

Für einen effizienten Multilateralismus

Gemeinsame Werte von Europäischer Union und Vereinten Nationen

ARMIN LASCHET

Im Januar dieses Jahres hat das Europäische Parlament (EP) den ersten umfassenden politischen Bericht über die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu den Vereinten Nationen¹ verabschiedet. In der Zeit, in der sich Europa eine Verfassung gibt und am 1. Mai um zehn neue Länder auf 25 Staaten mit insgesamt rund 450 Millionen Menschen erweitert wird, ist es an der Zeit, das Verhältnis Brüssels zur Weltorganisation neu zu bestimmen². Über viele Jahre hat die EU gegenüber den UN eine hauptsächlich reagierende Rolle gespielt. Eine Rolle, die sowohl hinter ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung als auch hinter ihrem finanziellen Beitrag zum UN-System blieb. Dabei fehlte den Europäern ein klares politisches Konzept für die Vereinten Nationen. Heute steht die EU vor einer neuen Etappe ihrer Geschichte, denn die EU-Erweiterung wird sowohl neue Chancen als auch große Herausforderungen mit sich bringen. Sie wird schon der Bevölkerungszahl nach das Gewicht der EU erhöhen; zugleich wird die Union aber auch mit der Aufgabe konfrontiert, die Positionen von 25 und später 27 Mitgliedstaaten³ auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und als EU mit einer Stimme zu sprechen. Doch nicht nur Europa, sondern auch die Weltorganisation selbst steht heute angesichts drängender globaler Fragen vor der Notwendigkeit einer tiefgreifenden Reform. Diese beiden Reformprozesse bieten aber auch die Chance, die Beziehungen zwischen der EU und den UN in deutlich höherem Maße als bisher politisch, kohärent und strategisch zu gestalten.

Seit der Verleihung des Beobachterstatus an die Europäische Gemeinschaft (EG) 1974 war die Zusammenarbeit zwischen der EG und den Vereinten Nationen hauptsächlich auf Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe beschränkt⁴. Auf die EU (also die EG und ihre Mitgliedstaaten) entfallen rund 55 vH der internationalen öffentlichen Entwicklungsleistungen. Die Staaten der EU steuern mehr als ein Drittel aller Beiträge der UN-Mitgliedstaaten zum regulären UN-Haushalt bei (etwa 37 vH); bei den Friedenssicherungseinsätzen sind es zwei Fünftel und bei den Fonds und Programmen der Weltorganisation rund die Hälfte. Die politische Präsenz der EU in New York, Wien, Genf und Nairobi dagegen ist bis jetzt kaum sichtbar gewesen.

So war es nicht verwunderlich, daß auch im Europäischen Parlament dem Thema Vereinte Nationen jahrzehntelang keine große Bedeutung beigemessen wurde. Als 2002 die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und Europäischen Demokraten (EVP-ED) den Vorschlag unterbreitete, einen Bericht über die EU-UN-Beziehungen zu verfassen, fand dies zunächst keine Zustimmung. Nur ein Jahr später, auf dem Höhepunkt der Irak-Krise, wurden die Vereinten Nationen jedoch zu einem der Hauptthemen in beinahe allen Debatten des Parlaments. Die Idee eines EU-UN-Berichts rückte wieder in den Mittelpunkt der außenpolitischen Erörterungen. Nicht nur das EP beschäftigte sich mit dem ersten umfassenden politischen EU-UN-Bericht; im September 2003 reagierte die EU-Kommission und legte eine eigene Mitteilung zu Stand und Perspektiven der EU-UN-Beziehungen vor⁵. Ungeachtet der Tatsache, daß während der Irak-Krise der Präsident der Vereinigten Staaten in seiner Ansprache vor der UN-Generalversammlung am 12. September 2002 die Vereinten Nationen als de facto »irrelevant« erscheinen ließ und viele der Weltorganisation keinen Handlungsspielraum mehr zuschrieben, wurden durch die Irak-Krise die UN zum zentralen Bezugspunkt der europäischen Außenpolitik. Es mag paradox erscheinen, aber gerade

der Unilateralismus der derzeitigen US-Regierung hat im Ergebnis den Multilateralismus und damit die Position der Vereinten Nationen gestärkt.

