

---

# Die Rolle der Europäischen Union im System der Vereinten Nationen

---

Eine umfassende  
Partnerschaft basierend  
auf einem gemeinsamen  
Bekenntnis zum  
Multilateralismus

---



## EINGEHENDE ANALYSE

---

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autor: Ionel Zamfir mit Tessa Fardel  
Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder  
PE 652.081 – September 2020

Anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen wurde diese eingehende Analyse verfasst, um einen genaueren Blick auf die Rolle zu werfen, die die EU in der Organisation spielt. So wird auf den Status der EU in verschiedenen Hauptorganen, dezentralen Einrichtungen und verwandten Organisationen der Vereinten Nationen eingegangen und es werden sowohl der finanzielle Beitrag der EU zum System der Vereinten Nationen als auch die verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme der EU im VN-System näher beleuchtet.

## **VERFASSER**

Ionel Zamfir (Kapitel 1-5), Tessa Fardel (Kapitel 6); Grafiken: Eulalia Carlos und Ionel Zamfir, EPRS

Diese Studie wurde vom Wissenschaftlichen Dienst für die Mitglieder erarbeitet, der zur Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (EPRS) des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments gehört.

Um sich mit den Verfassern in Verbindung zu setzen, senden Sie bitte eine E-Mail an: [eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Redaktionsschluss des Originalmanuskripts: August 2020

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ**

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

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

Brüssel © Europäische Union, 2020

Bildnachweise: © Alexandre/Adobe Stock

PE 652.081

ISBN: 978-92-846-7137-3

doi:10.2861/624621

RNG: QA-04-20-529-DE-N

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog) (Link nur auf Englisch)

## Zusammenfassung

75 Jahre nach ihrer Gründung können die Vereinten Nationen (VN) auf eine von Erfolgen, aber auch einigen Misserfolgen geprägte Geschichte zurückblicken. Die Vereinten Nationen haben bereits zahlreiche, durch Spannungen und ideologische Konflikte zwischen ihren Mitgliedern verursachte Krisen überstanden, doch die aktuelle Krise übertrifft alles bisher Dagewesene. Der globale Gesundheitsnotstand hat die in der Organisation bestehenden bürokratischen Hürden (z. B. in der Weltgesundheitsorganisation) und politischen Schwächen (z. B. im Sicherheitsrat, der sich erst nach langwierigen Verhandlungen auf einen globalen Waffenstillstand einigen konnte) aufgezeigt. Bereits vor der Krise wurden die Vereinten Nationen von verschiedenen Seiten heftig kritisiert und von den Vereinigten Staaten (USA), die zuvor im Mittelpunkt des multilateralen Systems standen, sogar regelrecht angefeindet. Als Reaktion darauf hat die Europäische Union (EU) bei zahlreichen Gelegenheiten bekräftigt, weiterhin unbeirrt für den Multilateralismus – mit den Vereinten Nationen als Herzstück – einzutreten.

Die EU und die Vereinten Nationen vertreten dieselben Grundwerte und Grundsätze und fühlen sich gleichermaßen stark dem Multilateralismus verpflichtet. Beide Organisationen entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg in dem Bestreben, die Basis für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Als zunehmend anerkannter internationaler Akteur konnte sich die EU in den Vereinten Nationen mit der Zeit immer mehr Gehör verschaffen. Die Vereinten Nationen sind ein Zusammenschluss souveräner Staaten, die ihre Vorrechte auf der globalen Ebene nur ungern mit anderen internationalen Organisationen wie der Europäischen Union teilen. Die VN-Organen sind jedoch offen für eine Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Beobachtern, einschließlich zwischenstaatlichen Organisationen. Seit 2011 hat die EU als bislang einzige Organisation einen erweiterten Beobachterstatus bei der VN-Generalversammlung. Ferner hat sie einen Beobachterstatus im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen.

Der Einfluss der EU in den Vereinten Nationen rührt dabei nicht nur von ihrem formalen Status, sondern auch von ihrer Fähigkeit, die Standpunkte ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren, ihr diplomatisches Gewicht bei Drittstaaten zu nutzen und verschiedene Positionen über ihre Vertreter oder die Stimmen ihrer Mitgliedstaaten mit jeweils breiter Unterstützung anderer VN-Mitglieder durchzusetzen. Die Abstimmung der Standpunkte der Mitgliedstaaten hat sich verbessert. Die Koordinierungsanstrengungen der EU-Delegationen und die vom EU-Rat entwickelten gemeinsamen Positionen zu den Prioritäten in der VN-Generalversammlung und zu den Menschenrechtsprioritäten in VN-Gremien spielen bei der Verfolgung eines kohärenteren EU-Ansatzes in der Organisation eine zentrale Rolle. Die Abhängigkeit der EU von ihren Mitgliedstaaten wird im VN-Sicherheitsrat besonders deutlich. Ohne formalen Status im VN-Sicherheitsrat ist die EU auf ihre Mitgliedstaaten angewiesen, um ihre Standpunkte gegenüber den übrigen Ratsmitgliedern zu vertreten.

Eine weitere wichtige Dimension der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinten Nationen ist das Krisenmanagement. Die meisten EU-Militäreinsätze erfolgen auf der Grundlage einer entsprechenden Resolution des VN-Sicherheitsrats, die ihnen die nötige Legitimation verleiht. Durch die EU-Einsätze konnten die Lasten der VN-Friedensmissionen wirksam verteilt werden und die EU und die Vereinten Nationen arbeiten eng und partnerschaftlich zusammen. Dennoch bleibt bei EU-Missionen und -Operationen ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den VN-Einsätzen gewahrt.

Die EU spielt im komplexen Geflecht der Einrichtungen und Programme und verwandten Organisationen der Vereinten Nationen eine immer wichtigere Rolle. Sie verfügt über unterschiedliche Mitgliedsrechte: von der Vollmitgliedschaft in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation

und der Welthandelsorganisation über einen reinen Beobachterstatus in vielen anderen Organisationen bis hin zu keinerlei formalem Status in anderen Einrichtungen. In der Praxis kann die EU die Arbeit der VN-Einrichtungen durch ihr mit den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen, ihren Einfluss bei der Begründung von Normen und ihre zentrale Rolle als Beitragszahler erheblich beeinflussen. Die EU ist für die meisten VN-Einrichtungen und -Programme ein wichtiger Partner, da sie einer der größten Beitragszahler ist, wenn es um die von ihnen durchgeführten Entwicklungsprogramme geht. Zur Stärkung dieser Partnerschaft hat die EU mit den Vereinten Nationen eine allgemeine Finanzierungs-Rahmenvereinbarung sowie zahlreiche weitere Vereinbarungen über spezifische Partnerschaften und Programme geschlossen. Durch die Bereitstellung von Mitteln für spezifische Projekte hat die EU erhebliches Gewicht, wenn es darum geht, gemeinsam mit den VN-Einrichtungen Prioritäten festzulegen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Die Vereinten Nationen werden 75: Eine gemischte Bilanz</b>	<b>7</b>
1.1. Die EU als Vorreiter bei der Stärkung des Multilateralismus	10
<b>2. Die EU und die Vereinten Nationen: Eine starke Partnerschaft auf der Basis gemeinsamer Werte</b>	<b>12</b>
2.1. Die Rechtsgrundlagen des EU-Vertrags für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und ihre Unterstützung	12
2.2. Der rechtliche Status der EU im System der Vereinten Nationen	13
2.3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten als zentrale Beitragszahler zum Haushalt des VN-Systems	14
<b>3. Die EU in den Hauptorganen der Vereinten Nationen</b>	<b>15</b>
3.1. Die EU in der Generalversammlung	16
3.1.1. Das Eintreten der EU für Menschenrechte in der VN-Generalversammlung und im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen	18
3.2. Die EU im Sicherheitsrat	19
3.3. Die EU im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)	21
<b>4. Die Zusammenarbeit von EU und VN beim Krisenmanagement</b>	<b>21</b>
<b>5. Der Status der EU in Programmen und dezentralen Einrichtungen der Vereinten Nationen und in verwandten Organisationen</b>	<b>22</b>
5.1.1. Vollmitgliedschaft in der WTO	22
5.1.2. Die EU und die Mitgliedstaaten in der FAO: Geteilte Mitgliedschaft	22
5.1.3. Beobachterstatus	23
5.1.4. Informeller Einfluss	23
<b>6. Die Rolle der EU im Entwicklungssystem der Vereinten Nationen</b>	<b>26</b>
6.1. EU-Mittel für das UNDS	27
6.2. Beispiele für die Zusammenarbeit der EU mit verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen	28
6.2.1. Die Internationale Arbeitsorganisation	28
6.2.2. Die Weltgesundheitsorganisation	30
6.2.3. Die Internationale Organisation für Migration	31
6.2.4. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen	32
6.2.5. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen	33
6.2.6. Das Welternährungsprogramm	34
6.2.7. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation	35

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1 – Beiträge der EU und der EU-Mitgliedstaaten zum Gesamthaushalt des VN-Systems im Jahr 2018 (in Mio. USD)	15
Abbildung 2 – EU-Mittel für das VN-System nach Einrichtungen im Jahr 2019, in Mio. EUR	24
Abbildung 3 – EU-Status in den VN-Hauptorganen	25
Abbildung 4 – 2018 über das VN-System bereitgestellte öffentliche EU-Entwicklungshilfe, in Mio. USD (zu konstanten Preisen 2017), ausgezahlte Gelder	27
Abbildung 5 – Entwicklung der gesamten, über Einrichtungen, Fonds oder Kommissionen der Vereinten Nationen (VN) bereitgestellten öffentlichen EU-Entwicklungshilfe (ausgezahlte Gelder), in Mio. EUR (zu konstanten Preisen 2017)	28

## Verzeichnis der Abkürzungen

Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen	UNFPA
Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten	UNOCHA
Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung	UNODC
Büro der Vereinten Nationen für Katastrophenvorsorge	UNDRR
Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste	UNOPS
Büro der Vereinten Nationen für Weltraumfragen	UNOOSA
Büro der Vereinten Nationen in Genf	UNOG
Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen	VN-Frauen
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen	FAO
Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen	UNDP
Generalsekretär der Vereinten Nationen	VN-Generalsekretär
Generalversammlung der Vereinten Nationen	VN-Generalversammlung
Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten	UNRWA
Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen	UNHCR
Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte	UNHCHR
Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung	UNIDIR
Internationale Arbeitsorganisation	IAO
Internationale Atomenergie-Organisation	IAEO
Internationale Fernmeldeunion	ITU
Internationale Organisation für Migration	IOM
Internationale Zivilluftfahrt-Organisation	ICAO
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung	IFAD
Internationales Handelszentrum	ITC

Interregionales Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege	UNICRI
Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen	UNCDF
Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen	UNICEF
Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen	UNFCCC
Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung	UNCTAD
Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen	UNHRC
Organisation der Vereinten Nationen	UNO
Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur	UNESCO
Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung	UNIDO
Organisation für das Verbot chemischer Waffen	OVCW
Panamerikanische Gesundheitsorganisation	PAHO
Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen	UN-HABITAT
Sicherheitsrat der Vereinten Nationen	Sicherheitsrat
Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung	UNCCD
Umweltprogramm der Vereinten Nationen	UNEP
Universität der Vereinten Nationen	UNU
Welternährungsprogramm	WFP
Weltgesundheitsorganisation	WHO
Weltorganisation für Meteorologie	WMO
Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen	ECOSOC
Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika	UNECA
Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa	UNECE
Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik	UNECLAC



## 1. Die Vereinten Nationen werden 75: Eine gemischte Bilanz

Die Vereinten Nationen (VN) wurden 1945 kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet. Fünfzig Länder waren an der Gründungskonferenz beteiligt, die im April 1945 in San Francisco begann und bei der die zuvor von den vier Siegermächten Vereinigte Staaten (USA), Vereinigtes Königreich (VK), Sowjetunion (UdSSR) und China erarbeiteten Vorschläge diskutiert wurden. Es fanden Verhandlungen über die Charta der Vereinten Nationen statt, die schließlich am 26. Juni 1945 unterzeichnet wurde. Die Vereinten Nationen wurden am 24. Oktober 1945 offiziell begründet, nachdem über die Hälfte der Staaten, die die Charta im Juni 1945 unterzeichnet hatten, diese auch ratifiziert hatte.

Wie in der Präambel der Charta zum Zeitpunkt ihrer Gründung festgehalten, stehen die Vereinten Nationen für die Entschlossenheit ihrer Mitglieder, dauerhaften Frieden durch internationale Zusammenarbeit zu erreichen. In der Präambel wird zudem der Glaube der Mitglieder der Vereinten Nationen an die Grundrechte des Menschen, an die Würde der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, sowie an die internationale Gerichtsbarkeit bekräftigt. 1948 verliehen die Vereinten Nationen ihrem Eintreten für die Menschenrechte konkret Ausdruck, indem sie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte annahm – ein nicht bindendes Dokument, das zum unangefochtenen universellen Rahmen für Menschenrechte wurde. Etwa zur selben Zeit, kurz nach Gründung der Vereinten Nationen, brach der Kalte Krieg aus und lähmte die Organisation und insbesondere ihren Sicherheitsrat,<sup>1</sup> sodass sie die ihr zugedachten zentralen Funktionen nicht erfüllen konnte. Trotz dieser schwierigen Geschichte haben sich die Vereinten Nationen mit der Zeit zu einem komplexen System aus Einrichtungen und Fonds<sup>2</sup> entwickelt, das auch Einrichtungen umfasst, die schon vor der Gründung der Vereinten Nationen existierten, wie beispielsweise der Weltpostverein und die Internationale Arbeitsorganisation. Die Vereinten Nationen haben auch bei der Begründung einer Reihe wichtiger internationaler Verträge eine Schlüsselrolle gespielt, deren Themengebiete von den Menschenrechten bis hin zum Klimaschutz reichen. Während die ersten beiden Menschenrechtspakte – der Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, die beide 1966 geschlossen wurden, – die zu dieser Zeit herrschende ideologische Teilung<sup>3</sup> der Welt widerspiegelten, umfasst die Gesamtheit der internationalen Menschenrechtsnormen der Vereinten Nationen heute neun zentrale Verträge, die mit ihren Umsetzungsmechanismen jeweils eine wichtige Überwachungsfunktion erfüllen.

Auch wenn die Vereinten Nationen den in ihren Gründungsdokumenten verankerten Idealen in den 75 Jahren ihres Bestehens nicht immer gerecht werden konnten, haben sie doch ohne jeden Zweifel viele Erfolge<sup>4</sup> erzielt und unbestreitbar dazu beigetragen, die Welt ein Stück besser zu machen.<sup>5</sup> Zu

---

<sup>1</sup> „Während der ersten fünfundvierzig Jahre seines Bestehens war der Rat durch den Kalten Krieg weitgehend handlungsunfähig. Seit 1990 und der Verbesserung des globalen politischen Klimas ist er jedoch sehr aktiv“. (Sarooshi, D.: [Security Council](#). Global Policy Forum).

<sup>2</sup> Zur Weiterentwicklung des VN-Systems trotz des Kalten Krieges vgl. Staples, A.: *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Have Changed the World, 1945-1965*; 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Apap, J.: [Indivisibility of human rights. Unifying the two Human Rights Covenants?](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

<sup>4</sup> Eine Zusammenfassung der Erfolge und Misserfolge findet sich in: *The Guardian*: [70 years and half a trillion dollars later: what has the UN achieved?](#). Der Artikel ist zwar schon fünf Jahre alt, hat aber nach wie vor Gültigkeit. Eine ausführlichere Kritik aus neokonservativer Perspektive findet sich in: Muravchik, J.: *The Future of the UN: Understanding the Past to Chart a Way Forward*. 2005.

<sup>5</sup> Weiss, T.: [Would the World Be Better Without the UN?](#). 2018.

ihren Errungenschaften zählen beispielsweise: die Verhinderung des Übergangs des Kalten Krieges in eine offene Konfrontation; die Unterstützung ehemaliger Kolonien bei der Wahrung ihrer Unabhängigkeit und beim Aufbau ihrer eigenen Regierungen; die Durchführung zahlreicher Friedenssicherungseinsätze, mit denen blutige Konflikte verhindert oder beendet werden konnten; die Leistung humanitärer Hilfe, einschließlich Nahrungsmittelhilfe, mit denen viele Menschenleben gerettet wurden; die Leistung medizinischer Hilfe, durch die zahlreiche Krankheiten eingedämmt oder ausgeremert werden konnten; die Sicherstellung des Zugangs von Kindern in armen Ländern zu Bildung usw. Die Einrichtungen der Vereinten Nationen haben bei der Begründung internationaler Standards eine zentrale Rolle gespielt. Das VN-System hat – auch durch die lose mit ihm verbundenen Einrichtungen wie IWF und WTO – entscheidend zur Globalisierung beigetragen.

