BERICHTE UND URKUNDEN

Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen

*Ingo Winkelmann**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹ treten in den Vereinten Nationen² teils autonom, teils im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik³ auf. Forum der Zusammenarbeit ist für alle von ihnen die Generalversammlung der VN⁴, für einen Teil von ihnen der Sicherheitsrat der VN⁵. Während sich gemäß der VN-Charta die Generalversammlung mit den allgemeinen Grundsätzen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit befaßt, ist dem Sicherheitsrat gemäß VN-Charta hierfür die Hauptverantwortung übertragen (Art. 11 Abs.1, 24 Abs.1 VN-Ch). Die relativ lose Form, in der sich die GASP in diesen Gremien vollzieht, kontrastiert mit den rapiden Integrationschritten, die innerhalb der GASP in Richtung einer verstärkten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik⁶ unternommen werden⁷. Jüngster Ausdruck hiervon sind die Benennung eines Hohen Vertreters für die GASP⁸ und die vom Europäischen Rat in Helsinki beschlossene Errichtung einer Krisenbewältigungseinheit bis zum Jahr 2003⁹. Zur Umsetzung der letzteren sind inzwischen GASP-Interimgremien eingerichtet worden¹⁰. Mit der dynamischen Herausformung

* Dr. iur., Botschaftsrat an der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Sarajewo, Bosnien-Herzegowina. Politischer Referent an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York von 1995–1998. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Kurz: EU-Partner.

² Kurz: VN.

³ Kurz: GASP.

⁴ Kurz: Generalversammlung.

⁵ Kurz: Sicherheitsrat.

⁶ Kurz: ESVP.

⁷ Vgl. Mathias Jopp/Uwe Schmalz, Deutsche Europapolitik 2000, Aus Politik und Zeitgeschichte B6/2000, 12 ff. (16 ff.).

⁸ Peter Gilsdorf, Die Neuerungen in der "Zweiten Säule" der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1998, 239 ff. (251).

⁹ Abgedr. in Internationale Politik 55 (2/2000), 80 ff. (insbes. 84 f., 96 f.).

¹⁰ Seit März 2000 haben sich ein Interimsausschuß Militärischer Vertreter und ein interimistisches Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (IPSK) konstituiert.

einer ESVP im Rahmen der EU stellt sich in besonderer Weise die Frage nach dem Verhältnis zu den VN¹¹.

Nach hier vertretener Auffassung ist die GASP in den VN in ihrer derzeitigen Form eine intensive, aber "weiche" Form der Zusammenarbeit, deren rechtliche Vorgaben den Eigengesetzlichkeiten der VN Rechnung tragen. Auf die Erfordernisse einer integrierten ESVP ist sie nicht abgestimmt. Eine kohärentere Zusammenarbeit ist kaum durch noch intensivere Formen der Zusammenarbeit zu erreichen. Vielmehr würde sie vor allem durch eine Reformierung des zuletzt 1963 (von den damals 113 VN-Mitgliedstaaten¹²) erneuerten Sicherheitsrats befördert werden, in dem bisher nur zwei der 15 EU-Partner ständige Mitglieder sind. Deutschland oder die EU-Präsidentschaft sind im Sicherheitsrat nicht ständig vertreten. Ein gemeinsamer EU-Sitz im Sicherheitsrat ist langfristig ein erstrebenswertes Ziel, auf absehbare Zeit allerdings Utopie. Kurzfristig sind daher Zwischenschritte erforderlich. Mit ihrer Hilfe könnte die dringlich benötigte¹³ Sicherheitsrats-Reform eingeleitet werden. Hierfür liegen Vorschläge vor, die nicht nur einer integrierten ESVP entsprechen, sondern letztlich auch zu weniger national gestalteten ständigen Sitzen im Sicherheitsrat führen können.

Zum Beleg dieser Thesen wird der folgende Beitrag untersucht, auf welchen Rechtsgrundlagen die GASP-Zusammenarbeit in den VN beruht (I.), welche Praxis der Zusammenarbeit sich in diesem Rahmen entwickelt hat (II.), in welcher Weise sich der unterschiedliche VN-Status der Beteiligten und andere Besonderheiten auf die Zusammenarbeit auswirken (III.), welche Positionen EU-Partner und VN-Mitgliedstaaten zur Reform des Sicherheitsrats einnehmen (IV.), ob die Idee eines gemeinsamen EU-Sitzes im Sicherheitsrat umsetzbar ist (V.) und mit welchen Zwischenschritten eine Sicherheitsrats-Reform eingeleitet und mit einer Stärkung der EVSP verbunden werden kann (VI.).

I. Die Rechtsgrundlagen

1. Vertrag von Maastricht – Vertrag von Amsterdam

Die bisherigen Rechtsgrundlagen der GASP in den VN fanden sich unter dem Vertrag von Maastricht aufgespalten in den Artikeln J.2 Abs.3 EU-Vertrag (EU-V) und J.5 Abs.4 EU-V (M). Danach hatten die EU-Partner ihr Handeln zu koordinieren und für gemeinsame Standpunkte einzutreten. Für einen gemeinsamen Standpunkt spielte es dabei keine Rolle, ob er rechtsförmlich ergangen oder als gemeinsame Linie in der EU-Koordinierung entwickelt worden

¹¹ So bereits Jochen Abr. Frowein, Auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 36), 1997, 11 ff. (16).

¹² Ohne den erst 1973 den VN beigetretenen Neuling Bundesrepublik Deutschland.

¹³ S. nur den Prioritätenkatalog im jüngsten Bericht des VN-Generalsekretärs zur Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Dok. A/54/2000 vom 27.3.2000, Ziff. 367 Punkt 1; s. auch u. V.2.

war¹⁴. Die EU-Partner, die dem Sicherheitsrat angehören, hatten sich untereinander abzustimmen und die übrigen EU-Partner zu unterrichten. Diese Regelungen stellten eine klare Präzisierung und Verbesserung gegenüber dem Zustand dar, wie er noch unter der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 bestanden hatte¹⁵.

Mit dem am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam sind diese Vorschriften als Bestimmungen über die GASP in dessen Titel V wortgleich wieder aufgenommen und verbunden worden. Art. 19 EU-V nimmt die alte Vorgabe auf, wonach die EU-Partner ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen koordinieren und dort für gemeinsame Standpunkte eintreten (Abs.1 Satz 1). Abs.1 Satz 2, wonach in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, sich diese für die gemeinsamen Standpunkte einzusetzen haben, läuft im Fall der GASP und auf die Arbeit in der Generalversammlung in New York bezogen leer, da dort alle EU-Partner vertreten sind; Gleiches gilt für Abs.2 Satz 1.

Von Bedeutung ist Art. 19 Abs.2 Satz 2 EU-V, nach welchem sich die EU-Partner, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats sind, abzustimmen und die übrigen EU-Partner in vollem Umfang zu unterrichten haben. Diese Verpflichtung betrifft aus dem Kreis der EU-Partner die nicht-ständigen, d.h. jeweils für zwei Jahre in den Sicherheitsrat gewählten Mitglieder ebenso wie diejenigen EU-Partner, die dem Sicherheitsrat ständig angehören, d.h. Frankreich und das Vereinigte Königreich. Daß die Abstimmungspflicht nur untereinander und nicht auch gegenüber den übrigen EU-Partnern gilt¹⁶, mag aus der Notwendigkeit folgen, Beweglichkeit und Schnelligkeit der Abstimmung von Verhandlungsstrategien und -positionen unter den maximal vier EU-Partnern, die zeitgleich Sicherheitsrats-Mitglieder sein können, zu gewährleisten. Dies ist in den fast täglichen informellen Beratungen des Sicherheitsrats und dem hieraus resultierenden Zeitdruck von erheblicher Bedeutung. Eine darüberhinausgehende Einbindung wäre ebenso mit dem Prestige und Wunsch nach eigenständiger Außendarstellung, den wohl auch EU-Partner mit einem von ihnen belegten nicht-ständigen SR-Sitz verbinden, nicht leicht in Einklang zu bringen. Der *status quo* entspricht der Tatsache, daß die dem Sicherheitsrat angehörigen Staaten als individuelle Staaten (ständig) berufen bzw. (nicht-ständig) gewählt sind. Eine Einbindung in straffe kollektive Unterrichts- und Abstimmungsmechanismen müßte von daher auch von Art. 103

¹⁴ Werner Kaufmann-Bühler, Art. J.2 EUV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, 1998, Rdz. 12; zweifelnd Hans-Joachim Cremer, Art. 19, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar des EUV/EGV, 1999, Art. 12 Rdz. 3 (Anm. 1).

¹⁵ Dazu Georgios Kostakos/Dimitris Bourantonis, Testing CFSP at the UN – EU Voting at the General Assembly 1990–1997, Peace and Security 31 (June 1999), 19ff. (21).

¹⁶ Cremer (Anm. 14), Rdz. 3.

VN-Ch gezogene Grenzen beachten, selbst wenn diese nicht immer leicht zu bestimmen sein dürften¹⁷.

Frankreich und das Vereinigte Königreich sind darüber hinaus verpflichtet, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Standpunkte und Interessen der EU einzusetzen "unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen" (Art. 19 Abs.2 Satz 2 EU-V). Während die Einbeziehung von bloßen Interessen der EU die EU-Solidarität über das Vertreten gemeinsamer Standpunkte hinaus noch erweitert und damit die Bindungen zu erhöhen scheint, eröffnet die "Unbeschadet"-Einschränkung einhelliger Auffassung nach eine Ausnahme hiervon und politischen Handlungs- und Manövrierraum¹⁸. VN-rechtlich nimmt dieser *disclaimer* den in Art. 103 VN-Ch enthaltenen völkerrechtlichen Vorrang auf, der Verpflichtungen, die aus der VN-Charta folgen¹⁹, zukommt. Das in Art. 19 EU-V zum Ausdruck kommende Spannungsverhältnis zwischen EU-Solidarität auf der einen und eigenem Rollenverständnis der bisherigen ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder auf der anderen Seite ist als komplexer Formelkompromiß²⁰ und ambivalente Formulierung²¹ bezeichnet worden. Aus ihr folgt für die einen die Notwendigkeit eines gemeinsamen EU-Sitzes im Sicherheitsrat²², für die anderen geborene Führungsrollen für Frankreich und das Vereinigte Königreich im Rahmen der europäischen Sicherheitspolitik²³. Diese Frage wird mit jedem weiteren Fortschritt, den die EU-Partner im Bereich der GASP/ESVP erzielen, an Dringlichkeit zunehmen.

Gegen Ende der Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Amsterdam führte²⁴, hatten Italien und Spanien noch einen gemeinsamen Versuch unternommen, Art. J.2 Abs.3 und J.5 Abs.4 EU-V (M) zu ergänzen. Italien setzte damit tendenziell seine Tradition fort, die beiden ständigen Sicherheitsrats-Sitze unter den EU-Partnern zugunsten der Europäischen Gemeinschaft (und Japans) aufgeben zu wollen²⁵. Der damalige Vorschlag, demzufolge im Sicherheitsrat vertretene EU-Partner die EU im GASP-Bereich vertreten und sich mit den übrigen EU-Partnern abstimmen sollten, fand indes keine Aufnahme in den Vertragstext

¹⁷ Art. 103 VN-Ch erklärt Verpflichtungen nach der Charter gegenüber allen anderen internationalen Verpflichtungen als vorrangig. Da Art. 23 Abs.1 S.2 VN-Ch die Wahl individueller nicht-ständiger Sicherheitsrats-Mitglieder vorschreibt, könnte Art. 103 VN-Ch einer zu weitgehenden Preisgabe der Eigenständigkeit eines SR-Mitglieds entgegenstehen.

¹⁸ Günther Burghard/Gerd Trebbe, Art. J.5, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann, Kommentar zum EU/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997, Rdz. 14; Werner Kaufmann-Bühler/Nikolaus Meyer-Landrut, Art. J.5, in: Grabitz/Hilf (Anm. 14), Rdz. 8; Cremer (Anm. 14), Rdz. 3 m. w. Nachw.

¹⁹ Vgl. o. Anm. 17.

²⁰ Frowein (Anm 11), 17.

²¹ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut (Anm. 18), Rdz. 6.

²² Dies., *ibid.*

²³ Frowein (Anm. 11), *ibid.*

²⁴ Zum Konferenzverlauf s. nur Norbert Riedel, Der Vertrag von Amsterdam und die institutionelle Reform der Europäischen Union, Bayerische Verwaltungblätter 1998, 545 ff. (546).

²⁵ So bereits Vorschlag des damaligen italienischen Außenministers Andreotti am 17.9.1990 vor dem Ausschuß des Europäischen Parlaments (Übernahme der beiden Sitze Frankreichs und des Vereinigten Königreichs durch die Europäische Gemeinschaft und Japan).

von Amsterdam²⁶. Italien und Spanien hatten sich davon eine Klärung der Verantwortlichkeiten, Stärkung der Koordinierung und Vermeidung von Unklarheiten unter den EU-Partnern versprochen, so die Begründung²⁷.

Von Bedeutung bleibt auch unter dem Amsterdamer Vertragsregime die Pflicht der EU-Partner, zusammenzuarbeiten, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Dabei sollen sie sich jeder Handlung enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft "oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte" (Art. 11 Abs. 2 Sätze 2 und 3 EU-V). Die allgemeine Verpflichtung zu kohärentem Auftreten war bereits im früheren Art. J.2 Abs. 3 EU-V (M) enthalten²⁸. Als Instrument zur Erreichung dieses Ziels nennt nun Art. 12 EU-V den Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der EU-Partner bei der Führung ihrer Politik. Hierzu zählen auch Erklärungen, welche die EU-Partner im Rahmen von VN-Veranstaltungen untereinander abstimmen und abgeben²⁹. Der hohe Kohärenzgrad, der diesbezüglich mittlerweile erreicht ist³⁰, spiegelt zum einen die in den VN erreichte Intensität der GASP-Koordination wider. Zugleich wird er dadurch gefördert, daß viele der abzustimmenden Themen VN-spezifisch routinemäßig und eher generalisierend behandelt werden. Dies erleichtert es, bestehende Meinungsunterschiede zu überbrücken.