Das Bekenntnis zum Multilateralismus ist das Fundament der europäischen Außenpolitik. Die EU setzt auf multilaterales Handeln in den internationalen Beziehungen, weil die gesamte Geschichte des europäischen Integrationsprozesses durch die Verhandlungen und stetige Konsens- und Kompromißsuche zwischen ihren Mitgliedstaaten geprägt war. Die UN bilden seit 1945 den Dreh- und Angelpunkt der multilateralen Weltordnung und sie sind die einzige Organisation, die für die Weltordnungspolitik eine globale Legitimität besitzt. Deshalb sind EU und UN natürliche Verbündete in ihrem Engagement für den Multilateralismus und die Förderung der Instrumente der Weltordnungspolitik. Das Bekenntnis zum Multilateralismus bedeutet jedoch mehr als Lippenbekenntnisse. Die Regeln und Prinzipien der internationalen Ordnung und des internationalen Rechts müssen konsequent befolgt werden. Eine wichtige Aufgabe der EU besteht daher darin, mit eigenem Beispiel und mit allen ihren Kräften andere Länder davon zu überzeugen, daß sie sich an die Regeln halten, die sie sich selbst gemeinsam gegeben haben. Dazu muß die Europäische Union ihre reaktive Haltung bei den Vereinten Nationen in eine proaktive, mitgestaltende und vorantreibende Politik umwandeln.

Wie aber können die Europäer ihre politische Präsenz bei der Weltorganisation sichtbarer und kohärenter gestalten? Wie können EU und UN wirksamer zusammenarbeiten? Der Bericht des Europäischen Parlaments gibt einige Antworten auf diese Fragen; er läßt sich unter sechs zentralen Forderungen subsumieren.

1. Die politische Präsenz der EU innerhalb des UN-Systems muß politisch stärker sichtbar und transparent gestaltet werden. Dafür braucht die Union dringend eine Verfassung.

Die EU wird derzeit in New York von drei Akteuren vertreten: von der Europäischen Kommission, dem Rat der EU sowie dem halbjährlich wechselnden Vorsitz des Rates. Dies ist das Ergebnis der getrennten Zuständigkeiten innerhalb der EU – einerseits Gemeinschaftsangelegenheiten (Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Entwicklungs- und Umweltpolitik) und andererseits zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser vertraglich bedingte Dualismus innerhalb der EU führt zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit den UN und zu mangelnder Kontinuität. Außerdem besitzt laut EU-Vertrag nur die Europäische Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit; damit genießt allein die EG,

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Fitschen, geb. 1959, ist seit 1990 im Auswärtigen Amt tätig, gegenwärtig im »Arbeitsstab Globale Fragen«. Jurastudium in Kiel und Saarbrücken.

Armin Laschet, geb. 1961, MdEP seit 1999, gehört dem Auswärtigen Ausschuß und dem Haushaltsausschuß des Europäischen Parlaments an. Vorsitzender des Bundesfachausschusses Internationale Zusammenarbeit und Menschenrechte der CDU. 1994-1998 MdB.

nicht die EU, Beobachterstatus bei den UN. In der Sonderorganisation FAO ist die EG sogar Vollmitglied. Die »säulenbedingten« unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der EU-Vertretung bei den Vereinten Nationen legen eine Erweiterung des berühmten Wortes von Henry Kissinger nahe: nicht nur in Brüssel, sondern auch in New York hat Europa »keine Telefonnummer«.

Die künftige europäische Verfassung ist eine wichtige Voraussetzung für eine aktivere und letztlich offensivere Politik der EU in den Vereinten Nationen. Denn mit der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union wird die rechtliche Dualität von EU und EG aufgehoben. Die Europäische Union wird dann als Ganzes bei den Vereinten Nationen rechtlich vertreten sein. Und mit der Einführung des Amtes des europäischen Außenministers wird eine Konsolidierung der personellen Präsenz der EU bei den Vereinten Nationen erreicht.

Nach dem Inkrafttreten der europäischen Verfassung kann die Präsenz der EU in einer gemeinsamen EU-Delegation am Sitz der Vereinten Nationen in New York und bei den UN-Büros in Genf, Wien und Nairobi konzentriert werden. Der künftige europäische Außenminister soll die Leitung der gemeinsamen EU-Delegation übernehmen.

2. Die interne Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen, insbesondere unter denen, die dem Sicherheitsrat angehören, muß deutlich verbessert werden.

