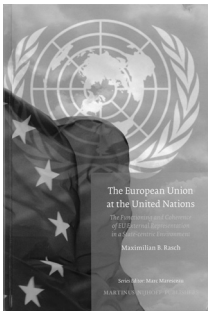
Unter ihren Möglichkeiten

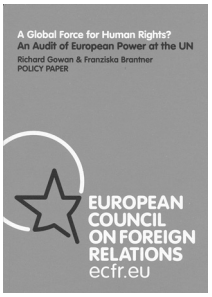
Thorsten Luhde



Maximilian B. Rasch

The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment

Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008, xxii+360 S., 99,00 Euro



Richard Gowan/ Franziska Brantner

A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN

London: European Council on Foreign Relations 2008 71 S., online kostenfrei

In Studien zur Europäischen Union als Akteur bei den Vereinten Nationen kann sowohl der Entwicklungsstand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) untersucht als auch der Frage nachgegangen werden, ob es sich beim wirtschaftlichen Riesen EU wirklich (noch) um einen politischen Zwerg handelt. Die beiden hier zu besprechenden Publikationen können in Hinblick auf diese Fragestellungen mit Gewinn gelesen werden.

Maximilian B. Rasch konzentriert sich in seiner Monografie auf den internen Prozess der Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Übereinstimmung bei Abstimmungen in der UN-Generalversammlung. Ziel der Untersuchung sei herauszufinden, wie und mit welchem Erfolg die EU versucht, eine kohärente Außenpolitik in den Vereinten Nationen zu verfolgen. Hieraus will der Autor ableiten, in welchem Entwicklungsstadium sich die GASP in New York befindet und inwiefern sie mit den nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten harmoniert oder kollidiert.

Der Autor bietet zunächst eine umfangreiche Literaturübersicht, die dem interessierten Leser als hilfreicher Wegweiser für ergänzende Lektüre dienen kann. Die inhaltliche Wiedergabe einschlägiger EU-Dokumente und Interviews mit Insidern bieten darüber hinaus eine Fülle von Informationen zum Abstimmungsprozess und zur Rolle von Präsidentschaft, Ratssekretariat und Kommission, die anderweitig bislang nicht derart konzentriert verfügbar waren.

Besonders interessant sind die Abschnitte, die sich je als Beispiel eines konfrontativen und eines konsensorientierten Politikstils mit den ersten beiden Ausschüssen der Generalversammlung befassen. Hier diagnostiziert der Autor Auswirkungen des Politikstils auf die Qualität der EU-Koordinierung für die jeweiligen Ausschüsse. Den Abschluss bildet eine quantitative Untersuchung des Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedstaaten und -Beitrittskandidaten für den Zeitraum 1988 bis 2005.

Rasch kommt zu dem Ergebnis, dass die EU in den UN-Gremien in New York aufgrund nationaler Egoismen unter ihren Möglichkeiten bleibt. Die Kooperation der EU-Mitgliedstaaten finde in einem zeitlichen und räumlichen Vakuum statt, welches den Stand außenpolitischer Integration nicht hinreichend reflektiere und im Wesentlichen vom Primat nationaler Profilierung geprägt sei. Der Autor plädiert abschließend dafür, die GASP-Gremien in Brüssel zu stärken, damit ein einheitlicheres Auftreten bei den Vereinten Nationen möglich wird.

Richard Gowan und **Franziska Brantner** beschränken sich in ihrem ›Policy Paper‹ für den ›European Council on Foreign Relations‹ beim Thema EU-Koordinierung in den Vereinten Nationen auf den Bereich Menschenrechte. Unter diesem Blickwinkel untersuchen sie nicht nur die in New York angesiedelten Institutionen Generalversammlung und Sicherheitsrat. Dem Thema entsprechend beziehen sie auch den im Jahr 2006 gegründeten Menschenrechtsrat in Genf ein.

Die Autoren gehen für die Menschenrechtspolitik zu Recht von einer inzwischen weitgehenden Übereinstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten aus. In ihrer Studie untersuchen sie den Einfluss der EU auf die Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen. Im Ergebnis sehen sie die Unterstützung für die menschenrechtspolitischen Positionen der EU innerhalb der UN-Mitgliedschaft schwinden. Zu Beginn der untersuchten Dekade (1997 bis 2007) hätten noch über 70 Prozent der UN-Mitgliedstaaten mit der EU übereingestimmt, im Jahr 2007 seien es nur noch 55 Prozent gewesen. China und Russland werden zumindest implizit als neue Führungsmächte identifiziert. Sie genössen inzwischen eine Unterstützung von über 70 Prozent. Gowan und Brantner präsentieren zudem eine Liste von Staaten, die als ehemalige Verbündete der EU heute die Fronten gewechselt und die EU damit in eine zunehmende Minderheitenposition gebracht hätten.

Diese Diagnose beruht auf einer Analyse von Abstimmungen zu Menschenrechtsthemen in der Generalversammlung, die dem positiveren allgemeinen Trend über alle Politikfelder gegenübergestellt wird. Ferner werden auch die Kräfteverhältnisse im Menschenrechtsrat einbezogen, die der EU sowohl im Vergleich zur Generalversammlung als auch zur früheren Menschenrechtskommission eine deutlich ungünstigere Ausgangslage für Abstimmungen bieten. Die Autoren enden mit zahlreichen Empfehlungen für Reformmaßnahmen der EU, die in unterschiedlichem Maße realistisch und zielführend erscheinen, aber sicherlich eine willkommene Diskussionsgrundlage bieten.

