

GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG**



**DIE EU ALS GLOBALER  
AKTEUR:  
IHRE SICH WANDELNDE  
ROLLE IN DEN  
MULTILATERALEN  
ORGANISATIONEN**

**AFET**



GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION

**DIREKTION B**

FACHABTEILUNG

STUDIE

**DIE EU ALS GLOBALER AKTEUR:  
IHRE SICH WANDELNDE ROLLE IN DEN MULTILATERALEN  
ORGANISATIONEN**

**Inhalt**

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Frage, wie die EU ihre Möglichkeiten als globaler Akteur vollständig ausschöpfen kann, vor allem aber damit, wie sie in den multilateralen Organisationen und Foren wirkungsvoller zu agieren vermag. Der größte Hemmschuh für die EU sind die uneinheitlichen und widersprüchlichen Positionen, die gelegentlich von den Mitgliedstaaten in wichtigen internationalen Fragen eingenommen werden und die Union daran hindern, mit der gebotenen Zügigkeit und Entschlossenheit zu handeln. Ausgangspunkt der Analyse ist eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Vertrag von Lissabon. Durch diesen Vertrag erlangte die EU Rechtspersönlichkeit sowie neue Instrumente und Kompetenzen, die sie in die Lage versetzen können, ein Höchstmaß an Handlungsfähigkeit zu erreichen, wenn der dazu erforderliche politische Wille vorhanden ist. Mit Blick auf die im Vertrag verankerte Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten beleuchtet die Studie den derzeitigen Status der EU in den wichtigsten multilateralen Organisationen, die in den Bereichen Politik, Verteidigung und Wirtschaft den Kernbereich der Weltordnungspolitik bilden. Für jede dieser Organisationen werden Mittel und Wege aufgezeigt, um den Mitgliederstatus der Union aufzuwerten und ihren Einfluss zu stärken. Allerdings ist der internationale Gestaltungsrahmen eindeutig mit Mängeln behaftet und reicht für die globale Politikgestaltung nicht aus, weil er vielfach den Stempel der alten Ordnung und der Siegermächte des zweiten Weltkriegs trägt. Deshalb enthält der Bericht auch Vorschläge für eine Reform des globalen Ordnungsrahmens, damit dieser repräsentativer und effizienter wird und die Einbindung der EU erleichtert.

Die vorliegende Studie wurde vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

### **VERFASSER:**

PALACIO Vicente (Ko-Direktor) Fundación Alternativas  
DE LA ROCHA V. Manuel (Ko-Direktor) Fundación Alternativas  
ESCARIO José Luis, Fundación Alternativas  
RUIZ Doménec, Fundación Alternativas

### **ZUSTÄNDIGE BEAMTE:**

Mario NEGRE, Stefan SCHULZ  
Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union  
Fachabteilung  
WIB 06 M 053  
Rue Wiertz 60  
B-1047 Brüssel

### **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN, Übersetzung(en): FR DE ES

### **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Redaktionsschluss: März 2011  
© Europäisches Parlament, 2011

*Printed in Belgium*

Das Themenpapier ist im Internet abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.

Wenn Sie die gewünschten Informationen nicht herunterladen können, fordern Sie bitte per E-Mail eine schriftliche Ausfertigung an: [poldep-expo@europarl.europa.eu](mailto:poldep-expo@europarl.europa.eu)

### **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die in diesem Schriftstück vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>1 EINLEITUNG</b> .....	<b>6</b>
1.1 DIE EU: VOM GLOBALEN AKTEUR IM WERDEN ZUR GLOBALEN MACHT .....	6
<b>2 RECHTLICHE AUSWIRKUNGEN DES VERTRAGS VON LISSABON AUF DIE AUSSENVERTRETUNG DER EU</b> .....	<b>8</b>
2.1. DIE AUßENVERTRETUNG DER EU UND DIE VERTEILUNG DER BEFUGNISSE UNTER DEN INSTITUTIONEN DER GEMEINSCHAFT IM AUSWÄRTIGEN HANDELN: STÄRKEN UND UNKLARHEITEN DES VERTRAGES ....	9
<b>3 ANALYSE DER DERZEITIGEN STELLUNG UND ARBEITSWEISE DER EU IN AUSGEWÄHLTEN MULTILATERALEN ORGANISATIONEN. VORSCHLÄGE FÜR DIE ZUKUNFT</b> .....	<b>12</b>
3.1 ALLGEMEINE KRITERIEN FÜR EINE NEUSTRUKTURIERUNG DER EU-VERTRETUNG IN INTERNATIONALEN GREMIEN.....	13
3.2.DIE EU UND DAS SYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN.....	14
<b>3.2.1. Die EU und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen</b> .....	<b>15</b>
<b>3.2.2. Die EU und die UN-Generalversammlung</b> .....	<b>16</b>
<b>3.2.3. Die EU und der Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC)</b> .....	<b>16</b>
<b>3.2.4. Die EU und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.5. Die EU und die Klimarahmenkonvention</b> .....	<b>17</b>
3.3. DIE EU UND DIE WICHTIGSTEN MULTILATERALEN ORGANISATIONEN IM WIRTSCHAFTLICHEN BEREICH	18
<b>3.3.1. Die EU und der Internationale Währungsfonds (IWF)</b> .....	<b>18</b>
<b>3.3.2. Die EU und die Weltbank</b> .....	<b>20</b>
<b>3.3.3 Die EU und die regionalen Entwicklungsbanken</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3.4. Die EU und die Welthandelsorganisation</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3.5. Die EU und die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3.6. Die EU und die OECD</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3.7. Die EU und die G20</b> .....	<b>22</b>
3.4. DIE EU UND ANDERE REGIONALORGANISATIONEN IN EUROPA: EUROPARAT, OSZE UND NATO .....	23
<b>3.4.1. Der Europarat</b> .....	<b>23</b>
<b>3.4.2. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)</b> .....	<b>24</b>
<b>3.4.3. Die EU und die NATO</b> .....	<b>24</b>
<b>4 ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER EU NACH DEM VERTRAG VON LISSABON</b>	<b>26</b>
<b>5 FAZIT</b> .....	<b>28</b>
<b>GLOSSAR</b> .....	<b>32</b>
<b>ANHÄNGE</b> .....	<b>33</b>
<b>LITERATURANGABEN</b> .....	<b>37</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Frage, wie die EU ihre Möglichkeiten als globaler Akteur vollständig ausschöpfen kann, vor allem aber damit, wie sie in den multilateralen Organisationen und Foren wirkungsvoller zu agieren vermag.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Europäische Union zwar als globaler Akteur auftritt, ihr Potenzial aber auf der weltpolitischen Bühne nicht voll zum Tragen kommt. Dies liegt vor allem daran, dass die EU neben ihren maßgeblichen Stärken auch innere Schwächen aufweist, die es zu überwinden gilt. Unter anderem sind die Defizite bei der europäischen Integration ein wesentliches Hindernis für ihr einheitliches Auftreten als globale Macht. Der größte Hemmschuh für eine gestaltende Rolle der EU sind die uneinheitlichen und widersprüchlichen Positionen, die gelegentlich von den Mitgliedstaaten in wichtigen internationalen Fragen eingenommen werden und die Union daran hindern, mit der gebotenen Zügigkeit und Entschlossenheit zu handeln. Deshalb hängt die Fähigkeit der EU zur Einflussnahme davon ab, dass es ihr gelingt, unterschiedliche nationale Interessen hintanzustellen und sich zu festen gemeinsamen Positionen durchzuringen.

Die Präsenz und der Einfluss in internationalen Organisationen bieten der EU nicht die einzigen Möglichkeiten, ihre Rolle als globaler Akteur voll auszureizen, doch stellen sie eine tragende Säule dar, weil sich der Multilateralismus zu einem beträchtlichen Teil über internationale Organisationen vollzieht. Allerdings ist der internationale Gestaltungsrahmen eindeutig mit Mängeln behaftet und reicht für die globale Politikgestaltung nicht aus. Die EU muss auf eine Reform des Systems hinarbeiten, damit es repräsentativer und schlagkräftiger wird und die Einbindung der EU erleichtert.

Der Schlüssel zur Stärkung des Einflusses der EU und ihrer Mitgliedstaaten und zur Förderung ihrer Ziele ist die Koordinierung, die Vereinbarung einheitlicher gemeinsamer Standpunkte nach dem Grundsatz: *mehrere Stimmen, aber eine Botschaft*. Die einheitliche Botschaft wäre dadurch zu erreichen, dass die EU zum einen in den internationalen Organisationen institutionell vorankommt und zum anderen intern ihre Grundpositionen durch effektivere Koordinierungsmechanismen besser abstimmt.

Jede Einschätzung der EU als globalem Akteur muss von einer Analyse des Vertrags von Lissabon ausgehen, der einen Meilenstein im europäischen Integrationsprozess markierte. Durch diesen Vertrag, der im Dezember 2009 in Kraft trat, erlangte die EU Rechtspersönlichkeit sowie neue Instrumente und Kompetenzen, die sie in die Lage versetzen können, stärker auf das weltpolitische Geschehen Einfluss zu nehmen. Einige neue Funktionen wie der Präsident des Europäischen Rates und der Hohe Vertreter (HV) für Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sollen entscheidend dazu beitragen, der EU weltweit eine Stimme und ein Gesicht zu verleihen. Allerdings enthält der Vertrag auch einige rechtlich unklare Bestimmungen zu den Befugnissen und zur Außenvertretung der EU, die Fortschritte in diese Richtung behindert und blockiert haben. Wie eine sorgfältige Analyse des Vertrages zeigt, hängen die Wirksamkeit der genannten Instrumente und die Verteilung der Kompetenzen vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, ihre Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Somit besteht die Gefahr, dass sich die EU letzten Endes als ein internationaler Akteur erweist, der eine Fülle hochgesteckter Ziele verfolgt, dem es aber oft an Stringenz und Geschlossenheit mangelt.

Derzeit sind die EU und die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise in den internationalen Organisationen und den Gremien globaler Politikgestaltung vertreten. Die Präsenz und die Stellung der EU in internationalen Organisationen hängt eng mit der Geschichte und den Entscheidungsstrukturen der jeweiligen Organisation zusammen, aber oft besteht der Eindruck, dass die EU nicht den Status genießt, der ihr eigentlich aufgrund ihrer Kompetenzen zusteht. Angesichts der Vielzahl der internationalen Organisationen und der mannigfaltigen Formen, in denen die EU dort präsent ist und mitarbeitet, wird es unumgänglich sein, einige Grundsätze oder Leitlinien für ihre Vertretung aufzustellen. Die EU sollte sich generell darum bemühen, ihren derzeitigen Status in internationalen Organisationen aufzuwerten, was in dem Falle, dass die Kompetenzen „vergemeinschaftet“ (ausschließlich + geteilt) sind, das Anstreben einer Vollmitgliedschaft bedeutet. Letztendlich besteht das Ziel darin, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Vollmitglieder von Organisationen oder Vertragsparteien von Übereinkommen werden, selbst wenn dies zur Folge hat, dass die EU-Staaten ihre Präsenz oder Repräsentanz aus Gründen der Effizienz oder Wirtschaftlichkeit verringern müssen.

Was nun das Herzstück der multilateralen Ordnung – das UN-System – anbelangt, muss es das vorrangige Anliegen der EU sein, in der Generalversammlung einen fortgeschrittenen Beobachterstatus zu erlangen, der als Anreiz dafür dienen könnte, die Vertretung in den Spezialorganisationen der UN zu regeln. Dabei könnte die EU eine Änderung der Mitgliedstruktur der Generalversammlung fördern und die Möglichkeit des Status einer Organisation der regionalen Integration erkunden, der bereits existiert. Dies würde die Bereitschaft der EU fördern, mit einer Stimme zu sprechen, zugleich aber die UN allmählich von ihrer übertriebenen Fixierung auf die Nationalstaaten abbringen.

Bei der Reform des UN-Sicherheitsrates empfiehlt es sich, behutsam vorzugehen. Kurzfristig sollte keineswegs ein einheitlicher Sitz für die EU angestrebt werden, sondern zunächst eine Abstimmung der Positionen im Rat der EU erfolgen. Dann könnte man vorschlagen, neue ständige Mitglieder zu benennen, das Vetorecht abzuschaffen und überqualifizierte Mehrheiten einzuführen. Auch würden weitere Schritte hin zu einem Europa der Verteidigung dem äußeren Erscheinungsbild der EU als unverzichtbarem Streiter für globale Sicherheit zugutekommen. In der vorliegenden Studie wird auch ein Bedeutungszuwachs des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) befürwortet, d. h. seine Aufwertung zu einer mitgestaltenden und kontrollierenden Instanz, wie in der UN-Charta vorgesehen, damit er eines Tags analog zum Sicherheitsrat eine zentrale Rolle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich spielen kann.

Bei multilateralen Organisationen im Bereich Wirtschaft und Finanzen könnten die EU-Staaten ihre Vertretungen im Exekutivdirektorium des IWF unter zwei Direktoren zusammenlegen, von denen einer für die Euroländer und der andere für die Nicht-Euroländer zuständig wäre. In der Weltbank sollten die EU-Mitgliedstaaten im Exekutivdirektorium die Bildung einer einheitlichen EU-Stimmrechtsgruppe anstreben. Darüber hinaus müsste die Europäische Union im Exekutivdirektorium der Weltbank den Status eines ständigen Beobachters erhalten. Nach dem gleichen Muster könnte die EU ihre Vertretungen in den wichtigsten multilateralen Entwicklungsbanken (IADB, ADB, AfDB) zusammenlegen. Auch sollte sie sich bemühen, ihre Vertretung bei den G20-Gipfeltreffen von zwei auf eins zu reduzieren, und sich für eine bessere Verknüpfung von G20 und UN einsetzen, beispielsweise dadurch, dass die G20 als hochrangiges Ad-hoc-Gremium auf Ministerebene im Rahmen eines reformierten und aufgewerteten ECOSOC tagt.

Aufmerksamkeit verdienen auch andere multilaterale Organisationen wie der Europarat und dessen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; die OSZE, die derzeit nicht konsensfähig ist und wegen der schwerfälligen Entscheidungsprozesse in Krisensituationen wenig auszurichten vermag; oder die NATO wegen der Besonderheiten ihres Verhältnisses zur EU.

Zu guter Letzt ergeben sich durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verschiedene Fragen und Unwägbarkeiten bei der Umsetzung eines wichtigen Politikfelds der EU: der Entwicklungszusammenarbeit. Es kommt darauf an, dass die Entwicklungszusammenarbeit ihr differenziertes Profil bewahrt, denn sie vollzieht sich unter spezifischen Gegebenheiten, die Fachkräfte und Sachkunde erfordern. Die Vorschläge zu diesem Bereich betreffen unter anderem die Einrichtung einer Europäischen Entwicklungsplattform und die Aufnahme des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Haushalt der Union.

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Die EU: vom globalen Akteur im Werden zur globalen Macht

Die vorliegende Studie zur Rolle der EU in den multilateralen Organisationen geht von der Überlegung aus, dass die Europäische Union ihr Potenzial als globaler Akteur auf der weltpolitischen Bühne noch nicht voll ausschöpft.

**Man kann sie als globalen Akteur im Werden bezeichnen, denn sie verfügt über die dafür notwendigen Voraussetzungen. Im gegenwärtigen Stadium der Globalisierung** belegt die EU mit einem Markt von über 400 Millionen Menschen den ersten Platz unter den Handelsmächten (auf sie entfällt ein Viertel des Welthandels). Zusammengenommen erwirtschaften ihre 27 Mitgliedstaaten das höchste (nominale) BIP der Welt (2010 schätzungsweise 15,9 Billionen Dollar) und liegen damit noch vor den USA (14,62 Billionen). Ihre Militärausgaben belaufen sich insgesamt auf 289 Mrd. Dollar (20 % der weltweiten Ausgaben), womit sie den zweiten Platz hinter den USA (711 Mrd. Dollar, 49 % der weltweiten Ausgaben) belegen, aber deutlich vor China (8 %) und Russland (5 %) rangieren. Die EU hat eine Europäische Verteidigungsagentur als Keimzelle einer künftigen europäischen Rüstungsindustrie gegründet und verfolgt eine Sicherheitsstrategie als Rahmen für die Durchführung von Auslandseinsätzen und die Festigung ihrer Position in der Welt. Zudem stellt die EU 55 % der weltweiten Mittel für Entwicklungshilfe zur Verfügung. Nicht weniger bedeutsam ist die Tatsache, dass die Sozialausgaben der EU (im Durchschnitt 27 % des BIP) höher ausfallen als in den USA (19 %) und anderen Teilen der Welt (in Lateinamerika machen sie 12 % aus, in Asien 11 % und in Afrika 8 %). Letztlich verfügt die Union aufgrund ihres Einflusses im diplomatischen, kulturellen und technischen Bereich oder der Ausstrahlungskraft ihrer demokratischen Wertvorstellungen über ein größeres Maß an „sanfter Macht“ (soft power) als andere Mächte wie China oder Russland. Wenn man ihr Engagement für Institutionen mit globaler Ordnungsfunktion betrachtet, so zeigt sich, dass die EU-Mitgliedstaaten für über ein Drittel des Gesamthaushalts der Vereinten Nationen (UN) aufkommen, die Friedenssicherungseinsätze zu zwei Fünfteln finanzieren und für die Hälfte der freiwilligen Zuwendungen zu Programmen und Fonds verantwortlich zeichnen. Die EU-Staaten gehören zu den Ländern mit der höchsten Anzahl von Vertretungen in internationalen Organisationen.

**Dennoch ist die EU praktisch gesehen KEIN globaler Akteur oder zumindest noch weit davon entfernt, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen,** weil den bereits erwähnten Stärken innere Schwächen gegenüberstehen. Dazu zählen interne Probleme wie die schwindende Anziehungskraft ihres Sozialmodells aufgrund des Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Schwellenländern; der mangelnde Gleichklang der Wirtschaftspolitik und das unterschiedliche Tempo des Wirtschaftswachstums. Die Wirtschaftskrise hat die Brüchigkeit der Währungsunion und damit die Notwendigkeit einer verstärkten Integration nicht nur im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung, sondern auch im sozialen Bereich deutlich gemacht. Trotz beträchtlicher Fortschritte in den letzten Jahrzehnten erweisen sich die Defizite der europäischen Integration als wesentlicher Hemmschuh für das einheitliche Auftreten als globale Macht.

Es gilt auch, auf bestimmte Besonderheiten hinzuweisen, die der europäischen Außenpolitik innewohnen und für sie charakteristisch sind, weil das System der institutionellen Gewaltenschränkung wesentlich komplizierter ist als bei einem Nationalstaat und der Union bei ihrem Streben nach dem ihr eigentlich zustehenden internationalen Einfluss und Gewicht Grenzen setzt. Der größte Hemmschuh sind die uneinheitlichen und widersprüchlichen Positionen, die gelegentlich von den Mitgliedstaaten in wichtigen internationalen Fragen eingenommen werden. Diese hindern die Union daran, auf dem außenpolitischen Parkett mit der gebotenen Zügigkeit und Entschlossenheit zu handeln.