Die rechtliche Basis für die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedern in den Vereinten Nationen bildet Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)⁶. Soweit dieser Artikel uneingeschränkte Anwendung findet, wird die Koordinierung der EU-Standpunkte in den wichtigsten politischen Gremien der UN verbessert. In der Generalversammlung vertritt die EU zur Zeit bei fast 95 vH der Resolutionen einen gemeinsamen Standpunkt. Diese Zahl darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß gerade die restlichen 5 vH die politisch heikelsten Themen betreffen, etwa den Nahen Osten oder die atomare Bewaffnung. Das Problem der uneinheitlichen Stimmabgabe bei wichtigen Streitfragen schadet der Glaubwürdigkeit und dem Einfluß der EU erheblich⁷. Deshalb muß im Lichte des Art. 19 EUV nicht nur die gegenseitige Information, sondern auch die interne Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten im institutionellen Rahmen der EU sowohl in Brüssel als auch vor Ort in New York, Genf, Wien und Nairobi verbessert werden:

- Die Rolle der Arbeitsgruppen des Rates in Brüssel – so die der Arbeitsgruppe für UN-Fragen (CONUN) bei der Vorbereitung von UN-Konferenzen – muß gestärkt werden. Dort müssen gemeinsame Standpunkte, Mandate und Leitlinien der EU vorbereitet werden, bevor in den politischen Gremien der UN, also vor allem im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) Beschlüsse gefaßt werden.
- Die Klarstellung der Beziehungen zwischen dem Rat und den Mitgliedstaaten, die im UN-Sicherheitsrat vertreten sind, soll im Rahmen eines Verhaltenskodex erfolgen, der gemäß Art. 19 EUV angenommen werden und die bereits angenommenen Leitlinien verstärken soll.
- Immer dann, wenn eine Erklärung im Namen der EU oder der EG abgegeben wird, sollen die EU-Mitgliedstaaten darauf verzichten, eine nationale Erklärung abzugeben. Insbesondere bei den Fragen, die Gegenstand eines gemeinsamen europäischen Standpunkts sind, darf es keine unterschiedliche Stimmenabgabe geben.
- Die beiden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sollten ihren Verpflichtungen gemäß Art. 19 EUV systematisch und in vollem Umfang nachkommen. Im Falle eines gemeinsamen Standpunkts der EU zu einem im Sicherheitsrat zu erörternden Thema sollten die Ständigen Mitglieder gewährleisten, daß dieser turnusmäßig

jeweils von einem von ihnen vorgetragen und vertreten wird. Ihre Unterrichtungspflicht sollten sie nicht formal auf Tagesordnungspunkte beschränken, sondern auch auf sich informell anbahnende Entwicklungen erstrecken. Konsultation statt lediglich Information sollten zur gängigen Praxis der Ständigen Mitglieder werden.

3. Die EU soll eine Vorreiterrolle bei der konkreten Umsetzung der UN-Beschlüsse übernehmen und damit zur Verwirklichung der multilateralen Ziele und Instrumente der Vereinten Nationen beitragen.

Weltordnungspolitik wird unwirksam bleiben, wenn die multilateralen Institutionen nicht in der Lage sind, eine effiziente Umsetzung ihrer Entscheidungen und Normen zu gewährleisten. Aber die UN können nur das leisten, was ihre Mitgliedstaaten zu leisten bereit sind. Bei der Um- und Durchsetzung der Entscheidungen der Vereinten Nationen trägt die EU eine besondere Verantwortung. Sie soll ihr Engagement für den Multilateralismus nicht nur selbst unter Beweis stellen und für eine rasche und vollständige Umsetzung der Beschlüsse der UN sorgen. Vielmehr kann und soll die EU auch den anderen Ländern als Vorbild dienen und diese bei der effektiven Erfüllung ihrer multilateralen Verpflichtungen unterstützen. Auf diesem Gebiet hat die EU bereits gute Erfahrungen gemacht; im Falle des Kyoto-Protokolls oder des Internationalen Strafgerichtshofs war die geschlossene Unterstützung der EU ausschlaggebend dafür, daß die für das Inkrafttreten dieser Instrumente erforderliche Zustimmung zustande kam.

Das EP fordert deshalb, daß die EU-Mitgliedstaaten möglichst bald alle einschlägigen UN-Übereinkommen ratifizieren und rasch effektive Maßnahmen ergreifen sollen, um wichtige Vorhaben der UN auf der Ebene der EU umzusetzen. Damit könnte die EU eine Vorbildrolle für die anderen Länder und Regionalgruppen übernehmen. Überdies fordert das EP, daß die Durchführung und Weiterverfolgung der innerhalb des UN-Systems (auch auf internationalen Konferenzen und Gipfeltreffen) gefaßten Beschlüsse gewährleistet wird.

