

## **Die Integration der Europäischen Union in die Vereinten Nationen als auswärtige Vertretung „europäischer“ Werte**

Die Idee der Subsidiarität ist eine Idee der Akzeptanz. Als solche ist sie gerade nicht darauf angelegt, dass alles bleibt wie es ist. Sie ist auf eine handlungsfähige Europäische Union zugeschnitten, die den Mitgliedstaaten den Kern ihrer Souveränität belässt und damit die Basis für eine Vertiefung der europäischen Integration legt. Man könnte meinen, dass der Bereich der Außenpolitik nach dem Grundsatz der Subsidiarität eher den Staaten überlassen werden sollte. Dem ist nicht so. Denn außenpolitisches Handeln ist dann am Wirksamsten, wenn die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine gemeinsame außenpolitische Linie verfolgen. Und wir sehen aktuell, dass wenn sie es tut die europäischen Grenzen zu einem Übertritt in eine Welt von gemeinsamen europäischen Werten der Menschlichkeit und der Freiheit werden. Subsidiarität und intensiveres außenpolitisches Handeln können beide zu einem stärkeren Integrationswillen der Mitgliedstaaten beitragen – und damit die Grundlage für tiefere Integrationsprozesse legen. Vor allem die Vereinten Nationen bieten sich durch günstige Voraussetzungen im Primärrecht der Europäischen Union als internationale Bühne an.

### **I. Primärrechtslage in den Verträgen der Europäischen Union**

In der Präambel des Vertrags der Europäischen Union ist der Gedanke verankert, dass Außenpolitik die Identität und Unabhängigkeit Europas stärkt. In der Tat stiftet außenpolitische Vertretung ein Zusammengehörigkeitsgefühl, indem sie auf einem gemeinsamen Wertekanon der Förderung von Freiheit und Menschenrechten aufbaut, der über parteipolitischen oder nationalen Antagonismen steht.<sup>1</sup> So ist es nicht verwunderlich, dass das Amt der nationalen Außenministerin bzw. des nationalen Außenministers sich im Vergleich zu anderen Kabinettsmitgliedern regelmäßig höheren Beliebtheitswerten in der eigenen Bevölkerung als andere Kabinettsmitglieder erfreut.<sup>2</sup> Demgegenüber hält sich die Tagespolitik der Europäischen Union an detailreichen Sachgegenständen auf, die konfliktreiche Einigungsprozesse nach sich ziehen können.<sup>3</sup> Dabei sind im Primärrecht der Europäischen Union Befugnisse zum auswärtigen Handeln verankert worden, deren Möglichkeitsräume es vollends auszuschöpfen gilt.

Die Befugnisse zum auswärtigen Handeln der Union unterteilen sich zum einen in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 23-41 EUV), was sich beispielsweise in einem abgesprochenen Abstimmungsverhalten innerhalb der Vereinten Nationen niederschlägt (Art. 34 Abs. 1 EUV). Und zum anderen in die unionseigene Außenpolitik der EU als internationale Akteurin (Fünfter Teil des AEUV). Dadurch darf sie eigenständig in internationale Organisationen hineinwirken (Art. 211, 220, 221 AEUV) und kann als Völkerrechtssubjekt auch Vertragspartei in völkerrechtlichen Verträgen sein (Art. 216-218 AEUV).

Dreh- und Angelpunkt des auswärtigen Handelns der Europäischen Union ist die Person des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik mit umfassenden Vertretungsrechten der Europäischen Union nach außen (vgl. Art. 27 Abs. 2 EUV). Seine Einrichtung bietet im bestehenden System der Verträge den größten Inszenierungsspielraum. Er wirkt in mehrere Organe der Union personell hinein: Er ist Vizepräsident der Kommission (Art. 17 Abs. 4, 18 Abs. 4 S. 1 EUV), Außenbeauftragter des gemeinsamen Gremiums aller Staats- und Regierungschefs – des Europäischen Rates – und

---

<sup>1</sup> Oberreuter, in: Wüst, Politbarometer, 283 (289).