2. Prinzipien der Zusammenarbeit

Das Primärrecht, das in Art. 19 EU-V allgemein von gemeinsamen Standpunkten, Standpunkten, Interessen, gemeinsamen Interessen, Koordinierung und Abstimmung spricht, konkretisiert all dies nicht näher. Zur Orientierung und zur Verbesserung der Wirkung von EU-Positionen in den VN hat der Rat 1995 ein sog. Orientierungsdokument zur "EU-Koordinierung in den VN" angenommen³¹, das auch unter dem neuen Vertragswerk weitergilt³². Dieses Dokument ist in "Allgemeine Anmerkungen" (a), "Allgemeine Prinzipien zur EU-Koordinierung im VN-Bereich" (b) und "Leitlinien zur EU-Koordinierung bei internationalen Konferenzen" (c) unterteilt. Die Aussagen geben grobe Maßstäbe und ope-

²⁶ Art. J.2 Abs. 3 S. 2 wäre um den Satz ergänzt worden: "To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them". Art. J. 5 Abs. 4 S. 2 hätte wie folgt gelautet: "Notwithstanding paragraph 1, Member States which are also members of the United Nations Security Council shall represent the Union in this organ in matters coming within the common foreign and security policy. To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them. In execution of their functions they shall uphold the positions and the interests of the Union, in particular agreed common strategies, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter."

²⁷ Konferenzdokument CONF/3908/97 vom 13.5.1997.

²⁸ S. auch Art. J. 1 Abs. 4, J. 8 Abs. 2 Satz 2 EU-V (M.).

²⁹ Cremer (Anm. 14), Art. 12 Rdz. 2, auch zur problematischen Rechtsnatur derartiger Erklärungen.

³⁰ S. u. 2.c)

³¹ Sog. Orientierungsdokument, gebilligt am 10.4.1995, COREU PAR/483/95.

³² Art. 12 EU-V (A) nennt "allgemeine Leitlinien" als eines der Handlungsinstrumente der GASP.

orative Regeln an die Hand, von denen sich die Vertreter der EU-Partner bei ihrer Zusammenarbeit leiten lassen sollen. Die Koordinierungsprinzipien und -leitlinien sind von eingeschränkt normativer Natur und rechtlich nicht einklagbar. Dennoch dürften sie das Gerüst der GASP in New York und an anderen VN-Sitzen widerspiegeln.

a) Allgemeine Anmerkungen

Die allgemeinen Prinzipien und Leitlinien werden als Maßnahmen zur Verbesserung der Kohärenz und Effektivität der EU innerhalb der VN und deren internationalen Konferenzen verstanden. Sie stellen einen nicht zwingenden Verhaltenskodex dar, der in den verschiedenen Gremien der VN zur Anwendung kommen kann (Generalversammlung-Ausschüsse, ECOSOC, ECOSOC-Ausschüsse). Ebenfalls rechtfertigen die großen, von den VN veranstalteten internationalen Konferenzen Bemühungen, die Koordinierung der EU in diesen Fora zu verbessern. Die Prinzipien und Leitlinien stellen keine eigenen Rechtssätze dar. Sie halten sich ebenso im Rahmen des Gemeinschaftsrechts wie sie die Verantwortung der Präsidentschaft im GASP-Bereich respektieren. Sie unterliegen regelmäßiger Überarbeitung durch die zuständige GASP-Arbeitsgruppe (AG) in Brüssel³³.

Mit diesen allgemeinen Vorgaben wird das Zusammenspiel von Lenkungsorganen in Brüssel, der Koordinierung vor Ort sowie der jeweiligen Präsidentschaft umschrieben. Betont wird die "weiche" (*soft law*) Rechtsnatur der Leitlinien und die Umfassendheit der VN-Fora, in denen sie Anwendung finden sollen. Zum Sonderfall internationale Konferenzen enthält das Dokument einen eigenen Abschnitt³⁴.

b) Allgemeine Prinzipien

Alle EU-Partner sind gehalten, sich um möglichst frühzeitige Erarbeitung von gemeinsamen Positionen und Redaktion von Texten (Erklärungen der Präsidentschaft, Resolutionsentwürfe) zu bemühen, um so Zeit für Kontakte und Verhandlungen mit Drittstaaten während der Verhandlungen zu gewinnen. Die Vorbereitung erfolgt mittels COREU-Verkehr, je nach Lage und Bedeutung des Themas in Brüssel oder vor Ort.

Die Partner sollen sich um möglichst frühzeitige Identifizierung von Schlüsselfragen, über die Einigung erzielt werden muß, und von weniger wichtigen Fragen, der bezüglich der Präsidentschaft eine gewisse Flexibilität bei Kontakten und Verhandlungen mit Drittstaaten eingeräumt ist, bemühen.

Unbeschadet ihrer Eigenverantwortung bemüht sich die Präsidentschaft, zusammen mit den Partnern, um die Delegation von Aufgaben, vor allem an die

³³ Orientierungsdokument (Anm. 31), Ziff. I, 1-5; für die VN ist dies die AG CONUN (Coordination Nations Unies).

³⁴ S.u. c).

Mitglieder der Troika, aber auch die übrigen Partner, sei es bei der Vorbereitung einer Erklärung, einer Resolution oder von Kontakten mit Drittstaaten³⁵.

Als Hauptprinzipien sind damit Schnelligkeit, Flexibilität und Arbeitsteilung benannt. Alle diese Gesichtspunkte erklären sich aus den spezifischen Anforderungen der Arbeit in VN-Gremien. Da die EU-Partner nur 15 von 189 VN-Mitgliedstaaten stellen, sind von ihnen erarbeitete Positionen immer nur Ausgangspositionen, die in der Regel frühmorgens abgestimmt und dann in den Verhandlungssälen im VN-Hauptquartier am East River vertreten und oft modifiziert werden müssen. Abstimmungen mit Dritten werden z.T. durch die in den VN verbreitete Gruppenbildung³⁶ erleichtert; dies gilt jedenfalls dann, wenn sich deren Wortführer einig sind. Es gilt entsprechend, wenn die EU-Partner gemeinsam einen Resolutionsentwurf zu einem Tagesordnungspunkt der Generalversammlung vorlegen, für den die EU-Präsidentschaft dann Miteinbringer unter den VN-Mitgliedstaaten zu gewinnen suchen muß.

Unter COREU wird ein seit Jahren eingeführtes Fernschreibsystem zwischen den EU-Partnern verstanden, das darin besteht, daß Fernschreiben in englischer oder französischer Sprache aus einem Außenministerium unmittelbar an die übrigen 14 Außenministerien übermittelt und die jeweiligen Antworten ebenfalls wieder direkt und an alle gesandt werden. Bei der Erarbeitung von Positionen in den VN wird das COREU-Verfahren eher selten und vor allem nur bei hochpolitischen Fragen benutzt. Meist überläßt man es den vor Ort Tätigen, die jeweiligen Positionen selbst zu erarbeiten. Dies hat auch mit der Vielzahl von Abstimmungszwängen und den grundsätzlich bestehenden Zeitzwängen und der Themenvielfalt zu tun. Aus all dem ergibt sich ein erheblicher Spielraum, über den die Ständigen Vertretungen der EU-Partner in New York verfügen und ohne den sie im Konzert der VN-Mitgliedstaaten und VN-Gremien nicht erfolgreich agieren könnten.

c) Leitlinien für internationale Konferenzen

Bei der Organisation internationaler Konferenzen sind die EU-Partner zu frühzeitiger Koordination angehalten, die von der zuständigen GASP-AG und dem Politischen Komitee zu überwachen ist. Expertengruppen sind rechtzeitig zur Erarbeitung von EU-Positionen heranzuziehen. Ad-hoc-Koordinierungen und Evaluierungen zum Stand der Vorbereitungen durch das Politische Komitee (in Brüssel) sollen ins Auge gefaßt werden.

Gemeinsame Positionen und Texte der Schlußdokumente stehen im Mittelpunkt der Koordinierungsbemühungen. Eine Trennung von Schlüssel- und nachrangigen Fragen ermöglicht es, den Handlungsspielraum der Präsidentschaft festzulegen. Bei Meinungsunterschieden oder Interessengegensätzen ist vorrangig

³⁵ Orientierungsdokument (Anm. 31), Ziff. II, 1–3.

³⁶ Vgl. Ingo Winkelmann, Gruppenbildung in den UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, 213 ff.

nach einer schnellen Lösung im Vorfeld zu suchen, um eine Blockierung während der Konferenz zu vermeiden. Auch im Verlauf einer Konferenz kann Bedarf an interner Positionenbestimmung entstehen. Die Präsidentschaft hat dann eine Balance zwischen der Zeit zu finden, die für die interne Abstimmung gebraucht wird, und derjenigen, die für die Verhandlungen mit Dritten benötigt wird.

Arbeitsteilung und Aufgabenverteilung im Vorfeld sind wichtig. Nach Konferenzbeginn bedarf es der Disziplin innerhalb der EU. Bevor Partner nationale Initiativen ergreifen oder Texte Dritter mitunterstützen, sind die übrigen Partner zu konsultieren³⁷.

Unter "internationalen" Konferenzen sind die rund 14 Weltkonferenzen zu verstehen, die im Zeitraum 1990–1998 unter der Ägide der Vereinten Nationen stattgefunden haben. Beispiele hierfür sind die Klimakonferenzen in Berlin (1995), Genf (1996), Kyoto (1997) und Buenos Aires (1998), der Weltkindergipfel in New York (1990), die Menschenrechtskonferenz in Wien (1993), die Bevölkerungskonferenz in Kairo (1994) oder der Sozialgipfel in Kopenhagen (1995)³⁸. Diese Konferenzen sind die Ausnahme in der GASP-Praxis, gerade weil sie oft nicht an den traditionellen VN-Sitzen stattfinden.

Für die allgemeine Praxis bedeutsam ist allerdings der in diesem Zusammenhang erwähnte Konsultationszwang vor Ergreifen einer unilateralen nationalen Initiative (Erklärung, Stimmverhalten) eines EU-Partners. Dies ist in der GASP-Praxis inzwischen fester *aquis*. Alle EU-Partner bemühen sich zunächst um eine einheitliche Haltung (*Konsens*). Hiervon kann die Position der (EU-)Kohäsion unterschieden werden, unter der man besonders profilierte Haltungen einzelner Partner versteht, die aber noch auf der Grundlage einer gemeinsamen Position aller stehen und auf sie Bezug nehmen. Abweichungen vom *Konsens* werden in jedem Fall nur toleriert, wenn sie vorher angekündigt werden. Verstöße gegen diese Regel treffen bei allen Partnern auf Unverständnis, werden sofort von der Präsidentschaft gerügt und sind dementsprechend selten.

Unter der Österreichischen Präsidentschaft (Zweites Halbjahr 1998) erreichten die EU-Partner bei insgesamt 272 Generalversammlung-Resolutionen in 263 Fällen (96,7%) eine einheitliche Position (davon 212 im *Konsens*). Bei strittigen Abstimmungen (60) stimmten die EU-Partner in 51 Fällen (85%) einheitlich ab. Lediglich in neun Fällen kam es zu sog. *split votes* (uneinheitliches Abstimmungsverhalten) der 15 EU-Partner in der Generalversammlung; dabei waren vier *two way splits* (zwei unterschiedliche Ansichten) und fünf *three way splits* (drei unterschiedliche Ansichten) zu unterscheiden³⁹. Ein besonders heterogenes Bild der EU vermitteln naturgemäß die *three way splits*. Ihr Anteil an den Themen, über die eine Abstimmung erforderlich ist, bewegt sich seit Mitte der 90er Jahre kon-

³⁷ Orientierungsdokument (Anm. 31), Ziff. III, 1–3.

³⁸ Ausführlich Franz Nuscheler, Weltkonferenzen, in: Volger (Anm. 36), 641. ff.

³⁹ Zu den *two way splits* gehörten: Einsatz von Söldnern, Nuklearwaffenfreie Zonen, Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung (2); zu den *three way splits* gehörten: Umsetzung der Unabhängigkeitsklärung zugunsten kolonialisierter Staaten, Entkolonialisierungsinformation, Umweltschutz und Abrüstung, IGH-Gutachten zum Gebrauch von Nuklearwaffen, Nuklearwaffenfreie Welt.

stant auf einem Plateau zwischen 6 und 8 %. Dies deutet darauf hin, daß es ein kleines Bündel an Themen gibt, die sich dem GASP-Einvernehmen letztlich entziehen⁴⁰.

In vielen Fällen sind die Positionen Frankreichs und des Vereinigten Königreichs Auslöser von *split votes*; dabei verhielten sich auch diese beiden nicht jedesmal einheitlich: während Frankreich zu Enthaltungen tendiert, nimmt das Vereinigte Königreich meist eine rigidere Haltung (Neinstimme) ein. Im Mittelpunkt der unterschiedlichen Auffassungen stehen Fragen der atomaren Bewaffnung und Dekolonisierung. Aber auch die südlichen EU-Partner vertreten etwa im Bereich der Nord-Süd-Problematik und der Palästina-Frage öfters ausgeprägte eigene Positionen⁴¹. Eine schwer zu beantwortende Frage ist, ob die EU-Mitgliedschaft neuer, vor allem osteuropäischer Staaten im Zuge der künftigen EU-Erweiterung zu einer Vermehrung oder Beibehaltung des derzeitigen Niveaus an *split votes* führen wird⁴².