Während die allgemeine Stoßrichtung der Diagnosen in beiden Publikationen sicherlich zutreffend ist, werden grundsätzlich plausible Schlussfolgerungen aber nicht durch ausreichend transparente und

nachvollziehbare Analysen untermauert. Insbesondere pflegen beide Studien einen Umgang mit Statistik, der nicht zur Nachahmung empfohlen sei.

Bei den beiden Autoren der ECFR-Studie wundert man sich zudem über den herausgehobenen Stellenwert, der dem Sicherheitsrat eingeräumt wird, obwohl dieser weder einer systematischen Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten unterliegt noch in erster Linie für den Menschenrechtsschutz zuständig ist. Im Laufe der Lektüre wird allerdings klar, dass sich Gowan und Brantner ihrem Thema offenbar vor dem Hintergrund des Prinzips der Schutzverantwortung genähert haben und von den Kräfteverhältnissen im Sicherheitsrat auf die Generalversammlung schließen. Aus dieser Perspektive weisen sie China und Russland als Verfechter eines weitgehenden staatlichen Souveränitätsvorbehalts eine herausragende Rolle zu.

Tatsächlich sind derartige Führungsrollen in der Generalversammlung eher innerhalb der sich hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft stark überschneidenden Staatengruppen wie der Gruppe der 77, der Bewegung der Blockfreien, der Afrikanischen Regionalgruppe und der Organisation der Islamischen Konferenz zu suchen. Die Diagnose eines schwindenden Einflusses der EU auf Agenda und Beschlüsse des Menschenrechtsrats und des mit Menschenrechten befassten Dritten Ausschusses der Generalversammlung ist ohne Zweifel zutreffend.

Aus zwei wesentlichen Gründen sind allerdings Zweifel an den konkreteren Ergebnissen wie spezifischen Prozentsätzen, einer Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Gruppen und einer Liste verlorener alliierter Staaten der EU angebracht. Erstens ist die Zahl der in die Untersuchung einbezogenen Resolutionen sehr gering und in der inhaltlichen Substanz zwischen den einzelnen Jahren kaum vergleichbar. Zweitens scheint die Datengrundlage auch nicht mit der impliziten Fragestellung kongruent, inwiefern es der EU gelingt, dem Prinzip der Schutzverantwortung in der menschenrechtspolitischen Auseinandersetzung gegenüber den Verfechtern eines nahezu absoluten staatlichen Souveränitätsvorbehalts zum Durchbruch zu verhelfen. Diese eine Konfliktdimension spiegelt sich beispielsweise in der Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Gruppen wider, obwohl die hierfür ausgewerteten Resolutionen auch andere strittige Fragen betreffen, wie etwa die Behandlung entwicklungspolitischer Themen im Kontext kollektiver Menschenrechte.

Beim Werk von Rasch bedauert man, dass der Autor seine Auswertung der Abstimmungsergebnisse zu Resolutionen nicht mit dem ›qualitativen‹ Teil, der die EU-Koordinierung und die allgemeine Funktionsweise zweier Ausschüsse der UN-Generalversammlung eingehender untersucht, verknüpft. Der ›quantitative‹ Teil erscheint so eher als eine Art Anhang, der analytisch teilweise unerschlossen bleibt. Für die Arbeitsebene der insgesamt sechs Ausschüsse hätte man sich außerdem eine etwas breitere Untersuchung gewünscht, da insbesondere der mit Menschenrechten befasste Dritte Ausschuss nicht in die anhand der ersten beiden Ausschüsse entwickelte Typologie passt. Hier trifft ein konfrontativer Politikstil im Ausschuss auf eine sehr erfolgreiche konsensorientierte Koordinierung der EU.

Während die Daten im Vergleich zur Studie von Gowan und Brantner umfassender erhoben und nachvollziehbarer sind, bleibt Rasch im Wesentlichen der EU-Binnenperspektive verhaftet. Er betrachtet vor allem die Übereinstimmung der EU-Mitgliedstaaten untereinander. Interessant ist, wie der Autor die zeitliche Entwicklung von Übereinstimmung sowie der Positionen von Untergruppen und Abweichlern beschreibt und grafisch darstellt. Dabei kommt zutage, dass die EU trotz des hohen Koordinierungsaufwands nicht wesentlich homogener abstimmt als andere, sich nicht koordinierende Staatengruppen, wie etwa ASEAN.

Was jedoch fehlt, ist eine tiefer gehende Analyse des ›Warum?‹ fortgesetzter gespaltener Stimmabgaben innerhalb der EU. Wo genau liegen strukturelle Trennlinien und Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten, die einer umfassenderen Übereinstimmung der EU-Staaten entgegenstehen? Letztlich bleibt der Autor auch die Außenperspektive schuldig, die nach den Ergebnissen der EU-Koordinierung in Hinblick auf den erzielten Einfluss innerhalb der Entscheidungsfindung der UN fragt.

Abschließend vermisst man in beiden Studien auch eine umfassendere Einordnung der EU in das Feld der sich koordinierenden Staatengruppen bei den UN, die nach Politikfeldern differenzieren müsste. Eine interessante Frage wäre auch gewesen, inwieweit Fortschritte im einheitlichen Abstimmungsverhalten auf Kosten der Eindeutigkeit von Positionen gegangen sind und vielleicht zu einer Häufung gemeinsamer Enthaltungen geführt haben. Im Ergebnis wünschte man sich von beiden Publikationen noch mehr Orientierung hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen künftigen Einflusses der EU bei den Vereinten Nationen. Hierfür wäre auch eine ausführlichere Würdigung der Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon und die Einordung von Politikempfehlungen in genau diesen Kontext notwendig gewesen.