Die Europäische Union als neuer ›Big Player‹ in den Vereinten Nationen?

Jelka Mayr-Singer und Julia Villotti*

Dr. Jelka Mayr-Singer, geb. 1956, forscht und lehrt am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.

Dr. Julia Villotti, geb. 1981, ist Universitätsassistentin am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat sich die Rechtslage hinsichtlich der Vertretung der Europäischen Union in internationalen Organisationen grundlegend verändert. Zudem wurde der bisherige Beobachterstatus der EU in der Generalversammlung durch eine im Mai 2011 verabschiedete Resolution deutlich aufgewertet. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Stellung der EU unter den geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat sowohl aus Sicht der EU als auch aus Sicht der Vereinten Nationen.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Mit ›einer Stimme‹ spricht die Europäische Union noch immer nicht, auch nicht nach dem Vertrag von Lissabon. Noch immer will die interne Koordinierung nicht so recht funktionieren – ein kohärentes Auftreten der Union und ein energisches Transportieren einer einheitlichen EU-Position nach außen ist weiterhin Zukunftsmusik.

Da gab es zunächst einmal das öffentlich zelebrierte Koordinierungsdesaster im Jahr 2003 in der Irak-Frage: Unüberbrückbar war die tiefe Kluft zwischen den – die amerikanische Linie eines Militäreinsatzes befürwortenden – EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Spanien einerseits und den – vehement eine diplomatische Lösung vertretenden – EU-Ländern Belgien, Deutschland und Frankreich andererseits. Aber auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009, der von der Union eine einheitliche völkerrechtliche Vertretung und ein kohärentes Vorgehen in ihrer Außenpolitik einfordert, scheint es in wichtigen Fragen keine gemeinsame Strategie und wenig Rücksprache innerhalb der EU zu geben. An Beispielen dafür mangelt es nicht: Kosovo etwa, dem die Union schon im Jahr 2008 – ebenso wie den anderen Ländern des westlichen Balkans – eine eindeutige europäische Perspektive zuschrieb.[1] Die Europäische Kommission stufte Kosovo denn auch als potenziellen Beitrittskandidaten ein, aber nach wie vor erkennen fünf EU-Mitgliedstaaten[2] Kosovo nicht an; für Prishtina dürfte bei dieser Haltung eine einheitliche Linie in der EU-Erweiterungspolitik nur schwer zu erkennen sein. Auch innerhalb der Vereinten Nationen hat es die EU vielfach versäumt, Einigkeit zu demonstrieren – zuletzt in der Frage der Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen. Auf geradezu peinliche Weise kamen da EU-interne Divergenzen beim Abstimmungsverhalten zur Mitgliedschaft Palästinas in der UNESCO im Oktober 2011 zum Ausdruck: Von den 27 Mitgliedern der Union stimmten elf für die Aufnahme und fünf dagegen, die übrigen elf enthielten sich der Stimme.

Die EU ist nunmehr bestrebt, dem Bild vom unkoordinierten Auftreten in außenpolitischen Fragen entgegenzuwirken. Gerade in den Vereinten Nationen war die zurückgegangene Unterstützung für die Europäische Union in den vergangenen Jahren deutlich erkennbar.[3] Dem zu begegnen, ist Ziel der gegenwärtigen UN-Politik der EU. Zur Umsetzung dieses Zieles macht sie sich die Instrumentarien des Vertrags von Lissabon zunutze – und kann nach anfänglichen Misserfolgen schon auf eine deutliche Stärkung ihrer Position in der Generalversammlung verweisen.