Augenscheinlich stehen all diese Faktoren den Bemühungen entgegen, der EU in multilateralen Gremien eine stärkere Präsenz und mehr Einfluss zu verschaffen.

**Die EU ist sich in vollem Umfang der Veränderungen und Anforderungen bewusst, die sich aus der Globalisierung ergeben,** wie dies treffend im Bericht der Reflexionsgruppe zur Zukunft der EU 2030 zum



Ausdruck kommt.<sup>1</sup> Zur Steuerung der Globalisierung sind **Fortschritte auf dem Weg zu einer effizienten internationalen Ordnung erforderlich, die ihren Interessen förderlich ist**. Dieser multilaterale Ansatz funktioniert nur, wenn **zwei Voraussetzungen** erfüllt sind: **Akteure**, die rasch und entschlossen zu handeln vermögen, und leistungs- und reaktionsfähige **Organisationen**, die mit den nötigen Ressourcen ausgestattet sind. Es fehlt aber an beidem. Einerseits ist die EU, wie uns der Bericht der Reflexionsgruppe in Erinnerung ruft, **noch kein reaktionsfähiger Akteur mit einheitlicher Botschaft**. Andererseits ist der **internationale Gestaltungsrahmen eindeutig mit Mängeln behaftet und muss reformiert werden**, damit er repräsentativer und schlagkräftiger wird und die Einbindung der EU erleichtert. Um ein globaler Akteur zu werden, muss die EU in der Lage sein, die notwendigen **Reformen vorzuschlagen**. Das Zeitalter von Bretton Woods, das Mitte des 20. Jahrhunderts begann, als Europa vom derzeitigen Integrationsstand noch weit entfernt war, muss einer neuen Ära des komplexen Multilateralismus in einem multipolaren Umfeld weichen, das sich aus Staaten sowie regionalen und internationalen Organisationen zusammensetzt, in denen die Union eigenständig über Sitz und Stimme verfügen kann.

Die Präsenz und der Einfluss in internationalen Organisationen bieten der EU nicht die einzigen Möglichkeiten, ihre Rolle als globaler Akteur voll auszureizen, doch stellen sie eine tragende Säule dar, weil sich der Multilateralismus zu einem beträchtlichen Teil über internationale Organisationen vollzieht. Derzeit besteht eine **Diskrepanz** zwischen dem beträchtlichen Gewicht, das die EU gegenüber den USA und den Schwellenländern genießt, und dem geringeren Maß an Präsenz und Einfluss, über das sie in den internationalen Organisationen und Foren verfügt. **Diese Diskrepanz gilt es zu überwinden, wenn die EU das Gewicht erlangen will, das ihr auf der weltpolitischen Bühne zukommt**.

Es ist aber **keine realistische Annahme**, dass die EU in den internationalen Organisationen und Foren kurz- oder mittelfristig an die Stelle der Mitgliedstaaten treten wird. Gegenwärtig muss die Union noch in den vielen internationalen Organisationen mit den Mitgliedstaaten koexistieren, wobei Vertretung, Mitgliedschaft und Status ganz unterschiedlich sein können. Der **Schlüssel zur Stärkung des Einflusses der EU und ihrer Mitgliedstaaten** und zur Förderung ihrer Ziele ist die **Koordinierung**, die **Vereinbarung** einheitlicher gemeinsamer Standpunkte nach dem Grundsatz: **mehrere Stimmen, aber eine Botschaft**. **Die einheitliche Botschaft wäre dadurch zu erreichen, dass die EU zum einen in den internationalen Organisationen institutionell vorankommt und zum anderen intern ihre Grundpositionen durch effektivere Koordinierungsmechanismen besser abstimmt**. Was nach unserer Auffassung die Europäische Union daran hindert, sich in der internationalen Arena laut und vernehmlich zu Wort zu melden, sind **nicht nur der unzureichende und variable Status** der EU in vielen internationalen Organisationen oder die **europäische Kakophonie** in Foren wie dem Sicherheitsrat und zum Teil auch den G20, sondern **eher die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten der MS zu wesentlichen Fragen**, die das Aussenden einer klaren, einheitlichen Botschaft verhindern. Bis die Mitgliedstaaten dies begreifen und eine größere Bereitschaft zeigen, im Interesse einer starken gemeinsamen Position Zugeständnisse zu machen, wird die EU *unter ihren Möglichkeiten bleiben*.

Die Studie geht auf die wichtigsten Kanäle und Mechanismen ein, mit deren Hilfe die EU ihre Rolle als globaler Akteur voll zur Entfaltung bringen könnte. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer **Auswahl bedeutender internationaler Organisationen**, die nach unserer Ansicht den Kernbereich der globalen Politikgestaltung bilden. Untersucht werden die aktuelle Stellung der EU in den betreffenden Organisationen und mögliche Veränderungen. Unser Ausgangspunkt ist das rechtliche und politische Instrument, das der Union seit Januar 2010 zu Gebote steht: der **Vertrag von Lissabon**.

---

<sup>1</sup> PROJEKT EUROPA 2030 – Herausforderungen und Chancen. Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030, Mai 2010, S. 35-36.

## 2 RECHTLICHE AUSWIRKUNGEN DES VERTRAGS VON LISSABON AUF DIE AUSSENVERTRETUNG DER EU

Als der neue Vertrag am 1. Januar 2010 in Kraft trat, stieß der Versuch, die „neue EU“ in die wichtigsten multilateralen Organisationen und Foren einzubinden, auf zahlreiche **praktische Hemmnisse. Diese sind auf eine Reihe grundlegender Faktoren zurückzuführen.**

**Erstens wurde bei der Gestaltung des Vertrages zu wenig darauf geachtet, dass der besondere Charakter der EU (supranational, aber weder staatlich noch föderativ) mit der Arbeitsweise der internationalen Organisationen in Einklang gebracht werden muss,** in denen globale und regionale Themen zur Sprache kommen.

**Zweitens wurden die internationalen Organisationen, die aus dem Bretton Woods-System hervorgegangen sind – von Ausnahmen wie der WTO einmal abgesehen – von Staaten für Staaten geschaffen.** Die **Struktur** der besagten Organisationen ist so angelegt, dass sie die interne Abstimmung der Politik zwischen den Mitgliedstaaten oder die Außenvertretung der EU in den einzelnen Foren und Organisationen zumindest **nicht erleichtert.** Deshalb sind zusätzliche Anstrengungen seitens der EU erforderlich.

**Drittens enthält der Vertrag auch einige rechtlich unklare Bestimmungen zu den Befugnissen und zur Außenvertretung der EU,** die Fortschritte in diese Richtung behindert und blockiert haben, beispielsweise zur Rolle des turnusmäßig wechselnden Ratsvorsitzes oder zu den Befugnissen des Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters in außenpolitischen Fragen.

**Viertens zog sich durch das zögerliche Verhalten von Institutionen der Gemeinschaft** die Umsetzung wichtiger Punkte des Vertrags von Lissabon in die Länge, wozu beispielsweise der effektive Einsatz des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) gehört.

**Fünftens sieht der Vertrag von Lissabon im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) keine wesentliche Änderung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vor. Der Vertrag läutet** aber für die EU in anderen Bereichen ihres auswärtigen Handels (z. B. Entwicklungshilfe) **eine neue Etappe ein** und stärkt ihre Außenvertretung, was ihrem Image, ihrer Präsenz und ihrem Gewicht sehr förderlich ist. In der Praxis **werten aber einige Staaten diese einheitliche Stimme als Bedrohung ihrer nationalen Kompetenzen,** wodurch es **häufig** zu der paradoxen Situation kommt, dass die EU **seit Lissabon nicht mehr, sondern weniger** in Erscheinung tritt.

Wir untersuchen jetzt, welche Möglichkeiten das Instrumentarium des Vertrags von Lissabon und die **Organisation der Kompetenzverteilung** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich des **auswärtigen Handels** eröffnen, um der Stimme der EU in den internationalen Organisationen mehr Gewicht zu verleihen.

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten folgt dem allgemeinen Grundsatz, dass die EU über jene Zuständigkeiten verfügt, die ihr im Vertrag von den Mitgliedstaaten übertragen werden. Durch den **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** ist die EU gehalten, ihre Kompetenzen nicht ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu deren Lasten auszuweiten. Somit müssen die Organe der Gemeinschaft und nicht die Staaten ihre Handlungsweise begründen, indem sie sich auf eine der Rechtsgrundlagen des Vertrages berufen. Darum werden auch wir uns bemühen, wenn wir die Ausweitung der Befugnisse der EU in den einzelnen Bereichen der **Außenvertretung** behandeln.

Unter diesem Gesichtspunkt zählt die Tatsache, dass die **EU Rechtspersönlichkeit** erlangt hat (Artikel 47 EUV), zweifellos zu den wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon, denn sie kann nun im Rahmen ihrer Kompetenzen als Vertragspartei fungieren und internationalen Übereinkommen oder internationalen Organisationen beitreten. Die **Verleihung der Rechtspersönlichkeit** bedeutet auch einen Schritt hin zu **mehr Geschlossenheit** im Handeln der EU, auch im Hinblick auf die Außenwirkung.

Das auswärtige Handeln der EU erstreckt sich auf verschiedene Bereiche, wobei aber der Umfang der Gemeinschaftskompetenzen und die Entscheidungsverfahren von Fall zu Fall stark differieren. **Der Vertrag von Lissabon gibt sehr breit gefasste und ehrgeizige außenpolitische Ziele vor** (Artikel 3 Absatz 5 EUV),

zu deren Verwirklichung entsprechend den Zuständigkeiten die geeigneten Mittel einzusetzen sind (Artikel 3 Absatz 6 EUV). Wie aber eine sorgfältige Analyse des Textes zeigt, hängt die Wirksamkeit dieser Mittel und Zuständigkeiten weitgehend vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, sie auch wirklich auszuschöpfen. Somit besteht die **Gefahr, dass sich die EU letzten Endes als ein internationaler Akteur erweist, der hochgesteckte Ziele verfolgt, dem es aber bisweilen an Stringenz und Geschlossenheit mangelt.**

Aufgrund der im Vertrag aufgeführten Ziele könnte die EU faktisch in sämtlichen traditionellen (nationalen) Feldern der Außenpolitik tätig werden. Da aber Entscheidungen auf diesem Gebiet in der Regel mittels intergouvernementaler Zusammenarbeit gefasst werden (siehe unten), sind in der EU häufig divergierende Standpunkte zu vernehmen.

a) In Bereichen, die der **ausschließlichen Zuständigkeit** unterliegen (Artikel 3 AEUV) wie der **Handelspolitik (als Bestandteil des auswärtigen Handelns der EU), der Zollpolitik oder der Geld- und Währungspolitik (für die Eurozone)** ist die EU durch den Vertrag ermächtigt, selbstständig tätig zu werden. Den Mitgliedstaaten wurde hier das Recht auf ein einseitiges Vorgehen quasi entzogen (allenfalls können sie ergänzend zur EU tätig werden).

b) In anderen Fällen betrifft das auswärtige Handeln Themenbereiche, die einer **geteilten Zuständigkeit** unterliegen, wie Umweltfragen, Agrarpolitik, Verkehrspolitik usw. (Artikel 4 AEUV). Anders als bei den ausschließlichen Kompetenzen ist die Ausübung durch die EU erst mit Verzögerung und unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die sich im Wesentlichen aus der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergeben (Artikel 5 Absatz 3 EUV). Die Mitgliedstaaten können von der geteilten Zuständigkeit Gebrauch machen, bis die EU in dem betreffenden Bereich zum ersten Mal tätig wird, wobei aber das Subsidiaritätsprinzip zu beachten ist.

c) Innerhalb der geteilten Zuständigkeiten schafft der Vertrag von Lissabon eine Untergruppe, die **parallelen Zuständigkeiten** (Artikel 4 Absatz 3 und 4 AEUV). In diesen Bereichen können die Staaten (im Gegensatz zur vorangegangenen Kategorie) ihre Kompetenzen ausüben, auch wenn die EU bereits tätig geworden ist. Es handelt sich um **Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt** sowie **Entwicklungszusammenarbeit** und **humanitäre Hilfe**, wobei der letztgenannte Bereich im auswärtigen Handeln der Union einen besonderen Stellenwert einnimmt.

d) Noch stärker ist die Stellung der Staaten bei den **Kompetenzen, die eine Koordinierung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten erfordern**, etwa in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik (Artikel 5 AEUV) und in jenen Politikfeldern, in denen die EU ergänzend zur maßgeblichen nationalen Zuständigkeit tätig werden kann (Artikel 6 AEUV). Dabei geht es um die Bereiche Industrie, Kultur und öffentliche Gesundheit.

e) Gerade in der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP) ist aber die Kompetenzverteilung wohl am ungewöhnlichsten, weist sie doch neben einigen supranationalen Zügen noch starke intergouvernementale Elemente auf.

Kurzum: Nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon genießt die EU in Abhängigkeit vom Grad der gemeinschaftlichen Zuständigkeit für die Tätigkeit einer multilateralen Organisation einen höheren oder geringeren Status, wie im Folgenden noch näher untersucht wird.

**Die EU sollte sich generell darum bemühen, ihren derzeitigen Status in internationalen Organisationen aufzuwerten.** Sofern es sich um ausschließliche oder geteilte Kompetenzen handelt, muss die EU eine Vollmitgliedschaft anstreben. Selbst wenn die EU ihre geteilte Zuständigkeit nur teilweise ausgeübt hat, sollte die Union (Kommission) dazu übergehen, alle 27 Mitgliedstaaten zu repräsentieren.

## 2.1. Die Außenvertretung der EU und die Verteilung der Befugnisse unter den Institutionen der Gemeinschaft im auswärtigen Handeln: Stärken und Unklarheiten des Vertrages

Steht das Recht der EU, in einer Organisation vertreten zu sein, erst einmal fest, ergeben sich folgende Fragen: a) **Welches Organ oder Gremium der Gemeinschaft** nimmt jeweils die **Außenvertretung** wahr? b) **Welche Vorschriften gelten für die Beschlussfassung** und die Willensbildung der EU?

Sofern es um **Bereiche des auswärtigen Handelns geht, die gänzlich „vergemeinschaftet“** sind (ausschließliche und geteilte Kompetenzen), wird normalerweise die Europäische Kommission den Vertreter **entsenden, und Maßnahmen der EU werden zumeist nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren**

beschlossen (Initiativrecht der Kommission, Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments und des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet).

Durch den Vertrag von Lissabon werden in den EUV sehr detaillierte **Bestimmungen zur GASP** aufgenommen (Artikel 21 bis 46), um diese von den gemeinschaftlichen Aspekten des auswärtigen Handels (Handelspolitik, Umweltpolitik usw.) abzugrenzen, die im AEUV geregelt sind. Es heißt dort: „Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.“ (Artikel 24 EUV) Die Instrumente, die der EU auf dem Gebiet der GASP (und der ESVP) zur Verfügung stehen, beschränken sich auf die Festlegung allgemeiner Leitlinien, Beschlüsse zur Festlegung von Standpunkten und Aktionen bzw. deren Durchführung sowie den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. **Im Rahmen der GASP steht das Vorschlagsrecht nicht der Kommission, sondern dem Hohen Vertreter zu.** Aber auch dieses Recht ist eingeschränkt, da der HV Vorschläge nicht direkt dem Ministerrat unterbreiten darf, sondern den Europäischen Rat damit befassen muss. Letzterer ist jetzt förmlich als Organ der Gemeinschaft anerkannt und bestimmt den außenpolitischen Kurs.

- Da wäre zunächst die Funktion des **Präsidenten des Europäischen Rates** zu nennen, dem der Vertrag einen großen außenpolitischen Spielraum zuweist, denn es heißt dort: „Der Präsident des Europäischen Rates nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ (Artikel 15 Absatz 6 EUV) Die Formulierung „unbeschadet der Befugnisse...“ kann eine Menge Verwirrung stiften, da die Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates und des HV nicht klar voneinander abgegrenzt werden. Der jetzige (erste) Präsident begnügt sich in der Außenpolitik weitgehend mit dem Vorsitz bei internationalen Gipfeltreffen. Seit seinem Amtsantritt hat er sich nicht sehr darum bemüht, außenpolitisch ins Blickfeld zu geraten, und sich vielmehr auf „interne“ Angelegenheiten der Gemeinschaft konzentriert, wie z. B. eine umfassendere wirtschaftspolitische Steuerung in der EU. Allerdings könnte die Zurückhaltung des Präsidenten im Bereich der GASP einen **Anreiz für die Hohe Vertreterin bedeuten, ihre Befugnisse weiter auszubauen.**
- Theoretisch besteht mehr Klarheit über die Aufgabenverteilung zwischen dem Hohen Vertreter und dem **rotierenden Ratsvorsitz der EU**, da der Vertrag diesem keine außenpolitischen Befugnisse zuweist. Bisher vertrat und übermittelte der Ratsvorsitz (RV) den gemeinsamen Standpunkt der EU zu allen Fragen, die einer intergouvernementalen Zuständigkeit unterliegen, sei es in internationalen Foren oder im politischen Dialog mit Drittstaaten. Mit dem Vertrag von Lissabon tritt der Ratsvorsitz diese Funktion an neu geschaffene Stellen ab (Präsident des Europäischen Rates, HV und EAD). Der RV könnte – allerdings nur zeitweilig und im Auftrag des HV – weiterhin die besagte Vertretung in jenen Bereichen und Fällen wahrnehmen, in denen die neu geschaffenen Stellen noch nicht voll funktionsfähig sind. Wie bereits erwähnt, ergibt sich derzeit das Problem, dass einige Mitgliedstaaten in manchen EU-Delegationen oder Organisationen (so etwa der FAO) **Hindernisse aufrichten**, wodurch ein **Vertretungsvakuum** entsteht.
- Auch wenn die **Europäische Kommission** nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon etwas von ihrer herausragenden Stellung eingebüßt hat, spielt sie außerhalb der GASP oder GSVP weiterhin eine maßgebliche Rolle im **auswärtigen Handeln**. Durch ihren Präsidenten oder die jeweils zuständigen Mitglieder vertritt die Kommission auch künftig die EU in allen Angelegenheiten nach außen, für die eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit besteht. Abzulesen ist dies daran, dass der Präsident der Kommission auf nahezu allen internationalen Gipfeltreffen und Konferenzen zugegen war und faktisch auch künftig weltweit am stärksten in Erscheinung treten wird.
- Durch den Vertrag von Lissabon wird auch die neue Funktion eines **Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** geschaffen, der bei seinen Aufgaben von einem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt wird. Der HV tritt an die Stelle des Hohen Vertreters des Rates für die GASP (Mr. PESC) und nimmt seinen Platz unter den verschiedenen Institutionen der Gemeinschaft ein, die an der EU-Außenpolitik mitwirken. Einerseits fungiert der HV als **Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“**. Zu dessen Aufgaben könnten beispielsweise die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten, die Lenkung der GASP, die Festlegung der Tagesordnung und der Prioritäten, die Strukturierung der Debatte und die Vermittlungstätigkeit, die Unterbreitung von Vorschlägen und die Durchsetzung von Entscheidungen gehören. Besonders wichtig für die hier untersuchte Problematik ist die Aufgabe, dem Rat Empfehlungen zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen zu erteilen und

die Federführung bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu übernehmen (Artikel 220 AEUV). Dies bedeutet, dass der HV die EU in internationalen Foren und in Bereichen repräsentiert, die nicht in die ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit der Union fallen, es sei denn, das Ganze spielt sich auf der Ebene der Staats- oder Regierungschefs ab, denn in diesem Falle übernimmt der Präsident des Rates diese Rolle. Überdies leitet der HV über den EAD die EU-Delegationen (vormals Delegationen der Europäischen Kommission) in Drittstaaten und internationalen Organisationen, die künftig für die Vertretung der Union sorgen (Artikel 221 Absatz 1 AEUV).

