

Mittendrin statt nur dabei?

Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN*

Jan Scheffler

Traditionell sind internationale Organisationen an der Arbeit anderer internationaler Organisationen – wenn überhaupt – als eher passive Beobachter beteiligt. Dies war auch die Ausgangslage für die Einbindung der Europäischen Union in die Entscheidungsstrukturen des UN-Systems. Vor allem in einigen Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien sind die Beteiligungsrechte jedoch deutlich in Richtung einer eigenständigen EU-Mitwirkung ausgebaut worden – nicht zuletzt aufgrund der stetigen Erweiterung der EU-Kompetenzen. Der Beitrag gibt zunächst einen systematischen Überblick über die in diesen Gremien anzutreffenden Beteiligungsformen, gefolgt von einer Analyse der Bestimmungsfaktoren für den Zuschnitt der einzelnen Modelle. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die (potenzielle) weitere Entwicklung der Beteiligung der Europäischen Union im UN-System.

Vorab bedarf das Thema der organschaftlichen Beteiligung¹ der EU in den UN-Gremien eines (nicht nur) terminologischen Hinweises: Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gab es kein einheitliches Völkerrechtssubjekt mit dem Namen ›Europäische Union‹. Unstreitig mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet war nur die Europäische Gemeinschaft (EG), auf die sich bisher alle organschaftlichen Beteiligungsrechte im UN-System bezogen haben. Diese Konstellation hat sich nun geändert. Die bisherigen drei Säulen: Europäische Gemeinschaft(en), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Polizeilich-Justizielle Zusammenarbeit (PJZS) werden in der nunmehr mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Europäischen Union² zusammengeführt. Die EU tritt dabei als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG.³ Dies bedeutet, dass die EU auch die organschaftlichen Beteiligungsrechte der EG in den UN-Gremien übernimmt.⁴

Die Beteiligungsmodelle: eine kaum überschaubare Vielfalt

Die Art der EU-Beteiligung im UN-System variiert je nach betroffenem Gremium. Eine eindeutige Systematisierung mit klar voneinander abgrenzbaren Kategorien ist kaum möglich, da es nahezu genauso viele Beteiligungsmodelle wie Gremien gibt. Dennoch erlaubt eine Ordnung entlang der Intensität der Beteiligung, näherungsweise Fallgruppen zu bilden und unterschiedliche Muster der Einbindung sichtbar zu machen (siehe auch die drei Tabellen auf den folgenden Seiten).⁵

Beobachterstatus

Die Beobachterrolle ist die althergebrachte und auch heute noch am häufigsten auftretende Form der organschaftlichen Beteiligung der EU in den UN-Gremien. Sie knüpft an den entsprechenden Status in der Generalversammlung an.⁶

Die Essenz des Beobachterstatus ist das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen und Beratungen des entsprechenden Gremiums. Daher besitzt die EU in den Gremien, in denen sie als Beobachterin auftritt, stets ein solches Teilnahmerecht.⁷ Es kann aber durchaus sein, dass die EU von gewissen Sitzungen und Beratungen eines UN-Gremiums, insbesondere von informellen Sitzungen, in denen häufig wichtige Weichenstellungen erfolgen, ausgeschlossen bleibt.⁸

Das Teilnahmerecht der EU als Beobachterin geht in allen betroffenen UN-Gremien mit einem Rede-



Dr. Jan Scheffler, M.A. HSG (St. Gallen), geb. 1978, Mitarbeiter am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht, ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität St. Gallen.

* Der vorliegende Beitrag beruht auf der Dissertation des Autors ›Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen‹, Springer-Verlag, Heidelberg, im Erscheinen.

1 Organschaftliche Beteiligung (Partizipation, Mitwirkung) meint hier das Vorhandensein von Strukturen, dank derer die EU über eine rechtlich verbürgte Möglichkeit zur Beteiligung an den Entscheidungs- und Normsetzungsprozessen des jeweiligen Gremiums verfügt.

2 Artikel 47 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV). Text in: Amtsblatt der Europäischen Union C 115 v. 9.5.2008.

