



## Die Europäische Union und die Vereinten Nationen



Längst sind die Vereinten Nationen (UN) nicht mehr die einzige Organisation, die sich dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit, der Nachhaltigkeit und den Menschenrechten verschrieben hat. Die Europäische Union (EU) ist vor allem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ein neuer und wichtiger Kooperationspartner der UN in allen ihren Wirkungsbereichen. Auch wenn die Beziehungen zwischen der Weltorganisation und dem europäischen Integrationsprojekt bis weit in die 1960er Jahre hineinreichen, haben sich die beiden Akteure erst zu Beginn des neuen Jahrtausends als echte Stützen im Bemühen um eine friedliche Welt entdeckt.

### DIE EU UND DIE UN: EINE »WAHLVERWANDTSCHAFT«

Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union sind einzigartig. Beide Organisationen eint eine starke normative Verankerung im Multilateralismus. Die EU versteht sich selbst als Bewahrer des klassischen, das heißt UN-basierten Multilateralismus, was sie auch in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik aus dem Jahr 2016 betont. Sie leitet daraus eine zentrale Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen ab. Auch im Vertrag von Lissabon, der seit Dezember 2009 die rechtliche Grundlage für die Europäische Union bildet, wird auf diese Verpflichtung verwiesen und die »Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen«

betont. Das trotz der weltweiten unilateralistischen und nationalistischen Tendenzen unverbrüchliche Bekenntnis zu den Vereinten Nationen beruht auf dem Glauben an gemeinsame Prinzipien, Werte und Ideale.

### DAS GEWICHT DER EU IN DEN UN

Die EU hat ein großes Gewicht in den Vereinten Nationen, das auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist. Erstens ist es dem beträchtlichen finanziellen Beitrag geschuldet, den ihre Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Wirtschaftskraft an die Vereinten Nationen leisten. Dies liegt zweitens daran, dass die EU sowohl direkt als eigene Organisation als auch indirekt durch ihre Mitgliedstaaten Gehör finden kann. Dadurch tritt sie in vielerlei Gestalten auf und ist in jedem UN-Gremium präsent. Drittens

bemüht sich die EU, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen institutionell zu stärken. Zum vierten ist die EU in vielen Kernbereichen der UN einer der stärksten Unterstützer der Weltorganisation.

### DER FINANZIELLE BEITRAG DER EU ZUM BUDGET DER VEREINTEN NATIONEN

Mit ihren Mitgliedstaaten stellt die EU zahlenmäßig circa ein Siebtel aller 193 UN-Mitgliedstaaten. Aufgrund der Höhe des Bruttoinlandsprodukts, an dem sich der Beitrag

UN-Generalsekretär António Guterres spricht mit Federica Mogherini (Mitte rechts), Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zugleich Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, zum Auftakt der hochrangigen EU-UN-Initiative zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen im Jahr 2017 in New York. Foto: UN Photo/Rick Bajornas



## DIE EUROPÄISCHE UNION

Im Jahr 1952 als Europäische Gemeinschaft (EG) für Kohle und Stahl mit sechs Mitgliedstaaten gegründet, hat sich die EU auf einen inhaltlich umfassenden Staatenverbund mit nunmehr 28 Mitgliedstaaten erweitert. Im Zuge des ›Brexits‹, also dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU verringert sich die Zahl auf 27 Staaten. Die EU beschäftigt sich mit einer großen Bandbreite an Politikfeldern, beispielsweise Wirtschafts-, Entwicklungs-, Umwelt-, Struktur- und Außenpolitik. Seit mehr als zehn Jahren kann die EU auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik handeln. Das politische System der EU beinhaltet zwischenstaatliche und supranationale, das heißt überstaatliche und für die Mitgliedstaaten rechtsverbindliche, Elemente. Im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union wird das intergouvernementale, also zwischenstaatliche, Element widerspiegelt. Das Europäische Parlament (EP) und die Kommission sind supranationale Gremien.

zum gesamten UN-Budget bemisst, sind die EU-Staaten jedoch zusammen der größte Geldgeber der Vereinten Nationen. Ihr Gesamtbeitrag zum ordentlichen UN-Haushalt und zum Haushalt der UN-Friedensmissionen liegt bei jeweils um die 30 Prozent, also noch vor den USA mit 22 Prozent (ordentlicher UN-Haushalt) beziehungsweise 28 Prozent (Haushalt der UN-Friedensmissionen). Zusätzlich fließen freiwillige Beiträge sowohl der EU als auch der EU-Staaten an die Vereinten Nationen. Sie bestreiten damit ein Viertel aller freiwilligen Beiträge (Stand: 2018).

### DIE EU-PRÄSENZ IN DEN VEREINTEN NATIONEN

Zwar lässt die UN-Charta nur Staaten als ordentliche Mitglieder ihrer Hauptorgane zu, doch hat die EU Wege gefunden, sich Zutritt und Gehör in der Weltorganisation zu verschaffen. Neben der Mitgliedschaft der EU-Staaten hat sich über die Jahre hinweg auch eine besondere Beteiligung der Organisation ›EU‹ in den UN entwickelt.

Grundsätzlich hat die EU einen Beobachterstatus in den Vereinten Nationen. Wie andere ›regionale Abmachungen‹ auch, als welche die UN die EU nach Kapitel VIII der UN-Charta begreifen, war die EU bis zum Jahr 2011 als ›ständiger Beobachter‹ vertreten. Das erlaubte der EU, repräsentiert durch die jeweilige Ratspräsidentschaft, an den Sitzungen der Generalversammlung teilzunehmen. Am 3. Mai 2011 erhielt die

## DIE WICHTIGSTEN INSTITUTIONEN DER EU

» Im **Europäischen Rat** und im **Rat der Europäischen Union** – auch Ministerrat genannt – sind die nationalen Regierungen vertreten. Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungsoberhäuptern, während sich im Ministerrat die Fachministerinnen und -minister aus den Mitgliedstaaten zusammenfinden. Der Europäische Rat legt die allgemeinen politischen Ziele und Prioritäten der EU fest und trifft sich zweimal pro Halbjahr.

