erfolgte Zusage einer Erhöhung der Quote bis 2015 auf 0,7 Prozent wurde von EU-Vertreten in den Vereinten Nationen ebenso mehrfach bekräftigt,³¹ wie die grundsätzlich enge entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den VN.³²

Um dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung mehr Durchschlagskraft zu verleihen, setzt sich die EU erneut für die Schaffung eines wirksameren institutionellen Rahmens ein. Gleiches gilt für eine Verbesserung der internationalen Umweltordnung, wobei zunächst ein Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll ausgehandelt werden muss. Doch sowohl die 7. Vertragsstaatenkonferenz des Protokolls Ende 2011 in Durban³³ als auch die VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung, Rio+20, erbrachten keine substantiellen Fortschritte.³⁴

25 Vgl. hierzu den Beitrag des deutschen VN-Botschafters Peter Wittig: Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN. Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010, in: Vereinte Nationen, 4/2011, S. 147–150.

26 Vgl. hierzu Thomas Mayr-Harting, EU Statement – United Nations Security Council: Post-conflict Peacebuilding, 12.7.2012; EU-Doc EUUN12-060EN.

27 Vereinte Nationen: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2012, New York 2012.

28 www.un.org/wcm/content/site/ldc/home.

29 EU Statement – United Nation 2nd Committee: Follow-up to the 4th LDC Conference; EU-Doc EUUN11-10EN vom 20.11.2011.

30 European Union Delegation to the United Nations: Press release IP/12/348.

31 So z.B. EU Statement – United Nations ECOSOC: Financing for Development; EU-Doc EUUN11-086EN vom 11.7.2011.

32 Vgl. hierzu EU-UNDP Cooperation: Joint Statement by EU Commissioner Piebalgs und UNDP Administrator Clarke; EU-Doc EC12-081EN vom 8.5.2012.

33 Vgl. hierzu Jürgen Maier: Klimarahmenkonvention ..., in: Vereinte Nationen, 1/2012, S. 31–33.

Menschenrechtsschutz

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sind inzwischen eine alle Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen, insbesondere die Friedenssicherung und die Entwicklungszusammenarbeit, durchdringende Aufgabe. Dieser Maxime fühlt sich auch die Union verbunden: „Die EU wird sich aktiv für die Einbeziehung der Menschenrechte in alle Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen und ihre durchgängige Berücksichtigung in diesem Rahmen einsetzen.“ (Ratspapier) Über die entsprechenden europäischen Menschenrechtsaktivitäten in der Weltorganisation im Berichtszeitraum gibt der vom Europäischen Auswärtigen Dienst herausgegebene Rechenschaftsbericht 2011 detailliert Auskunft.³⁵

Dabei richtet sich der Blick auf zwei der zentralen menschenrechtlichen VN-Organe: zum einen auf den für Menschenrechtsfragen zuständigen Dritten Ausschuss der Generalversammlung, zum anderen auf den Menschenrechtsrat. Der Fachausschuss des Plenums verabschiedete in seiner Sitzungsperiode im Rahmen der 66. Generalversammlung insgesamt 66 Resolutionen, darunter eine Reihe von EU-Initiativen (so zur Menschenrechtslage in Myanmar und Nordkorea sowie zu den Rechten des Kindes). Die EU votierte bis auf zwei Fälle einheitlich; lediglich bei den Resolutionen zu Rassismus und zum Recht auf Entwicklung kam es zu Abstimmungsdivergenzen.

Die Arbeit und Funktionsweise des Menschenrechtsrats in Genf, dem 47 Mitglieder angehören, darunter derzeit acht EU-Staaten, stand 2011 – fünf Jahre nach dessen Gründung – zu einer ersten Überprüfung an,³⁶ die mit der Annahme einer Resolution der VN-Generalversammlung am 17. Juni 2011³⁷ ihren Abschluss fand. Das ausgehandelte Ergebnis wurde allerdings – nicht nur aus EU-Sicht – als sehr bescheiden („minimalistic“) eingestuft (EU-Rechenschaftsbericht). In den regelmäßigen Tagungen des Gremiums im September 2011 und März 2012 initiierte die Union zahlreiche Resolutionen zur Situation der Menschenrechte in Ländern wie Myanmar, Nordkorea und Syrien. Des Weiteren setzte sich die EU im Rat für das Zustandekommen thematischer Mandate zur Religions- und Glaubensfreiheit sowie zu den Rechten der Kinder ein.³⁸

