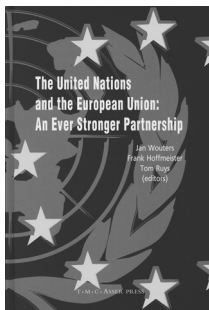


Besichtigung eines Phantoms

Hans Arnold



Jan Wouters/
Frank Hoffmeister/
Tom Ruys (Eds.)

**The United Nations
and the European
Union: An Ever
Stronger
Partnership**

Den Haag: T.M.C.
Asser Press 2006,
XVII+434 S.,
99,00 Euro

Die Vereinten Nationen und die Europäische Union sind bekanntlich beide Staatenorganisationen, die aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs entstanden und durch die Jahrzehnte der Entkolonialisierung, des Kalten Krieges und schließlich der Globalisierung geprägt wurden sowie ferner dadurch, dass sich ihre Mitgliedschaften von 51 auf 192 beziehungsweise von sechs auf 27 Staaten vergrößert haben. Zu den wichtigsten Besonderheiten der globalen UN und der regionalen EU zählen, dass beide Organisationen ein breites Aufgabenspektrum haben und dem internationalen Multilateralismus verpflichtet sind. Eine weitere Besonderheit ist, dass alle Mitglieder der EU auch Mitglieder der älteren UN sind.

Angesichts dieser Gegebenheiten ist es nicht überraschend, dass sich das Verhältnis zwischen UN und EU, wie das hier vorzustellende Buch ›The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership‹ eindrucksvoll belegt, bisher in großer Vielfalt entwickelt hat und sich schwerlich mit einer vereinfachten politischen oder organisatorischen Übersicht erfassen lässt. Vor diesem Hintergrund und da zu dieser Vielfalt unter anderem auch die in der EU seit langem artikulierten Ambitionen gehören, die EU möge in der Weltpolitik als ein (macht)politisch einheitlich handelnder globaler Akteur präsent sein, sind bei der Beschreibung und Beurteilung der Beziehungen zwischen den UN und der EU besondere Sorgfalt und Nüchternheit geboten.

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um einen Sammelband mit 22 Beiträgen von 27 Autoren, von denen anscheinend 17 praktische Erfahrungen in der EU und/oder in den UN gesammelt haben und sieben an belgischen Institutionen als Wissenschaftler arbeiten. Drei der Autoren, **Jan Wouters**, **Frank Hoffmeister** und **Tom Ruys**, sind auch die Herausgeber. Das Buch hat die üblichen Schwächen eines Sammelbands, wie Überlappungen, Ausuferungen, Wiederholungen, unterschiedliche Gewichtung (mit Beiträgen zwischen acht und 30 Seiten Umfang), die aber nicht über das übliche Ausmaß hinausgehen. Die einzelnen Beiträge – verteilt auf fünf Kapitel – behandeln einmal die UN im engeren Sinne (Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat sowie Sicherheitsrat), ferner die Sonderorganisationen FAO, ILO, IWF, Weltbank, UNESCO und WHO sowie den Bereich der menschlichen Entwicklung (UNHCR, Menschenrechte, Entwicklungspolitik, Umwelt). Sie sind mehr oder weniger nachhaltig dem auch als Titel verwendeten Leitgedanken des

Buches zugeordnet, dass zwischen UN und EU eine Partnerschaft bestehe, die ausgebaut werden müsse.