» Das **Europäische Parlament** ist die direkt gewählte Vertretung der EU-Bürger. Die Zahl der Abgeordneten pro Mitgliedstaat bezieht sich auf die jeweilige Einwohnerzahl. In bevölkerungsreichen EU-Staaten vertreten die Abgeordneten jedoch mehr Menschen als in bevölkerungsarmen (degressive Proportionalität).

» Auch die **Europäische Kommission** als ausführendes Organ der EU ist rein europäisch, arbeitet also supranational. Sie setzt sich aus Kommissarinnen und Kommissaren zusammen; eine Person wird pro Mitgliedstaat vorgeschlagen. Die Kommission gilt als ›Hüterin der Verträge‹. Zudem hat sie das ausschließliche Initiativrecht für Gesetzesvorschläge.

» Auch der **Europäische Gerichtshof** ist überstaatlich aufgebaut. Er dient als ›Wächter der Verträge‹ und besteht aus jeweils einem Richter pro Mitgliedstaat. Seine Aufgabe besteht in erster Linie darin, sicherzustellen, dass die Verträge der EU in allen Mitgliedstaaten auf die gleiche Weise ausgelegt und angewandt werden. Er entscheidet auch Rechtsstreitigkeiten zwischen EU-Organen, EU-Mitgliedstaaten oder Privatpersonen der EU.

Europäische Union mit Resolution 65/276 das Privileg des ›Sonderbeobachterstatus‹. Die rechtliche Basis für diesen Schritt war der Gewinn der Rechtspersönlichkeit durch den Vertrag von Lissabon, der der EU sogar das Recht einräumt, Mitglied in internationalen Organisationen zu werden. Mit der Zuerkennung des Sonderbeobachterstatus wertete die Generalversammlung die Beteiligungsrechte der EU fundamental auf. Der Status gilt neben der Generalversammlung für die meisten Sonderorganisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen. Wie der Staat Vatikanstadt oder Palästina hat die EU als einzige Organisation ein erweitertes Rederecht und ein Vorschlagsrecht. Das Abstimmungsrecht ist jedoch den Staaten vorbehalten. Der Erfolg der EU ist ein Etappensieg aller regionalen Abmachungen. Organisationen wie die Afrikanische Union (AU) könnten dem Beispiel des Präzedenzfalls EU bald folgen.

Gemeinsam mit der durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Zuweisung einer Rechtspersönlichkeit an die gesamte EU kann besonders das Amt der Vertreterin oder des Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dafür sorgen, dass die Europäische Union in den Vereinten Nationen als einheitlicher Akteur mit einer starken Stimme wahrgenommen wird. Diese Person trägt den sogenannten ›Doppelhut‹, ist sie doch neben dem Amt der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik auch Vizepräsidentin der Europäischen Kommission. Deshalb kann

sie für die nicht-vergemeinschafteten Bereiche der EU sprechen wenn sie von den Mitgliedstaaten dazu autorisiert wurde. Sie ist als Mitglied der Kommission zugleich auch Repräsentantin der supranationalen, vergemeinschafteten EU. Zusätzlich wurde mit dem Vertrag von Lissabon der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eingeführt, der der Hohen Vertreterin oder dem Hohen Vertreter untersteht. Der 4000 Personen starke Dienst mit 136 Delegationen bei Drittstaaten und internationalen Organisationen unterstützt sie administrativ und inhaltlich. Auch der EAD kann dadurch für ein kohärenteres Auftreten der EU in den UN sorgen.

### DIE EU-STAAATEN IN DEN VEREINTEN NATIONEN

Die EU-Staaten sind gemäß Artikel 34 des Lissabon-Vertrags dazu angehalten, ihr Handeln in allen internationalen Organisationen, so auch den Vereinten Nationen, zu koordinieren und stets den Standpunkt der Union zu vertreten. Sollten einzelne Staaten exklusive Mitglieder internationaler Gremien sein, haben sie eine Informationspflicht gegenüber den übrigen EU-Staaten sowie der oder des Außenbeauftragten. Diese Weisung richtet sich insbesondere an die beiden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats Frankreich und Großbritannien. Der Vertrag von Lissabon fordert von ihnen nicht nur, die Interessen der Union in diesem höchsten sicherheitspolitischen Entscheidungsgremium zu vertreten, sondern immer dann, wenn vitale Interessen der

Union betroffen sind, der Hohen Vertreterin oder dem Hohen Vertreter die Möglichkeit zu gewähren, den EU-Standpunkt persönlich vorzutragen. Diese Pflicht haben auch diejenigen EU-Staaten, die für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat vertreten sind. Dabei hat die EU bisher einen institutionellen Vorteil, sind ihre Mitglieder im UN-System doch nicht nur in der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten sondern auch in der Gruppe der osteuropäischen Staaten vertreten. Da diese Regionalgruppen in erster Linie als ›Wahlvereine‹ fungieren, die bei den Wahlen zum UN-Sicherheitsrat Staaten als Kandidaten ins Rennen schicken, sind die ›EU-Europäer‹ nicht selten neben Frankreich und Großbritannien mit drei weiteren Staaten im UN-Sicherheitsrat vertreten. Dadurch kann die EU erhebliches Gehör finden. Die mangelnde Informationsweitergabe an die vom Sicherheitsrat ausgeschlossenen EU-Staaten gab dagegen öfter Anlass zu Kritik.

Aufgrund ihrer starken Mitgliederpräsenz ist die EU die einflussreichste Organisation im UN-Sicherheitsrat. Gerade weiche Themen wie Frauen und Kinder in bewaffneten Konflikten oder Klima und Sicherheit werden von den EU-Staaten kontinuierlich auf die Agenda des Sicherheitsrats gesetzt. Nur bei wenigen Abstimmungen votieren die EU-Mitglieder uneinheitlich. Man darf hoffen, dass sich die Abstimmungsmodi auch nach einem Brexit nicht fundamental ändern. Neben der tiefen Spaltung im Vorfeld des Irak-Kriegs im Jahr 2003 gilt die Abstimmung über die Sicherheitsratsresolution 1973 aus dem Jahr 2011 als Beispiel demonstrativer Uneinigkeit. Der Sicherheitsrat stimmte damals der von Frankreich initiierten und entworfenen Entscheidung einer Flugverbotszone über Libyen zwar zu, war aufgrund von fünf Enthaltungen jedoch geschwächt. Mit Brasilien, China, Indien und Russland enthielt sich auch Deutschland seiner Stimme. Zwar führte dies nicht zu einem Zerwürfnis innerhalb der EU wie im Jahr 2003, er zeigte jedoch, dass die Einstimmigkeit der EU-Staaten keinesfalls vorausgesetzt werden kann – gerade in Entscheidungen von unabsehbarer Tragweite, aber auch bei Fragen der vitalen nationalen Interessen, bei nuklearen Abrüstungs- und Nahostthemen.

