

**Charlotte Morgane Lubinski\***

## **Die EU in internationalen Organisationen**

### **Abstract**

Dieser Beitrag dient der Untersuchung der Rolle der EU in internationalen Organisationen. Zudem versucht er einen Ausblick zu geben, wie mögliche Intensivierungen dieser Beziehungen aussehen könnten.

This article aims to examine the role of the EU in international organizations. In addition, it attempts to give an outlook on how possible intensifications of these relations could look like.

---

\* Die Verfasserin hat im WS 2020/21 ihr Studium der Rechtswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main abgeschlossen und absolviert zurzeit ihr Rechtsreferendariat in Hessen. Dem vorliegenden Beitrag liegt eine Seminararbeit im Seminar „Außenbeziehungen der EU“ im Sommersemester 2020 bei Prof. *Dr. Stefan Kadelbach, LL.M.* zugrunde.

## A. Einleitung

„Die Beziehungen der EU zu [...] internationalen Organisationen stellen in weiten Teilen ein ohne Struktur gewachsenes und daher nur schwer durchschaubares Beziehungsdickicht dar.“<sup>1</sup> Dieser Beitrag dient der Untersuchung der Rolle der EU in internationalen Organisationen. Da das Recht auf Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation nach wie vor überwiegend Staaten vorbehalten ist,<sup>2</sup> hat die EU bei der Mitarbeit in anderen internationalen Organisationen traditionell – wenn überhaupt – eher den Status einer Beobachterin. Allerdings trat die Europäische Gemeinschaft (EG) 1991 offiziell als Mitglied der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bei, war 1995 Gründungsmitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und beteiligt sich zudem an einer Vielzahl anderer internationaler Organisationen.<sup>3</sup> Dabei wird die Beziehung der Union zu internationalen Organisationen von den Grundsätzen der europäischen Außenpolitik (Art. 21 EUV<sup>4</sup>) geprägt. Doch wie sind diese Außenbeziehungen der EU zu anderen internationalen Organisationen genau ausgestaltet und wie könnten mögliche Intensivierungen dieser Beziehungen aussehen?

Im Rahmen der folgenden Abhandlung werden dazu zunächst die Eigenschaften von internationalen Organisationen beschrieben (**B.**) und die Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der EU an internationalen Organisationen erläutert (**C.**), bevor im Hauptteil die Beteiligungsformen der EU an internationalen Organisationen untersucht werden (**D.**) sowie eine Betrachtung der EU als Akteurin in ausgewählten Gremien der Vereinten Nationen (UN) (**E.**) vorgenommen wird. Abschließend folgt ein Fazit mit Ausblick (**F.**).

## B. Eigenschaften internationaler Organisationen

Internationale Organisationen<sup>5</sup> sind zwischenstaatliche Organisationen (*International Governmental Organizations*), deren Mitglieder Staaten und andere

---

<sup>1</sup> Odendahl, Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen, in: v. Arnald, Europäische Außenbeziehungen. Enzyklopädie Europarecht X, 2014, § 5 Rn. 1.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. IWF (Art. II IWF-Articles of Agreement v. 27.12.1945, UNTS 2, S. 39, S. 134; BGBl. 1978 II, S. 13); WHO (Art. 3 ff. WHO-Verfassung v. 22.7.1946, UNTS 14, S. 185). Siehe auch Scheffler, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 2011, S. 445 ff.

<sup>3</sup> van Vooren/Wessel, EU External Relations Law, 2014, S. 246.

<sup>4</sup> EUV v. 7.2.1992, UNTS 1756, S. 4; BGBl. 1992 II, S. 1251.

<sup>5</sup> Ausführlich zu Geschichte und Begriff der internationalen Organisationen Seidl-Hohenvelder/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Aufl. 2000, Rn. 126 f., 20 ff.; Schmahl, in: Graf

Völkerrechtssubjekte sind, die auf internationaler Ebene gemeinsame Ziele verfolgen (z. B. UN, EU, FAO). Zu unterscheiden sind sie von NGOs (*Non-governmental Organizations*, z. B. Amnesty International, Greenpeace), die privatrechtlich verfasste Organisationen darstellen, deren Gründung nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht und denen nach dem traditionellen Völkerrecht keine Rechtspersönlichkeit zukommt.<sup>6</sup>

Internationale Organisationen betätigen sich überwiegend in den Politikfeldern Frieden und Sicherheit<sup>7</sup>, Wirtschaft<sup>8</sup>, Umwelt<sup>9</sup>, sowie Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit<sup>10,11</sup>. Letztere zählen zu den historischen Fundamenten<sup>12</sup>, Werten<sup>13</sup> und Zielen<sup>14</sup> der EU und stellen thematische Schwerpunkte ihrer Tätigkeit dar.<sup>15</sup>

Eine Klassifizierung der internationalen Organisationen kann anhand des räumlichen (universell, interkontinental oder regional) und sachlichen (generell oder speziell) Wirkungsbereichs vorgenommen werden: Internationale Organisationen mit generellem Wirkungsbereich verfolgen nach ihrem Gründungsvertrag einen umfassenden Zweck (z. B. Friedenssicherung; auf universeller Ebene die UN, auf regionaler Ebene die Organisation Amerikanischer Staaten [OAS] oder die Afrikanische Union [AU]). Hingegen wenden sich internationale Organisationen mit speziellem Wirkungsbereich durch ihre Ausrichtung auf einen bestimmten und begrenzten Zweck nur an eine ausgewählte Gruppe von Völkerrechtssubjekten. Spezielle Organisationen sind die Sonderorganisationen der UN (z. B. Weltgesundheitsorganisation [WHO], Internationale Zivilluftfahrtsorganisation [ICAO], Internationale Seeschiffahrts-Organisation [IMO]) sowie universelle und regionale

---

Vitzthum/Proelß, *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2019, Abschn. 4 Rn. 3 ff.; Ipsen, *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2018, § 8 Rn. 4 ff. Insbesondere sind drei Phasen der Geschichte der internationalen Organisationen zu unterscheiden: 1815-1914 („Heilige Allianz“), 1919-1939 (Völkerbund) und Entwicklung nach 1945 (UN).

<sup>6</sup> v. Arnould, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2019, § 2 Rn. 64 f.

<sup>7</sup> Z. B. UN (Kollektive Sicherheit); NATO (Verteidigung); OSZE (Friedenssicherung); EU.

<sup>8</sup> Z. B. WTO (Handel); WHO (Gesundheit); FAO (Ernährung und Landwirtschaft).

<sup>9</sup> Z. B. WMO (Wetter, Klima, Wasser).

<sup>10</sup> Z. B. UN (Menschenrechtsschutzsysteme der 10 UN-Konventionen); Europarat (Menschenrechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention).

<sup>11</sup> Rittberger/Zangl/Kruck, *Internationale Organisationen*, 4. Aufl. 2013, S. 145 ff.

<sup>12</sup> Vgl. 2. und 4. Erwägungsgrund Präambel des EUV.

<sup>13</sup> Vgl. Artt. 2, 6 EUV.

<sup>14</sup> Vgl. Artt. 3 Abs. 5, 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. b EUV.

<sup>15</sup> Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 34.

internationale Organisationen, die sich mit bestimmten Politikfeldern befassen (z. B. Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und Wirtschaft – Nordamerikanisches Freihandelsabkommen [NAFTA], Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD]; Menschenrechte – Europarat; Verteidigung – Nordatlantische Allianz [NATO]).<sup>16</sup>

Einen Sonderfall der internationalen Organisationen stellt die EU als supranationale Organisation und Rechtsnachfolgerin der EG (Art. 1 EUV) mit eigener Völkerrechtssubjektivität (Art. 47 EUV) dar.<sup>17</sup> Kennzeichnend für supranationale Organisationen ist, dass ihre Rechtsakte, anders als die gewöhnlicher internationaler Organisationen, nicht nur die Mitgliedstaaten zur innerstaatlichen Umsetzung verpflichten können, sondern auch ohne innerstaatliche Umsetzung Wirkung entfalten und so den staatlichen „Souveränitätspanzer“<sup>18</sup> durchbrechen können.<sup>19</sup>

Das *BVerfG* prägte für die europäische Integration den Begriff des „Staatenverbunds“<sup>20</sup>, d. h. die gemeinsam handelnden EU-Mitgliedstaaten bilden völkerrechtlich gesehen keinen Staat, aber gehen aufgrund der weitreichenden Übertragung von Souveränitätsrechten an die EU bereits über einen Staatenbund hinaus.<sup>21</sup>

Die praktische Bedeutung der internationalen Organisationen spiegelt sich zahlenmäßig bei einer Gegenüberstellung der Anzahl internationaler Organisationen zur Zahl der Staaten weltweit (195 durch die UN anerkannte

---

<sup>16</sup> *Ipsen* (Fn. 5), § 8 Rn. 7; *Schmahl* (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 9.

<sup>17</sup> Vertiefend zur Europäischen Union als supranationale Organisation in *Schmahl* (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 249 ff.

<sup>18</sup> *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 272 (308).

<sup>19</sup> *Ipsen* (Fn. 5), § 8 Rn. 9 f.

<sup>20</sup> BVerfGE 89, 155 (184); 123, 267 (348); s. hierzu *Kirchhof*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 1009 ff.; zudem *Oeter*, Bundesstaat, Föderation, Staatenverbund – Trennlinien und Gemeinsamkeiten föderaler Systeme, *ZaöRV* 75 (2015), 733 (736 ff.).

<sup>21</sup> *Bundeszentrale für politische Bildung*, Staatenverbund, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16940/staatenverbund> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021). Zur Abgrenzung zu anderen Formen internationaler Verbindungen – Bundesstaat und Staatenbund, s. *Ipsen* (Fn. 5), § 8 Rn. 15 ff.

Staaten<sup>22</sup>) wider. Eine Übersicht der *Union of International Associations*<sup>23</sup> zählt für 2018 288 (auf vertraglicher Absprache beruhende) internationale Organisationen. Diese Zahlen lassen auf eine fortschreitende institutionelle Vernetzung der Staaten schließen.<sup>24</sup>

### **I. Internationale Organisation im rechtlichen Sinne: Fünf Merkmale einer internationalen Organisation**

Es herrscht weitgehende Einigkeit über die rechtlich notwendigen Merkmale einer internationalen Organisation. Orientiert an den bisherigen Erscheinungsformen von internationalen Organisationen (z. B. UN, EU, FAO), wird sie definiert als ein auf völkerrechtlichem Vertrag beruhender (1) mitgliederschaftlich strukturierter Zusammenschluss von zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten (meist Staaten) (2), der mit eigenen Organen (3) Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (4) besorgt und Rechtsfähigkeit (5) besitzt.<sup>25</sup> Regelmäßig sind Staaten die Gründer und Mitglieder von internationalen Organisationen, doch auch die Beteiligung anderer Völkerrechtssubjekte ist nicht ausgeschlossen.<sup>26</sup> Zudem können internationale Organisationen Mitglieder anderer internationaler Organisationen sein, sofern ihr Gründungsvertrag diese Mitgliedsfähigkeit vorsieht, die ihrerseits Völkerrechtssubjektivität voraussetzt. Der Begriff der internationalen Organisation allein lässt keinen Rückschluss auf ihre Völkerrechtspersönlichkeit zu. Vielmehr sind die Mitglieder der internationalen Organisation für die Verleihung dieser Eigenschaft verantwortlich.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> 193 UN-Mitgliedstaaten und 2 Nichtmitgliedstaaten (Palästina, Heiliger Stuhl).