Alle Beiträge sind Beispiele für die besagte Vielfalt der Beziehungen zwischen den UN und denjenigen ihrer Mitglieder, die sich in der EU zusammenschlossen haben. Ferner sind sie monographisch interessant und bieten umfangreiches und detailreiches Material. Dies gilt vor allem für die erwähnten Sonderorganisationen mit ihrem gewissen Eigenleben innerhalb des UN-Systems. Dass dabei die FAO im maximalen Umfang von fast 30 Seiten (S. 63–93) behandelt wird, mag möglicherweise damit zusammenhängen, dass die EU in ihr als einziger UN-Organisation nicht mit ihren Mitgliedstaaten, sondern seit dem Jahr 1991 mit der Europäischen Gemeinschaft (EG), ihrer heutigen ›Ersten Säule‹, vertreten ist. Dies wird von den Herausgebern anscheinend nicht als die Ausnahme gesehen, die es ist, sondern als eine »unique position of the EC« (S. 4). Es sei ein Schritt in die richtige Richtung zu einem globalen Akteur und UN-Partner EU. Als Schritt in die falsche Richtung dürfte von ihnen hingegen die Haltung der UNESCO gesehen werden, die in rechtsverbindlichen Dokumenten nicht die EU, sondern (nur) die Europäische Gemeinschaft aufführt (S. 135–155). Insgesamt versammelt der Band mehr aus einem strukturellen denn einem politischen Ansatz verfasste Texte, die am besten als selbstständige, in sich geschlossene Beiträge zu lesen sind. Daraus ist ein Studienband entstanden, der für alle, die in der Thematik ›UN und EU‹ lehren, lernen oder forschen, zweifellos von beträchtlichem Nutzen sein kann.

Höchst eigenartig, um das Mindeste zu sagen, ist allerdings der Leitgedanke des Buches. Partnerschaft ist bekanntlich das »Prinzip des vertrauensvollen Zusammenwirkens zwischen Personen, Organisationen oder auch Staaten, die ihre Ziele nur gemeinsam unter gegenseitiger Kompromissbereitschaft, auch unter Einsatz entsprechender institutionalisierter Konflikt- und Kompromissregelung erreichen können« (Meyers Großes Taschenlexikon, 8. Auflage, 2001). Partner sind also zunächst in sich und im Verhältnis zueinander selbstständig und können je nach Lage und Interessen durchaus auch zu Konkurrenten werden. Es ist unschwer erkennbar, dass dies nicht das Verhältnis zwischen UN und EU ist und auch nicht sein kann. Dies gilt auch unabhängig vom alten Rechtsgrundsatz, dass niemand mit sich selbst konkurrieren kann, auch nicht die 27 EU-Mitglieder mit sich selbst als 27 UN-Mitglieder. Die EU-

Staaten können rechtmäßig einzeln und gemeinsam nichts tun, was nicht im Einklang mit ihren Verpflichtungen als UN-Mitglieder und dem Regelwerk der UN steht.

Was die 27 EU-Staaten tun können und seit Jahren mit zunehmendem Erfolg auch tun, ist die Koordinierung ihrer nationalen Positionen zu einer gemeinsamen EU-Position. Dies und das einheitliche Stimmenthalten der EU-Staaten bei Abstimmungen funktioniert – wie auch in dem Band eindrucksvoll dargestellt wird (S. 35–48) – insbesondere in der Generalversammlung und in Gremien mit ähnlich schwacher Verbindlichkeit und Gestaltungskraft. Hier beruht das Verhalten der EU-Staaten »on a substantive and realistic judgment that is achieved by the EU's Member States when acting together than any state could manage alone« (S. 48). Diese durch die europäischen politischen, materiellen und finanziellen Möglichkeiten unterfütterte – im doppelten Sinne multilaterale und sozusagen typisch europäische – UN-Politik der EU hat sich in den vorgegebenen Grenzen ihrer Möglichkeiten ausgesprochen positiv entwickelt.

Anders liegen die Dinge naturgemäß im Sicherheitsrat, in dem die nationalen und machtpolitischen Positionen der Staaten oft hart aufeinander treffen (S. 49–60). In ihm ist die EU zwar in der Regel mit zwei ständigen und zwei nichtständigen Mitgliedern vertreten, die verpflichtet sind, die gemeinsame Position der EU-Staaten zu vertreten. Doch »as regards the obligation to ›uphold the common positions‹, it is clear but important to note that these cannot be upheld unless they exist« (S. 50). Die Bereitschaft, zu Sicherheitsrats-Themen klare Positionen zu beziehen, ist in der Europäischen Union häufig unterschiedlich ausgeprägt. Denn auch nach 37 Jahren gemeinsamen Bemühens – Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Oktober 1970 – haben sich die EU-Staaten nicht auf die Position und Rolle eines Globalen Akteurs EU zusammenfinden können. Und es sieht nicht danach aus, dass ihnen dies in absehbarer Zeit gelingen könnte.