3 Artikel 1 Absatz 3 Satz 3 EUV.

4 Vgl. den Briefwechsel zwischen der EU und dem UN-Generalsekretär vom November/Dezember 2009, <http://www.un.int/protocol/documents/NV-Denomination%20Change-EU.pdf>

5 Sofern die diesbezüglichen Einzelheiten im Folgenden nicht durch Verweise auf Rechtsdokumente oder die Literatur abgestützt werden, handelt es sich um Informationen aus der Rechtspraxis, die der Autor in den Jahren 2007 bis 2010 durch schriftliche, telefonische und persönliche Interviews mit Mitarbeitern der betroffenen UN-Gremien und der EU sowie mit Vertretern der EU-Mitgliedstaaten erhalten hat.

6 UN Doc. A/RES/3208(XXIX) v. 11.10.1974. Im Sicherheitsrat hat die EG beziehungsweise die EU dagegen bis heute keinerlei eigenständige Beteiligungsrechte erhalten. Vgl. Johan Verbeke, EU Coordination on UN Security Council Matters, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), *The United Nations and the European Union*, Den Haag 2006, S. 49–60, hier S. 51.

7 Dies gilt ebenso für einen eigenständigen Zugang der EU zu Dokumenten und Informationen der Gremien.

8 So etwa in der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und lange Zeit auch im Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

Sonderorganisationen (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter*	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	
FAO				●	Komplementäres Mitgliedschaftsmodell, Vorbild für Codex-Alimentarius-Kommission
ICAO	●				Ausbau der ursprünglich nur rudimentären Beteiligungsrechte seit 2004
IFAD	●				
ILO	●				Dreigliedrige Struktur der ILO als Hindernis für weitreichendere Beteiligung
IMO	●				Beobachterstatus nur der Europäischen Kommission zugesprochen
ITU	●				Kommission als ›Mitglied‹ in den so genannten Sektoren (ohne Stimmrecht), aber ›normale‹ Beobachterin in übrigen Gremien
IWF	●				Beobachterstatus nur für Europäische Zentralbank; System der Stimmrechtsgruppen als Erschwernis für weiter gehende Beteiligung
UNESCO	●				
UNIDO	●				
UPU	●				Status eigentlich nicht Beobachter, sondern ›Invitée‹ (lediglich beschränkte Rechte)
Weltbank	●				Beobachterrechte stark eingeschränkt; lediglich Kommission als Beobachterin im gemeinsamen Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank
WHO	●				Aufwertung der EU bei Verhandlung und Abschluss internationaler Übereinkommen und bei Sekundärrechtsetzung
WIPO		●			Vollberechtigte Teilnahme in mehreren Fachausschüssen
WMO		●			EU verfügt auch über (begrenzt) Vorschlagsrecht

* Von einem verstärkten Beobachterstatus wird gesprochen, wenn die EU in den wichtigsten oder in allen Bereichen des UN-Gremiums Beteiligungsrechte besitzt, die über den klassischen Beobachterstatus hinausgehen, aber nicht insgesamt als vollberechtigte Teilnahme bezeichnet werden können.

recht einher. Traditionell ist das Recht, das Wort zu ergreifen, von einer speziellen Einladung durch den Sitzungspräsidenten abhängig und kann häufig erst zum Tragen kommen, nachdem sich alle Mitglieder des Gremiums, die dies wünschen, geäußert haben.⁹ In einigen UN-Gremien¹⁰ sind diese restriktiven Regelungen jedoch (inzwischen) gelockert, so dass der EU eine breitere Beteiligung an den Debatten möglich ist, was bereits eine Art ›Verstärkung‹ des klassischen Beobachterstatus darstellt.

Ein Vorschlagsrecht zählt im Regelfall nicht zu den Vorrechten eines Beobachters in internationalen Organisationen. So ergeht es von wenigen Ausnahmen abgesehen¹¹ auch der EU als Beobachterin in den Gremien des UN-Systems. Gänzlich ausgeschlossen bleibt die EU vom Stimmrecht und auch vom aktiven

und passiven Wahlrecht zu Ämtern in den UN-Gremien.¹² Sie muss zudem keine finanziellen Beiträge zu deren ordentlichen Haushalten entrichten.

Vollberechtigte Teilnahme und sonstige ›Verstärkungen‹ des Beobachterstatus

Ein so genannter ›vollberechtigter Teilnehmer‹ besitzt ebenfalls kein Stimmrecht; im Hinblick auf die anderen oben diskutierten Rechte – Teilnahmerecht, Rederecht, Vorschlagsrecht sowie das Recht des Zugangs zu Dokumenten und Informationen – bestehen jedoch (fast) keine Unterschiede zu den Mitgliedern eines Gremiums.

Seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 (Rio-Gipfel) hat die EG an einer ganzen Reihe der großen UN-Konferenzen vollberechtigt teilgenommen. In den ständigen Gremien der UN hat sich die vollberechtigte Teilnahme der EU/EG in der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die in der Folge des Rio-Gipfels geschaffen wurde, und im UN-Waldforum durchgesetzt. Im Oktober 2009 wurde der EU/EG ein solcher Status auch im Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) gewährt.¹³ *De facto* ist die EU zudem vollberechtigte Teilnehmerin in der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC), auch wenn die entsprechende Beteiligungsform nicht direkt auf das Rio-Gipfel-Modell zurückgeht.¹⁴

Eine ›Verstärkung‹ der EU-Beteiligungsrechte über einen klassischen Beobachterstatus hinaus lässt sich abgesehen von den genannten Fällen der vollberechtigten Teilnahme auch in einer ganzen Reihe von anderen Konstellationen erkennen. So gestehen einige UN-Gremien, in denen die EU Beobachterstatus hat, ihr eine vollberechtigte Teilnahme etwa in spezialisierten Ausschüssen oder Arbeitsgruppen zu.¹⁵

Über den ursprünglichen (Beobachter-)Status hinaus geht die Beteiligung der EU zudem dann, wenn diese sich vollberechtigt an Verhandlungen beteiligen kann, die im Rahmen einer UN-Teileinheit zum Zwecke des Abschlusses eines multilateralen Übereinkommens geführt werden, und beziehungsweise oder wenn sie ein solches Übereinkommen im Anschluss als Vertragspartei abschließen kann. Die Beispiele hierfür sind zahlreich – unter anderem im Kontext der IMO, der WIPO, der UNESCO oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO).¹⁶

Im Zuge der Diskussion über verstärkte Beteiligungsmodelle für die Union sind schließlich auch jene Fälle zu erwähnen, in denen die EU eine Aufwertung ihres Status im Hinblick auf das Gesamtgremium anstrebt beziehungsweise bereits erreicht hat. In erster Linie ist hier an die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und die Codex-Alimentarius-Kommission zu denken, in denen die Gemeinschaft Vollmitglied geworden ist. Konkrete Pläne (seitens der Europäischen Kommission) für eine Mitgliedschaft in der Internationalen

Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und in der IMO liegen ebenfalls vor;¹⁷ im UNHCR wird eine vollberechtigte Teilnahme angestrebt.¹⁸ Die Umsetzung dieser Pläne ist bisher allerdings an mangelnder Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten und/oder am Widerstand von Drittstaaten in den betroffenen Gremien gescheitert.

Mitgliedschaftliche Beteiligung

Internationale Organisationen kennen üblicherweise nur Staaten als Mitglieder. Dies gilt gemäß Artikel 4 UN-Charta auch in den Vereinten Nationen. Allerdings haben viele Gremien und Teileinheiten innerhalb des UN-Systems eigene Satzungen, in denen die Mitgliedschaftsregeln nicht zwingend mit denjenigen der UN übereinstimmen. In einigen wenigen Bereichen hat auf dieser Grundlage eine Öffnung für eine Mitgliedschaft der EU/EG beziehungsweise für so genannte Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (Regional Economic Integration Organizations – REIOs), unter deren Definition bisher lediglich die EU fällt,¹⁹ stattgefunden. Das herausragende Beispiel ist die Mitgliedschaft der EU in der FAO, die im Jahr 1991 ihre Satzung änderte, um die EG als Mitglied aufzunehmen.²⁰ Dabei wurde ein so genanntes komplementäres Mitgliedschaftsmodell eingerichtet – die EU ist also neben ihren Mitgliedstaaten (nicht etwa an deren Stelle) Mitglied der FAO. Um eine europäische Überrepräsentation zu verhindern, kommt es zu einer alternativen Ausübung der Mitgliedschaftsrechte (auch der Stimmrechte²¹) der EU und ihrer Mitgliedstaaten – je nachdem, ob die Kompetenz für eine bestimmte Materie bei jener oder diesen liegt (Artikel II.8 FAO-Satzung). Diese Lösung erscheint zwar als ›gerecht‹, ist aber keineswegs unproblematisch. Durch die Vorschrift der Alternativität sind die EU und ihre Mitgliedstaaten gezwungen, die Aufgaben präzise untereinander aufzuteilen und die Kompetenzen klar voneinander abzugrenzen. Dies hat zumindest in den neunziger Jahren zu zahlreichen Konflikten und sogar zu einem Rechtsstreit zwischen Kommission und Rat vor dem Europäischen Gerichtshof geführt.²²