Die Vereinten Nationen haben jedoch auch zahlreiche Kritiker,<sup>6</sup> die ihnen vorhalten, die drängendsten Probleme dieser Welt wie die Beendigung blutiger Konflikte, die Beseitigung von Armut und Unterentwicklung und die Bewältigung globaler Herausforderungen wie den Klimawandel<sup>7</sup> usw. nicht lösen zu können. Beispiele aus der jüngeren Geschichte umfassen dabei den Umstand, dass die Blauhelmsoldaten nicht in der Lage waren, den Völkermord in Ruanda 1994<sup>8</sup> und das Massaker von Srebrenica 1995<sup>9</sup> zu verhindern, und dass es den Vereinten Nationen nicht gelungen ist, bei lang andauernden Bürgerkriegen, die in eine humanitäre Katastrophe mündeten, wie es beispielsweise bei den Konflikten in Syrien und im Jemen der Fall war, erfolgreich zu vermitteln.<sup>10</sup> Die Vereinten Nationen haben es auch nicht geschafft, sich durchzusetzen, als die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten 2003 ohne die Genehmigung des VN-Sicherheitsrats, die laut dem damaligen VN-Generalsekretär gemäß der VN-Charta erforderlich gewesen wäre, in den Irak einmarschierten.<sup>11</sup> Die aktuelle Gesundheitskrise hat die weniger bekannte administrative und technische Seite des VN-Systems in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Dabei wird die Gesundheitsbehörde der Vereinten Nationen – die Weltgesundheitsorganisation – von vielen Seiten,<sup>12</sup> einschließlich des US-Präsidenten, kritisiert, da sie augenscheinlich nicht in der Lage war, die derzeitige Pandemie zu verhindern. Eine – aus wirtschaftlichen und politischen Gründen – zunehmende Skepsis<sup>13</sup> gegenüber der Globalisierung stellt eine zusätzliche Bedrohung für die multilaterale Ordnung mit den Vereinten Nationen als Herzstück dar. Durch die Kritik seitens den USA und damit des Landes, das traditionell im Mittelpunkt des multilateralen Systems stand, und durch die Maßnahmen, mit denen Teile der Vereinten Nationen untergraben werden sollen (beispielsweise durch den Entzug von Geldern für die Friedenssicherung oder den Austritt aus der WHO) wird die Organisation der für sie so wichtigen Führung beraubt.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Bishop, T.: [Forget the Human Rights Council, Why Not Leave the Entire UN?](#). 2018.

<sup>7</sup> Hudson, M.: [Don't bet on the UN to fix climate change – it's failed for 30 years](#). The Conversation, 2019.

<sup>8</sup> [Ignoring Genocide](#). Human Rights Watch, 1999.

<sup>9</sup> Van den Berg, S.: [Court confirms Dutch U.N. peacekeepers partly liable for Srebrenica massacre](#). Reuters, 2017.

<sup>10</sup> Vgl. Asseburg, M., Lacher, W. und Transfeld, M.: [Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen](#). SWP, 2018 („sämtliche Bemühungen der UN, sie [die Konflikte in Syrien, Libyen und im Jemen] durch Machtteilung zu beenden, sind bislang gescheitert“).

<sup>11</sup> „Kurz vor Ausbruch des Konflikts erklärte der VN-Generalsekretär, dass die Anwendung von Gewalt ohne Genehmigung des Rates ‚nicht im Einklang mit der Charta‘ stehen würde und viele Rechtsexperten stufen den Angriff von USA und VK heute als völkerrechtswidrige Aggression ein.“ Vgl. [International Law Aspects of the Iraq War](#). Global Policy Forum.

<sup>12</sup> Hernandez, J.: [Trump Slammed the W.H.O. Over Coronavirus. He's Not Alone](#). New York Times, 8. April 2020.

<sup>13</sup> Copelovitch, M., Hobolt, S. B. und Walter, S.: [Challenges to the contemporary global order. Cause for pessimism or optimism?](#). 2019.

<sup>14</sup> Campbell, K. M. und Doshi, R.: [The Coronavirus Could Reshape Global Order](#). Foreign Affairs, April 2020.

Verteidiger der Vereinten Nationen verweisen als Erklärung für ihre Defizite auf fehlende Mittel,<sup>15</sup> gepaart mit bürokratischer Ineffizienz, einerseits und die vollkommene Abhängigkeit von souveränen Mitgliedstaaten andererseits. Der amtierende Generalsekretär hat in dem Bewusstsein, dass es bei den Vereinten Nationen mehr Flexibilität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Effektivität bedarf, weitreichende Verwaltungsreformen eingeleitet. António Guterres, der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN-Generalsekretär), wurde 2016 in einem Verfahren gewählt, das so transparent wie noch nie war.<sup>16</sup>

Als Zusammenschluss souveräner Staaten hängt die Wirksamkeit, mit der die Vereinten Nationen ihre Ziele erreichen, davon ab, wie stark sich die Staaten der internationalen Zusammenarbeit und den in der VN-Charta verankerten Idealen der internationalen Gerichtsbarkeit, der Solidarität und der Menschenrechte verpflichtet fühlen. Seit ihrer Gründung waren die Vereinten Nationen wiederholt mit Verstößen sowohl kleiner als auch großer Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Organisation konfrontiert – so beispielsweise, als Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zur Beendigung blutiger Konflikte oder zur Zulassung humanitärer Hilfe von Mitgliedern mit Vetorecht<sup>17</sup> blockiert wurden, wie es zuletzt bei Syrien der Fall war.<sup>18</sup> Das Vetorecht verleiht den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats im Vergleich zu den anderen Mitgliedern unverhältnismäßig viel Macht. Mächtige Länder sind zudem in der Lage, informelle Koalitionen zu schmieden, um ihre Ziele im VN-System zu erreichen, oder ihren finanziellen Beitrag zum VN-System zu nutzen, um sich mehr Einfluss zu verschaffen. Jüngst hat China seinen Einfluss im VN-System ausgeweitet: Das Land ist nun zweitgrößter

### Die Rolle der Vereinten Nationen in der Coronavirus-Krise

Die aktuelle Pandemie hat unmissverständlich gezeigt, dass es internationaler Koordinierung, Kooperation und Solidarität bedarf, um einer solch schweren Krise globalen Ausmaßes zu begegnen. Aus diesem Grund wird derzeit wieder über die Rolle des Systems der Vereinten Nationen diskutiert. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) – eine VN-Einrichtung – war einer der zentralen Akteure, als es um die Koordinierung der Anstrengungen der Regierungen zur Bekämpfung der Pandemie ging, und rückte damit ins Licht der Öffentlichkeit. Sie erklärte den Coronavirus-Ausbruch am 30. Januar 2020 zu einer „gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite“ und am 11. März zur Pandemie und gab regelmäßig Empfehlungen an die Länder heraus. Diese Empfehlungen (obgleich einige im Lichte späterer wissenschaftlicher Erkenntnisse angepasst wurden) waren im Kampf gegen die Pandemie von entscheidender Bedeutung. Dennoch wurde auch Kritik laut: so warf man der Organisation vor, China gegenüber angesichts der vom Land bereitgestellten Informationen nicht kritisch genug gewesen zu sein. Es wurde eine unabhängige Untersuchung zur globalen Reaktion auf die Coronavirus-Pandemie, einschließlich zur Arbeit der WHO, eingeleitet, deren Objektivität jedoch zum Teil in Zweifel gezogen wurde. Das Ergebnis dieser Untersuchung wird sich sehr wahrscheinlich auf die allgemeine Wahrnehmung der Rolle der Vereinten Nationen auswirken.

<sup>15</sup> „Die Vereinten Nationen sind zudem arm. Die ihr insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel und Mitarbeiter sind ein Bruchteil dessen, was einer regionalen Organisation, der EU, zur Verfügung steht. Ihre Friedenseinsätze sind weit ausgedehnter und umfassender als die der Nato, aber sie muss mit geborgten Truppen und geborgter Ausrüstung arbeiten. Die Anforderung, Bereitstellung und Stationierung dauert in der Regel mehrere Monate oder noch länger. Ihr Entwicklungshaushalt liegt weit unter den Mitteln, die dem britischen Department for International Development (Dfid) zur Verfügung stehen.“ In: Malloch-Brown, M.: [The UN is an under-funded, bureaucratic labyrinth - and a force for good in the world](#). The Telegraph, 2015.

<sup>16</sup> Zamfir, I.: [The 2016 election of a new UN Secretary-General](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2016.

<sup>17</sup> „Die ständigen Mitglieder nutzen ihr Vetorecht, um ihre nationalen Interessen zu verteidigen, ihren außenpolitischen Positionen Geltung zu verleihen oder manchmal auch, um ein einzelnes Thema, das für einen Staat von besonderer Bedeutung ist, vorzubringen. Seit dem 16. Februar 1946, als die Sowjetunion (UdSSR) das erste Veto gegen einen Resolutionsentwurf zum Abzug ausländischer Truppen aus dem Libanon und aus Syrien einlegte (S/PV.23), wurde 293 Mal vom Vetorecht Gebrauch gemacht.“ In: [UN Security Council Working Methods. The Veto](#). Foreign Policy Forum, März 2020.

<sup>18</sup> Nichols, M.: [Russia, backed by China, casts 14th U.N. veto on Syria to block cross-border aid](#). Reuters, Dezember 2019.

Beitragszahler der Vereinten Nationen und in vier VN-Einrichtungen haben Chinesen den Vorsitz inne. Aufgrund des zunehmenden Einflusses Chinas wird befürchtet, dass das Land die Vereinten Nationen zur Förderung seiner wirtschaftlichen Interessen nutzen und der Organisation seine antiliberalen Doktrin auferlegen könnte,<sup>19</sup> indem beispielsweise Menschenrechtsorganisationen zum Schweigen gebracht oder Menschenrechtsaktivitäten anderweitig untergraben werden.<sup>20</sup>

Abgesehen von diesen machtpolitischen Asymmetrien gilt bei der praktischen Arbeit der Organisation und ihrer Einrichtungen der Grundsatz „ein Land – eine Stimme“, von dem es nur einige wenige Ausnahmen gibt (die Vetomächte im Sicherheitsrat und das System der Stimmengewichtung bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds). Die VN-Organe mit begrenzter Mitgliederzahl wie der VN-Sicherheitsrat (mit Ausnahme der fünf ständigen Mitglieder), der ECOSOC und der VN-Menschenrechtsrat bestehen aus Mitgliedern, die von der Generalversammlung nach demselben Prinzip gewählt werden. Ihr demokratischer Charakter wird dadurch jedoch nicht gestärkt. Bei den meisten VN-Mitgliedern handelt es sich nicht um liberale Demokratien,<sup>21</sup> sondern um antiliberalen Demokratien und autoritäre Regimes, die die globale Plattform nur allzu gerne nutzen, um ihre eigenen Menschenrechtsverletzungen zu verbergen und gleichgesinnten Staaten zu helfen, sich internationaler Kritik zu entziehen. Zwischen der offiziellen Rhetorik einiger Staaten auf Ebene der Vereinten Nationen und ihrem praktischen Handeln klafft eine ständige Lücke, was besonders im Menschenrechtsrat deutlich wird.<sup>22</sup>

## 1.1. Die EU als Vorreiter bei der Stärkung des Multilateralismus

Da der Multilateralismus von populistischen Politikern auf der ganzen Welt zunehmend angegriffen wird, hat die EU ihre Unterstützung des Multilateralismus – mit den Vereinten Nationen als Herzstück – über die Stimmen ihrer Vertreter in den VN-Gremien wiederholt bekräftigt. Beispielsweise hat der Rat in seinen jüngsten Schlussfolgerungen<sup>23</sup> zu den Prioritäten der EU in der VN-Generalversammlung für den Zeitraum 2020-2021 betont, dass „multilaterale Zusammenarbeit mehr denn je unverzichtbar ist. Der Ausbruch von COVID-19 zeigt deutlich, dass globale Herausforderungen kollektives Handeln erfordern. COVID-19 stellt unsere Menschlichkeit und unsere Werte auf die Probe, aber auch das multilaterale System an sich. Die regelbasierte internationale Ordnung – in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen – muss aufrechterhalten und gestärkt werden, damit wir die globalen Herausforderungen wirksam bewältigen können.“

---

<sup>19</sup> China schlägt eine Neugestaltung des Internets vor, die es dem Land ermöglichen würde, eine noch strengere staatliche Kontrolle auszuüben. Dafür nutzt China die Internationale Fernmeldeunion, deren Vorsitz ein Vertreter Chinas innehat. In: Gross, A. und Murgia, M.: [China and Huawei propose reinvention of the internet](#). Financial Times, März 2020.

<sup>20</sup> Vgl. Cheng-Chia, T. und Yang, A.: [How China Is Remaking the UN In Its Own Image](#). The Diplomat, April 2020, und Lee, K.: [It's Not Just the WHO: How China Is Moving on the Whole U.N.](#). Politico, April 2020.

<sup>21</sup> ["Democracy Facing Global Challenges" – V-Dem Annual Democracy Report 2019](#).

<sup>22</sup> Bukuru, J.: [How Saudi Arabia Kept its UN Human Rights Council Seat](#). Human Rights Watch, November 2016.

<sup>23</sup> Vgl. die Schlussfolgerungen des Rates zu den [Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen und für die 75. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen \(September 2020 bis September 2021\)](#), Juli 2020.

Die Von-der-Leyen-Kommission hat der Rolle der EU in den Vereinten Nationen eine neue Dimension gegeben und betont, dass die Europäische Kommission bei der Außenpolitik einen geopolitischen Ansatz verfolgen muss. In ihrer Aufgabenbeschreibung an den Hohen Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsident der Europäischen Kommission (HV/VP) erklärte Ursula von der Leyen, dass die EU in den Außenbeziehungen strategischer, stärker und geeinter auftreten müsse und ein geopolitisches Vorgehen der neuen Kommission vonnöten sei. Das bedeutet,<sup>24</sup> dass die EU ihre eigenen Interessen auf globaler Ebene – auch im Rahmen der Vereinten Nationen – entschlossener verteidigen muss, ohne von ihrer uneingeschränkten Unterstützung des Multilateralismus abzurücken.

Die Reform der Vereinten Nationen<sup>25</sup> ist eines der Hauptziele des amtierenden VN-Generalsekretärs António Guterres, womit den Reformanstrengungen neue Dynamik verliehen wurde. Der Fokus liegt dabei in erster Linie auf administrativen Aspekten, die mit der Funktionsweise des VN-Systems im Zusammenhang stehen (mit drei Hauptbereichen: Verwaltung, Friedenssicherung und Entwicklung); sensible oder zentrale politische Themen wie die Mitgliedschaft in den verschiedenen VN-Organen und ihre Arbeitsweise bleiben jedoch ausgespart. Die EU unterstützt die laufende Reform des VN-Systems nachdrücklich, ist jedoch auch zur Unterstützung weitergehender, stärker politisch ausgerichteter Reformen bereit. Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2020<sup>26</sup> wird sich die EU weiterhin nachdrücklich „dafür einsetzen, die Vereinten Nationen wirksamer und effizienter zu gestalten und ihre nachhaltige Finanzierung zu fördern, wobei [...] das Reformprogramm des VN-Generalsekretärs uneingeschränkt [unterstützt wird].“ Ferner unterstützt die EU die notwendige Reformierung der Institutionen und Organe des VN-Systems, einschließlich der umfassenden Reform des VN-Sicherheitsrats, [...], um diese effektiver, transparenter, demokratischer, repräsentativer und rechenschaftspflichtiger zu gestalten.“ Die EU ist für eine nachhaltige Finanzierung der VN. Dies ist umso wichtiger, als die Trump-Administration, die USA<sup>27</sup> – der größte Geldgeber der Vereinten Nationen – ihre wiederholten Drohungen wahr gemacht und die von ihr bereitgestellten Mittel, insbesondere die Mittel für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen, das Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS), die WHO und Friedenssicherungseinsätze, erheblich gekürzt hat.

### Die Unterstützung der Vereinten Nationen durch das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament hat seine Unterstützung des Multilateralismus – mit den Vereinten Nationen als Herzstück – wiederholt bekräftigt und die anderen EU-Organe aufgefordert, nachdrücklich zum Ausdruck zu bringen, dass die EU entschlossen ist, die Vereinten Nationen und ihre Reform im Lichte der aktuellen Herausforderungen zu unterstützen. In seiner Empfehlung vom 5. Juli 2018 an den Rat zur 73. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen forderte es die EU unter anderem auf, die Drei-Säulen-Reformagenda des VN-Generalsekretärs, eine Verringerung des Verwaltungsaufwands sowie eine stärkere Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den Vereinten Nationen zu unterstützen. Ferner forderte es, die Einleitung eines offenen und inklusiven zwischenstaatlichen Vorbereitungsprozesses unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung der Vereinten Nationen für ein VN-Gipfeltreffen 2020 anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen zu unterstützen, in dessen Rahmen umfassende Reformmaßnahmen für eine Erneuerung und Stärkung der Vereinten Nationen erörtert werden.