Insgesamt war auch 1998 eine weitere Verbesserung des EU-Zusammenhalts gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen⁴³. Der Kohärenzgrad der EU liegt seit längerem deutlich über dem allgemeinen VN-Durchschnitt⁴⁴. EU-Partner, die anders als die übrigen EU-Partner abstimmen, geben üblicherweise eine sog. Stimmrechtserklärung nach der Abstimmung ab. Eine solche Erklärung kommt auch vor, wenn ein EU-Partner sich zwar aus Gründen des Zusammenhalts der gemeinsamen EU-Position anschließt, aber deutlich machen will, daß seine Auffassung eigentlich in Einzelheiten von dieser abweicht. Auch wenn manche Delegation ihren Ehrgeiz darin sieht, eine Resolution selbst zu erarbeiten, kann ein EU-Partner eine solche allein kaum einbringen. Dies würde auf Befremden bei (Nicht-EU)-VN-Mitgliedstaaten stoßen, die man für den Entwurf gewinnen will. Erster Schritt bei der Vorlage einer Resolution ist daher, sich der Stimmen so vieler EU-Partner wie möglich als Miteinbringer zu vergewissern.

3. Unbestimmtheit der rechtlichen Vorgaben

Die rechtlichen Vorgaben stecken den Handlungsrahmen ab, innerhalb dessen sich die EU-Partner bei der Festlegung von Positionen in den VN bewegen: Eintreten für gemeinsame Standpunkte, soweit solche bestehen, darüber hinaus Koordinierung und gegenseitige Unterrichtung mit dem Ziel größtmöglicher Kohärenz. Inhaltliche Vorgaben werden nicht gemacht, das tatsächliche Verfahren

⁴⁰ So auch Kostakos/Bourantonis (Anm. 15), 22.

⁴¹ Dies., *ibid.*, 24.

⁴² Für eine Zunahme könnte beispielsweise die relative Distanz zahlreicher osteuropäischer Staaten zu Problemen der südlichen Hemisphäre sprechen, die einen großen Teil VN-relevanter Themen ausmachen.

⁴³ Resolutionen (1997: 95,5 %; 1996: 95,5 %); Abstimmungen (1997: 82,1 %; 1996: 83,5 %), *split votes* (1997: 12, 1996: 12): Nachw. bei Ständige Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen, Final Report of the European Union, New York 1998, 2, und Anlagen; dazu auch Hans Arnold, EU, GASP in den UN, in: Volger (Anm. 36), 115.

⁴⁴ Kostakos/Bourantonis (Anm. 15), 22.

bleibt den EU-Partnern vor Ort überlassen. Dies führt dazu, daß in den VN die GASP etwas weniger erkennbar wird als dies außerhalb der VN der Fall ist⁴⁵. Straffere Vorgaben würden wohl auch das Auftreten der EU-Partner in den VN, in denen ein Höchstmaß an Verhandlungsflexibilität gefordert ist, behindern. Daher entsprechen die europarechtlichen Vorgaben den Erfordernissen vor Ort. In der Praxis hat sich in New York eine GASP entwickelt, die mit sehr pragmatisch, wenig normativ orientiert ("weich") und ausgeprägt intergouvernemental umschrieben werden kann.

II. Die Praxis

New York ist Sitz des Sekretariats, der Generalversammlung und des Sicherheitsrats der VN. Mit Generalversammlung und Sicherheitsrat sind zwei der gemeinhin drei Ebenen genannt, auf denen sich die GASP in den VN im einzelnen verwirklicht⁴⁶. Auf die dritte Ebene, die wirtschaftlichen, humanitären sowie wissenschaftlichen und technischen Sonderorganisationen⁴⁷, kann an dieser Stelle lediglich hingewiesen werden. Soweit die nachfolgenden Bemerkungen allgemeiner Art sind, gelten sie auch für die GASP-Zusammenarbeit an den VN-Sitzen Genf und Wien.

Die EU-Partner treffen in New York wöchentlich einmal auf Botschafter-, mehrmals auf sog. Expertenebene (Mitarbeiter der nationalen Ständigen Vertretungen bei den VN) zusammen. Bei diesen Treffen ist die EG-Kommission als Teilnehmer vertreten. Einberufen und geleitet werden die Treffen von der jeweiligen Präsidentschaft, die dabei intensiv, insbesondere logistisch, durch das Ratsbüro in New York unterstützt wird. Sitzungsprotokolle, Statistiken und erforderliche Kontakte mit Brüssel laufen über das Ratsverbindungsbüro bzw. werden von diesem erstellt.

Pro Halbjahr bewegt sich die Gesamtzahl der Koordinierungstreffen in New York um 500, die Zahl der hieraus resultierenden Erklärungen der EU-Präsidentschaft "im Namen der EU" beträgt über 100⁴⁸. Während der Deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 haben 494 Treffen stattgefunden, viele davon als Botschafterbesprechungen (23) sowie als Besprechungen in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen (über 79), Soziales (über 39) und Rechtswesen (43)⁴⁹. Die Abstimmungsarbeit im zweiten Halbjahr ist durch den Beginn der neuen Generalversammlung mit den Ministerwochen ab zweiter Septemberwoche und der sich daran anschließenden Abarbeitung der Generalversammlung-Tagungsord-

⁴⁵ So auch Arnold (Anm. 43), 114.

⁴⁶ Vgl. ders., *ibid.*, 112 ff. (115).

⁴⁷ Etwa in Genf, Nairobi, Paris, Rom, Wien.

⁴⁸ Hierzu und zur Rolle der Präsidentschaft ausführlich Waldemar Hummer/Walter Obdexter, Die "EU-Präsidentschaft", *Europarecht* 34 (4/1999), 409 ff. (442).

⁴⁹ Statistische Entwicklung in den vergangenen Jahren im ersten Halbjahr 1995: 451 (Frankreich), 1996: 543 (Italien), 1997: 505 (Niederlande), 1998: 395 (Vereinigtes Königreich); im zweiten Halbjahr 1995: 466 (Spanien), 1996: 516 (Irland), 1997: 515 (Luxemburg), 1998: 469 (Österreich).

nung, die meist bis zu 150 Punkte umfaßt, bis Ende Dezember charakterisiert. Im ersten Halbjahr schließen sich daran in der Regel die Themen an, die ausführlicher in Arbeitsgruppen oder Sondersitzungen behandelt werden sollen.

1. Akteure

Wie auch anderenorts sind Akteure der GASP in New York die 15 EU-Partner. Ihnen gewährt das Ratsverbindungsbüro starke logistische Unterstützung. Kommission und Rat haben eine eher zurückgenommene Position. Dies liegt an der staatlichen Mitgliedschaftsstruktur der VN, die nur 189 Staaten, aber keine Staatengruppierungen als Mitglieder kennt. Es liegt aber auch an der betont außenpolitisch geprägten Natur der behandelten Themen.

Die mit der EU assoziierten⁵⁰ Staaten unter den VN-Mitgliedstaaten werden an der Erarbeitung von EU-Erklärungen eingeschränkt beteiligt. Sobald die 15 EU-Partner eine einheitliche Position erreicht haben, wird der entsprechende Text mithilfe des Ratsverbindungsbüros an die Ständigen Vertretungen der Assoziierten übermittelt. Erklären sie innerhalb von 24 Stunden ihr Einverständnis mit dem Text, werden sie als Mitunterstützer in ihm genannt, falls nicht, steht es ihnen frei, eine eigene Position zu vertreten. Trotz der oft knappen Zeitvorgabe und der für Assoziierte nicht bestehenden Möglichkeit, am Text etwas zu ändern, schließen sich die Assoziierten einer einvernehmlichen EU-Position in der Regel an, nicht zuletzt auch aus praktischen Gründen (Arbeitersparnis). Die Richtlinien für die Zusammenarbeit mit assoziierten MOE-Staaten und Staaten der EFTA in internationalen Fora sehen eine Kooperation "wo immer möglich" vor⁵¹.

Üblicherweise werden EU-Positionen in der Generalversammlung von rund 30 weiteren Staaten mitübernommen (einschließlich Assoziierte). Ihnen eignet ein beachtliches Gewicht, da sie in diesem Fall knapp 25 % der 189 Mitgliedstaaten repräsentieren.

2. Themenvielfalt

Die GASP-Koordinierung erfaßt im Prinzip den gesamten Bereich der von der Generalversammlung behandelten Tagesordnung. Hierzu gehören alle Themen vor dem Plenum, in den diversen Arbeitsgruppen und den sechs⁵² Ausschüssen der Generalversammlung. Beispiele: Reform der VN, Palästina, Kuba, Bosnien-Herzegowina, Afghanistan, Antipersonenminen, Nukleartestversuche, Konventionelle Waffen, sog. Kleine Waffen, Vertrauensbildende Maßnahmen, Handel und

⁵⁰ Art. 238 EU-V; dazu Thomas Opper mann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rdz. 1876 ff.

⁵¹ COREU PESC/SEC 1048 vom 13.10.1995 (Guidelines for enhanced political dialogue with the Central and Eastern European Countries associated with the Union, and the associated countries Cyprus and Malta). In New York sind diese Richtlinien in Form eines Nonpapers von den Ständigen Vertretungen der EU-Partner konkretisiert worden.

⁵² Abrüstung und Internationale Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen, Soziales, Humanitäres und Kultur, Dekolonisierung, Verwaltung und Haushalt, Rechtswesen.

Entwicklung, Globalisierung, Nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Frauenförderung, Rechte von Kindern, Menschenrechte, Weltraumnutzung, Haushaltsfragen, Internationaler Strafgerichtshof, Terrorismus u. a.m.⁵³.

Zu den meisten dieser Themen verfügen Präsidentschaft und EU-Partner über ein jährlich aktualisiertes Kompendium der EU-Vorjahrespositionen. Jede Präsidentschaft fügt ihrem nationalen Auftritt zu Beginn der Generalversammlung, bei dem sie "als EU-Präsidentschaft" agiert, ein ausführliches Dokument mit den aktuellen EU-Positionen zu anstehenden VN-Themen bei. Dieses – oft sehr technische – Dokument wird vor Beginn jeder Generalversammlung, d.h. Ende August/Anfang September, unter den EU-Partnern abgestimmt. Versuche, in den Jahren 1996/1997 darüber hinaus ein EU-"Prioritätenpapier" für die VN vorzulegen, wurden 1998 eingestellt, da sich das Vorhaben als zu politisch und kompromißbedürftig erwies. Die erforderlichen Formelkompromisse nahmen jeweils zu viel an der beabsichtigten Substanz weg und hatten dazu geführt, daß die von den Partnern gemeinsam verfolgten VN-Prioritäten nicht mehr nachvollziehbar waren. Dies galt insbesondere für den Bereich der VN- bzw. Sicherheitsrats-Reform. In diesem Bereich ist die GASP in den VN in den vergangenen Jahren an ihre Grenzen gestoßen (s.u. IV.).

III. Statusbedingte und sonstige Spezifika der Zusammenarbeit

Die GASP in den VN wird über die allgemeine, intensive und routinemäßig verlaufende Koordinierung ("permanente Konferenzdiplomatie"⁵⁴) hinaus durch eine Reihe von Besonderheiten geprägt. Diese sind z.T. technischer (Status von Kommission und Rat bei den VN), z.T. allgemein hochpolitischer (Kandidaturen, Auffassungen zur VN-, insbesondere SR-Reform), z.T. VN-mitgliedschaftlicher Art (unterschiedliche Vertretung der EU-Partner im Sicherheitsrat). Gerade letztere Besonderheiten stehen mit den betont "machtpolitisch akzentuierten Teilen der GASP" in Zusammenhang und schränken deren Möglichkeiten wegen kaum überwindbarer Hindernisse oft erheblich ein⁵⁵.

1. Der Status von Kommission und Rat

Neben den 15 EU-Partnern, die – wie bereits erwähnt – in New York alle Ständige Vertretungen unterhalten, unterhalten auch die EU/EG⁵⁶ eine ständige Vertretung als offizieller Beobachter sowie der Rat ein Verbindungsbüro⁵⁷. Der Beobachterstatus bei den VN ist in New York neben der EU lediglich zwei Staaten (Schweiz und Heiliger Stuhl) sowie einer Reihe von zwischenstaatlichen

⁵³ Beispiele aus der 53. GV (1998).

⁵⁴ Arnold (Anm. 43), 114.

⁵⁵ Ders., *ibid.*, 114; Kaufmann-Bühler (Anm. 14), Art. J.2 Rdz. 13; Kostakos/Bourantonis (Anm. 15), 25.

⁵⁶ Offiziell "Europäische Gemeinschaft".

⁵⁷ S. schon o. II.1.

und Regional-Organisationen wie Commonwealth, der Karibischen Gemeinschaft, der Internationalen Migrationsbehörde, der Arabischen Liga, der Organisation für Afrikanische Einheit, der Organisation der Islamischen Konferenz u. a. m. eingeräumt. Der Beobachterstatus ist nicht in der Charta der VN, sondern im Völkergewohnheitsrecht verankert⁵⁸. Leiter der EU/EG-Beobachterdelegation ist ein von der Kommission bestimmter Vertreter.

Der eingangs erwähnte Beobachterstatus der EU besteht lediglich bei zwei der fünf Hauptorganen (Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialausschuß [ECOSOC], nicht aber gegenüber Sicherheitsrat, [inzwischen obsoletem] Treuhänderat und Internationalem Gerichtshof [IGH]). In den VN-Sonderorganisationen, in denen originäre EU-Zuständigkeiten berührt werden, ist die EU dagegen Vollmitglied (UNCTAD, FAO); in den übrigen Sonder- und Spezialorganisationen besteht ein uneinheitliches Regime aus *de facto* Mitgliedschaft, Beobachterstatus oder Nichtstatus⁵⁹.