In der UN-Generalversammlung dagegen ist das Abstimmungsverhalten der EU-Staaten geradezu vorbildlich. In mindestens 95 Prozent aller Entscheidungen gelang es den EU-Staaten zuvor, sich auf eine einheitliche Position zu einigen. Dies mag aber



auch an der Natur der Inhalte liegen, über die die Generalversammlung abzustimmen hat. Bis auf Fragen des UN-Haushalts, die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten sowie UN-Gremienwahlen sind die Entscheidungen nicht bindend. Zudem berühren sie kaum Fragen der nationalen Interessen. Trotzdem ist es kein Leichtes, eine gemeinsame EU-Position herauszuarbeiten. Im Jahr 2018 beispielweise waren deshalb 800 Koordinierungstreffen allein in New York nötig, ausgerichtet von der Vertretung der EU-Delegation vor Ort. Die europäischen Staaten, die nicht gleichzeitig Mitglied der EU sind, etwa Norwegen, schließen sich zumeist der Position der EU an, sodass die EU-Interessen von fast einem Sechstel aller UN-Staaten vertreten werden.

### DIE INSTITUTIONELLEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND DEN UN

Die Beziehungen beider internationalen Organisationen sind auch auf institutioneller Ebene eng. Sie sind auf Dauer angelegt und bestehen sowohl auf politisch-strategischer als auch auf operativer Ebene. Keine andere Partnerorganisation ist mit den Vereinten Nationen so dicht verwoben wie die EU.

Da die Kommission zu Zeiten der jungen EG die Aufgabe hatte, Beziehungen zu internationalen Organisationen zu etablieren, richtete sie bereits im Jahr 1964 ein Büro in New York ein. Nachdem die EG im Jahr 1974 als erste regionale Abmachung zu einem Beobachter in den Vereinten Nationen

Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates, spricht während der allgemeinen Debatte der 73. Tagung der UN-Generalversammlung im Jahr 2018 in New York. Er erläuterte die außenpolitischen Prioritäten der Europäischen Union. Foto: UN Photo/Cia Pak

aufgewertet wurde, institutionalisierte die Kommission eine offizielle Präsenz bei der Weltorganisation. Mit dem Gewinn der Rechtspersönlichkeit der gesamten EU durch den Vertrag von Lissabon wurde die Delegation der Europäischen Kommission zur offiziellen Vertretung der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen in New York und an den UN-Sitzen in Genf, Nairobi, Paris, Rom und Wien. Am UN-Amtssitz in New York finden jährlich über 1000 Koordinierungstreffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der UN und der EU statt.

In Brüssel sind 26 Einrichtungen der Vereinten Nationen mit Büros vertreten. Im Jahr 2012 wurde beispielsweise eine Niederlassung von UN Women geschaffen, die unter anderem die Aufgabe hat, einen Beitrag zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in der EU zu leisten. Zur Bündelung der UN-Interessen in Brüssel sowie zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit der EU wurde das Büro des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) eingerichtet das auch als ›UN-Haus‹ bekannt ist. Dessen Direktor ist UNDP-Repräsentant und Vertreter des UN-Generalsekretärs in Personalunion in Brüssel. Zusätzlich zu diesen wechselseitigen Vertretungen unterhalten beide Organisationen Verbindungsbüros, die der Pflege der

## EUTM MALI UND MINUSMA

Die Aufgabenteilung, die seit dem Jahr 2013 zwischen der EU und den UN in Mali stattfindet, ist eine ganz typische Konstellation der EU-UN-Beziehungen. Die EU ist dort mit der Ausbildungsmission der Europäischen Union in Mali (EUTM Mali), bestehend aus 250 militärischen Ausbilderinnen und Ausbildern und rund 200 zusätzlichen Soldatinnen und Soldaten, die EUTM absichern, engagiert. Die Aufgabe ist auf die Ausbildung malischer Sicherheitskräfte in einer eng begrenzten Region konzentriert. Die Stabilisierung des Staates liegt in der Verantwortung der Multidimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen (MINUSMA), in der die in den Jahren 2012 und 2013 operierende Internationale Unterstützungsmission in Mali unter afrikanischer Führung (AFISMA) aufgegangen ist. 13 000 Militärs und rund 2000 Polizeikräfte stehen im Dienst der MINUSMA. Außergewöhnlich ist der im Vergleich zu anderen UN-Friedensmissionen hohe Anteil der europäischen Nationen an der UN-Mission, was auf das vitale Interesse führender europäischer Staaten an der Stabilisierung des Landes schließen lässt. Daneben operiert Frankreich mit einer eigenen Anti-Terror-Mission (Operation Barkhane), die Afrikanische Union mit der zivilen Mission für Mali und die Sahelzone (MISAHEL) und neuerdings auch eine von der EU initiierte regionale Mission der Staaten Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger, Tschad (G5 der Sahelzone), die vornehmlich die Grenzen sichern sollen. Das Beispiel Mali weist den Weg in die Zukunft der Friedenssicherung, nämlich eine Kooperation von mehr als zwei Organisationen mit klar abgegrenzten Aufgaben.



▲ Deutsche Bundeswehrosoldaten bilden malische Pioniere im Rahmen der Ausbildungsmission der Europäischen Union in Mali (EUTM) im Trainingszentrum in Koulikoro aus. Foto: Bundeswehr/Falk Bärwald

institutionellen Beziehungen dienen, beispielsweise das Verbindungsbüro der UN für Frieden und Sicherheit (UNLOPS), das unter anderem die UN-Hauptabteilung für Friedensoperationen (DPKO) und für Politische Angelegenheiten (DPA) repräsentiert. Der Rat der Europäischen Union und die Europäischen Kommission haben daneben ein regelmäßiges Gesprächsformat mit UN-Sonderbeauftragten (SRSGs) oder Koordinatoren in Krisengebieten. Die EU und die UN tragen jährlich zudem über 200 gemeinsame Stellungnahmen vor, oftmals zu Themen wie Umwelt, Entwicklung, Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention.