Unionsrechtliche Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war für die Vertretung der Europäischen Union in internationalen Gremien, damit auch den Vereinten Nationen, die sogenannte bizephale Vertretung vorgesehen, also eine nach Politikbereichen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, der den halbjährlich rotierenden Vorsitz im Rat innehatte, geteilte Vertretung. Je nachdem, ob ein Bereich der ehemaligen ersten Säule (Europäische Gemeinschaft – EG), der zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP) oder der dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS) zuzuordnen war, trat entweder der den Vorsitz innehabende Mitgliedstaat für die EU oder die Kommission als Vertretung der EG auf. In der Praxis vertrat allerdings häufig der Ratsvorsitz die Union auch in Bereichen, in denen formal die Kommission zuständig gewesen wäre.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 brachte weitreichende Neuerungen in Bezug auf die Außenpolitik der EU im Allgemeinen und – hinsichtlich der Vertretung in internationalen Gremien – im Besonderen mit sich. Mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit und Sichtbarkeit der EU auf internationaler Ebene zu erhöhen, sind im Vertrag von Lissabon verschiedene strukturelle Reformen des nach außen gerichteten Handelns vorgesehen.

1. Der EU wurde ausdrücklich völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit verliehen (Art. 47 EUV). Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatte nur die EG explizit eine Rechtspersönlichkeit

besessen. Durch die mit dem Vertrag von Lissabon vollzogene Rechtsnachfolge der EG durch die EU (Art. 1 Abs. 3 EUV) und die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit wurde die Unterscheidung zwischen EG und EU gegenstandslos.[4]

2. Die seit dem Vertrag von Maastricht (1992) bestehende Säulenstruktur der Union wurde abgeschafft. Damit sollte auch die vorher praktizierte zweigeteilte Vertretung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten durch eine möglichst einheitliche Vertretung der EU nach außen ersetzt werden.

Lediglich für die GASP ist nach wie vor ein besonderes Regime vorgesehen, was insbesondere durch den Verbleib dieses Politikbereichs im durch den Vertrag von Lissabon geänderten EUV verdeutlicht wird. Neben dem weiterhin bestehenden, im Wesentlichen intergouvernementalen Charakter der GASP sind auch für die Außenvertretung besondere Regelungen vorgesehen. Für Letztere sind nunmehr anstelle des rotierenden Ratsvorsitzes der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (zurzeit die Britin Catherine Ashton) sowie der neue ständige Präsident des Europäischen Rates (zurzeit der Belgier Herman Van Rompuy) verantwortlich.

Der Hohe Vertreter ist im Zusammenhang mit der Außenvertretung der Union mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Abgesehen von der Leitung der GASP, hat er den ständigen Vorsitz im Rat ›Auswärtige Angelegenheiten‹ inne, führt im Namen der EU den politischen Dialog mit Dritten und vertritt die Standpunkte der Union in internationalen Organisationen sowie auf internationalen Konferenzen (Art. 27 EUV). Zudem ist er einer der Vizepräsidenten der Kommission und innerhalb dieses Organs für die Außenbeziehungen zuständig (Art. 18 Abs. 4 EUV). Durch diesen sogenannten Doppelhut des Hohen Vertreters sollen sämtliche Aspekte auswärtigen Handelns koordiniert und insgesamt ein kohärentes Auftreten der EU erreicht werden.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben wurde dem Hohen Vertreter ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zur Seite gestellt.[5] Ihm gehören auch die EU-Delegationen an, die die früheren Kommissionsdelegationen ersetzen und die unter anderem bei den verschiedenen Standorten der Vereinten Nationen in Wien, Genf und New York unterhalten werden.

Neben dem Hohen Vertreter ist auch der neue, vom Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates zur Außenvertretung der Union befugt. Auch wenn dieser auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft zur Außenvertretung der EU in Angelegenheiten der GASP berufen ist (Art. 15 EUV), gilt dies nur vorbehaltlich der Befugnisse des Hohen Vertreters. In Anbetracht der umfassenden Kompetenzen des Hohen Vertreters in diesem Bereich bleibt die Zuständigkeit des Präsidenten des Europäischen Rates allerdings vornehmlich auf repräsentative Aufgaben beschränkt.