Abgesehen von der FAO betreffen die maßgeblichen Fälle der komplementären Mitgliedschaft²³ die Vertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten im UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) beziehungsweise der Internationalen Meeresbodenbehörde (ISA) und in der Codex-Alimentarius-Kommission.²⁴ Hinzu tritt eine größere Zahl mehr oder weniger stark an das UN-System angebundener multilateraler Verträge mit schwächer ausgebildeten institutionellen Strukturen, bei denen die EU ebenfalls ein zu ihren Mitgliedstaaten komplementäres Mitglied ist.²⁵

Beim alleinigen Mitgliedschaftsmodell wird die EU hingegen ohne ihre Mitgliedstaaten Mitglied eines Gremiums. Dies kommt dann in Frage, wenn die EU im Tätigkeitsbereich des Gremiums (nahezu

durchgehend über ausschließliche Kompetenzen verfügt. Die alleinige Mitgliedschaft der EU in interna-

9 Vgl. Frank Hoffmeister/Pieter-Jan Kuijper, *The Status of the European Union at the United Nations*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 6), S.9–34, hier S. 15.

10 Etwa im Welternährungsprogramm (WFP), im UN-Umweltprogramm (UNEP), in der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) oder in der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO).

11 Über ein (beschränktes) Vorschlagsrecht verfügt die EU zum Beispiel gemäß Artikel 108 der Allgemeinen Verfahrensordnung in der WMO.

12 Vgl. Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 14f.

13 Vgl. dazu die entsprechende Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 29.10.2009, <http://www.delind.ec.europa.eu/pdfs/climate-change-ippc.pdf>

14 Vgl. dazu Martina Spornbauer, *Musical Chairs Revisited: Status and Terms of Participation of the European Union in the UN Peacebuilding Commission*, *International Organizations Law Review*, 5. Jg., 2008, S. 299–322.

15 So etwa die WIPO, die Weltkonferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU).

16 Vgl. Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 21, mit weiteren Nachweisen.

17 Vgl. die entsprechende Empfehlung der Europäischen Kommission, EU-Dok. SEK(2002) 381 endg. v. 9.4.2002.

18 Vgl. Frank Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, *Common Market Law Review*, 44. Jg., 2007, S. 41–68, hier S. 50.

19 Die meisten einschlägigen Satzungen und Übereinkommen, in denen REIOs genannt werden, verlangen von einer solchen eigene, von ihren Mitgliedstaaten unabhängige Vertragsschlusskompetenzen und eine Befähigung zur verbindlichen Beschlussfassung im Anwendungs- beziehungsweise Tätigkeitsbereich des Gremiums/des Übereinkommens (vgl. etwa Artikel II.4 der FAO-Satzung). Über solche Kompetenzen verfügt außer der supranational aufgestellten EU derzeit keine andere internationale Organisation.

20 Vgl. ausführlich etwa Rachel Frid, *The European Economic Community – A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, *European Journal of International Law*, 4. Jg., 1993, S. 239–255.

21 Stimmt die EU ab, verfügt sie über so viele Stimmen wie ihre Mitgliedstaaten, die bei den entsprechenden Beratungen stimmberechtigt wären (Artikel II.10 FAO-Satzung).

22 Europäischer Gerichtshof, EuGH, Rs. C-25/94, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union, 19.3.1996, Slg. 1996, I–1469.

23 Davon zu unterscheiden ist das Modell der zusätzlichen Mitgliedschaft, bei dem die EU neben ihren Mitgliedstaaten als weiteres Mitglied mit eigenen, unabhängigen Rechten auftritt. Dies ist nur im Fall des Protokolls zum Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken vom 27.6.1989 verwirklicht – aufgrund der speziellen EU-internen Kompetenzverteilung im Markenrecht.

24 Vgl. dazu ausführlich Jørgen Mærsk Pedersen, *FAO-EU Cooperation*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 6), S. 63–91, hier S. 82ff.

25 Vgl. etwa das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 15.11.2000; Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, 20.10.2005.