UN, Growth in UN Membership, abrufbar unter: <https://www.un.org/en/about-us/growth-in-un-membership#2000-Present> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); UN, Non-member States, abrufbar unter: <https://www.un.org/en/about-us/non-member-states> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>23</sup> YIO 56 (2019/20), Vol. 4, xxxii, abrufbar unter: [https://uia.org/sites/uia.org/files/misc\\_pdfs/pubs/yb\\_2019\\_vol4\\_lookinside.pdf](https://uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/pubs/yb_2019_vol4_lookinside.pdf), (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>24</sup> So auch *Schmahl* (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 11.

<sup>25</sup> *Ebd.*, Abschn. 4 Rn. 12.

Ausführlich zu den Gemeinsamkeiten in der Struktur (zwischenstaatlicher) internationaler Organisationen *Ipsen* (Fn. 5), § 8 Rn. 22 ff.

<sup>26</sup> *Schermers/Blokker*, International Organizations or Institutions, Membership, in: Wolfrum, MPEPIL, zuletzt aktualisiert Januar 2008, A., B.

<sup>27</sup> *Schmahl* (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 13.

## II. Völkerrechtsfähigkeit internationaler Organisationen

Internationalen Organisationen kommt weder im Völkerrecht noch im nationalen mitgliedstaatlichen Recht automatisch Rechtssubjektivität zu. Die Rechtssubjektivität von internationalen Organisationen bedarf eigener, durch die Mitgliedstaaten verliehener Rechte und Pflichten. Ob einer internationalen Organisation Völkerrechtssubjektivität verliehen wird, hängt mithin vom Gründungsvertrag als manifesten Ausdruck des Willens der Mitglieder ab.<sup>28</sup> Dabei verleiht der Gründungsvertrag der internationalen Organisation entweder ausdrücklich (z. B. EU: Art. 47 EUV) Völkerrechtsfähigkeit oder diese ergibt sich implizit (z. B. UN<sup>29</sup>) anhand einer Interpretation<sup>30</sup> der Vertragsvorschriften über die Rechte und Pflichten der internationalen Organisation sowie ihrer Zweckbestimmung.<sup>31</sup>

Im Gegensatz zu Staaten verfügen internationale Organisationen über keine Kompetenz-Kompetenz. Sie sind nur für ihren Organisationszweck geschaffen und dürfen ihre Kompetenzen nicht eigenständig erweitern. Ihre Völkerrechtsfähigkeit ist nicht umfassend, sondern nur funktional-partiell<sup>32</sup> und beschränkt sich auf die Erledigung im Gründungsvertrag niedergelegter Aufgaben (sog. „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“).<sup>33</sup>

Die Handlungsfähigkeit einer internationalen Organisation in ihren unterschiedlichen Ausprägungen, z. B. Vertragsabschlussfähigkeit, Fähigkeit zum diplomatischen Verkehr sowie aktive und passive Deliktsfähigkeit, lässt sich nicht allein aus ihrer Rechtsfähigkeit ableiten, sondern bedarf einer organisationsrechtlichen Begründung.<sup>34</sup> Internationale Organisationen und ihre Bedienstete genießen in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zur effektiven

<sup>28</sup> Ipsen (Fn. 5), § 8 Rn. 60; Schmahl (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 93 f.

<sup>29</sup> Die Charta der Vereinten Nationen v. 26.6.1945, UNCIO XV, S. 335; BGBl. 1973 II, S. 430 verleiht der UN nicht ausdrücklich Völkerrechtsfähigkeit; der IGH erkannte der UN Völkerrechtsfähigkeit zu, da sie andernfalls ihre Aufgaben nicht wirksam wahrnehmen könnte, siehe IGH, Reparations for Injuries, ICJ-Reports 1949, 174 (179) [Bernadotte]: *implied-powers-Lehre*. Ausführlich zur *implied-powers-Lehre* Ipsen (Fn. 5), § 8 Rn. 63 ff.

<sup>30</sup> Zur Auslegung des Gründungsvertrags einer internationalen Organisation s. Schmahl (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 39 ff.

<sup>31</sup> Ebd., Abschn. 4 Rn. 94.

<sup>32</sup> Mosler, Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRV 36 (1976), 6 (23 f.).

<sup>33</sup> Ipsen (Fn. 5), § 8 Rn. 62; Schmahl (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 189.

<sup>34</sup> Schmahl (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 97.

So auch Pernice, Völkerrechtliche Verträge internationaler Organisationen, ZaöRV 48 (1988), 229 ff.; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 2012, § 679; Ipsen (Fn. 5), § 8 Rn. 68.

Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben zahlreiche Privilegien und Immunitäten<sup>35,36</sup>. Die Rechtsgrundlagen dieser Privilegien und Immunitäten finden sich regelmäßig in den Gründungsverträgen der internationalen Organisationen selbst<sup>37</sup>, in separaten Verträgen über Sonderrechte<sup>38</sup> oder sog. „Sitzabkommen“ („*headquarters agreements*“)<sup>39</sup>, die zwischen den internationalen Organisationen und ihren Sitzstaaten geschlossen werden.

### C. Rechtsgrundlagen der Beteiligung der EU an internationalen Organisationen

Die Rechtsgrundlagen der EU-Beteiligung an internationalen Organisationen sind sowohl im Völker- als auch Europarecht zu finden. Die völkerrechtlichen Grundlagen stellen die Gründungsverträge der internationalen Organisationen sowie das Recht der internationalen Organisationen dar. Die europarechtlichen Grundlagen sind Normen des AEUV<sup>40,41</sup>. Als supranationale Organisation mit eigener Völkerrechtssubjektivität kann die EU Mitgliedschaften in anderen internationalen Organisationen eingehen oder organisationsrechtliche Beziehungen unterhalb einer Mitgliedschaft zu diesen aufbauen und pflegen.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> Insb. die Befreiung von der Zuständigkeit nationaler Gerichte, außer die internationalen Organisationen verzichten auf Immunität, in Deutschland von Amts wegen zu beachtendes Verfahrenshindernis. Ausführlich zu Deutschland *Fassbender*, Germany, in: Reinisch, *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, 2013, S. 123 ff.

Die EU genießt keine Immunität vor mitgliedstaatlichen Gerichten (Art. 274 AEUV), wobei deren Jurisdiktion aufgrund weitreichender Kompetenzen des *EuGH* begrenzt ist; *Möldner*, *International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities*, in: Wolfrum, *MPEPIL*, zuletzt aktualisiert Mai 2011, Rn. 45.

<sup>36</sup> *Möldner* (Fn. 35), Rn. 45; *Schmahl* (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 106 ff.

<sup>37</sup> Vgl. UN, Art 105 UN-Charta.

<sup>38</sup> Vorbildcharakter für entsprechende Abkommen hat das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen v. 13.2.1946, BGBl. 1980 II, S. 941. Vgl. z. B. Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen v. 21.11.1947, BGBl. 1954 II, S. 639; 1964 II, S. 187. Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der EG v. 8.4.1965 (ABl. EG 1967, Nr. L 152/13); seit dem Vertrag von Lissabon nunmehr Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (ABl. EU 2012, Nr. C 326/266).

<sup>39</sup> Vgl. Abkommen zwischen den USA und den Vereinten Nationen über den Sitz der Organisation v. 26.6.1947, UNTS 147, S. 11.

<sup>40</sup> AEUV v. 25.3.1957, UNTS 298, S. 11, BGBl. 1957 II, S. 753.

<sup>41</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 8 f.

<sup>42</sup> *Ebd.*, § 5 Rn. 40 f.

## I. Mitgliedschaftliche Stellung der EU in internationalen Organisationen

Die mitgliedschaftliche Stellung in einer internationalen Organisation kann die EU entweder als Gründungsmitglied einer neuen internationalen Organisation (primäre Mitgliedschaft)<sup>43</sup> oder durch Beitritt zu einer bereits existierenden internationalen Organisation (sekundäre Mitgliedschaft)<sup>44</sup> erreichen. Letztlich entscheiden völker- und europarechtliche Voraussetzungen über die Möglichkeit einer Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen.<sup>45</sup>

### 1. Völkerrechtliche Voraussetzungen

Die Gründung einer neuen internationalen Organisation durch die EU gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen oder Staaten bedarf der Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität durch die anderen Gründungsmitglieder und erfolgt durch einen völkerrechtlichen Vertrag, den die EU unterzeichnen und ratifizieren muss.<sup>46</sup> Tritt die EU einer bereits bestehenden internationalen Organisation bei, bedarf es neben der Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität zudem der Eröffnung einer Beitrittsmöglichkeit durch eine sog. „Öffnungsklausel“ im Gründungsvertrag der internationalen Organisation.<sup>47</sup> Diese Öffnungsklauseln enthalten eine Beitrittsmöglichkeit speziell für die EU<sup>48</sup>, für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration<sup>49</sup>, für Organisationen der regionalen Integration<sup>50</sup> oder für alle internationalen Organisationen, die durch ihre Mitgliedstaaten Zuständigkeiten in den durch das Übereinkommen bzw. die internationale Organisation geregelten

<sup>43</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 317 bedient sich dem Begriff „originäre“ Mitgliedschaft.

<sup>44</sup> *Ebd.*, S. 317.

<sup>45</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 42; *Frid de Vries*, European Community, Membership in International Organizations or Institutions, in: Wolfrum, MPEPIL, zuletzt aktualisiert Februar 2014, Rn. 5 spricht von einer Interaktion zwischen zwei Rechtssystemen, der Internationalen Organisation („extern“) und der EU („intern“).

<sup>46</sup> *Marchisio*, EU's Membership in International Organizations, in: Cannizzaro, The European Union as an Actor in International Relations, 2002, S. 231 (232 ff.); *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 43.

<sup>47</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 8; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 44.

<sup>48</sup> Vgl. z. B. Art. XI Abs. 1, XIV Abs. 1 WTO-Übereinkommen v. 15.4.1994, UNTS 1867, S. 3; BGBl. 1994 II, S. 1438; Art. 59 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention v. 4.11.1950, UNTS 213, S. 221; BGBl. 1952 II, S. 685, ber. S. 953.

<sup>49</sup> Vgl. z. B. Art. II Abs. 3, 4 FAO-Verfassung, abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/k8024e/k8024e.pdf> (Stand: 2017). (Zugriff: 20.6.2021).