4. Die EU soll ein programmatisches Konzept für eine umfassende Partnerschaft mit den UN definieren, welches über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hinausgeht.

Die globalen Herausforderungen und die neuen Sicherheitsbedrohungen, mit denen die internationale Gemeinschaft heute konfrontiert wird, erfordern multilaterale Lösungen. Die Vereinten Nationen, deren Kernaufgabe in der Wahrung des Weltfriedens der internationalen Sicherheit besteht, sind dabei auf die Zusammenarbeit mit den regionalen Organisationen angewiesen. Nur eine verstärkte Zusammenarbeit und eine bessere Koordinierung kann wirksame Reaktionen auf solche Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus, die Zunahme internationaler Netze des organisierten Verbrechens, den Menschen-, Waffen- und Drogenhandel oder die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln gewährleisten.

Die globalen Herausforderungen, denen sich die internationale Gemeinschaft stellen muß, sind nirgendwo so deutlich beschrieben wie in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen⁸. Die Europäische Union räumt der Umsetzung der Millenniums-Erklärung laut dem EU-Memorandum zur 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung die höchste Priorität ein. Dabei definiert die EU Konfliktprävention und Friedenserhaltung als vorrangige Ziele der Zusammenarbeit von EU und UN.

Konfliktprävention und Krisenmanagement

Mit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ESVP) und insbesondere mit der Schaffung einer europäischen Streitkraft wird die Frage nach der Be-

teilung der EU an den UN-Maßnahmen auf dem Gebiet von Konfliktprävention und Krisenmanagement aktueller denn je⁹. Der EU stehen dazu vielfältige Mittel kooperativen Einwirkens zur Verfügung – politischer Dialog, handelspolitische Mittel, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschafts- und Sozialpolitik –, aber auch Zwangsmittel wie wirtschaftliche und politische Sanktionen sowie militärische Maßnahmen. Die UN haben ihrerseits die internationale Legitimation, in Krisensituationen zu handeln, um Konflikte nichtmilitärisch oder erforderlichenfalls militärisch beizulegen. Die UN sind außerdem bereits heute in vielen Krisengebieten der Welt aktiv.

Damit die EU-UN-Zusammenarbeit im Bereich der Konfliktprävention und des Krisenmanagements deutlich effizienter gestaltet wird, fordert das Europäische Parlament, daß EU und UN regelmäßig gemeinsame Prioritäten in diesem Bereich festlegen müssen. Mit der Entwicklung der ESVP wird die EU ihre Prioritäten zu Konfliktprävention und Krisenmanagement definieren. Dies muß jedoch in einer engeren Abstimmung mit den UN erfolgen, damit die gemeinsamen Ziele in konkrete programmatische Initiativen umgesetzt werden können. Dabei sollen das multilaterale Handeln bei den Friedenssicherungseinsätzen und Maßnahmen gegen den Terrorismus sowie die Entwicklung der nachrichtendienstlichen Kapazitäten zu den hauptsächlichsten Zielen gehören.

Die weitere Entwicklung der gemeinsamen Aktivitäten der EU und den Vereinten Nationen in den Bereichen Krisenintervention und Wiederaufbau in der Konfliktfolgezeit muß aktiv vorangetrieben werden. Die EU hat bereits erste Erfahrungen in diesem Bereich gemacht: beim Wiederaufbau in Afghanistan arbeitet die EU eng mit der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dem Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) des UN-Sekretariats und anderen Einrichtungen zusammen. Die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina löste 2003 die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF) der UN ab. Ebenfalls im letzten Jahr leitete die EU die Militäroperation ›Artemis‹ im Osten der Demokratischen Republik Kongo ein, um auf Bitten des UN-Generalsekretärs im Einklang mit Resolution 1484 des Sicherheitsrats ein rasches Eingreifen zu ermöglichen. Damit die Dynamik dieser Zusammenarbeit erhalten bleibt, sind weitere systematische Schritte erforderlich.

Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Die schrecklichen Ereignisse des 11. September 2001 haben gezeigt, daß kein Land der Welt in der Lage ist, Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus allein zu bekämpfen. Die UN boten nach den Anschlägen in New York das erforderliche internationale Forum, um eine weltweite Koalition gegen den Terrorismus zu bilden und eine globale Legitimität für einen langfristigen Kampf gegen dieses Übel herzustellen. Die EU muß nun im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus eine Führungsrolle bei der Umsetzung der UN-Instrumente übernehmen, nicht zuletzt wegen ihrer potentiellen Rolle als Vorbild und Katalysator für die anderen Regionen der Welt. Die Europäer haben auch auf diesem Gebiet bereits gute Erfahrungen gemacht: Die EU reagierte rasch, um die Resolution 1373 des Sicherheitsrats innerhalb der EU umzusetzen¹⁰. Darüber hinaus hat die EU einige Programme im Rahmen des schnellen Krisenreaktionsmechanismus (Rapid Reaction Mechanism, RRM) eingeleitet, um anderen Ländern dabei zu helfen, Anti-Terrorismus-Maßnahmen zu entwickeln. Für die Zukunft soll die EU die Errichtung eines Treuhandfonds sowie einer UN-Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus unterstützen und damit zu einer multilateralen Lösung dieses Problems beitragen.

Vorgehen gegen neue grenzüberschreitende Bedrohungen

EU und UN müssen sich verstärkt für die multilaterale Lösung des Problems der grenzüberschreitenden Kriminalität, Verbreitung der



43 Staaten, den nicht den Vereinten Nationen angehörenden Staat der Vatikanstadt mitgezählt, werden zum Erdteil Europa gerechnet; hinzu kommt der europäische Teil der Türkei. 24 von ihnen sowie das geographisch zu Asien rechnende Zypern werden ab dem 1. Mai zur Europäischen Union gehören. Mehr als die Hälfte der Staaten und gut drei Fünftel der Gesamtbevölkerung des Kontinents (zu der auch die gesamte Einwohnerschaft Rußlands gerechnet wird) sind damit in der Union vereint. Die EU ist das politische und wirtschaftliche Kraftzentrum Europas, doch sollten darüber die gesamteuropäischen Einrichtungen nicht vergessen werden. Wie die EU nach dem Beitritt Zyperns überschreiten auch diese – die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – die geographischen Grenzen des Erdteils.

Massenvernichtungswaffen und des Drogen- und Menschenhandels einsetzen.

Auf ihrem Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 hat sich die EU auf einen Aktionsplan für eine EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen¹¹ geeinigt. Das Hauptproblem besteht heute darin zu gewährleisten, daß die bereits vorhandenen multilateralen Verträge eingehalten werden. Es muß dafür gesorgt werden, daß Vertragsverletzungen aufgedeckt und die bestehenden Normen besser durchgesetzt werden. Dabei muß die EU die UN und insbesondere den Sicherheitsrat in seiner Rolle als letzte Entscheidungsinstanz im Falle der Nichteinhaltung der vertraglichen Regelungen unterstützen.

Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und insbesondere des Drogen- und Menschenhandels stellt ein weiteres Beispiel dar, bei dem multilaterale Lösungen notwendig sind. Drogenanbau und -handel sind eine der gefährlichsten Bedrohungen, mit denen die Welt heutzutage konfrontiert wird. In Afghanistan beispielsweise droht dies zu einem weitaus größeren Problem zu werden als der Terrorismus. Im Jahre 2003 belief sich nach Angaben des UN-ODC der Gesamterlös aus Anbau und Verkauf von Opium in Afghanistan auf insgesamt 2,3 Mrd Euro. Dies entspricht etwa der Summe der Hilfe der internationalen Gebergemeinschaft für das Land. Dabei wirkt sich die Verbreitung des Drogenhandels auf die Sicherheitslage der EU mehr als auf andere Regionen aus. Nicht nur führt der dramatische Anstieg der Opiumproduktion zu einer höheren Anzahl

von Drogenabhängigen in Europa, sondern das erwirtschaftete Geld fließt auch in destabilisierende Strukturen oder gar in die Unterstützung des Terrorismus. Europa hat also ein hohes Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit den UN, ihren Sonderorganisationen und Programmen, um diese globalen Probleme zu lösen. Die EU und die UN sollten gemeinsame wirksame Maßnahmen ergreifen, um Drogenhändler festzunehmen, Heroinlabore auszuheben und die Gewalt der Opiumwirtschaft einzudämmen. Dieses Engagement der EU erfordert aber auch eine stärkere finanzielle Unterstützung in der Drogenbekämpfung tätiger UN-Einrichtungen, vor allem des UNODC in Wien.