Seit dem Jahr 2004 existiert im Europäischen Parlament eine EU-UN-Arbeitsgruppe, die in engem Austausch mit UN-Bediensetzten steht und jährlich die UN-Generalversammlung und andere UN-Organe in New York besucht. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, die Beratungen und Beschlüsse des Auswärtigen Ausschusses des Parlaments im Hinblick auf UN-Fragen vorzubereiten. Sie begleitet kritisch das Auftreten der EU bei der UN-Generalversammlung

### DIE EU IN DEN UN-KERNBEREICHEN

Die EU ist in allen Politikfeldern der UN aktiv, da sie wie die Vereinten Nationen das Ziel hat, alle globalen Probleme anzugehen und den Herausforderungen der Zeit mit multilateralen Lösungen zu begegnen. Deshalb setzt sich die EU in den Vereinten Nationen insbesondere für Friedenssicherung, nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz und Menschenrechte ein.

### ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH DER FRIEDENSSICHERUNG

Die EU versteht sich längst als globaler Anbieter von Sicherheit und hat sich im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Jahr 1999 die Möglichkeit geschaffen, Friedensoperationen durchzuführen. In den Vereinten Nationen tritt sie sowohl direkt als regionale Abmachung als auch indirekt durch das Engagement ihrer Mitgliedstaaten in Erscheinung.

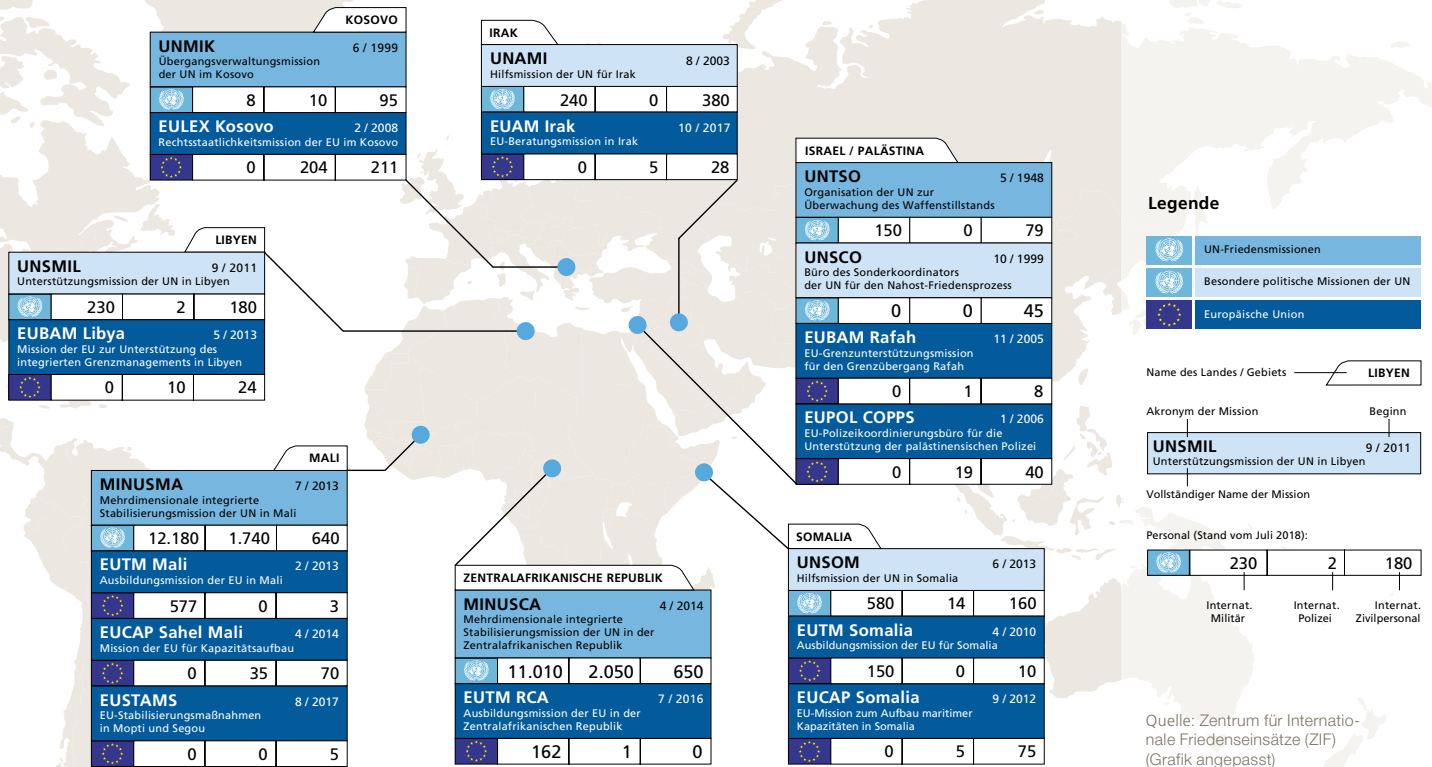
Der unkomplizierteste Weg die Vereinten Nationen im Bereich Frieden und Sicherheit zu unterstützen, erfolgt über die Beteiligung der EU-Staaten an UN-Friedensmissionen. Doch nur Italien ist mit Platz 18 unter den führenden 20 Truppenstellerstaaten, gefolgt von Frankreich auf Platz 31

(Stand: Dezember 2018). Die derzeitige Präsenz vieler EU-Staaten in der Multidimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) ist eine Ausnahmeerscheinung, vergleichbar mit dem europäischen Engagement im Rahmen der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL). Die EU-Staaten sind aber oft federführend bei der Mandatierung von UN-Friedensmissionen im Sicherheitsrat. Sie finanzieren sowohl die Missionen als auch die Ausrüstung der Truppensteller zu einem beträchtlichen Teil. Sie bilden UN-Blauhelme aus oder bezuschussen UN-Ausbildungszentren. Sie unterstützen die AU beim Aufbau ihrer militärischen Fähigkeiten, um den UN Entlastung anbieten zu können. Mit eigenen Soldatinnen und Soldaten in UN-Missionen sind die EU-Staaten aber sehr zurückhaltend.