<sup>50</sup> Vgl. z. B. Art. 42 UN-Behindertenrechtskonvention v. 13.12.2006, UNTS 2515, S. 3.



Angelegenheiten übertragen bekommen haben<sup>51,52</sup> Weiterhin schränken sog. „Subordinationsklauseln“ die Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen ein, indem sie fordern, dass eine bestimmte Anzahl ihrer Mitgliedstaaten (meistens die Mehrheit) auch Mitglieder der betreffenden internationalen Organisation sind.<sup>53</sup> Nichtsdestotrotz behalten die meisten internationalen Organisationen die Mitgliedschaft Staaten vor.<sup>54</sup> Im Falle einer bereits bestehenden Mitgliedschaft von EU-Mitgliedstaaten in einer internationalen Organisation, deren Tätigkeitsbereich vollständig oder teilweise der EU übertragen worden ist, lässt sich entweder aus Art. 351 Abs. 2 S. 1 AEUV<sup>55</sup> oder Art. 4 Abs. 3 EUV<sup>56</sup> auf die Pflicht der EU-Mitgliedstaaten schließen, eine Änderung des Gründungsvertrags der betreffenden internationalen Organisation herbeizuführen, um einer Unionsmitgliedschaft den Weg zu bereiten.<sup>57</sup> Eine Pflicht zum Austritt der Mitgliedstaaten aus einer internationalen Organisation, der die EU beitrifft, kann sich höchstens bei ausschließlicher Zuständigkeit der EU in dem betroffenen Bereich ergeben.<sup>58</sup> Praktisch ist dies nur in wenigen Fällen im Agrar- und Fischereibereich<sup>59</sup> geschehen. Es stellt einen bemerkenswerten Anachronismus dar, dass die Mitgliedstaaten sich trotz mangelnder verbleibender substantieller nationaler

---

<sup>51</sup> Vgl. z. B. Art. 14 Abs. 1 lit. b ii) Protokoll zum Madrider Abkommen über die Internationale Registrierung von Marken v. 27.6.1989, ABl. L 296/22, v. 14.11.2003; BGBl. 1995 II, S. 1016, 1017).

<sup>52</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 44.

<sup>53</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 331. Vgl. z. B. Art. II Abs. 4 FAO-Verfassung (Mehrheit der Mitgliedstaaten).

<sup>54</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 7.

Zu den Auswirkungen der bereits bestehenden Mitgliedschaft von EU-Mitgliedstaaten in einer internationalen Organisation, deren Sachbereich ganz oder teilweise auf die EU übertragen worden ist *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 45 ff.

<sup>55</sup> *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 351 AEUV Rn. 15.

<sup>56</sup> Vgl. bzgl. Vorgängernorm Art. 5 EWGV, *EuGH*, Urt. v. 14.7.1976, C-3/76, 4/76, 6/76, *Cornelis Kramer u. a.*, Slg. 1976, 1279, Rn. 44 f.

<sup>57</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 45. Für Bsp. s. dort Fn. 119.

<sup>58</sup> *Pernice*, Die EG als Mitglied im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, *EuR* 1991, 273 (280); *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 9.

<sup>59</sup> Z. B. gaben Spanien und Portugal 1986 mit ihrem Beitritt zur EG ihre Mitgliedschaft in der NAFO auf; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 66; Aufführung anderer einschlägiger internationaler Organisationen in *Sack*, Die Europäische Union in den Internationalen Organisationen. Bedeutung der Beteiligung sowie Aktion und Einfluss von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in diesen Gremien, *ZEuS* 2001, 267 (277, Fn. 10).

Kompetenzen regelmäßig weigern, eine internationale Organisation nach Beitritt der EU zu verlassen.<sup>60</sup>

## 2. Europarechtliche Voraussetzungen

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält weder für die Gründung einer internationalen Organisation noch für den Beitritt zu einer solchen gesonderte Verfahrensvorschriften.<sup>61</sup> Vielmehr richtet sich beides nach Art. 218 AEUV.<sup>62</sup> Der Regelungsgehalt des Art. 220 AEUV bezieht sich ausschließlich auf die Wahrnehmung von unterhalb einer Mitgliedschaft liegenden „Beziehungen“ der EU zu internationalen Organisationen und ist damit auf eine Mitgliedschaft der EU in einer anderen internationalen Organisation nicht anwendbar.<sup>63</sup> Weiterhin muss die EU, wie der *EuGH* bereits in seinem Gutachten von 1977<sup>64</sup> klarstellte, über die Sachkompetenz und, damit einhergehend, auch über die auswärtige Vertragsabschlusskompetenz verfügen, um in dem betreffenden Bereich eine internationale Organisation (mit) zu gründen oder ihr beizutreten.<sup>65</sup> Folglich sind die meisten Mitgliedschaften der EU<sup>66</sup> in internationalen Organisationen, den Unionszuständigkeiten gem. Art. 3 ff. AEUV entsprechend, in den Politikfeldern Handel (z. B. WTO; Codex Alimentarius Commission [CAC]), Landwirtschaft (z. B. FAO), Erhaltung der Fischbestände (regionale Fischereiorganisationen, z. B. Nordwestatlantische Fischereiorganisation [NAFO]) sowie Rohstoffe (z. B. Internationaler Olivenrat [IOC], Internationale Tropenholzorganisation [ITTO]) zu finden. Zudem ist die EU im Verkehrs- (z. B. Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr [OTIF]), Umwelt- (z. B. Kommission zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis [CCAMLR]) und Energiebereich (z. B. Europäische Energiegemeinschaft, Internationale Organisation für erneuerbare

<sup>60</sup> *Gilsdorf*, Die Außenkompetenzen der EG im Wandel. Eine kritische Auseinandersetzung mit Praxis und Rechtsprechung, *EuR* 1996, 145 (161); *Sack* (Fn. 59), S. 277; *Scheffler* (Fn. 2), S. 320.

<sup>61</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 9.

<sup>62</sup> *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 36; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 48.

<sup>63</sup> *Tietje*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL 2020, Art. 220 AEUV Rn. 11 f.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 35; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 48.

<sup>64</sup> *EuGH*, Gutachten 1/76 v. 26.4.1977 (*Europäischer Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt*), Slg. 1977, 741 Rn. 5.

<sup>65</sup> *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 35; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 49.

<sup>66</sup> Vgl. Übersicht der EU-Mitgliedschaften in internationalen Organisationen nach Politikfeldern, European Union, External Action Service, Treaties Office – European Union Membership at International Organizations (Stand: 13.7.2020), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do?fileID=76204> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

Energien [IRENA]) Mitgliedschaften eingegangen.<sup>67</sup> Welches Organ der EU diese in internationalen Organisationen vertritt, bestimmt sich nach Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV und Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV.

## II. Organisationsrechtliche Beziehungen der EU zu internationalen Organisationen

Unter organisationsrechtlichen Beziehungen der EU zu internationalen Organisationen versteht man institutionelle Einbindungen der EU in andere internationale Organisationen unterhalb des Mitgliedschaftsstatus. Die Aufnahme organisationsrechtlicher Beziehungen zu einer anderen internationalen Organisation hängt wiederum von den völker- und europarechtlichen Voraussetzungen sowie dem Willen der internationalen Organisation, solche Beziehungen aufzunehmen, ab.<sup>68</sup>

### 1. Völkerrechtliche Voraussetzungen

Für die Aufnahme und Ausgestaltung organisationsrechtlicher Beziehungen ist entscheidend, welches Organ der internationalen Organisation die Entscheidungskompetenz innehat und in welcher Ausprägung die Beziehungsaufnahme erfolgt. Die organisationsrechtlichen Beziehungen können die Rechtsposition der EU innerhalb der Gesamtorganisation oder innerhalb des einzelnen Organs, Unterorgans oder Ausschusses der internationalen Organisation betreffen.<sup>69</sup> Sie werden im Gründungsdokument oder in einem Beschluss des Plenarorgans niedergelegt, erfolgen durch Erlass eines Beschlusses, werden in der Geschäftsordnung verankert oder durch Vereinbarungen<sup>70</sup>, regelmäßig in Form eines Briefwechsels, abgeschlossen.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 76 ff.; *Hoffmeister*, Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies, CMLR 44 (2007), 41 (54); *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 38 ff.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 49 ff.

<sup>68</sup> *Hoffmeister/Kuijper*, The status of the European Union at the United Nations, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership, 2006, Chapter 1, S. 9 (10); *Scheffler* (Fn. 2), S. 309 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 83 ff.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 7 ff.

<sup>69</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 87 ff.

<sup>70</sup> Z. B. IWF; UNESCO; Eurofahrt; Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

<sup>71</sup> *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 220 AEUV Rn. 9; *Tietje*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 63), Art. 220 AEUV Rn. 13; *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 55 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 88.

## 2. Europarechtliche Voraussetzungen

Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme und Wahrnehmung organisationsrechtlicher Beziehungen jeglicher Art zwischen der EU und einer internationalen Organisation enthält Art. 220 AEUV.<sup>72</sup> Art. 220 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV regelt das Betreiben jeder zweckdienlichen Zusammenarbeit der EU mit den Organen der UN und ihren Sonderorganisationen, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der OECD (*obligatorische Zusammenarbeit*<sup>73</sup>). Ferner unterhält die EU gem. Art. 220 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, soweit zweckdienlich, Beziehungen (*fakultative Beziehungen*<sup>74</sup>) zu anderen internationalen Organisationen.<sup>75</sup> Zweckdienlichkeit bedeutet dabei nicht, dass sich die Zusammenarbeit bzw. die Beziehungen ausschließlich auf die Sachkompetenzen der EU beschränken. Vielmehr ist Zweckdienlichkeit anzunehmen, wenn die Zusammenarbeit bzw. die Beziehungen den Zielen der Union dienen.<sup>76</sup> Die Beurteilung der Zweckdienlichkeit obliegt dem nach Art. 220 Abs. 2 AEUV zuständigen Organ.<sup>77</sup>

### D. Beteiligungsformen der EU an internationalen Organisationen

Die Beteiligungsformen der EU an internationalen Organisationen lassen sich anhand der Beteiligungsintensität in die Kategorien „mitgliedschaftliche Stellung“, „Beobachterstatus“ („*observer*“)<sup>78</sup> und „vollberechtigte Teilnahme“ („*full/active participant*“) sowie „kein offizieller Status“ einteilen, auch wenn nicht immer eine trennscharfe Abgrenzung möglich ist.<sup>79</sup> Ein Mitglied ist als solches

<sup>72</sup> *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 4; *Osteneck*, in: Schwarze (Fn. 71), Art. 220 AEUV Rn. 11; *Tietje*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 63), Art. 220 AEUV, Rn. 11 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 90.

<sup>73</sup> So genannt durch *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 94 ff.

<sup>74</sup> So genannt durch *ebd.*, § 5 Rn. 114 ff.