Menschenrechte

Die Durchsetzung universeller Menschenrechte gehört ebenfalls zu den Prioritäten in den Beziehungen zwischen EU und UN. Hier läßt sich das Engagement der EU für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen an ihrer aktiven Rolle im Rahmen der UN-Gremien und -Konferenzen verdeutlichen. Insbesondere in der Menschenrechtskommission sollte die EU ihre Vorreiterrolle ausbauen und für neue länderspezifische oder thematische Initiativen sorgen. Damit die Arbeit der Menschenrechtskommission zu konkreten Verbesserungen vor Ort führt, sollte die EU Anstrengungen zur Förderung der Demokratisierung und der Menschenrechte in Ländern mit entsprechendem Bedarf noch stärker unterstützen.

Diese politischen Prioritäten sollten die Basis für eine langfristige strategische und systematische Partnerschaft der EU mit den UN bilden. Dies muß nicht nur auf dem Papier, sondern auch im EU-Haushalt sichtbar werden. Zur Zeit ist der finanzielle Beitrag der EU an das UN-System auf unterschiedliche Haushaltslinien verteilt. Dabei ist es äußerst schwierig, einen Überblick über die gesamte finanzielle Leistung der EU an das UN-System zu gewinnen. Das ist ein Zeichen dafür, daß dort, wo die Haushaltsbeschlüsse getroffen werden – also im EP und im Rat der EU – keine politische Debatte über die UN-Prioritäten stattfindet. Es ist daher dringend notwendig, daß während der jährlichen Haushaltsberatungen ein politischer Dialog zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Parlament geführt wird. Die EU muß ihren finanziellen Beitrag zum UN-System in einem separaten Haushaltsposten bündeln. Dies wird nicht

nur zur höheren Transparenz beitragen, sondern auch zu einer umfangreichen politischen Debatte führen, in der Prioritäten und beabsichtigte Wirkungen formuliert werden müssen.

5. Die Europäische Union soll sich aktiv und gestaltend für eine Reform der Vereinten Nationen einsetzen. Dazu muß sich die EU auf ein gemeinsames Konzept mit konkreten Vorschlägen zur UN-Reform einigen.

Die Diskussion über die Beziehungen zwischen EU und UN findet in einer Zeit statt, in der die Vereinten Nationen selbst vor einer ihrer größten Herausforderungen stehen – einem umfassenden Reformprozeß. Die Notwendigkeit der Reform der Weltorganisation ist seit langem allgemein bekannt und unabdingbar. Doch gerade in dieser Frage wird deutlich, daß die Vereinten Nationen nur das leisten können, was ihre Mitglieder zu leisten bereit sind. Eine Reform der UN hängt in erster Linie vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, die Weltorganisation so neuzustrukturieren und auszustatten, daß sie die globalen Herausforderungen wirksam bewältigen kann. Bei der politischen Unterstützung des Reformprozesses kommt der EU als einer wichtigen regionalen Macht eine Schlüsselrolle zu. Dazu muß die EU einen gemeinsamen Standpunkt zur UN-Reform verabschieden, welcher als Position der demnächst 25 EU-Mitgliedstaaten der Reformdebatte einen Schub verleihen soll:

- Sobald die Rechtspersönlichkeit der EU anerkannt ist, sollte die EU einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat bekommen. Dabei sollen Großbritannien und Frankreich ihre Sitze als Ständige Mitglieder behalten. Dies ist aus der Sicht des EP die einzige sinnvolle Alternative, denn die Verleihung eines ständigen Sitzes an weitere europäische Staaten, beispielsweise an Deutschland, würde nicht nur innerhalb der EU auf heftigen Widerstand anderer Länder stoßen, sondern entspräche nicht einer europäischen Außenpolitik für das 21. Jahrhundert.
- Die geographische und geopolitische Repräsentation im Sicherheitsrat, der heute noch immer die Welt des Jahres 1945 widerspiegelt, sollte darüber hinaus durch die Erweiterung um ständige Sitze für Afrika, Asien und Lateinamerika der gegenwärtigen weltpolitischen Lage besser Rechnung tragen.



Den 1988 vom Europäischen Parlament gestifteten und mit 50 000 Euro dotierten »Sacharow-Preis für geistige Freiheit« nahm Kofi Annan stellvertretend für alle Mitarbeiter der Vereinten Nationen am 29. Januar 2004 in Brüssel entgegen. Der Menschenrechtspreis für 2003 war dem Generalsekretär und allen UN-Mitarbeitern zuerkannt worden; er soll insbesondere an den in Bagdad ermordeten Sergio Vieira de Mello und alle anderen Bediensteten, die ihr Leben bei Friedenseinsätzen verloren haben, erinnern. In seiner Dankesrede brachte Annan seine Hoffnung auf »Brücken des Verstehens« beispielsweise zwischen dem Westen und dem Islam zum Ausdruck und forderte ein neues Migrationsmanagement: »Die Migranten brauchen Europa. Aber Europa braucht auch Migranten.« – Im Bild v.l.n.r.: Armin Laschet, Berichterstatter des Ausschusses des EP für die EU-UN-Beziehungen; UN-Generalsekretär Kofi Annan; Pat Cox, Präsident des EP.