Auch die Unterstützung der Vereinten Nationen durch UN-mandatierte und EU-geführte Missionen, die bereits seit dem Jahr 2003 möglich ist, ist eher die Ausnahme als die Regel. Zwar hat die EU bereits 13 Missionen abgeschlossen und 17 Missionen laufen derzeit, doch sind die wenigsten ausdrücklich in Partnerschaft mit oder zur Unterstützung der Vereinten Nationen lanciert worden. Zudem zeigt sich in der Schwerpunktsetzung der Missionen deutlich, dass sich die EU auf dem Papier zwar durchaus als militärischer Akteur versteht, im Feld jedoch eindeutig und schwerpunktmäßig als ziviler Akteur auftritt. Deshalb wurden die im Jahr 2008 vereinbarten schnellen Eingreiftruppen mit einer Einsatzbereitschaft von zehn Tagen (EU Battlegroups) auch noch nie eingesetzt. Zwar wurden sie auf den Bedarf der Vereinten Nationen zugeschnitten, doch mangelte es bisher am politischen Willen der verantwortlichen Mitgliedstaaten sie als kurzzeitige Unterstützung von UN-Missionen in Krisengebiete zu entsenden. Diese Zurückhaltung ist bedauerlich für die Vereinten Nationen, haben sie doch vor allem im militärischen Bereich Defizite, die durch einen verlässlichen militärischen Akteur ausgeglichen werden müssten.

Sollte eine solche EU-UN-Kooperation im Feld dennoch angestrebt werden, so setzt dies zweierlei voraus: ein UN-Mandat und eine Delegation der Durchführung an die EU als regionale Abmachung. In ihren Papieren zur EU-UN-Partnerschaft in der Friedenssicherung haben die beiden Organisationen drei mögliche Kooperationsformen festgelegt: Erstens das »eigenständige Modell«, in dem die EU im Auftrag der UN operiert, ohne dass die UN mit einer Präsenz

FRIEDENSMISSIONEN DER EU UND DER UN IN DEN JAHREN 2018/2019



im Feld agiert (zum Beispiel EUFOR Concordia in Mazedonien im Jahr 2003). Zweitens gibt es das bereits mehrfach erprobte »Standby-Modell«, in dem die EU eine Präsenz vor Ort einrichtet, um im Falle einer Krise die UN-Mission unterstützen zu können (zum Beispiel EUFOR RD Congo in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2006) und drittens das »Brückenmodell«, in dem die EU beispielsweise ein Vakuum abfedert, das durch einen Abzug oder eine Aufstockungsphase der UN-Truppe entsteht (zum Beispiel die Operation in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2003). In den EU-UN-Papieren wird zusätzlich eine hybride Konstellation vorgestellt, in der EU und UN unter einem gemeinsamen Dach in einer gemeinsamen Mission agieren. Aus vielerlei Gründen, nicht zuletzt dem Erhalt der eigenen organisationalen Autonomie, ist dieses Modell jedoch nur theoretisch denkbar. Bisher unterstützte die EU UN-Friedensmissionen eher als kurzzeitige stabilisierende Kraft, meist für die Dauer von drei bis sechs Monaten. Sie war in Gebieten aktiv, in denen bereits die UN oder andere organisationale Akteure wie die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) oder AU operativ tätig waren. Zudem war immer ein EU-Staat, der ein vitales Interesse an der Entschärfung der Lage vor Ort hatte, treibende Kraft hinter dem Hilfesuch der Vereinten Nationen an die EU. Generell sollte bedacht werden, dass die EU aufgrund

ihrer internen Verfasstheit kein kontinuierlich verlässlicher Partner sein kann. Wegen des faktischen Vetorechts der EU-Staaten im Bereich der GSVP wurden Anfragen der UN bereits abgelehnt. Die gerade in der Sicherheitspolitik noch vorherrschende mangelnde Abstimmung zwischen den EU-Staaten und die tendenzielle Zurückhaltung bei militärischen und risikoreichen Einsätzen sind in der Praxis der EU-UN-Beziehungen grundsätzlich hinderlich. Auch wenn die Kooperationen im Feld kein Alltagsgeschäft zwischen der EU und den UN geworden sind, vertiefen sie ihre Beziehungen seit dem Jahr 2003 auch im Bereich von Frieden und Sicherheit stetig. Sie haben zahlreiche institutionelle Knotenpunkte eingerichtet, um die Verbindungen zwischen beiden Organisationen zu verstetigen. Die Vorteile der Kooperation für beide Organisationen sind bei all den Hemmnissen und Nachteilen deutlich zu erkennen: Während die UN mit der EU einen finanz- und ressourcenstarken Partner haben, dienen die Vereinten Nationen der EU als Legitimationsgeber und ermöglichen ihr, die eigene Position im globalen Rahmen zu stärken. Deshalb arbeiten EU und UN besonders im politisch-programmatischen Bereich der Sicherheitspolitik eng zusammen. Beispielsweise haben sie im Jahr 2018 die wichtige Agenda »Frauen, Frieden und Sicherheit« zu einer ihrer Top-Prioritäten

der Zusammenarbeit erklärt. Zudem engagieren sie sich beide für eine Stärkung der Kapazitäten der AU, die die Vereinten Nationen dauerhaft entlasten könnte.

**ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG**

Im Politikfeld der nachhaltigen Entwicklung gehören die EU und die UN zu den engagiertesten multilateralen Akteuren weltweit. Je nach Sachfrage ist die EU-Entwicklungspolitik intergouvernemental oder supranational organisiert. Da Entwicklungszusammenarbeit überwiegend bilateral organisiert ist, sind nicht die UN sondern die weniger oder am wenigsten entwickelten Staaten und Regionen die wichtigsten Partner der EU. Die EU unterhält vor allem Beziehungen zu Staaten in ihrem Einflussbereich. Bereits im Jahr 1957 entwickelte die EU Partnerschaften zu den ehemals kolonialen Überseegebieten, seit dem Jahr 1979 exklusive Beziehungen zur Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Gruppe), sowie über die Jahrzehnte auch zu den EU-Aspiranten, den Mittelmeeranrainerstaaten (MEDA-Gruppe) und den 35 asiatischen und südamerikanischen Staaten (ALA-Gruppe). Basis der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der EU und 79 vornehmlich AKP-Staaten ist das im Jahr 2002 in Kraft getretene Cotonou-Abkommen, das unter anderem die politische

Konditionalität in den Beziehungen fest- schreibt. Es unterstreicht aber auch das höchste Ziel europäischer wie auch der UN-Entwicklungszusammenarbeit: die Armutsbekämpfung.

