Gemeinsame Strategie gibt der EU-Außenpolitik Profil

Für ein neues Verhältnis Brüssels zu den Vereinten Nationen

ARMIN LASCHET

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert hatte sich die Europäische Union (EU) ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Neben der Vollendung des Binnenmarkts und der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion ist mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zum festen Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses geworden. Seit den Beschlüssen der Tagungen des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999 und Helsinki im Dezember 1999 entwickelt sich in einem geradezu atemberaubenden Tempo innerhalb der GASP auch eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), deren Kern die sogenannten Petersberg-Aufgaben bilden. Dabei handelt es sich im einzelnen um humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, um friedenserhaltende Aufgaben und um Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen[1]. Die an zweiter und dritter Stelle genannten Aufgaben entsprechen den in der englischen Terminologie als ›peace-keeping‹ und ›peace enforcement‹ bezeichneten Maßnahmen, die sich in der mittlerweile mehr als fünfzigjährigen Praxis der Friedenssicherungseinsätze herausgebildet haben beziehungsweise im Kapitel VII der UN-Charta verankert sind und deren Durchführung vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu beschließen ist[2].

Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, wie sich das Verhältnis von EU und Weltorganisation künftig gestalten wird. Welche Auswirkungen haben GASP und ESVP auf die Beziehungen zu den Vereinten Nationen? Wie treten die EU beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten in dem bedeutendsten weltpolitischen Forum auf? Wo bleibt die angestrebte Gemeinsamkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, wenn es um die Vertretung nationaler Interessen im Rahmen der Vereinten Nationen geht? Welche Maßnahmen muß die EU ergreifen, um dem Anspruch, international mit einer Stimme zu sprechen, gerecht zu werden? Dieser Beitrag versucht, Antworten auf einige dieser Fragen zu geben und Defizite aufzuzeigen. Gefordert wird eine kohärente Politik der EU in ihrem Umgang mit den Vereinten Nationen.

BEOBACHTER, NICHT MITSPIELER

Bereits in der Präambel der Römischen Verträge von 1957 findet sich das eindeutige Bekenntnis zu den Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die Präambeln der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 sowie des Vertrags über die Europäische Union (EUV) weisen auf die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte hin.

Eine ausdrückliche Erwähnung hat die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen erst im Ende 1993 in Kraft getretenen (mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 revidierten) Maastrichter Vertrag gefunden. Artikel 19 EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihr Auftreten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen zu koordinieren und dort für die gemeinsamen Standpunkte einzutreten.

Die Mitgliedstaaten der EU treten bei den Vereinten Nationen teils einzeln und teils durch eine gemeinsame Vertretung im Rahmen der GASP auf[3]. Die UN-Generalversammlung hatte der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – die heute als Europäische Gemeinschaft (EG) neben der GASP und der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik einen der drei Pfeiler der EU bildet – 1974 den Beobachterstatus eingeräumt[4]. Bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO), einer UN-Sonderorganisation, genießt sie ebenfalls Beobachterrechte. In der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ist die EG hingegen Vollmitglied. Der Grund für diese Differenzierung liegt in den durch die Verträge von den Mitgliedstaaten an die EU übertragenen Zuständigkeiten. Die Agrarpolitik ist die Gemeinschaftsaufgabe, die Gesundheitspolitik nicht, so daß auch keine internationale Repräsentation auf diesem Feld möglich ist.

Darüber hinaus wurde der EG Teilnehmerstatus »auf Grund der ihr im Rahmen der Verträge zugesprochenen Zuständigkeiten für einige UN-Konferenzen« gewährt, so für den Umweltgipfel von Rio 1992, für die Bevölkerungskonferenz von Kairo 1994 und für den Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995[5].

Die Interessen der EU bei den Vereinten Nationen werden sowohl von der EU-Kommission als auch von der jeweiligen Ratpräsidentschaft vertreten[6]. Diese Regelung geht auf einen Beschluß des Ausschusses der Ständigen Vertreter der EU-Mitglieder in Brüssel (COREPER) vom 12. September 1974 zurück.