<sup>24</sup> Vgl. Biscop, S.: [A geopolitical Commission: a powerful strategy?](#). Egmont Institute, September 2019: „Die EU kann sich jedoch als eine andere Macht positionieren, nämlich als eine Macht, die bestrebt ist, ihre Interessen zu wahren ohne den Interessen der anderen zu schaden, und die das Völkerrecht und ihre eigenen Werte achtet.“

<sup>25</sup> Vgl. Apap, J.: [United Nations reform](#). EPRS, Europäisches Parlament, Februar 2019.

<sup>26</sup> Vgl. Fußnote 31.

<sup>27</sup> Pasion, L. R.: [Trump's Strong-Arm Cuts Put UN Peacekeepers Out in the Cold](#). PassBlue, April 2019.

## 2. Die EU und die Vereinten Nationen: Eine starke Partnerschaft auf der Basis gemeinsamer Werte

Die Anfänge der EU und der Vereinten Nationen gehen beide auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und die damaligen Bestrebungen zurück, mit umfassenden Mechanismen für die internationale Zusammenarbeit dauerhaften Frieden in der Welt zu schaffen. Beide Organisationen beruhen auf dem Prinzip des Multilateralismus und sind einer Reihe grundlegender Werte verpflichtet, die sich sehr ähnlich sind, darunter das Streben nach Frieden und Sicherheit, das nachdrückliche Eintreten für Menschenrechte und die Verpflichtung zu den Grundsätzen der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit. Die Verpflichtung der EU zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen ist in den EU-Verträgen verankert. Die Mitwirkung der EU an den Vereinten Nationen geht auf die Zeit der EU-Vorgängerorganisation, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), zurück, die seit der Einräumung des Beobachterstatus durch die VN-Generalversammlung im Jahr 1974 aktiver Beobachter bei den Vereinten Nationen war. Die EWG hat mit vielen Teilen des VN-Systems Kooperationsprogramme und -partnerschaften begründet. Der Vertrag von Lissabon führte zu einer Stärkung der Rolle der EU als internationaler Akteur und brachte institutionelle Änderungen mit sich, aufgrund derer die EU um einen erweiterten Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen ersuchen konnte.

### 2.1. Die Rechtsgrundlagen des EU-Vertrags für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und ihre Unterstützung

Gemäß Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist die EU verpflichtet, internationale Zusammenarbeit anzustreben, die Menschenrechte zu achten und zu fördern und auf Frieden und Sicherheit in der Welt hinzuarbeiten. Durch diesen normativen Ansatz ist die EU natürlicher Partner und Ansprechpartner der Vereinten Nationen. Darüber hinaus ist die EU nach dem EUV verpflichtet, für die Grundsätze des Multilateralismus einzutreten („sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein“) und die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts zu achten (Artikel 21). Gemäß Artikel 220 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „[betreibt] die Union [...] jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit den Organen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen“. Gleichermaßen ist die EU gemäß dem AEUV verpflichtet, in bestimmten politischen Bereichen mit den betreffenden internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten. Dies betrifft beispielsweise die Zusammenarbeit im Umweltbereich (Artikel 191 Absatz 4), die Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 211) sowie die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit (Artikel 212 Absatz 3): „Die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Union können in Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien geregelt werden.“

Der Vertrag von Lissabon brachte eine maßgebliche Änderung bei der Vertretung der EU in den Vereinten Nationen mit sich. Mit dem Vertrag wurde das Amt des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsident der Europäischen Kommission (HV/VP) geschaffen, der die EU in außenpolitischen Angelegenheiten, einschließlich in internationalen Organisationen, vertreten kann. Ferner sah der Vertrag die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie von EU-Delegationen vor, deren Aufgabe die tagtägliche Gestaltung der auswärtigen

Beziehungen ist. Drei EU-Delegationen vertreten die Union bei den Vereinten Nationen in New York,<sup>28</sup> Genf<sup>29</sup> und Wien.<sup>30</sup> Vor dem Vertrag von Lissabon wurde die EU in den Hauptorganen der Vereinten Nationen in erster Linie durch die Stimme des Mitgliedstaats vertreten, der die nach dem Rotationsprinzip wechselnde EU-Ratspräsidentschaft innehatte. Derzeit, da die EU einen Beobachterstatus hat, übernimmt in der Regel der Leiter der EU-Delegation oder zu besonderen Anlässen auch der HV/VP bzw. der Vorsitz des Rates der Europäischen Union diese Aufgabe.

## 2.2. Der rechtliche Status der EU im System der Vereinten Nationen

Das VN-System ist komplex. Es besteht aus mehreren ineinander greifenden Schichten: den Hauptorganen der Vereinten Nationen mit ihren Nebenorganen, den Fonds und Programmen, den Forschungsinstituten, den Einrichtungen, den Sekretariaten internationaler Übereinkommen und anderen verwandten Organisationen. Die Vereinten Nationen sind eine formal aus Einzelstaaten bestehende Organisation, wodurch die Möglichkeiten einer Beteiligung internationaler Organisationen begrenzt sind. Die VN-Hauptorgane akzeptieren diese Organisationen in ihren Reihen nur als Beobachter. Die VN-Einrichtungen und -Programme haben bei der Festlegung ihrer eigenen Regeln mehr Freiheiten und sind daher offener für die Beteiligung und Mitgliedschaft nichtstaatlicher Organisationen wie der EU. Der Status der EU in den verschiedenen VN-Institutionen reicht von einer Mitgliedschaft (FAO, WTO) (siehe Kapitel 5 und 6) über einen erweiterten Beobachterstatus (VN-Generalversammlung) und einen einfachen Beobachterstatus (ECOSOC und eine Reihe von VN-Einrichtungen) bis hin zu gar keinem Status (VN-Sicherheitsrat und verschiedene VN-Einrichtungen). Die EU hat nur im Falle einer Vollmitgliedschaft ein Stimmrecht. Als einfacher Beobachter kann die EU an Sitzungen teilnehmen und Erklärungen abgeben, allerdings nur innerhalb des Beobachtern eingeräumten Zeitrahmens und nachdem alle VN-Mitgliedstaaten gesprochen haben. Durch ihren erweiterten Beobachterstatus bei der VN-Generalversammlung hat sie das Recht, sehr früh und noch vor den Einzelstaaten zu sprechen. Allerdings ist die EU nicht berechtigt, selbst Themen einzubringen oder Kandidaten für Leitungsgremien oder leitende Positionen vorzuschlagen.

### Rollenverteilung unter den EU-Institutionen

Der EAD vertritt die EU insbesondere über seine Delegationen in New York und Genf bei den politischen und diplomatischen Beziehungen zu den Vereinten Nationen. Der Hohe Vertreter ist ein wichtiges Sprachrohr der EU in den Gremien der Vereinten Nationen. Die Kommission setzt sich seit Langem für die Förderung von Partnerschaften mit unterschiedlichen entwicklungsorientierten VN-Einrichtungen und -Programmen ein und vertritt die EU als Beobachter in einigen Einrichtungen in in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Bereichen (wie z. B. in der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation). Der Rat erarbeitet die Standpunkte der EU-Mitgliedstaaten und der EU in den Vereinten Nationen im Wege politischer Verfahren in zwei eigenen Arbeitsgruppen, nämlich der Gruppe „Vereinte Nationen“ (CONUN) und der Gruppe „Menschenrechte“ (COHOM).

<sup>28</sup> [Website](#) der Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen – New York.

<sup>29</sup> [Website](#) der Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Genf.

<sup>30</sup> [Website](#) der Delegation der Europäischen Union bei den internationalen Organisationen in Wien.

Eine weitere Dimension der Mitwirkung der EU in den Vereinten Nationen bezieht sich auf ihre Eigenschaft als Unterzeichnerin von im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelten internationalen Verträgen. Gemäß der VN-Vertragsdatenbank<sup>31</sup> ist die EU Vertragspartei von 49 multilateralen VN-Ursprungsverträgen und zahlreichen weiteren Folgeübereinkommen.<sup>32</sup> Der Geltungsbereich dieser Verträge reicht von der Regelung technischer Fragen internationaler Relevanz wie Fahrzeugzulassungen über die Verwaltung internationaler Angelegenheiten – das VN-Seerechtsübereinkommen (1994) – und die Bewältigung globaler Herausforderungen – die 1992 verabschiedete Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und das VN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1993) – bis zur Wahrung der allgemeinen Menschenrechte – das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2008), das einzige VN-Menschenrechtsübereinkommen, an dem die EU als Vertragspartei beteiligt ist. Die EU ist verpflichtet, diese Verträge in ihren Zuständigkeitsbereichen umzusetzen. Als Vertragspartei eines VN-Übereinkommens stehen der EU gegebenenfalls Mitgliedsrechte in dem das Übereinkommen überwachenden Organ zu. So ist die EU beispielsweise Vollmitglied der Internationalen Meeresbodenbehörde, die im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 gegründet wurde. Die EU war aktiv an den Verhandlungen über zentrale Themen wie die Annahme und Umsetzung von Folgeübereinkommen im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beteiligt und hat sich dabei – wie zuletzt bei der 24. VN-Klimakonferenz in Katowice – nachdrücklich für das Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen eingesetzt. Ferner wirkte die EU aktiv an den Verhandlungen und der laufenden Umsetzung<sup>33</sup> des Globalen Pakts für Flüchtlinge<sup>34</sup> sowie an der Ausarbeitung des Globalen Pakts für Migration<sup>35</sup> mit (letzterer wurde jedoch aufgrund seiner stärker umstrittenen Natur nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt und die EU war weniger stark in die Verhandlungen eingebunden).

### 2.3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten als zentrale Beitragszahler zum Haushalt des VN-Systems

Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen etwa ein Drittel<sup>36</sup> zum Haushalt des VN-Systems bei, während sie weniger als 15 % der VN-Mitglieder ausmachen. Durch diesen Beitrag werden die Sichtbarkeit und der Einfluss der Union in der Organisation gestärkt. Die EU hat mit einer Reihe von Dienststellen und Einrichtungen der Vereinten Nationen ein Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich<sup>37</sup> geschlossen, um die Kooperationsmöglichkeiten mit selbigen zu stärken. Die EU alleine ist der größte nichtstaatliche Geldgeber bei den Vereinten Nationen. 2018 belief sich ihr Beitrag auf circa 3,12 Mrd. EUR<sup>38</sup> (ohne die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten, die einen erheblichen Teil des VN-Haushalts ausmachen). Das sind 6,5 % des Gesamthaushalts des VN-Systems in Höhe von 56 Mrd. USD.<sup>39</sup> Der VN-Haushalt setzt sich aus den

---

<sup>31</sup> Vgl. die [VN-Vertragsdatenbank](#).

<sup>32</sup> Ausgenommen Zusätze zu ihrer Abänderung. Einige dieser Verträge wurden von der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet.

<sup>33</sup> Die EU [nahm](#) im Dezember 2019 am ersten Globalen Flüchtlingsforum teil.

<sup>34</sup> Vgl. Zamfir, I.: [The Global Compact on Refugees](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

<sup>35</sup> Vgl. Apap, J.: [A global compact on migration](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

<sup>36</sup> Vgl. [Veranlagte und freiwillige Beiträge](#). Website des Koordinierungsgremiums der Leiter der VN-Organisationen.

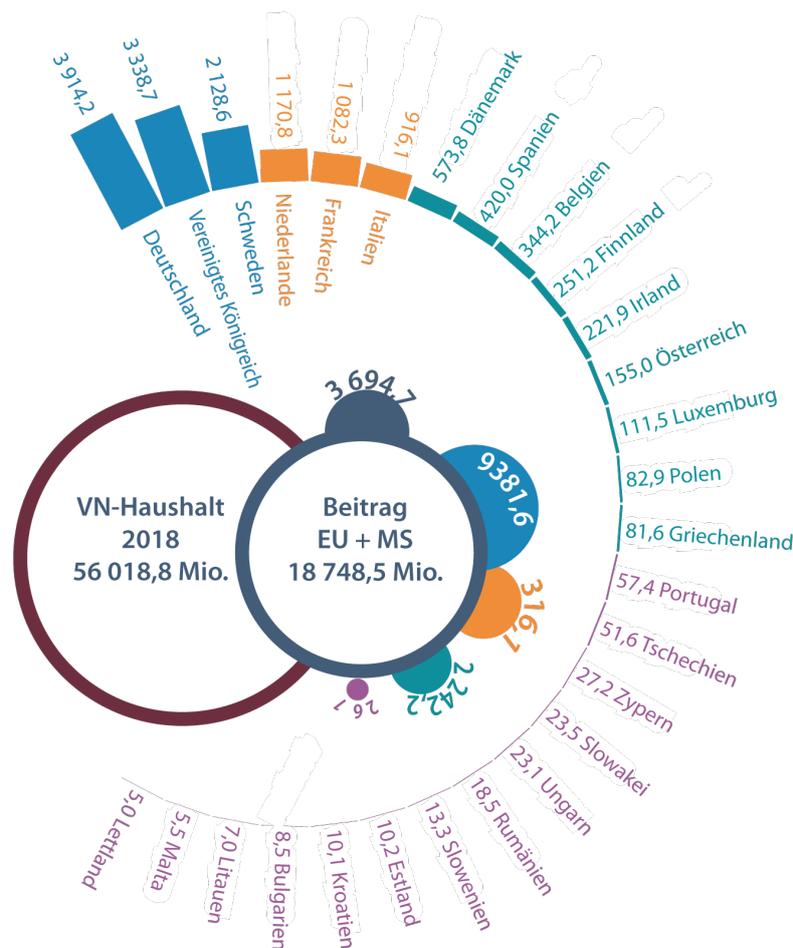
<sup>37</sup> [Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen](#), 31. Dezember 2018.

<sup>38</sup> Laut der [Website](#) des Koordinierungsgremiums der Leiter der VN-Organisationen: 3,69 Mrd. USD, umgerechnet nach den [OECD-Wechselkursen](#).

<sup>39</sup> [Gesamteinkünfte](#) des VN-Systems, Website des Koordinierungsgremiums der Leiter der VN-Organisationen.

Pflichtbeiträgen der Staaten sowie freiwilligen Beiträgen der Staaten und anderer Geber zusammen. Die Pflichtbeiträge der VN-Mitgliedstaaten, die so genannten veranlagten Beiträge, werden nach einer komplexen Formel berechnet, die dem Einkommen und der Rolle des betreffenden Staates in den Vereinten Nationen (beispielsweise als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats) Rechnung trägt. Die veranlagten Beiträge fließen in den regulären VN-Haushalt und in den Haushalt für die Friedenssicherung. Einige Einrichtungen, Programme und Fonds werden über einen Mix aus veranlagten und freiwilligen Beiträgen finanziert, andere wiederum allein über freiwillige Zahlungen. Die Bretton-Woods-Institutionen (IWF, Weltbankgruppe) sind vom Gesamthaushalt des VN-Systems ausgenommen.

Abbildung 1 – Beiträge der EU und der EU-Mitgliedstaaten zum Gesamthaushalt des VN-Systems im Jahr 2018 (in Mio. USD)



Datenquelle: [Finanzstatistik des VN-Systems](#).

### 3. Die EU in den Hauptorganen der Vereinten Nationen

Die erste Ebene des VN-Systems – sein Kern – besteht aus sechs Hauptorganen: VN-Sicherheitsrat, VN-Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), VN-Sekretariat (die Verwaltung),

Internationaler Gerichtshof<sup>40</sup> und Treuhandrat (größtenteils nicht mehr aktiv). Die EU hat in zwei dieser Organe einen Beobachterstatus inne: in der Generalversammlung und im ECOSOC.