- Die derzeitige Hohe Vertreterin hat sich sehr stark um eine Koordinierung der Standpunkte gegenüber den Schwellenländern bemüht. Momentan lautet die **Kernfrage**, ob sich die **Hohe Vertreterin** darauf beschränkt, **die EU im Bereich der GASP zu repräsentieren**, oder ob sie die EU **gelegentlich auch in Fragen vertritt, die nicht die GASP betreffen**, aber in die Rubrik „**Auswärtiges Handeln**“ fallen. **In diesem Zusammenhang schließt der EU-Vertrag die aktive Mitwirkung des HR nicht aus**, der als Vizepräsident der Kommission für die **Kohärenz des auswärtigen Handelns** sorgt (Artikel 18 Absatz 4 EUV), womit nicht die GASP betreffende Sachfragen gemeint sind. Ebenso wie die Kommission wirkt die HV auch beim Abschluss internationaler Übereinkünfte mit und legt dem Rat Empfehlungen zur Verhandlungsführung vor (Artikel 218 Absatz 3 AEUV). Demzufolge wäre es sehr wünschenswert, dass **die HV die aus ihrem Mandat als Vizepräsidentin der Kommission erwachsenden Möglichkeiten und Kompetenzen voll ausschöpft**, um die Präsenz der EU in den internationalen Organisationen zu stärken, für die **Kohärenz** des auswärtigen Handelns (humanitäre Hilfe, Zusammenarbeit, Handel) zu sorgen, **das vornehmlich die Kommission, den Rat und das Parlament betrifft**, und im Falle einer Krise unverzüglich in Aktion zu treten. Zudem könnte die HV das auswärtige Handeln der EU über die **EAD-Delegationen** der Union **spürbar beeinflussen**, denn diese nehmen **Weisungen** der HV entgegen und sind **ihr gegenüber rechenschaftspflichtig**.<sup>2</sup>
- **Die HV muss sich auch darum bemühen, den Verlust der Mitgliedstaaten an Einfluss (und somit an Handlungsanreizen) im Ratsvorsitz auszugleichen**, da der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ nunmehr von der HV geleitet wird und zunehmend in Brüssel tagt. Die eher vermittelnde als politikgestaltende Rolle, die der Vertrag der Hohen Vertreterin zuweist, bringt diese in eine recht prekäre Situation, da sie auf die Kooperationsbereitschaft „ihrer Kollegen“ im Rat (also der Mitgliedstaaten) und in der Kommission (des Kollegiums der Kommissionsmitglieder) angewiesen ist. Kommt es zwischen den oder innerhalb der Institutionen zu Meinungsverschiedenheiten, muss die HV Zurückhaltung üben, um eine Annäherung der Standpunkte zu ermöglichen. Dies kann zur Folge haben, dass die EU auf Geschehnisse unterschiedlicher Art nur zögerlich reagiert, wie beim Beginn der demokratischen Protestbewegung in der arabischen Welt deutlich wurde.
- Die Hohe Vertreterin steht an der Spitze des **Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)**. Dieser nahm am 1. Januar 2011 förmlich seine Arbeit auf, nachdem man sich auf die Finanzierung und Zusammensetzung geeinigt hatte. Er setzt sich jeweils zu einem Drittel aus Bediensteten des Rates, der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen. Zwar wird langfristig eine Personalumschichtung entsprechend den genannten Anteilen erfolgen, doch **vorerst wird der EAD hauptsächlich aus Beamten der Gemeinschaft bestehen**, die mehrheitlich von der Kommission gestellt werden. Praktisch gesehen hat die vereinzelte Einrichtung **neuer EU-Botschaften** an Stelle von Delegationen der Kommission in Drittstaaten **keine nennenswerten Veränderungen bewirkt**.
- Auf lange Sicht dürfte es bei der Aufstockung des EAD-Personals **weniger um quantitative als um qualitative und strategische Überlegungen gehen**, denn es gilt, die Delegationen der Union mit den benötigten Sachverständigen auszustatten. Besonders wichtig ist dies auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, wie weiter unten erörtert wird. Gegenwärtig sind die Delegationen der Kommission außerhalb Europas (USA) und bei den UN (New York, Genf, Wien) ebenso wie viele ständige Delegationen in Drittstaaten dabei, sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen. **Die Länder, die turnusmäßig den Ratsvorsitz in der EU innehaben – sowie die übrigen europäischen Länder – treten einen Teil ihrer bisherigen Aufgaben an die europäischen Vertretungen ab**, und zwar in Bereichen

---

<sup>2</sup> Siehe Rat der EU, *Vorschlag für einen Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes*, Artikel 5. Brüssel, 25. März 2010.

wie **Management, Verhandlungen und Außenvertretung**. In einigen Fällen nimmt der Ratsvorsitz weiterhin diese Rolle wahr, aber es muss sichergestellt sein, dass dies **nur zeitweilig im Auftrag des HV** geschieht, bis der EAD voll funktionsfähig ist.

- In diesem Zusammenhang könnten einige Staaten einen **„Ausbau der Kooperation“** ins Auge fassen, um in bestimmten internationalen Organisationen, in denen es nur langsam vorangeht, wie z. B. den **EU-Delegationen bei den UN oder den internationalen Finanzinstitutionen**, sowie in bestimmten Bereichen oder bei ständigen Programmen **schneller für eine bessere Außenvertretung der EU zu sorgen**. Mehrere Mitgliedstaaten könnten ihre nationalen Ressourcen unter der Ägide von EAD-Personal zusammenlegen, das Aufgaben übernehmen würde, die zuvor den Mitgliedstaaten vorbehalten waren. Zwar wäre dies aus technischen Gründen kaum als **„verstärkte Zusammenarbeit“** (Titel IV EUV, Artikel 327 AEUV) anzusehen, doch ließen sich durch einen Ausbau der Kooperation in diesen Bereichen wenigstens die negativen Folgen der Intergouvernementalität abmildern.
- Abschließend dazu sei angemerkt, dass in **außenpolitischen Angelegenheiten kein Mitentscheidungsverfahren** vorgesehen ist und **das Europäische Parlament (EP) deshalb nicht unmittelbar am Entscheidungsprozess teilnimmt**. Neben den bereits erwähnten Kontrollfunktionen gegenüber dem HV schreibt der Vertrag von Lissabon regelmäßige Anhörungen des Europäischen Parlaments zu Fragen der GASP vor (Artikel 36 EUV). Allerdings kann das **EP als Ko-Gesetzgeber neben dem Rat auf außenpolitische Maßnahmen** (Handel, Kooperationshilfe, Klimaschutz, Energie) **einen gewissen Einfluss ausüben**. Dabei ist festzuhalten, dass sich das EP als wertvoller Verbündeter des HV erweisen kann, wenn es gilt, die **Kohärenz des Auswärtigen Handelns der EU** gegen Positionen **durchzusetzen**, die stärker von nationalen Interessen geprägt sind. Das EP könnte dem HV regelmäßig die **Ergebnisse von Analysen und praktische Empfehlungen** zukommen lassen. Es geht um eine engere Zusammenarbeit und ein Vertrauensverhältnis, damit sich der HV in der Praxis stärker für Fragen außerhalb des GASP-Rahmens engagiert. Die in allen neuen EU-Delegationen für die Beziehungen zum Europäischen Parlament zuständigen Personen sollten den Ausbau der Beziehungen zwischen HV, EAD und Abgeordneten erleichtern. In Verbindung mit dem EAD ließe sich eine **Intensivierung der „parlamentarischen Diplomatie“** mit stärkerer Kontrolle vor Ort erreichen.

### 3 ANALYSE DER DERZEITIGEN STELLUNG UND ARBEITSWEISE DER EU IN AUSGEWÄHLTEN MULTILATERALEN ORGANISATIONEN. VORSCHLÄGE FÜR DIE ZUKUNFT

Derzeit sind die EU und die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise in den internationalen Organisationen, internationalen Abkommen und Übereinkommen sowie halbinstitutionalisierten Foren globaler Politikgestaltung vertreten. Die Präsenz und die Stellung der EU in internationalen Organisationen hängen eng mit der Geschichte, der Tradition und den Entscheidungsstrukturen der jeweiligen Organisation zusammen. **Oft besteht der Eindruck, dass die EU nicht den Status genießt, der ihr eigentlich aufgrund ihrer Kompetenzen zusteht. Beispielsweise fehlt der EU, wie später noch ausführlich dargelegt wird, ein institutioneller Status in den UN und in der Weltbank, obwohl diese Organisationen sich mit Fragen befassen, die in den Bereich einer Gemeinschaftskompetenz fallen**, die überdies von der EU bereits ausgeübt wurde. Ein weiteres Gebiet, auf dem die EU für eine bessere Vertretung sorgen sollte, sind die euroatlantischen Organisationen, die im Vertrag von Lissabon konkret benannt werden. Es geht dabei um die OECD, die OSZE oder den Europarat, in dem die EU derzeit lediglich als Beobachter fungiert. Am häufigsten sind folgende Konstellationen:<sup>3</sup>

- **Die EU ist alleinige Vertragspartei, die Mitgliedstaaten treten nicht in Erscheinung.** Diese Situation ergibt sich im Grunde genommen bei **internationalen Abkommen**, die konkrete **Sachfragen** wie Regelungen zu Metallen oder bestimmten Agrarerzeugnissen betreffen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

<sup>3</sup> Dieser Abschnitt basiert auf der Klassifikation in: „Emerson, M. y Piotr Maciej Kaczyński. "Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon". CESP Policy Brief No 22. Juli 2010.

- **Die Mitgliedstaaten sind Vollmitglieder, die EU/EG nimmt als Beobachter teil.** So stellt sich die Situation in nahezu allen **Gremien, Programmen und Spezialorganisationen** der UN dar. Aber auch ohne Mitgliedschaft handelt die EU mit vielen dieser Institutionen Übereinkommen und Kooperationsvereinbarungen aus.
- **Sämtliche oder einige Mitgliedstaaten und die EU/EG sind Vollmitglieder.** Dies trifft vor allem auf Institutionen in Bereichen zu, in denen die EU (wenigstens zum Teil) über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, wie z. B. die **WTO oder die FAO**. Dabei fällt auf, dass die EU auch Mitglied einiger halbformeller Foren ist, die jüngeren Datums sind, aber überragende Bedeutung haben, so etwa die **G8 oder G20**. Dort wird die EU vom Präsidenten des Rates und Präsidenten der Kommission vertreten.
- **Einige Mitgliedstaaten sind Vollmitglieder, wogegen die EU/EG überhaupt nicht vertreten ist und keinerlei Status innehat.** Das bekannteste Beispiel ist der **Sicherheitsrat der UN**, in dem die EU nicht einmal als Beobachter fungiert. Der Vertrag von Lissabon (Artikel 34 EUV) sieht aber vor, dass die EU (HV) eingeladen wird, um gemeinsame Positionen darzulegen.
- **Ein Sonderfall sind die internationalen Finanzinstitutionen wie der IWF, die Weltbank oder die regionalen Entwicklungsbanken.** In diesen Organisationen sind die Mitgliedstaaten Vollmitglieder, die EU hingegen nicht. Aufgrund ihrer Bedeutung und ihres Rechtscharakters werden sie in einem gesonderten Abschnitt behandelt.

### 3.1 Allgemeine Kriterien für eine Neustrukturierung der EU-Vertretung in internationalen Gremien

Angesichts der Vielzahl der internationalen Organisationen und der mannigfaltigen Formen, in denen die EU dort präsent ist und mitarbeitet, wird es unumgänglich sein, einige **Grundsätze** oder **Leitlinien** für die künftige Vertretung der Union aufzustellen.

Der springende Punkt für die EU ist, dass sie unbedingt mit der Vielstimmigkeit in ihren Reihen Schluss machen und eine einheitliche Botschaft vermitteln muss, wenn sie in den internationalen Organisationen mehr Gewicht und Einfluss erlangen will. **Ausgangspunkt dabei ist die Kompetenzverteilung nach dem Vertrag von Lissabon**, die im vorangegangenen Kapitel erörtert wurde. In Abhängigkeit vom Kompetenzbereich wird die Botschaft ausschließlich von der EU, von der EU und den Mitgliedstaaten oder ausschließlich von den Mitgliedstaaten verkündet, doch muss dies auf abgestimmte, einheitliche Weise geschehen. **Die EU sollte sich generell darum bemühen, ihren derzeitigen Status in internationalen Organisationen aufzuwerten**, was in dem Falle, dass die Kompetenzen „vergemeinschaftet“ (ausschließlich + geteilt) sind, das Anstreben einer Vollmitgliedschaft bedeutet. Selbst wenn die EU ihre geteilte Zuständigkeit nur teilweise ausgeübt hat, sollte die Union (Kommission) dazu übergehen, alle 27 Mitgliedstaaten zu repräsentieren.

Der häufigste Fall betrifft internationale Organisationen in Bereichen, in denen sich die EU und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen und in denen die EU derzeit in unterschiedlichem Grade vertreten ist (siehe Tabelle 1 im Anhang). Im Allgemeinen muss die Strategie der EU in solchen Organisationen darauf gerichtet sein, ihre Präsenz zu verstärken, um die Anerkennung als **Vollmitglied** zu erlangen. **Letztendlich besteht das Ziel darin, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Vollmitglieder von Organisationen oder Vertragsparteien von Übereinkommen werden**, selbst wenn dies zur Folge hat, dass die EU-Staaten **ihre Präsenz oder Vertretung aus Gründen der Effizienz oder Wirtschaftlichkeit verringern müssen**, insbesondere wenn die EU von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht hat und die Mitgliedstaaten für die betreffende Angelegenheit nicht mehr zuständig sind.

Natürlich kann die optimale Stellung der EU und die Aufteilung der Gewichte und Verantwortlichkeiten zwischen ihr und den Mitgliedstaaten entsprechend der Abstufung der Gemeinschaftskompetenzen differieren, wie sie sich in Auftrag und Funktion der jeweiligen Organisation niederschlagen. Wenn aber die Hauptaufgabe einer Organisation zumindest teilweise eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit der Union berührt (ausgenommen die parallelen Zuständigkeiten nach Artikel 4 Absatz 2 und 3 des AEUV), **sollte sich die EU darum bemühen, Vollmitglied oder Vertragspartei der betreffenden Organisation zu werden und federführend die gemeinsame Position der Mitgliedstaaten zu vertreten.** Die Vertretung

der EU wäre Sache der Europäischen Kommission, die gemäß Artikel 17 Absatz 1 des EUV befugt ist, die EU in Angelegenheiten zu vertreten, für die eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit besteht. So liegen die Verhältnisse bei etlichen Programmen und Übereinkommen sowie technischen und regulierenden Spezialorganisationen der UN wie FAO, WTO, ICAO oder der Umwelt- und Klimarahmenkonvention.

Ungeachtet realer Fortschritte bei der Anhebung des Status und der Vertretung der EU in internationalen Organisationen und Foren liegt es auf der Hand, dass die Mitgliedstaaten in vielen Gremien – darunter womöglich besonders einflussreichen (G20, UN-Sicherheitsrat, IWF) – noch auf absehbare Zeit Sitz und Stimme haben, und zwar häufig auf gleicher Augenhöhe mit der EU. **Wenn die EU also den Einfluss ausüben will, der ihr in der weltpolitischen Arena zukommt, muss mit viel mehr Nachdruck daran gearbeitet werden, sich in jeder Frage und in jeder Organisation zu festen gemeinsamen Positionen durchzuringen.<sup>4</sup> Auch wenn die Ausformung gemeinsamer EU-Positionen kurzfristig Kompromisse der Mitgliedstaaten erfordern könnte,** werden die nationalen Interessen langfristig unter dem Dach **gemeinsamer EU-Positionen** wesentlich besser geschützt.

### 3.2 Die EU und das System der Vereinten Nationen

Die EU und die Vereinten Nationen sind natürliche Partner, da sie den gleichen Wertvorstellungen verpflichtet sind und vielfach die gleichen Ziele verfolgen. Im Grundsatz sind **die UN nach wie vor für die EU die wichtigste Quelle völkerrechtlicher Legitimität**, woraus sich erklärt, warum die EU an einer **größeren Effizienz** des UN-Systems interessiert ist.

An zahlreichen Stellen bringt der Vertrag von Lissabon deutlich zum Ausdruck, dass sich die EU unter anderem von den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen leiten lässt (Artikel 10 Buchstabe a EUV) und dass sie sich im Rahmen dieser Organisation für **multilaterale Lösungen** einsetzt. Im Vertrag ist ausdrücklich davon die Rede, dass die EU geeignete Formen der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen entwickeln muss.

Der Beitrag der EU insgesamt zur Finanzierung des UN-Systems macht beim ordentlichen Haushalt nahezu 38 % aus, bei den Sonderfonds und -programmen 50 % und bei den Friedenseinsätzen fast 40 %. Die Europäische Kommission allein steuert über 1,35 Mrd. Dollar zu Hilfsprogrammen und -projekten der Vereinten Nationen bei.

Die Europäische Gemeinschaft erlangte **1974 den Beobachterstatus bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen**. In den Folgejahren erreichte sie dies auch bei vielen Sonderorganisationen und Programmen der UN wie UNHCR, UNCTAD, ILO, WHO, UNESCO, UNEP, UNDP, WFP und IAEA. Aufgrund der Tatsache, dass die Verträge der EU/EG auf verschiedenen Handlungsfeldern eine ausschließliche Zuständigkeit zugewiesen haben, ist die Union seit 1991 Vollmitglied der FAO, nimmt als Vertragspartei an mehreren internationalen Konferenzen teil und hat über 50 internationale Übereinkommen der UN unterzeichnet. Seit 2000 haben die Kommission und der Rat eine ganze Reihe von Entscheidungen und Vereinbarungen mit Bezug zu den UN gebilligt, die als Präzedenzfälle gelten.

**Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN** hat im letzten Jahrzehnt spürbar zugenommen, insbesondere im Gefolge der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (nach Lissabon auch der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GSVP), denn die Aktivitäten und Handlungsfelder umfassen jetzt auch u. a. Handel, Umwelt, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Schutz der Menschenrechte, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenssicherungseinsätze. In diesem Zusammenhang wurde in die 2003 vom Europäischen Rat beschlossene GASP der Grundsatz des „effektiven Multilateralismus“ aufgenommen und der Schwerpunkt auf die Stärkung der Vereinten Nationen gelegt, die so ausgestattet werden muss, dass sie ihren Aufgaben gerecht wird und effektiv zu handeln vermag. Die **Europäische Kommission** stellt ihrerseits einen beträchtlichen und weiter wachsenden Teil ihrer Hilfe über Fonds, Programme und Spezialorganisationen der UN bereit. Es handelt sich aber um freiwillige Beiträge, da sie selbst nicht Mitglied der Weltorganisation ist. Die EK nutzt häufig auch weniger formelle Möglichkeiten wie Partnerschafts- oder Assoziierungsabkommen, die bisweilen effektiver sind als die direkte Einflussnahme als Mitglied.

Dennoch **ist wohl unstrittig, dass die EU nicht die Außenwirksamkeit erreicht, die ihr aufgrund ihres erheblichen Beitrags zur Finanzierung der UN-Sonderorganisationen eigentlich zukommt, und dass**

<sup>4</sup> Siehe Emerson, Michael et al (2010). S. 17.



**ihre Maßnahmen keine hinlängliche Wirkung entfalten.** Ein Hauptproblem ist die unzureichende Stellung der EU in den betreffenden Organisationen. Somit ist die **Vertretungsproblematik eine grundlegende Frage.** Es geht um die schlecht definierte Rolle der Europäischen Kommission in den Beziehungen EU-UN, sowohl was die **Generalversammlung** als auch was den **Sicherheitsrat** anbelangt, die jeweils aufgrund ihres Charakters eine gesonderte Handhabung erfordern, sowie bei den Fonds, Spezialorganisationen und Fachprogrammen der UN, die ganz oder zum Teil in die Zuständigkeit der EU fallen. Doch ist die EU **gleichsam eine „postsouveräne“ Organisationsform**, die im Rahmen einer Institution tätig werden muss, die von ihrer Arbeitsweise und Konzeption her im Grunde genommen auf der **Souveränität des Staates** basiert.

In den letzten Jahren, d. h. vor dem Vertrag von Lissabon, zeichnete bei den meisten Sonderorganisationen und Programmen der UN die EK für die Vertretung der EU verantwortlich, wenngleich dem Ratsvorsitz eine wichtige Rolle in dem Sinne zukam, dass er die Positionen der Mitgliedstaaten aufeinander abstimmte, offizielle Erklärungen herausgab oder Drittländer konsultierte bzw. bei ihnen vorstellig wurde. In der Regel findet zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission eine Fülle von Koordinierungs-, Konsultations- und Informationstreffen statt, zumeist über die EU-Delegationen in New York, Genf und Wien. Wie bereits angemerkt, dürfte sich dies mit den neuen Bestimmungen des Vertrages von Lissabon allmählich ändern, insbesondere in den technischen Gremien und Sonderorganisationen, in denen die EU dazu übergehen sollte, die Vollmitgliedschaft zu erwerben und alle 27 Mitgliedstaaten zu repräsentieren. Die Anwendung der Mechanismen des Vertrags von Lissabon lässt aber in den technischen Gremien der UN noch viel deutlicher als in der Generalversammlung oder in den EU-Delegationen erkennen, wie schwer es ist, innerhalb der EU **nationale Vorbehalte** zu konkreten Regelungen zu **überwinden**, die sich auf die innerstaatliche Rechtslage auswirken.

**Eine Analyse aller Sonderorganisationen und Gremien der UN würde den Rahmen des Berichts sprengen.** Nachfolgend werden aber die **besonderen Verhältnisse in der UN-Generalversammlung und im Sicherheitsrat** geschildert, die aufgrund ihrer Merkmale und ihrer Bedeutung eine gesonderte Behandlung erfordern. Anschließend untersuchen wir die Situation einiger maßgeblicher Organisationen, die als Vorbild oder Beispiel für eine einheitliche Vertretung der EU dienen könnten (FAO, UN-Klimarahmenkonvention, WTO) und andere, die für die globale Politikgestaltung in den Bereichen Wirtschaft und Sicherheit von Belang sind.

### 3.2.1. Die EU und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Der Vertrag von Lissabon erkennt den derzeitigen Status des Sicherheitsrates an, enthält aber konkrete Festlegungen (i) zum **koordinierten Handeln** der EU und der Mitgliedstaaten in diesem Gremium (Artikel 34 EUV), (ii) zum **Einsetzen für die gemeinsamen Interessen** und (iii) zur **Einbeziehung des HV**, die noch vollständig umgesetzt werden müssen.

Während sich in der EU auf dem Wege zur wirtschaftlichen und politischen Integration ein tiefgreifender Wandel vollzogen hat, ist der Sicherheitsrat weiterhin nach nationalen Gesichtspunkten strukturiert, und sowohl Frankreich als auch das Vereinigte Königreich, die beiden einzigen EU-Staaten, die als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates über ein Vetorecht verfügen, zeigen wenig Bereitschaft, auf dieses Privileg zu verzichten. Besonders in sicherheitspolitischen Fragen (Kernwaffen, friedens erzwingende Maßnahmen usw.) ist nach wie vor eine **nationale Unbeweglichkeit** festzustellen.

Gewisse Fortschritte sind zu verzeichnen, denn die HV hat bereits im Sicherheitsrat gemeinsame Standpunkte vorgetragen (Artikel 34), und es entfaltet sich nach und nach eine positive Dynamik der vorherigen Abstimmung der Positionen. Allerdings ist es erforderlich, auf Wunsch der Mitgliedstaaten wesentlich schneller auf EU-Ebene bei der Koordinierung der Standpunkte zu Kernfragen voranzukommen, die Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten sind. **Die bescheidenen Fortschritte beim Auftreten der EU im Sicherheitsrat stehen in deutlichem Gegensatz zur Entwicklung in anderen Foren wie den G20 oder G8, in denen die EU als „Vollmitglied“ gilt.**

Was nun die gemeinsame Position zur Reform des Sicherheitsrats anbelangt, gehen die Meinungen innerhalb der EU derzeit auseinander und reichen von Vorschlägen für neue ständige Mitglieder mit Vetorecht (Deutschland) bis zu einer „konsensfähigen“ Ländergruppe, darunter Spanien und Italien, die sich für **neue halbständige Mitglieder ohne Vetorecht** und ein größeres Gewicht der EU zu Lasten der Staaten aussprechen. Ein tief verwurzelt Nationalgefühl und die lange Geschichte fehlgeschlagener Reformen

**lassen es ratsam erscheinen, diese Frage behutsam anzugehen. Kurzfristig sollte daher keineswegs ein einzelner Sitz für die EU angestrebt, sondern vielmehr auf drei Schienen vorgegangen werden:**

- **Erstens die vorherige Abstimmung der Positionen im Rat der EU.** Diese würde bei den brisantesten Fragen eine Systematisierung und Stärkung der Mechanismen der **Vorabkoordination** in New York und Brüssel erforderlich machen. Der Vertrag von Lissabon verweist hauptsächlich auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich gegenseitig zu unterrichten und die Koordinierung zu verstärken. Jedoch **könnte die HV über den EAD einen aktiveren Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten.**
- **Zweitens Fortschritte beim Vorschlag, neue ständige Mitglieder zu benennen, das Vetorecht abzuschaffen und in immer weiteren Bereichen superqualifizierte Mehrheiten einzuführen.** Zudem könnte die EU anregen, dass einzelnen Ländern nach europäischem Muster eine Opt-out-Möglichkeit bei **besonders sensiblen Fragen** eröffnet wird (z. B. bei „Kapitel VI 1/2“ der UN-Charta, womit friedenserhaltende Maßnahmen und humanitäre Soforthilfe gemeint sind). Eine **europäische Diplomatie**, die von den Mitgliedstaaten koordiniert und vorangetrieben wird, könnte die Aufgabe erleichtern, die übrigen Mächte zu überzeugen.
- **Drittens** erfolgreiche Gestaltung des **Europas der Verteidigung** durch den Erwerb eigenständiger Fähigkeiten, die die EU zu einem unverzichtbaren Faktor der globalen Sicherheit werden lassen. Eine ständige strukturierte Zusammenarbeit könnte der GSVP einen definitiven Schub verleihen.

### 3.2.2. Die EU und die UN-Generalversammlung

Die Europäische Union besitzt in der UN-Generalversammlung den Status eines ständigen Beobachters, was ihr gestattet, sich dort zu äußern, nachdem alle Mitgliedstaaten zu Wort gekommen sind. **Im September 2010 scheiterte die EU mit einem Entschließungsentwurf, der die Anerkennung als fortgeschrittener Beobachter oder „Observer plus“ vorsah.** Damit wollte man der Stimme der EU mehr Aufmerksamkeit verschaffen, um eine frühzeitige Beteiligung und den Erwerb von Kompetenzen zu ermöglichen. Die Ablehnung war darauf zurückzuführen, dass Europa keine stichhaltige Begründung lieferte und zahlreiche Mitgliedstaaten Befürchtungen hegten (paradoxiereweise kamen viele Gegenstimmen aus den AKP-Staaten, die von Europa massiv unterstützt werden). Die Angelegenheit wird aber weiterverfolgt, und im Laufe des Jahres 2011 soll ein neuer Antrag gestellt werden, der im September der Generalversammlung vorgelegt wird.

Diese Episode macht deutlich, welche zwei Aspekte die EU im Auge behalten muss: **a) den verstärkten Einsatz einer europäischen Diplomatie** zur Vertretung der Gesamtinteressen, **b) die für die Generalversammlung charakteristische Fixierung auf Staaten.** Zunächst geht es für die EU um die Erlangung des „Observer plus“-Status in der Generalversammlung, der als Anreiz dafür dienen könnte, die Vertretung in den Spezialorganisationen der UN zu regeln. Dabei könnte die EU eine Änderung der UN-Mitgliedstruktur fördern und die **Möglichkeit des Status einer Organisation der regionalen Integration (RIO) erkunden.** Es müssten **Mindestkriterien** festgelegt werden, bei deren Einhaltung ein regionaler Staatenbund (z. B. UNASUR, ASEAN) Anspruch auf einen fortgeschrittenen Beobachterstatus hätte. Dazu zählt eine **eigene Rechtspersönlichkeit** als Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit. Dies würde die **Bereitschaft der EU fördern, mit einer Stimme zu sprechen**, und anderen regionalen **Zusammenschlüssen** zugutekommen, zugleich aber die UN allmählich von ihrer **übertriebenen Fixierung auf die Nationalstaaten** abbringen.

### 3.2.3. Die EU und der Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC)

**Der ECOSOC** wurde nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationalen als Hauptorgan zur **Koordinierung der wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Aktivitäten der 14 Spezialorganisationen, funktionalen Kommissionen und fünf Regionalkommissionen** gegründet. Ihm sind auch 11 Fonds und Programme der UN unterstellt. Dem ECOSOC gehören 54 Mitgliedstaaten an, die von der Generalversammlung nach geografischen Gesichtspunkten für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt werden. Die Mitglieder der UN sind zwischen zwei Gruppen aufgespalten: den osteuropäischen Staaten (6 Sitze) und den westeuropäischen und sonstigen Staaten (13 Sitze). Die EU hat im ECOSOC und in fast allen seinen regionalen und funktionalen

Kommissionen einen Beobachterstatus inne. Die einzige Ausnahme bildet die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), in der die EU Vollmitglied ist.

Ursprünglich wurde dem ECOSOC die Aufgabe übertragen, in Abstimmung mit der Generalversammlung die gesamte Tätigkeit der UN im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu koordinieren, auch die der Bretton-Woods-Institutionen. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat fehlt es dem ECOSOC aber an Druckmitteln, um seine Entscheidungen durchzusetzen, was seine geringe Einflussnahme auf die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erklärt. Andere internationale Institutionen wie die Weltbank, der IWF, die WTO und seit einiger Zeit auch die G20 verfügen über deutlich mehr Einfluss und Autorität.

In den letzten Jahren war deshalb eine Zunahme internationaler Pressionen und Initiativen zu verzeichnen, die auf eine Stärkung der Rolle des ECOSOC sowohl innerhalb des UN-Systems als auch bei der Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens abzielten. **Die EU sollte insbesondere einen Bedeutungszuwachs des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) befürworten, d. h. seine Aufwertung zu einer mitgestaltenden und kontrollierenden Instanz, wie in der UN-Charta vorgesehen, damit er eines Tages analog zum Sicherheitsrat eine zentrale Rolle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich spielen kann.** Kurzfristig sollte die EU darauf hinwirken, dass die Größe des ECOSOC auf 20 bis 25 Mitglieder reduziert wird und alle EU-Vertreter einer Gruppe angehören.

Die schwierigste und anspruchsvollste Aufgabe wäre **die formelle Verknüpfung des ECOSOC mit der G20.** Dazu liegen mehrere Vorschläge auf dem Tisch.<sup>5</sup> **Einer der brisantesten besagt, dass die G20 in ein hochrangiges ECOSOC-Gremium (auf Ministerebene) umgewandelt werden soll, damit dessen Entscheidungen später vom ECOSOC bestätigt und befürwortet werden,** der letztlich die G192 repräsentiert. Auf diese Weise würde die G20 die von der UN-Charta verliehene Legitimität und Rechenschaftspflicht erlangen.

#### 3.2.4. Die EU und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)

Bei der FAO befindet sich die EU in einer guten Position, denn sie ist seit 1991 neben den Mitgliedstaaten Vollmitglied der Organisation. Dies hängt damit zusammen, dass der Aufgabenbereich der FAO teils in die ausschließliche Zuständigkeit der EU und teils in die mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fällt. Je nachdem, welche Frage auf der Tagesordnung steht, sind entweder die EU oder die Mitgliedstaaten stimmberechtigt. Wenn die EU oder genauer gesagt die **Europäische Kommission** das **Votum** abgibt, **entspricht dies den Stimmen der 27 Mitgliedstaaten.** Im Falle der **geteilten Kompetenzen** hat bisher der Ratsvorsitz den Standpunkt der EU vertreten. Das System funktioniert gut, **erfordert aber einen riesigen internen Koordinierungsaufwand**, den es zu verringern gilt; auch ließen einige nationale Vertreter bei der Einhaltung des Verfahrens einen **Mangel an Disziplin** erkennen.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sollte der EU-Ratsvorsitz auf internationalen Foren gar nicht mehr in Erscheinung treten. **Da die Aktivitäten der FAO überwiegend einer geteilten Zuständigkeit unterliegen, obliegt es der Kommission, die Union in sämtlichen Angelegenheiten zu vertreten.**

#### 3.2.5. Die EU und die Klimarahmenkonvention

**Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** fällt in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten, die jeweils Vertragsparteien sind, was zu einer Überrepräsentation geführt hat. Möglicherweise erklärt dieser Umstand wenigstens zum Teil den geringen Einfluss Europas auf dem Kopenhagener Gipfel von 2009. Die EU war auf dem Gipfel durch den turnusmäßigen Ratsvorsitz und dessen Nachfolger für das nächste Halbjahr, den Präsidenten der Europäischen Kommission und die Repräsentanten der 27 Mitgliedstaaten vertreten.

Um für eine effektivere Vertretung der EU in diesem Forum zu sorgen, muss der Kreis der Akteure verkleinert werden. Da der Aufgabenbereich der Klimarahmenkonvention einer geteilten Zuständigkeit unterliegt und die Union davon Gebrauch macht, **ist es Sache der Europäischen Kommission, die Union zu vertreten und die Standpunkte der EU und der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu übermitteln, während sich die nationalen Repräsentanten ähnlich wie in der WTO verhalten und in der Regel auf die Beobachterrolle beschränken sollten.**

---

<sup>5</sup> Siehe zum Beispiel United Nations General Assembly (2009) oder Institute for Global Policy (2009). Wir kommen unter Ziffer 3.3.7 noch einmal darauf zurück (Die EU und die G20).

### 3.3. Die EU und die wichtigsten multilateralen Organisationen im wirtschaftlichen Bereich

#### 3.3.1. Die EU und der Internationale Währungsfonds (IWF)

**Die Vertretung und der Status der Europäischen Union im IWF ist vielleicht das wichtigste und drastischste Beispiel für den Widerspruch** zwischen einem supranationalen Staatenbund mit globalen Interessen und der auf Einzelstaaten zugeschnittenen Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Der Aufgabenbereich der Organisation umfasst neben der Währungspolitik, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB liegt, andere Handlungsfelder wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Finanzpolitik, die in die geteilte Zuständigkeit fallen, aber zunehmend Gegenstand einer EU-weiten Koordinierung sind.

**Die EU hat beim IWF keine formelle Vertretung, nicht einmal als Beobachter.** Der Gouverneursrat des IWF, in dem sämtliche Mitgliedstaaten repräsentiert sind, setzt sich aus Finanzministern und Zentralbankchefs zusammen. Die Europäische Zentralbank (EZB), die ausschließlich für die Geldpolitik in der Eurozone zuständig ist, gehört dem IWF nicht an und ist deshalb weder im Gouverneursrat noch im 24-köpfigen Exekutivdirektorium vertreten, das die laufende Geschäftsführung des IWF innehat. Eine formelle Vertretung der Eurozone ist auch nicht gegeben, wenn der IWF Konsultationen nach Artikel IV durchführt, bei denen die EZB das logische Pendant darstellt. Im Übrigen geht es nicht nur um Wechselkurse, denn Artikel VIII des IWF-Mandats bezieht sich auf die Regelung der laufenden Zahlungen und des Kapitalverkehrs sowie Maßnahmen im Bereich der Reserveaktiva, die von den Mitgliedstaaten der Eurozone nur noch teilweise oder gar nicht mehr realisiert werden können. Allerdings genießt die EZB gegenüber jeder anderen Zentralbank einen privilegierten Status, denn sie wird als einzige eingeladen, an Tagungen des Direktoriums teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen, wenn Fragen erörtert werden, die den Währungsblock betreffen.

**Weder die Eurogruppe noch die Europäische Kommission sind im Exekutivdirektorium des IWF formell oder informell vertreten.** Die Europäische Kommission nimmt immerhin als Beobachter an den Sitzungen des Ausschusses für Entwicklungsfragen teil. Auf den Frühjahrs- und Jahrestagungen des IWF-Gouverneursrats hält der Finanzminister, der im EU-Rat den Vorsitz innehat, eine Rede im Namen des ECOFIN, was sich in Anbetracht des Vertrags von Lissabon aber ändern dürfte.

Gegenwärtig findet eine EU-interne Koordinierung vor Ort in **Washington** statt, aber es **erweist sich als schwierig, die Position der EU/Eurozone kundzutun**, besonders wenn das Land, das im Rat den Vorsitz einnimmt, kein Mitglied des Exekutivdirektoriums ist. Das Problem verschärfte sich noch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, wonach die EU die Rolle des Ratsvorsitzes übernehmen sollte, aber im IWF-Direktorium nicht einmal über einen Beobachterstatus verfügt. Die Koordinierung hat sich in letzter Zeit mit der Abordnung von Kommissionsmitarbeitern in das Büro eines wichtigen europäischen Exekutivdirektors verbessert.