2. Wahlfragen und Regionalgruppen

Politisch brisant sind Kandidaturen, die in den VN für zahlreiche Ausschüsse und Wahlämter anfallen. Hiervon nicht erfaßt werden politische Stellenbesetzungen, die der VN-Generalsekretär vornimmt, ohne daß dem Wahlvorgänge vorausgehen. Hier setzt sich jeder VN-Mitgliedstaat und EU-Partner unilateral seinen eigenen Vorstellungen entsprechend ein.

Als eine Art *Clearing*-Stelle für Wahlkandidaturen haben die VN 1963 ein System von fünf Regionalgruppen eingerichtet, bestehend aus Afrikanischen Staaten (53 Mitglieder), Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (33), Asiatischen Staaten (49), Osteuropäischen Staaten (21) sowie Westeuropäischen und Anderen Staaten (GWEAS, 27)⁶⁰. Für diese Gruppen werden Sitzanzahlen in jedem zu wählenden Gremium vorverhandelt. Nur selten sind Sitze nicht an solche Gruppenabsprachen gebunden. Die Gruppen übernehmen es intern, Kandidaturen aus ihren Reihen auf die ihnen zur Verfügung stehenden Sitze zu verteilen und idealiter zu indossieren. Indossierte Kandidaten werden in der Generalversammlung später durchweg gewählt. Wenn mehr Kandidaturen in den Gruppen aufgeboten werden als Plätze zur Verfügung stehen, entfällt das Instrument der Indossierung, und die Wahlen werden strittig. Dies ist oft der Fall. In diesen Fällen entbrennen in New York und in den Hauptstädten intensive Wahlkampagnen der beteiligten Regierungen zur Erlangung der benötigten Stimmen.

Die EU hat es hinsichtlich ECOSOC geschafft, sich auf ein kompliziertes Wahlsystem zu einigen, das genaue und garantierte Wahlintervalle für jeden EU-Partner vorsieht. In allen anderen Fällen sind die Bemühungen, EU-intern ein

⁵⁸ Anne-Kathrin Dippel, Beobachterstatus, in: Volger (Anm. 36), 31 ff. (32).

⁵⁹ Ausführlich dazu Rachel Fried, *The Relations between the EC and International Organizations*, 1996, insbes. annex 1, 377 ff.

⁶⁰ Zahlen aus 1998 (185 VN-Mitglieder). Israel und Estland gehörten damals keiner Regionalgruppe an.

objektiviertes und kohärentes Auslese- und Unterstützungsverfahren bei Kandidaturen zu schaffen, bislang erfolglos gewesen. Dies gilt insbesondere für die Wahlen zu nicht-ständigen Sicherheitsrats-Sitzen, die in jüngster Vergangenheit zunehmend härter und zeitaufwendiger angelegt worden sind. Das mit diesen Kandidaturen verbundene Nationalprestige, das gerade im völkerrechtlichen Kontext noch bei jedem VN-Mitgliedstaat und EU-Partner vorhanden ist, fordert hier Tribut. Spitzenreiter innerhalb GWEAS in dieser Beziehung sind Italien und Kanada mit fünf bzw. sechs durchweg erfolgreichen Kandidaturen auf nicht-ständige Sitze seit 1946⁶¹.

Kanada, Australien und Neuseeland, die sämtlich Mitglieder in GWEAS sind, beklagen sich kontinuierlich darüber, die EU marginalisiere sie durch abgestimmte Positionen unter den 15 EU- der insgesamt 27 GWEAS-Mitglieder. Naturgemäß haben die genannten, nicht unbedeutenden VN-Mitgliedstaaten keinen Anteil am GASP-internen Abstimmungsprozeß. Eine Lösung dieser Problematik wird nur durch einen Neuzuschnitt der Regionalgruppen erreichbar sein, der sich auch deshalb aufdrängt, weil bislang in anderen Regionalgruppen aufgehobene VN-Mitgliedstaaten (vor allem Polen, Ungarn, Tschechien) als NATO-Mitglieder und EU-Kandidaten in deren (Gruppen-)Nähe drängen. Einer der ausgewogensten Reformvorschläge zu einem neuen Regionalgruppensystem sieht daher anstelle der bisher fünf künftig neun neu aufgeteilte Regionalgruppen vor, darunter eine Mittelmeer/Golf-, Nord- und Südeuropa-Gruppe mit jeweils 19 bzw. 20 Mitgliedern⁶².

3. Ständige, nicht-ständige und Nichtmitglieder des Sicherheitsrats

Zwei der derzeit 15 EU-Partner haben dem Sicherheitsrat von Anfang als ständige ("geborene") Mitglieder angehört: Frankreich und das Vereinigte Königreich. Art. 23 Abs. 1 VN-Ch nennt ihre Namen ausdrücklich. Mit diesem Status sind eine Reihe von Vor- und manche Nachteile verbunden: institutionelle Expertise durch kontinuierliche Mitgliedschaft, Teilhabe an sämtlichen Sicherheitsrats-Entscheidungen über die Jahre hinweg, Übernahme zusätzlicher Finanzierungstranchen bei der Durchführung sog. friedenserhaltender Maßnahmen (*peace-keeping*)⁶³. Erwähnt werden muß in diesem Zusammenhang auch das Vetorecht, mithilfe dessen ein ständiges Sicherheitsrats-Mitglied notfalls einen Mehrheitsbeschluß des Sicherheitsrats verhindern kann. Dieses von Anfang an umstrittene Instrument war der Preis dafür, daß sich die Gründungsmitglieder und Großmächte USA und Sowjetunion in die VN haben einbinden lassen⁶⁴.

⁶¹ Statistik in: The Reform of the Security Council, Hrsg. Italienisches Außenministerium, 1998, 23. Deutschland weist bislang zwei Amtszeiten auf (zuzüglich einer Amtszeit der ehemaligen DDR).

⁶² Näher Ingo Winkelmann, Regionalgruppen, in: Volger (Anm. 36), 435 ff. (438).

⁶³ Sog. *surcharge*.

⁶⁴ S. statt aller: Bardo Faßbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto, 1999; Anjali V. Patil, The UN Veto in World Affairs 1946–1990, 1992.

Ein bis zwei EU-Partner gehören jeweils für zwei Jahre dem Sicherheitsrat als nicht-ständige (gewählte) Mitglieder an. Da alle EU-Partner der VN-Regionalgruppe "Westeuropäische und Andere Staaten" angehören, der seit 1963 zwei nicht-ständige Sitze zustehen⁶⁵, hängt die konkrete Zahl der im Sicherheitsrat vertretenen EU-Partner davon ab, inwieweit beide EU-Partner bei der Wahl gegenüber kandidierenden Nicht-EU-Partnern aus der Gruppe erfolgreich sind. Zumindest einer der beiden Plätze wurde in der Vergangenheit stets von einem EU-Partner gehalten⁶⁶.

Die übrigen EU-Partner sind in dieser Zeit auf die normale – für alle bestehende – Mitgliedschaft in der Generalversammlung, möglicherweise auch im ECOSOC beschränkt, nehmen aber an den wichtigen, fast täglichen informellen⁶⁷ Beratungen und Vorentscheidungen des Sicherheitsrats – Ausnahme: öffentliche Sitzungen – nicht teil.

Aus dieser Sachlage resultiert ein durchaus unterschiedlicher Status und Einfluß der 15 EU-Partner. Aus ihr wird auch deutlich, warum die in Art. 19 Abs.2 EU-V festgelegten Unterrichtungspflichten für die GASP-Koordinierung in New York so wichtig sind. Unterrichtungspflichten gewährleisten vor allem bei hochpolitischen Entscheidungen im Sicherheitsrat (Sanktionsbeschlüsse, Entsendung von *Peacekeepers*, Mandatsfestlegungen, Wahl des VN-Generalsekretärs) den gleichen Wissensstand unter allen 15 EU-Partnern. Ob der Unterrichtungspflicht "in vollem Umfang" nachgekommen wird, wie dies der EU-V vorschreibt, hängt oft von Personen und deren politischem Konzept ab, da Unterrichtungen nicht schriftlich, sondern fast immer mündlich erfolgen. Deutschland etwa praktizierte im Zeitraum 1995/1996 unter seinem damaligen VN-Botschafter Tono Eitel eine ausgeprägte und überaus populäre Transparenz- und Informationspolitik gegenüber allen Sicherheitsrats-Nichtmitgliedern, in erster Linie auch den EU-Partnern.

Frankreich und das Vereinigte Königreich, obwohl ständig im Rat vertreten, unterrichten gewöhnlich auf Nachfrage. Aktive Unterrichtsangebote sind bei ihnen eher die Ausnahme. Eine gezielte Abstimmung unter den drei bzw. vier jeweils im Sicherheitsrat vertretenen EU-Partnern erfolgt selten. Dies liegt daran, daß entweder bereits von vornherein (europäisches) Einvernehmen im Grundsatz, d.h. kein Abstimmungsbedarf besteht oder daß die besondere Interessenlage der beiden ständigen Sitzinhaber es diesen verbietet, eine Abstimmung zu suchen. Der EU-V steht dem aufgrund des "unbeschadet"-*Disclaimers*⁶⁸ jedenfalls nicht ausdrücklich entgegen. In Einklang mit den fließenden und ausgeprägt kommunika-

⁶⁵ Dazu Ingo Winkelmann, *Bringing the Security Council into a New Era*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 1 (1997), 35 ff. (39).

⁶⁶ So etwa bei den Wahlen für nicht-ständige Sitze 1999/2000, bei denen sich Kanada und die Niederlande gegen Griechenland durchsetzten.

⁶⁷ Die informellen (geschlossenen) Beratungen haben mit der Zeit die formellen (öffentlichen) Sitzungen des Sicherheitsrats abgelöst. Dies entspricht nicht der ursprünglichen Absicht, regelmäßig öffentlich zu tagen (Regel 48 der Vorläufigen Verfahrensordnung des Sicherheitsrats); dazu Loie Feuerle, *Informal Consultations: a mechanism in Security Council Decision-Making*, International Law and Politics, 18 (1985), 267 ff.

⁶⁸ S.o. I.1.

tiven Entscheidungsverfahren in den VN erfolgen viele Unterrichtungen auf informellem Weg. Ein Beispiel hierfür ist der Usus, daß einzelne Mitglieder von Sicherheitsrats-Delegationen während der informellen Beratungen des Sicherheitsrats den Beratungsraum verlassen und sich zu den Mitgliedern solcher Delegationen begeben, die dem Sicherheitsrat nicht angehören. Zu diesem Zweck "lauern" täglich viele VN-Diplomaten in der Vorhalle des Sicherheitsrats-Beratungsraums⁶⁹ auf ein "Briefing" auf dem kleinen Dienstweg.

Eine künftige ESVP, in der Themen von der Dimension des Kosovokonflikts in Brüssel europäisch beraten und entschieden werden müssen, wird einer schnellen und verlässlichen Koppelung mit den Beratungen im Sicherheitsrat bedürfen. Bislang spricht die EU eher unverbindlich davon, "in sich gegenseitig verstärkender Weise zusammenzuarbeiten" und anerkennt "die vorrangige Verantwortung des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit⁷⁰". So einsichtig diese Erkenntnis sein mag, so zweifelhaft erscheint, daß bereits hierin eine verlässliche Koppelung mit den bestehenden und soeben geschilderten Sicherheitsrats-Strukturen liegt. Erforderlich ist vielmehr eine stärkere Einbindung der zentral Beteiligten auf seiten der EU-Partner.

Hierbei könnte an eine Intensivierung der GASP-internen Abstimmung in New York gedacht werden, etwa in Form vermehrter GASP-Treffen, Expertenausschüssen zur jeweiligen Tagesordnung des Sicherheitsrats oder einer noch intensiveren Abstimmung mit den ständigen und nicht-ständigen Sicherheitsrats-Mitgliedern. Allerdings ist zweifelhaft, ob eine solche GASP-interne VN-Koordinierung sich zeitlich und flexibel genug bewerkstelligen ließe. Sie würde erst dann vollen Nutzen entfalten, wenn das Ergebnis im Sicherheitsrat direkt umgesetzt würde. Einer solchen Mandatierung indes würden sich die beiden ständigen europäischen Sicherheitsrats-Mitglieder Frankreich und Vereinigtes Königreich mit Sicherheit widersetzen. Daher sollte eher daran gedacht werden, die Zusammensetzung des Sicherheitsrats in einer Weise zu ändern, daß dieser schlagkräftiger und repräsentativer wird, auch was die Koppelung zwischen ESVP und VN-GASP angeht. Drei mögliche Modelle bieten sich an: (1) ein europäischer Sitz im Sicherheitsrat; (2) eine Verstärkung der europäischen ständigen Präsenz im Sicherheitsrat in Gestalt des derzeit stärksten EU-Partners (Deutschland); dieser neue Sitz könnte langfristig zu einem EU-Sitz ausgebaut werden (daß ein zusätzlicher Sitz für Westeuropa nur zusammen mit neuen Sitzen für Staaten aus der Entwicklungswelt in Betracht kommt, bedarf an dieser Stelle keiner gesonderten Betonung); (3) informelle Zwischenlösungen, die als Nebeneffekt auch zu einer Beschleunigung der längst überfälligen Reform in den VN führen könnten.

Die EU-Partner ziehen bislang die Lösung (2) in großer Mehrheit der Lösung (1) vor; Zwischenlösungen werden erst seit kurzem angedacht⁷¹.

⁶⁹ Das 1973 den VN beigetretene Neumitglied Bundesrepublik Deutschland hatte damals Ausstattung und Möbel für die Räumlichkeiten gestiftet.