Die Europäische Union in den Organen der Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen kommt der Europäischen Union im Wesentlichen der Status einer Beobachterin zu. Vorauszuschicken ist dabei, dass der Beobachterstatus üblicherweise organbezogen verliehen wird und dementsprechend in den einzelnen Organen jeweils unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Im Unterschied zur Vollmitgliedschaft kommt einem Beobachter jedenfalls kein Stimmrecht zu. Dies gilt auch für die vollberechtigte Teilnahme, die aber mit erhöhten Beteiligungsrechten verbunden ist. Eine exakte Abgrenzung zwischen einem Beobachterstatus und einer vollberechtigten Teilnahme ist praktisch kaum möglich, da der Beobachterstatus so intensiv gestaltet werden kann, dass die Grenzen zur vollberechtigten Teilnahme fließend sind.[6]

Durch diesen sogenannten Doppelhut des Hohen Vertreters sollen sämtliche Aspekte auswärtigen Handelns koordiniert und insgesamt ein kohärentes Auftreten der EU erreicht werden.

In der Kommission für nachhaltige Entwicklung, die im Jahr 1992 zur Überwachung der Umsetzung der ›Agenda 21‹ und der ›Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung‹ geschaffen wurde, wurde der EU ausdrücklich der Status einer vollberechtigten Teilnehmerin ohne Stimmrecht eingeräumt.[7] Dasselbe gilt für das im Jahr 2000 eingerichtete Waldforum; in der entsprechenden Resolution[8] erklärte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen die für die (damalige) EG in der Kommission für nachhaltige Entwicklung geltenden Teilnahmemodalitäten als auch auf das Waldforum anwendbar. *De facto* kommt der EU auch in der Kommis-

In den Vereinten Nationen kommt der Europäischen Union im Wesentlichen der Status einer Beobachterin zu.

* Zum vorliegenden Beitrag vgl. auch Jelka Mayr-Singer/Julia Villotti, Die Stellung der Europäischen Union in den Organen der Vereinten Nationen, in: Walter Obwexer (Hrsg.), Die Europäische Union im Völkerrecht, Europarecht (EuR) Beiheft, 2012, im Erscheinen.

1 Europäischer Rat v. 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, EU-Dok. 11018/1/08 REV 1 v. 17.7.2008, Abs. 56.

2 Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern.

3 Vgl. Judy Dempsey, For Europe, a Challenge to Make Its Voice Resonate, The New York Times, 13.10.2010.

4 Vgl. dazu etwa Friedrich Erlbacher, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden/Wien 2009, S. 123–132, hier S. 127f.

5 Vgl. Beschluss des Rates 2010/427/EU v. 26.7.2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Amtsblatt der Europäischen Union, 2010 L 201/30.

6 Jan Scheffler, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, Berlin/Heidelberg 2010, S. 351ff.

7 UN Doc. E/1995/201 v. 8.2.1995.

8 UN Doc. E/RES/2000/35 v. 18.10.2000.

sion für Friedenskonsolidierung der Status einer vollberechtigten Teilnehmerin zu, in der die EG beziehungsweise nunmehr die Union seit dem Jahr 2007 als ›institutionelle Geberin‹ an allen Sitzungen der Kommission in ihren unterschiedlichen Zusammensetzungen teilnehmen kann.[9]

Die komplexe unionsinterne Kompetenzverteilung zwischen EU und EG hatten zur Folge, dass aus Sicht von Drittstaaten oft schwer ersichtlich war, wem ein Standpunkt zuzuordnen war.

Die Europäische Union in der Generalversammlung

Von besonderem Interesse ist der Umfang des Beobachterstatus, den die EU in der Generalversammlung innehat. Er wurde im Jahr 1974 der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch eine Resolution der Generalversammlung[10] verliehen. Damit erhielt sie das Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Generalversammlung und ihrer Nebenorgane sowie Zugang zu Dokumenten und Informationen der UN-Gremien. Ein Rederecht wurde ihr allerdings nur auf Einladung durch den jeweiligen Sitzungspräsidenten gewährt, und auch dann durfte sie erst nach allen UN-Mitgliedstaaten das Wort ergreifen. Sie hatte auch kein Vorschlagsrecht. In den Sitzungen der Hauptausschüsse durfte die Europäische Kommission zwar Änderungsanträge zu den zu beschließenden Texten einbringen, jedoch nicht im Namen der EG, sondern im Namen der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten; damit sollte vermittelt werden, dass ein Änderungsantrag nicht von einem Beobachter, sondern vielmehr aus dem Kreis der Mitgliedstaaten herrührt.[11]