In diesem Politikbereich basiert die EU-UN-Beziehung aufgrund der ausgeprägten Bilateralität eher auf einer wenig institutionalisierten Lastenteilung, die ohne Zweifel auf einem starken Fundament geteilter Ziele, Normen und Werte basiert. Beide Organisationen sind davon überzeugt, dass Entwicklungspolitik weder Almosen noch Luxus, sondern vielmehr eine Investition in Frieden und Stabilität ist. Beide Organisationen haben sowohl die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) ernsthaft umgesetzt als auch die nachfolgenden Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sowie die Agenda 2030 maßgeblich mitentwickelt. Die EU hat seit der Verabschiedung der SDGs im Jahr 2015 ein umfangreiches Maßnahmenpaket zu deren Umsetzung etabliert, das sich sowohl an die Verhältnisse in den EU-Staaten als auch außerhalb richtet. Zudem haben die EU und ihre Mitgliedstaaten im Jahr 2017 das strategische Konzept ›Neuer europäischer Konsens in der Entwicklungszusammenarbeit‹ aufgelegt, in dem sie Vision und Strategie zur Bekämpfung der weltweiten Armut und zur Verwirklichung einer veritablen nachhaltigen Entwicklung entwerfen. Besonderes Augenmerk legen sie dabei auf bedarfsgerechte Partnerschaften sowie das Bewusstsein um die Querschnittsaufgabe der nachhaltigen Entwicklung. Im Vordergrund des Engagements von EU und UN steht das Prinzip der Eigenverantwortung,

also Maßnahmen, um die Fähigkeiten des Entwicklungslands zu stärken, selbst für die eigene Entwicklung zu sorgen.

Mit ihrem starken finanziellen Beitrag zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) sind die EU und ihre Mitgliedstaaten zentraler Anker der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und damit vor allem Wegbereiter der vielen UN-Programme, -Fonds und -Projekte. Im Jahr 2016 beisielsweise belief sich der europäische Beitrag an der ODA auf 75,5 Milliarden Euro. Damit leistet die EU mehr als die Hälfte der gesamten ODA. Doch diese hohen Beiträge täuschen darüber hinweg, dass die meisten EU-Staaten noch weit davon entfernt sind, das im Jahr 1970 gesteckte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für ODA aufzuwenden, umzusetzen.

Die Partnerschaft von EU und UN im Bereich der nachhaltigen Entwicklung hat für beide Organisationen Vorteile. Zum einen ist die EU ein finanzkräftiger Akteur, der über ein breites Spektrum an entwicklungspolitischen Programmen und Instrumenten verfügt. Zum anderen haben die Vereinten Nationen durch ihre spezialisierten Fonds und Programme sowohl die nötige Expertise für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit als auch die Strukturen in den Regionen. Durch ihre Universalität bieten die Vereinten Nationen zudem einen legitimatorischen Rahmen sowie die Unparteilichkeit, die in diesem Zusammenhang oft erforderlich sind. Mit Hilfe der UN ist es der EU möglich, auf globaler Ebene zu handeln und dabei auf

die Koordinierung durch die Vereinten Nationen zurückzugreifen. Beide Organisationen können also durch die Zusammenarbeit mehr erreichen als allein.

#### KLIMASCHUTZ: DIE EU ALS VORREITER IM GLOBALEN RAHMEN

»Klimawandel (...) ist das entscheidende Thema unserer Zeit – und es ist der entscheidende Moment«. Mit diesen Worten begrüßte UN-Generalsekretär António Guterres die Teilnehmerstaaten anlässlich der UN-Klimakonferenz in Katowice, Polen (COP 24) im Jahr 2018. Er versprach, die gesamten Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Klimawandels zu verpflichten. In der EU und ihren Mitgliedstaaten findet die Weltorganisation äußerst glaubwürdige Mitgestalter einer Welt, die dem Klimawandel wirksam entgegentritt. So eröffnete der Vizepräsident der EU-Kommission Maroš Šefčovič die Konferenz mit einem ähnlichen Versprechen wie Guterres. Er nahm die EU nicht nur in die Verantwortung, einen veritablen Beitrag zu leisten, sondern forderte von der EU Führung, Visionen, Mut und Einsatzbereitschaft.

Seit der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen im Jahr 1972 in Stockholm, mit der die internationale Umweltpolitik aus der Taufe gehoben wurde, befasst sich die Europäische Union mit den Themen Umwelt und Klima auf europäischer und internationaler Ebene. An der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro nahm die EU bereits als gleichberechtigtes Vollmitglied neben 178 Staaten teil und ist Vertragspartei der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC), die in Rio verabschiedet wurde. Mit dem Ziel, die Treibhausgase zu reduzieren und erneuerbare Energien zu fördern, haben EU-Initiativen die folgenden Konferenzen der Vertragsparteien immer wieder entscheidend geprägt. Die europäische Führung ermöglichte schließlich die Einigung auf das sich an die Industriestaaten richtende Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997, in dem