<sup>2</sup> Dazu exemplarisch mit Daten der *Forschungsgruppe Wahlen*, Politbarometer 2009/2010, veröffentlicht bei *Schulte von Drach*, Pole Position für den Außenminister?, v. 22.09.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/maas-steinmeier-gabriel-1.4111004>, (15.10.2021).

<sup>3</sup> Vgl. *Kugelman*, EuR 2004, 322 (326).

Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (vgl. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV). Zusätzlich untersteht ihm ein Unterbau in der Größenordnung nationaler Außenministerien in Form des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit 145 Delegationen weltweit und insgesamt rund 4000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.<sup>4</sup> Die rechtliche Basis als auch die personellen Strukturen für auswärtiges Handeln der Union innerhalb der Vereinten Nationen, aber auch in der Welt insgesamt, sind folglich angelegt.

## II. Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen

Das auswärtige Handeln der Europäischen Union ist aber nicht einseitig europarechtlich bedingt, sondern lässt sich erst im Zusammenspiel mit dem Recht des jeweiligen Partnerstaates oder der internationalen Partnerorganisation gestalten. Hier bieten die Vereinten Nationen der Europäischen Union eine angesehene Bühne, die strategisch zur unionsinternen Kommunikation genutzt und ausgebaut werden kann. Die Vereinten Nationen vereinen mit ihrem universellen Wertekanon der Förderung des Weltfriedens und der Menschenrechte (Art. 1 Nr. 1, 3 UN-Charta) ein Aufgabenprofil, das zweifelsohne die Ursprünge und Ziele der europäischen Integration spiegelt und nur selten nationalen Interessen im Weg steht. Bestätigt wird dieses Potential durch die ersten erfolgreichen Integrationsschritte der Europäischen Union in die Vereinten Nationen, welche in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union im Jahr 2016 von allen EU-Mitgliedstaaten und allen ihren nationalen Parlamenten, dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament anerkannt worden sind.<sup>5</sup> Für eine große unionsinterne Akzeptanz spricht auch das vom Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik koordinierte gemeinsame Abstimmungsverhalten innerhalb der Vereinten Nationen, welches in 95 % der Fälle einheitlich ist.<sup>6</sup> Weiterhin gibt es klare selbstgesetzte Vorgaben für das Auftreten der Europäischen Union in multilateralen Organisationen, sodass kaum Konflikte durch verfahrensbezogene Unstimmigkeiten aufkommen können.<sup>7</sup>

Aus der gegenüberstehenden Perspektive der Vereinten Nationen nimmt die Europäische Union innerhalb der UN bereits heute eine geschätzte Stellung ein.<sup>8</sup> Sie hat einen Sonderbeobachterstatus mit Vorschlags-, Änderungsantrags- und erweitertem Rederecht in der UN-Generalversammlung, der über den üblichen Status als ständiger Beobachter hinausgeht.<sup>9</sup> Einen bloßen Beobachterstatus hat sie immerhin im Großteil der UN-Sonderorganisationen, wie beispielsweise der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und vielen Weiteren.<sup>10</sup> In der Internationalen Fernmeldeunion der UN (ITU) ist sie Mitglied ohne Stimmrecht, in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO) ist sie vollwertiges Mitglied, in der UNESCO hat sie einen aktiven Teilnahmestatus.<sup>11</sup> Auf den UN-Sicherheitsrat kann die Europäische Union zumindest insofern Einfluss nehmen, als dass der einzig verbliebene EU-Mitgliedstaat mit ständigem Sitz – Frankreich – zur Unterrichtung aller Fragen von gemeinsamen Interesse verpflichtet ist (Art. 34 Abs. 2

---

<sup>4</sup> DGVN, Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, S. 2; bei Gründung noch 5400 und damit in der Größenordnung des Auswärtigen Amtes, *Sydow*, JZ 2011, 6 (11); eine Übersicht der Delegationen auf der Seite des EAD, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en) (15.01.2021).

<sup>5</sup> EAD, Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, S. 10, 39f., 53f.

<sup>6</sup> DGVN, Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, S. 3.

<sup>7</sup> Rat der Europäischen Union, Erklärung der EU in multilateralen Organisationen v. 24.10.2011, 15901/11; vgl. *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEU, Art. 220 Rn. 6.