⁷⁰ Europäischer Rat Helsinki, 10./11.12.1999, Schlußfolgerungen (Anlage IV), abgedr. in: Internationale Politik (Anm. 9), 96 f.

⁷¹ S.u. IV.3.

IV. Die Positionen zur Reform des Sicherheitsrats

Im Bereich der VN- und Sicherheitsrats-Reform ist die GASP in den vergangenen Jahren an ihre Grenzen gestoßen. In fünf von der Generalversammlung eingesetzten, z.T. thematisch eng miteinander zusammenhängenden Arbeitsgruppen haben sich die VN-Mitgliedstaaten seit 1992 mit den Themenkreisen Agenda für den Frieden, Agenda für Entwicklung, System der Vereinten Nationen, Finanzsituation der Vereinten Nationen und Reform des Sicherheitsrats beschäftigt. Von diesen Arbeitsgruppen haben drei ihre Arbeit eingestellt, kaum nachdem 1997 der neue VN-Generalsekretär Annan ein eigenes Verwaltungs-Reformprogramm vorgelegt hatte⁷². Die Arbeiten an der VN-Finanz- und Sicherheitsrats-Reform dauern bis heute an.

Während sich die GASP-Teilnehmer in New York zu vier der damals fünf Reformgruppen auf gemeinsame Erklärungen (zumindest zu Teilaspekten) einigen konnten, blockierte Italien bereits einen anfänglichen Meinungs austausch zum Thema Sicherheitsrats-Reform mit dem Argument, dabei seien vitale nationale Interessen berührt, die nicht GASP-fähig seien. Diese Haltung rief erhebliche Verwunderung bei allen Beteiligten hervor. Zum einen beruhen gerade die GASP-Mechanismen in New York auf kompromißgeprägten Abstimmungen mit gewissen Positionsoffern auf allen Seiten im Bemühen um Kohärenz nach außen. Zum anderen ging es konkret nicht um die Erarbeitung gemeinsamer Positionen, sondern vielmehr um internen Meinungs austausch und gegenseitige Unterrichtung. Die italienische Haltung ging unter der niederländischen Präsidentschaft 1997 so weit, daß italienische Delegationsmitglieder den GASP-Raum verließen, sobald das Thema Sicherheitsrats-Reform auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Es hieß, mit der nichtkonsentierten Aufnahme dieses Themas handle die Präsidentschaft *ultra vires*; der sich anschließenden Erörterung könne nicht mehr GASP-Charakter zukommen.

Das geschilderte Vorgehen war in hohem Maße unüblich und entsprach weder Geist noch Gepflogenheiten der GASP-Koordinierung in New York. Es führte dennoch dazu, daß seither das Thema für die GASP tabu ist. Stimmen, die das Fehlen einer GASP-Diskussion zum Thema Sicherheitsreform beklagen, übersehen die – vorstehend beschriebene – Ursache hierfür⁷³. Von zusätzlicher Delikatesse war damals die Tatsache, daß die einschlägige VN-Reform-Arbeitsgruppe während dieser Zeit vom VN-Botschafter eines EU-Partners geleitet wurde, der den GASP-Koordinierungssitzungen wie üblich beiwohnte (Finnland⁷⁴). Diese wenigen Bemerkungen zeigen, wie schwer machtpolitisch sensible Themen im VN-GASP-Rahmen zu bewältigen sind.

⁷² Dazu Ingo Winkelmann, Reformstau bei der UNO, in: Peter Häberle/Jürgen Schwarze/Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Der Staat als Teil und als Ganzes, Zum Gedenken an Werner von Simson, 1998, 57 ff. (61 ff.).

⁷³ Beispielsweise Panos Tsakaloyannis/Dimitris Bourantonis, The European Union's Common Foreign and Security Policy and the Reform of the Security Council, European Foreign Affairs Review 2 (1997), 197 ff. (203–204).

⁷⁴ VN-Botschafter Wilhelm Breitenstein als einer der beiden Vize-Ko-Vorsitzenden der AG.

1. Stand der Reformdiskussion in den VN

a) Erneuerungsbedürftigkeit des Sicherheitsrats

Wohl kaum über ein Thema besteht VN-weit soviel Übereinstimmung wie über die allgemeine Reformbedürftigkeit des Sicherheitsrats. Im März 2000 hat VN-Generalsekretär Annan erneut gefordert, "den Sicherheitsrat so zu reformieren, daß er seine Aufgaben wirksamer wahrnehmen kann und er in den Augen der Völker der Erde größere Legitimität erhält"⁷⁵. Der derzeitige Sicherheitsrat, der sich aus zehn, alle Jahre zur Hälfte neu zu wählenden nicht-ständigen Mitgliedern sowie fünf, in der VN-Charta festgelegten ständigen Mitgliedern (Vereinigte Staaten, Russische Föderation, China, Großbritannien, Frankreich) zusammensetzt, wird überwiegend als anachronistisch, unrepräsentativ und ineffizient angesehen.

Anachronistisch, weil die VN-Charta in Art. 23 Abs. 1 noch von der "Republik China" und der "Union Sozialistischer Sowjetrepubliken" als ständigen Mitgliedern spricht. Anachronistisch auch, weil die Ausgestaltung des Rats eine weitgehend koloniale ist: Bei der letzten Ratsreform 1965 hatten die VN 113, heute haben sie 189 Mitglieder. Deutschland trat erst 1973 den VN bei.

Unrepräsentativ, weil sich die fünf ständigen Mitglieder ausschließlich aus den Reihen der Nuklearmächte und Nichtentwicklungsländer rekrutieren. Kein afrikanisches, kein lateinamerikanisches Land befindet sich darunter. Die zuletzt genannten müssen sich vielmehr alle Jahre mit den 53 bzw. 33 Mitgliedern ihrer Regionalgruppen um die ihnen zustehenden 2,5 bzw. 2 Sitze streiten.

Ineffizient, weil brisante Entscheidungen im Rat ohne wichtige VN-Spieler wie Japan und Deutschland, den zweit- bzw. drittstärksten VN-Beitragszahlern, nicht überzeugend getroffen werden können. Ineffizient auch, weil die kaum betont multilateral ausgerichteten Großmächte China, Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika ein Tätigwerden des Rats an aktuellen Brennpunkten des Weltgeschehens ohne Begründung mit ihrem Veto blockieren bzw. schon im Vorfeld verhindern können. Markantes Beispiel: Die Kosovokrise, in welcher der Sicherheitsrat erst wieder ins Spiel kam, nachdem die NATO die militärischen Grundlagen für eine Friedenslösung unter Umgehung des durch die Russische Föderation schachmatt gesetzten Rats geschaffen hatte⁷⁶. Nicht erst seit dem Jubiläum zum 50. Jahrestag der VN im Jahr 1995 sind sich alle mittlerweile 189 VN-Mitglieder über die drängende Reformbedürftigkeit des Rats einig. Nicht einig ist man sich bisher über die konkreten Details der Reform.

⁷⁵ S.Anm. 13.

⁷⁶ Tono Eitel, *Bewährungsproben für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*, Die Friedenswarte 74 (1999), 1–2, 126 ff. (135 f.).

b) Der aktuelle Diskussionsstand

Die Arbeiten an der Reform finden, initiiert von Japan und einer Gruppe von 32 Entwicklungsländern, seit Dezember 1992 in New York statt⁷⁷, mit größerem Erfolg, als es bisweilen in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, indes bislang ohne konkreten und ratifizierbaren Reformbeschluss. Die Gründe, warum es noch nicht dazu gekommen ist, sind unschwer zu erklären.

Zum Ersten: Die Experten diskutieren in New York bislang auf der Grundlage von Konsens- und nicht von Mehrheitsbeschlüssen. Dies hat dazu geführt, daß die Formulierung einer Mehrheitsresolution bislang von einzelnen Staaten leicht verhindert werden konnte. Zum Zweiten: Unter den Entwicklungsstaaten haben die Ansprüche Indiens auf einen ständigen Ratssitz unfreundliche Reaktionen etwa Pakistans sowie konkurrierende Ansprüche Indonesiens hervorgerufen, während Brasilien versucht, die spanischsprachigen Nachbarn auf dem Kontinent (vor allem Mexiko) auf seine Seite zu ziehen und in Afrika Ägypten, Nigeria und Südafrika noch dabei sind, ihre mehr oder weniger erklärten Kandidaturen in ein Auswahlverfahren einzubinden, das OAU-Rotationstraditionen entspricht. Zum Dritten: Unter den Industriestaaten sind Japan und Deutschland zwar die einzigen Kandidaten. Hier befürchten allerdings Staaten wie Spanien und Kanada, daß sie sozusagen in einer niedrigeren Klasse zurückgelassen würden⁷⁸. Zu diesem Kreis gehört – wie bereits erwähnt – auch Italien, dessen Haltung einmal als “verdeckt eifersüchtig” charakterisiert worden ist⁷⁹. Schließlich: Das Verfahren hin zu einer Charta-Änderung ist umständlich: Zunächst muß die Generalversammlung einen Beschluss fassen, dann muß dieser von zwei Dritteln der VN-Mitgliedstaaten einschließlich der fünf ständigen Ratsmitglieder, die hierdurch eine Art “hinkendes” Vetorecht zugesprochen bekommen, ratifiziert werden (Art. 108 Abs.1 VN-Ch).

Dennoch liegen in New York mittlerweile zwei Dokumente vor, die klare Richtungen zeigen und operativ umsetzbar sind: Zum einen das Ergebnis einer Meinungsumfrage der beiden Vorsitzenden der Reformexpertengruppe unter 165 VN-Mitgliedstaaten. Aus dieser ergab sich das Votum einer “überwältigenden” Mehrheit (Zahlen wurden bewußt nicht genannt) für mehr ständige und mehr nicht-ständige Sitze⁸⁰. Vor diesem Hintergrund präsentierte der (malaiische) Vorsitzende der 51. Generalversammlung, Razali Ismail, im Frühjahr 1997 den ersten konkreten Resolutionsentwurf für eine Sicherheitsrats-Reform, in dessen Mittelpunkt zwei neue ständige Sitze für die Industriestaaten und drei für Entwicklungsstaaten aus den großen Weltregionen standen⁸¹. Diese Sitze sollen in einem freien Wahlverfahren vergeben werden. Daneben wurden (vier) neue nicht-stän-

⁷⁷ A/RES/47/62 vom 12.12.1992.

⁷⁸ Eitel (Anm. 76), 135.

⁷⁹ M.J. Inacker, Italiens verdeckte Eifersucht. Blockade gegen den deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat, *Internationale Politik* 52 (1997), 59 ff.

⁸⁰ 51. Generalversammlung, Offizielle Mitschrift, Supplement Nr.47 (A/51/47), Annex VI.

⁸¹ *Ibid.*, Annex II; auch abgedr. in: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Final Report, New York 1997, 140.

dige Sitze, ein transparenteres Beratungsverfahren im Sicherheitsrat und eine restriktivere Handhabung des Vetorechts vorgeschlagen. Diese beiden Dokumente werden Anknüpfungspunkt für jede kommende Reformresolution sein. Ende 1998 sprach sich die Generalversammlung dafür aus, für Beschlüsse zur Reform des Rats ein Quorum von zwei Dritteln aller VN-Mitglieder, d.h. 132 Stimmen, vorzusehen⁸².

2. Die Position der EU

Seit dem Jahr 1995 verfügt die EU über zwei grundsätzliche allgemeine Aussagen zur Reform des Sicherheitsrats.

a) Der Europäische Rat von Cannes

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes vom 26. und 27. Juni 1995 ruft der Rat in seiner Erklärung zum fünfzigjährigen Bestehen der VN die Organisation und ihre Mitgliedstaaten dazu auf, "das eingeleitete Reformprogramm fortzusetzen und zu vertiefen, um die in bestimmten Bereichen bestehenden Mängel abzustellen und für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts gerüstet zu sein"; er "wünscht in dieser Hinsicht Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Anpassung der Strukturen und Institutionen der UNO einschließlich des Sicherheitsrats"⁸³.

b) Der Europäische Rat von Madrid

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid vom 15. und 16. Dezember 1995 heißt es nahezu wortgleich: "Der Europäische Rat bringt in diesem Zusammenhang [50. Jahrestag der Vereinten Nationen, Anm. d. Verf.] den Wunsch zum Ausdruck, daß Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Anpassung der Strukturen und Institutionen der Vereinten Nationen, einschließlich des Sicherheitsrats, erzielt werden"⁸⁴.

Beide Erklärungen sind seither nicht widerrufen und auch nicht obsolet geworden. Die Anpassung der Institution Sicherheitsrat kann weiterhin als vereinbartes Ziel der EU angesehen werden. Darüber hinaus, insbesondere dazu, in welcher Weise die Anpassung erfolgen soll, hat sich die EU nicht geäußert.

⁸² GV/RES/53/30 vom 1.12.1998; dieser wohl mit Art. 108 i.V.m. Art. 18 Abs.2 VN-Ch kollidierende Beschluß wird im gegebenen Fall auf seine rechtliche Wirksamkeit hin geprüft werden müssen.

⁸³ Hervorh. v. Verf.; aus: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Dokumentation, Hrsg. Auswärtiges Amt, 11. Aufl. 1998, 146.

⁸⁴ Hervorh. v. Verf., *ibid.*, 156.

3. Die Haltung der EU-Partner

Die Haltung der EU-Partner ist erstaunlich unzweideutig. 14 von ihnen sehen offenbar einen zusätzlichen ständigen Sitz für einen EU-Partner nicht als Schwächung der GASP an. Lediglich ein Partner (Italien) ist dezidiert anderer Auffassung, ein zweiter (Spanien) bevorzugt zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine andere Lösung, ohne dabei neue ständige Sitze definitiv auszuschließen. 11 EU-Partner haben sich in der Generalversammlung und anderen VN-Gremien öffentlich und z.T. auf höchster staatlicher Ebene für einen ständigen Sicherheitsrats-Sitz des EU-Partners Deutschland ausgesprochen, unter ihnen auch die ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder Frankreich und Vereinigtes Königreich.