Aufgrund der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unionsrechtlich vorgesehenen zweigeteilten Vertretung, traten in der Generalversammlung je nach Themenbereich Vertreter des rotierenden Ratsvorsitzes oder Mitglieder der Kommission auf. Die komplexe unionsinterne Kompetenzverteilung und die Differenzierung zwischen EU (ohne ausdrückliche Rechtspersönlichkeit) und EG (mit ausdrücklicher Rechtspersönlichkeit) hatten aber zur Folge, dass aus Sicht von Drittstaaten oft schwer ersichtlich war, wem ein Standpunkt zuzuordnen war. So konnte beispielsweise der rotierende Ratsvorsitz entweder als Vertreter der EU im GASP-Bereich, für die EG im Kompetenzbereich der Kommission oder für sich selbst als Mitglied der Vereinten Nationen auftreten.

Die Resolution 65/276 hat eine deutliche Aufwertung des bisherigen Beobachterstatus der EU zur Folge.

Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Rechtslage grundlegend geändert. Aufgrund seiner weitreichenden Zuständigkeit liegt es nunmehr am Hohen Vertreter, beziehungsweise an den Mitgliedern der EU-Delegation bei den Vereinten Nationen, Unionsstandpunkte in der Generalversammlung vorzutragen. Dem Präsidenten des Europäischen Rates fällt, wie oben erwähnt, eine repräsentative Funktion zu, wie er sie etwa bei seiner Rede im Rahmen der Generaldebatte der 66. Generalversammlung im September 2011 wahrnahm. Obwohl aus unionsrechtlicher Sicht die Vertretung der EU in der Generalversammlung durch die einheitliche Völkerrechtsfähigkeit der EU und die hervorgehobene Rolle des Hohen Vertreters (beziehungsweise des ihn unterstützenden EAD) konsolidiert wurde, standen die Rahmenbedingungen auf Seiten der Vereinten Nationen einer effektiven Vertretung der EU weiterhin entgegen.

Dies führte dazu, dass auf Unionsseite vermehrt versucht wurde, eine Aufwertung des Beobachterstatus in der Generalversammlung zu erreichen. Ein erster, vom damaligen Ratsvorsitz Belgien im August 2010 eingebrachter Resolutionsentwurf[12] fand allerdings nicht die nötige Mehrheit in der Generalversammlung. Allein 26 UN-Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme, darunter auch europafreundliche Staaten wie Australien, Kanada und Neuseeland. Widerstand kam vor allem von Seiten der karibischen Gemeinschaft und einiger kleiner Inselstaaten, die befürchteten, dass mit der Stärkung der Beobachterrolle einer intergouvernementalen Organisation eine Marginalisierung der kleinen Staaten in der Generalversammlung einhergehen könnte.

So wurde nach einer Phase intensiver Konsultationen ein zweiter, abgeänderter Resolutionsentwurf, der sich an den Beteiligungsrechten des Heiligen Stuhls und Palästinas orientierte, eingebracht. Dieser Entwurf fand wegen seiner Präzedenzwirkung für die Afrikanische Union und die Arabische Liga insbesondere die Zustimmung der afrikanischen Staatengruppe und der arabischen Staaten, und wurde am 3. Mai 2011 ohne Gegenstimmen und mit zwei Enthaltungen (Syrien und Simbabwe) von 180 Mitgliedstaaten angenommen.

Die Resolution 65/276[13] hat eine deutliche Aufwertung des bisherigen Beobachterstatus der EU zur Folge: Sie regelt die Teilnahme der Union an den Tagungen und Arbeiten der Generalversammlung, ihren Ausschüssen und Arbeitsgruppen sowie den unter ihrer Schirmherrschaft einberufenen internationalen Konferenzen. Sie verschafft den Vertretern der EU Rederecht, das heißt sie dürfen sich unter den Vertretern wichtiger Gruppen in die Rednerliste aufnehmen lassen und dementsprechend ihre Standpunkte sogar noch vor den einzelnen Mitgliedstaaten einbringen. Darüber hinaus können sie an der Generaldebatte teilnehmen, ein Privileg unter den Beobachtern, das bislang nur dem Heiligen Stuhl und Palästina gewährt wurde. Die Stellungnahmen der EU-Vertreter werden als offizielle Dokumente der Generalversammlung unmittelbar nach Erscheinen zirkuliert. Die Vertreter haben nun auch das Recht, – allerdings nur mündlich – Vorschläge und Änderungsanträge einzubringen; eine Abstimmung darüber kann aber nur auf Antrag eines Mitgliedstaats erfolgen. Strittig war zunächst das Recht auf Antwort, das die Vertreter der EU in Bezug auf Unionsstandpunkte nach entsprechender Entscheidung des Vorsitzenden wahrnehmen dürfen. Simbabwe