● Die Beschlußfassung im Sicherheitsrat soll durch das Ersetzen der derzeitigen Vetoregelung durch das System eines doppelten Vetos deutlich verbessert werden. Dabei soll das Vetorecht der Ständigen Mitglieder des Rates auf die in Kapitel VII der UN-Charta genannten Fälle beschränkt werden.

● Die Beziehungen zwischen dem Generalsekretär und dem Internationalen Gerichtshof sollten flexibler gestaltet werden. Der Generalsekretär muß die Möglichkeit erhalten, selbst Gutachten beim Gerichtshof einzuholen.

Sobald sich die EU auf ein gemeinsames Reformkonzept geeinigt hat, muß sie eine Vorreiterrolle in der weltweiten Reformdebatte übernehmen. Die EU sollte an der Arbeit der von Generalsekretär Kofi Annan berufenen hochrangigen Gruppe zu Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel unter der Leitung des ehemaligen thailändischen Premierministers Anand Panyarachun aktiv mitwirken. Dieses Panel wird die Herausforderungen auf dem Gebiet von Frieden und Sicherheit ermitteln sowie Mittel und Wege empfehlen, wie die Vereinten Nationen durch eine Reform der Institutionen und der Verfahren gestärkt werden können.

6. Die Rolle des Europäischen Parlaments muß gestärkt werden. Die schrittweise Entwicklung einer Parlamentarischen Versammlung unter dem Dach der Vereinten Nationen wird unterstützt.

Neben den Bemühungen um eine umfassende Reform der Organe und Entscheidungsprozesse sollte sich die EU für einen Demokratisierungsprozeß der Vereinten Nationen einsetzen. Das Europäische Parlament, welches künftig gut 450 Millionen Menschen aus 25 Mitgliedstaaten vertreten wird, soll eine aktivere Rolle in den Beziehungen zwischen EU und UN spielen. Damit könnte das EP den ersten Schritt zur Errichtung einer Parlamentarischen Versammlung der UN machen. Die Idee eines Weltparlaments ist nicht neu, und es hat in der Geschichte der Weltorganisation mehrfach Pläne gegeben, eine parlamentarische Dimension der UN zu schaffen. Doch bekommt diese Diskussion heute neue Aktualität, nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Globalisierungsproteste am Rande der verschiedenen Weltgipfel. Eine wirksame Weltordnung kann nicht alleine von Staats- und Regierungschefs gewährleistet werden. Ein parlamentarisches Organ der UN hätte das Potential, den Vereinten Nationen größere Reichweite und Effektivität zu verleihen.

Dieses Prinzip der Parlamentarisierung muß auch zwischen den europäischen Institutionen bei der Ausgestaltung der EU-UN-Beziehungen gelten. Daher fordert das Europäische Parlament

● einen Jahresbericht der Kommission sowie eine jährliche Debatte im EP über die Tätigkeit der UN und deren Beziehungen zu der EU und ihren Organen,

● eine Überprüfung, inwieweit gemeinsame Aktionen und Programme vom EP als einem der politischen Organe und als Teil der Haushaltsbehörde der EU bei den Vereinten Nationen und deren Fonds und Programmen in Erwägung gezogen werden können,

● den gemeinsamen Aufbau in Zusammenarbeit mit regionalen oder weltweiten parlamentarischen Versammlungen (z.B. Interparlamentarische Union, Parlamentarische Versammlung des Europarats) eines Netzwerks von Parlamentariern, das regelmäßig zu einer Parlamentarischen Versammlung der UN zusammentreten sollte, um die wichtigsten politischen Fragen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Vereinten Nationen und den globalen Herausforderungen zu erörtern, und

● die Teilnahme von Vertretern des EP im Rahmen der EU-EG-Delegationen an den Jahrestagungen der Generalversammlung und des ECOSOC sowie im Rahmen der EU-EG-Vertretungen in den Führungsgremien der verschiedenen UN-Einrichtungen, zu denen Beiträge aus dem EU-Haushalt geleistet werden.