<sup>75</sup> Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten „Zusammenarbeit“ und „Beziehungen“ sind nicht von praktischer Bedeutung. Ausführlich dazu *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 91.

<sup>76</sup> *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 220 AEUV Rn. 10; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 16.

<sup>77</sup> *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 76), Art. 220 AEUV Rn. 10.

<sup>78</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 351 ff., 377 ff. und *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 86 unterscheiden zudem zwischen dem Status des Beobachters und des verstärkten Beobachters. Die meisten anderen Autoren nehmen diese Unterscheidung nicht vor, vgl. z. B. *Marchisio* (Fn. 46), S. 255 ff.; *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 68), S. 14 f.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 17; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (Fn. 76), Art. 220 AEUV Rn. 5; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 75.

<sup>79</sup> So auch *Scheffler* (Fn. 2), S. 309 ff.; ähnlich *Marchisio* (Fn. 46), S. 249 ff.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 40 ff.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 26 ff.

ausdrücklich benannt und verfügt neben anderen Rechten über das Stimmrecht. Ein Beobachter und ebenso ein vollberechtigter Teilnehmer haben kein Stimmrecht; ihnen werden überwiegend organschaftliche Beteiligungsrechte (z. B. Teilnahme-, Rede-, Vorschlags-, Informationszugangsrecht) zuteil. Besteht kein offizieller Status, fehlt auch ein offizielles organschaftliches Beteiligungsrecht. Allerdings ist zu prüfen, ob in diesem Fall nicht eine eingeschränkte, faktische Beteiligung in Betracht kommt.<sup>80</sup>

## I. Mitgliedschaftliche Stellung

Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ist traditionell Staaten vorbehalten. Der Mitgliedschaftserwerb internationaler Organisationen bzw. supranationaler Organisationen in anderen internationalen Organisationen stellt eine neue Erscheinung dar, die unterschiedliche Fragen aufwirft.<sup>81</sup> Will die EU die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation erwerben, kommt es zumeist zu einem langwierigen Prozess, insbesondere wenn es dazu einer Änderung des Gründungsvertrags bedarf. Die Mitgliedschaftsart bestimmt sich anhand der Sachkompetenz der EU i. S. d. Art. 3 ff. AEUV. In den Fällen, in denen die EU eine mitgliedschaftliche Stellung erlangt hat, ergeben sich zudem Schwierigkeiten hinsichtlich ihres Beteiligungsumfangs in der betreffenden internationalen Organisation, besonders wenn eine gemeinsame Mitgliedschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten besteht.<sup>82</sup> Somit ergibt sich eine Unterteilung der Mitgliedschaftsformen in die Kategorien alleinige, zusätzliche und komplementäre Mitgliedschaft.<sup>83</sup>

### 1. Alleinige Mitgliedschaft

Von einer alleinigen Mitgliedschaft der EU spricht man, wenn den EU-Mitgliedstaaten eine parallele Mitgliedschaft in der internationalen Organisation verwehrt bleibt.<sup>84</sup> Dazu muss der Aufgabenbereich der betreffenden internationalen Organisation im Wesentlichen zum ausschließlichen

---

Andere nehmen eine Systematisierung anhand einzelner Politikfelder vor vgl. z. B. Hoffmeister (Fn. 67), S. 43 ff.

<sup>80</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 310; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 54, 59, 66 ff., 86; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 26 ff.

<sup>81</sup> So auch Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 37.

<sup>82</sup> Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 38.

<sup>83</sup> So Scheffler (Fn. 2), S. 318 ff.; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 52 ff.; andere Autoren führen nur zwei Mitgliedschaftskategorien an, indem sie die zusätzliche Mitgliedschaft mit der komplementären Mitgliedschaft verknüpfen oder diese nicht als eigene Kategorie erkennen, vgl. z. B. Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 38; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 37, 93.

<sup>84</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 319; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 53.

Kompetenzbereich der EU gehören.<sup>85</sup> Als alleiniges Mitglied genießt die EU dann dieselben Rechte und Pflichten wie jedes andere Mitglied auch, seien es Rede-, Vorschlags- oder Stimmrechte, die Möglichkeit in Gremien gewählt zu werden oder finanzielle Beitragspflichten.<sup>86</sup> Zum Teil wird eine alleinige Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen als strategisch nachteilig angesehen.<sup>87</sup> So habe sie mit einer Stimme, anstelle von maximal 27<sup>88</sup> oder 28 Stimmen<sup>89</sup>, weniger Einflussmöglichkeiten als bei gleichzeitiger Mitgliedschaft ihrer Mitgliedstaaten in der internationalen Organisation.<sup>90</sup> Praktisch bewahrheitet sich dieser Einwand jedenfalls dann, wenn in den Abstimmungsprozessen der betreffenden internationalen Organisation allein die Stimmenzahl entscheidet und nicht auch das Gewicht des jeweiligen Mitglieds Berücksichtigung findet.<sup>91</sup>

Die alleinige Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen ist derzeit noch vergleichsweise selten. In ihrem ausschließlichen Kompetenzbereich ist die EU alleiniges Mitglied in einer Reihe kleinerer internationaler Organisationen geworden. Darunter sind insbesondere regionale Fischereiorganisationen<sup>92</sup> aufgrund ihrer ausschließlichen Zuständigkeit für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV) zu finden.<sup>93</sup> Walfang (gegen Säugetiere gerichtet) ist nicht der Fischerei zuzuordnen, weshalb die Mitgliedstaaten und nicht die EU Mitglieder der Internationale Walfangkommission (IWC)<sup>94</sup> sind.<sup>95</sup> Dient die internationale

---

<sup>85</sup> *Schermers*, International Organizations as a Member of Other International Organizations, in: FS Mosler, 1983, S. 823 (837); *Scheffler* (Fn. 2), S. 319.

<sup>86</sup> *Sack*, Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen, in: GS Grabitz, 1995, S. 631 (643); *Scheffler* (Fn. 2), S. 319; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 54.

<sup>87</sup> *Seidl-Hohenveldern/Loibl* (Fn. 5), Rn. 0825 a; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV, Rn. 38.

<sup>88</sup> Wenn anstelle der EU alle 27 EU-Mitgliedstaaten Mitglied wären.

<sup>89</sup> Wenn anstelle der EU sowohl alle 27 EU-Mitgliedstaaten als auch die EU selbst Mitglied wären; so bei der zusätzlichen Mitgliedschaft.

<sup>90</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 319 f.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV, Rn. 38; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 54.

<sup>91</sup> So auch *Sack* (Fn. 59), S. 278; *Scheffler* (Fn. 2), S. 320; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 54.

<sup>92</sup> Z. B. NAFO (Vgl. Art. II NAFO-Übereinkommen v. 24.10.1978, UNTS 1135, S. 369; Verordnung des Rates v. 28.12.1978, ABl. 1978 L 378/2); NASCO (Vgl. Art. I NASCO-Übereinkommen v. 2.3.1982, UNTS 1338, S. 33; Beitrittsbeschluss v. 13.12.1982, ABl. 1982 L 378/24).

<sup>93</sup> *Sack* (Fn. 86), S. 643; *Scheffler* (Fn. 2), S. 320; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 66; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 55; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV, Rn. 84.

<sup>94</sup> Gegründet auf Grundlage des Internationalen Übereinkommens zur Regelung des Walfangs v. 2.12.1946, UNTS 161, S. 72, BGBl. 1982 II, S. 558.

<sup>95</sup> *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 84.

Organisation neben der Fischressourcenerhaltung zusätzlich der Erhaltung anderer lebender Ressourcen<sup>96</sup>, ist (nur) eine komplementäre Mitgliedschaft denkbar.<sup>97</sup> Außerdem ist die EU aufgrund ihrer ausschließlichen Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV) alleiniges Mitglied mehrerer unter dem Dach der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) gegründeter Rohstofforganisationen<sup>98</sup> geworden.<sup>99</sup> Voraussetzung für die alleinige Mitgliedschaft der EU ist dabei, dass für den betreffenden Rohstoff innerhalb der EU bereits ein gemeinsamer Markt existiert. In Ermangelung eines gemeinsamen Marktes oder einer Öffnungsklausel des betreffenden Vertrags für den EU-Beitritt kommt nur eine komplementäre Mitgliedschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten<sup>100</sup> in Betracht.<sup>101</sup> In ihren anderen ausschließlichen Kompetenzbereichen Zoll<sup>102</sup>, Wettbewerb und Währungspolitik gem. Art. 3 Abs. 1 lit. a – c AEUV bestehen bislang keine alleinigen Mitgliedschaften der EU in internationalen Organisationen. Allerdings ist die EU aufgrund ihrer ausschließlichen impliziten Außenkompetenzen<sup>103</sup> gem.

---

<sup>96</sup> Z. B. CCAMLR (Errichtet aufgrund Art. VII CCAMLR-Übereinkommen v. 20.5.1980, UNTS 1329, S. 47; ABl. 1981 L 252/27; BGBl. 1982 II, S. 420, 421) – komplementäre Mitgliedschaft der EU sowie Belgien, Griechenland, Italien, Niederlande, Frankreich, Deutschland, Polen, Schweden und Spanien.

<sup>97</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 54; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 85.

<sup>98</sup> Z. B. Internationaler Getreiderat (IGC) (vgl. Art. 9, 20 International Grains Agreement v. 1.7.1995, UNTS 1882, S. 195; Genehmigungsbeschluss v. 19.12.1995, ABl. 1996 L 21/47); IOC (vgl. Art. 2, 4, 6 International Agreement on Olive Oil and Table Olives v. 9.10.2015, ABl. 2015 L 293/4); oder Internationale Zuckerorganisation (ISO) (vgl. Art. 3, 6 International Sugar Agreement v. 20.3.1992, UNTS 1703, S. 203; Genehmigungsbeschluss v. 13.11.1992, ABl. 1992 L 379/15).

<sup>99</sup> *Sack* (Fn. 59), S. 281; *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 43; *Scheffler* (Fn. 2), S. 320; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 56.

<sup>100</sup> So z. B. Internationale Kaffeeorganisation (ICO) (ABl. 2001 L 326/33); Internationale Kakaorganisation (ICCO) (ABl. 1994 L 52/26); ITTO (ABl. 1994 L 208/4).

<sup>101</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 345; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 56; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 81 ff.

<sup>102</sup> Selbst in der Weltzollorganisation (WCO) verfügt die EU über keine alleinige Mitgliedschaft und genießt bislang nur den Status eines Quasi-Mitglieds (*“status akin to WCO-membership“*), auch wenn seit geraumer Zeit die Mitgliedschaft der EU angestrebt wird, *Sack* (Fn. 59), S. 281; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 116.

<sup>103</sup> Zu den ausschließlichen impliziten Außenkompetenzen der EU s. *Nowak/Masubr*, „EU only“: Die ausschließlichen impliziten Außenkompetenzen der Europäischen Union, EuR 2015, 189 ff.