<sup>8</sup> DGVN, Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, S. 1, 4.

<sup>9</sup> UN-Generalversammlung, Resolution 65/276 v. 03.05.2011.

<sup>10</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (*Zamfir/Fardel*), PE 652.081 – September 2020, S. 20.

<sup>11</sup> Ebd.; *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEU, Art. 220 Rn. 5.

UAbs. 2 EUV) und in Fällen unionaler Standpunkte ein Rederecht des Hohen Vertreters beantragen muss (Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV).

Trotz dieser wesentlichen Fortschritte sind die Erfolge des auswärtigen Handelns der Europäischen Union in der politischen Kommunikation kaum sichtbar. Die Bühne der Vereinten Nationen wird nicht zur Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität genutzt. Einige Stellschrauben können Abhilfe schaffen und zur Erweiterung des auswärtigen Handelns beitragen.

1. Die Europäische Union ist vor dem Internationalen Gerichtshof nicht parteifähig. Gleichzeitig scheint es durch das Urteil *The Gambia vs. Myanmar*, dass der Internationale Gerichtshof bereit ist, staatlich zurechenbare Verletzungen der UN-Völkermordkonvention auf Klage von unbeteiligten Drittstaaten zur Entscheidung anzunehmen. Damit öffnet sich eine Tür, evidente Menschenrechtsverletzungen ohne eigene Betroffenheit vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen und damit eine neue Chance, die Verwirklichung der Menschenrechte weltweit auf rechtsstaatlichem Wege zu fördern. Die Europäische Union muss sich diesen neuen Möglichkeitsraum mindestens im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik über eine gemeinsame Klage einzelner Mitgliedsstaaten zu eigen machen und im Gegenzug die Finanzierung der Klageerhebung übernehmen. Eine eigenständige Klageerhebung ist anzustreben, setzt aber zumindest ihre Parteifähigkeit vor dem Internationalen Gerichtshof (Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut) und folglich eine einstimmige Änderungsübereinkunft voraus (Art. 40 WVK, mit Ausnahmen nach Art. 41 Abs. 1 WVK).<sup>12</sup>
2. Etwas unkomplizierter stellt sich die Situation vor dem Internationalen Strafgerichtshof dar. Mit einer Zweidrittelmehrheit kann der Europäischen Union ein Vorlagerecht für die Anklagebehörde (Art. 13 lit. a), 14 Abs. 1 Rom-Statut) zugesprochen werden (Art. 121 Abs. 3, 4 Rom-Statut), sodass auch hier eklatante Menschenrechtsverbrechen durch die Europäische Union verfolgt werden könnten.
3. Der Beobachterstatus innerhalb der UN-Sonderorganisationen oder UN-Fonds verschafft der Europäischen Union nur einen geringen Einfluss.<sup>13</sup> Da in einigen Satzungen eine Parallele zwischen Beobachterstatus in der Generalversammlung und Beobachterstatus in der jeweiligen Sonderorganisation hergestellt wird (Art. 4 Nr. 1 UNIDO-Verfassung), ist es denkbar im Sinne des Effektivitätsgrundsatzes des Völkerrechts den Sonderbeobachtungsstatus mit aktiven Teilnahmerechten auch für UN-Sonderorganisationen anzunehmen. Obendrein ist es sinnvoll, auf Mitgliedschaftsrechte von supranationalen Organisationen in den Sonderorganisationen hinzuwirken, mit der Zielsetzung von der kleinen Ebene in weiter Zukunft auf die große Ebene der UN-Generalversammlung schließen zu können.<sup>14</sup> Für den Internationalen Währungsfonds wird bei extensiver Auslegung des Vertragswortlautes (Art. 2 Sec. 2 IMF-Agreement) sogar der Beitritt der Europäischen Union als vollwertiges Mitglied neben ihren Mitgliedstaaten für möglich und begrüßenswert erachtet,<sup>15</sup> ähnliches müsste bei entsprechender europarechtlicher Mandatierung auch für

---

<sup>12</sup> Möglicherweise ist auch ein Beitritt in die derzeit auf Staaten begrenzte UN-Völkermordkonvention erforderlich, da in *The Gambia v. Myanmar* die Argumentation für die Möglichkeit zu klagen, sehr stark auf die Konvention zugeschnitten, Rn. 41. Hier wird dagegen unterstellt, dass die Rechtsprechung zu *erga omnes partes* auf bloße *erga omnes*-Normen übertragen werden würde.