**In Brüssel** werden die den IWF betreffenden Fragen im EU-Unterausschuss zu IWF-Angelegenheiten (SCIMF), einem Unterausschuss des ECOFIN, erörtert, der sich aus Vertretern der nationalen Zentralbanken und Finanzministerien, der EZB, der Europäischen Kommission und des EU-Ratsvorsitzes zusammensetzt. Zwar hat sich der SCIMF als nützliches Forum erwiesen, **doch gehen von den Hauptstädten der Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedliche Botschaften an die jeweiligen Exekutivdirektoren in Washington aus.** Deshalb ist es unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten in stärkerem Maße den politischen Willen aufbringen, einheitliche Positionen zu vertreten, die im SCIMF konzipiert und nach Washington übermittelt werden.

Ein wesentliches Hemmnis, das der EU ein besser abgestimmtes und einheitlicheres Vorgehen erschwert, ist die Beschaffenheit des **IWF-Exekutivdirektoriums**, das auf einem System von Stimmrechtsgruppen für die kleineren Staaten basiert. Das Direktorium besteht aus 20 Exekutivdirektoren, von denen die fünf größten Anteilseigner jeweils eine eigene Stimmrechtsgruppe bilden. Die übrigen Staaten sind in **15 Stimmrechtsgruppen oder Ländergruppen** zusammengefasst, denen jeweils ein nach dem Rotationsprinzip bestimmter Exekutivdirektor vorsteht, der über so viele Stimmen verfügt, wie die Mitglieder der Gruppe insgesamt auf sich vereinigen. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Frankreichs und Deutschlands **gehören die EU-Länder Stimmrechts- oder Ländergruppen an, die vor vielen Jahren gebildet wurden** und sowohl EU- als auch Nicht-EU-Staaten umfassen (siehe Tabelle 2 im Anhang), womit sie nicht mehr zeitgemäß sind.

**Die derzeitige Situation schränkt die Möglichkeiten der EU-Staaten, ihre Positionen abzustimmen und geschlossen aufzutreten, stark ein.** Daher sind Änderungen in der Struktur des Exekutivdirektoriums erforderlich, damit dieses besser die heutigen Verhältnisse und den internationalen Status der Union widerspiegelt. Die Satzung des IWF gestattet Mitgliedstaaten, die eine Währungsunion eingegangen sind, ihre Vertreter im Direktorium zusammenzulegen, da die Stimmrechtsgruppen dies selbst regeln können. Im Prinzip setzt die Zusammenlegung nicht voraus, dass die Länderquoten gebündelt oder die Regeln geändert werden, um eine supranationale Vertretung im IWF zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang kommen zwei Schritte in Betracht. **Kurzfristig könnte die EU den Status eines ständigen Beobachters im Exekutivdirektorium anstreben**, wobei je nach Thematik entweder **die EZB oder die Europäische Kommission diese Aufgabe wahrnimmt**.

**Mittelfristig ist es notwendig, die Vertretung aller EU-Staaten bei zwei Exekutivdirektoren anzusiedeln, von denen einer für die Euro-Staaten und der andere für die Nicht-Euro-Staaten zuständig wäre.** Der Sitz des Exekutivdirektors für die Euro-Staaten könnte unter den Mitgliedstaaten rotieren, und als stellvertretender Direktor käme je nach Tagesordnung ein Vertreter der EZB oder der Europäischen Kommission in Betracht. In der Nicht-Euro-Gruppe würde der Sitz des Exekutivdirektors turnusmäßig von den einzelnen Ländern besetzt und die Funktion des stellvertretenden Direktors von der Europäischen Kommission wahrgenommen.

Eine Lösung dieser Art wurde bereits 1998 und 2006 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, und selbst der Rat erklärte sich 2006 prinzipiell mit einer einzigen Stimmrechtsgruppe/einem einzigen Sitz für die EU/Eurozone einverstanden. Die Mitgliedstaaten aber verhielten sich konservativ und behielten die bisherige Regelung bei.

Im IWF wird der **Stimmrechtsanteil eines jeden Landes** hauptsächlich durch den jeweiligen Quotenanteil bestimmt, der anhand einer Reihe von Formeln berechnet wird, die das Inlandsprodukt und den Bedarf an IWF-Mitteln miteinander verknüpfen. Deshalb ist es ganz aufschlussreich, dass auch bei einer oder zwei EU-Gruppen der Stimmrechtsanteil der EU-Länder kaum geringer ausfallen würde (siehe Tabelle 4 im Anhang), wenn sich an den Quoten nichts ändert.

Es ist aber in Rechnung zu stellen, dass bis zur Jahrestagung des IWF 2012 eine Verschiebung der Quotenanteile um 6,4 % zugunsten der Schwellenländer und der unterrepräsentierten Länder wirksam wird, womit sich zweifellos die Anteile und Stimmrechte der EU insgesamt verringern dürften. Wenn alle EU-Mitgliedstaaten zusammengelegt werden, wird der Unterschied noch deutlicher zutage treten.

Dessen ungeachtet sollte die Stimmrechtsfrage nicht überbewertet werden, da das Exekutivdirektorium des IWF nur selten abstimmt und nahezu alle Entscheidungen im Konsens getroffen werden.

Der **momentane „Überhang“ an europäischen Sitzen** im Exekutivdirektorium soll ohnehin abgebaut werden, denn im Oktober 2010 kam es unter dem Druck der G20 zu einer Vereinbarung, wonach **zwei nicht dem Rotationsprinzip unterliegende Sitze von EU-Mitgliedstaaten** (vermutlich Belgien und die Niederlande) **an zwei Schwellenländer abzutreten sind**. Auch wenn die beiden genannten Staaten im IWF über zu viel Gewicht verfügten, verdient ihre Bereitschaft zum Verzicht auf ihre Sitze Anerkennung und sollte die Gelegenheit genutzt werden, das Veto der USA abzuschaffen und der EU einen besseren Status im Fonds zu verschaffen. Die IWF-Vereinbarung sieht eine begrenzte Überprüfung der Quoten und Sitze im Exekutivdirektorium vor, die 2012 wirksam werden soll, und eine erneute Überprüfung im Jahre 2020. **Das erstgenannte Datum könnte der EU eine günstige Gelegenheit bieten, einen ehrgeizigen Vorschlag für die Einrichtung einer Euro-Stimmrechtsgruppe zu unterbreiten.** Die für 2020 vorgesehene zweite Überprüfung könnte ein geeigneter Zeitpunkt sein, um nur noch einen einzigen Sitz für die EU zu beanspruchen.

Eine **noch anspruchsvollere Reform**, die nicht nur das gegenwärtige System der Stimmrechtsgruppen tangiert, hätte zum Ziel, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Quoten zusammenlegen, um geschlossen als ein Mitglied aufzutreten. Eine supranationale Vertretung erfordert aber auch eine **Änderung der Ziffern 1 und 2 des Artikels II der Satzung**, die besagt, dass die Mitgliedschaft „Ländern“ offensteht. Der besondere Reiz dieser Lösung besteht darin, dass der IWF seinen Sitz in die EU verlegen müsste, wäre doch die Union – zumindest bei der derzeitigen Quotenverteilung – dann der größte Anteilseigner. Wenn der entsprechende

politische Wille vorhanden ist, **könnte dieser Vorschlag 2020 auf den Tisch kommen, wenn die Überprüfung der derzeitigen Quoten und Leitungsstrukturen des IWF ansteht.**

### 3.3.2. Die EU und die Weltbank

Bei der anderen Bretton-Woods-Institution, der **Weltbank**, liegen die Verhältnisse ähnlich wie beim IWF, denn auch dort stehen die Mitgliedstaaten im Vordergrund und sind die Stimmrechtsgruppen zum Teil nicht mehr zeitgemäß. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Stimmrechtsgruppen der Weltbank, die mit denen des IWF vergleichbar sind, auch wenn die Verteilung der Stimmen und Anteile nicht genau übereinstimmt.

Im Exekutivdirektorium der Weltbank gelten die europäischen Länder (Mitglieder der Europäischen Union sowie Norwegen und Schweiz) weithin als **überrepräsentiert**, haben sie doch neun der 25 Sitze inne. **Die EU ist nicht Mitglied der Weltbank und genießt im Exekutivdirektorium nicht einmal Beobachterstatus** (die **Kommission** ist allerdings Beobachter im gemeinsamen Ausschuss der Weltbank und des IWF für Entwicklungsfragen). Dessen ungeachtet bestehen zwischen den Gegebenheiten im IWF und in der Weltbank zwei wesentliche Unterschiede.

Erstens sind die Gründe für eine einheitliche Vertretung der EU im Exekutivdirektorium nicht so eindeutig, da die Entwicklungspolitik (das Kerngeschäft der Weltbank) ein Bereich ist, der nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, sondern einer geteilten Zuständigkeit unterliegt. Da aber die EU als größter Geber gegenüber den Entwicklungsländern auftritt, lässt sich schlüssig argumentieren, dass Rationalität und Effektivität eine immer größere Vereinheitlichung und Harmonisierung der entwicklungspolitischen Anstrengungen aller EU-Mitgliedstaaten erfordern. Aber selbst die heutige Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich die EU zur Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und zu anderen Vereinbarungen bekennt, spricht dafür, dass die EU beim wichtigsten globalen Kreditgeber für Entwicklung wirklich mit einer Stimme sprechen sollte. Zweitens fällt die Zugehörigkeit zum Euroraum in der Weltbank weniger ins Gewicht, da diese sich zumindest formal nicht mit Fragen der internationalen Geldpolitik befasst. Folglich sollte die EU die **Bildung einer einzigen EU-Stimmrechtsgruppe im Exekutivdirektorium der Weltbank** vorschlagen. Denkbar wäre ein turnusmäßig wechselnder Vorsitz, und die Europäische Kommission könnte als Stellvertreter fungieren.

**Möglich wäre auch eine Anhebung des Status der EU zu dem eines ständigen Beobachters im Exekutivdirektorium der Weltbank.** Dies könnte sich als vernünftige und praktisch realisierbare Lösung erweisen, zumindest solange noch keine einheitliche EU-Stimmrechtsgruppe existiert.

Heutzutage erfolgt vor Ort eine recht gute Abstimmung zwischen den EU-Exekutivdirektoren, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, an der in der Regel auch die Kommission über ihre Delegation in Washington beteiligt ist. Den gemeinsamen Standpunkt der EU trägt im Normalfall der Exekutivdirektor aus dem Land vor, das turnusmäßig im Rat den Vorsitz führt. Allerdings **ließe sich die Koordinierung in Brüssel noch durch ein Forum nach Art des Unterausschusses zu IWF-Angelegenheiten verbessern, das sich mit Fragen der Weltbank und anderer multilateraler Entwicklungsbanken beschäftigt.** Der nachfolgend skizzierte Vorschlag zur Schaffung einer EU-Plattform für Entwicklungsfragen soll diesem Erfordernis Rechnung tragen.

Abschließend sei noch erwähnt, dass die Weltbank bereits eine **Verschiebung der Anteile** (und damit der Stimmrechte) zugunsten der Schwellenländer und unterrepräsentierten Staaten vorgenommen hat. Durch eine zusätzliche Zuweisung von Anteilen, die im April 2010 gebilligt wurde, erhöhte sich das Stimmengewicht der Entwicklungsländer um 3,13%. Würden sich alle EU-Staaten zu einer Stimmrechtsgruppe zusammenschließen, hätte dies beim derzeitigen System zur Folge, dass sich das Stimmengewicht insgesamt von 34 auf 29 Prozent verringert (siehe Tabelle 5 im Anhang).

**Die Zusammenlegung der EU-Länder unter einem einzigen Exekutivdirektor sollte aber im Rahmen weiterer Reformen der Leitungsstrukturen der Weltbank und der Herausbildung neuer Ländergruppen angestrebt werden.**<sup>6</sup> Die EU sollte auf eine Änderung des jetzigen Systems für die Zuteilung von Stimmrechten in der Weltbank drängen, um den Entwicklungs- und Transformationsländern mehr Gewicht zu verschaffen, das Veto der USA abzuschaffen und auch die Beiträge zur IDA und anderen

<sup>6</sup> Siehe z. B. die Empfehlungen im Zedillo Report on World Bank Governance (Yale Center for the Study of Globalization, 2009).

Treuhandfonds<sup>7</sup> der Weltbank zu berücksichtigen, was der Stellung der EU zugutekäme. Alles in allem könnte die EU dadurch, **dass sie sich mit einem Sitz im Exekutivdirektorium begnügt, aber geschlossen auftritt und weitreichende Reformen in den Leitungsstrukturen durchsetzt, einen viel stärkeren Einfluss ausüben, als dies derzeit der Fall ist.**

### 3.3.3 Die EU und die regionalen Entwicklungsbanken

Die Leitungsorgane der drei wichtigsten regionalen Entwicklungsbanken – der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB), der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) – sind insofern ähnlich aufgebaut wie das der Weltbank, als eine begrenzte Zahl von Exekutivdirektoren verschiedene Stimmrechtsgruppen vertritt. Deshalb **sollte die EU in allen drei Fällen danach streben, alle EU-Mitgliedstaaten in einer Stimmrechtsgruppe unter einem einzigen Exekutivdirektor zusammenzufassen**, der mit dem Ratsvorsitz turnusmäßig wechseln könnte, während die Europäische Kommission als Stellvertreter fungiert. **Überdies sollte die EU für sich selbst den Status eines ständigen Beobachters beanspruchen, der auf den Sitzungen des Leitungsorgans zu Wort kommt, aber kein Stimmrecht hat.**

Was die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung anbelangt, so gehören ihr die Kommission, die EIB und die EU-Mitgliedstaaten als Vollmitglieder an. Insgesamt kontrollieren die EU und ihre Mitgliedstaaten 64 % des EBWE-Kapitals, so dass offenbar momentan kein Handlungsbedarf besteht.

### 3.3.4 Die EU und die Welthandelsorganisation

Da die Handelspolitik bereits seit langem in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, ist deren **Vertretung in der Welthandelsorganisation weiter gediehen** als in allen anderen internationalen Organisationen, denn die Mitgliedstaaten verfügen über keinerlei Kompetenzen mehr. Obwohl sowohl die EU als auch sämtliche 27 EU-Länder Mitglieder der Organisation sind, darf nur der EU-Vertreter (das für Handelsfragen zuständige Mitglied der Europäischen Kommission) das Wort ergreifen und Verhandlungen führen, wogegen sich die EU-Mitgliedstaaten mit einer Zuschauerrolle begnügen müssen. Natürlich werden die gemeinsamen Positionen der EU zuvor im EU-Ausschuss für Handelspolitik erörtert und festgelegt.

Da diese Konstellation relativ zufriedenstellend ist, bleibt nur die Frage, ob sich der finanzielle Aufwand für die zahlreichen nationalen Vertreter lohnt, die faktisch nur als Beobachter an Tagungen und Sitzungen der WTO teilnehmen. Effizienter wäre es, **wenn die Kommission das Geschehen protokolliert, die Protokolle in Umlauf bringt und die Mitgliedstaaten in Brüssel unterrichtet.**

### 3.3.5 Die EU und die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)

Die **in Basel beheimatete BIZ** ist eine internationale Finanzinstitution, der die Zentralbanken der am höchsten entwickelten Staaten angehören und in der seit kurzem auch China, Brasilien und Indien Sitz und Stimme haben. Bei ihr ist der Rat für Finanzmarktstabilität angesiedelt (wie schon dessen Vorgänger, das Forum für Finanzmarktstabilität).

Die EZB ist zusammen mit den Zentralbanken weiterer 24 EU-Länder Mitglied der BIZ. Zehn der 18 Sitze im Verwaltungsrat werden von EU-Ländern kontrolliert. Da die EZB die ausschließliche Zuständigkeit für die Geld- und Währungspolitik besitzt, wird vorgeschlagen, dass allein die EZB den Euroraum im BIZ-Verwaltungsrat repräsentiert und die EK die Vertretung im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht übernimmt. Der Reformvorschlag sieht vor, dass die Anteile der 24 EU-Zentralbanken auf die EZB übertragen werden, was nach Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 27 der Satzung zulässig wäre.

### 3.3.6 Die EU und die OECD

**Die EU hat einen Beobachterstatus bei der OECD**, auch wenn ihre praktische Stellung eher der eines Mitglieds gleichkommt, denn die Kommission ist als einzige befugt, im Ausschuss für Handel und Landwirtschaft das Wort zu ergreifen. In allen anderen Ausschüssen können sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten zu Wort kommen. Nach der derzeit geltenden Regelung organisiert und leitet die EU-Delegation bei der OECD Koordinierungstreffen auf der Ebene der Botschafter, der Stellvertreter, des Ausschusses oder nach Themen. Besteht bei einem Thema eine geteilte Zuständigkeit, legt die EU die

---

<sup>7</sup> In der IDA, dem „weichen Kreditfenster“ der Weltbank, widerspiegelt das Stimmengewicht der Länder bereits ihren Anteil an den Finanzierungsbeiträgen. Dies trifft aber nicht auf die IBWE zu, so dass eine Überprüfung angebracht ist.

etwaige gemeinsame Position dar. Wenn ihr von den Mitgliedstaaten ein eindeutiges Mandat erteilt wird, kann die EU kann sogar zu (den relativ wenigen) Themen das Wort ergreifen, die ausschließlich in die nationale Zuständigkeit fallen.

Die EU leistet jedoch keinen Beitrag zum Budget und ist daher nicht stimmberechtigt, wobei aber anzumerken ist, dass nur selten abgestimmt wird. Dennoch gibt es gute Gründe für eine Vollmitgliedschaft, denn die EU verfügt in nahezu allen Ausschüssen der OECD über ausschließliche oder geteilte Kompetenzen. Wie die Weltbank spielt die OECD über den Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) eine zentrale Rolle in der Entwicklungspolitik. Um eine größere Kohärenz der Außenpolitik und des auswärtigen Handelns zu erreichen, insbesondere nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, **muss die EU in der OECD und vor allem im DAC mit einer Stimme sprechen**. Praktisch gesehen ist es für die Mitgliedstaaten am besten, **faktisch die Rolle des schweigenden Beobachters einzunehmen**, wenn die EU einen gemeinsamen Standpunkt zu Fragen vorträgt, die einer geteilten Zuständigkeit unterliegen.