◀ »Ein starkes und vereintes Europa ist ein absolut grundlegender Pfeiler für eine starke und effektive UN«, sagte António Guterres am 17. Mai 2017 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg. Globale Herausforderungen wie die Vervielfachung von Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Klimawandel und Globalisierung erforderten eine Zusammenarbeit zwischen der EU und den UN, so Guterres. Foto: European Union 2017 – European Parliament

die Staaten sich zum ersten Mal verbindlich auf eine Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen einigten. Nach dem Austritt der USA aus dem Kyoto-Regime unter dem US-Präsidenten George W. Bush verblieb die EU als einzige klimapolitische Führungsmacht. Ihr gelang es, Russland zur Ratifizierung des Abkommens zu bewegen und das Protokoll im Jahr 2004 in Kraft treten zu lassen. Der Versuch, das im Jahr 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll rechtzeitig zu erneuern, scheiterte in den Folgejahren bis 2015. Zuvor blieben die Appelle des UN-Generalsekretärs auf der COP 15 im Jahr 2009 in Kopenhagen sowohl seitens Chinas und der USA, aber auch der EU als zuvor klimapolitischer Motor und Taktgeber ungehört. Der einzige Fortschritt, der in Kopenhagen erzielt werden konnte, war die Festlegung auf das Ziel die Erderwärmung auf durchschnittlich zwei Grad zu begrenzen (»Zwei-Grad-Ziel«). Der internationale Durchbruch, der auch auf die ehrgeizigen Ziele der EU zurückgeführt werden kann, gelang auf der COP 21 im Jahr 2015 in Paris. Die Staats- und Regierungsoberhäupter der Industrie-, aber auch der Schwellen- und Entwicklungsländer einigten sich darauf, individuelle Maßnahmen zu ergreifen, um die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad, möglichst auf 1,5 Grad Celsius mehr im Vergleich zur vorindustriellen Zeit begrenzen zu können.

Parallel zu den Verpflichtungen, die sich aus den UN-Klimakonferenzen ergaben, legen sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU immer wieder freiwillig höhere Selbstverpflichtungen auf. Diese Rolle eines klimapolitischen Vorreiters stärkt die Position der EU als Agenda-Setzer und Verhandlungsführer in den internationalen Gremien erheblich. Einen solch starken Fürsprecher neben sich zu wissen, unterstützt auch den Konferenzorganisator UN in den oftmals schwierigen Verhandlungen. So einigten sich die EU-Staaten beispielsweise im Jahr 2007 auf das sogenannte »Klima- und Energiepaket 2020«. Dies sieht die Minderung der Treibhausgasemissionen, die Drosselung des Energieverbrauchs sowie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien um jeweils 20 Prozent bis zum Jahr 2020 vor. Die EU formulierte auch auf Basis des Klimaübereinkommens von Paris ambitionierte Ziele, die für die nächsten weichenstellenden Klimakonferenzen wichtige Impulse aussenden. Sie hält weiterhin an den »20:20:20«-Zielen fest und hat vorgegeben, bis zum Jahr 2030 die Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu senken, 27 Prozent der Energie aus erneuerbaren Energien zu



ziehen und die Energieeffizienz um 27 Prozent zu erhöhen. Das erklärte Langzeitziel, die Emissionen bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent zu senken, kommt den noch ambitionierteren Zielen des wichtigsten internationalen Partners, den Vereinten Nationen, entgegen. Sollte das Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius tatsächlich verfolgt werden, müssten die Nettotreibhausgasemissionen bereits zwischen den Jahren 2045 und 2060 zu 100 Prozent reduziert sein. Für diese Vision braucht es tatsächlich den Mut und die Einsatzbereitschaft vieler, nicht zuletzt der Partner EU und UN.

### DIE EU-MENSCHENRECHTSPOLITIK IN DEN UN

Der Wertekanon auf dem die »Wahlverwandtschaft« zwischen der EU und den UN fußt, ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die in die EU-Gründungsverträge aufgenommen und in der Charta der Grundrechte der EU verankert worden ist. Deshalb ist eine Zusammenarbeit beider Organisationen im Bereich des Menschenrechtsschutzes selbstverständlich. Um in dem vornehmlich intergouvernementalen Politikfeld der Menschenrechte ein möglichst kohärentes und effizientes Mitwirken der EU auf UN-Ebene zu ermöglichen, verabschiedete die EU im Jahr 2012 ein Menschenrechtspaket. Dieses Maßnahmenpaket zur Stärkung der EU-Stimme wurde auch mit Blick auf den UN-Menschenrechtsrat (HRC) beschlossen, in dem die EU als Beobachter neben ihren Mitgliedstaaten agiert. Dort bringt die EU durchschnittlich sechs Resolutionen im Jahr ein, die sich jedoch auf wenige Themen konzentrieren: Reli-

^  
Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, spricht vor dem UN-Sicherheitsrat über die Zusammenarbeit zwischen den UN und der EU bei der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit.  
Foto: UN Photo/ Manuel Elias

gions- und Weltanschauungsfreiheit, Kinderrechte sowie die Menschenrechtssituation in Belarus, Myanmar und Nordkorea. Analog zur Struktur im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik verfügt die EU mit der Arbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM) des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) über eine Koordinierungsstelle für die Gestaltung ihrer Menschenrechtspolitik in den UN. Die Arbeitsgruppe verfolgt kontinuierlich, wie sich die Menschenrechte auf der ganzen Welt entwickeln und bereitet Standpunkte zu allgemeinen Tendenzen und zu einzelnen Ereignissen vor. Die starke Fokussierung auf lediglich sechs Themen mit kontinuierlich gemeinsamer EU-Position mag ein Hinweis auf die relative Uneinigkeit der EU-Staaten in den verschiedenen thematischen und länderspezifischen Sachfragen des Rates sein, aber auch zeigen, dass die Staaten in diesem Bereich nationale Initiativen bevorzugen.

Das Image der EU als Förderer der Menschenrechte und Partner der Vereinten Nationen mag darüber hinwegtäuschen dass die Europäische Union in Sachen Menschenrechtsschutz mit zweierlei Maß misst. Das ist zum Beispiel an der Entwicklung zu beobachten, dass Bemühungen um gute Regierungsführung, ein hartes Kriterium beispielsweise der EU-Afrika-Strategie, dann weniger wichtig sind, wenn gewisse afrikanische Staaten die Migrationsrouten durch

die Sahelzone eindämmen. Viele weitere Aspekte des Umgang der EU mit Menschen, die auf der Flucht sind, aber auch der Umgang mit Angehörigen der Sinti und Roma innerhalb von EU-Mitgliedstaaten, lässt die EU in keinem guten Licht erscheinen.