<sup>13</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (*Zamfir/Fardel*), PE 652.081 – September 2020, S. 18.

<sup>14</sup> Hierfür sind wiederum Satzungsänderungen erforderlich, die im Großteil der Organisationen eine 2/3-Mehrheit erfordern, vgl. Art. 55 Abs. 4 ITU-Konvention, Art. 23 Nr. 2 lit. b) UNIDO-Verfassung, Art. 73 WHO-Verfassung, Art. 94 lit. a) ICAO-Konvention,

<sup>15</sup> *Assakkali*, Europäische Union und Internationaler Währungsfonds, S. 399, 458.

den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung gelten (Art. 3 Abs. 1 lit. b) IFAD-Vereinbarung).

4. Vor dem Hintergrund ist auch die Öffnung wesentlicher Menschenrechtsverträge für supranationale Organisationen mit Völkerrechtssubjektivität virulent. Erstrebenswert wäre ein Beitritt zum Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, wodurch sich die Europäische Union in den UN-Menschenrechtsausschuss einbringen könnte. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die UN-Kinderrechtskonvention, die UN-Antifolterkonvention – im Rahmen vieler Übereinkünfte kann die Europäische Union ein Signal in die Welt und nach innen senden, dass sie vereint für ihre Werte einsteht. Vorbild einer solchen Öffnung kann das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sein, die die erste Menschenrechtskonvention ist, die die Europäische Union nach Erlangung ihrer Völkerrechtssubjektivität unterzeichnet hat.<sup>16</sup> Dort ist eine Gleichstellung von Organisationen der regionalen Integration und souveräner Staaten vorgesehen (Art. 44 UN-Behindertenrechtskonvention).
5. In weiter Ferne, aber dennoch anzustreben, ist eine Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch eine systematische Ausweitung des Sonderbeobachtungsstatus auf ähnliche regionale Organisationen, wie beispielsweise auf die Afrikanische Union, die Andengemeinschaft in Südamerika, der ASEAN in Südostasien. Hier könnte der Begriff der Organisation der regionalen Integration aus der UN-Behindertenrechtskonvention etabliert werden. Durch eine Resolution der UN-Generalversammlung könnte diesen am Vorbild der Europäischen Union ein Sonderbeobachtungsstatus in der Generalversammlung verliehen werden. Um die festgefahrene Diskussion einer Reform der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu entschärfen, könnte den Sonderbeobachtern sodann ein nicht-ständiger, alle zwei Jahre rotierender Platz im Sicherheitsrat zugewiesen werden. So würden die Organisationen erheblich an Einfluss gewinnen, der schrittweise weitere Reformvorhaben einleiten kann. Das hat zum einen den Vorteil, dass kein bestehender oder ehemaliger Mitgliedstaat der Europäischen Union auf sein Mandat im Sicherheitsrat verzichten muss und keine europäischen gegen nationale Interessen ausgespielt werden. Zum anderen würde das ohnehin überproportionale europäische Gewicht durch eine zu exponierte Stellung der Europäischen Union gegenüber anderen Organisationen nicht ausgereizt werden.
6. In Teilen kann die Europäische Union auch Vorgänge an die Vereinten Nationen angleichen. Das europäische Instrument der Sonderbeauftragten (Art. 33 EUV) wird derzeit überwiegend genutzt, um territorial eingrenzbare Konflikte zu beobachten, wie beispielsweise der Sonderbeauftragte im Kosovo, für Afghanistan, für Georgien und weitere Krisenregionen. Einzig die oder der Sonderbeauftragte für Menschenrechte hat eine Allerweltszuständigkeit. Am Vorbild der Vereinten Nationen könnten stattdessen inhaltliche Problemschwerpunkte der Europäischen Union identifiziert werden. Das wären beispielsweise Sonderbeauftragte im Kampf gegen den Menschenhandel und Zwangsprostitution, für Migration und Integration, für Krisenprävention. Das würde den Fokus von territorial begrenzten Krisenherden auf konkrete Menschenrechtsfragen mit Signalwirkung verschieben und das Amt des Ihnen gegenüber weisungsbefugten Hohen Vertreters<sup>17</sup> wahrnehmbar stärken.