### 3.1. Die EU in der Generalversammlung

Die EU hat einen erweiterten Beobachterstatus in der VN-Generalversammlung inne – dem Organ, in dem alle 193 Staaten, die den Vereinten Nationen seit 2011 angehören, zusammenkommen. In der Versammlung werden viele Themen internationaler Tragweite erörtert, die in den Geltungsbereich der Charta der Vereinten Nationen fallen. Sie tritt jedes Jahr im September in New York zusammen. Die EWG erhielt 1974 einen Beobachterstatus in der Generalversammlung. Mit einer von der VN-Generalversammlung<sup>41</sup> im Mai 2011 verabschiedeten Resolution (65/276) wurde der EU ein erweiterter Beobachterstatus eingeräumt (nachdem ein erster Vorstoß der EU in diese Richtung im Jahr 2010 erfolglos geblieben war).<sup>42</sup> Dieser Status ist mit zusätzlichen Rechten verbunden (die den anderen Beobachtern derzeit zum Teil nicht zustehen), darunter das Recht, sich an der Generaldebatte der Generalversammlung zu beteiligen, das Recht, Vorschläge und Änderungsanträge mündlich zu unterbreiten (die jedoch nur auf Antrag eines Mitgliedstaats zur Abstimmung gestellt werden), das Recht, im Zusammenhang mit EU-Standpunkten einmalig Stellung zu nehmen, und das Recht, Mitteilungen, die sich auf die Arbeit der Generalversammlung beziehen, als Dokumente der jeweiligen Sitzung oder Tagung weiterleiten zu lassen. Als Beobachter hat die EU kein Stimmrecht und auch kein Recht, Resolutions- oder Beschlusssentwürfe mit einzubringen oder in der VN-Generalversammlung Kandidaten aufzustellen. Derzeit stehen diese Rechte nur der EU zu, doch können sie (gemäß Artikel 3<sup>43</sup> der Resolution) auch von jeder anderen internationalen Organisation, die berechtigt ist, ihre Mitglieder in den Vereinten Nationen in bestimmten Bereichen zu vertreten, eingefordert werden.

Obgleich die Resolution als großer Erfolg der EU-Diplomatie gewertet wurde, wurde sie den ursprünglichen Erwartungen der EU nicht in vollem Umfang gerecht. Wissenschaftler,<sup>44</sup> die die Resolution kurz nach ihrer Verabschiedung analysiert hatten, verwiesen darauf, dass mit ihr zwar die Befugnisse der Union in der Außenpolitik anerkannt, der EU aber gleichzeitig weniger Mitwirkungsrechte eingeräumt wurden, als nach dem Vertrag von Lissabon nötig gewesen wären, damit die EU in den Vereinten Nationen tatsächlich als globaler Akteur auftreten kann. Durch die mit der Resolution auferlegten verfahrenstechnischen Zwänge ist die EU nach wie vor auf ihre Mitgliedstaaten angewiesen, wenn es darum geht, ihre Agenda in der VN-Generalversammlung voranzubringen. Die Resolution verlieh auch den Bemühungen der EU um einen erweiterten Beobachterstatus in anderen VN-Organen keine neuen Impulse. Der erweiterte Beobachterstatus der EU in der

---

<sup>40</sup> Die EU unterstützt den Internationalen Gerichtshof aktiv. Vgl. Zamfir, I.: [International Criminal Court at 15: International justice and the crisis of multilateralism](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

<sup>41</sup> [Resolution](#) der Generalversammlung vom 3. Mai 2011.

<sup>42</sup> Blavoukos, S., Bourantonis, D. und Galiariotis, I.: [In quest of a single European Union voice in the United Nations General Assembly: The politics of Resolution 65/276](#). Cooperation and Conflict, Bd. 52(4), 2017.

<sup>43</sup> Artikel 3 der Resolution 65/276 der VN-Generalversammlung: „stellt fest, dass die Generalversammlung aufgrund eines Antrags im Namen einer Regionalorganisation, die Beobachterstatus in der Versammlung hat und deren Mitgliedstaaten Regelungen vereinbart haben, die es den Vertretern dieser Organisation gestatten, im Namen der Organisation und ihrer Mitgliedstaaten zu sprechen, Modalitäten für die Teilnahme der Vertreter dieser Regionalorganisation beschließen kann, wie sie in der Anlage zu dieser Resolution festgelegt sind“.

<sup>44</sup> Wouters, J., Odermatt, J. und Ramopoulos, T.: [The status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011](#). 2011.

VN-Generalversammlung lässt sich aufgrund der ungünstigen internationalen politischen Rahmenbedingungen, die derzeit herrschen,<sup>45</sup> nur schwer auf andere Organe übertragen.

Der Präsident des Europäischen Rates, der HV/VP, die Europäische Kommission und die EU-Delegation sind berechtigt, die Standpunkte der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen darzulegen. Bei formellen Sitzungen dürfen sie von allen Vertretern wichtiger Gruppen mit als erstes und in der Regel noch vor den Vertretern der einzelnen VN-Staaten sprechen. Dies wird als eine der großen Errungenschaften der Resolution und Garantie für die weiterhin wirksame Vermittlung von Botschaften und Standpunkten der EU gewertet.<sup>46</sup> War es vor dem Jahr 2011 noch der Staat, der gerade die nach dem Rotationsprinzip wechselnde EU-Ratspräsidentschaft innehatte, der während des für VN-Staaten vorgesehenen Zeitfensters im Namen der EU sprach, kann die EU ihre Standpunkte heute – dank der Änderungen – systematisch vortragen. Zudem verleiht die Resolution den EU-Vertretern das Recht, bei der Generaldebatte der VN-Generalversammlung, die üblicherweise im September zu Beginn der jeweiligen Sitzungsperiode stattfindet, zu sprechen. Seit 2011 hat der Präsident des Europäischen Rates dieses Recht regelmäßig in Anspruch genommen und bei der Generaldebatte jährlich eine Rede im Namen der EU gehalten. Der Rat verabschiedet jedes Jahr vor der Sitzung der Generalversammlung im September die Prioritäten der EU in der VN-Generalversammlung. Die EU-Delegation bei den Vereinten Nationen in New York ist die ständige Vertretung der EU in der Versammlung. Sie übernimmt im Vorfeld die Abstimmung mit den 27 EU-Staaten, damit gemeinsame Standpunkte und Erklärungen angenommen werden können, und fungiert als Mittlerin bei der Koordinierung der Stimmabgabe der Mitgliedstaaten in der VN-Generalversammlung. Die EU wirkt in den sechs Hauptausschüssen der VN-Generalversammlung mit, in denen sie regelmäßig Erklärungen zu den erörterten Themen abgibt. Ähnlich einem Parlament befassen sich die thematisch ausgerichteten Hauptausschüsse mit Fragen, die von der Generalversammlung an sie herangetragen wurden, und legen dem Plenum Berichte, darunter auch Resolutionsentwürfe, vor.

Diese Änderungen haben sich positiv auf die Rolle ausgewirkt, die die EU in den Vereinten Nationen spielt. Untersuchungen zu diesem Thema haben gezeigt,<sup>47</sup> dass es seit Lissabon und seit Verabschiedung der Resolution 65/276 durch die VN-Generalversammlung mehr Kohärenz unter den Mitgliedstaaten gibt, wenn es um die Standpunkte der EU geht, und dass sich die Sichtbarkeit der EU in den Vereinten Nationen verbessert hat. Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen der Mitgliedstaaten ist Kohärenz jedoch nicht bei allen Themen möglich: So scheinen tief verwurzelte nationale Interessen eines der Haupthindernisse zu sein, die dem Bestreben der EU, in der VN-Generalversammlung mit einer Stimme zu sprechen, im Wege stehen. An diesen auf nationale Interessen zurückzuführenden Differenzen hat die Einführung der GASP nicht viel geändert; vielmehr scheinen sie nach wie vor die Regel zu sein.<sup>48</sup> Auch die Innenpolitik leistet Meinungsverschiedenheiten bei internationalen Fragen Vorschub, wie es bei dem von der VN-Generalversammlung unterstützten Globalen Pakt der Vereinten Nationen für Migration<sup>49</sup> der Fall war. Trotzdem ist der Zusammenhalt

---

<sup>45</sup> Blavoukos, S., Bourantonis, D., Galariotis, I. und Gianniou, M.: [The European Union's visibility and coherence at the United Nations General Assembly](#). Global Affairs, Bd. 2, Ausgabe 1, 2016.

<sup>46</sup> Serrano de Haro, P. A.: [Participation of the European Union in the work of the United Nations: General Assembly Resolution 65/276](#). Arbeitspapiere des Centre for the Law of EU External Relations 2012/4.

<sup>47</sup> Ebd.

<sup>48</sup> Burmester, N. und Jankowski, M.: [One voice or different choice? Vote defection of European Union member states in the United Nations General Assembly](#). British Journal of Politics and International Relations. Bd. 20(3), 2018.

<sup>49</sup> Medinilla, A., Veron, P. und Mazzara, V.: [EU-UN cooperation: confronting change in the multilateral system](#). ECDPM, Diskussionspapier Nr. 260, September 2019.

der EU im Vergleich zu anderen regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union, der Arabischen Liga, ASEAN usw. ausgesprochen gut.<sup>50</sup>

### 3.1.1. Das Eintreten der EU für Menschenrechte in der VN-Generalversammlung und im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

Ein Bereich, in dem die EU ihren Beobachterstatus in der VN-Generalversammlung und in ihrem Nebenorgan, dem VN-Menschenrechtsrat, besonders erfolgreich nutzen konnte, sind die Menschenrechte.

#### Der Menschenrechtsrat (UNHRC)

Der Menschenrechtsrat (UNHRC) ist ein Nebenorgan der VN-Generalversammlung. Er wurde am 15. März 2006 von der Generalversammlung ins Leben gerufen und ist ein zwischenstaatliches Gremium im System der Vereinten Nationen, dessen Aufgabe es ist, die Durchsetzung und den Schutz der Menschenrechte weltweit zu fördern, sich mit Menschenrechtsverletzungen zu befassen und Empfehlungen dazu abzugeben. Er besteht aus 47 VN-Mitgliedstaaten, die von der VN-Generalversammlung mit absoluter Mehrheit gewählt werden. Die Mitglieder des Menschenrechtsrats werden jeweils auf drei Jahre gewählt; eine direkte Wiederwahl nach zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Amtszeiten ist nicht erlaubt. Der HRC wurde stark kritisiert, da die Achtung der Menschenrechte durch einige seiner Mitglieder wie z. B. Eritrea oder Venezuela zumindest fragwürdig ist. Der vom HRC selbst eingesetzte Sonderberichterstatter für Eritrea hat die im Land stattfindenden Menschenrechtsverletzungen aufgezeigt.

In Zusammenarbeit mit anderen, gleichgesinnten Ländern wie den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), verschiedenen Heranführungs- und Nachbarschaftsländern sowie anderen Ländern der Welt, die für Menschenrechte eintreten, hat die EU in der VN-Generalversammlung zahlreiche Resolutionen zu Menschenrechtsfragen von internationalem Belang unterstützt. Darüber hinaus ist die EU ständiger Beobachter<sup>51</sup> im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (HRC).<sup>52</sup> Sie beteiligt sich sehr aktiv<sup>53</sup> an den Sitzungen des UNHRC, verhandelt Resolutionen und koordiniert Erklärungen mit EU-Ländern und Drittstaaten. Die EU gibt bei den UNHRC-Plenartagungen Erklärungen zu Menschenrechtssituationen ab, die der Aufmerksamkeit des Rates bedürfen. Zudem gibt sie zahlreiche Erklärungen zu spezifischen Fällen und Problemen ab. So hat die EU in der VN-Generalversammlung und im UNHRC jedes Jahr Resolutionen<sup>54</sup> zur Religions- und Glaubensfreiheit eingebracht. In der Praxis ist es bei spezifischen Menschenrechtsfragen nicht immer einfach, einen Konsens zwischen allen EU-Mitgliedstaaten zu erzielen.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> [United Nations Human Rights Council \(UNHRC\)](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

<sup>52</sup> Gemäß der [Geschäftsordnung](#) des HRC gelten für den Beobachterstatus die zu diesem Zweck vom ECOSOC festgelegten [Regeln](#) und die Verfahrensweisen seiner Vorgängerorganisation, der Menschenrechtskommission, die ein Nebenorgan des ECOSOC war (im Gegensatz zum HRC, der ein Nebenorgan der VN-Generalversammlung ist).

<sup>53</sup> [The EU in Geneva](#). EAD-Website, 31. Januar 2020.

<sup>54</sup> Vgl. die [EU-Erklärung](#) bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Thema: „Combating terrorism and other acts of violence based on religion or belief“. EAD-Website, 2. April 2019.

<sup>55</sup> [Greece blocks EU statement on China human rights at UN](#). Euractiv, Juni 2017.

Untersuchungen<sup>56</sup> zufolge ist die Vertretung der EU im Menschenrechtsrat nach Lissabon effizienter organisiert. Die EU-Delegation leitet die EU-interne Koordination im HRC, führt informelle Gespräche und beteiligt sich an interaktiven Dialogen im Rat. Neu ernannte Akteure wie der Sonderbeauftragte der Union für Menschenrechte sprechen im HRC. Wie bereits dargelegt, hat die EU jedoch nach wie vor nur einen Beobachterstatus und die Vertreter der EU sind (im Gegensatz zu den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten) nicht berechtigt, während der den Staaten vorbehaltenen Redezeiten Erklärungen im Namen der Union abzugeben. Dementsprechend wird die EU im HRC nach wie vor von dem Mitgliedstaat vertreten, der die nach dem Rotationsprinzip wechselnde EU-Ratspräsidentschaft innehat. Durch die komplexe Koordinierungsarbeit, die erforderlich ist, um zwischen den Mitgliedstaaten einen Konsens zu erzielen, kann die EU im Rat weder besonders schnell noch besonders flexibel agieren.

### Schlussfolgerungen des Rates

Der EU-Rat nimmt jedes Jahr Schlussfolgerungen zu den Prioritäten der EU in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen, einschließlich im VN-Menschenrechtsrat, in der VN-Generalversammlung und im VN-Sicherheitsrat an. In den im Februar angenommenen Schlussfolgerungen für das Jahr 2020 wird erklärt, dass sich die EU in Anerkennung der einzigartigen Rolle und des Mehrwerts des Menschenrechtsrats weiterhin für seine Stärkung einsetzen wird.

Die Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ des Rates (COHOM) besteht aus Vertretern des Rates, der Kommission und des EAD und legt vor jeder Sitzung des HRC und des Dritten Ausschusses der VN-Generalversammlung (der unter anderem für Menschenrechte zuständig ist) die Prioritäten der EU fest.

### Empfehlungen des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament verfolgt die Tätigkeit der EU in den Vereinten Nationen sehr aufmerksam und nimmt jedes Jahr an den Rat gerichtete Empfehlungen zu den von der Union in der VN-Generalversammlung zu verfolgenden Prioritäten an. Seine letzten Empfehlungen vom Juli 2018 betrafen Bereiche wie die Reform des VN-Systems (siehe Kasten unter Punkt 2.1), Frauen, die Friedens- und Sicherheitsagenda, die Globalen Pakte für Migration und für Flüchtlinge, den Klimawandel und die Klimadiplomatie.

## 3.2. Die EU im Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Sicherheitsrat) ist das für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zuständige Organ der Vereinten Nationen. Er hat 15 Mitglieder. Entsprechend Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen reagiert der Sicherheitsrat auf Bedrohungen des Friedens oder auf Angriffshandlungen in der Welt, indem er zu einer friedlichen Beilegung aufruft, Sanktionen verhängt oder gar die Anwendung von Gewalt gestattet, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Der Sicherheitsrat besteht aus fünf ständigen Mitgliedern: China, Frankreich, Russische Föderation, Vereinigtes Königreich und USA sowie aus zehn nichtständigen Mitgliedern, die von der Generalversammlung auf jeweils zwei Jahre gewählt werden. Bis zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hatte die EU zwei ständige Mitglieder im Sicherheitsrat: das Vereinigte Königreich und Frankreich. Nun ist Frankreich der einzige EU-Mitgliedstaat mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Ständige Mitglieder haben bei allen Beschlüssen des Sicherheitsrats ein Vetorecht, was ihnen erhebliches diplomatisches Gewicht verleiht. Alle anderen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Zypern und Lettland hatten bereits für mindestens eine Amtszeit einen Sitz im Sicherheitsrat. 2019 war die EU gleich mit fünf Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat vertreten, d. h. ein Drittel aller Sicherheitsratsmitglieder

<sup>56</sup> Wouters, J. und Meuwissen, K.: [The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral human rights protection coming of age?](#) Dezember 2013.

waren EU-Staaten. 2020 gehören immer noch vier EU-Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat an (Belgien, Estland, Frankreich und Deutschland).

Gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union stimmen sich die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, ab, setzen sich für die Standpunkte und die Interessen der Union ein und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Gegebenenfalls beantragen sie zudem im Rat, dass der HV/VP gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen. In der Praxis werden diese Bestimmungen folgendermaßen umgesetzt: Erklärungen im Sicherheitsrat zu wichtigen Themen erfolgen bei besonderen Anlässen durch den HV/VP, in der Regel aber durch die EU-Delegation bei den Vereinten Nationen sowie durch andere hohe Beamte des EAD im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten und bisweilen auch im Namen von Kandidaten- und bestimmten Nachbarschaftsländern, wenn diese den Standpunkt der Union unterstützen (vgl. z. B. die Erklärung bei der offenen Debatte des UN-Sicherheitsrats zum Thema „Transitional Justice: a Building Block Towards Sustaining Peace“ (Übergangsjustiz: ein Baustein zur Erzielung dauerhaften Friedens)).<sup>57</sup> Es finden wöchentliche Sitzungen zum Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die dem Sicherheitsrat angehören, und den übrigen EU-Mitgliedstaaten statt.