#### BLICK IN DIE ZUKUNFT: EIN EU-SITZ IM SICHERHEITSRAT?

Gerade in Zeiten des Brexits stellt sich die Frage, wie und ob die EU ihren Einfluss im höchsten Entscheidungsgremium der UN, dem Sicherheitsrat, bewahren kann. Ohne Zweifel gehört die EU zu den wichtigsten Partnern der Vereinten Nationen und unterstützt die Weltorganisation in allen Politikbereichen im Sinne eines effektiven Multilateralismus. Das Argument des zu bewahrenden Einflusses der EU in der Weltorganisation aber auch das europäische Ansinnen, die UN veritabel zu stärken, führen automatisch zu der Frage, ob und wie der UN-Sicherheitsrat reformiert werden sollte. Unweigerlich kommt auch die Frage nach einem EU-Sitz im Sicherheitsrat auf, die jedoch schnell wieder verworfen werden kann, sind doch in einem solchen Gremium wie in den gesamten Hauptorganen der Vereinten Nationen nur Staaten als Mitglieder zugelassen. Trotzdem ist zwischen den EU-Staaten, weitgehend außerhalb der EU-Organen, eine Diskussion um die Reform des Gremiums entbrannt, das sich vor allem auf die Erweiterung der ständigen Mitglieder (P5) fokussiert. Diese seit mehr als 15 Jahren geführte Debatte um eine weitere europäische

Vertretung im Kreise der Ständigen ist seit jeher ein Streitpunkt zwischen den EU-Staaten. Darüber hinaus ist das Ziel eines ständigen deutschen Sitzes angesichts des Gegenwinds, der Deutschland bereits in der EU, vor allem von Italien, entgegen schlägt, unrealistisch.

Auch wenn ein gemeinsamer EU-Sitz noch weniger realistisch ist, halten viele EU-Staaten daran fest, so auch Deutschland, für die Zukunft einen europäischen Sitz anzustreben. Sicherlich wäre ein solcher Sitz mit immens großem Abstimmungsaufwand innerhalb der EU verbunden. Als Möglichkeiten der Verwirklichung solch eines gemeinsamen Sitzes werden zwei Optionen diskutiert: Zum einen könnte der europäische Sitz anstelle der bestehenden Sitze von Frankreich und Großbritannien treten. Auf diese Weise könnte das Argument einer Übergewichtung europäischer Präsenz entkräftet werden. Doch diese Möglichkeit kommt für Frankreich und Großbritannien aus Interesse am eigenen Machterhalt wohl kaum infrage. Zum anderen könnte der EU-Sitz zusätzlich zu den bestehenden Sitzen eingerichtet werden. Welche Institution dann zur Übernahme der Vertretung bereit wäre, ist hingegen offen. Die Hohe Vertreterin oder der Hohe Vertreter könnte ihn einnehmen und die gesamteuropäischen Interessen vertreten. Doch diese dreifache europäische Präsenz wird angesichts der mangelnden afrikanischen und südamerikanischen und unzureichenden asiatischen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und weiterer Hemmnisse nicht durchsetzbar sein. Außerdem ist fraglich, ob die

Hohe Vertreterin oder der Hohe Vertreter in der Lage wäre, klare Positionen zu beziehen. Schließlich sind gerade die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Verteidigungspolitik der EU ein Bereich, in dem die EU als Institution zu wenige Kompetenzen hat. Es ist also durchaus möglich, dass die Handlungsfähigkeit der EU durch eine Präsenz im Sicherheitsrat nicht unbedingt gestärkt werden würde.

Daher wird die Europäische Union auch künftig in ihren unterschiedlichen Formen in den Vereinten Nationen vertreten sein: vom klassischen Beobachter bis hin zum Vollmitglied, in der Summe seiner Mitgliedstaaten und jeder Mitgliedstaat für sich, durch die Hohe Vertreterin oder den Hohen Vertreter, eine Kommissarin oder einen Kommissar und durch die Delegation des EAD. Es ist derzeit nicht abzusehen, dass die EU die Stimmen ihrer Mitglieder in den UN ersetzen wird. So wird die deutsche Stimme auch künftig immer noch mit der deutschen Mitgliedschaft verbunden sein und nicht in eine europäische übergehen, auch wenn zunehmende Überschneidungen beider Positionen zu erkennen sind. Die Zusammenarbeit der beiden Organisationen, die eine regional, die andere global, bringt beiden Seiten viele Vorteile. Die UN brauchen regionale Partner, um ihre Ziele effizient umzusetzen. Die EU braucht die Bühne der Vereinten Nationen, um weltpolitisch in einem verlässlichen Rahmen handeln zu können. Die Vereinten Nationen und die Europäische Union eint eine normative ›Wahlverwandtschaft‹, gemeinsame Ziele, Prinzipien und Werte.

#### WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Jelka Mayr-Singer und Julia Villotti, Die Europäische Union als neuer »Big Player« in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 4/2012, S. 154–158.
- Manuela Scheuermann, Natürliche Partnerschaft? EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung in Afrika, VN, 3/2014, S. 99–105.
- Sophie Hermanns, EU, UN und die Post-2015-Entwicklungsagenda – Eine »immer engere Partnerschaft«?, VN, 6/2014, S. 257–261.
- Spyros Blavoukos und Dimitris Bourantonis (Hrsg.), The EU in UN Politics. Actors, Processes and Performances, London 2017

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

#### Themenportale der DGVN

[frieden-sichern.dgvn.de](http://frieden-sichern.dgvn.de)  
[menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de](http://menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de)  
[nachhaltig-entwickeln.dgvn.de](http://nachhaltig-entwickeln.dgvn.de)

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.  
 Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin  
[info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de) | [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)  
[www.facebook.com/dgvn.e.v](https://www.facebook.com/dgvn.e.v) | [twitter.com/dgvn\\_de](https://twitter.com/dgvn_de)

ISSN: 1614-5453 | Stand: Januar 2019

Text: Dr. Manuela Scheuermann  
 Redaktion: Patrick Rosenow, Jana Krieg  
 Gestaltung: Cornelia Agel, sevenminds.de

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier  
 Gefördert durch das Auswärtige Amt



Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
 braucht Sie als Mitglied.



Für Frieden.  
 Für Klimaschutz.  
 Für Menschenrechte.  
 Für nachhaltige Entwicklung.

[www.dgvn.de/mitgliedschaft](http://www.dgvn.de/mitgliedschaft)