Während aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich eingangs der 90er Jahre auch zurückhaltende Stimmen zu einer Erweiterung des Sicherheitsrats um neue ständige Mitglieder einschließlich Deutschland, zu hören waren⁸⁵, sind beide EU-Partner mittlerweile zu entschiedenen Befürwortern eines solchen Erweiterungsmodells geworden. Beide Partner haben dies auf verschiedenen VN-Generalversammlungen auf Ebene der Außenminister bzw. Regierungschefs bekräftigt und dabei neben Deutschland auch Japan namentlich erwähnt⁸⁶. Beiden gemeinsam ist die Ablehnung einer – zu starken – Eingrenzung der eigenen Vetovorteile bei einer umfassenden Sicherheitsrats-Reform. Im übrigen nehmen sie, auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse heraus, eine zunehmend pragmatische Haltung ein⁸⁷.

Die italienische Position gründet – emotional und politisch nachvollziehbar – in dem Wunsch, nicht als einziger der vier vermeintlich „großen“ europäischen Staaten einen Minderstatus einzunehmen. Italien ist darum bemüht, nur solche Positionen zu vertreten, die die Möglichkeit eines neuen ständigen Mitglieds aus den Reihen der EU verhindern. Die freie Wahl neuer ständiger Sicherheitsrats-Mitglieder, wie sie der Razali-Vorschlag vorsieht⁸⁸, wird von Italien abgelehnt, da es sich kaum Chancen ausrechnet, erfolgreich gegen den EU-Partner Deutschland anzutreten. Italien propagiert daher in den VN ein ergänzendes Rotationssystem, bestehend aus 30 Staaten, die sich alle zwei Jahre auf zehn neuartigen (*semipermanenten*) Sicherheitsrats-Sitzen abwechseln sollen. *De facto* läuft dies auf eine automatische Verteilung nicht-ständiger Sitze hinaus, die bislang in Wahlen errungen werden müssen. Als zweite Option wird ein ständiger Sitz für die Europäische Union vorgeschlagen⁸⁹, ohne allerdings die Chancen einer konkreten Umset-

⁸⁵ Tsakaloyannis/Bourantonis (Anm. 73), 199.

⁸⁶ Ersichtlich aus den jeweiligen offiziellen Wortprotokollen der VN-Generaldebatten zu Anfang jeder Generalversammlung.

⁸⁷ Zu den Hintergründen s. etwa Tsakaloyannis/Bourantonis (Anm. 73), 205; Emma Matenle, *The UN Security Council – Prospects for Reform*, 1995, 30 ff.

⁸⁸ S. o. 1.b).

⁸⁹ Italienisches Außenministerium (Anm. 61), 35; w. Nachw. bei Winkelmann (Anm. 72), 59 f.

zung dieses Vorschlags zu prüfen oder ihn zuvor im GASP-Rahmen mit den EU-Partnern erörtert zu haben⁹⁰.

Spanien als der zweite EU-Partner, der sich jedenfalls zurückhaltend verhält, würde kaum eigenen Nutzen aus Modellen ziehen, die auf eine Erweiterung auch der ständigen Kategorie von Sicherheitsrats-Sitzen hinauslaufen. Als demnächst achtgrößter VN-Beitragszahler und in der Vergangenheit politisch-wirtschaftlich überaus erfolgreicher Staat besteht für Spanien wenig Anreiz, aktiv an einer Reform wie der vorgeschlagenen mitzuwirken. Anders könnte es sich einmal dann verhalten, wenn Spanien eine gesteigerte institutionalisierte Beteiligungsform an einem neuen Sicherheitsrats-Sitz (Unterrichtung, Abstimmung) angeboten erhielte, die sich national als Plus darstellen ließe. Solange dies nicht der Fall ist, wird sich auch Spanien in erster Linie für ein Rotationsmodell italienischer Bauart aussprechen.

Alle Rotationsmodelle treffen EU-intern auf entschiedenen Widerstand seitens kleinerer EU-Partner wie Belgien, Irland, Niederlande und Luxemburg, die keine Chance besäßen, an ihnen teilzuhaben⁹¹. Konkret haben sich Österreich, Portugal, Belgien und Irland zusammen mit anderen kleinen und mittelgroßen Staaten in einer informellen Gruppe zusammengefunden, die einen offiziellen Reformvorschlag unterbreitet hat. Dieser sieht zwei bis fünf neue ständige Sitze in einem bis zu 25 Sitze umfassenden neuen Sicherheitsrat vor. Neben Deutschland und Japan sollen Vertreter aus Afrika, Asien und Lateinamerika die neuen ständigen Sitze einnehmen⁹².

Unter geographisch-nachbarschaftlichen Aspekten: Alle der 11 direkten (Land- und See-)Nachbarn Deutschlands haben sich für zusätzliche ständige Sitze im Sicherheitsrat ausgesprochen, neun von ihnen namentlich für Deutschland⁹³.

V. Ein ständiger EU-Sitz im Sicherheitsrat?

1. Rechtliche und politische Unmöglichkeit kurz- und mittelfristiger Umsetzung

Vor allem Italien hat bisher eine deutliche Präferenz für eine Vergemeinschaftung der zwei den europäischen Partnern Frankreich und Vereinigtes Königreich zustehenden ständigen Sitze durchblicken lassen⁹⁴. Auch der Deutsche Bundestag hat 1995 und 1997 eine gemeinsame Vertretung der Europäischen Union als vor-

⁹⁰ Es ist mehr als fraglich, ob eine derartige öffentliche und für die EU bedeutsame Initiative nicht vorher GASP-intern abgestimmt werden müßte, vgl. Art. 11 Abs.2 EU-V i.V.m. den allgemeinen Prinzipien der Zusammenarbeit (Anm. 31).

⁹¹ S. nur das Diskussionspapier der Informellen Gruppe kleiner und mittelgroßer Staaten, VN-Dok. A/49/965 vom 18.9.1995, 69.

⁹² Näher Winkelmann (Anm. 72), 61.

⁹³ Ausnahme: Schweiz (VN-Beobachter), Luxemburg.

⁹⁴ Etwa Beschluß des Dritten Ausschusses der italienischen Abgeordnetenkammer vom 11.9.1997; Nachw. bei Winkelmann (Anm. 72), 59f.

rangiges Ziel bezeichnet, zugleich einen deutschen Sitz aber nicht ausgeschlossen⁹⁵. Die grundsätzlich zu befürwortende Vision eines gemeinsamen EU-Sitzes erweist sich bei näherem Hinsehen allerdings kurz- und mittelfristig als eine *Fata Morgana*.

Politisch besteht keinerlei Chance, Frankreich oder das Vereinigte Königreich zu einer Vergemeinschaftung ihrer ständigen Sitze zu bewegen. Es ist weder ein Interesse noch ein Grund ersichtlich, warum beide Staaten auf ein solches Ansinnen eingehen sollten⁹⁶. VN-politisch würde eine Vergemeinschaftung dieser zwei ständigen Sitze dazu führen, daß die 15 EU-Partner, die derzeit knapp 40 % des gesamten VN-Budgets tragen (Tendenz steigend⁹⁷), auf einen der aus ihrem Kreis gehaltenen ständigen SR-Sitze verzichten. Parallel und konsequenterweise müßten sie zugleich darauf verzichten, einen oder beide der nicht-ständigen westeuropäischen Sitze zu belegen, die ihnen traditionell zufallen. Von bis zu vier von insgesamt 15 Stimmen, die im Sicherheitsrat auf EU-Partner entfallen⁹⁸, würde eine einzige übrigbleiben. Dies bedeutet eine Stimmgewichtsreduzierung von 26 % auf 7 %. Hierin ist wenig Sinn auszumachen.

Europarechtlich sieht der Vertrag von Amsterdam, wie gezeigt, Abstimmungs- und Unterrichtsregeln für die Mitglieder des Rats vor (Art. 19 EU-V). Darüber hinausgehende Konzertierungspflichten wurden auf der letzten Regierungskonferenz von Italien und Spanien vorgeschlagen, sind jedoch nicht europäisches Recht geworden. Die damit derzeit abschließenden Vertragsregelungen bedürften einer Vertragsänderung.

VN-rechtlich kennt die VN-Charta keine Mitgliedschaft von Nichtstaaten oder – im Fall der EU – eines Staatenverbundes⁹⁹. Die Schaffung einer solchen Möglichkeit scheidet angesichts anderer denkbarer Kandidaten (etwa OAU, OAS, OIC u.v.a.m.), die sich klassischerweise als Beobachter und ohne Stimmrecht am Geschehen beteiligen¹⁰⁰, aus. Schwerer noch wiegt, daß es rechtlich als ausgeschlossen erscheint, daß EU-Partner im Sicherheitsrat einen EU-, in der Generalversammlung und anderen VN-Organen aber einen davon abweichenden national-individuellen Sitz, d.h. mehrere Sitze innehaben. Alle EU-Partner, auch die künftigen Beitrittskandidaten, müßten also in der Generalversammlung ihre derzeit 15 Sitze und den damit verbundenen Abstimmungseinfluß (immerhin knapp 8 % der Gesamtmitgliedschaft) auf einen Sitz zusammenschrumpfen lassen. Da die Möglichkeit einer Stimmgewichtung angesichts des VN-rechtlichen Gleich-

⁹⁵ BT-Drs. 13/2744 vom 24.10.1995, Ziff. 3.4, sowie Deutscher Bundestag, Sitzungsprotokoll vom 12.6.1997, 16343.

⁹⁶ S. nur Alfred Mechtshheimer, Zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union, Aus Politik und Zeitgeschichte, B1-2/96, 27 ff. (33); s. auch Frowein (Anm. 11), 17.

⁹⁷ Zahlen bei Klaus Hüfner, Haushalt, in: Volger (Anm. 36), 220 ff. (226).

⁹⁸ Etwa 1995–1996: Deutschland (nicht-ständig), Frankreich (ständig), Großbritannien (ständig), Italien (nicht-ständig).

⁹⁹ BVerfGE 89, 155 ff.

¹⁰⁰ Berit Bartram/Dorte Pardo Lopez, Observer Status, in: Rüdiger Wolfrum/Christiane Philipp (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice 2, 1995, 936 ff.

behandlungsgebots ausscheidet, macht diese Aussicht einen gemeinsamen Ratssitz der EU endgültig zu einem Gegenstand rechtlicher und rechtspolitischer Unmöglichkeit.

Die Einrichtung eines EU-Sicherheitsrats-Sitzes scheitert nicht nur an den oben skizzierten Hindernissen, sie käme auch zu früh. Solange GASP-Entscheidungen gerade in wichtigen, sicherheitsratsrelevanten Fällen nicht durchgängig dem Mehrheitsprinzip unterworfen sind und institutionell einheitlich vertreten werden, wäre ein EU-Sitz im Sicherheitsrat von ständiger Lähmung bzw. dem Zwang zur Enthaltung gezeichnet. Interne GASP-Spannungen würden auf den Sicherheitsrat übertragen und diesen nicht stärken, sondern schwächen. Vor dem Hintergrund dieser Gegebenheiten spricht vieles mehr dafür, den Sicherheitsrat zunächst in traditioneller Weise zu erweitern. Ein neues europäisches Mitglied, das integrationsfreundlich eingestellt ist, könnte dann daran gehen, an einer zunehmend integriert ausgestalteten Form seines Sitzes zu arbeiten. Es kann wenig Zweifel daran bestehen, daß Deutschland einen derartigen Kurs konsequent verfolgen würde.

2. Deutsche Position und innerdeutsche Diskussion

Auf die Haltung des Deutschen Bundestags, der einen ständigen deutschen Sitz nicht ausgeschlossen hat, wurde bereits hingewiesen¹⁰¹. Unter der früheren Bundesregierung hatte sich insbesondere Außenminister Klaus Kinkel (FDP) immer wieder für eine rasche Inangriffnahme der Reform ausgesprochen und die Bereitschaft Deutschlands ausgedrückt, zusammen mit Japan und den großen Weltregionen als "natürliche Kandidaten" größere Verantwortung in einem reformierten Sicherheitsrat zu übernehmen¹⁰². Kaum weniger entschieden für eine Reform des Sicherheitsrats waren Bundespräsident Roman Herzog (CDU) und Karsten Voigt (SPD) eingetreten¹⁰³.

In seiner ersten Rede vor der Generalversammlung hat Außenminister Joschka Fischer (BÜNDNIS 90/GRÜNE) dies am 22. September 1999 mit folgenden Worten bekräftigt:

"Diese Konflikte [Ruanda, Kosovo, Kongo, Anm. d. Verf.] sind dringlicher Anlaß, ... die so lange überfällige Reform des Sicherheitsrats endlich zu realisieren. Der Sicherheitsrat muß den neuen weltpolitischen Realitäten angepaßt, er muß repräsentativer zusammengesetzt und vor allem in die Lage versetzt werden, auf die Krisen und Konflikte von heute zu reagieren. Die Reform muß sowohl eine Erweiterung um ständige und nicht-ständige Mitglieder umfassen als auch eine Stärkung der Mechanismen seiner Entscheidungsfindung. Wie Sie wissen, hat Deutschland schon länger seine Bereitschaft

¹⁰¹ S.o. V.1.

¹⁰² Bundeskanzler Schröder, Deutsche Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung, RegBull. v. 14.7.1998, 661.