In der Praxis hat sich eine informelle Trennung der Aufgabenbereiche herausgebildet. Die EU-Kommission vertritt vorrangig die gemeinsamen Interessen der EU-Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen und gegenüber Drittstaaten. Darüber hinaus gewährleistet sie die EU-Kohäsion, insbesondere in den Themenbereichen, die ausschließlich oder teilweise in die gemeinschaftliche Kompetenz nach den Bestimmungen des EUV fallen (beispielsweise Außenwirtschaftsbeziehungen).

Als Beobachter genießt die EU bei den Vereinten Nationen einige Privilegien. So hat sie die Möglichkeit, an den Beratungen der Generalversammlung teilzunehmen und in informellen Sitzungen Änderungsvorschläge zu Resolutionsentwürfen einzubringen, soweit diese die Kompetenzen der EU berühren. Gerade in diesen Bereichen verstärkte die EU-Kommission in den letzten Jahren ihr Engagement. Die EU verfügt aber nicht über ein eigenes Stimmrecht in der Generalversammlung und nur über ein eingeschränktes Initiativ- und Rederecht. Das Gesamtinteresse der EU kann in diesen Gremien also nur stellvertretend durch die EU-Mitgliedstaaten eingebracht werden. In der bereits erwähnten Funktion, die Belange der EG bei den Vereinten Nationen wahrzunehmen, hat die Kommission ein Rederecht in den Hauptausschüssen der Generalversammlung, nicht aber vor ihrem Plenum[7].

Jedoch darf die Vielfalt der formalen Möglichkeiten, Standpunkte der EU-Kommission bei den Vereinten Nationen vor- und einzubringen, nicht darüber hinwegtäuschen, in welch geringem Umfang dies tatsächlich geschieht. Eine effektive und wirkungsvolle Präsenz der Kommission scheitert schon an den personellen Voraussetzungen, denn die Kommission ist derzeit nur mit neun Beamten in New York vertreten.

GEMEINSAMKEITEN IN NEW YORK

Als deutlich effektiver erweist sich die Zusammenarbeit der 15 EU-Mitgliedstaaten. Die politische Arbeit wird dabei von der Ratspräsidentschaft koordiniert. Sie bereitet in der Regel gemeinsame Texte und Erklärungen vor, die die EU-Mitglieder bei den Vereinten Nationen vorlegen oder in die Gremienarbeit einbringen. Die Koordinierung der gemeinsamen Positionen aller 15 EU-Mitgliedstaaten erfolgt dabei meist nicht in Brüssel, sondern vor Ort in New York. Sie liegt in den Händen der Ständigen Vertretungen, die alle EU-Mitglieder am Sitz der Vereinten Nationen unterhalten. Die Repräsen-

tanten treffen sich dazu einmal wöchentlich auf der Ebene der Botschafter und noch weitaus häufiger auf Mitarbeiterebene. Üblicherweise nimmt auch der Vertreter der EU-Kommission an den Sitzungen teil. So fanden während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 494 Treffen statt[8].

1995 hat der Europäische Rat ein Orientierungsdokument zur ›EU-Koordinierung in den Vereinten Nationen‹ verabschiedet[9], das allgemeine Leitlinien zur Koordinierung der Einzelinteressen der EU-Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen enthält[10]. Die Leitlinien verpflichten die EU-Mitglieder, sich möglichst frühzeitig um die Erarbeitung gemeinsamer Positionen, Erklärungen und Resolutionsentwürfe zu bemühen. Dadurch soll ausreichend Zeit für die Kontakte und Verhandlungen mit Drittstaaten gewonnen werden. Die Ratspräsidentschaft trägt dabei die Verantwortung für die Positionsbestimmung.

Die gemeinsamen Standpunkte der EU-Mitgliedstaaten kommen vor allem bei der jährlichen Erklärung in der Generaldebatte der UN-Generalversammlung zum Ausdruck. Die Ratspräsidentschaft gibt dort eine Grundsatzerklärung im Namen der EU ab. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten der EU aber auch anlaßbezogen die Möglichkeit, eine von allen getragene Deklaration abzugeben und damit einen gemeinsamen Standpunkt zu artikulieren. Die Praxis der vergangenen Jahre zeigt, daß sich meist auch die Beitrittskandidaten und assoziierten Staaten den gemeinsamen Erklärungen anschließen.