Im Rahmen der Debatte über die Reform der Vereinten Nationen wurde seit den 90er-Jahren immer wieder vorgeschlagen,<sup>58</sup> der EU einen Sitz im Sicherheitsrat zu geben. Die Zeichen<sup>59</sup> hierfür stehen derzeit nicht gut.<sup>60</sup> Es gab zahlreiche von unterschiedlichen Staatengruppen unterstützte Vorschläge<sup>61</sup> zur Änderung der derzeitigen Mitgliederstruktur des Sicherheitsrats, die jedoch auf wenig Zustimmung stießen.<sup>62</sup> Noch weniger Unterstützung gibt es für die Idee, den Sicherheitsrat für nichtstaatliche Einrichtungen zu öffnen. Theoretisch wäre es möglich, dass die EU den ständigen Sitz Frankreichs übernimmt, was bei Drittstaaten vermutlich auf weniger Widerstand stoßen, wohl aber immer noch eine Änderung der VN-Charta erfordern würde. Es gibt Beispiele aus der Vergangenheit für einen solchen Schritt. 1963 wurde die Charta der Vereinten Nationen geändert, um die Anzahl nichtständiger Mitglieder von sechs auf zehn zu erhöhen – die bislang einzige Reform des Sicherheitsrats. Zur Übernahme des Sitzes eines Landes im Sicherheitsrat ist es in der Vergangenheit ebenfalls schon gekommen, nämlich als China 1971 Taiwan und Russland 1991 die ehemalige Sowjetunion ablöste. Ein offizieller Vorschlag Deutschlands,<sup>63</sup> Frankreichs ständigen Sitz im Sicherheitsrat in einen gemeinsamen EU-Sitz umzuwandeln, wurde von Frankreich jedoch nicht

---

<sup>57</sup> Vgl. die [EU-Erklärung](#) im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zum Thema: „Transitional Justice, a Building Block Towards Sustaining Peace“. EAD-Website, 13. Februar 2020. Weitere im Sicherheitsrat abgegebene Erklärungen finden sich auf der [Webseite der EU-Delegation](#).

<sup>58</sup> Drieskens, E.: [Curb your enthusiasm: why an EU perspective on UN Security Council reform does not imply an EU seat](#). Global Affairs, Bd. 1(1), Taylor & Francis Online, 2015.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> „Die Perspektive der EU zur Reform des Sicherheitsrats zeigt, dass ein Sitz für die EU im Sicherheitsrat kein sehr wahrscheinliches Szenario ist. In Brüssel und New York gibt es kaum Unterstützung für die Schaffung eines solchen Sitzes – eine Haltung, an der sich durch den Vertrag von Lissabon nichts geändert hat. Erschwerend hinzu kommen Faktoren wie die Meinungsverschiedenheiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie die Schwierigkeiten, die die EU bereits bei der Aufwertung ihres Status im Sicherheitsrat erlebt hat.“ Drieskens, E.: [Curb your enthusiasm: why an EU perspective on UN Security Council reform does not imply an EU seat](#). Global Affairs, Bd. 1(1), 2015.

<sup>61</sup> 2005 schlug VN-Generalsekretär Kofi Annan vor, die Mitgliederzahl im Sicherheitsrat von 15 auf 24 Staaten zu erhöhen. Vgl. [UN News](#), 21. März 2005.

<sup>62</sup> Vgl. z. B. die [Website des Global Policy Forum](#), auf der sich verschiedene Quellen zur laufenden Debatte finden.

<sup>63</sup> [France rejects German wish for EU seat at UN Security Council](#). Deutsche Welle, 29. November 2018.

unterstützt.<sup>64</sup> Frankreich spricht sich stattdessen dafür aus, den Sicherheitsrat um neue ständige Mitglieder wie Deutschland, Japan, Brasilien, Indien und zwei afrikanische Länder zu erweitern.

Im Juli 2018 forderte das Europäische Parlament die EU dazu auf, „die Anstrengungen zur Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen deutlich zu intensivieren, indem die Ausübung des Vetorechts beträchtlich eingeschränkt oder dieses strikter reguliert wird, vor allem in Fällen, in denen Beweise für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorliegen, da der Beschlussfassungsprozess in der Vergangenheit hierdurch behindert wurde, und indem die Zusammensetzung seiner Mitglieder geändert wird, um die heutige Weltordnung besser widerzuspiegeln, unter anderem durch einen ständigen Sitz der Europäischen Union“. Zudem forderte es von der EU und ihren Mitgliedstaaten, in den VN mit einer Stimme zu sprechen.

### 3.3. Die EU im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)

Der ECOSOC setzt sich aus 54 Mitgliedern zusammen, die auf der Grundlage eines geografischen Schlüssels von der VN-Generalversammlung für eine dreijährige Amtszeit gewählt werden. Gemäß der Geschäftsordnung des ECOSOC dürfen Vertreter zwischenstaatlicher Organisationen, denen die Generalversammlung den Status eines ständigen Beobachters zuerkannt hat, und anderer zwischenstaatlicher Organisationen „ohne Stimmrecht an den Beratungen des Rates über Fragen aus dem Tätigkeitsbereich dieser Organisationen teilnehmen“. Die EU hat ihren Beobachterstatus von der EWG übernommen. Ferner hat die EU in den acht Fachkommissionen sowie in den Regionalkommissionen des ECOSOC einen Beobachterstatus ohne Stimmrecht. In diesem Rahmen arbeitet die EU eng mit der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen zusammen. Die EU hat mehrere internationale Übereinkommen unterzeichnet, die unter der Schirmherrschaft der UNECE ausgehandelt wurden.<sup>65</sup>

## 4. Die Zusammenarbeit von EU und VN beim Krisenmanagement

Eine weitere wichtige Dimension der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinten Nationen ist das Krisenmanagement. Diese Zusammenarbeit<sup>66</sup> geht auf die ersten zivilen und militärischen Operationen der EU im Jahr 2003 (in Bosnien und Herzegowina und jeweils in Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo) zurück, als eine Gemeinsame Erklärung der VN und der EU zur Zusammenarbeit im Krisenmanagement unterzeichnet wurde. 2018 hat der Rat Schlussfolgerungen<sup>67</sup> zu den Prioritäten der Strategischen Partnerschaft VN-EU für Friedenseinsätze und Krisenbewältigung für den Zeitraum 2019-2021 angenommen. Der Rat schlägt einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen VN- und EU-Missionen und -Operationen in diesem Bereich sowie eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Berechenbarkeit ihrer Unterstützung und ihres Beitrags zu VN-Friedenseinsätzen vor. Ferner empfiehlt er, Initiativen

<sup>64</sup> [ONU: la France ne lâche pas son siège au Conseil de sécurité](#). L'Express, 29. November 2018.

<sup>65</sup> Vgl. Chané, A.-L. und Wouters, J.: [The European Union in United Nations economic governance fora](#). KU Leuven, Arbeitspapier Nr. 182, März 2017.

<sup>66</sup> [Reinforcing the EU-UN Strategic Partnership on Crisis Management](#). EAD-Website, 12. Juni 2020.

<sup>67</sup> Multilateralismus: Rat billigt Prioritäten der Strategischen Partnerschaft VN-EU für Friedenseinsätze und Krisenbewältigung für 2019-2021. Rat der Europäischen Union, [Pressemitteilung](#), 18. September 2018.

zur Vertiefung der trilateralen Zusammenarbeit zwischen den VN, der EU und der Afrikanischen Union auf den Weg zu bringen. Eine übergeordnete Priorität sollte auch die Einbeziehung von Frauen in Friedens- und Sicherheitseinsätze sein. Die meisten EU-Militäroperationen erfolgten auf der Grundlage einer entsprechenden Resolution des VN-Sicherheitsrats, die ihnen die nötige Legitimation verleiht. Durch die EU-Einsätze konnten die Lasten der VN-Friedensmissionen, insbesondere in Mali, wirksam verteilt werden. Die Beziehungen zwischen der EU und den Vereinten Nationen haben sich zu einer sehr engen institutionalisierten Partnerschaft zwischen zwei unabhängigen Organisationen entwickelt;<sup>68</sup> dennoch bleibt bei EU-Missionen und -Operationen ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den VN-Einsätzen gewahrt.

## 5. Der Status der EU in Programmen und dezentralen Einrichtungen der Vereinten Nationen und in verwandten Organisationen

Die Beteiligung der EU an Einrichtungen, Programmen und Fonds der Vereinten Nationen sowie an den verwandten Organisationen (globale Handels- und Finanzinstitutionen) reicht von einer Vollmitgliedschaft mit Stimmrecht wie in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und in der Welthandelsorganisation (WTO) über einen einfachen Beobachterstatus bis hin zu keinem Status (beispielsweise in einigen Einrichtungen und VN-Vertragsorganen, die für die Umsetzung von Verträgen zuständig sind, an denen die EU nicht als Vertragspartei beteiligt ist).

### 5.1.1. Vollmitgliedschaft in der WTO

Die EU ist Vollmitglied der WTO mit allen damit verbundenen Rechten (was bei der FAO nicht der Fall ist). Sie ist die einzige internationale Organisation mit diesem Status. Die Union hat alleinige Zuständigkeit, wenn es um die Durchführung der Handelspolitik ihrer Mitgliedstaaten geht, weshalb die EU natürlicher Ansprechpartner für die Handelspartner in der Welt und für die WTO ist. Die Europäische Kommission vertritt die EU in den WTO-Hauptorganen (Ministerkonferenz und Allgemeiner Rat der WTO) sowie in den Nebenorganen der WTO. Sie hat auf Basis eines ihr vom EU-Rat zu diesem Zweck erteilten Mandats WTO-Abkommen ausgehandelt. Die EU ist der WTO als Hüterin des multilateralen Handels verpflichtet. In Reaktion auf den Boykott des WTO-Berufungsgremiums durch die USA, durch den das Gremium handlungsunfähig wurde, hat die EU im Januar 2020 dabei geholfen, zusammen mit etwa 70 weiteren Ländern eine Übergangslösung<sup>69</sup> zu schaffen, damit dieser wichtige Mechanismus zur Beilegung internationaler Handelsstreitigkeiten wieder zur Verfügung steht.

### 5.1.2. Die EU und die Mitgliedstaaten in der FAO: Geteilte Mitgliedschaft

Die EU ist seit 1991 Vollmitglied der FAO, nachdem die Organisation ihre Satzung<sup>70</sup> geändert und sich damit für eine Mitgliedschaft regionaler Wirtschaftsorganisationen, die Zuständigkeiten von ihren Mitgliedstaaten in für die FAO relevanten Bereichen übernommen haben, geöffnet hatte. Die EU hat Mitwirkungsrechte, darunter auch ein Stimmrecht; diese Rechte unterliegen jedoch einigen Beschränkungen. Eine Doppelmitgliedschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist nicht gestattet. Die

<sup>68</sup> Tardy, T.: [The European Union and UN Peace Operations: What Global–Regional Peace and Security Partnership?](#). In: De Coning, C. und Peter, M. (Hrsg): *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>69</sup> Rios, Beatriz: [China, WTO members join EU's ad-hoc appellate body in Davos](#). Euractiv, 24. Januar 2020.

<sup>70</sup> [Satzung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen](#), 1945.

EU muss sich mit ihren Mitgliedstaaten somit darüber abstimmen, wie die Mitwirkung an der Organisation aufgeteilt werden soll. 1992 haben die Kommission und der Rat eine Vereinbarung über die Ausübung der Mitgliedsrechte in der FAO durch die EU und ihre Mitgliedstaaten geschlossen. 2005 legten die Kommission und der Rat im Lichte des Vertrags von Lissabon Vorschläge<sup>71</sup> zur Aktualisierung dieser Vereinbarung vor.

### 5.1.3. Beobachterstatus

Die EU hat in den meisten Einrichtungen und Fonds der Vereinten Nationen einen Beobachterstatus, der jeweils in der Satzung der betreffenden Organisation festgelegt ist. Als Beobachter hat die EU in der Regel das Recht, an Sitzungen teilzunehmen, das Wort zu ergreifen, sich an der Debatte zu beteiligen und offizielle Unterlagen zu erhalten, verfügt aber über kein Stimmrecht.<sup>72</sup> Daher hat die EU oft einen eher schwachen rechtlichen Status. In manchen Institutionen, wie beispielsweise in der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO), hat die Europäische Kommission einen Beobachterstatus als Vertreterin der EU und wird von der zuständigen GD vertreten.

### 5.1.4. Informeller Einfluss

Die EU kann auch erheblichen informellen Einfluss ausüben. Im Internationalen Währungsfonds (IWF) hat die EU keinen formalen Status. Jedoch hat sie eine wichtige, wenn auch informelle, Rolle<sup>73</sup> bei der Ernennung der aktuellen IWF-Chefin, Kristalina Georgieva, gespielt. Die IWF-Chefin wurde von Europa vorgeschlagen, nachdem sich die EU-Finanzminister in einer Abstimmung auf sie geeinigt hatten. Es ist ein ungeschriebenes Gesetz, dass der IWF-Chef von Europa und der Weltbank-Chef von den USA vorgeschlagen wird.

In der Praxis kann die EU die Arbeit der VN-Einrichtungen durch ihr mit den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen, ihren Einfluss bei der Begründung von Normen<sup>74</sup> und ihre zentrale Rolle als Beitragszahler erheblich beeinflussen. Die EU ist für die meisten VN-Einrichtungen und -Programme ein wichtiger Partner, da sie einer der größten Beitragszahler<sup>75</sup> ist, wenn es um die von ihnen durchgeführten Entwicklungsprogramme geht. Zur Stärkung dieser Partnerschaft hat die EU mit den Vereinten Nationen eine allgemeine Finanzierungs-Rahmenvereinbarung<sup>76</sup> sowie mit den unterschiedlichen Einrichtungen des VN-Systems zahlreiche weitere Vereinbarungen über spezifische Partnerschaften und Programme geschlossen. Durch die Bereitstellung von Mitteln für spezifische Projekte hat die EU erhebliches Gewicht, wenn es darum geht, gemeinsam mit den VN-Einrichtungen Prioritäten festzulegen.

---

<sup>71</sup> Die Rolle der Europäischen Union in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) nach dem Vertrag von Lissabon. [Vermerk](#), Rat der Europäischen Union, 12. Mai 2015.

<sup>72</sup> Kaddous, C.: *The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent Developments*. Bloomsbury Publishing Pic, 2015, S. 10.

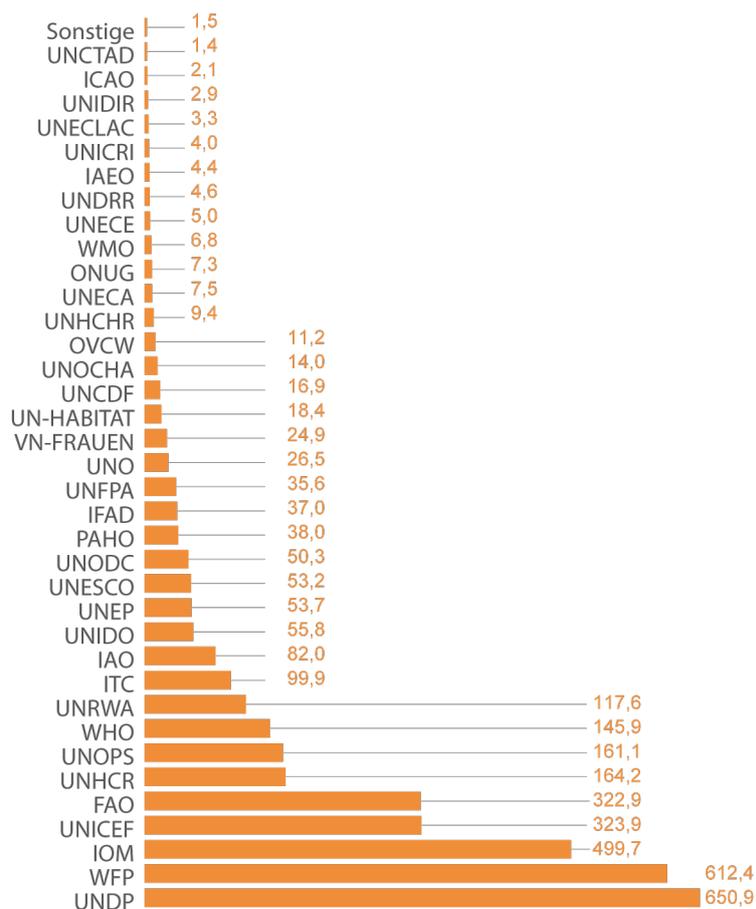
<sup>73</sup> Kahn, Mehreen: [Kristalina Georgieva selected by EU for IMF top job](#). Financial Times, August 2019.