### 3.3.7. Die EU und die G20

**Die G20** ist keine internationale Organisation, sondern ein informelles Treffen von Finanzministern und Zentralbankchefs und seit November 2008 auch von Staats- und Regierungschefs. In dieser Ländergruppe könnten sich Fortschritte in Richtung auf eine einheitliche EU-Vertretung mühsamer gestalten, selbst wenn die Union hier eindeutig überrepräsentiert ist. Vier EU-Länder sind Mitglieder der G20 (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland und Italien); hinzu kommt noch Spanien als „ständiger Gast“. Auch die EU hat den Status eines Gastes (als „vollwertiger Teilnehmer“) und ist sich oft nicht schlüssig, ob die Treffen vom EU-Ratsvorsitz, dem Präsidenten der Europäischen Kommission oder beiden wahrgenommen werden sollen. Die Dinge liegen hier anders als in der G8, in der die EU zwar Vollmitglied ist, aber kein Treffen ausrichten oder leiten darf. In der ursprünglichen Formation der G20 (auf Ministerebene) wird die EU vom Präsidenten der Europäischen Zentralbank sowie vom ECOFIN-Vorsitz (nicht der Eurogroup) und der Europäischen Kommission repräsentiert (daher drei EU-Vertreter).

Seitdem die G20 im November 2008 zum Gipfeltreffen (der Staats- und Regierungschefs) avancierte, wird die EU vom **Präsidenten des Europäischen Rates oder vom Präsidenten der Europäischen Kommission** vertreten, je nachdem, ob es um Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik geht oder um **Fragen, für die ausschließlich die EU verantwortlich zeichnet**. Allerdings fallen die meisten Themen, die bei der G20 zur Sprache kommen, in eine **Grauzone geteilter Kompetenzen (Staaten und EU), beispielsweise die Wirtschaftspolitik**. In der Praxis müssen sich die beiden Präsidenten fallweise darüber verständigen, wer in Abhängigkeit vom Tagesordnungspunkt für die EU das Wort ergreift. Neben der EU sind auch die nationalen Vertreter des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Deutschlands, Italiens und seit kurzem auch Spaniens zugegen. Kurzum:

Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass **die Europäer dreifach vertreten sind, und zwar sowohl auf nationaler Ebene (bei den EU-Staaten, die Mitglieder sind) als auch auf supranationaler Ebene (zwei Präsidenten bei Gipfeltreffen der G20)**. So wird das komplexe institutionelle Gefüge der EU in gewisser Weise auf internationale Foren übertragen. **Dass die EU überrepräsentiert ist, hilft ihr aber anscheinend auf lange Sicht nicht**, da die Vertreter der Staaten (entweder Finanzminister oder Ministerpräsidenten) leicht der Versuchung erliegen, Vorschläge des eigenen Landes in den Mittelpunkt zu stellen und das Rampenlicht zu genießen, anstatt einfach der Linie der EU-Vertreter zu folgen, selbst wenn man sich vor G20-Treffen regelmäßig zu einem EU-Gipfel zusammenfindet, um sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Würde aber der Standpunkt der EU von mehreren Vertretern gebetsmühlenartig wiederholt, hätte dies Irritationen bei den anderen Mitgliedern zur Folge, die ohnehin vielfach der Ansicht sind, die EU solle ihre Präsenz auf diesem Forum straffen. **Doch vermutlich ist die G20 neben dem Sicherheitsrat der UN das wichtigste Forum, auf dem die EU Geschlossenheit beweisen muss, wenn sie in der Welt ein Wörtchen mitreden will.**

Kurz- bis mittelfristig ist es wohl unrealistisch anzunehmen, dass sich die EU-Staaten aus der G20 zurückziehen und einer gemeinsamen Vertretung der EU den Vorzug geben. Aber immerhin lässt sich die europäische Präsenz wenigstens auf zweierlei Art verbessern: (i) **zahlenmäßige Reduzierung der EU-Vertreter von zwei auf einen**, was bedeutet, dass sich der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission einigen müssen, wer die Aufgabe wahrnimmt, und (ii) **genaue Abstimmung der Standpunkte zwischen den fünf europäischen Staaten und dem EU-Vertreter**. Vor



jedem Gipfel und jedem Treffen der Finanzminister sollte zu jedem Tagesordnungspunkt der G20 eine gemeinsame Position herbeigeführt und publik gemacht werden, wie dies größtenteils schon bei bisherigen Gipfeltreffen der Fall war.

**Die G20 wird häufig als geschlossener Klub kritisiert, der von den Vereinten Nationen weder legitimiert wurde noch ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig ist** und der zudem etwa 40 % der Weltbevölkerung außer Betracht lässt. Dem halten führende Vertreter der G20 entgegen, dass die Legitimität aus der Effektivität und Schlagkraft erwächst. Die Weltwirtschaftskrise hat deutlich gemacht, wie notwendig ein kleineres und flexibleres Forum ist, in dem eine begrenzte Zahl von Ländern brisante Fragen erörtern und erfolgreich an Lösungen arbeiten kann. Dies trifft zwar zu, doch ist die Frage nach der Repräsentativität, Legitimität und Rechenschaftspflicht der G20 durchaus berechtigt. **Jeder EU-Vorschlag, der die G20 betrifft, sollte letztendlich darauf abzielen, die Reformen bei den UN und den IFI zu beschleunigen, um die Effektivität zu steigern und die von den UN ausgehende Legitimität zu erhalten, nicht etwa zu ersetzen.**

**Die EU sollte sich für eine bessere Verknüpfung von G20 und UN einsetzen**, d. h. für eine Art **Kompensationsgeschäft**, bei dem die UN der G20 als Gegenleistung für ihre **Effizienz** ein bestimmtes Maß an **Legitimität** verleihen. Dabei zeichnen sich **zwei Optionen** ab: Eine ist der hier skizzierte Vorschlag, die G20 als hochrangiges Ad-hoc-Gremium auf Ministerebene bei einem reformierten und aufgewerteten ECOSOC anzusiedeln, der zum zentralen Forum für internationale Wirtschaftspolitik avancieren würde, **also eine ähnliche Rolle wie der Sicherheitsrat zu spielen hätte, aber im wirtschaftlichen und sozialen Bereich**. Dadurch, dass die G20 dem ECOSOC unterstellt wäre und dessen Rückhalt hätte, würde sie die ihr jetzt noch fehlende Legitimität und demokratische Kontrolle erlangen, aber ihre Effektivität weitgehend bewahren. Als **zweite, weniger anspruchsvolle Option** käme in Betracht, dass man die **beiden Organisationen vorerst weiter getrennt agieren** lässt (und keine vollständige Legitimierung der G20 durch die UN vornimmt), aber **zumindest die Entscheidungen der G20** dem als Konsultativorgan fungierenden **ECOSOC zur endgültigen Bestätigung und zu etwaigen Korrekturen vorlegt**.

### 3.4. Die EU und andere Regionalorganisationen in Europa: Europarat, OSZE und NATO

#### 3.4.1. Der Europarat

Zu den internationalen Organisationen, mit denen die EU laut Vertrag von Lissabon ausdrücklich „jede zweckdienliche Zusammenarbeit“ betreibt, gehört der Europarat.

Gegenwärtig hat die EU dort einen Beobachterstatus inne, während die EU-Staaten dem Europarat durchweg als Mitglied angehören. Die **Kommission** leistet keinen unmittelbaren Beitrag zum Budget, wenngleich sie für den Löwenanteil der operationellen Programme aufkommt, die mit dem Europarat realisiert werden. Zudem halten beide Organisationen seit 2007 „Vierertreffen“ ab, bei denen die EU bisher vom turnusmäßigen Ratsvorsitz und von der Kommission vertreten wird, der Europarat vom Vorsitzenden des Ministerkomitees und vom Generalsekretär.

Artikel 6 Absatz 2 des EUV beinhaltet ein Mandat für Verhandlungen über den Beitritt der EU zu einer Konvention des Europarats, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, da die Mitgliedschaft nicht automatisch erfolgt.

Es ist damit zu rechnen, dass **die Verhandlungen zwischen der EU und dem Europarat** noch vor dem Sommer ihren Abschluss finden, sobald bestimmte **technische Fragen** geklärt sind, so etwa die Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich und Polen, auf die die Grundrechtecharta des Europarats, die integraler Bestandteil der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundrechte ist, keine Anwendung findet. Ein weiteres Problem, das bei den Verhandlungen noch auszuräumen ist, besteht darin, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten zusammen 28 der 47 Sitze im Europarat einnehmen, womit sie bei Abstimmungen immer in der Mehrheit sind. Allein schon der Beitritt zur genannten Konvention des Europarats dürfte aber der EU den Status eines Mitglieds verleihen, das ebenso stimmberechtigt ist wie die Mitgliedstaaten, und ihre Einbeziehung in das Ministerkomitee des Europarats gewährleisten. All dies hindert aber die EU nicht daran, sich an weiteren Konventionen und gemeinsamen Programmen des Europarats zu beteiligen, beispielsweise an der Konvention zur Cyberkriminalität.

Wie im Falle anderer internationaler Organisationen würde die gemeinsame Mitwirkung der EU und ihrer Mitgliedstaaten ein möglichst präzise abgestimmtes Vorgehen erfordern. Auch müsste festgelegt werden, **welches Organ der EU jeweils die Vertretung übernimmt**. Es sollte weiterhin die allgemeine Regel gelten, dass die Kommission den Vorrang hat, wenn die behandelten Themen in die ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit der EU fallen, und der **HV für die Gemeinschaft** spricht, wenn es um Fragen der **GASP** geht.

#### 3.4.2. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die **OSZE** ist die **größte europäische Regionalorganisation zur Friedenssicherung**. Sie umfasst 56 Staaten aus Europa, Zentralasien und Nordamerika, die alle den Status von Teilnehmerstaaten innehaben. **Die EU besitzt derzeit einen Beobachterstatus**. Die mit dem Vertrag von Lissabon einhergehenden Neuerungen in der GASP dürften aber der EU eine **vollwertige Teilnahme** gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ermöglichen. In Artikel 220 Absatz 1 des AEUV wird die OSZE ausdrücklich unter den internationalen Organisationen aufgeführt, mit der die Union „jede zweckdienliche Zusammenarbeit“ betreibt.

Das Ganze ist aber ein schwieriges Pflaster. Da wäre zunächst die **starre Struktur der OSZE** zu nennen: Eine Aufwertung der EU-Vertretung in der OSZE ist problematisch, da Russland und andere Staaten auf dem Standpunkt stehen, dass jede größere Modifizierung eine Änderung der Geschäftsordnung erfordert. Das **grundlegende Problem ist politischer Natur** und resultiert aus dem **mangelnden Konsens** zwischen Russland, den Europäern und den USA über die künftige Rolle der Organisation. Zweitens haben **EU-intern nach wie vor die stärkeren Mitgliedstaaten das Sagen**, auch wenn die **EU-Delegation** bei der Koordinierung allmählich die Regie übernimmt.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie der **Ständige Rat der OSZE** sollten aber gemeinsam einen Mechanismus konzipieren, der eine bessere Zusammenarbeit, Abstimmung und Konsultation ermöglicht. Der **VP/HV** müsste in der Lage sein, **die EU zumindest als Beobachter bei der OSZE zu vertreten** und die **Federführung bei der Bestimmung der Position der EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen**. Eine EU, die in der OSZE über ein schärferes Profil verfügt, sollte sich vornehmen, die **Unbeweglichkeit der Vergangenheit allmählich zu überwinden, einen breiteren Konsens herzustellen und die Organisation auf das neue strategische Umfeld** des riesigen euroatlantischen Raums **einzustellen**. Ein gutes Beispiel dafür ist der sogenannte **Korfu-Prozess**, der im Dezember 2010 im Gipfel von Astana mündete, auf dem die OSZE Medwedew's Vorschläge zur europäischen Sicherheit erörterte.

#### 3.4.3. Die EU und die NATO

**Die Komplikationen im Verhältnis zwischen der EU und der NATO** – seit jeher eine unproduktive Rivalität zwischen Institutionen – sind auf eine Reihe von **Besonderheiten** zurückzuführen: 21 der 27 EU-Mitglieder gehören auch zur 28 Staaten umfassenden NATO; diese Länder sind in beiden Organisationen vertreten, deren Sicherheitsvorstellungen aber häufig auseinandergehen; jeder Mitgliedstaat unterhält andere bilaterale Beziehungen zu den USA; Überschneidungen beim Personal, bei den Zielen und Einsätzen erweisen sich oft als Hemmnis für eine wirksame Zusammenarbeit sowie für die volle Einbeziehung der EU in die NATO; die NATO- und EU-Erweiterungen standen in einem Zusammenhang.

**Aufgrund dieser Faktoren gelten die allgemeinen Kriterien**, die auf andere multilaterale Organisationen angewandt werden, hier nur bedingt. Das Ziel besteht offenbar nicht darin, **in** der Organisation (für sich genommen) **mehr Gewicht/Einfluss** zu erlangen oder **innerhalb der NATO** einen einheitlichen **EU-Sitz** anzustreben. Vielmehr **sollte die EU eine klare Vorstellung von ihren Zielen und Aufgaben haben und die Koordinierung mit der NATO dadurch erleichtern, dass sie mit einer Stimme spricht**. Die Marschroute heißt nicht „Europäisierung“ der NATO, sondern Aufbau eines eigenständigen Europas der Verteidigung.

Nach einer Dekade der „**strategischen Partnerschaft**“, die **offiziell 2001 begann**, erfordern die Beziehungen neue Impulse und einige Korrekturen. Der Vertrag von Lissabon stellt die GSVP in das Zentrum der GASP (Artikel 42 Absatz 1 EUV) und weist folglich dem HV die Führungsrolle zu. Doch wird damit der Beitrag der NATO zur europäischen Sicherheit keineswegs herabgestuft, denn laut Vertrag von Lissabon ist das **transatlantische Bündnis** weiterhin das Fundament der kollektiven Verteidigung (Artikel 42 Absatz 7 EUV). Unter diesem Gesichtspunkt ist eine EU-Gruppe **innerhalb** der NATO wohl nicht der geeignete Platz, um eine gemeinsame, einheitliche Position der EU zu bestimmen. **Vorrangig geht es vielmehr darum, die**

**Fähigkeiten der EU über eine flexible und ständige strukturierte Zusammenarbeit und die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) auszubauen.**

Unter diesen Voraussetzungen **bietet der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit**, die Abstimmung zwischen den beiden Organisationen **in mehrfacher Hinsicht zu verbessern**:

**Erstens** sollte die EU **mit Blick auf die Vertretung** nach außen weitere Schritte einleiten, um **gegenüber der NATO mit einer Stimme zu sprechen**. Es wäre ratsam, dass sich beide Organisationen zur Verbesserung der Zusammenarbeit gegenseitig den Beobachterstatus im Nordatlantikrat bzw. im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee zuerkennen. Zwar hat der Ratsvorsitz eine repräsentative Funktion als Beobachter bei NATO-Gipfeln oder hochrangigen Treffen der EU und der NATO mit Drittstaaten (USA, Russland), doch bei der GSVP sollte die Leitung und die Initiative **dem HV zukommen** (Artikel 18 Absatz 2 und Artikel 42 Absatz 4 EUV). **Der HV und der NATO-Generalsekretär** könnten ihre Konsultationen verstärken und **einen zielgerichteten strategischen Dialog** ins Leben rufen, indem sie über eine **gemeinsame Task Force** unter Beteiligung des EAD einen ständigen Meinungsaustausch führen.

**Zweitens sollte die Zusammenarbeit vor Ort vertieft werden. Auch wenn auf operativer Ebene die Bilanz relativ erfolgreich ausfällt**, deuten die Erfahrungen aus den Missionen EUFOR Althea, Kosovo und EUPOL Afghanistan sowie aus dem Einsatz zur Piratenbekämpfung in Somalia darauf hin, dass die **Beziehungen planvoller gestaltet werden müssen**. Es geht dabei um die Schaffung institutioneller Voraussetzungen für eine schnelle und koordinierte Reaktion der NATO-EU auf Krisen, um die gemeinsame Planung von Einsätzen oder ein gemeinsames Einsatzführungskommando. **Ebenso wichtig ist die Zusammenarbeit der EU mit der NATO (und den USA), wenn es gilt, die UN mit Fähigkeiten zur Friedenssicherung und zum Krisenmanagement auszustatten**. Die gemeinsame Planung sollte zusammen mit der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze unter Beteiligung von UN-Mitarbeitern erfolgen.

**Drittens** wird man sich mit der NATO auch über die Anwendung der **zwei Klauseln** verständigen können, die der **Vertrag von Lissabon** neu eingeführt hat: die Klausel über den **gegenseitigen Beistand (Artikel 42 Absatz 7 EUV)**, die mit **Artikel 5 des Nordatlantikvertrags (kollektive Selbstverteidigung) in Einklang gebracht werden musste**, und die **Solidaritätsklausel (Artikel 222 AEUV)**, wonach sich die Mitgliedstaaten der EU gegenseitigen Beistand bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen auf ihrem Hoheitsgebiet leisten.

**Abschließend sind noch die Länder zu berücksichtigen, die einerseits NATO-Mitglieder und andererseits EU-Beitrittskandidaten sind**. Im Rahmen von Partnerschaften für benachbarte (potenzielle) Bewerberländer sollte insbesondere der Türkei (die wegen Zypern mit Griechenland im Streit liegt) die Beteiligung an der Europäischen Verteidigungsagentur und an ESVP-Missionen erleichtert werden.

## 4 ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER EU NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Die EU in ihrer Gesamtheit, d. h. die **Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten**, ist mit einem **Anteil von 55 %** der bei weitem **größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe** in der Welt. Auf sie entfielen ca. 50 Mrd. der 90 Mrd. EUR, die 2009 in die Entwicklungshilfe flossen, was 0,44 % des Bruttonationaleinkommens entspricht. In den letzten Jahren war die EU der wichtigste Impulsgeber für die internationale Agenda zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und federführend bei den Debatten und Beschlüssen auf den Konferenzen über Entwicklungsfinanzierung (Monterrey und Doha) und zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (Paris und Accra). Auf diesen internationalen Foren wurde die europäische Position gut abgestimmt und vorgetragen, in der Regel vom Ratsvorsitz. Die EU ging noch über ihre internationalen Verpflichtungen hinaus und verabschiedete 2006 den **Europäischen Entwicklungskonsens** und 2007 den **EU-Entwicklungskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik**. Die eingegangenen Verpflichtungen eröffnen eine gemeinsame Perspektive, an der sich die Politik der Kommission wie auch der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit orientieren muss.

Trotz der erzielten Fortschritte und geschlossenen Vereinbarungen ist die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit **erheblichen Mängeln und Schwächen** behaftet, als da sind: (a) Glaubwürdigkeitsprobleme aufgrund der wiederholten Nichteinhaltung von Zusagen; (b) Probleme mit der Wirksamkeit der Hilfe und dem Preis-Leistungs-Verhältnis; (c) Mangel an strategischer Ausrichtung und Koordinierung, Zersplitterung; und (d) Unschlüssigkeit über die künftige Rolle der Europäischen Kommission bei der Verwaltung der Hilfe. Um es auf einen kurzen Nenner zu bringen: Der EU ist es nicht gelungen, sich in der Entwicklungszusammenarbeit auf ein einheitliches Konzept zu einigen. Aus einigen Studien („Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach“) geht hervor, dass die Schwachpunkte bis 2015 Einbußen zwischen 25 und 30 Mrd. EUR zur Folge haben könnten, d. h. von 5 bis 7 Mrd. jährlich. Dies macht etwa 10 % der Gesamtausgaben für Entwicklungshilfe aus.