Programme, Fonds und Nebenorgane von UN-Generalversammlung und ECOSOC (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	

Generalversammlung

Menschenrechtsrat	●				
UNCTAD		●			Vollberechtigte Teilnahme in spezialisierten Ausschüssen und Arbeitsgruppen
UNDP	●				
UNEP		●			EU mit weitgehend unbeschränktem Rede- und Vorschlagsrecht
UNFPA	●				
UN-Habitat	●				
UNHCR	●				Antrag der EU auf vollberechtigte Teilnahme schwebend
UNICEF	●				
UNRWA	●				
WFP		●			Weitreichende Partizipationsrechte inklusive Vorschlagsrecht

ECOSOC

Fachkommissionen (außer CSD)	●				
CSD			●		Beteiligungsform aus der Teilnahme der EG am Rio-Gipfel hervorgegangen
Regionale Wirtschaftskommissionen	●				
Waldforum			●		

Andere Gremien (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	
Codex-Alimentarius-Kommission				●	Übernahme des FAO-Modells
Internationale Rohstofforganisationen				●	EG schon seit den siebziger Jahren Mitglied; zunehmend alleinige statt komplementäre Mitgliedschaft
IPCC			●		
PBC			●		Status der EU als so genannte ›institutionelle Geberin‹; Beteiligungsrechte im Einzelnen nicht exakt definiert, pragmatische Handhabung
UNAIDS	●				
UN-SRÜ / ISA				●	Komplementäres Mitgliedschaftsmodell

tionalen Organisationen ist ein Ausnahmefall – vor allem deshalb, weil eine umfassende Kompetenzzustattung der Union über den gesamten Tätigkeitsbereich der Organisation kaum je vorliegt. Im UN-System ist die EU lediglich in einigen internationalen Rohstofforganisationen unter dem Dach der UNCTAD ohne ihre Mitgliedstaaten Mitglied geworden.

Bestimmungsfaktoren für die Beteiligungsform

Interne Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Vorhandensein von Kompetenz der EU

Das Vorliegen einschlägiger Kompetenzen im Außenverhältnis ist die maßgebliche Voraussetzung für die Beteiligung der EU in den UN-Gremien. Als eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhende Organisation ist die EU von der Kompetenzzustattung abhängig, welche ihr ihre Mitgliedstaaten zuweisen. Es gibt aber keinen Automatismus in dem Sinne, dass es etwa bei einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU im Tätigkeitsbereich des UN-Gremiums in jedem Fall zu einer mitgliederschaftlichen Beteiligung kommt. Dem können andere Faktoren sowohl auf interner als auch externer Ebene entgegenstehen.

Politischer Wille der EU-Mitgliedstaaten

Laut Artikel 351 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs²⁶ sind die EU-Mitgliedstaaten (und die Unionsorgane) verpflichtet, der Union im völkerrechtlichen Verkehr einen kompetenzgerechten Status²⁷ zu verschaffen. Diese Pflicht erfüllen die EU-Mitgliedstaaten jedoch nicht in jedem Fall mit demselben Nachdruck. Der Einsatz für einen Ausbau der Beteiligungsrechte der EU wird nur dann ernst genommen, wenn eine solche Änderung des institutionellen Rahmens auch aus nationaler Sicht politisch gewinnbringend erscheint. Ist dies nicht der Fall, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Status quo beibehalten wird. Als Beispiel lässt sich der Internationale Währungsfonds (IWF) anführen. Dort ist eine stärkere Beteiligung der EU, die aus rein kompetenzrechtlicher Sicht geboten ist, bisher gescheitert. Ein gewichtiger Grund liegt darin, dass EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die im IWF eine privilegierte Stellung haben, wenig Drang verspüren, zugunsten der EU zurückzutreten.