<sup>74</sup> Beispielsweise arbeitet die EU mit den Vereinten Nationen in verschiedenen Gremien wie der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) zusammen, um zur Entwicklung internationaler Normen und Standards in den IKT in Bereichen wie E-Commerce, Digitalisierung, Internet Governance und digitale Entwicklung usw. beizutragen.

<sup>75</sup> Laut der [OECD-Statistik](#) zur öffentlichen Entwicklungshilfe.

<sup>76</sup> [Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich zwischen der Europäischen Union, vertreten durch die Europäische Kommission, und den Vereinten Nationen](#), 2014.

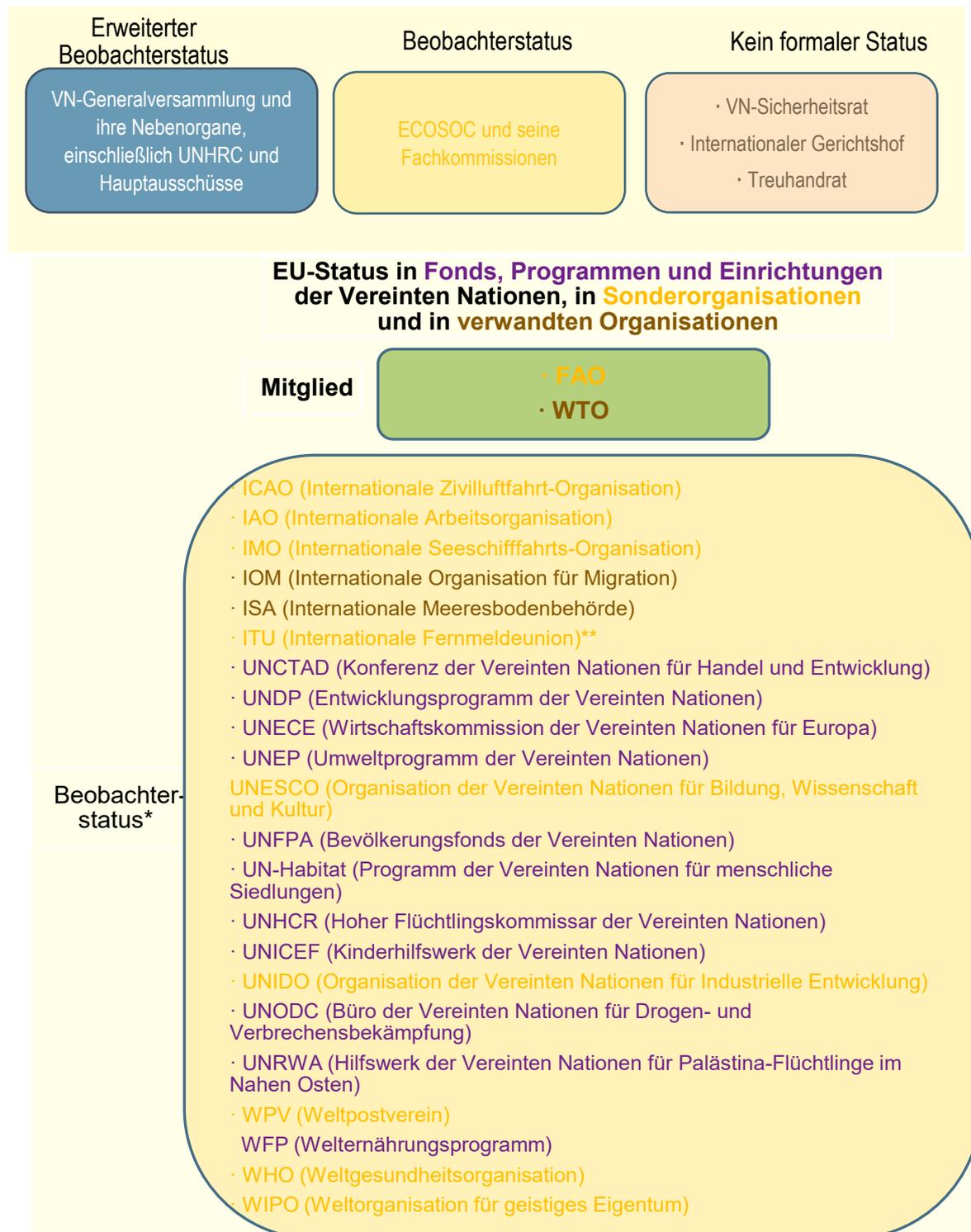
Abbildung 2 – EU-Mittel für das VN-System nach Einrichtungen im Jahr 2019, in Mio. EUR



Datenquelle: EU-Mittelbindungen (einschließlich des EU-Haushalts, des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und der EU-Treuhandfonds).<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Die Daten wurden freundlicherweise vom UN/UNDP-Büro in Brüssel zur Verfügung gestellt.

Abbildung 3 – EU-Status in den VN-Hauptorganen



Quelle: [Organigramm des Systems der Vereinten Nationen](#), Juli 2019; Websites der aufgeführten Einrichtungen.

\* Die aufgeführten Einrichtungen, in denen die EU Beobachterstatus hat, sind nicht als erschöpfende Auflistung zu betrachten.<sup>78</sup> Der Beobachterstatus der EU in den verschiedenen Einrichtungen des VN-Systems unterscheidet sich je nach Satzung des betreffenden Organs. In manchen hat die EU einen Ad-hoc- oder einen De-facto-Beobachterstatus, während sie in anderen einen ständigen Beobachterstatus hat oder aber von der Europäischen Kommission vertreten wird.

\*\* Die EU ist ein „sektorales Mitglied“ der ITU ohne Stimmrecht, was in der Praxis eher einem Beobachterstatus entspricht.

<sup>78</sup> Nicht alle Einrichtungen machen umfassende Angaben zu den von ihnen als Beobachter anerkannten Organisationen. Rechtsklarheit in Bezug auf den Beobachterstatus ist nicht immer im gleichen Maße vorhanden und nur in bestimmten Fällen (wie bei den Sonderorganisationen und den verwandten Organisationen) in der Satzung verankert.

## 6. Die Rolle der EU im Entwicklungssystem der Vereinten Nationen

Das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (UNDS)<sup>79</sup> umfasst zahlreiche VN-Einrichtungen und -Instrumente, einschließlich Fonds, Programme, Kommissionen und Sonderorganisationen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und seinen Kommissionen koordiniert werden.<sup>80</sup> Das UNDS folgt einem zweigliedrigen Ansatz, bei dem die Politikgestaltung und die Überwachung sowohl in den systemweiten VN-Steuerungsstrukturen als auch in den Steuerungsstrukturen der UNDS-Einrichtungen selbst stattfinden.<sup>81</sup> Ferner besteht es aus einer Vielzahl lokaler und regionaler Akteure. Das UNDS ist der größte multilaterale Akteur im Bereich Entwicklungshilfe: 2015 betrug sein Anteil an der multilateralen Hilfe 33 %.<sup>82</sup>

Die Annahme der Agenda 2030 hat bei den Entwicklungsanstrengungen der Vereinten Nationen für mehr Kohärenz und neue Impulse gesorgt. Es wurde die Gruppe für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UNSDG)<sup>83</sup> eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Maßnahmen der verschiedenen Teile des VN-Entwicklungssystems zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu koordinieren. Die Gruppe tagt zweimal im Jahr unter dem Vorsitz der UNSDG-Vorsitzenden, die aktuell auch Stellvertretende Generalsekretärin der Vereinten Nationen ist. Die Gruppe setzt sich aus den Leitern der UNSDG-Mitgliedsorganisationen zusammen.

Die EU ist an den meisten Einrichtungen und Programmen, die Teil des UNDS sind, als aktiver Beobachter, wichtiger Geldgeber für von ihnen durchgeführte Projekte und Partner im Rahmen zahlreicher Kooperationsmechanismen beteiligt (siehe Tabelle im Anhang).

### Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen

Das UNSD wurde lange für seine Ineffizienz und zu starke Fragmentierung sowohl mit Blick auf seine Funktionsweise – da zahlreiche Einrichtungen häufig in unkoordinierter Weise agieren – als auch mit Blick auf die Politikgestaltung kritisiert. Mit der Entwicklungsagenda 2030 soll für mehr Kohärenz im UNSD gesorgt werden.

Die Impulse für die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Mai 2018 geforderte Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen gingen dabei von den Vorschlägen des Generalsekretärs António Guterres aus, der die Reform zu einer der Prioritäten seiner Amtszeit gemacht hatte. Zentrales Ziel der Reform ist die Neugestaltung des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen, damit es der Agenda 2030 dient. Gemäß der Website der Vereinten Nationen ist es für die Mitgliedstaaten wichtig, dass das VN-Entwicklungssystem zur Agenda 2030 beiträgt – mit einer stärkeren, klarer definierten kollektiven Identität als glaubhafter, verlässlicher, geschlossen agierender, verantwortlicher und wirksamer Partner für die Länder. Ziel dieser Reform sollte ein VN-Entwicklungssystem sein, das besser integriert und stärker auf die Arbeit vor Ort ausgerichtet ist, mit einer klareren internen und externen Rechenschaftspflicht für den Beitrag, der zur Erfüllung nationaler Bedürfnisse geleistet wird, und das über stärker an der Agenda 2030 orientierte Kompetenzen, Fähigkeiten und Ressourcen verfügt. Die EU unterstützt die Reform des VN-Entwicklungssystems und die Umsetzung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Im September 2019 unterzeichneten die EU und die Vereinten Nationen eine Vereinbarung über einen Beitrag von 30 Mio. EUR zum gemeinsamen Fonds für die Agenda 2030, der ein wichtiger Bestandteil der laufenden Reform des VN-Entwicklungssystems ist.

<sup>79</sup> [Governance of the United Nations Development System](#). Universität der Vereinten Nationen.

<sup>80</sup> Adams, B. und Dayringer, S.: [Where next for the United Nations Development System?](#) Global Policy Forum.

<sup>81</sup> [Governance of the United Nations Development System](#). Universität der Vereinten Nationen.

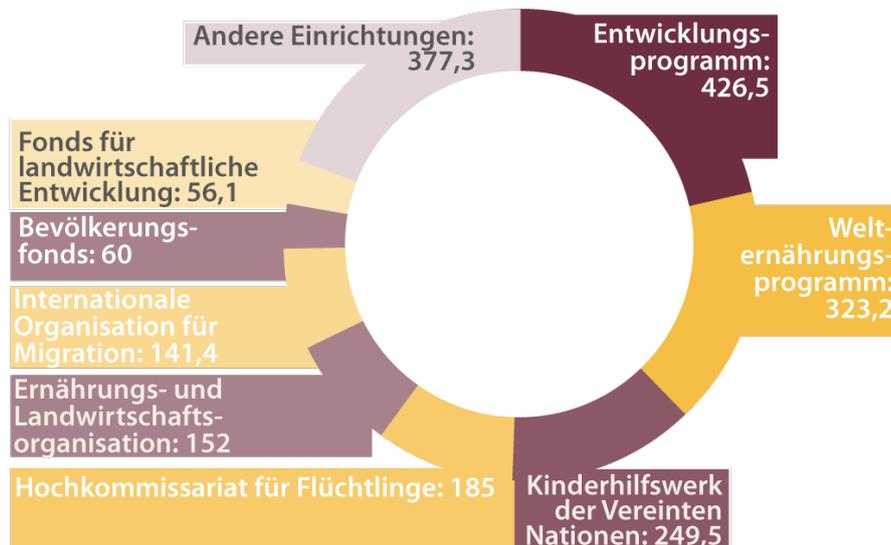
<sup>82</sup> [Reform des VN-Entwicklungssystems: Analysen und Kommentare](#). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

<sup>83</sup> [Website](#) der Gruppe für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.

## 6.1. EU-Mittel für das UNDS

Die EU stellt einen immer größeren Teil ihrer Entwicklungshilfe über das VN-System bereit. Diese Mittel sind nach wie vor für Drittländer bestimmt, ihre Verwendung wird jedoch von VN-Einrichtungen in enger Zusammenarbeit mit der EU, die in der Regel von der Europäischen Kommission und der EU-Delegation vor Ort vertreten wird, verwaltet. Die EU spielt bei der Festlegung der Ziele der Programme und Projekte durch eine zweckgebundene, d. h. an spezifische Ziele geknüpfte Bereitstellung von Mitteln eine wichtige Rolle.<sup>84</sup> Durch diese Zusammenarbeit kann sie von der großen Erfahrung, den umfangreichen Netzwerken und den Fähigkeiten der Vereinten Nationen als Akteur im Bereich Entwicklungshilfe profitieren und gleichzeitig Überschneidungen vermeiden. Einige Kritiker haben jedoch angemerkt, dass dieser Ansatz noch verbessert werden muss. Im OECD-Peer Review der Entwicklungszusammenarbeit der EU aus dem Jahr 2018<sup>85</sup> wird der Kommission empfohlen, bei der Bereitstellung von Mitteln für multilaterale Organisationen im Sinne der Erzielung eines größeren Mehrwerts stringenter vorzugehen, da die EU-Mitgliedstaaten denselben VN-Einrichtungen ebenfalls Mittel zur Verfügung stellen können. Werden denselben VN-Einrichtungen sowohl von der EU als auch von ihren Mitgliedstaaten Mittel für die Entwicklungshilfe bereitgestellt, erhöhen sich die Transaktionskosten für die Empfängerorganisationen enorm. Aus einer kürzlich erschienenen Studie zu den Beziehungen zwischen der EU und den Vereinten Nationen<sup>86</sup> geht – basierend auf im Rahmen der Studie durchgeführten Befragungen – hervor, dass die VN-Einrichtungen die EU als riesigen Geldautomaten sehen, sie aber nicht in ihre Arbeit und Programmplanung vor Ort einbeziehen. Ein weiteres Problem ist laut der Studie auch, dass die EU dem VN-System vermehrt zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellt, d. h. Mittel, die der Finanzierung ganz bestimmter Projekte anstelle allgemeinerer Maßnahmen dienen. Dies kann sich negativ auf die Kohärenz und die Verfolgung gemeinsamer Ziele durch die verschiedenen VN-Einrichtungen auswirken.

Abbildung 4 – 2018 über das VN-System bereitgestellte öffentliche EU-Entwicklungshilfe, in Mio. USD (zu konstanten Preisen 2017), ausgezahlte Gelder



Datenquelle: OECD-Statistik, [Gläubigermeldeverfahren](#), 2018, Datenextraktion im Mai 2020.

<sup>84</sup> Vgl. z. B. [EU-UN cooperation: confronting change in the multilateral system](#). September 2019.

<sup>85</sup> [Development Co-operation Peer Reviews: European Union](#). OECD, 2018.

<sup>86</sup> [EU-UN cooperation: confronting change in the multilateral system](#). ECDPM, September 2019.

Abbildung 5 – Entwicklung der gesamten, über Einrichtungen, Fonds oder Kommissionen der Vereinten Nationen (VN) bereitgestellten öffentlichen EU-Entwicklungshilfe (ausgezählte Gelder), in Mio. EUR (zu konstanten Preisen 2017)



Datenquelle: OECD, [Gläubigermeldev erfahren](#), 2018, Daten entnommen im Mai 2020.

## 6.2. Beispiele für die Zusammenarbeit der EU mit verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen

### 6.2.1. Die Internationale Arbeitsorganisation

Die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist eine VN-Einrichtung mit einer dreigliedrigen Struktur, in der sowohl die Regierungen als auch die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer der 187 Mitgliedstaaten vertreten sind. Die IAO formuliert Normen, entwickelt politische Maßnahmen und führt Programme durch und fördert damit menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer.

#### Der Status der EU in der IAO

Die EU hat einen Beobachterstatus, der ihr das Recht verleiht, an den Sitzungen des IAO-Verwaltungsrats und an der Internationalen Arbeitskonferenz teilzunehmen. Bei der Internationalen Arbeitskonferenz werden wichtige soziale und arbeitsrechtliche Fragen diskutiert. Sie ist für die Festlegung und Annahme internationaler Arbeitsnormen, die Verabschiedung des Haushalts und die Wahl des Verwaltungsrats zuständig. Der Beobachterstatus wird durch Briefwechsel zuerkannt, der zuletzt 2001 erfolgte. Die EU ist neben einer Reihe anderer internationaler Organisationen als internationale Organisation anerkannt, in deren Namen die Regierungen Erklärungen abgeben können.