Nach dem Vertrag von Lissabon fallen Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in die Kategorie der **geteilten Zuständigkeit** (Artikel 4 Absatz 4 AEUV), was der EU die Gestaltung einer gemeinsamen Politik gestattet, im Wesentlichen über die Kommission, wobei aber die Mitgliedstaaten auch eigene Maßnahmen realisieren können. In der Praxis **verfolgen die Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen neben denen der Europäischen Kommission**, die wiederum ihren eigenen Haushalt finanziert und ausführt. Dadurch wird die Kommission faktisch zu einem **28. Geber**, was ihre Glaubwürdigkeit ebenso untergräbt wie ihre Möglichkeiten, die gemeinsame Position der EU zu fördern und zu propagieren.

Aus dem Inkrafttreten des **Vertrages von Lissabon ergeben sich bestimmte Fragen und Unsicherheiten** im Zusammenhang mit der Federführung und Zuständigkeit für die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. Die Entwicklungszusammenarbeit als Bereich des globalen auswärtigen Handelns der EU obliegt dem HV, der in seiner Aufgabe vom EAD unterstützt wird. Auch wenn die tägliche Umsetzung der Kooperationspolitik bei der Kommission in Brüssel verbleibt, wird der **EAD** die Festlegung und Durchführung der europäischen Hilfsmaßnahmen beaufsichtigen, womit die erforderliche Abstimmung und Kohärenz mit dem sonstigen auswärtigen Handeln Europas sichergestellt ist.

Es kommt in diesem Zusammenhang darauf an, dass die Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der europäischen Außenpolitik ein eigenes Profil behält, da für sie unterschiedliche Parameter gelten, die Fachkenntnisse und Fachpersonal erfordern. Das **für Entwicklungsfragen zuständige Mitglied der Europäischen Kommission** benötigt für die Zusammenarbeit mit dem EAD genügend Spielraum, um neue Ideen hervorzubringen, auf diplomatischen Parkett zu agieren und Initiativen zu stoppen, die den Grundsätzen der Entwicklung nicht entsprechen. Im Gegenzug muss der EAD in der Lage sein, sowohl bei der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten Techniker und Entwicklungsexperten zu rekrutieren, die im Rahmen von Kommissionsleitlinien über ein bestimmtes Maß an Handlungsfreiheit verfügen. Wenn dem EAD aber durch politische und bürokratische Vorgaben die Hände gebunden sind, wird es kaum möglich sein, Personal nach rein fachlichen Gesichtspunkten zu gewinnen, allein schon wegen des Rotationsprinzips. Auch gilt es zu bedenken, dass die **Kohärenz der Politik** gegenüber den Entwicklungsländern deutlich über die effektive Planung und Durchführung von Hilfsprogrammen hinausgeht und sämtliche Aspekte des

auswärtigen Handelns der EU berührt, aber auch zahlreiche interne Politikbereiche (Artikel 21 Absatz 3 EUV), die für die Entwicklungsländer von Belang sind.

Die schwer zu durchschauende Kompetenzaufteilung zwischen den Institutionen und Organen der EU erfordert Willensstärke und eine sorgfältige Koordinierung, wenn man **ständige Reibereien zwischen der Kommission und dem EAD** auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit **vermeiden** will. Dabei kommt dem HV in seiner doppelten Eigenschaft als Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender des Rates insofern eine zentrale Rolle zu, als er zwischen den verschiedenen gestaltenden Kräften der EU-Außenpolitik vermittelt und somit dafür sorgt, dass die Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und mit denen der übrigen europäischen Geberorganisationen vor Ort koordiniert werden.

Um eine bessere Präsenz, Koordinierung und Politikkohärenz im Entwicklungsbereich zu gewährleisten, wird die Annahme folgender Vorschläge empfohlen:

- **Einrichtung einer europäischen Entwicklungsplattform, möglicherweise als erster Schritt zur Gründung einer wirklich Europäischen Agentur für internationale Entwicklung.** Dieser Vorschlag lehnt sich an eine ähnliche Idee an, wie sie von der Gruppe der Weisen unter der Leitung von Michel Camdessus vorgetragen wurde, und zielt auf die verstärkte Koordinierung und strategische Ausrichtung aller europäischen Programme auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ab, auch solcher in multilateralen Organisationen und globalen Fonds. In der Entwicklungsplattform wären die Kommission, der EAD, die EIB, die EBWE, die Mitgliedstaaten und die Vertreter der EU in den multilateralen Entwicklungsbanken vertreten. Sie könnte spürbar dazu beitragen, die gemeinsame Festlegung und Finanzierung von Programmen durch die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten noch besser zu koordinieren.
- **Aufnahme des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushalt der Union,** womit dieser stärker der Kontrolle durch das EP und der Rechenschaftspflicht unterliegen würde.
- **Die Ausweitung des externen Mandats der EIB in Übereinstimmung mit den Empfehlungen, die in der Halbzeitüberprüfung 2009-2012 der Gruppe der Weisen enthalten sind.** Dies könnte der EU ein mächtiges Finanzierungsinstrument für den Einsatz in Entwicklungsländern an die Hand geben, das die Operationen der multilateralen Entwicklungsbanken ergänzt.
- **Straffung der verschiedenen regionalen Finanzfazilitäten der Kommission unter dem einheitlichen Dach eines harmonisierten und kohärenten Systems.**<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF), Investitionsrahmen für die westlichen Balkanstaaten (WBIF), Treuhandfonds für die Infrastrukturpartnerschaft EU-Afrika (ITF), Investitionsfazilität für Lateinamerika (LAIF) und Investitionsfazilität für Zentralasien (IFCA).

## 5 FAZIT

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen die Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon der EU eröffnet, um ihrer Rolle als globaler Akteur in multilateralen Organisationen voll gerecht zu werden. Die wesentlichen Schlussfolgerungen unserer Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### 5.1. Allgemeines:

- **Um ihr Potenzial als globaler Akteur auszuschöpfen, muss die EU auf drei parallelen Schienen vorgehen.** Erstens gilt es, ihre Entscheidungs- und Vertretungsstrukturen in den wichtigsten internationalen Organisationen an die Gegebenheiten anzupassen und ihr Instrumentarium für die Außendarstellung und die Koordinierung ihrer Maßnahmen zu verbessern. Zweitens geht es um eine stärkere Integration in zentralen Bereichen wie der Wirtschaft (Steuer-, Haushalts-, Finanzpolitik) und der Sicherheit (Europa der Verteidigung). Drittens ist es notwendig, eine Reform der internationalen Organisationen zu fördern, die das System effektiver macht und die Aufgabe erleichtert, mit einer Stimme zu sprechen.
- **Der Schlüssel zur Stärkung des Einflusses der EU und ihrer Mitgliedstaaten und zur Förderung ihrer Ziele ist die Koordinierung, die Vereinbarung einheitlicher gemeinsamer Standpunkte nach dem Grundsatz: *mehrere Stimmen, aber eine Botschaft*.** Die einheitliche Botschaft wäre dadurch zu erreichen, **dass die EU zum einen in den internationalen Organisationen institutionell vorankommt** und zum anderen **intern** ihre Grundpositionen durch **effektivere Koordinierungsmechanismen** besser abstimmt. Wenn die EU also den Einfluss ausüben will, der ihr in der weltpolitischen Arena zukommt, muss mit viel mehr Nachdruck daran gearbeitet werden, sich in jeder Frage und in jeder Organisation zu festen gemeinsamen Positionen durchzuringen.

### 5.2. Zum Inhalt des Vertrags von Lissabon und zur Außenvertretung der EU:

- **Der Vertrag von Lissabon gibt sehr breit gefasste und ehrgeizige außenpolitische Ziele vor.** Die Wirksamkeit dieser Mittel und Zuständigkeiten hängt aber weitgehend vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, sie auch wirklich auszuschöpfen. Somit besteht die Gefahr, dass sich die EU letzten Endes als ein internationaler Akteur erweist, der hochgesteckte Ziele verfolgt, dem es aber bisweilen an Stringenz und Geschlossenheit mangelt. Die EU muss die Möglichkeiten erkunden, die ihr der Vertrag von Lissabon eröffnet; aber sie muss auch Aspekte und Maßnahmen berücksichtigen, die über den Vertrag hinausgehen.
- Im Vertrag von Lissabon ist **keine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vorgesehen. Der Vertrag läutet** aber für die EU in der Frage der **Vertretung der EU und der Beziehungen zu Dritten eine neue Etappe ein.** In der Praxis **werten jedoch einige Staaten diese einheitliche Stimme als Bedrohung ihrer nationalen Kompetenzen**, wodurch es **häufig** zu der paradoxen Situation kommt, dass die EU **seit Lissabon nicht mehr, sondern weniger** in Erscheinung tritt. Derzeit richten einige Mitgliedstaaten in manchen EU-Delegationen oder Organisationen (so etwa der FAO) Hindernisse auf, wodurch ein Vertretungsvakuum entsteht.
- **Die EU sollte sich generell darum bemühen, ihren derzeitigen Status in internationalen Organisationen aufzuwerten.** Sofern es sich um ausschließliche oder geteilte Kompetenzen handelt, muss die EU eine Vollmitgliedschaft anstreben. Selbst wenn die EU ihre geteilte Zuständigkeit nur teilweise ausgeübt hat, sollte die Union (Kommission) dazu übergehen, alle 27 Mitgliedstaaten zu repräsentieren. Dazu müssen die Mitgliedstaaten im Zentrum der EU einen strategischen Plan mit Ausgleichsmaßnahmen für sie selbst als auch für die verschiedenen internationalen Organisationen aushandeln.
- **Es wäre sehr wünschenswert, dass die HV die aus ihrem Mandat als Vizepräsidentin der Kommission erwachsenden Möglichkeiten und Kompetenzen voll ausschöpft**, um die Präsenz der EU in den internationalen Organisationen zu stärken, für die Kohärenz des auswärtigen Handelns (humanitäre Hilfe, Zusammenarbeit, Handel) zu sorgen, das vornehmlich die Kommission, den Rat und das Parlament betrifft, und im Falle einer Krise unverzüglich in Aktion zu treten. Zudem könnte die HV das auswärtige Handeln der EU über die EAD-Delegationen der Union spürbar beeinflussen, denn diese nehmen Weisungen der HV entgegen und sind ihr gegenüber rechenschaftspflichtig.
- **Bei der Aufstockung des EAD-Personals dürfte es weniger um quantitative als um qualitative und strategische Überlegungen gehen**, denn es gilt, die Delegationen der Union mit den benötigten

Sachverständigen auszustatten. In diesem Zusammenhang könnten einige Staaten einen „**Ausbau der Kooperation**“ (hier im gleichen Sinne gemeint wie „verstärkte Zusammenarbeit“, Titel IV EUV, Artikel 327 AEUV) ins Auge fassen, um in bestimmten internationalen Organisationen, in denen es nur langsam vorangeht, wie z.B. den EU-Delegationen bei den UN oder den internationalen Finanzinstitutionen, sowie in bestimmten Bereichen oder bei ständigen Programmen schneller für eine bessere Außenvertretung der EU zu sorgen.

- **Das Europäische Parlament ist am Entscheidungsprozess der GASP nicht unmittelbar beteiligt.** Allerdings kann das **EP auf außenpolitische Maßnahmen** (Handel, Kooperationshilfe, Klimaschutz, Energie) über seine gemeinsamen Rechtsetzungsbefugnisse mit dem **Rat einen gewissen Einfluss ausüben**. Dabei ist festzuhalten, dass sich das EP als wertvoller Verbündeter des HV erweisen kann, wenn es gilt, die **Kohärenz des Auswärtigen Handelns der EU zu fördern**. Das EP könnte dem HV regelmäßig Berichte und praktische Empfehlungen zukommen lassen. Es geht um eine engere Zusammenarbeit und ein Vertrauensverhältnis, damit sich der HV in der Praxis stärker für Fragen außerhalb des GASP-Rahmens engagiert. In Verbindung mit dem EAD ließe sich eine **Intensivierung der „parlamentarischen Diplomatie“** mit stärkerer Kontrolle vor Ort erreichen.

### 5.3. Zum UN-System:

- **Es geht nicht darum, die UN als Mittel für den Aufstieg zum globalen Akteur zu nutzen, aber die EU darf auch nicht darauf verzichten, sich für ihre Umgestaltung einzusetzen**, wie dies jetzt zunehmend im IWF oder der Weltbank geschieht. Aus Prinzip (effektiver Multilateralismus) und Eigeninteresse (Bedeutungszuwachs) ist es angebracht, dass die EU sich dazu äußert, wie das Forum, das im 21. Jahrhundert für internationale Legitimität steht, umgestaltet werden soll.
- **Priorität hat für die EU die Erlangung eines fortgeschrittenen Beobachterstatus in der Generalversammlung**, der als Anreiz dafür dienen könnte, die Vertretung in den Spezialorganisationen der UN zu regeln. Dabei könnte die EU eine Änderung der UN-Mitgliederstruktur fördern, insbesondere in der Generalversammlung, und die **Möglichkeit des Status einer Organisation der regionalen Integration (RIO) erkunden**, der bereits existiert. Dies würde die **Bereitschaft der EU fördern, mit einer Stimme zu sprechen**, zugleich aber die UN allmählich von ihrer übertriebenen Fixierung auf die Nationalstaaten abbringen. Es wäre aber notwendig zu verlangen, dass auch andere RIO (darunter UNASUR und ASEAN) zumindest über eine eigene Rechtspersönlichkeit als Voraussetzung für Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit verfügen.
- **Bei der Reform des UN-Sicherheitsrates empfiehlt es sich, behutsam vorzugehen**. Kurzfristig sollte keineswegs ein einheitlicher Sitz für die EU angestrebt, sondern auf **drei Schienen** vorgegangen werden. Erstens müsste **eine Abstimmung der Positionen im Rat der EU** erfolgen. Zweitens könnte man vorschlagen, **neue ständige Mitglieder** zu benennen, **das Vetorecht abzuschaffen und in immer mehr Bereichen überqualifizierte Mehrheiten einzuführen**. Drittens würden weitere Schritte hin zu einem **Europa der Verteidigung** mit eigenständigen Fähigkeiten die EU zu einem unverzichtbaren Streiter für globale Sicherheit werden lassen.
- **Die EU könnte auch einen Bedeutungszuwachs des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) befürworten, d. h. seine Aufwertung zu einer mitgestaltenden und kontrollierenden Instanz, wie in der UN-Charta vorgesehen**, damit er eines Tags analog zum Sicherheitsrat eine zentrale Rolle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich spielen kann. Die Mitgliederzahl des **ECOSOC könnte** auf 20-25 **reduziert werden**, und **die EU-Präsenz** sollte in einer **einzigsten Stimmrechtsgruppe** zusammengefasst werden.
- Andere einschlägige Organisationen könnten als Vorbild oder Beispiel für eine einheitliche Vertretung der EU dienen, so etwa die **WTO oder die FAO**. Es ist Sache der Europäischen Kommission, die Union zu vertreten und die Standpunkte der EU und der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu übermitteln, während sich die nationalen Repräsentanten ähnlich wie in der WTO verhalten und in der Regel auf die Beobachterrolle beschränken sollten. Da im Falle der **FAO** die Aktivitäten vornehmlich in die geteilte Zuständigkeit der EU fallen, sollte die Kommission die Union in allen Angelegenheiten vertreten.

### 5.4. Zu multilateralen Wirtschaftsorganisationen:

- **Die EU-Länder sollten ihre Vertretungen im Exekutivdirektorium des IWF unter der Federführung von zwei Direktoren zusammenlegen**, von denen einer für die Euroländer und der andere für die Nicht-Euroländer zuständig wäre. Die Einrichtung der **Euro-Gruppe** könnte 2012 bei der nächsten Überprüfung

der Zusammensetzung des IWF-Exekutivdirektoriums vereinbart werden. Als Gegenleistung für die Verminderung ihrer Präsenz (aber nicht des Stimmengewichts) im IWF-Direktorium könnte die EU Zugeständnisse seitens der USA einfordern, insbesondere die Abschaffung ihres Vetorechts bei wichtigen Entscheidungen.

- **In der Weltbank sollten die EU-Mitgliedstaaten im Exekutivdirektorium die Bildung einer einheitlichen EU-Stimmrechtsgruppe anstreben**, und zwar im Rahmen einer umfassenden Reform der Leitungsstrukturen und vor dem Hintergrund der Herausbildung neuer Ländergruppen. Der EU-Sitz im Exekutivdirektorium könnte von den Mitgliedstaaten nach dem Rotationsprinzip besetzt werden, und die Europäische Kommission käme als Stellvertreter in Betracht. Darüber hinaus sollte die Europäische Union im Exekutivdirektorium der **Weltbank** den **Status eines ständigen Beobachters** erhalten. Nach dem gleichen Muster könnte die EU ihre Vertretungen in den wichtigsten multilateralen Entwicklungsbanken (IADB, ADB, AfDB) zusammenlegen.
- **Die EU sollte sich bemühen, ihre Vertretung bei den G20-Gipfeltreffen von zwei auf eins zu reduzieren**, was bedeutet, dass sich der EU-Präsident und der Präsident der Europäischen Kommission darauf verständigen müssen, wer von ihnen daran teilnimmt. Zudem ist die G20 vermutlich neben dem UN-Sicherheitsrat das wichtigste Forum, auf dem die EU mit einer Stimme sprechen muss. **Es kommt folglich darauf an, die Standpunkte der fünf europäischen Staaten und des EU-Vertreters**, die am Tisch der G20 sitzen, **in vollem Umfang zu koordinieren und aufeinander abzustimmen**. Solange die G20 ein informelles Forum bleibt, das parallel zu den UN agiert, ist es weniger demokratisch, repräsentativ und legitimiert. Deshalb **sollte sich die EU für eine förmliche Verknüpfung mit dem UN-System starkmachen**. Die EU sollte sich für eine bessere Verknüpfung von G20 und UN einsetzen, d. h. für eine Art Kompensationsgeschäft, **bei dem die UN der G20 als Gegenleistung für ihre Effizienz ein bestimmtes Maß an Legitimität verleihen**. Dabei zeichnen sich **zwei Optionen** ab: Eine ist der Vorschlag, **die G20 als hochrangiges Ad-hoc-Gremium auf Ministerebene bei einem reformierten und aufgewerteten ECOSOC** anzusiedeln, der zum zentralen Forum für internationale Wirtschaftspolitik avancieren würde, also eine ähnliche Rolle wie der Sicherheitsrat zu spielen hätte, aber im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Als zweite, weniger anspruchsvolle Option käme in Betracht, dass man die **beiden Organisationen vorerst weiter getrennt agieren** lässt (und keine vollständige Legitimierung der G20 durch die UN vornimmt), aber **zumindest die Entscheidungen der G20 dem als Konsultativorgan fungierenden ECOSOC zur endgültigen Bestätigung und zu etwaigen Korrekturen vorlegt**.