Art. 3 Abs. 2 AEUV unter anderem alleiniges Mitglied der Europäische Energiegemeinschaft<sup>104</sup> geworden.<sup>105</sup>

## 2. Zusätzliche Mitgliedschaft<sup>106</sup>

Eine Seltenheit<sup>107</sup> ist die zusätzliche Mitgliedschaft der EU<sup>108</sup> in internationalen Organisationen. Dabei erfasst der Tätigkeitsbereich einer internationalen Organisation ein Politikfeld, für das sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten über eigene, voneinander unabhängige Kompetenzen verfügen.<sup>109</sup> Mithin liegt eine „Kompetenzverdoppelung“ vor.<sup>110</sup>

Die EU ist zusätzlich zu den EU-Staaten ein selbstständiges Mitglied und verfügt in der internationalen Organisation über denselben Status, dieselben mitgliedschaftlichen Rechte und Pflichten wie auch ihre Mitgliedstaaten, denen

---

<sup>104</sup> Vgl. Europäische Energiegemeinschaft -Übereinkommen v. 25.10.2005, ABl. 2006 L 198/18. Diese internationale Organisation umfasst als Mitglieder die EU sowie mehrere Staaten Osteuropas und des Westbalkans. Ziel der Europäische Energiegemeinschaft ist die Schaffung eines integrierten Erdgas- und Elektrizitätsmarktes. Die EU-Mitgliedstaaten können nicht Vertragspartei, sondern nach Art. 95 des Übereinkommens nur „Mitglieder“ werden und als solche an den Sitzungen der Organe teilnehmen ohne über ein Stimmrecht zu verfügen. Vgl. *Hoffmeister*, Die Beziehung der Europäischen Union zu den Staaten des Westbalkans, in: Kadelbach, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, 1. Aufl. 2006, S. 125 (132 ff.); *Scheffler* (Fn. 2), S. 320 f.

<sup>105</sup> *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 48; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 57; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 67.

<sup>106</sup> S. Fn. 83. Die Kategorie der zusätzlichen Mitgliedschaft wird häufig nicht als eigenständige Kategorie begriffen. Die praktische Relevanz dieser zusätzlichen Unterscheidung (zwischen zusätzlicher und komplementärer Mitgliedschaft) erscheint aufgrund ihrer Seltenheit gering. Zur übersichtlichen, ausführlichen Darstellung der unterschiedlichen Mitgliedschaftsausprägungen nimmt diese Arbeit dennoch die Kategorie der zusätzlichen Mitgliedschaft auf.

<sup>107</sup> Z. B. „Madrider Verband“; Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) (Vgl. EBWE-Übereinkommen v. 29.5.1990, ABl. 1990 L 372/4; BGBl. 1991 II, S. 184. Näher zur EBWE *Sack* (Fn. 86), S. 647 ff.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 86 f.).

<sup>108</sup> Dieser Begriff wird von *Scheffler* (Fn. 2), S. 321 und *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 58 verwendet. Andere Autoren verwenden den Begriff „unabhängige“ Mitgliedschaft z. B. *Schermers* (Fn. 85), S. 831.

<sup>109</sup> *Rosas*, The European Union and mixed agreements, in: Dashwood/Hillion, The general law of E.C. external relations, 2000, S. 200 (203); *Herrmann*, Parallele Mitgliedschaft von Völkerrechtssubjekten in Internationalen Organisationen. Eine Untersuchung am Beispiel der Mitgliedschaft der EG und ihrer Mitgliedstaaten in der WTO, in: Bauschke/Becker/Brauser-Jung, Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen, 2002, S. 139 (144); *Scheffler* (Fn. 2), S. 321; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 58.

<sup>110</sup> So *Herrmann* (Fn. 109), S. 144.



sie als eigenständige, gleichberechtigte Vertragspartei gegenübersteht.<sup>111</sup> Eine zusätzliche Mitgliedschaft kann für die EU und ihre Mitgliedstaaten von Vorteil sein, da sie so gemeinsam ein Stimmgewicht von maximal 28 Stimmen in der internationalen Organisation erreichen. Erwartungsgemäß kritisch erweist sich daher häufig die Haltung von Drittstaaten gegenüber einer zusätzlichen Mitgliedschaft. Sie erblicken darin eine Infragestellung des Gleichheitsprinzips.<sup>112</sup> Ein Beispiel für eine zusätzliche EU-Mitgliedschaft ist der 1989 gegründete „Madrider Verband“<sup>113</sup>, der seinen Mitgliedstaaten und -organisationen die internationale Registrierung von bei ihnen eingetragenen Marken und damit deren Schutz ermöglicht. Seit der Einführung einer Gemeinschaftsmarke<sup>114</sup> neben den nationalen Marken 1996 fällt das Markenrecht in voneinander unabhängige, eigenständige Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten.<sup>115</sup> Der zusätzliche Beitritt der EU zum „Madrider Verband“ erfolgte 2003.<sup>116</sup>

### 3. Komplementäre Mitgliedschaft

Am häufigsten anzutreffen ist die komplementäre Mitgliedschaft<sup>117</sup>, die sich durch die gleichzeitige Mitgliedschaft von EU und Mitgliedstaaten in einer internationalen Organisation auszeichnet, deren Tätigkeitsfeld sowohl in den Kompetenzbereich der EU als auch in denjenigen der Mitgliedstaaten fällt.<sup>118</sup> Anders als im Sonderfall der zusätzlichen Mitgliedschaft liegt eine

---

<sup>111</sup> Schermers (Fn. 85), S. 836; Scheffler (Fn. 2), S. 321 f.; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 59.

<sup>112</sup> Sack, The European Community's Membership of International Organizations, CMLR 1995, 1227 (1237); Scheffler (Fn. 2), S. 321 ff.; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 59.

<sup>113</sup> Vgl. Protokoll zum Madrider Abkommen über die Internationale Registrierung von Marken, ABl. 2003 L 296/22; Beitrittsbeschluss v. 27.10.2003, ABl. 2003 L 296/20.

<sup>114</sup> Vgl. VO (EG) Nr. 40/94. Gemäß Art. 143 Abs. 2 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung der Gemeinschaftsmarke innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung zu treffen. Vgl. auch Präambel, Nr. 7, Beitrittsbeschluss v. 27.10.2003, ABl. 2003 L 296/20.

<sup>115</sup> Vgl. Präambel, Nr. 12, Beitrittsbeschluss v. 27.10.2003, ABl. 2003 L 296/20; Sack (Fn. 86), S. 645.

<sup>116</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 322 f.; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 60.

<sup>117</sup> Vgl. zum Begriff *Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, 1980, S. 201 sowie Scheffler (Fn. 2), S. 324 ff.; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 63. Teilweise auch „gemischte Mitgliedschaft“ („*mixed membership*“) genannt; vgl. Schermers (Fn. 85), S. 836; Kadelbach, System der Handlungsformen in den EU-Außenbeziehungen, in: v. Arnould, Europäische Außenbeziehungen. Enzyklopädie Europarecht X, 2014, § 4 Rn. 85. Z. T. auch als „parallele Mitgliedschaft“ bezeichnet, vgl. Herrmann (Fn. 109), S. 139 ff.; Streinz, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 1280. Frid de Vries nennt es „gemeinsame Mitgliedschaft“ („*joint membership*“), vgl. (Fn. 45), Rn. 38 ff.

<sup>118</sup> Vedder (Fn. 117), S. 159; Scheffler (Fn. 2), S. 324; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 38; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 63.

„Kompetenzteilung“<sup>119</sup> vor.<sup>120</sup> Die Tätigkeitsbereiche internationaler Organisationen sind nicht auf die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zugeschnitten, weshalb die komplementäre Mitgliedschaft den Regelfall darstellt.<sup>121</sup> Beispiele komplementärer Mitgliedschaften sind die Mitgliedschaften der EU in der WTO<sup>122</sup>, FAO<sup>123</sup>, CAC<sup>124</sup>, IITTO, Internationalen Meeresbodenbehörde (ISBA)<sup>125</sup>, Eurocontrol, OTIF, CCAMLR<sup>126</sup>, IRENA und Haager Konferenz für Internationales Privatrecht (HCCH)<sup>127, 128</sup>. Die komplementäre Mitgliedschaft beruht regelmäßig auf sog. „gemischten Abkommen“ („*mixed agreements*“)<sup>129</sup>, weshalb die im Kontext gemischter

---

<sup>119</sup> Herrmann (Fn. 109), S. 144.

<sup>120</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 324; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 63.

Die Kompetenzteilung kann vertikaler, horizontaler oder geografischer Art sein. So die Kategorisierung von Herrmann mit vertiefenden Ausführungen, s. Herrmann (Fn. 109), S. 144 f. Eine Untergliederung in horizontale und vertikale Kompetenzteilung findet sich bereits bei Rosas (Fn. 109), S. 204. Dazu auch Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 64.

<sup>121</sup> So auch Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 64.

<sup>122</sup> Bekanntester, historisch interessantester und kompliziertester Fall einer komplementären Mitgliedschaft. Ausführlich zur EU-Mitgliedschaft in der WTO u. a. Corbach, Die Europäische Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten und ihre Stellung in ausgewählten internationalen Organisationen, 2005, S. 97 ff.; Mortensen, The World Trade Organization and the European Union, in: Jørgensen, The European Union and International Organizations, 2010, S. 80 ff.; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 56 ff.; Herrmann/Streinz, Die EU als Mitglied der WTO, in: v. Arnould, Europäische Außenbeziehungen. Enzyklopädie Europarecht X, 2014, § 11; Volkai, The European Union and its Member States' Participation in the World Trade Organization: A WTO Perspective, in: Kaddous, The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments, 2015, S. 115 ff.; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 76 ff.

<sup>123</sup> S. u. **E. III.**

<sup>124</sup> S. u. **E. III.**

<sup>125</sup> Näher zur komplementären Mitgliedschaft der EU in der ISBA Scheffler (Fn. 2), S. 326 Fn. 69.

<sup>126</sup> Näher zur komplementären Mitgliedschaft der EU in der CCAMLR Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV, Rn. 85.

<sup>127</sup> Näher zur komplementären Mitgliedschaft der EU in der HCCH Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 51 ff.

<sup>128</sup> Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 73 ff.

<sup>129</sup> Ausführlich zu gemischten Abkommen und ihren politischen und rechtlichen Problemen O'Keefe/Schermer, Mixed Agreements, 1983; Heliskoski, Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states, 2001, S. 1 ff., 121 ff.; Scheffler (Fn. 2), S. 141 ff.; Möldner, European Community and Union, Mixed Agreements, in: Wolfrum, MPEPIL, zuletzt aktualisiert Mai 2011; Kadelbach (Fn. 117), § 4 Rn. 55 ff.