1958 begannen EU und IAO offiziell zusammenzuarbeiten; allerdings ging es bei dieser Zusammenarbeit bis Ende des Jahrtausends hauptsächlich um die Bereitstellung von Hilfe für Entwicklungsländer. Ab dem Jahr 2000, als man begann, Treffen auf hoher Ebene zwischen hochrangigen Vertretern beider Organisationen abzuhalten, hat die Zusammenarbeit zwischen EU und IAO dann auch zur Formulierung sozialpolitischer Strategien durch die EU und die Mitgliedstaaten beigetragen und bei Initiativen wie der Lissabon-Strategie, den Europa-2020-Leitlinien, dem Flexicurity-Modell, der Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung, der Gesetzgebung zum Mindestlohn und der Europäischen Jugendgarantie sowie bei der Frage des Schutzes der immer

zahlreicheren digitalen Arbeitsplattformen und der Zukunft der Arbeit wertvollen Input geliefert.<sup>87</sup> Die Zusammenarbeit zwischen EU und IAO wurde im Jahr 2004 durch Begründung einer strategischen Partnerschaft im Bereich Entwicklung erweitert.<sup>88</sup> Diese Zusammenarbeit wurde durch weitere Gespräche zwischen der Kommission und der IAO, die gemeinsame Initiativen zu spezifischeren Themen auf den Weg brachten, vertieft, und geht inzwischen über den 2001 festgelegten Rahmen hinaus, wobei der Förderung von Arbeitsnormen Priorität eingeräumt wird.<sup>89</sup>

Die EU ist auf ihre Mitgliedstaaten angewiesen, wenn es darum geht, Informationen zu erhalten und sich an Beratungen des Internationalen Arbeitsamts,<sup>90</sup> dem ständigen Sekretariat der Organisation, zu beteiligen bzw. darin eingebunden zu werden. In der Praxis werden die Standpunkte der EU oft von den EU-Mitgliedstaaten und nicht direkt von EU-Vertretern vorgetragen. Die Kommission und die EU-Delegation in Genf organisieren vorbereitende Sitzungen zur Erörterung der Themen, die auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz stehen. Zwei Wissenschaftlern zufolge, die sich mit dem Thema beschäftigt haben (Evelyne Pichot und Rudi Delarue), hat die EU in den letzten zehn Jahren verstärkt an der Arbeit der IAO mitgewirkt und diese beeinflusst. Es hat sich gezeigt, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf die Positionen, die vertreten werden sollen, einigen können. Dieses Engagement ist entscheidend, wenn es um den Inhalt der angenommenen Strategien und Normen geht. Die EU und ihre Mitgliedstaaten spielen bei der Finanzierung der IAO eine Schlüsselrolle und waren im Zeitraum 2016 bis 2017 Hauptbeitragszahler.<sup>91</sup> Dieser finanzielle Beitrag stärkt die Glaubwürdigkeit und den Einfluss der EU und hilft bei der Gewährleistung einer ergebnisorientierten Zusammenarbeit.<sup>92</sup>

Die IAO-Normen und die EU-Gesetzgebung sind rechtlich eng miteinander verknüpft. Die EU stellt sicher, dass eine Ratifizierung der IAO-Übereinkommen durch die EU-Mitgliedstaaten möglich ist, indem sie in der Vorbereitungs- und Verhandlungsphase darauf hinwirkt, dass sie mit den Grundsätzen bereits existierender EU-Normen und -Strategien vereinbar sind.<sup>93</sup> Darüber hinaus unterstützt die EU die IAO bei der Vorbereitung und Aushandlung von Instrumenten und Rahmenregelungen, die einheitliche globale Vorschriften enthalten, wie im Falle des Seearbeitsübereinkommens (2006). Bisweilen kann der EU-Ansatz auch Anstoß zu globalen IAO-Normen geben, wie es beispielsweise beim IAO-Maßnahmenprogramm „Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten“ (2016) der Fall war. Die EU und ihre Mitgliedstaaten spielen durch ihre Mitwirkung im Ausschuss für die Anwendung der Normen eine aktive Rolle bei der Umsetzung und Überwachung internationaler IAO-Arbeitsnormen.<sup>94</sup> Die EU hat die Annahme und Ratifizierung von IAO-

<sup>87</sup> [EU and ILO, Shaping the Future of Work](#). Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Juni 2019.

<sup>88</sup> [Vereinbarung](#), Juli 2004.

<sup>89</sup> Pichot, E. und Delarue, R.: International Labour Organization (ILO): A dynamic and result-oriented cooperation with the EU and its Members States. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 101-119.

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> [Exécution du Programme de l'OIT 2016-2017 \(S. 65\)](#).

<sup>92</sup> Pichot, E. und Delarue, R.: International Labour Organization (ILO): A dynamic and result-oriented cooperation with the EU and its Members States. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 101-119.

<sup>93</sup> Pichot, E. und Delarue, R.: International Labour Organization (ILO): A dynamic and result-oriented cooperation with the EU and its Members States. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 101-119.

<sup>94</sup> Pons-Deldrière, G.: European Union Participation and Cooperation in ILO Institutions and Activities: An ILO Perspective. In Kaddous, C.: The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent Developments. Bloomsbury Publishing Plc, 2015.

Übereinkommen vorangetrieben, indem sie ihre Unterstützung ausgedrückt, den Mitgliedstaaten die Ratifizierung empfohlen und sich in internationalen Gremien für sie ausgesprochen hat.

IAO-Übereinkommen spielen bei der EU-Handelspolitik eine wichtige Rolle. Viele der jüngeren bilateralen Abkommen der EU enthalten Vorschriften über die Einhaltung internationaler Verpflichtungen in Bezug auf Arbeitsnormen, bei denen mehr oder weniger ausdrücklich auf die IAO verwiesen wird. Beim Allgemeinen Präferenzsystem der EU, über das die EU Entwicklungsländern einseitige Handelspräferenzen gewährt, werden diese Präferenzen an die Bedingung geknüpft, dass acht IAO-Kernübereinkommen eingehalten werden.<sup>95</sup>

## 6.2.2. Die Weltgesundheitsorganisation

Mit 193 Mitgliedstaaten ist die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die leitende und koordinierende Behörde für Gesundheit innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. 1948 gegründet, ist sie dafür zuständig, in Fragen der öffentlichen Gesundheit von globaler Tragweite eine führende Rolle zu übernehmen, die Forschungsagenda im Gesundheitsbereich mitzugestalten, Normen und Standards festzulegen, faktengestützte politische Optionen auszuformulieren, Ländern technische Unterstützung zu bieten und Gesundheitstrends zu überwachen und zu bewerten.

### Der Status der EU in der WHO

Die EU hat in den Leitungsorganen der WHO Beobachterstatus. EU-Vertreter können an den Sitzungen der Weltgesundheitsversammlung, des Exekutivrats und des Regionalbüros für Europa teilnehmen, dürfen aber erst sprechen, wenn alle Mitglieder gesprochen haben. Diese Zusammenarbeit wurde im Wege eines Briefwechsels begründet, der zuletzt 2001 erfolgte. 2010 wurde zwischen dem WHO-Regionalbüro für Europa und der Europäischen Kommission eine formale programmatische Partnerschaft eingerichtet, die 2015 erneuert wurde.

In der Praxis werden die Positionen der EU von dem Mitgliedstaat vertreten, der den Vorsitz im Rat der Europäischen Union innehat. Die EU ist nicht berechtigt, Resolutionen einzubringen, weshalb ein EU-Mitgliedstaat bei der Sitzung einen Antrag auf Mitwirkung der EU-Delegation in den Redaktionsgruppen stellt. Aufgrund ihres Beobachterstatus hat die EU kein Stimmrecht, doch meist gelingt es ihr, mit ihren Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen, da sie bestrebt sind, Geschlossenheit zu wahren. Bei den zwischenstaatlichen Verfahren wird die EU in der Regel als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration zugelassen, sodass sie uneingeschränkt teilnehmen kann.<sup>96</sup> Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind die wichtigsten Geldgeber der WHO und für ein Drittel der Einnahmen der Organisation verantwortlich.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930); Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948); Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (1949); Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (1951); Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957); Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958); Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973); Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999); vgl. Zamfir, I.: [Human rights in EU trade policy: Unilateral measures applied by the EU](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

<sup>96</sup> Chamorro, L.: The EU Voice in the UN System Related to Health and Other Health Actors. In: Emmerling, T., Kickbusch, I. und Told, M. (Hrsg.): *The European Union as a Global Health Actor*, World Scientific. 2016, S. 281-99.

<sup>97</sup> Ebd.

Die Verhandlungen zum Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs stellten im Hinblick auf die Mitwirkung der EU in der WHO einen Wendepunkt dar.<sup>98</sup> Die EU und ihre Mitgliedstaaten verhandelten auf der Basis bereits existierender Gesetze zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Als vollwertige Vertragspartei des Übereinkommens nahm die EU aktiv an der Umsetzung teil. Dieses Übereinkommen ist ein gutes Beispiel dafür, wie die EU ihren Einfluss und ihre Führungsqualitäten bei der politischen Entscheidungsfindung der WHO erfolgreich geltend machen kann.<sup>99</sup> Es ist das erste Gesundheitsübereinkommen, in dem das Konzept der Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration definiert und institutionalisiert wurde und steht beispielhaft für die EU-Beteiligung in der WHO.

Die Verhandlungen über die internationalen Gesundheitsvorschriften, an denen die EU teilnimmt, haben die Beziehungen zwischen der EU und der WHO ebenfalls gestärkt. Die EU unterstützt die Bemühungen der WHO um eine Stärkung der Gesundheitssysteme in Entwicklungsländern sowohl politisch als auch finanziell. Außerdem wirkt die EU aktiv an Sofortprogrammen der WHO mit und war eine der treibenden Kräfte hinter der WHO-Reform, die 2012<sup>100</sup> angestoßen wurde, um für mehr Kohärenz bei der globalen Gesundheit durch Verbesserung der Programme und der Finanz- und Lenkungsstrukturen der WHO zu sorgen. Seit Einrichtung des Globalen Fonds (GF) für die Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria hat die EU den Fonds mitfinanziert und hat im GF-Verwaltungsrat erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung.

### 6.2.3. Die Internationale Organisation für Migration

1951 gegründet, ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) die führende zwischenstaatliche Organisation im Bereich Migration. Mit 173 Mitgliedstaaten hat sich die IOM der Gewährleistung einer humanen und geregelten Migration, der Förderung der Zusammenarbeit in Migrationsfragen, der Unterstützung bei der Suche nach praktischen Lösungen für Migrationsprobleme und der Bereitstellung humanitärer Hilfe für Migranten in Not, einschließlich für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, verschrieben.

#### Der Status der EU in der IOM

Die EU hat in den beschlussfassenden Organen der IOM einen Beobachterstatus. Die Zusammenarbeit zwischen der IOM und der EU wurde 2011 mit der EU-IOM-Rahmenvereinbarung formalisiert. 2012 wurde ein strategischer Kooperationsrahmen zur Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen der IOM und dem jeweiligen Gegenpart auf Seiten der EU bzw. den jeweiligen EU-Vertretern geschaffen. Da Migration und Vertreibung seit 2015 ganz oben auf der europäischen und internationalen Agenda stehen, hat sich diese Zusammenarbeit erheblich intensiviert.

Die Union gehört zu den wichtigsten Geldgebern von im Bereich Migration tätigen internationalen Organisationen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten mit den größten Beitrag zum Haushalt der IOM und zahlen in mehrere IOM-Fonds wie den Global Assistance Fund (Globaler Hilfsfonds) und den Humanitarian Assistance Stranded Migrants Fund (Fonds für humanitäre Hilfe für gestrandete

<sup>98</sup> Emmerling, T.: World Health Organization (WHO) and other global health bodies: The EU voice in a fragmented global health landscape. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 120-141.

<sup>99</sup> Burci, G. L.: The European Union and the World Health Organization: Interactions and collaboration from a Governance and Policy Perspective. In: Kaddous, C.: The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent developments. Bloomsbury Publishing Plc, 2015.

<sup>100</sup> Emmerling, T.: World Health Organization (WHO) and other global health bodies: The EU voice in a fragmented global health landscape. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 120-141.

Migranten) ein. Die IOM gilt zuweilen als „gebergesteuerte“ Einrichtung<sup>101</sup> und ist stark von den Beiträgen freiwilliger Geber und von freiwilligen Projektfinanzierungen abhängig. Die Union hat seit 2008 über 146 IOM-Projekte finanziert<sup>102</sup> und hat erheblichen Einfluss auf IOM-Projekte, da sie die Projektauswahl trifft und die Finanzierung an die Erfüllung spezifischer Anforderungen und Standards knüpft.

Das IOM-Büro in Brüssel wird regelmäßig von der Kommission damit beauftragt, Programme umzusetzen, die über verschiedene geografische und thematische Fonds finanziert werden.<sup>103</sup> So ist die Gemeinsame Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten<sup>104</sup> ein Beispiel für ein von der EU über den Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika finanziertes und von der IOM umgesetztes Projekt. Ziel dieses umfassenden, 2016 aufgelegten Programms ist die Erleichterung einer geregelten, sicheren, regulären und verantwortlichen Migrationssteuerung durch die Umsetzung von Strategien, in deren Mittelpunkt der Schutz und die dauerhafte Wiedereingliederung von Migranten stehen.

#### 6.2.4. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) ist die für den Schutz von Flüchtlingen zuständige Instanz der Vereinten Nationen. Das 1950 gegründete Hochkommissariat setzt sich dafür ein, dass jeder, der aus seiner Heimat vor Gewalt, Verfolgung, Krieg oder Katastrophen fliehen musste, berechtigt ist, Asyl zu beantragen und eine sichere Zuflucht zu finden.

##### Der Status der EU im UNHCR

Im Jahr 2000 unterzeichneten das UNHCR und die EU einen Briefwechsel zur Stärkung ihrer Zusammenarbeit in Asyl- und Flüchtlingsfragen und beschlossen, zweimal jährlich strategische Konsultationen auf hoher Ebene durchzuführen. 2005 schlossen die EU und das UNHCR eine Vereinbarung über eine strategische Partnerschaft zur Festigung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit im Bereich des Schutzes und der Unterstützung von Flüchtlingen. Die EU hat in den beschlussfassenden Organen des UNHCR einen Beobachterstatus.

Seit 1993 und dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht arbeiten die EU-Mitgliedstaaten in Asylfragen verstärkt zusammen und die EU hat ihre Beziehungen zum UNHCR ausgebaut. Die EU und das UNHCR arbeiten in Asylfragen eng zusammen und das UNHCR hat bei der Entwicklung der gemeinsamen Asylpolitik der EU wertvolle Hilfe geleistet. Die zentralen Instrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems haben direkten Bezug zur Rolle des UNHCR.<sup>105</sup> Das UNHCR ist

<sup>101</sup> Georgi, F. und Schatral, S.: Towards a critical theory of migration control: the case of the International Organization for Migration (IOM). In: Geiger, M. und Pécodou, A. (Hrsg.): The New Politics of International Mobility: Migration Management and Its Discontents. IMIS-Beiträge, 2012, S. 199.

<sup>102</sup> Bqiraj, J., Gauci, J.-P. und Khalfaoui, A.: United Nations High Commissioner for Refugees and International Organization for Migration: EU engagement in international migration policies. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 212.

<sup>103</sup> Bqiraj, J., Gauci, J.-P. und Khalfaoui, A.: United Nations High Commissioner for Refugees and International Organization for Migration: EU engagement in international migration policies. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019, S. 212.

<sup>104</sup> Gemeinsame Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten, [Website](#).

<sup>105</sup> Bqiraj, J., Gauci, J.-P. und Khalfaoui, A.: United Nations High Commissioner for Refugees and International Organization for Migration: EU engagement in international migration policies. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019.

Mitglied des Verwaltungsrats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen und des FRONTEX-Konsultationsforums zu Grundrechtsfragen.

Ogleich die EU an den Organen des UNHCR nur als Beobachter beteiligt ist, spricht sie bei Sitzungen des UNHCR-Exekutivausschusses im Namen ihrer Mitgliedstaaten.<sup>106</sup> Durch ihren erweiterten Beobachterstatus im VN-System darf die EU bei Sitzungen der VN-Generalversammlung und des ECOSOC sprechen und das Wort ergreifen, wodurch sie die mit Blick auf das UNHCR verfolgte Politik beeinflussen kann.<sup>107</sup>

2018 hat die EU die Arbeit des UNHCR mit über 440 Mio. EUR unterstützt und war damit zweitgrößter Geber.<sup>108</sup> Das UNHCR unterstützt die Umsetzung verschiedener EU-Programme und hat 2017 von der GD ECHO der Kommission 35 Zuschüsse erhalten. Im selben Jahr startete die Europäische Kommission im Rahmen des Programms „Soforthilfe für Integration und Unterbringung“ mehrere Projekte, um Flüchtlingen und ihren Familien ein Leben in Mietwohnungen in den Städten zu ermöglichen und sie mit Bargeld zu versorgen. Dies umfasste ein mit 93,5 Mio. EUR ausgestattetes, groß angelegtes Projekt mit dem UNHCR in Griechenland zur Bereitstellung von Mietwohnungen für 30 000 Menschen sowie ein mit 57,6 Mio. EUR ausgestattetes, ebenfalls vom UNHCR umgesetztes Projekt zur Schaffung eines sozialen Sicherheitsnetzes.<sup>109</sup>

### 6.2.5. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) setzt sich seit 1965 für die Beseitigung von Armut und die Verringerung von Ungleichheiten und Ausgrenzung ein. Das UNDP hilft dabei, politische Strategien, Führungskompetenzen, Fähigkeiten zum Schluss von Partnerschaften, institutionelle Kapazitäten und Resilienz zu entwickeln, um für nachhaltige Entwicklungsergebnisse zu sorgen.