hatte diesbezüglich argumentiert, dass ein Antwortrecht nur UN-Mitgliedstaaten, nicht aber Beobachtern zugestanden werden könne. Immerhin stehen den Mitgliedstaaten zwei Stellungnahmen zu, während dieses Recht im Fall der EU auf eine Stellungnahme je Punkt beschränkt ist.

Die Resolution weist allerdings explizit darauf hin, dass die EU-Vertreter im Sitzungssaal auch in Zukunft bei den Beobachtern sitzen müssen, also hinter den Mitgliedstaaten, dem Heiligen Stuhl und Palästina. Ausdrücklich festgehalten wird auch, dass die Vertreter der EU kein Stimmrecht haben und auch kein Recht, Resolutionsentwürfe oder Beschlussentwürfe einzubringen oder Kandidaten für UN-Positionen aufzustellen.

Das im ursprünglichen Resolutionsentwurf enthaltene Recht, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen, wurde gestrichen und auch sonst wurden der Union keine verfahrensmäßigen Antragsrechte zugestanden, was ihre Möglichkeiten sehr einschränkt.

Die Europäische Union im Sicherheitsrat

Im Gegensatz zur Generalversammlung hat die EU im Sicherheitsrat keinerlei organschaftlichen Status. Den fehlenden Partizipationsmöglichkeiten der Union als solcher steht aber eine überproportionale Repräsentation ihrer Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat gegenüber: Zusätzlich zu den beiden ständigen Mitgliedern Großbritannien und Frankreich können bis zu vier EU-Staaten als nichtständige Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt werden, sodass mehr als ein Drittel der Sicherheitsratsmitglieder EU-Staaten sein können. In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung gehören ihm mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Portugal vier EU-Mitglieder an.

Die Möglichkeit, auch ohne offiziellen Status und ohne organschaftliche Partizipationsrechte EU-Positionen in den Entscheidungsprozess im Sicherheitsrat einfließen zu lassen, ergibt sich insbesondere aus Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats. Demnach kann der Sicherheitsrat Personen, die er dazu für qualifiziert hält, einladen, ihm Informationen zur Verfügung zu stellen oder ihn auf sonstige Weise bei der Prüfung der in seine Zuständigkeit fallenden Agenden zu unterstützen. Zudem ergeben sich Mitwirkungsmöglichkeiten dann, wenn die EU gebeten wird, ihre Kapazitäten zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall kommt der Union im Anwendungsbereich der entsprechenden Resolution schon im Vorfeld zumindest im Rahmen von informellen nichtöffentlichen Sitzungen eine Rolle als Ansprechpartnerin zu.[14] Abgesehen von diesen beiden Varianten besteht im Sicherheitsrat weiterhin die Möglichkeit, dass ein dem Sicherheitsrat angehörender EU-Mitgliedstaat die Position der Europäischen Union vertritt, der dann rechtlich gesehen aber nicht als EU handelt und die damit verbundenen Aufgaben ausschließlich in seiner nationalen Kapazität wahrnimmt.[15]

Die immer wieder ins Spiel gebrachte Option eines EU-Sitzes im Sicherheitsrat sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, zumal sie realistisch gesehen aus vielerlei Gründen praktisch nicht umsetzbar ist. Zum einen können aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 UN-Charta nur Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen werden, aus deren Kreis die Generalversammlung gemäß Artikel 23 Absatz 1 UN-Charta die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wählt. Es bedürfte also einer Satzungsänderung nach Artikel 108 UN-Charta, um der Union einen Sitz im Sicherheitsrat zu verschaffen. Dass die dafür nötige Zweidrittelmehrheit einschließlich der Stimmen aller ständigen Mitglieder kaum erreichbar ist, belegen die seit gut 20 Jahren laufenden Bestrebungen für eine neue Zusammensetzung des Sicherheitsrats.[16]

Die Vertreter der EU haben in der Generalversammlung Rederecht – auch während der Generaldebatte.