---

<sup>16</sup> Presseinformation der Europäischen Kommission v. 05.01.2011, IP/11/4.

<sup>17</sup> Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 33 Rn. 1; Regelsberger/Kugelmann, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 33 Rn. 2.

### III. Fazit

Durch die Akzeptanz der Vereinten Nationen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihre politische Neutralität kann eine verstärkte Integration der Europäischen Union in die Vereinten Nationen ohne Reform der Europäischen Verträge ein Schritt sein, der das Mittelmaß zwischen nationalem Kernbereich und selbstbewusster Europäischer Union wahrt. Diese jetzt schon mögliche Integration wird damit zu einer Plattform für ein sichtbares außenpolitisches Handeln der Europäischen Union, was sich insbesondere auf die Person des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik zuschneiden ließe. Sie bietet die Chance mit interner Kommunikation gemeinsame Werte in den Vordergrund zu stellen und Zusammenhalt zu stiften. Zum anderen kann sich die Union in einigen Punkten als wesentlicher Motor eines progressiven Völkerrechts präsentieren, welches nicht mehr in Staaten denkt, sondern an den funktionierenden Schulterschluss mehrerer Staaten glaubt. Dadurch findet die Europäische Union Verbündete bei regionalen Organisationen für die Vorhaben in den Vereinten Nationen. Das dadurch gewonnene Zusammengehörigkeitsgefühl kann als Grundlage für jede Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses nach innen genutzt werden. Nicht die mangelnde Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ist die Ursache für die fehlende Perspektive eines größeren außenpolitischen europäischen Handlungsspielraums. Die geringe außenpolitische Sichtbarkeit der Europäischen Union ist eine Ursache für die Stagnation des europäischen Projekts nach innen. Eine europäische Außenpolitik ist also die notwendige erste Stufe für mehr Europa in Europa und für mehr Europa in der Welt.

#### Referenzen:

Assakkali, Mohamed, Europäische Union und Internationaler Währungsfonds, Berlin 2017.

Callies, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV, AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München 2021.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Die Europäische Union und die Vereinten Nationen, [https://dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Basis\\_Informationen/BI\\_42\\_EU\\_UN.pdf](https://dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Basis_Informationen/BI_42_EU_UN.pdf) (15.10.2021).

Europäischer Auswärtiger Dienst, Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik 2016, Shared Vision, Common Action: A stronger Europe, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (15.10.2021).

Europäische Kommission, Presseinformation v. 05.01.2011, IP 11/04, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_4) (15.10.2021)

Internationaler Gerichtshof, The Gambia v. Myanmar, order of 23.01.2020, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf> (15.10.2021)

Kugelman, Dieter, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister – die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP, EuR 2004, S. 322-344.

Oberreuter, Heinrich, Jahrmärkte der Eitelkeiten? – Das Politiker-Skalometer, S. 283-293 in: Wüst, Andreas (Hrsg.), Politbarometer, Opladen 2003.

Rat der Europäischen Union, Erklärung der EU in multilateralen Organisationen v. 24.10.2011, 15901/11, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/de/pdf> (15.10.2021).

Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage, München 2018.

Sydow, Gernot, Der Europäische Auswärtige Dienst, JZ 2011, S. 6-12.

UN-Generalversammlung, Resolution 65/276 v. 03.05.2011,  
<https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/65/276> (15.10.2021)

Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Die Rolle der Europäischen Union im System der Vereinten Nationen, Eine umfassende Partnerschaft basierend auf einem gemeinsamen Bekenntnis zum Multilateralismus, ausgearbeitet von Ionel Zamfir mit Tessa Fardel, PE 652.081 – September 2020,  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/652081/EPRS\\_IDA\(2020\)652081\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/652081/EPRS_IDA(2020)652081_DE.pdf) (15.10.2021).