Die zunehmende Koordinierung unter den 15 EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung kommt auch in einer weitgehenden Übereinstimmung im Abstimmungsverhalten zum Ausdruck. Immerhin gaben die EU-Partner in beeindruckenden 95 vH aller Abstimmungen der 55. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung im Herbst 2000 ein gemeinsames Votum ab. Doch handelte es sich bei dem verbleibenden Zwanzigstel der Entscheidungen, bei denen die EU-Staaten in zwei oder drei Lager zerfielen, um jene, die politisch zu den brisantesten gehören. Dazu zählen traditionell Fragen der Entkolonisierung, der atomaren Bewaffnung oder des Nahostkonflikts[11].

Die Praxis zeigt, daß es weiterhin die Mitgliedstaaten selbst sind, die als Hauptakteure auf der politischen Bühne der Vereinten Nationen agieren. Das liegt nicht zuletzt daran, daß die 1945 erarbeitete Charta der Vereinten Nationen nur Staaten als Mitglieder vorsieht, nicht auch supranationale Organisationen.

UNTERSCHIEDE BLEIBEN

Wie wenig tragfähig die gemeinsame europäische Linie bei den Vereinten Nationen nach wie vor ist (vor allem, wenn es um die gewichtigen Fragestellungen geht) zeigt sich nirgendwo so deutlich wie im Sicherheitsrat.

Die eingangs erwähnte Verpflichtung aller EU-Mitglieder zu einem koordinierten und an den gemeinsamen Interessen orientierten Auftreten bei internationalen Organisationen gilt gleichermaßen für die Tätigkeit im Sicherheitsrat – sei es als Ständiges oder als nichtständiges Mitglied. Der Vertrag über die Europäische Union verpflichtet in Art. 19 Abs. 2 der EU angehörende Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats – konkret Frankreich und Großbritannien –, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer ›besonderen Verantwortung‹ als Vetomächte für die Standpunkte und Interessen der EU einzusetzen[12]. Ferner haben die beiden Ständigen wie auch die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aus der EU nach den an der gleichen Stelle festgelegten Bestimmungen die Verpflichtung, die anderen EU-Partner »in vollem Umfang zu unterrichten«.

Die Realität sieht in der Regel anders aus. Gerade bei den politisch heikelsten Themen – beispielsweise bei Sanktionsbeschlüssen und der Mandatsfestlegung für Friedenssicherungseinsätze – beanspruchen Großbritannien und Frankreich ein hohes Maß an Unabhängigkeit in ihren Entscheidungen. Oft finden sie nicht einmal zu einer von beiden Staaten getragenen gemeinsamen Linie; als aktuelles Beispiel mag die unterschiedliche Haltung zu den verschiedenen in den Kongo-Konflikt involvierten afrikanischen Konfliktparteien dienen. Die beiden Vetomächte unterrichten ihre EU-Partner gewöhnlich nur auf Nachfrage und werden allenfalls ausnahmsweise selbst initiativ[13]. Von einer Koordinierung der europäischen Interessen im Sicherheitsrat kann also keine Rede sein. Immerhin nehmen die Vertreter dieser beiden Länder im Rat es mittlerweile hin, »daß die EU-Präsidentschaft im Sicherheitsrat in öffentlichen Sitzungen gelegentlich für die EU eine Erklärung abgibt«[14].

Die oft weit auseinandergehenden Positionen der Ständigen Mitglieder des Rates bringen es mit sich, daß das eigentliche Machtzentrum der Weltorganisation die ihm von den Mitgliedern übertragene »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« nicht immer angemessen wahrnimmt. So herrscht unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen eine weitgehende Übereinstimmung darüber, daß der Sicherheitsrat grundlegend reformiert werden muß. Über Gestalt und Inhalt erforderlicher Reformen gehen die Vorstellungen freilich ebenfalls weit auseinander.