Abkommen erörterten rechtlichen und politischen Problemstellungen auch hier von Relevanz sind.<sup>130</sup>

a) *Kompetenzabgrenzungserklärungen*

Bei komplementären Mitgliedschaften gewinnt die Abgabe von Kompetenzabgrenzungserklärungen an Bedeutung.<sup>131</sup> Diese dienen im Gründungs- bzw. Beitrittszeitpunkt der formellen Mitteilung an die Organe und die anderen Mitglieder der internationalen Organisation, in welchen Bereichen des Tätigkeitsfelds der internationalen Organisation die EU zuständig ist und in welchen ihre Mitgliedstaaten.<sup>132</sup> Auch ggf. auftretende Kompetenzverschiebungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sind gegenüber der internationalen Organisation regelmäßig anzuzeigen.<sup>133</sup> Der *EuGH* sieht keine Notwendigkeit für derartige Erklärungen und hält die Feststellung bestehender geteilter Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten hinsichtlich eines bestimmten Bereichs gegenüber den anderen Vertragsparteien für ausreichend und erachtet die genaue Ausgestaltung dieser Zuständigkeitsverteilung als eine rein interne Angelegenheit.<sup>134</sup> In der Praxis verlangen nicht alle,<sup>135</sup> jedoch viele internationale Organisationen nach

---

<sup>130</sup> *Schermers* (Fn. 85), S. 832; *Sattler*, Gemischte Abkommen und gemischte Mitgliedschaften der EG und ihrer Mitgliedsstaaten: Unter besonderer Berücksichtigung der WTO, 1. Aufl., 2010, S. 118 ff.; *Scheffler* (Fn. 2), S. 324 f. An der grundsätzlich engen Verwandtschaft von gemischten Abkommen und komplementärer Mitgliedschaft ändert auch der Beitritt der EU zur FAO nichts, der keines gemischten Abkommens bedurfte, da die EU-Mitgliedstaaten bereits Mitglieder der FAO waren. Dazu *Sattler*, S. 119 ff.

<sup>131</sup> Dazu *Scheffler* (Fn. 2), S. 338 ff.; *Kumin/Bittner*, Die „gemischten“ Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dritten Völkerrechtssubjekten andererseits, *EuR* 2012, Beiheft 2, 75 (79 f.); *Sack* (Fn. 59), S. 277; *Kokott*, in: *Streinz* (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 40; *Marchisio* (Fn. 46), S. 247 ff. Ein konkretes Beispiel bietet Art. II Abs. 5 FAO-Verfassung. Eine Übersicht aller völkerrechtlichen Verträge, bei deren Abschluss die EU eine Kompetenzabgrenzungserklärung abgegeben hat, bietet European Union, External Action Service, Treaties Office – Agreements with a Declaration of Competence by the EU, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do?fileID=76198> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>132</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 338; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 65.

<sup>133</sup> *Marchisio* (Fn. 46), S. 248; *Kokott*, in: *Streinz* (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 40; *Scheffler* (Fn. 2), S. 326; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 65. Vgl. z. B. Art. II Abs. 7 FAO-Verfassung.

<sup>134</sup> *EuGH*, Beschl. 1/78 v. 14.11.1978, C-1978/202, *LAEA*, Rn. 35.

<sup>135</sup> Z. B. gibt es keine Kompetenzabgrenzungserklärung für die Mitgliedschaft der EU in der WTO. In der Praxis tritt grundsätzlich ausschließlich die Europäische Kommission für die EU und ihre Mitgliedstaaten auf. Bei Abstimmungen übt ausschließlich der Vertreter der Kommission sein Stimmrecht aus und verfügt dabei über die Anzahl der Stimmen der EU-Mitgliedstaaten (Art. IX Abs. 1 S. 4 WTO-Ü). *Petersmann*, International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States, in: *Cannizzaro*, *The*

aufwändigen, detaillierten Kompetenzabgrenzungserklärungen sowie deren Aktualisierung im Falle von Kompetenzverlagerungen.<sup>136</sup> Kompetenzabgrenzungserklärungen sorgen sowohl für Transparenz als auch Rechtssicherheit und dienen damit dem legitimen Interesse der Vertragspartner innerhalb der internationalen Organisation und der dort vertretenen Drittstaaten am Zustandekommen gültiger Beschlüsse sowie der Akzeptanz und effektiven Durchsetzung des Rechts der internationalen Organisation.<sup>137</sup>

*b) Rechte und Pflichten, insbesondere Stimmrechte*

Vollmitglieder einer internationalen Organisation haben eine Reihe von Rechten und Pflichten, darunter etwa Teilnahme-, Rede-, Vorschlags- und Stimmrecht, Dokumentenzugangsrechte sowie das aktive und passive Wahlrecht zu den einzelnen Organen bzw. Gremien und finanzielle Beitragspflichten.<sup>138</sup> Entgegen der Bedenken drittstaatlicher Vertragspartner bedeutet die komplementäre Mitgliedschaft regelmäßig keine Überrepräsentation der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der internationalen Organisation durch zusätzliche Redezeiten, Vorschlagsrechte, Besetzungsrechte für Organe oder gar Stimmrechte.<sup>139</sup> Vielmehr ist bei einer Kompetenzteilung die alternative Ausübung der Mitgliedschaftsrechte durch die EU oder ihre Mitgliedstaaten angezeigt.<sup>140</sup> Es kommt demnach grundsätzlich innerhalb der internationalen Organisation zu keiner Stimmrechtsbündelung von der EU und ihren Mitgliedstaaten, sondern zu einer alternativen Stimmrechtsausübung dergestalt, dass abhängig vom betroffenen Kompetenzbereich die EU oder die Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben.<sup>141</sup> Regelmäßig verfügt die EU nach den Gründungsverträgen der internationalen Organisationen bei Abstimmungen über eine Stimmenanzahl, die der Summe ihrer Mitgliedstaaten, die ebenfalls Mitglied der betreffenden

---

European Union as an Actor in International Relations, 2002, S. 321 (331); Herrmann/Streinζ (Fn. 122), § 11 Rn. 151; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 56.

<sup>136</sup> Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 7; bspw. Art. II Abs. 5 FAO-Verfassung; Art. 2 S. 2, Art. 5 Anlage IX Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982, UNTS 1833, S. 3; BGBl. 1994 II, S. 1798; Art. 3 Abs. 3 und 4 HCCH-Satzung v. 15.7.1955.

<sup>137</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 339; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 65; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 40.

<sup>138</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 332.

<sup>139</sup> Sack (Fn. 59), S. 277; Herrmann (Fn. 109), S. 147; Hoffmeister (Fn. 67), S. 57 f.

<sup>140</sup> Sack (Fn. 86), S. 649; Herrmann (Fn. 109), S. 147; Scheffler (Fn. 2), S. 325 f., 333 ff.; für die Mitgliedschaft in der WTO Sack (Fn. 59), S. 277 f.

<sup>141</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 334 ff.; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 39; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 66. Vgl. z. B. Art. 2 Abs. 8 FAO-Verfassung; Regel II Abs. 1, Abs. 3 S. 2 CAC-Geschäftsordnung; Art. VI Abs. C S. 1, 2 IRENA-Satzung v. 26.1.2009, BGBl. 2009 II, S. 634.

internationalen Organisation sind, entspricht.<sup>142</sup> Dadurch wird ein Einflussverlust der EU-Mitgliedstaaten durch eine komplementäre Mitgliedschaft der EU vermieden.<sup>143</sup> Denkbar ist aber auch die Zuschreibung einer Stimmenanzahl, die sich nach der Zahl der bei der Abstimmung anwesenden<sup>144</sup> bzw. für die Sitzung registrierten<sup>145</sup> Mitgliedstaaten richtet, die Ausstattung mit nur einer Stimme<sup>146</sup> oder eine Stimmabgabe der EU und ihrer Mitgliedstaaten, wobei die Summe der Stimmen nicht höher sein darf als die Zahl der EU-Mitgliedstaaten<sup>147,148</sup>

Weiterhin ist zu untersuchen, in wessen Namen die Stimmabgabe der EU erfolgt, denn die Teilnahme der EU an Abstimmungen erfolgt nicht immer in ihrem eigenen Namen.<sup>149</sup> Die Gründungsverträge einiger internationaler Organisationen, bei denen die EU Mitglied ist, sehen lediglich die Ausübung der Abstimmungs- und Beschlussrechte ihrer Mitgliedstaaten durch die EU vor.<sup>150</sup> Demgegenüber räumen die Gründungsverträge anderer internationaler Organisationen der EU ein eigenes Stimmrecht ein, womit sie als selbständiges Völkerrechtssubjekt agiert.<sup>151</sup>

Hinsichtlich der übrigen genannten Rechte erfolgt aufgrund ihrer Vollmitgliedschaft eine weitgehende Gleichstellung von EU und EU-Mitgliedstaaten durch die Gründungsverträge der internationalen

---

<sup>142</sup> Vgl. z. B. Art. 36 Abs. 7 Energy Charter Treaty v. 17.12.1994, UNTS 2080, S. 95; ABl. 1994 L 380/24; Art. IX Abs. 1 WTO-Übereinkommen; Art. II Abs. 10 FAO-Verfassung; Art. 38 § 3 S. 1 Convention relative aux transports internationaux ferroviaires v. 9.5.1980, UNTS 1396, S. 2, 1397, S. 2; BGBl. 2002 II, S. 2149 (COTIF); Art. 3 Abs. 7, Abs. 8 S. 2 HCCH-Satzung.

<sup>143</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 336 f.; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 39.

<sup>144</sup> Z. B. Regel II Abs. 3 S. 1, Abs. 8 CAC-Geschäftsordnung.

<sup>145</sup> Z. B. Art. 3 Abs. 8 S. 1 HCCH-Satzung.

<sup>146</sup> Z. B. Art. 6 Abs. 4 Internationales Übereinkommen über das harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren v. 14.6.1983, ABl. 1987 L 198/3; Art. XII Abs. 4 CCAMLR- Übereinkommen v. 20.5.1980, UNTS 1329, S. 47; ABl. 1981 L 252/27; BGBl. 1982 II, S. 420, 421. Sack (Fn. 86), S. 645 äußert sich kritisch und meint „solche Klauseln sollte EG auch um kurzfristiger Vorteile Willen nicht akzeptieren, sondern sich dann lieber von vornherein auf einen wirksamen Beobachterstatus beschränken“.

<sup>147</sup> Vgl. Art. XII Abs. 3 CCAMLR-Übereinkommen.

<sup>148</sup> Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 42; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 66.

<sup>149</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 337 f.; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 67.

<sup>150</sup> Vgl. z. B. Art. 4 Abs. 1 und 3, 4 Anlage IX Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen; Art. 38 § 2 COTIF.

<sup>151</sup> Vgl. z. B. Art. IX Abs. 1 S. 4 WTO-Übereinkommen; Art. II Abs. 10 S. 2 FAO-Verfassung; Regel II Abs. 3 S. 2 CAC-Geschäftsordnung.