Aus unionsrechtlicher Sicht unterliegt die Vertretung von Unionsinteressen im Sicherheitsrat – im Gegensatz zur Vertretung ganz allgemein in Gremien von internationalen Organisationen mit begrenzter Mitgliedschaft – auch weiterhin einer Sonderregelung (Art. 34 EUV). Die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten trifft eine Unterrichtungspflicht gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten der EU und – neu – auch gegenüber dem Hohen Vertreter. Diese Unterrichtungspflicht ist nicht – wie bei internationalen Organisationen im Allgemeinen – auf Fragen von gemeinsamem Interesse beschränkt, sondern ist weiter gefasst und gilt »in vollem Umfang«, wobei diese der besonderen Rolle des Sicherheitsrats Rechnung tragende Differenzierung nicht neu ist.[17] Praktisch wird der Unterrichtungspflicht in Form wöchentlicher Treffen auf Botschafterebene sowie seit dem Jahr 2001 auf Ebene der zuständigen

Im Gegensatz zur Generalversammlung hat die EU im Sicherheitsrat keinerlei organschaftlichen Status.

9 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), 379ff; ders., Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte er EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, Vereinte Nationen (VN), 2/2010, S. 51–56, hier S. 52.

10 UN Doc. A/RES/3208 (XXIX) v. 11.10.1974.

11 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 373.

12 UN Doc. A/64/L.67 v. 31.8.2010.

13 UN-Dok. A/RES/65/276 v. 3.5.2011.

14 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 488ff.

15 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 501.

16 Ähnliche Bestrebungen sind derzeit im Internationalen Währungsfonds im Gange. Dort wird versucht, die Stimmen der Euro-Staaten zu einem gemeinsamen Euroraum-Sitz zusammenzulegen. Vgl. Patrick Welter/Werner Mussler/Kerstin Schwenn, EU-Kommission fordert eine Euro-Stimme im IWF, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.11.2011.

17 Dies entspricht der Rechtslage auf der Grundlage des Vertrags von Nizza (2001).

Mitarbeiter der ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten nachgekommen.[18] Tatsächlich hat sich aus der reinen Unterrichtung allerdings eine Praxis der Koordinierung entwickelt, die vor allem von den nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats aktiv betrieben wird.[19]

Die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten müssen die anderen EU-Staaten und den Hohen Vertreter »in vollem Umfang« unterrichten.

Neben der Unterrichtungspflicht müssen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats untereinander abstimmen. Entsprechend einer informellen Vereinbarung vom Juni 2002 zwischen den damaligen Mitgliedern Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien sollte zu Beginn jedes Monats ein Treffen auf Botschafterebene stattfinden, um die Bereiche zu identifizieren, in denen man gemeinsam den größtmöglichen Einfluss hat.[20] Zudem haben die Mitglieder des Sicherheitsrats auch weiterhin die Pflicht, sich – ›unbeschadet‹ ihrer Verantwortlichkeiten aus der UN-Charta – für die Standpunkte der EU einzusetzen. Neu ist, dass diese Verpflichtung nicht mehr ausdrücklich auf die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats beschränkt ist. Dies wird zum Teil als Relativierung der besonderen Stellung der ständigen Mitglieder interpretiert.[21] Es stellt sich allerdings die Frage, ob man dies nicht umgekehrt auch als Aufwertung der nichtständigen Mitglieder interpretieren könnte. Aufwertung insofern, als diese nicht mehr länger unter die generelle Regelung für die Vertretung von Unionsstandpunkten in Gremien mit beschränkter Mitgliedschaft fallen, sondern nunmehr – gemeinsam mit den beiden ständigen Mitgliedern – ausdrücklich von der ›Unbeschadet‹-Klausel erfasst werden. Neben dem Gewinn an Konsistenz und dem symbolischen Charakter der Änderung – in der Literatur zum Teil als »möglicher Bedeutungswandel«[22] begriffen – dürfte diese kaum Auswirkungen haben.