Im Prinzip Anerkennung findet dabei das Ziel, die nicht mehr zeitgemäße Zusammensetzung des Sicherheitsrats zu aktualisieren, um den weltpolitischen Veränderungen des letzten halben Jahrhunderts Rechnung zu tragen und die Handlungsfähigkeit dieses Gremiums zu verbessern. So sehr man darin übereinstimmt, daß eine Reform dringend erforderlich ist, so uneins ist man sich darüber, wie dies geschehen soll. Jede Änderung der UN-Charta, die die Erweiterung des Sicherheitsrats betrifft, muß von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der Weltorganisation in der Generalversammlung gebilligt und anschließend von ihnen ratifiziert werden. Zunächst sind freilich die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aufgerufen, an einer Lösung zu arbeiten, denn gemäß der Charta müssen alle Fünf jeglicher Modifikation zustimmen.

STREIT UM ERWEITERUNG DES SICHERHEITSRATS

Die Bemühungen der EU-Staaten, das politische Gewicht der Union im Sicherheitsrat zu erhöhen, fallen also in eine Zeit, in der sich der Sicherheitsrat selbst vielfältigen Reformforderungen gegenübersieht. Dieser Umstand mag es auf den ersten Blick den EU-Mitgliedstaaten leichter machen, ihre Interessen in die Diskussion einzubringen. Die Erfahrung der letzten Jahre läßt aber eher den gegenteiligen Eindruck entstehen: Die Auseinandersetzungen über die künftige Gestalt des Sicherheitsrats haben auch vor den Staaten der EU nicht halt gemacht, und so verläuft die Grenzlinie zwischen den Befürwortern und Gegnern der verschiedenen Zukunftsmodelle derzeit quer durch Europa. Einig ist man sich zwar, daß sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP bemühen sollten, die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat und EU zu stärken. Über den Weg dorthin herrscht jedoch Dissens. Derzeit werden unter anderem zwei für Europa relevante Vorschläge diskutiert:

- ein gemeinsamer europäischer Sitz, der unmittelbar nationalstaatlichen Interessen nicht verpflichtet ist;
- die Einräumung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat an Deutschland, die zu einer verstärkten europäischen Präsenz und zu einer größeren europäischen Verantwortung führen würde.

Der Vorschlag, einen gemeinsamen europäischen Sitz im Sicherheitsrat anzustreben, stößt bei vielen EU-Mitgliedern auf Zustimmung. Er ist aber auf absehbare Zeit unrealistisch. Abgesehen von den damit einhergehenden rechtlichen Schwierigkeiten auf der Seite der EU wie auch seitens der UN (Erfordernis einer zusätzlichen