Der Bericht vom Januar, zu dessen Verabschiedung Generalsekretär

Annan vor dem EP in Brüssel sprach und zugleich den Sacharow-Preis entgegennahm, muß nun mit Leben gefüllt werden. Die Forderung nach einer aktiveren Beteiligung des Europäischen Parlaments bekommt allmählich Konturen: im Auswärtigen Ausschuß wurde eine Arbeitsgruppe ›Vereinte Nationen‹ eingerichtet, die sich kontinuierlich mit der Zusammenarbeit zwischen der EU und den UN beschäftigt wird. Das EP wird im Rahmen einer EU-Delegation an der nächsten Generalversammlung teilnehmen. Auch die Europäische Kommission hat inzwischen einen Aktionsplan für ihr Engagement in den UN erarbeitet. Festhalten läßt sich, daß nun eine breite Debatte über die Vereinten Nationen in der EU stattfindet.

*

Nach mehr als fünf Jahrzehnten Erfolgsgeschichte der europäischen Integration trägt Europa Mitverantwortung für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit in der Welt. Europa darf nicht abseits stehen, wenn die Völkergemeinschaft unsere Hilfe und Unterstützung braucht. Der große Europäer Jean Monnet hat zu Beginn des Integrationsprozesses gesagt: »Europa ist ein Beitrag für eine bessere Welt.« Fünfzig Jahre später stellte Kofi Annan fest: »Trotz aller Unterschiede – was uns eint und was wir gemeinsam brauchen, ist eine bessere Welt für alle unsere Völker.« Die Europäer sind heute mehr denn je gefordert, diese These unter Beweis zu stellen. Eine aktive Unterstützung der Vereinten Nationen und der multilateralen Weltordnung wäre ein wichtiger Schritt, um einen wirklichen Beitrag zu leisten, für eine bessere Welt.

1 Bericht über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen, EP-Dok. A5-0480/2003 endg. v. 16.12.2003. – Der Verfasser zeichnete als Berichterstatter des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik des EP für den Bericht verantwortlich. Die Genehmigung zur Ausarbeitung des Initiativberichts hatte der Präsident des EP am 13.3.2003 erteilt. Im Ausschuß wurde der Bericht am 26.11.2003 angenommen; das Plenum des EP billigte ihn am 29.1.2004 mit 367 gegen 62 Stimmen bei 14 Enthaltungen.

2 Siehe auch schon den Beitrag des Verfassers, Gemeinsame Strategie gibt der EU-Außenpolitik Profil. Für ein neues Verhältnis Brüssels zu den Vereinten Nationen, VN 3/2001 S. 97ff.

3 Nach dem für 2007 erwarteten Beitritt Bulgariens und Rumäniens.

4 Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe (EU-Dok. KOM(2001) 231 endg. – C5-0396/2001 – 2001/2154 (COS)) sowie die Entschließung des EP zur Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen im Bereich Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten v. 16.5.2002 (ABl. 180 E v. 20.-21.6.2003, S. 538).

5 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus (KOM(2003) 526 endg.).

6 Art. 19 EUV lautet:

»(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein.

In den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, setzen sich die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die gemeinsamen Standpunkte ein.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 und des Artikels 14 Absatz 3 unterrichten die Mitgliedstaaten, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind, die dort nicht vertretenen Mitgliedstaaten laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse.

Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. 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.«

7 Dies traf in letzter Zeit auf einige Abstimmungen in der Generalversammlung und auf mehrere wichtige Abstimmungen in der Menschenrechtskommission zu. Darüber hinaus kam es vor, daß einzelne Mitgliedstaaten einem bereits in der EU angenommenen gemeinsamen Standpunkt später nicht gefolgt sind.

8 Verabschiedet mit Resolution 55/2 der Generalversammlung v. 8.9.2000; Text: VN 5/2000 S. 190ff.

9 Vgl. dazu Schlußfolgerung des Vorsitzes des Allgemeinen Rates v. 21.7.2003 sowie gemeinsame Erklärung des Troika-Ministertreffens bei der 58. UN-Generalversammlung v. 24.9.2003.

10 Die EU hat dem Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 1373(2001) zur Bekämpfung des Terrorismus zwei Berichte über die Umsetzung dieser Resolution vorgelegt: UN Docs. S/2001/1297 v. 28.12.2001 und S/2002/928 v. 16.8.2002.

11 Siehe die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Thessaloniki v. 20.-21.6.2003.