#### Der Status der EU im UNDP

Die EU hat im UNDP einen Beobachterstatus. Zur Mitgliedschaft im 36 Länder umfassenden Exekutivausschuss ist sie nicht berechtigt. Allerdings können die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten den Standpunkt der EU vertreten. Die EU darf den Leitungsgremien von spezifischen Projekten und Fonds angehören, die sie zusammen mit dem UNDP ausführt. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem UNDP findet in erster Linie in informellen Vereinbarungen wie beispielsweise Absichtserklärungen ohne rechtlich bindende Wirkung ihren Ausdruck.

In der Praxis vermitteln die EU und ihre Mitgliedstaaten dem UNDP meist die gleichen Botschaften, da sie bestrebt sind, ihre Standpunkte abzustimmen, sodass die Positionen der EU im Exekutivausschuss vertreten werden können. Die mit der EU-UNDP-Kooperation verbundenen Tätigkeiten werden zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten aufgeteilt und bei regelmäßigen Treffen zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten koordiniert. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem UNDP stehen derzeit die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Ziele für nachhaltige Entwicklung. Die EU und das UNDP arbeiten in zahlreichen Bereichen zusammen und führen strategische Dialoge, bei denen sie sich über Themen von gemeinsamem Interesse und über Prioritäten austauschen. Ziel ist es dabei vor allem, voneinander

<sup>106</sup> Ebd.

<sup>107</sup> Ebd.

<sup>108</sup> UNHCR, Geber, [Webseite](#).

<sup>109</sup> [EU legt neues humanitäres Programm für die Integration und Unterbringung von Flüchtlingen in Griechenland auf](#). Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 27. Juli 2017.

zu lernen.<sup>110</sup> Zur Stärkung der Partnerschaft mit der EU verfügt das UNDP über ein Vertretungsbüro in Brüssel und seine Mitarbeiter stehen in täglichem Kontakt mit der GD DEVCO.

Zusammen sind die EU und ihre Mitgliedstaaten die weltweit größten Geber im Bereich Entwicklungshilfe. Bei den den VN von der EU bereitgestellten Entwicklungshilfegeldern handelt es sich um freiwillige Ad-hoc-Zahlungen, die nicht in den allgemeinen VN-Haushalt einfließen, da die EU kein Mitgliedstaat ist.<sup>111</sup> Das UNDP wird von der EU regelmäßig mit der Umsetzung von Projekten in Drittländern beauftragt. Ein gutes Beispiel ist das aktuelle, EU-finanzierte Projekt „PROTECT“, das 2019 ins Leben gerufen wurde, um Indonesien dabei zu helfen, gewalttätigen Extremismus zu verhindern und zu bekämpfen, und das vom UNDP umgesetzt wird.<sup>112</sup> Das UNDP hatte seine Bereitschaft bekundet, sich über die Umsetzung des EU-Programms hinaus noch weiter einzubringen, wobei die Union bei von ihr finanzierten Projekten jedoch nach wie vor das letzte Wort hat. 2020 hat die EU über 321 Mio. EUR zur direkten Finanzierung von 192 vom UNDP umgesetzten Projekten bereitgestellt.<sup>113</sup>

### 6.2.6. Das Welternährungsprogramm

Das 1961 gegründete Welternährungsprogramm (WFP) ist die für die Unterstützung bei der Lebensmittelversorgung zuständige Einrichtung der Vereinten Nationen. Im Mittelpunkt der Arbeit des WFP stehen Soforthilfe, Unterstützung und Rehabilitation, Entwicklungshilfe und spezifische Maßnahmen.

#### Der Status der EU im Welternährungsprogramm

Die EU hat einen Beobachterstatus und Anspruch auf einen ständigen Sitz im Exekutiv Ausschuss des WFP. 2005 haben die EU und das WFP eine Vereinbarung geschlossen, in der sie ihre Absicht zum Ausdruck brachten, eine strategische Partnerschaft zu begründen. Jedes Jahr findet ein strategischer Dialog statt und die EU-Delegation in Rom und das WFP-Büro in Brüssel führen regelmäßig Gespräche. Der jährliche Globale Beschluss und die jährlichen humanitären Durchführungspläne stellen den Rahmen der Zusammenarbeit dar.

Die EU leistet einen wesentlichen Beitrag zur Arbeit des WFP. 2017 waren die EU und ihre Mitgliedstaaten die Hauptgeldgeber<sup>114</sup> und stellten über 2,7 Mrd. EUR für das WFP bereit. Alleine die Europäische Kommission stellte 1 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen in 49 Ländern zur Verfügung und ist nach den Vereinigten Staaten zweitgrößter Geldgeber. Das WFP formuliert Projektvorschläge, die sich an den Prioritäten der EU orientieren, um Finanzmittel zu erhalten.<sup>115</sup> Der Einfluss der EU auf die Arbeit des WFP geht dabei über eine passive Finanzierung hinaus und erstreckt sich auch auf die Formulierung und Umsetzung von WFP-Projekten. So wirkt die GD ECHO von Beginn an durch die Festlegung von Prioritäten in den humanitären Durchführungsplänen mit und ist auch anschließend beteiligt: während der Entwicklung der Projekte, wenn die in dem Bereich tätigen technischen Berater die für die Projektentwicklung zuständigen WFP-Experten mit Vorschlägen und Input unterstützen; während der abschließenden Konzeption der Projekte durch den laufenden Austausch zwischen der GD ECHO und dem WFP, in dessen Rahmen

<sup>110</sup> Ebd.

<sup>111</sup> Ebd.

<sup>112</sup> [EU and UNDP launch project 'Protect' to support Indonesia in preventing and countering violent extremism](#). Pressemitteilung des EAD, 14. März 2019.

<sup>113</sup> [UNDP Transparency Portal](#).

<sup>114</sup> [WFP-EU Partnership 2017 Report](#). April 2018.

<sup>115</sup> Morlino, I.: Food Assistance: What Role for EU-UN Coordination. Arbeitspapier Nr. 2018/1, European Foreign Policy Unit, London School of Economics, Februar 2018.

Anmerkungen und Änderungsvorschläge gemacht werden; während der Umsetzungsphase durch die Überwachung und regelmäßige Berichterstattung; und schließlich im Wege der Erstellung von Evaluierungsberichten.<sup>116</sup> Dies alles zeigt den erheblichen Einfluss der EU auf die Konzeption und Umsetzung EU-finanzierter WFP-Projekte.

Das Soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN) ist das größte jemals von der EU finanzierte humanitäre Programm. Mit diesem auf einer Einzel-Debitkarte beruhenden Sozialhilfeprogramm konnten 2017 eine Million Flüchtlinge in der Türkei mit Bargeld versorgt und damit ihre drängendsten Grundbedürfnisse erfüllt werden. Das mit 1,725 Mrd. EUR ausgestattete ESSN wurde 2016 ins Leben gerufen und wird von der EU und ihren Mitgliedstaaten über die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei finanziert. Das WFP hat das bislang umfangreichste, auf der Versorgung mit Bargeld basierende Programm entwickelt, eingeführt und umgesetzt.<sup>117</sup> Es ist eine effiziente und effektive Form der Unterstützung, da mindestens 85 % der Programmkosten direkt bei den Flüchtlingen ankommen.<sup>118</sup> Die von der EU finanzierte Bargeldversorgung durch das WFP kommt immer häufiger dort zum Einsatz, wo ein Markt vorhanden ist. In Gebieten wie Somalia, Südsudan und Nordostnigeria, wo schwere Dürren und Konflikte das Leben von Millionen Menschen bedrohen, war die Unterstützung frühzeitiger Maßnahmen durch die EU zur Vermeidung einer Hungersnot von entscheidender Bedeutung.<sup>119</sup>

### 6.2.7. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) ist eine Einrichtung der Vereinten Nationen, die international Anstrengungen zur Bekämpfung des Hungers unternimmt. Ziel der 1945 gegründeten Organisation ist es, die Menschen in die Lage zu versetzen, Ernährungssicherheit zu erreichen, d. h. regelmäßig Zugang zu hochwertigen Lebensmitteln in ausreichender Menge zu haben.

#### Der Status der EU in der FAO

Die EU ist seit 1991 Mitglied der FAO. Sie ist an der FAO-Konferenz, allen Fachausschüssen und einigen Nebenorganen beteiligt. Die EU ist in Rom ständig durch die Delegation der Europäischen Union beim Heiligen Stuhl, beim Malteserorden, bei den VN-Organisationen in Rom und bei der Republik San Marino vertreten.

Nachdem der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Oktober 1990 offiziell die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beantragt hatte, änderte die FAO ihre Satzung, um regionale Wirtschaftsorganisationen, die aus souveränen Staaten bestehen, die mehrheitlich Mitgliedsländer der Organisation sind, und denen von ihren Mitgliedstaaten die Befugnis für eine Reihe von Angelegenheiten übertragen wurde, die in die Zuständigkeit der Organisation fallen, einschließlich der Befugnis, in diesen Angelegenheiten Beschlüsse zu fassen, die für ihre Mitgliedstaaten verbindlich sind, als Vollmitglieder zuzulassen. Im November 1991 wurde die Europäische Gemeinschaft Vollmitglied der FAO.<sup>120</sup> Für ihre Mitgliedschaft wurden verschiedene Sondervereinbarungen getroffen. Als eine Mitgliedsorganisation darf die EU an bestimmten Ausschüssen nicht teilnehmen; sie hat kein Stimmrecht in Haushaltsangelegenheiten, da sie nicht zum Haushalt beiträgt; sie darf

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> [Factsheet zur Unterstützung für Flüchtlinge im Rahmen des ESSN](#), Website der Europäischen Kommission.

<sup>118</sup> [WFP-EU Partnership 2017 Report](#). April 2018.

<sup>119</sup> [WFP-EU Partnership 2017 Report](#). April 2018.

<sup>120</sup> Vgl. Chané, A.-L. und Wouters, J.: [The European Union in United Nations economic governance fora](#). KU Leuven, Arbeitspapier Nr. 182, März 2017.

bei der Konferenz oder im Rat oder in den ihnen unterstellten Gremien kein Amt ausüben und hat in diesen Einrichtungen kein Stimmrecht, wenn es um per Wahl zu besetzende Posten geht. Ferner übt sie die mit ihrer Mitgliedschaft verbundenen Rechte entsprechend den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen im Wechsel mit ihren Mitgliedstaaten, die Mitgliedsländer der Organisation sind, aus. Diese zur Vermeidung einer Doppelvertretung getroffenen Vereinbarungen brachten für die EU und ihre Teilnahme am Entscheidungsfindungsprozess der FAO organisatorische Herausforderungen mit sich. Bernd van der Meulen und Bart Wernaart zufolge kann diese Doppelmitgliedschaft problematisch sein, wenn es interne Meinungsverschiedenheiten und nur eine begrenzte Anzahl an Sitzen am Verhandlungstisch gibt, da die EU ein eigenständiges Mitglied ist und sich ihr Standpunkt nicht notwendigerweise mit den Standpunkten aller ihrer Mitgliedstaaten deckt.<sup>121</sup> Ein weiteres Problem ist die Zusammensetzung der EU-Delegation bei der FAO, die in den EU-Organen zu Kontroversen führen kann, wie 1996 zwischen dem Rat und der Kommission, als es um das Stimmrecht der EU bei der Annahme des VN-Übereinkommens über Fischbestände ging.<sup>122</sup>

Die Zusammenarbeit zwischen der FAO und der EU besteht im Austausch von Informationen und von Wissen, im politischen Dialog und in der Zusammenarbeit vor Ort. Im September 2017 einigten sich die EU und die FAO auf vier prioritäre Tätigkeitsbereiche für den Zeitraum 2018 bis 2020: Resilienz und Nahrungsmittelkrisen, Klimawandel und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Investitionen in die Landwirtschaft und nachhaltige Wertschöpfungsketten sowie Ernährung und nachhaltige Lebensmittelsysteme.<sup>123</sup> Die EU ist der größte Geber, wenn es um freiwillige Beitragszahlungen an die FAO geht, und hat im Zeitraum 2016 bis 2019 über 850 Mio. EUR für von der FAO umgesetzte Projekte und Programme bereitgestellt.

Die EU und die FAO haben mit dem Programm „Food and Nutrition Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation (FIRST)“ eine strategische Partnerschaft begründet, mit der in ausgewählten prioritären Ländern ein förderliches Umfeld für die Lebensmittel- und Ernährungssicherheit und für eine nachhaltige Landwirtschaft geschaffen werden soll. Die EU hat über das FIRST-Programm im Zeitraum 2014-2020 in über 60 Ländern gut 8 Mrd. EUR<sup>124</sup> für die Verbesserung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit und Stärkung einer nachhaltigen Landwirtschaft zur Verfügung gestellt. Die EU spielt bei der Steuerung der Umsetzung sowohl auf globaler Ebene (durch die GD DEVCO) als auch auf Länderebene (durch die EU-Delegationen) eine aktive Rolle. Welches Empfängerland Priorität hat, wird anhand einer Reihe von Kriterien, einschließlich EU-Kriterien, festgelegt.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Van Der Meulen, B. und Wernaart, B.: Food and Agriculture Organization (FAO) and Codex Alimentarius Commission, The impact of the Codex Alimentarius and the right to food on EU food law. In: Wessel, R. A. und Odermatt, J.: Research Handbook on the European Union and International Organizations. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019.

<sup>122</sup> [Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen](#) vom 10. Dezember 1982; vgl. Rechtssache C-25/94 [Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Rat der Europäischen Union](#), 19. März 1996.

<sup>123</sup> [FAO and EU Partnership](#). FAO-Website.

<sup>124</sup> [FIRST – FAO and EU policy guidance notes](#). Website Capacity4dev.

<sup>125</sup> [Food and nutrition security impact, resilience, sustainability and transformation \(FIRST\)](#). FAO-Website.

## Literaturverzeichnis

Brewer, E.: The Participation of the European Union in the Work of the United Nations: Evolving to Reflect the New Realities of Regional Organizations. *International Organizations Law Review*, Bd. 9, Ausgabe 1, S. 181-225.

Chané, A.-L. und Wouters, J.: The European Union in United Nations economic governance fora. KU Leuven, Arbeitspapier Nr. 182, März 2017.

[Archivierte Website des EAD über die EU in den VN](#), abgerufen am 31. März 2020.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2015 zum Thema „Die Rolle der EU innerhalb der Vereinten Nationen: Wie können die außenpolitischen Ziele der EU besser verwirklicht werden?“ ([2015/2104\(INI\)](#)).

Medinilla, A., Veron, P. und Mazzara, V.: [EU-UN cooperation: confronting change in the multilateral system](#). ECDPM, Diskussionspapier Nr. 260, September 2019.

Wessel, R. A., Odermatt, J.: *Research Handbook on the European Union and International Organizations*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2019.

Wouters, J. und Meuwissen, K.: [The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral human rights protection coming of age?](#). Arbeitspapier Nr. 126, Dezember 2013.

---

Über die Jahre ist die EU zu einem Schlüsselakteur im System der Vereinten Nationen geworden. Die Vereinten Nationen sind nach wie vor ein Zusammenschluss souveräner Staaten, was sich in der Funktionsweise ihrer Organe, Organisationen und Programme widerspiegelt. Die EU hat in vielen Einrichtungen der Vereinten Nationen einen Beobachterstatus inne und ist die einzige internationale Organisation mit einem erweiterten Beobachterstatus in der VN-Generalversammlung. Die EU kann erheblich Einfluss nehmen, da sie einen großen finanziellen Beitrag zum VN-System leistet, starke Partnerschaften mit verschiedenen Einrichtungen innerhalb des VN-Systems unterhält und sich mit ihren Mitgliedstaaten eng über die in der Organisation zu vertretenden Standpunkte abstimmt.

---

Dies ist eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder  
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 652.081  
ISBN 978-92-846-7137-3  
doi:10.2861/624621