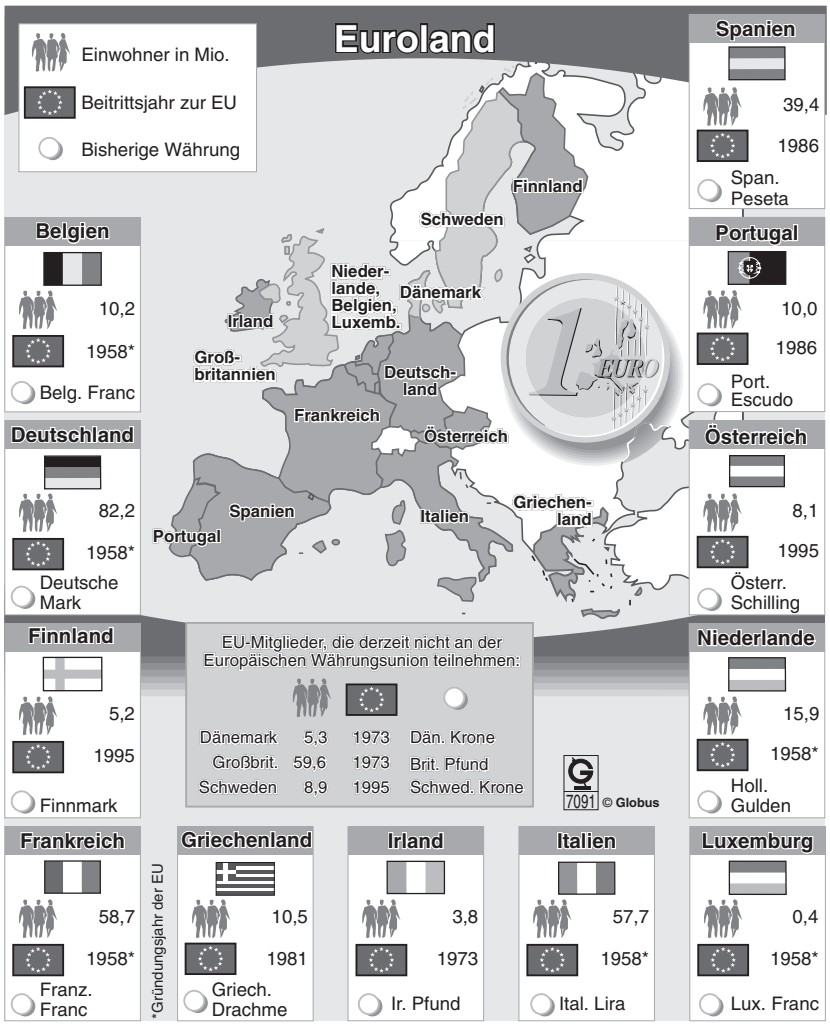
Charta-Änderung zur Aufnahme einer supranationalen Organisation), stößt er auf heftigen Widerstand bei Großbritannien und Frankreich, die um ihren unmittelbaren Einfluß auf den Sicherheitsrat und um die Eigenständigkeit der nationalen Außenpolitik in den Vereinten Nationen fürchten. Die beiden Staaten befürworten deshalb eine Erhöhung der Zahl der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, keinesfalls aber deren Reduzierung.

Für die Alternative – einen ständigen Sitz für Deutschland – haben sich neben Großbritannien und Frankreich neun weitere EU-Mitgliedstaaten ausgesprochen. Es mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben, inwieweit es Großbritannien und Frankreich dabei um die Stärkung der EU im Sicherheitsrat geht oder ob ihnen ein deutscher Sitz als das geringere von zwei Übeln erscheint.

Im internationalen Umfeld trifft das deutsche Interesse an einem ständigen Sitz im Rat eher auf Wohlwollen als etwa der japanische Anspruch. Eine Ausweitung der Zahl der Ständigen Mitglieder ist ohne eine angemessene Berücksichtigung der anderen Weltregionen nicht erreichbar; hier aber blokkieren sich die verschiedenen potentiellen Interessenten gegenseitig, und es kommt zu gelegentlich überraschenden Koalitionen derer, die sich nicht angemessen berücksichtigt sehen. Innerhalb der europäischen Staaten stößt – was im Hinblick auf die weitere Entwicklung der EU von besonderer Bedeutung ist – ein ständiger Sitz Deutschlands auf den Widerstand Italiens und auch Spaniens. Italien[15] fürchtet, daß die Stärkung des deutschen Einflusses auf die internationale Politik zu seinen Lasten gehe und Roms heutige Gleichrangigkeit mit Berlin – Zugehörigkeit zu den ›großen‹ EU-Ländern, was auch in der Mitgliedschaft in der Gruppe der bedeutendsten Industriestaaten (G-8) zum Ausdruck kommt –, verloren gehen werde. Das Land plädiert statt dessen für ein Rotationssystem[16] aus 30 Staaten, die im Wechsel alle zwei Jahre einen Sitz im Sicherheitsrat erhalten sollen. Dieses Modell wird auch von Spanien unterstützt.