¹⁰³ Roman Herzog, Partnerschaft für das 21. Jahrhundert, Internationale Politik 53 (2/1998), 3 ff. (6); Klaus Kinkel, Deutsche Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung, BRegBull 51/1998, 658 ff. (661); Karsten D. Voigt, Erklärung zur Reform des Sicherheitsrats, Presseerklärung 19/98 der deutschen VN-Vertretung New York vom 24.7.1998.

erklärt, in diesem Zusammenhang dauerhaft mehr Verantwortung zu übernehmen. Hieran halten wir uneingeschränkt fest. Bei der Reformdebatte dürfen wir der für die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats zentralen Frage des Vetorechts für die ständigen Mitglieder nicht ausweichen ... Die Einführung einer Begründungspflicht vor der Generalversammlung würde dies [die Einlegung des unilateralen Vetos aus nationalen statt aus internationalen Interessen, Anm. d. Verf.] erschweren und deshalb einen substantiellen Fortschritt auf dem Weg zu einem verantwortlichen Umgang mit dem Veto einleiten. Warum soll nicht auch die Generalversammlung künftig ein Mehr an Verantwortung tragen?“¹⁰⁴

Mit dem Stichwort Repräsentativität (zugunsten auch und gerade der Entwicklungsländer) und Vetorecht (zugunsten eines objektivierten, chartagemäßen Vetorechtgebrauchs) sind in dieser Aussage zwei der Schlüsselemente enthalten, um die es jenseits nationaler Belange auch aus deutscher Sicht bei jeder Sicherheitsrats-Reform geht. Fischer hat dies am 24. November 1999 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik wie folgt ergänzt: “Der Sicherheitsrat muß den neuen weltpolitischen Realitäten angepaßt, er muß repräsentativer zusammengesetzt und vor allem in die Lage versetzt werden, auf Krisen und Konflikte von heute zu reagieren.“¹⁰⁵ Vor diesem Gremium hatte bereits Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) am 2. September 1999 gesagt:

“Die längst überfällige Reform des Weltsicherheitsrats ist in diesem Zusammenhang [Stärkung der Vereinten Nationen, Anm. d. Verf.] von zentraler Bedeutung. Um dies klarzustellen: Dabei meine ich nicht primär einen Ständigen Sitz für Deutschland, sondern eine Stärkung der Effizienz und der Mechanismen der Entscheidungsfindung, die nicht mehr den heutigen internationalen Herausforderungen und Gegebenheiten entsprechen. Sollte allerdings der Kreis der Ständigen Mitglieder vergrößert werden, stünde auch Deutschland bereit, im Sicherheitsrat Verantwortung zu übernehmen, und zwar eine Verantwortung, die seinem Beitrag und seinen politischen Fähigkeiten und seiner Bedeutung entspreche.“¹⁰⁶

Schröder hat diese Haltung später wiederholt bekräftigt¹⁰⁷. Er hat dabei eine Vertretung der Europäischen Union als “interessant”, aber “Zukunftsmusik” bezeichnet¹⁰⁸.

Mit den wiedergegebenen Positionen knüpft die neue Bundesregierung an die bisherigen offiziellen deutschen Positionen an, mit Nüchternheit und ohne unangemessene Verve. Nicht zu Unrecht dürfte allerdings der vormalige deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen, Tono Eitel, darauf hingewiesen haben, daß eine durchaus erreichbare Ratserweiterung ein überzeugendes Engagement der Bundesregierung (Kanzler, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeminister neben dem Außenminister eingeschlossen) voraussetzt – anders läßt sich eine hochkom-

¹⁰⁴ Text umfassend abgedr. in: Internationale Politik 54 (12/1999), 103 ff. (105).

¹⁰⁵ Vortrag am 24.11.1999 in Berlin, abgedr. in: Internationale Politik 55 (2/2000), 58 ff. (62).

¹⁰⁶ Abgedr. in: Internationale Politik 54 (10/1999), 67 ff. (72).

¹⁰⁷ Etwa Süddeutsche Zeitung v. 3.11.1999, 1.

¹⁰⁸ *Ibid.*; dies hat in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3.11.1999, 16, zum Kommentar “aussichtslos” geführt.

plexe politische Aufgabe wie die der Änderung der VN-Charta durch 189 VN-Mitgliedstaaten nicht bewältigen¹⁰⁹.

In der Bundesrepublik, in der die Diskussion um die Erweiterung des Sicherheitsrats im Jahr 1993 einsetzte¹¹⁰, schwanken die Stellungnahmen. Im außenpolitischen Schrifttum gibt es ernstzunehmende Stimmen, die es als Vorteil ansehen, wenn die Bundesrepublik nicht zu den Staaten gezählt wird, auf deren Mithilfe bei der Friedenssicherung die Vereinten Nationen regelmäßig sollen zählen können¹¹¹. Demgegenüber weisen andere Autoren auf die Verpflichtungen hin, die sich aus dem von Deutschland wiedergewonnenen Vertrauen und den gestiegenen Erwartungen an Deutschland seit Beginn der 90er Jahre ergeben¹¹².

Wohlgemeinter außenpolitischer *self-restraint* sollte auf Dauer nicht in selbstbezogenem Isolationismus aufgehen. Daß diese Gefahr besteht, zeigen Stimmen, die von einem "auf sich selbst bezogenen Deutschland mit spürbar geringem Interesse an den VN" sprechen¹¹³. Das Versagen des Sicherheitsrats im Kosovo-Konflikt, bei dem Deutschland als Nichtmitglied beiseite stehen mußte, belegt Krise wie Notwendigkeit einer Reform des Sicherheitsrats¹¹⁴. Bruno Simma hat vor kurzem darauf hingewiesen, daß die Vorschläge zur Schaffung eines erweiterten und damit gewichtigeren Sicherheitsrats nach der Kosovo-Erfahrung wohl ernsthafter diskutiert und vielleicht angenommen würden¹¹⁵.

Im deutschen rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Sicherheitsrats-Reform, von einigen wenigen ehrenwerten Ausnahmen abgesehen¹¹⁶, offenbar kein Thema. Die Problematik eines gemeinsamen EU-Sitzes im Sicherheitsrat wird bislang – soweit ersichtlich – ebensowenig erörtert. Letzteres gilt auch für internationale Stimmen, die sich des Themas seit längerem angenommen haben¹¹⁷.

¹⁰⁹ Eitel (Anm. 76), 135.

¹¹⁰ Grundlegend Karl Kaiser, Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, Europa Archiv 48 (1993), 551 ff.

¹¹¹ Vgl. Volker Rittberger/M. Mogler, Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ständige Mitgliedschaft Deutschlands, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Die Reform des UN-Sicherheitsrats, 1997, 18 ff. (35); ähnlich Arnulf Baring, In Grenzen halten. Was haben wir in Afrika verloren?, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.11.1996; Martin Kriele, Will Germany Assume a Leadership Role in European Union?, American Foreign Policy Interests, 1995, 11 ff. (13).

¹¹² Günther Altenburg, Deutschland auf dem Prüfstand, Europa Archiv 24 (1994), 639 ff.; Christian Tomuschat, Deutschland und die Vereinten Nationen, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, 1996, 97 ff.; Michael Schäfer, Die neue Rolle des Sicherheitsrats – Warum soll Deutschland ständiges Mitglied werden?, in: Festschrift H. Hanisch, 1994, 1911 ff.

¹¹³ Ralf Lindner/Manfred Bardeleben, Reform der Vereinten Nationen (Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung), 1997, 22.

¹¹⁴ S. Eitel (Anm. 76), 136.

¹¹⁵ Stefan Ulrich, Der kraftlose Club der Völker, Interview mit Bruno Simma, Süddeutsche Zeitung v. 14.9.1999, 14.

¹¹⁶ Horst Heberlein, Rechtliche Aspekte einer ständigen Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat, Zeitschrift für Rechtspolitik 27 (1994), 358 ff.; Faßbender (Anm. 64); Eitel (Anm. 76), 133 ff.

¹¹⁷ Etwa Lilly Sucharipa-Behrmann, The Enlargement of the Security Council, Austrian Journal for Public and International Law (1994), 1 ff.; E. Koroula/Tapio Kanninen, Reforming

VI. Zwischenschritt: Ein deutsch-französischer/deutsch-britischer Sitz?

Vor dem Hintergrund der seit 1993 in den VN betriebenen Reformdebatte und der praktischen Schwierigkeit, erste Reformschritte einzuleiten, hat vor nicht allzu langer Zeit ein französischer Beitrag Aufmerksamkeit erregt, der in Deutschland publiziert worden ist. Mit dem Ziel der Stärkung des sicherheitspolitischen europäischen Pfeilers hat die französische Politikwissenschaftlerin Thérèse Delp ech folgenden Vorschlag gemacht:

“... Die symbolträchtigste Art zu beweisen, daß Europa die alten Machtfragen überwunden hat, wäre heute, die zwei ständigen Sitze im Sicherheitsrat, die Frankreich und Großbritannien innehaben, im Wechsel mit Deutschland zu besetzen. Dann wäre es nicht mehr nötig, eine Reform des Sicherheitsrats abzuwarten, damit Deutschland den Platz erhalte, den es in dieser Instanz verdient ... Dieser [Modus] könnte Europa die politische Kraft geben, die ihm fehlt.”¹¹⁸

Die Idee eines gemeinsamen deutsch-französischen Sitzes ist nicht ganz neu. So ist sie bereits für den Internationalen Währungsfonds (IWF) öffentlich diskutiert worden¹¹⁹. Der hier von Delp ech vorgelegte Vorschlag verbindet die Erneuerung der Vereinten Nationen mit der Schaffung einer effektiven und stabilen europäischen Sicherheitspolitik. Delp ech fordert eine Strategie, in der das Vereinigte Königreich “europäisch” werden, Frankreich sich in einen “Mannschaftsspieler” verwandeln und Deutschlands freiwillige Selbstbeschränkung der Macht in eine europäische Politik der Verteidigung mit angemessenen Mitteln eingebracht werden muß¹²⁰. Mit den in Eltville und St. Malo gemachten Fortschritten in der europäischen Verteidigung, insbesondere den Fischer-Vorschlägen zur Handhabung von Krisen, werde ein weiteres Mauerstück nationaler Souveränität fallen. An die Stelle nationaler Interessen träten Allianzen, innerhalderer “der dritte Partner [Deutschland] im allgemeinen über die Mittel verfügt, die Tragweite dessen zu beschränken, was die beiden anderen ausgearbeitet haben”¹²¹.

1. Umsetzbarkeit des Delp ech-Vorschlags

Der Vorschlag von Delp ech formuliert untechnisch, Frankreich und das Vereinigte Königreich sollten ihre Sitze im Wechsel mit Deutschland besetzen, ohne daß dem eine formelle VN-Charta-Reform vorangehen müsse.

Rechtlich stellt der Vorschlag eine Rotationsvereinbarung zweier ständiger Mitglieder zugunsten eines Nicht-Ratsmitglieds dar. Eines der beiden ständigen Mit-

the Security Council, *Leiden Journal of International Law* (1995), 337ff.; P. Tavernier, *La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies*, *Polish Yearbook of International Law* 21 (1994), 41 ff.; Sam Daws, *Seeking Seats, Votes and Vetoes*, *The World Today* 53 (10/1997), 256ff.; nur ansatzweise: Tsakaloyannis/Bourantonis (Anm. 73), 203.

¹¹⁸ Thérèse Delp ech, *Dreierdiplomatie der Zukunft*, *Internationale Politik* 54 (5/1999), 33 ff. (66).

¹¹⁹ Ein Stuhl für zwei Nationen, *Die ZEIT* 41/1999 v. 7.10.1999, 22.

¹²⁰ Delp ech (Anm. 118), 64f.

¹²¹ Dies., *ibid.*, 66.

glieder Frankreich und Vereinigtes Königreich verzichtet darin auf die ihm nach der VN-Charta zustehende Wahrnehmung seines Sitzes für eine zu vereinbarende Dauer (aus Praktikabilitätsüberlegungen wohl nicht unter der Dauer von zwei Jahren) zugunsten des Nicht-Ratsmitglieds Deutschland.

Die einseitige Änderung der Wahrnehmung der aus einem ständigen Sitz folgenden Rechte und Pflichten wäre wohl kaum zulässig. Art. 23 Abs. 1 VN-Ch benennt die ständigen (nicht gewählten) Mitglieder namentlich. Hieraus könnte man folgern, daß nur diese formal die (für sie reservierten) Sitze einnehmen dürfen. Faßt man die Ausfüllung eines ständigen Sitzes nicht nur als Recht, sondern auch als Verpflichtung auf, so steht auch Art. 103 VN-Ch, der Verpflichtungen, die aus der Charta folgen, Vorrang gegenüber allen anderen internationalen Übereinkünften einräumt, im Wege. Zuzugeben ist allerdings, daß derzeit zwei Staaten ständige Sitze für Staaten wahrnehmen, die so nicht oder nicht mehr existieren (Republik China und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken), d. h. *de facto* die ursprünglichen Sitzinhaber auf Dauer vertreten bzw. ersetzen, ohne daß dies durch eine Chartaänderung legitimiert worden wäre¹²².

In der vorliegenden Form ist der französische Vorschlag nicht ohne weiteres umsetzbar. Wandelt man ihn geringfügig ab, eröffnet sich ein Blick auf eine ähnliche und möglicherweise leichter umzusetzende Lösung.

2. Neuland: Institutionalisiert-informelle Teilhabe am Sicherheitsrat

Den ständigen Ratsmitgliedern ist es nicht untersagt, sich bei der Ausübung ihrer Befugnisse mit anderen abzustimmen, im Gegenteil. Die ständigen ("P5") tun dies regelmäßig untereinander, die westlichen ständigen ("P3") ebenso. Die Ratsmitglieder der Blockfreien beraten sich während der Ratssitzungen untereinander (sog. *caucus*). Nichtratsmitglieder tragen häufig Ratsmitgliedern Initiativen an, welche diese dann als eigene in den Rat einbringen.