Externe Ebene der UN-Gremien und Drittstaaten

Charakteristika der Gremien

Einen wichtigen Faktor für die Antwort auf die Frage, ob die rechtlich-institutionelle Einbindung der EU in ein UN-Gremium eher leicht- oder schwerfällt, stellt dessen ›Alter‹ dar. Grundsätzlich ist die Betei-

ligung der EU in neu zu gründenden Gremien, bei denen die Regeln für die Mitwirkung direkt festgeschrieben werden können (etwa CSD) besser möglich als in etablierten Strukturen (zum Beispiel ILO, IWF, WHO, UNESCO). In den ›alten‹ Organisationen müssen lange eingespielte prozedurale Strukturen aufgebrochen und politisch häufig schwer durchsetzbare Satzungsänderungen vorgenommen werden. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist der institutionelle Verdichtungsgrad des Gremiums: Eine Beteiligung in ständigen Gremien lässt sich schwieriger erreichen als bei einmaligen UN-Konferenzen, da bei Letzteren in weniger starkem Maße Präzedenzfälle geschaffen werden. Hinderlich für eine substanzielle eigenständige Partizipation der EU sind darüber hinaus institutionelle Strukturen, deren Anpassung besonders kompliziert ist. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa die Dreigliedrigkeit der ILO (Regierungen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) oder die Organisation des IWF, die gleich mehrere Barrieren aufweist: die begrenzte Mitgliedschaft des zentralen Entscheidungsgremiums (Exekutivdirektorium), das System der Subskriptionszahlungen und der davon abhängigen Stimmrechte sowie die Einteilung der Mitglieder in Stimmrechtsgruppen.²⁸

Weiter gehende politische und rechtliche Erwägungen

Als die EG als neuartiger, supranationaler Akteur die internationale Bühne betrat, sah sie sich prinzipiellen Vorbehalten vor allem der Sowjetunion und ihrer Verbündeten gegenüber. Die sozialistischen Regime lehnten deren Teilnahme in internationalen Gremien ab,²⁹ weil sie sie als ›Waffe‹ des Westens im Sinne eines beabsichtigten Einflussgewinns sahen. Mit der Auflösung des Ostblocks gibt es in den internationalen Beziehungen jedoch keine wichtigen Akteure mehr, welche die Völkerrechtsfähigkeit der EU (beziehungsweise bisher der EG) *a priori* in Frage stellen.

Politische und rechtliche Vorbehalte im Einzelfall bestehen jedoch weiterhin. Grundsätzlich gilt, dass eine Beteiligung der EU in politisch ›sensiblen‹ Foren schwieriger ist als in eher technisch ausgerichteten Gremien. Dies ist ein Grund für die eher geringen Beteiligungsrechte der EU in den meisten bedeutsamen Sonderorganisationen (IWF, Weltbank, WHO, ILO) und anderen Schlüsselgremien (zum Beispiel Menschenrechtsrat). Die Furcht vor einer europäischen Überrepräsentation (und der Schaffung von Präzedenzfällen) zeigt sich darüber hinaus auch im Zuschnitt von Beteiligungsrechten, die an sich durchaus weitreichend sind. So zeichnet sich das komplementäre Mitgliedschaftsmodell in der FAO durch eine Fülle von Regeln aus, welche die Teilnahme der EU und ihrer Mitgliedstaaten detailliert einhegen und dabei teilweise dysfunktionale und rechtlich fragwürdige Nebeneffekte verursachen.³⁰

Neben den Staaten können auch andere Akteure bremsend wirken. So wehren sich etwa die (nationalen) Sozialpartner, die im Rahmen des dreigliedrigen Systems der ILO eine einflussreiche Stellung innehaben, mit Nachdruck gegen eine Stärkung der EU in der ILO. Sie befürchten, dass auf diese Weise ihre privilegierte Stellung untergraben werden könnte.

Eine tendenzielle Aufwertung des Status der EU lässt sich dagegen erwarten, wenn bereits eine ›Beteiligungstradition‹ in einem bestimmten Politikfeld oder in verwandten Institutionen besteht. Dies gilt etwa für das ›Überschwappen‹ des FAO-Modells auf die Codex-Alimentarius-Kommission. Ebenfalls förderlich für eine fortgeschrittene Einbindung der EU in den Entscheidungsprozess des UN-Gremiums ist, wenn die EU bei der Umsetzung dieser Entscheidungen dringend gebraucht wird (zum Beispiel im Bereich der Friedenskonsolidierung).

Schließlich spielt es auch eine Rolle, inwiefern es den EU-Mitgliedstaaten und den Unionsorganen gelingt, die anderen Mitglieder eines UN-Gremiums von der Notwendigkeit einer eigenständigen Beteiligung der EU zu überzeugen. Im Falle der FAO etwa ist dies gelungen, weil die europäischen Akteure glaubhaft vermitteln konnten, dass eine Aufgabenwahrnehmung allein durch die intern vielfach gar nicht mehr zuständigen EU-Mitgliedstaaten die Arbeit der FAO zunehmend behindern würde.