Gleich welchem Reformansatz man den Vorzug gibt – das Verhalten der europäischen Partner läßt sich nicht mit der im EUV festgelegten Forderung nach einer kohärenten gemeinsamen und den europäischen Interessen verpflichteten Politik vereinbaren. Um so mehr muß es überraschen, daß sich bisher weder der Europäische Rat noch die EU-Kommission zu der Frage der anstehenden Reform des Sicherheitsrats geäußert hat (außer zur Notwendigkeit der Reform an sich). Eine deutliche Artikulierung der Bereitschaft, auch über die Grenzen der EU hinaus politische Verantwortung zu übernehmen, erscheint dabei dringend erforderlich und würde idealerweise die derzeitige Diskussion von den nationalen Interessen lösen und endlich auf eine gesamteuropäische Ebene heben.

Doch wer argumentiert, man überschätze den Stand der europäischen Einigung und erwarte schlichtweg zuviel, wenn man im Jahre 2001 die völlige Aufgabe der nationalen Interessen zugunsten einer vorrangig der EU dienenden Lösung des Problems verlange, der macht es sich zu einfach. Die Diskussion macht deutlich und verdeckt doch zugleich, daß es der EU an einem Gesamtkonzept für eine Politik in und gegenüber der Weltorganisation fehlt. Das Thema Vereinte Nationen ist im ›Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik‹ des Europäischen Parlaments (EP) bisher kaum aufgegriffen worden. Weder im Kreis der außenpolitischen Experten des EP noch auf der Ebene der Beamten der EU-Kommission mißt man dieser Frage die angemessene Bedeutung bei. Während die Vereinten Nationen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes und einer Regionalisierung der Krisen und Konflikte eine zunehmend gewichtigere Rolle und Verantwortung in der Weltpolitik erhalten, ist der Blick der EU so stark nach innen gerichtet, daß sie Gefahr läuft, sich in diese Entwicklung nicht ausreichend einzubringen. Dies wiegt um so schwerer, weil gerade die Vereinten Nationen den Mitgliedstaaten der EU die bedeutendste internationale Bühne anbieten, auf der sie ihr gemeinsames Vorgehen in *allen* Gremien koordinieren und in sich schlüssig und glaubwürdig gestalten könnten. Sie würden damit dem Ziel einer wirklich kohärenten gemeinsamen Außenpolitik erheblich näher kommen. In allerjüngster Vergangenheit ist allerdings zu beobachten, daß die Vereinten Nationen stärker in das Blickfeld der EU rücken. So verabschiedete die Europäische Kommission am 2. Mai 2001 eine Mitteilung über die Arbeit von EU und UN unter dem Titel ›Aufbau einer effizienten



Vor mittlerweile zweieinhalb Jahren wurde eine neue Währung erstmals an den Devisenbörsen notiert: der Euro. Die in ›Euroland‹ noch bestehenden nationalen Währungseinheiten sind lediglich nichtdezimale Untereinheiten des Euro; dieser wird ab Januar kommenden Jahres alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel. Zwölf der 15 Staaten der EU nehmen an der Europäischen Währungsunion teil. Sie bilden ein Kraftzentrum in Welthandel und Weltwirtschaft, sind freilich nur ein Teil Europas. Gesamteuropäische, zugleich die geographischen Grenzen des Kontinents überschreitende Einrichtungen sind die 55 Mitglieder umfassende Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) sowie der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe‹[17]. Poul Nielson, der EU-Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe, kommentierte diese Mitteilung folgendermaßen:

»Wir haben in diesem Bereich begonnen, weil die Gemeinschaft hier bereits in hohem Maße präsent ist. Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Partner der Europäischen Gemeinschaft und verwalten für sie jährlich Entwicklungs- und humanitäre Projekte in Höhe von über 350 Mill Euro. Jedoch waren wir bis jetzt nicht ausreichend darum bemüht, politische Inhalte der EU in die UN-Einrichtungen einfließen zu lassen, deren Tätigkeiten wir mitfinanzieren. Wir müssen strategischer vorgehen, um das auszubauen, was das Potential einer sehr engen Partnerschaft birgt.«

In der Mitteilung wird eine Reihe von Grundsätzen für die Intensivierung der Arbeitsbeziehungen vorgelegt. Dabei handelt es sich im einzelnen um