Angesichts des wirklichen Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union führt der das Buch durchziehende Wunsch nach einer EU als globalem Akteur immer wieder zu fragwürdigen Bemühungen, die EU durch besonders positive Darstellung oder Bewertung von kleinen und kleinsten Einzelheiten oder gemeinsamen Aktionen und Aktiönchen von EU-Staaten als etwas darzustellen, was sie nicht ist. Dies hat zwei negative Folgen.

Einmal verliert der Band durch die ihn damit beherrschende Ambivalenz an Klarheit und Überzeugungskraft. So heißt es beispielsweise in dem zentralen, von den beiden Herausgebern Jan Wouters und Tom Ruys verfassten Kapitel ›UN-EU Cooperation

in Crisis Management‹ am Anfang: »A stronger engagement of the EU with regard to peacekeeping and peace enforcement would also enable it to establish itself as a ›global actor‹ and security provider on the international level« (S. 229f.). Mit anderen Worten: Die Mitarbeit der EU in den UN wird als ein Weg verstanden, auf dem die EU zum globalen Akteur wird, der sich dann wiederum als selbstständiger ›Partner‹ der Weltorganisation gerieren kann. Am Ende des Kapitels aber ist zu lesen: »One concern must nevertheless be emphasized. EU Member States should not consider EU crisis management as an alternative for support for the (UN) Department of Peacekeeping Operations. Hence, it is vital that EU crisis management is not developed at the expense of the UN« (S. 258).

Zum anderen huldigen solche geschönten Darstellungen der in den politischen und publizistischen Klassen der EU-Staaten verbreiteten Unsitte europäische Gemeinsamkeit schöner und vollkommener zu bezeichnen als sie tatsächlich ist. Das jüngste Beispiel war der Versuch, einen weiteren Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die Einigungspolitik der Union eindrucksvoll aber unzutreffend als ›Verfassung‹ zu bezeichnen (beziehungsweise als sich dies als rechtlich unmöglich erwies, schlitzohrig als ›Vertrag über eine Verfassung‹). Solch Schönfärberei führt zwangsläufig zu einer Politik des ›Als Ob‹. Es ist zum Beispiel schon bemerkenswert, wie die Europäische Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner zu dem Buch auf dieser Linie ein Vorwort beigesteuert hat, in dem sich unter anderem der Satz findet: »Relations between the EU and the United Nations have thus developed over time into a rich network of interaction, spanning the entire range of EU external relations« (S. V). Aussagen solcher Art sind Arbeit an einem Phantom und schaden der Einigung Europas, der Rolle Europas in der Welt und dem globalen Multilateralismus.

Und schließlich zeigt sich hier einmal mehr, dass es nicht reicht, hinsichtlich den Vereinten Nationen und der Europäischen Union nur strukturelle Überlegungen anzustellen und sie nur mit Texten von Verträgen, Abkommen und Erklärungen zu unterfüttern. Die drei jüngsten und noch nicht überwundenen politischen Desaster der europäischen Einigungspolitik und der gemeinsamen europäischen Position in der Weltpolitik – die Spaltung der EU durch den Irakkrieg, die Pleite europäischer Politik in der Frage einer Reform des Sicherheitsrats und das innereuropäische Scheitern des ›Verfassungsvertrags‹ – bieten ein anderes und realistischeres Bild von Notwendigkeiten für die UN und Möglichkeiten der EU als es in dem Band unterlegt wird. Doch keines der drei Ereignisse ist in dem Buch behandelt.