Organisationen.<sup>152</sup> Allerdings weisen die Gründungsverträge mancher internationaler Organisationen auch Einschränkungen auf, beispielsweise hinsichtlich des aktiven Wahl- bzw. Mitbestimmungsrechts der EU bei der Besetzung bestimmter Posten<sup>153</sup> oder ihres passiven Wahlrechts zu Ämtern<sup>154</sup> oder zu Organen bzw. Unterorganen<sup>155,156</sup>

Finanzielle Beitragspflichten stehen den genannten Rechten als bedeutsamste Pflichten gegenüber.<sup>157</sup> Mitgliedsorganisationen, wie die EU, sind nach den Gründungsverträgen der anderen internationalen Organisationen allerdings regelmäßig – abgesehen von Beiträgen zu administrativen Kosten<sup>158</sup> – von finanziellen Beitragspflichten befreit.<sup>159</sup> Folgerichtig besteht dann auch kein Mitwirkungsrecht der EU an finanziellen Entscheidungen.<sup>160</sup> Bei der komplementären Mitgliedschaft soll eine Zunahme der Rechte der EU-Mitgliedstaaten in der betreffenden internationalen Organisation vermieden werden. Dementsprechend dürfen ihnen daher auch keine zusätzlichen Pflichten auferlegt werden.<sup>161</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die Entbindung der EU von den finanziellen Beitragspflichten stringent.<sup>162</sup>

### c) Fehlende Mitgliedschaft aller 27 EU-Mitgliedstaaten

Bei einer komplementären EU-Mitgliedschaft sind in der Praxis regelmäßig alle 27 EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig Mitglieder der betreffenden internationalen

---

<sup>152</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 333; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 68. Bspw. Art. II Abs. 3 S. 2 FAO-Verfassung; Art. 3 EU-Eurocontrol-Beitrittsprotokoll (ABl. 2004 L 304/210); Art. 3, Anhang III OTIF-Beitrittsvereinbarung (ABl. 2011 L51/1).

<sup>153</sup> Vgl. z. B. Regel XLV Abs. 2 FAO-Verfahrensordnung; Regel II Abs. 4 S. 2 CAC-Geschäftsordnung.

<sup>154</sup> Vgl. z. B. Regel XLIII Abs. 3, Regel XLIV FAO-Verfahrensordnung; Regel II Abs. 4 S. 1 CAC-Geschäftsordnung.

<sup>155</sup> Vgl. z. B. Regel XLIII Abs. 2, Regel XLVI FAO-Verfahrensordnung; Regel II Abs. 4 S. 1 CAC-Geschäftsordnung.

<sup>156</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 333; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 46; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 68.

<sup>157</sup> Vgl. Corbach (Fn. 122), S. 76; Scheffler (Fn. 2), S. 332.

<sup>158</sup> Pernice (Fn. 58), S. 279. Bspw. Art. XVIII Abs. 6 S. 1, Hs. 2 FAO-Verfassung.

<sup>159</sup> Vedder (Fn. 117), S. 160; Scheffler (Fn. 2), S. 333 f.; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 69. Bspw. Art. XVIII Abs. 6 S. 1, Hs. 1 FAO-Verfassung; Art. 4 EU-Eurocontrol-Beitrittsprotokoll; Art. 38 § 2 S. 2 COTIF. Einen Sonderfall bildet die IRENA, zu der die EU einen finanziellen Beitrag erbringt, s. Art. 3 IRENA Beitrittsbeschluss des Rates 24.6.2010, ABl. 2010 L 178/17.

<sup>160</sup> Vgl. z. B. Art. XVIII Abs. 6 S. 2 FAO-Verfassung.

<sup>161</sup> Vedder (Fn. 117), S. 160; Scheffler (Fn. 2), S. 334; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 69.

<sup>162</sup> So auch Scheffler (Fn. 2), S. 334; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 69.

Organisation.<sup>163</sup> Abhängig von der Formulierung der Öffnungsklausel<sup>164</sup> des Gründungsvertrags gibt es auch internationale Organisationen, in denen neben der EU die Mehrheit<sup>165</sup> oder nur einige ihrer Mitgliedstaaten<sup>166</sup> vertreten sind.<sup>167</sup> Oftmals enthalten die entsprechenden Gründungsverträge zusätzliche Regelungen für eine solche Konstellation, z. B. die Normierung, dass die Mitgliedschaft der EU keine Rechte der Nichtmitgliedstaaten begründet.<sup>168</sup>

Die Nichtmitgliedschaft aller EU-Mitgliedstaaten erweist sich als unbedenklich, wenn der Kompetenzbereich der betreffenden internationalen Organisation inhaltlich sowieso nicht alle EU-Mitgliedstaaten berührt.<sup>169</sup> Bedenklich erscheint hingegen das Entstehen einer „Lücke“ infolge der Nichtmitgliedschaft einzelner EU-Staaten.<sup>170</sup> Eine solche entsteht bei enger Verzahnung der Kompetenzbereiche der internationalen Organisation in den unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, womit eine voneinander unabhängige Realisierung dieser Kompetenzbereiche ausscheidet.<sup>171</sup>

## II. Organisationsrechtliche Beziehungen

Die häufigste und klassische organisationsrechtliche Beziehung der EU zu internationalen Organisationen ist diejenige des Beobachters („*observer*“).<sup>172</sup> Der

<sup>163</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 70. Vgl. WTO; FAO; CAC; HCCH; Eurocontrol.

<sup>164</sup> Eine Öffnungsklausel gestattet die Mitgliedschaft der EU auch dann, wenn nicht alle ihre Mitgliedstaaten ebenfalls Mitglieder sind.

<sup>165</sup> Z. B. Österreich ist kein Mitglied der IRENA; Malta und Zypern sind keine Mitglieder der OTIF.

<sup>166</sup> In CCAMLR etwa sind neben der EU nur acht EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Polen, Spanien und Schweden) vertreten.

<sup>167</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 70.

<sup>168</sup> *Ebd.*; z. B. Art. 4 Abs. 5 Anlage IX Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen.

<sup>169</sup> *Schermers* (Fn. 85), S. 827 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 71. z. B. OTIF: Die Nichtmitgliedschaft von Malta und Zypern ist rechtlich bedeutungslos, da sie aufgrund fehlender unmittelbarer Anbindung an das internationale Eisenbahnnetz von vornherein von der Tätigkeit der OTIF ausgenommen sind.

<sup>170</sup> *Schermers* (Fn. 85), S. 828 (Er nennt diese gemischten Abkommen „unvollständige gemischte Abkommen“); *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 72.

<sup>171</sup> *Schermers* (Fn. 85), S. 828; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 72. Bis zum Beitritt Estlands 2015 konnte Eurocontrol als Beispiel herangezogen werden. Eine europäische Luftraumüberwachung ohne Einbeziehung aller EU-Mitgliedstaaten erscheint unzumutbar.

<sup>172</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 351; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 86. Zum Status des Beobachters vgl. *Schermers/Blokker*, *International Institutional Law: unity within diversity*, 5. Aufl. 2011, § 173 ff.; *Scheffler* (Fn. 2), S. 354 ff.; *Scheffler*, *Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN*, VN 2/2010, 51 f. Vgl. auch *Community participation in United Nations organs*

Beobachterstatus geht mit Teilnahme-, Rede-, Vorschlags- und Informationszugangsrechten einher. Finanzielle Verpflichtungen, Stimmrechte sowie das aktive und passive Wahlrecht bestehen hingegen nicht.<sup>173</sup> Neben Organen (z. B. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), Programmen (z. B. Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), Welternährungsprogramm [WFP], Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen [UNICEF]) und Sonderorganisationen (z. B. ICAO, IMO, WHO) der UN verfügt die EU unter anderem in der OECD und der Zentralkommission für Rheinschifffahrt über einen Beobachterstatus.<sup>174</sup>

Der Status des vollberechtigten Teilnehmers (*“full/active participant“*)<sup>175</sup> ähnelt dagegen dem Mitgliedsstatus. Abgesehen von Stimmrecht sowie aktivem und passivem Wahlrecht kommen dem vollberechtigten Teilnehmer grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie einem Mitglied zu. Die Teilnahme-, Rede-, Vorschlags- und Informationszugangsrechte sind regelmäßig stärker ausgeprägt als beim Beobachter.<sup>176</sup> Zudem ist die aktive Mitwirkung des vollberechtigten Teilnehmers an Konsensentscheidungen hervorzuheben.<sup>177</sup> Die EU verfügt über den Status eines vollberechtigten Teilnehmers beispielsweise in mehreren Fachausschüssen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), in einigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der UNCTAD und in der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC).<sup>178</sup>

Auch wenn bei Nichtbestehen eines offiziellen Status der EU<sup>179</sup> jegliches organschaftliche Beteiligungsrecht fehlt, bedeutet dies nicht zwangsläufig das Nichtvorhandensein von organisationsrechtlichen Beziehungen zu der betreffenden internationalen Organisation. Vielmehr kommt es oftmals zu

---

and conferences. Commission staff working paper, SEC (93) 361, 3.3.1993, Rn. 18 S. 1: “Observer status confers the right to attend but not the right to vote and does not impose financial obligations; the right to speak is given at the Chairman’s discretion.”

<sup>173</sup> Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 86.

<sup>174</sup> Vgl. tabellarische Zusammenstellung bei Scheffler (Fn. 2), S. 445 ff.; ders. (Fn. 172), S. 54; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 95 ff.; Kokott, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 75.

<sup>175</sup> Zum Status des vollberechtigten Teilnehmers, vgl. Hoffmeister/Kuijper (Fn. 68), S. 15; Hoffmeister (Fn. 67), S. 54 ff.; Scheffler (Fn. 2), S. 377 ff.; ders. (Fn. 172), S. 52; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 26 ff.; „In einigen Fällen kann er als ein Mitgliedsstatus ohne Stimmrecht bezeichnet werden.“, Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 26.

<sup>176</sup> Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 86.

<sup>177</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 379 f.

<sup>178</sup> Vgl. tabellarische Zusammenstellung bei Scheffler (Fn. 2), S. 445 ff.; ders. (Fn. 172), S. 54; Odendabl (Fn. 1), § 5 Rn. 95 ff.; Frid de Vries (Fn. 45), Rn. 27.