- *Selektivität:* Die EU versteht sich als aufgeschlossener, aber anspruchsvoller multilateraler Partner. Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit den UN-Einrichtungen intensivieren, die in Bereichen tätig sind, von denen nach der Erfahrung der EU ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene einen Mehrwert einbringt.
- *Vorhersehbarkeit:* Indem die langfristigen Prioritätenfelder der Zusammenarbeit klar festgelegt werden, wird die Zuweisung der EG-Finanzierungsbeiträge für EG und UN stärker vorhersehbar.
- *Aktive Präsenz:* Die EU wird die bereits vorhandenen Möglichkeiten ihrer aktiven Teilnahme an den Tätigkeiten der Leitungsgremien der als prioritär erachteten UN-Einrichtungen intensiver nutzen.

Darüber hinaus werden in der Mitteilung vor allem die administrativen Voraussetzungen geklärt, die zur Errichtung der genannten Ziele erforderlich sind:
– der erfolgreiche Abschluß der laufenden Verhandlungen über eine Kontrollklausel, die EU-Kontrolleuren einen angemessenen Zugang zu Informationen über die Verwendung von EU-Mitteln gewährt, und
– eine rasche Verabschiedung des Kommissionsvorschlags für eine Revision der Haushaltsordnung[18] durch den Rat.

Anschließend macht die Kommission folgende Vorschläge:
– die Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen politische Prioritäten der Kommission mit den Kernkompetenzen der UN-Einrichtungen übereinstimmen, zu intensivieren;
– die rechtlichen und administrativen Bestimmungen, die für die finanzielle Zusammenarbeit der Kommission mit den UN gelten, zu überarbeiten (in diesem Zusammenhang hofft und erwartet die Kommission, daß die UN-Verhandlungsführer hier Flexibilität zeigen und der besonderen Rolle und dem Status der EG im Rahmen der Tätigkeit der UN-Institutionen Rechnung tragen);
– die Programme ausgewählter UN-Einrichtungen zu finanzieren (Voraussetzung hierfür ist, daß die UN-Einrichtungen ihre internen Reformanstrengungen fortsetzen und die Qualität ihrer Arbeit weiter steigern).

Der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, äußerte zu der verabschiedeten Mitteilung:

»Europa strebt nach globalen Lösungen und hat die Rolle und Autorität der UN-Institutionen immer anerkannt. Die Europäische Kommission war bislang immer im komplexen UN-System vertreten, und unsere Bedeutung innerhalb der verschiedenen UN-Institutionen hat zugenommen. Angesichts der Aufgaben, die die Kommission im Rahmen der Vereinten Nationen wahrnimmt, müssen ihre Beziehungen über die Zusammenarbeit in Einzelfällen hinausgehen. Was wir anstreben, ist eine strukturierte, vorhersehbare und anspruchsvolle Partnerschaft.«

So anerkennenswert die Stellungnahme der Kommission auch ist – nun muß sie mit Leben erfüllt werden.

Tragfähiger Grund für eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und UN ist also gegeben. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird künftig jährlich wenigstens einmal mit dem Ministerrat zusammentreffen; verabredet wurde dies Mitte Mai, als Kofi Annan anläßlich der von der EU ausgerichteten Dritten Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) mit den Außenministern zusammentraf.

IDENTITÄT ÜBER DEN EURO HINAUS

Um einen wesentlichen Schritt in diese Richtung zu gehen, sollte die EU eine gemeinsame Strategie für die Vereinten Nationen als eines der GASP-Instrumente beschließen. Eine solche Maßnahme würde die dringend notwendige Aufmerksamkeit auf das Verhältnis der EU zur Weltorganisation lenken. Eine derartige gemeinsame Strategie ließe sich auf eine Ebene mit den Strategien für Rußland, die Ukraine und den Mittelmeerraum stellen. Zugleich würde auch das Ansehen der Vereinten Nationen gemehrt und die Glaubwürdigkeit der EU-Politik gegenüber der Weltorganisation erhöht. Der Europäische Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament wären damit zur Formulierung und zur Erörterung einer gemeinsamen Politik verpflichtet. Dies ist außenpolitisch anspruchsvoller als noch so gut entworfene und finanziell gut ausgestattete Entwicklungsprogramme, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom Mai ankündigt.