### 5.5 Zu anderen multilateralen Organisationen:

- **Artikel 6 Absatz 2 des EUV beinhaltet ein Mandat für Verhandlungen über den Beitritt der EU zu einer Konvention des Europarats**, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, da die Mitgliedschaft nicht automatisch erfolgt. Der Beitritt zur genannten Konvention des Europarats dürfte aber der EU den Status eines Mitglieds verleihen, das ebenso stimmberechtigt ist wie die Mitgliedstaaten, und ihre Einbeziehung in das Ministerkomitee des Europarats gewährleisten. All dies hindert jedoch die EU nicht daran, sich an weiteren Konventionen und gemeinsamen Programmen des Europarats zu beteiligen, beispielsweise an der Konvention zur Cyberkriminalität.
- **Eine Aufwertung der EU-Vertretung in der OSZE ist problematisch**, da Russland und andere Staaten auf dem Standpunkt stehen, dass jede größere Modifizierung eine Änderung der Geschäftsordnung erfordert. Zweitens haben **EU-intern nach wie vor die stärkeren Mitgliedstaaten das Sagen**, auch wenn die **EU-Delegation** bei der Koordinierung allmählich die Regie übernimmt. Die **EU und ihre Mitgliedstaaten** sowie der **Ständige Rat der OSZE** sollten gemeinsam einen Mechanismus konzipieren, der eine bessere Zusammenarbeit, Abstimmung und Konsultation ermöglicht. Der **VP/HV** müsste in der Lage sein, **die EU zumindest als Beobachter** bei der OSZE zu vertreten und die **Federführung bei der Bestimmung der Position der EU-Mitgliedstaaten** zu übernehmen. Eine EU, die in der OSZE über ein schärferes Profil verfügt, sollte sich vornehmen, die **Unbeweglichkeit der Vergangenheit allmählich zu überwinden, einen breiteren Konsens herzustellen und die Organisation auf das neue strategische Umfeld** des riesigen euroatlantischen Raums **einzustellen**.
- **Aufgrund der Besonderheiten des Verhältnisses der EU zur NATO** besteht das Ziel in diesem Falle nicht darin, in der Organisation mehr Gewicht/Einfluss zu erlangen oder *innerhalb* der NATO einen einheitlichen EU-Sitz anzustreben. Vielmehr sollte die EU eine klare Vorstellung von ihren Zielen und Aufgaben haben und **die Koordinierung mit der NATO dadurch erleichtern, dass sie mit einer Stimme spricht**. Der Vertrag von Lissabon eröffnet eine Möglichkeit zur besseren Abstimmung zwischen



diesen beiden Organisationen auf verschiedenen Ebenen. Erstens wäre es ratsam, dass sich beide Organisationen zur Verbesserung der Zusammenarbeit gegenseitig den Beobachterstatus im Nordatlantikrat bzw. im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee zuerkennen. Der HV und der NATO-Generalsekretär könnten **einen zielgerichteten strategischen Dialog** ins Leben rufen, indem sie über eine gemeinsame Task Force unter Beteiligung des EAD einen ständigen Meinungs austausch führen. Zweitens sollte die Zusammenarbeit **vor Ort** vertieft werden. Drittens wird man sich mit der NATO auch über die Anwendung der **zwei Klauseln** verständigen können, die der **Vertrag von Lissabon** neu eingeführt hat: die Beistandsklausel und die Solidaritätsklausel. Letztlich sollte Ländern, die sowohl **NATO-Mitglieder** als auch **EU-Beitrittskandidaten** sind (wie die Türkei), die Beteiligung an der Europäischen Verteidigungsagentur und an ESVP-Missionen erleichtert werden.

## 5.6 Zur Entwicklungspolitik:

- Durch das Inkrafttreten des **Vertrags von Lissabon** ergeben sich **bestimmte Fragen und Unsicherheiten** im Zusammenhang mit der Umsetzung der **Entwicklungszusammenarbeit** der Gemeinschaft. Es kommt in diesem Zusammenhang darauf an, dass die Entwicklungszusammenarbeit ein **eigenes Profil** behält, da für sie unterschiedliche Parameter gelten, die **Fachkenntnisse und Fachpersonal** erfordern. Damit die EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung sowohl auf der bilateralen als auch auf der multilateralen Ebene gut koordiniert, aufeinander abgestimmt und in sich schlüssig sind, wird die Schaffung einer **Europäischen Entwicklungsplattform** vorgeschlagen. Befürwortet werden darüber hinaus die **Aufnahme des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Haushalt der Union**; die Ausweitung des **externen Mandats der EIB**; und die **Straffung** der verschiedenen **Finanzfazilitäten, die von der Kommission bei der EIB eingerichtet wurden**, unter dem einheitlichen Dach harmonisierter Lenkungsstrukturen.

**GLOSSAR**

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
CoE	Europarat
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ECOFIN	Europäischer Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EAD	Europäisches Auswärtiger Dienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIB	Europäische Investitionsbank
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUSR	Sonderbeauftragter der EU
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
HV	Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
ICAO	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IGH	Internationaler Gerichtshof
IFI	internationale Finanzinstitutionen
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
IMO	Internationale Seeschiffahrtsorganisation
MS	Mitgliedstaat(en) der EU
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RIO	Organisation der regionalen Integration
EUV	Vertrag über die Europäische Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
UNCTAD	UN-Konferenz für Handel und Entwicklung
UNDP	Entwicklungsprogramm der UN
UNEP	Umweltprogramm der UN
UNFCCC	Klimarahmenkonvention der UN
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der UN
UNGA	Generalversammlung der UN
UNSC	Sicherheitsrat der UN
WCO	Weltzollorganisation
WTO	Welthandelsorganisation

## ANHÄNGE

**Tabelle 1. Zuständigkeiten der Europäischen Union gemäß Vertrag von Lissabon und Teilnahme der EU an internationalen Übereinkommen und Organisationen**

Zuständigkeiten	Organisationen, Übereinkommen	Status der EK u. der Mitgliedstaaten
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (einschl. allgemeine politische Angelegenheiten)	Generalversammlung der UN	EK Beobachter; MS Mitglieder
	Sicherheitsrat der UN	2 MS ständige Mitglieder + Rotationsprinzip
	OSZE	EK Beobachter, MS Mitglieder
	NATO	24 MS Mitglieder
	Atomwaffensperrvertrag	Unterzeichnet von Euratom und MS
	Europarat	EK Beobachter, MS Mitglieder
	G7/8/20	EK Teilnehmer, einige MS
1. Ausschließlich (Artikel 3)		
a. Zollunion	Weltzollorganisation (WCO) (WCO)	Mitglied
b. Wettbew.-Politik	Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)	Beobachter
c. Geldpolitik (für den Euroraum)	IWF	EZB Beobachter, MS Mitglieder
	Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)	EZB im Leitungsorgan, einige MS
	OECD	EK Beobachter, 21 MS Mitglieder
d. Fischerei u. meeresbiologische Maßnahmen	Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der biologischen Reichtümer der hohen See	EK u. MS Mitglieder
	UN-Konferenz über weit wandernde	EK u. MS Mitglieder
	Verschiedene regionale Fischereiorganisationen: Mittelmeer, Nordostatlantik, Nordwestatlantik, Südostatlantik, Antarktis, West- und Mittelpazifik	EK Mitglied u. einige MS
	Organisationen für einzelne Arten: Thunfisch, Lachs	Unterzeichnet von EK und einigen MS
e. Handelspolitik	WTO	EK u. MS Mitglieder
	UN-Kommission für int. Handelsrecht (UNCITRAL)	EK Beobachter, einige MS Mitglieder
2. Geteilt (Artikel 4 Abs. 2)		
a. Binnenmarkt	Internationale Organisation für Normung (ISO)	EK Kooperation, MS Mitglieder
	Codex Alimentarius-Kommission	EU u. MS Mitglieder
b. Sozialpolitik	Internationale Arbeitsorganisation (IAO)	EK Beobachter, MS Mitglieder
c. Kohäsion (regional)		
d. Land- und Forstwirtschaft	FAO	EK u. MS Mitglieder
	Internat. Fonds für landwirtschaftliche	EK Beobachter, MS Mitglieder
	Zahlreiche Produktorganisationen: Olivenöl, Zucker, Kakao, Kaffee, Jute, tropische Hölzer, Kautschuk, Getreide, neue Pflanzensorten	EK u. einige MS Mitglieder
e. Umwelt	Umweltprogramm der UN	EK Beobachter, einige MS Mitglieder
	Klimarahmenkonvention (Klimawandel)	EK u. MS Mitglieder
	Kyoto-Protokoll	EK u. MS Mitglieder
	UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung	EK u. MS vollwertige Teilnehmer
	Seerechtsübereinkommen (UNCLOS)	EK u. MS Mitglieder
	Internationales Seerechtstribunal	EK u. MS Mitglieder
	Internationale Meeresbodenbehörde	EK u. MS Mitglieder
	Schutz der Meeresumwelt des Nordatlantik	EK u. 12 MS Mitglieder
	Schutz der Donau	EK u. 6 MS Mitglieder
f. Verbraucherschutz	-	-
g. Verkehr	Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)	EK Beobachter, MS Mitglieder

	Internationale Seeschifffahrts-Organisation (IMO)	EK Beobachter, MS Mitglieder
	Eurocontrol	EK u. 21 MS Mitglieder
h. Trans-Eur. Netze	-	-
i. Energie	Internationale Atomenergieorganisation (IAEA)	EK Beobachter, MS Mitglieder
	Internationale Energieagentur (IEA)	EK Teilnehmer; 17 MS Mitglieder
	Energiecharta-Vertrag	EK und MS Mitglieder
j. Freiheit, Sicherheit und Recht	Internationaler Gerichtshof (IGH)	-
	Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)	EU Kooperationsvereinbarung
	Europäische Menschenrechtskonvention	EU u. alle MS Vertragsparteien
	Hoher Flüchtlingskommissar der UN	EK Beobachter, MS Mitglieder
	Weltkonferenz gegen Rassismus und Rassendiskr.	EK u. MS vollwertige Teilnehmer
	Vierte Weltfrauenkonferenz	EK u. MS vollwertige Teilnehmer
	UN-Übereink. gegen unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen	EK u. MS vollwertige Mitglieder
	UN-Übereink. gegen die grenzüberschr. org. Kriminalität	EK u. MS vollwertige Mitglieder
k. Öff. Gesundheit, Sicherheit	-	-
Parallel (Artikel 4 Abs.3)		
a. Forschung, Technologie, Raumfahrt	Internationale Fernmeldeunion (ITU)	EK Sektormitglied, MS Mitglieder
	Weltraumvertrag	EK Beobachter, MS zumeist Mitglieder
	Weltgipfel zur Informationsgesellschaft	EK u. MS vollwertige Teilnehmer
	Internationale Fusionsenergieorganisation (ITER)	Euratom Mitglied, kein MS
	Wissenschafts- u. Technologiezentrum Ukraine	Euratom und EK Mitglieder, kein MS
4. Geteilt gemeinsam (Artikel 4 Abs. 4)		
a. Entwicklung und humanitäre Hilfe	Weltbank	-
	Welternährungsprogramm (WFP)	EK und viele MS Geber
	UNDP	EK Beobachter, MS Mitglieder
	UNCTAD	EK Beobachter und z.T. Mitglied
	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung	EK u. die meisten MS vollwertige Teilnehmer
	UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder	EK u. die meisten MS vollwertige Teilnehmer
	Welternährungsgipfel	EK u. die meisten MS Mitglieder
5. Koordinierung (Artikel 5)		
a. Wirtschaftspolitik	EBWE	EWG u. MS Anteilseigner
	OECD	EK Beobachter, 21 MS Mitglieder
b. Beschäftigungspolitiken	IAO	EK Beobachter, MS Mitglieder
c. Sozialpolitik	IAO	EK Beobachter, MS Mitglieder
6. Ergänzend (Artikel 6)		
a. Menschliche Gesundheit	Weltgesundheitsorganisation (WHO)	EK Beobachter, MS Mitglieder
	UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA)	EK Beobachter, MS Mitglieder
b. Industrie	UN-Org. für industrielle Entwicklung (UNIDO)	Partnerschaft; MS zumeist Mitglieder
	Zahlreiche Rohstofforganisationen: Nickel, Kupfer, Blei und Zink	EK u. einige MS Mitglieder
c. Kultur	UNESCO	EK Beobachter, MS Mitglieder
d. Tourismus	UN-Welttourismusorganisation	MS zumeist Mitglieder
e. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	UNESCO	EK Beobachter, MS Mitglieder
	UNICEF	EK Beobachter, MS Mitglieder

Quelle: Emerson, M. and Piotr Maciej Kaczyński (2010)

**Table 2: EU-Stimmrechtsgruppen im Exekutivdirektorium des IWF**

Im Exekutivdirektorium der Weltbank vertretener EU-Mitgliedstaat	Stimmt ab für folgende EU-Staaten	Stimmt ab für folgende Nicht-EU-Staaten
Deutschland	Deutschland	keine
Frankreich	Frankreich	keine
Vereinigtes Königreich	Vereinigtes Königreich	keine
Belgien	Belgien, Österreich, Tschechien, Ungarn, Luxemburg, Slowakei, Slowenien	Belarus, Kosovo, Türkei
Niederlande	Niederlande, Bulgarien, Zypern, Rumänien	Armenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Georgien, Israel, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Ukraine
Italien	Italien, Griechenland, Malta, Portugal	Albanien, San Marino, Timor-Leste
Dänemark	Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden.	Island, Norwegen

**Tabelle 3. EU-Stimmrechtsgruppen im Exekutivdirektorium der Weltbank**

Im Exekutivdirektorium der Weltbank vertretener EU-Mitgliedstaat-	Stimmt ab für folgende EU-Staaten	Stimmt ab für folgende Nicht-EU-Staaten
Deutschland	Deutschland	keine
Frankreich	Frankreich	keine
Vereinigtes Königreich	Vereinigtes Königreich	keine
Österreich	Österreich, Belgien, Tschechien, Ungarn, Luxemburg, Slowakei, Slowenien	Belarus, Kosovo, Türkei
Niederlande	Niederlande, Bulgarien, Zypern, Rumänien	Armenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Georgien, Israel, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Ukraine
Italien	Italien, Griechenland, Malta, Portugal	Albanien, San Marino, Timor-Leste
Schweden	Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden.	Island, Norwegen
Spanien	Spanien	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Venezuela

**Table 4: Stimmengewicht der EU im IWF**

<b>Vertretung der EU nach der derzeitigen Regelung</b>	<b>Stimmen</b>	<b>Anteil in %</b>	<b>Vertretung der EU bei einer zwei reinen EU-Stimmrechts-gruppen</b>	<b>Stimmen</b>	<b>Anteil in %</b>
Gesamt	729,685	32,86	Gesamt	710,786	32,05

*Anmerkung: Es wurden die derzeitigen Quoten aller EU-Mitglieder addiert.*

*Quelle: Eigene Ausarbeitung mit Daten der Weltbank*

**Table 5: Stimmengewicht der EU in der Weltbank**

<b>Vertretung der EU nach der derzeitigen Regelung</b>	<b>Stimmen</b>	<b>Anteil in %</b>	<b>Vertretung der EU bei einer zwei reinen EU-Stimmrechts-gruppen</b>	<b>Stimmen</b>	<b>Anteil in %</b>
Gesamt	544,269	33,66	Gesamt	462,654	28,53

*Anmerkung: Es wurden die derzeitigen Quoten aller EU-Mitglieder addiert.*

*Quelle: Eigene Ausarbeitung mit Daten der Weltbank*

## LITERATURANGABEN

- Attina, Fulvio., "Managing Globalisation: EU's effective multilateralism". *Jean Monnet Working Papers on Comparative and International Politics*. Centre EuroMed, Department of Political Studies, University of Catania. September 2008.
- Bini Smaghi, Lorenzo, "A single seat in the IMF". *JCMS 2004*, volume 42, Number 2. pp 229-248.
- Contantinesco, V., "La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres dans le projet de Traité instituant l'Union européenne", 1993, IEU ; Florence
- Council of the EU, *Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels 25 March 2010.
- DFID Practice Paper "How to plan an influencing approach to multilateral organisations". August 09.
- Emerson, Michael (2010a) and Jan Wouters. *The EU's Diplomatic Debacle at the UN What else and what next?*. 1 October 2010. CEPS Commentary Paper.
- Emerson, Michael (2010b) and Piotr Maciej Kaczyński. *Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon*. CEPS Commentary No 212. July 2010.
- Emerson, Michael (2011), R. Balfour, T. Corthaut, J Wouters, P. M. Kaczyński and T. Renard. *Upgrading the EU's Role as Global Actor Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont - The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre (EPC), Leuven Centre For Global Governance Studies, University Of Leuven. January 2011.
- European Commission (2001). "Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs". COM/2001/0231 final
- European Commission (2003). "The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism". COM(2003) 526 final. Brussels 2003.
- European Commission (2006). "Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility". COM(2006) 278 final.
- European Council: "Joint Declaration on EU-UN cooperation in crisis management". Brussels, 7 June 2007.
- Institute for Global Policy. *Strengthening the Relationship between ECOSOC and the Bretton Woods Institutions for a Coherent and Effective Financial and Economic Architecture*, 2009.
- Kovar, R., "Compétences des Communautés Européennes", *Jurisclasseurs Europe*, fascicule 420, 1990.
- Luif, Paul, *EU Cohesion in the General Assembly*. Occasional Papers 49, EU Institute for Security Studies. Dec. 2003.
- Marchesi, Daniele. "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination". *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers 3 / 2008*
- Maxwell, Simon, Owen Barder, Mikaela Gavvas and Deborah Johnson. "Governance of the Aid System and the role of the EU". *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*. IFEMA Convention Centre (Madrid). June 2010.
- Perrin, Emile-Robert "La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales : Vers une chaise unique ?". Robert Schuman Foundation. *Policy Papers. Questions d'Europe No 20*. February 2006.
- PROJECT EUROPE 2030. *Challenges and Opportunities: A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. May 2010
- Real Instituto Elcano. *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea. 2010
- United Nations. *The partnership between the UN and the EU, The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. United Nations System in Brussels, 2006.
- United Nations General Assembly. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. September 21, 2009
- Wessels, Wolfgang and Franziska Bopp. *The Institutional Architecture of CFSP. after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*. CEPS Research Paper No 10. June 2008
- Wouters, Jan. (2007), "The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism". *EU Diplomacy Papers 4/2007*. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.
- Wouters, Jan(2008), Steven Sterkx, Tim Corthaut. *The International Financial Crisis, Global Financial Governance and the European Union*". Working Paper No. 52 - September 2010. Leuven Center for Global Governance Studies.

## GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE

# FACHABTEILUNG

## Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Gremien beraten.

## Politikbereiche

Auswärtige Angelegenheiten  
Menschenrechte  
Sicherheit und Verteidigung  
Entwicklung  
Internationaler Handel

## Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