Grundlegend neu ist, dass der Hohe Vertreter eingeladen wird, Standpunkte der EU vorzutragen.

Grundlegend neu ist schließlich die Verpflichtung der Mitglieder des Sicherheitsrats, zu beantragen, dass der Hohe Vertreter eingeladen wird, Standpunkte der EU vorzutragen. Dies allerdings nur in Fällen, in denen ein Unionsstandpunkt zu einem Thema festgelegt wurde, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht. Dies unterstreicht erneut die Bedeutung einer frühzeitigen Koordinierung, auch im Zusammenhang mit dem Sicherheitsrat.

In der Praxis ist es seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon also nicht mehr der rotierende Ratsvorsitz als Mitglied der Vereinten Nationen, der auf der Grundlage von Regel 37 und 38 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats eingeladen wird, die EU zu vertreten. Während der Hohe Vertreter selbst dort allerdings erst zwei Mal aufgetreten ist,[23] sind es regelmäßig die Mitglieder der EU-Delegation, insbesondere deren Leiter, derzeit der aus Österreich stammende Botschafter Thomas Mayr-Harting, die auf der Grundlage von Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats Unionsstandpunkte vortragen.[24]

Obwohl sich die unionsrechtlichen Vorgaben für die Vertretung der Union im Sicherheitsrat auch zum Teil geändert haben, dürfte die praktische Relevanz der Neuerungen wohl eher zu vernachlässigen sein. Auf derselben Rechtsgrundlage wie die gegenwärtige Hohe Vertreterin ist etwa auch der frühere Hohe Vertreter Javier Solana (wenn auch selten) vor dem Sicherheitsrat aufgetreten. Zudem ist auf dieser rechtlichen Grundlage auch weiterhin eine Einladung an die Kommission gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats möglich, zu Bereichen Stellung zu nehmen, die in ihre Zuständigkeit fallen; dies betrifft insbesondere die Bereiche Wirtschaftssanktionen und Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt ergibt sich daraus, dass der Einfluss der Union im Sicherheitsrat auch unter den geänderten Rahmenbedingungen nur durch eine erfolgreiche und effektive Koordinierung vergrößert werden kann.

***

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stellung der Europäischen Union in der Generalversammlung aufgrund der Resolution vom Mai 2011 und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine doch nennenswerte Aufwertung erfahren hat. Auch was den Sicherheitsrat anbelangt, haben die geänderten unionsrechtlichen Rahmenbedingungen zumindestens ihre Sichtbarkeit erhöht; freilich würde eine weitergehende Integration und ein damit einhergehendes kohärenteres Auftreten im Bereich der Außenpolitik ihre Rolle zusätzlich stärken. Ein echter ›Big Player‹ wird die Union aber in einer staatenzentrierten Organisation wie den Vereinten Nationen wohl kaum werden.

18 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 494f.

19 Daniel Thym, Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, VN, 3/2008, S. 121–126, hier S. 125.

20 Johan Verbeke, EU Coordination on UN Security Council Matters, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership, Den Haag 2006, S. 49–60, hier S. 56.

21 Werner Kaufmann-Bühler, Art 34 EUV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. Ergänzungslieferung, 2011, Rn. 14.

22 Ebd.

23 Catherine Ashton hat im Sicherheitsrat am 8. Februar 2011 eine Stellungnahme zur Zusammenarbeit von UN und regionalen und subregionalen Organisationen abgegeben und am 4. Mai 2010 zur Kooperation zwischen der EU und den UN in Sicherheitsfragen.

24 Im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Kapitel VII und VIII wird die EU trotz des fehlenden Status in Form von regelmäßigen informellen Konsultationen in den Entscheidungsprozess eingebunden; Scheffler, a.a.O. (Anm. 6). S. 492.