Gerade in Zeiten der Globalisierung einerseits und der Zunahme von nationalen und ethnischen Konflikten andererseits müssen die Vereinten Nationen mehr Verantwortung übernehmen. Jede Maßnahme der EU, die die Vereinten Nationen in ihrer Handlungsfähigkeit stärkt, ist daher auch ein Beitrag zu Stabilität und Frieden weltweit.

Wenn seit der Einführung des Euro[19] die EU über den Bereich der mittlerweile 12 an der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligten Mitglieder hinaus finanzpolitisch an Gewicht gewonnen hat, so muß dies auch und gerade außenpolitisch im System der Vereinten Nationen erkennbar werden.

Ohne eine gestärkte Außenpolitik der EU bleibt auch der Euro für Instabilität anfällig. Eine gemeinsame Politik gegenüber den Vereinten Nationen könnte für die Erkennbarkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Europas von entscheidender Bedeutung sein.

---

1 Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung v. 2.10.1997 (Vertrag von Amsterdam).
2 Vgl. Torsten Stein, Einsatzarten der Streitkräfte außer zur Verteidigung: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, Nr. 42 (2000), S.3-5.
3 Vgl. Ingo Winkelmann, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Nr. 60 (2000), S. 413.
4 Mit ihrer Resolution 3208(XXIX) v. 11.10.1974 (»Status der Europäischen Wirtschaftgemeinschaft in der Generalversammlung«).
5 Hans van den Broek, Ein besonderer Partner. Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, VN 5-6/1995 S. 189ff. (189).
6 Siehe dazu auch Dick A. Leurdijk, Gemeinschaft und Gemeinsamkeiten. Die EG und die Vereinten Nationen, VN 5/1991 S. 157ff.
7 Vgl. Klaus-Dieter Stadtler, Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen: Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung, Baden-Baden 1993, S.105-128.
8 Winkelmann (Anm. 3), S. 422.
9 EU-Dokument COREUPAR/43 8/95, gebilligt am 10.4.1995.
10 Vgl. auch Winkelmann (Anm. 3), S. 417.
11 Vgl. Leurdijk (Anm. 6), S. 159.
12 »Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.«
13 Vgl. Winkelmann (Anm. 3), S. 427.
14 Hans-Peter Kaul, Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers, VN 1/1998 S. 6ff. (8).
15 Vgl. zur italienischen Position die Rezension einer Sondernummer der Zeitschrift ›Relazioni Internazionali‹ durch Günther Altenburg, VN 4/1995 S. 155, und speziell zum Engagement des damaligen Ständigen Vertreter Italiens in New York Thomas Schuler, Fulcis Angst vor dem Abstieg, VN 1/1998 S. 29f.
16 Die Debatte um die Erweiterung des Sicherheitsrats hat zahlreiche Modelle und Anregungen hervorgebracht; siehe etwa Ingo Winkelmann, Bringing the Security Council into a New Era. Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council, in: Frowein/Wolfrum (eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law. Vol. 1, London 1998, S. 35-90. Seit der Annahme der Resolution 53/30 (Text: VN 4/1999 S. 156) durch die Generalversammlung im Herbst 1998, mit der auf dem Umweg über Verfahrensfragen die Hürden höher gelegt wurden, ist es de facto zu einem vorläufigen Stillstand der Bemühungen in der ›Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat‹ gekommen. Das schließt keineswegs aus, daß das Thema wieder in den Vordergrund rücken kann.
17 EU-Dokument KOM(2001)231.
18 EU-Dokument KOM(2000)461 v. 17.12.2000.
19 Diese hat auch praktische Auswirkungen auf die Einrichtungen des UN-Systems. Siehe Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno. Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff., sowie Wolfgang Münch, Euro faßt Fuß im UN-System, VN 1/2000 S. 27f.