Obwohl in letzter Zeit die lange vermisste Zusammenarbeit von Staaten unterschiedlicher Regionalgruppen im Rat zugenommen hat, halten die EU-Staaten „weiterhin an einer Blockbildung fest“.³⁹ Nicht immer kommt jedoch ein EU-Konsens zustande: So wurde der Ratsbeschluss auf der 19. Tagung im März 2012⁴⁰ auf Einsetzung einer Untersuchungskommission zur israelischen Siedlungspolitik im Westjordanland und in Jerusalem lediglich von den beiden EU-Mitgliedern Belgien und Österreich mitgetragen. Zuvor hatte das Europäische Parlament in einer Entschließung zu dieser Tagungsrunde des Menschenrechtsrats die EU-Delegation aufgefordert, „die Sichtbarkeit der Maßnahmen der EU zu verbessern, um die weltweite Glaubwürdigkeit der EU zu stärken“.⁴¹

34 Vgl. hierzu EU Priorities at Rio+20: UN Conference on Sustainable Development; EU-Doc Cal12-008EN vom 30.3.2012, und Rio+20 Speech by EU President Barroso: Civil society participation in sustainable development – the European perspective; EU-Doc SP12-090EN vom 21.6.2012.

35 European External Action Service: Human rights and democracy in the world: Report in EU Action in 2011, Brüssel 2012, S. 119–125.

36 Vgl. hierzu Theodor Rathgeber: Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, in: Vereinte Nationen, 5/2011, S. 215–220.

37 UN Dok A/RES/65/281.

38 Vgl. hierzu UN Human Rights Council 19th session ends with excellent results; EU-Doc EUUNG12-001EN.

39 Thomas Rathgeber: Verharren auf dem Unfertigen, a.a.O., S. 82.

40 UN Doc A/HCR/19/L.35.

Eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den VN in Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter wurde im April 2012 in einem Partnerschaftsabkommen⁴² vereinbart. Danach wollen die Union und die 2011 gegründete UN-Frauenorganisation UN Women (United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women⁴³), die aus der Zusammenführung der bisherigen vier UN-Einrichtungen zum Thema Frauen⁴⁴ hervorgegangen ist, zielgerichtet kooperieren.

Bilanz

Das Profil der Europäischen Union in den Vereinten Nationen wurde durch die Aufwertung des Beobachterstatus zweifellos geschärft. Das Auftreten der EU-Repräsentanten hat zur Folge, dass die EU als Gemeinschaft noch stärker wahrgenommen wird. Allerdings stehen der Geschlossenheit im Handeln der Union auch immer wieder nationale Interessen der Mitgliedstaaten entgegen.

Ein gravierendes Beispiel ist die Uneinigkeit der EU in der Frage der Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die Weltorganisation und in die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) im Herbst 2011.⁴⁵ Abgestimmt wurde am 31. Oktober 2011 bisher lediglich über die Aufnahme in die UNESCO. Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit entschied sich die Generalkonferenz für den Beitritt – vier EU-Staaten stimmten dafür, während drei EU-Länder (darunter Deutschland) dagegen votierten.

Zu Irritationen und kontroversen Diskussionen innerhalb der EU führt der Tatbestand, dass die EU zwar den Beobachter-Status besitzt, dass aber nur die EU-Staaten VN-Mitglieder sind. Da Großbritannien auf Grund von Rechtsgutachten die Zuständigkeit der EU in vielen außenpolitischen Fragen in Zweifel stellt,⁴⁶ muss die EU auf Wunsch der Londoner Regierung in ihren Stellungnahmen – je nach Themenbereich – erklären, in wessen Namen sie spricht.⁴⁷ In der Praxis führt dies dazu, dass die EU-Statements in den UN-Organen zum einen abgegeben werden „on behalf of the European Union“, zum anderen „on behalf of the European Union and its Member States“ sowie außerdem (etwa in UN-Haushaltsfragen) „on behalf of the Member States“.

Weiterführende Literatur

Richard Gowan: *The United Nations, Regional Organizations and a New Generation of Challenges*, Geneva Centre for Security Policy, 26.4.2012.

Ekkehard Griep: *Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden 2012.

41 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zur Position des Europäischen Parlaments zur 19. Tagung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen vom 16.2.2012; EU-Dok P7_TA(2012)0058, Punkt 45.

42 New UN Women-EU partnership to enhance gender equality worldwide; EU-Doc EU12-118EN vom 16.4.2012.

43 Deutsch: UN-Frauen, Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen.

44 Vgl. hierzu Frederike Bauer: Auf die Anfangseuphorie folgt der Arbeitsalltag. „UN Women“ ein Jahr nach der Gründung, in: *Vereinte Nationen*, 6/2011, S. 257–261.

45 Vgl. hierzu Muriel Asseburg: Palästina bei den Vereinten Nationen. Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung, SWP-Aktuell 36, August 2011.

46 *Der Spiegel*, 49/2012.

47 Vgl. hierzu das Interview mit dem EU-Delegationsleiter Mayr-Harting mit EurActiv: UN Ambassador: Europe can speak with common voice in UN, veröffentlicht am 10.4.2012; www.euractiv.com/print/global-europe/un-ambassador-europe...