Eine Beteiligung der EU in politisch ›sensiblen‹ Foren ist schwieriger als in eher technisch ausgerichteten Gremien.

²⁶ Vgl. vor allem EuGH, verb. Rs. 3, 4 u. 6/76 (Kramer), 14.7.1976, Slg. 1976, 1279.

²⁷ Mit einem ›kompetenzgerechten Status‹ ist gemeint, dass sich die Intensität der Beteiligung in einem Gremium nach der Reichweite der betroffenen EU-Kompetenzen richten soll. Vgl. Christoph Vedder, Die EU und internationale Organisationen, in: Wolfgang Benedek/Hubert Isak/Renate Kicker (Hrsg.), Essays in Honour of Konrad Ginther, Frankfurt a.M. 1999, S. 501–515, hier S. 513.

²⁸ Näher zu den damit verbundenden Problemen etwa Lorenzo Bini Smaghi, A Single EU Seat in the International Monetary Fund?, in: Knud Erik Jørgensen, The European Union and International Organizations, London 2009, S. 61–79.

²⁹ Vgl. Catherine Flaesch-Mougin, Les relations avec les organisations internationales et la participation à celles-ci, in: Jean-Victor Louis/Marianne Dony (Eds.), Commentaire J. Mégret, vol. XII, 2e ed., Brüssel 2005, Rn. 326.

³⁰ Unter Umständen kann es dabei im Sinne der Schaffung eines kompetenzgerechten Status zu einer unheiligen Allianz zwischen skeptischen Drittstaaten und führenden EU-Mitgliedstaaten kommen, die ihrerseits einem eng gefassten EU-Status und damit einer Bewahrung eigener, einzelstaatlicher Vorrechte durchaus etwas Positives abgewinnen können. Vgl. für diese Kritik schon Jörn Sack, Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied internationaler Organisationen, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 631–660, hier S. 649.

Bewertung und Perspektiven

Die Gesamtschau der organschaftlichen Beteiligung der EU in den nachgeordneten Gremien und den Sonderorganisationen der UN wirft im Wesentlichen zwei Fragen auf: Lassen die Beteiligungsformen – trotz ihrer augenscheinlichen Patchwork-Struktur – ein schlüssiges und funktionales Gesamtsystem erkennen? Und welche Perspektiven ergeben sich für die Einbindung der EU in den betrachteten Gremien beziehungsweise im UN-System insgesamt?

Aus Sicht der EU liegen gestaffelte Beteiligungsformen nahe, weil sie im Prinzip der differenzierten EU-Kompetenzstruktur Rechnung tragen.

Zur ersten Frage ist festzuhalten, dass im UN-System hinsichtlich der für die EU zur Verfügung stehenden Beteiligungsmodi nicht mehr Einheitlichkeit erwartet werden kann, als das UN-System selbst besitzt: Dessen institutionelles Gefüge ist derart verzweigt und durch Partikularismen geprägt, dass eine übergreifende Lösung für die rechtlich-institutionelle Mitwirkung der EU nur schwer vorstellbar erscheint. Aus Sicht der EU selbst liegen gestaffelte Beteiligungsformen ebenfalls nahe, weil sie im Prinzip der differenzierten EU-Kompetenzstruktur Rechnung tragen.

Obwohl die EU als supranationale Organisation keine idealen Voraussetzungen für eine hervorgehobene Rolle im nach wie vor staatenzentrierten UN-System besitzt, hat sich ihre Stellung in vielen UN-Gremien durch den Ausbau der Beteiligungsrechte konsolidiert. Es gibt eine Art Aufwertungstrend.³¹ Allerdings ist (noch) nicht überall eine rechtlich und funktional angemessene Lösung gefunden worden. So haben unter anderem die speziellen Strukturen einiger Gremien (etwa IWF und ILO) bisher verhindert, dass die EU einen ihrer Kompetenzausstattung angemessenen Status erhalten kann. Insgesamt ist der Zuschnitt der Beteiligungsmodelle zumeist Ausfluss der politischen Opportunität und weniger eine Folge von Überlegungen zu einem schlüssigen Ineinandergreifen der völker- und europarechtlichen Normen.