Hiervon ausgehend ist vorstellbar, daß Frankreich und das Vereinigte Königreich zu jeder Zeit eine Konzertierungsabsprache mit Deutschland vereinbaren und dies öffentlich verlautbaren. Eine solche Absprache kann sämtliche Themen, die im Rat beraten werden, erfassen, sie kann sich auch auf einzelne, für Deutschland besonders wichtige Themen beschränken. Sie könnte selbst so weit gehen, die Einlegung eines – französischen bzw. britischen – Vetos vorzusehen, sollte der Fall eintreten, daß weder das Vereinigte Königreich noch Frankreich, wohl aber Deutschland zur Ablehnung eines anstehenden Beschlußvorschlags im Rat tendieren sollte.

Nach außen hin könnten Frankreich oder das Vereinigte Königreich je ein oder zwei deutsche Vertreter in ihre jeweiligen akkreditierungsbedürftigen¹²³ Delegationen aufnehmen, welche die Beratungen mitverfolgen und an ihnen formal als

¹²² S. o. IV.1.a).

¹²³ Regel 3 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats.

französische bzw. britische Delegationsmitglieder mitwirken. Der Sitz als solcher bliebe ein französischer bzw. britischer.

Die skizzierte Lösung würde ungeahnte Möglichkeiten eröffnen. Praktisch würde Deutschland Erfahrung im täglichen sicherheitspolitischen VN-Geschäft gewinnen. Des weiteren würden sich die drei Beteiligten in gemeinsame Vorgehensweisen einüben, die ihnen auch anderenorts (ESVP) zugute kämen. Das Gewicht der europäischen Stimme(n) im Sicherheitsrat dürfte sich *de facto* bei Ratsentscheidungen beträchtlich erhöhen.

Reformpolitisch würde sich die zu vereinbarende Koordinierung als informelle und chartakonforme Einleitung erster Sicherheitsrats-Reformschritte darstellen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde dies zu einem Durchbruch, zumindest einer Beschlußfassung bezüglich weiterer Reformkomponenten führen. Andere VN-Mitglieder dürften sich bemüßigt fühlen, nachzuziehen und konkrete Entscheidungen in der Generalversammlung anzustreben. Durch eine vorab demonstrierte erfolgreiche Zusammenarbeit dreier wichtiger VN-Mitglieder auf zwei Ratssitzen würde auch angedeutet, wie sich gegebenenfalls auch konkurrierende Anwärter aus Entwicklungsstaaten Sitze teilen können (Indien/Indonesien, Südafrika/Nigeria/Ägypten). Schließlich bedeutete eine Regelung der Ausübung des Vetorechts zwischen den drei genannten europäischen Staaten auch eine – wiewohl sehr begrenzte – Art der Praktizierung des kollektiven Vetorechts, d.h. einer Ausübung des Vetorechts nicht mehr nur durch einen einzigen Staat allein, sondern durch mindestens zwei. Damit ließen sich Anstöße zum weiteren Verlauf der Diskussion um die Reform des umstrittenen Vetorechts geben¹²⁴.

Chartarechtlich sind Bedenken gegen eine informelle Koordinierung und entsprechende Sitzaufteilung nicht ersichtlich, da die bestehenden ständigen Mitglieder nicht ausgewechselt werden und die Sitze weiterhin offiziell französische bzw. britische bleiben. In Hinblick auf Art. 103 VN-Ch müßte eine zu rigide Abstimmungsbindung jedenfalls vermieden werden. Die eigentliche Reform wird weder präjudiziert noch rechtlich behindert. Sonstige Einwände gegen eine solche informelle Hineinnahme Deutschlands in den Sicherheitsrat in der Zeit bis zur endgültigen Ratsreform sind kaum zu erkennen.

Möglicher Kritik europäischer Partner (insbesondere Italiens) an einer zu engen Abstimmung der "Großen Drei"¹²⁵ steht entgegen, daß auch weiterhin ein, wenn nicht sogar zwei EU-Partner zugleich als (nicht-ständige) Mitglieder im Sicherheitsrat verbleiben. Für diese Kategorie würde Deutschland nicht mehr in Betracht kommen und somit auch als potentieller Konkurrent entfallen¹²⁶. Wenn, wie bereits ausgeführt, in der Vergangenheit 13 von 15 Partnern, 11 davon öffentlich, das Anliegen eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat unterstützt

¹²⁴ Dazu etwa nur Eitel (Anm. 76), 136.

¹²⁵ Auf Gefahren aus dieser Richtung weisen etwa Tsakaloyannis/Bourantonis (Anm. 73), 209, hin.

¹²⁶ Die nächste deutsche Kandidatur auf einen nicht-ständigen Sitz ist derzeit für 2003–2004 vorgesehen.

haben¹²⁷, sind kaum Einwendungen dagegen zu erwarten, daß der Reformprozess mit Unterstützung Frankreichs und des Vereinigten Königreichs informell eingeleitet wird. Gerade die kleineren EU-Partner, denen ein wichtiges Wort in dieser Diskussion zukommt¹²⁸, haben sich in der Vergangenheit für eine ständige Rolle Deutschlands im Sicherheitsrat ausgesprochen¹²⁹. Zudem ist eine Annäherung an einen künftigen gemeinsamen europäischen EU-Sitz eher durch ein (traditionell betont) integrativ eingestelltes Deutschland als durch die beiden bisherigen Sitzinhaber allein zu erwarten. Darüber hinaus wäre sogar zu erwägen, eine solche deutsch-französische/deutsch-britische Zusammenarbeit als neue und zulässige Form flexibler Integration von EU-Partnern außerhalb des Unionsrechts zu bewerten¹³⁰.

Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich haben im Verlauf der bisherigen Beratungen in New York ein derart hohes Maß an Übereinstimmung im Hinblick auf den Zuschnitt eines zukünftigen Rats erzielt, daß auch Unstimmigkeiten unter diesen Dreien nicht zu befürchten sind. Die informelle Miteinbeziehung Deutschlands in den französischen bzw. britischen Sitz wäre in gewisser Weise ein europäischer Sitz-Nukleus, zugleich aber (noch) genügend weit von einer umfassenden Vergemeinschaftung entfernt, als daß Frankreich und das Vereinigte Königreich die Eigenständigkeit ihrer VN-Rollen bedroht sehen könnten.

3. Fazit

Eine zunächst informelle, improvisierte Beteiligung Deutschlands an den Sitzen der europäischen Atomkräfte und Partner Frankreich und Vereinigtes Königreich läßt sich im Zusammenhang mit deren schrittweiser Europäisierung sehen, wie sie Außenminister Joschka Fischer gefordert hat¹³¹. In Zeiten der Suche nach deutsch-französischen und deutsch-britischen Gemeinsamkeiten beinhaltet der Delpesch-Vorschlag ein hohes Maß an allen Dreien gemeinsamer Symbolik. Zugleich bietet er nicht nur die große Chance, den überfälligen Prozeß des Ausgleichs zwischen Nord und Süd in den VN zu beschleunigen (Erweiterung des Sicherheitsrats, Überarbeitung des Vetorechts), sondern auch eine Rückkoppelung zur neuen ESVP und damit deren Stärkung zu bewirken.

¹²⁷ Winkelmann (Anm. 72), 72 (Anm. 98).

¹²⁸ S. auch Tsakaloyannis/Bourantonis (Anm. 73), 209.

¹²⁹ S.o. IV.3 a.E.

¹³⁰ Zu den Voraussetzungen gem. Art. 40 EU-V s. Rainer Hofmann, Wieviel Flexibilität für welches Europa? Gedanken zur künftigen Entwicklung der europäischen Integration, *Europarecht* 34 (6/1999), 713 ff. (728).

¹³¹ Joschka Fischer, Die Selbstbeschränkung der Macht muß fortbestehen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 10.8.1998, 9.

Summary¹³²

European Union and EU Member States' Interests in the United Nations: Cooperation and Representation

The article describes the form and content of European Common Foreign and Security Policy (CFSP) to the United Nations (UN), particularly UN headquarters in New York. Against the background of an increasingly dynamic Common European Security and Defense Policy (CESDP), the article focuses on ways to fill the existing gap between CESDP structures in Brussels and CFSP structures to the UN. As a remedy, it is suggested not only to intensify CFSP structures, but to also start implementing the pending reform of the UN Security Council. Such reform would serve several purposes: to better represent the EU in the Council through strong EU partners like Germany, to increase links between the UN Security Council and the CESDP structures, and to provide for a *nucleus* of a future common EU seat in the UN Security Council. However, such an EU seat is not a realistic option in the short and middle term.

Section I of the article examines the relevant CFSP legal framework under the Treaty of Amsterdam (Art. 19). The rules of the CFSP in the framework of the UN have basically remained unchanged from the previous Treaty of Maastricht, including general principles and guidelines. Voting patterns among EU partners resulting from these principles show a high degree of coherence and a high percentage (over 90 percent) of unanimous common EU positions to the General Assembly and in the Main Committees of the United Nations. Split votes continue to exist at a low and relatively stable level of 6 to 8 percent of all EU votes. In total, the legal framework of the CFSP at the United Nations provides for a somewhat intergovernmental and "soft" style of cooperation, leaving a large degree of flexibility and margin of manoeuvre to EU partners. This has led to a comparatively low profile of the EU CFSP in New York. At the same time it reflects the special conditions of policy-making at the United Nations which are characterised by time restraints, the need for compromise and a rather "lofty" language.

Sections II and III deal with the specific features of CFSP practice in the UN. While the main actors remain the EU Member States, the EU Commission has observer status in two of the main UN organs (General Assembly and ECOSOC), while the EU Council maintains a liaison office which supports the EU Presidency in its multiple tasks (more than 500 meetings per semi-annum). Candidacies of EU member states are dealt with by the regional group of Western European and other States. In practice, the different status between the two EU partners which are permanent members of the Security Council (France, United Kingdom), the one or two EU partners that hold non-permanent seats (elected for two years) and the remaining 12 (13) EU partners has considerable influence on CFSP coordination in New York. Although the Treaty of Amsterdam stipulates specific information and consultation mechanisms among partners, their different status leads to inequalities as far as information and influence are concerned. This will become particularly disturbing as the EU makes headway towards an integrated European Security and Defence Policy (CESDP), symbolised *inter alia* through the new office of the High

¹³² Summary by the author.

Representative for CFSP and the envisaged establishment of a crisis management unit by the year 2003. Since decisions within CESDP normally relate to questions debated in the UN Security Council, adequate instruments are needed to guarantee that CSDP in Brussels is harmonised with CFSP at the UN. The most viable option to improve feedback may be a change in the composition of the UN Security Council.

Sections IV and V thoroughly examine the results of Security Council reform discussions held in New York since 1994. The composition of the Council is unanimously seen as anachronistic (cf. Art. 23 UN Charter), unrepresentative (only five nuclear powers from non-developing countries) and ineffective (the Council operates without those players which have continuously risen in status during the past period). From the specific Working Group established in 1993, two significant documents came to light of the day during March 1997: First, the results of informal consultations by the Working Group Vice-Chairmen with 165 UN member states, identifying clear majorities for reform resolution. Second, the so-called Razali plan, suggesting, *inter alia*, four new non-permanent seats and five new permanent seats, including two for countries from the developed and three for the regions of the developing world, to be elected through the General Assembly.

EU and EU partners have developed their own positions on the reform of the Security Council. The European Councils of Cannes and Madrid in 1995 confirmed the EU position that reform of the UN Security Council was needed. Since then, 11 EU partners, including both present permanent members, have individually and openly supported an additional permanent member, i.e. Germany, in the Security Council, while Italy (and to a lesser degree Spain) took a strong position against new permanent members. Since then, Italy has succeeded in preventing the EU from engaging in an internal discussion of the issue, claiming the Security Council was of vital national interest and thus not an appropriate item for CFSP discussion.

A common EU seat in the Council, a solution favoured by Italy and a number of scholars, does not represent a feasible solution in the short or mid-term. It is difficult to envisage France and the United Kingdom agreeing to such a suggestion. An EU seat would also imply that EU member states, which pay roughly 40 percent of all UN contributions, would reduce their influence in the Security Council from two seats to one, and in the General Assembly from 15 seats to one. By the same token, EU countries could no longer run for non-permanent seats. By maintaining the present rules provided for under the Treaty of Amsterdam, the EU governments have explicitly opted for maintaining the *status quo* of individual memberships. The UN Charter does not foresee a Security Council membership based on an alliance of States. Were this the case, EU partners would have to give up their national memberships in both the UN General Assembly and the UN Security Council. Thus, a common European Security Council seat does not appear to be a realistic option in the short and mid-term.

Chapter VI refers to an *interim* reform solution, based upon a recent proposal by the French academic, Thérèse Delpech. Delpech suggests rotating British and French UN Security Council seats with Germany in order to strengthen the European security pillar as such. While this proposal raises serious legal concerns under Art. 23 of the Charter (no unilateral substitutions of any named Security Council members), it could easily be implemented in a slightly modified manner. By including German delegates in their official Council delegations, either France or the United Kingdom could allow for informal German participation in the Security Council without the need for formal Charter revision.

Both delegations would officially remain French and British. The mechanism could be further amended by informal agreements between the two/three parties involved regarding internal decision-making by the delegation. Given the views held within the EU, most partners, in particular smaller EU partners, could hardly challenge such a provisional arrangement. At the same time, other UN member states might see such a development as an encouragement to speeding up the UN reform process and a means to addressing the long overdue reform of the UN Security Council. Thus, informal German Council participation along the Delp e ch lines could have a positive influence in three areas: the new CESDP, the French-German and/or British-German policy cooperation and the reform process of the UN.