Durch den Vertrag von Lissabon werden keine weitreichenden neuen Kompetenzen geschaffen, die einen unausweichlichen Veränderungsdruck im Hinblick auf den EU-Status in den UN-Gremien zur Folge hätten.

Wie ist vor diesem Hintergrund die zukünftige Entwicklung der EU-Beteiligung einzuschätzen – insbesondere in Bezug auf die Reformen durch den Vertrag von Lissabon? Eine unmittelbare Wirkung auf den EU-Status in den UN-Gremien kann von den internen Neuerungen nicht ausgehen, weil die Entscheidung über die Art der EU-Mitwirkung nach wie vor den betroffenen Gremien beziehungsweise deren Mitgliedern obliegt. Hinzu kommt, dass das Kompetenzsystem der EU mit dem Vertrag von Lissabon zwar gestrafft wird und eine übersichtlichere Struktur erhält.³² Es werden aber keine weitreichenden neuen Kompetenzen geschaffen, die einen unausweichlichen Veränderungsdruck im Hinblick auf den EU-Status in den UN-Gremien zur Folge hätten.

Dennoch könnte die Umsetzung des Vertrags von Lissabon Effekte haben, die nicht nur die internen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte betreffen, sondern auch die Gestalt dieser Beteiligungsrechte selbst. Ein Anknüpfungspunkt ist ohne Zweifel die Überwindung der alten EU-Säulenkonstruktion, die es Dritten (und teilweise auch den ›Europäern‹ selbst) stark erschwert hat, überhaupt zu erkennen, mit welchem Handlungsträger sie es jeweils zu tun hatten und wem rechtliche Handlungen zuzurechnen waren.

Nunmehr ist die Europäische Union als einheitliche Rechtsperson eine klar identifizierbare Einheit. Die bessere Sichtbarkeit, Ansprechbarkeit und Interaktionsfähigkeit der EU in den UN wird auch durch die Umstrukturierung der Außenvertretung (Schaffung von Delegationen der Union, Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), Bündelung der außenpolitischen Leitungs- und Vertretungsfunktionen im Amt des Hohen Vertreters) gefördert.³³ Die praktische Umsetzung dieser Reformen ist im Gange. Zwar stehen einige wichtige Weichenstellungen (zum Beispiel die Entscheidung des Rates der EU über die genaue Gestalt des EAD) und aussagekräftige praktische Erfahrungen mit den neuen Regeln noch aus. Im Grundsatz aber verbessern die Lissabonner Reformen die Rahmenbedingungen für eine weitere Stärkung der Beteiligungsrechte der EU in den nachgeordneten UN-Gremien und den Sonderorganisationen.

Möglicherweise geschieht dies nicht nur dort: Auf der New Yorker Bühne gibt es unter den EU-Mitgliedstaaten erste Überlegungen, ob im ›Lissabon-Zeitalter‹ nicht sogar der nur mit bescheidenen Rechten ausgestattete Beobachterstatus in der Generalversammlung revisionsbedürftig sei.³⁴ Welche ›Verstärkungen‹ gegebenenfalls angestrebt werden sollen, ist noch Gegenstand EU-interner Diskussionen. Ein entsprechender Vorstoß der EU-Mitgliedstaaten (und der Kommission) würde die anderen UN-Mitglieder in jedem Fall in Zugzwang bringen und die Grundlage für eine aktivere Rolle der EU auch in der Generalversammlung schaffen.

³¹ Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 34.

³² Vgl. dazu insgesamt etwa Beate Braams, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, Baden-Baden 2008, S. 115–134.

³³ Vgl. für eine ausführliche Bewertung Daniel Thym, Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit, Vereinte Nationen, 56. Jg., 3/2008, S. 121–126.

³⁴ Für den Sicherheitsrat wird die Frage einer eigenen organschaftlichen Beteiligung der EU schon wegen des in der GASP nach wie vor vorherrschenden Prinzips der Zwischenstaatlichkeit hintangestellt (vgl. dazu insgesamt Jan Scheffler, Möglichkeiten und Grenzen eines ständigen europäischen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Sicherheit und Frieden, 24. Jg., 2/2006, S. 85–91); wohl aber wird die möglichst effektive Umsetzung der neuen Bestimmung des Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 3 EUV, wonach der Hohe Vertreter in der Regel den Standpunkt der Union im Sicherheitsrat vortragen soll, intensiv diskutiert.