<sup>179</sup> Zum Nichtbestehen eines offiziellen Status Scheffler, (Fn. 2), S. 390 ff.



vertraglich vereinbarten oder informellen Arbeitskontakten und Informationsaustausch.<sup>180</sup> Über keinen offiziellen Status verfügt die EU z. B. im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, beim Internationalen Gerichtshof (IGH) und in der Europäischen Zentralbank (EZB).<sup>181</sup>

### E. EU als Akteurin in ausgewählten Gremien der UN

Im Folgenden soll die Beteiligung der EU als Akteurin in ausgewählten Gremien der wichtigsten internationalen Organisation, der UN, näher beleuchtet werden: darunter die Hauptorgane Generalversammlung und Sicherheitsrat sowie die Sonderorganisationen FAO, CAC, Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank und WHO. Diese Gremien wurden für die vorliegende Untersuchung ausgewählt, weil die Generalversammlung das zentrale Beratungsorgan der UN darstellt und der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt und seine Beschlüsse für alle UN-Mitgliedstaaten bindend sind.<sup>182</sup> Am Beispiel der FAO und CAC soll die erste EU-Mitgliedschaft in der sog. „UN-Familie“ sowie ihr Vorbildcharakter für die Ausgestaltung komplementärer Mitgliedschaften in anderen internationalen Organisationen untersucht werden. IWF und Weltbank wurden als Beispiele für einen unbefriedigenden Status der EU in Anbetracht ihrer primärrechtlichen Kompetenzen und Bedeutung auf dem jeweiligen Gebiet ausgewählt. Die WHO wurde ausgesucht, weil ihr im Hinblick auf die die ganze Welt betreffende COVID-19-Pandemie eine besonders wichtige Funktion zukommt.

Die Organe der UN und ihrer Sonderorganisationen<sup>183</sup> werden innerhalb des Art. 220 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV, der die obligatorische Zusammenarbeit der EU mit den dort genannten internationalen Organisationen regelt, als erstes genannt.<sup>184</sup> Die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen gehört gem. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 lit. c EUV zu den Grundsätzen der

<sup>180</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 390; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 85.

<sup>181</sup> Vgl. tabellarische Zusammenstellung bei Scheffler (Fn. 2), S. 445 ff.; ders. (Fn. 172), S. 54; Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 95 ff.

<sup>182</sup> Schmabl (Fn. 5), Abschn. 4 Rn. 127 ff.

<sup>183</sup> Mangels näherer Definition der Begriffe „Organe“ und „Sonderorganisationen“ sind sie so zu verstehen wie in der UN-Charta, vgl. Art. 7 UN-Charta, Art. 57 und 63 UN-Charta. Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 95.

<sup>184</sup> Zur EU-UN Beziehung vgl. u. a. Hoffmeister/Kuijper (Fn. 68), S. 9 ff.; Brantner/Gowan, Complex engagement: The EU and the UN-System, in: Jørgensen, The European Union and International Organizations, 2009, S. 37 ff.; Scheffler (Fn. 2), S. 309 ff.; Wouters/Chané/Odermatt/Ramopoulos, Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective Without a Strategy?, in: Kaddous, The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments, 2015, S. 45 ff.

europäischen Außenpolitik. Die EU ist weder Mitglied der UN noch einer der großen UN-Sonderorganisationen, abgesehen von der FAO. Eine Mitgliedschaft der EU in der UN ist gem. Art. 4 Abs. 1 UN-Charta, der nur die Mitgliedschaft von Staaten vorsieht, ausgeschlossen. Als eigenständige internationale Organisationen können die UN-Sonderorganisationen durch eine Öffnungsklausel in ihren Gründungsverträgen eine Mitgliedschaft der EU zulassen. Nur die FAO und ihre gemeinsam mit der WHO geschaffenen Unterorganisation, die CAC, haben dies getan. Zudem ist die EU Mitglied einiger unter dem Dach der UNCTAD<sup>185</sup> oder der UN<sup>186</sup> entstandener internationaler Organisationen geworden. In allen anderen UN-Gremien verfügt die EU nur über einen Status unterhalb der Mitgliedschaft.<sup>187</sup>

### I. Generalversammlung

Trotz fehlender ausdrücklicher Rechtsgrundlage in der UN-Charta für die Gewährung eines Beobachterstatus, hat sich eine entsprechende Praxis zugunsten von Nichtmitgliedstaaten, Regionalorganisationen etc. etabliert.<sup>188</sup> Die Generalversammlung forderte den Generalsekretär 1974 in einer Resolution dazu auf, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Beobachterstatus in der Generalversammlung einzuräumen.<sup>189</sup> Infolgedessen konnte die EU an den Sitzungen der Generalversammlung, ihrer Nebenorgane und Ausschüsse als Beobachter teilnehmen und verfügte bei einer Einladung durch den Sitzungsvorsitz über ein Rederecht.<sup>190</sup> Die verhältnismäßig schwache Ausgestaltung des Beobachterstatus der EU in der Generalversammlung wurde 2011 nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch Annahme der Resolution (Res. A/65/276 v. 3.5.2011) durch die Generalversammlung aufgewertet.<sup>191</sup> Nun ist sie berechtigt, an der Generaldebatte der Generalversammlung teilzunehmen und dort die Auffassungen der EU darzulegen, mündlich Vorschläge und Änderungsanträge zu unterbreiten sowie bei Berührung von Unionsinteressen Stellung zu nehmen. Den EU-Vertretern wird weiterhin ein Sitz in den Reihen der Beobachter gewährt, jedoch ohne Stimmrecht und ohne das Recht, Resolutions- oder Entscheidungsentwürfe

<sup>185</sup> Rohstofforganisationen, wie z. B. ICO.

<sup>186</sup> Z. B. ISBA.

<sup>187</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 96.

<sup>188</sup> *Mayr-Singer/Villotti*, Die Stellung der Europäischen Union in den Vereinten Nationen, *EuR-Beiheft* 2012, 91 (94 f.); *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 97.

<sup>189</sup> Res. A/3208 (XXIX) v. 11.10.1974.

<sup>190</sup> *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 68), S. 18; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 46.

<sup>191</sup> *Mayr-Singer/Villotti* (Fn. 188), S. 94; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 46; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 30; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 97.

einzubringen oder Kandidaten für UN-Positionen vorzuschlagen.<sup>192</sup> Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon setzte sich die EU-Delegation aus Vertretern der Kommission und Vertretern der rotierenden Präsidentschaft des Rates der EU, die von Mitgliedern des Sekretariats des Rates unterstützt wurden, zusammen.<sup>193</sup> Mittlerweile gibt es eine einheitliche EU-Delegation, die dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) angehört und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt ist.<sup>194</sup> Die damalige Hohe Vertreterin der Union *Ashton* erklärte in ihrer Stellungnahme anlässlich der Annahme der Resolution zur Beteiligung der EU an der Arbeit der UN durch die Generalversammlung: „Die Resolution wird es den EU-Vertretern in Zukunft ermöglichen, die Positionen der EU in der UN so darzulegen und zu fördern, wie von ihren Mitgliedstaaten vereinbart.“<sup>195</sup> Diese Resolution mit ihren punktuellen Statusaufwertungen ist ein Anfang, wird den Zielen der EU aber nicht umfassend gerecht. Der Status der EU in den meisten UN-Gremien bleibt hinter ihren Außenkompetenzen zurück und behindert die wirksame Vertretung der Union erheblich. Weitere Anstrengungen müssen unternommen werden, um zu gewährleisten, dass die EU-Vertreter ihrer Verantwortung im gesamten UN-System gerecht werden können.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Vgl. Annex. Participation of the European Union in the work of the United Nations, Res. A/65/276 v. 3.5.2011. *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 46.

<sup>193</sup> *Mayr-Singer/Villotti* (Fn. 188), S. 96 f.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV, Rn. 47.

<sup>194</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 30; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 47. Ausführlicher dazu *Mayr-Singer/Villotti* (Fn. 188), S. 96 ff.

<sup>195</sup> EU, A 172/11, 3.5.2011, Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the adoption of the UN General Assembly Resolution on the EU's participation in the work of the UN, abrufbar unter: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/121854.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/121854.pdf) (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>196</sup> So auch *Wouters/Odermatt/Ramopoulos*, The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011, Global Governance Opinions July 2011, Leuven Centre for Global Governance Studies, 1-8; *Wouters/Odermatt*, Norms Emanating from International Bodies and their Role in the Legal Order of the EU, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No 89, April 2012; *Serrano de Haro*, Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276, CLEER WORKING PAPERS 2012/4, 1-36; *Wouters/Chané/Odermatt/Ramopoulos* (Fn. 184), S. 74.

## II. Sicherheitsrat

Die EU verfügt im Sicherheitsrat<sup>197</sup> über keinen Sitz und keinen offiziellen Status.<sup>198</sup> Nach Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats<sup>199</sup> kann der Sicherheitsrat bei bestehendem Informationsbedarf EU-Vertreter als „Personen“ zu seinen Sitzungen einladen.<sup>200</sup> Nach Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 EUV obliegt den Mitgliedstaaten, die zugleich Sicherheitsrat-Mitglieder sind, eine Abstimmungspflicht und eine Unterrichtungspflicht gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten sowie dem Hohen Vertreter. Unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der UN-Charta sollen sie sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Standpunkte und Interessen der EU einsetzen. Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen, Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV. Damit steht die Koordinierung des mitgliedstaatlichen Auftretens im Vordergrund. Ein eigener Sitz der EU im Sicherheitsrat bedürfte einer Änderung der UN-Charta und erscheint aufgrund der fehlenden Reformbereitschaft der ständigen Sicherheitsrat-Mitglieder nicht als realistische Perspektive.<sup>201</sup>

## III. FAO und CAC

Die FAO ist eine 1945 gegründete UN-Sonderorganisation, die die internationalen Anstrengungen im Kampf gegen Hunger leitet und nach einer

---

<sup>197</sup> Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Sicherheitsrat-Resolutionen und dem EU-Recht ist die Kadi Entscheidung (*EuGH*, Urt. v. 3.9.2008, C-402/05 P u. C-415/05 P, *Kadi u. Al Barakaat International Foundation ./. Rat und Kommission*) zu erwähnen, in deren Rahmen der *EuGH* 2008 entschied, dass die Resolutionen des Sicherheitsrates keinen Vorrang gegenüber dem Primärrecht der EU genießen. Ausführlich zum Fall *Kadi Kokott/Sobotta*, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, *EJIL* (2012), Vol. 23 No. 4, 1015 ff.; *Lenaerts*, *The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU*, *SMU Law Review* (2014), Vol. 67, Issue 4, 707 ff.

<sup>198</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 99. Ausführlich zum Verhältnis EU-Sicherheitsrat, *Thym*, *Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit*, *VN* 3/2008, 121 (124 f.).

<sup>199</sup> *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, S/96/Rev.7, 1982.

<sup>200</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 486 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 99.

<sup>201</sup> *Thym* (Fn. 198), S. 125.

Welt ohne Hunger (*“Zero Hunger World”*) strebt.<sup>202</sup> Die EWG verfügte seit 1962 bei der FAO<sup>203</sup> über einen privilegierten Beobachterstatus.<sup>204</sup>

Als Durchbruch galt die Erweiterung der FAO-Verfassung 1991 hinsichtlich der Beitrittsmöglichkeit von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration auf Betreiben der EWG-Mitgliedstaaten.<sup>205</sup> Zuvor verkörperte die FAO eine klassische internationale Organisation, die andere internationale Organisationen nur als Beobachter zuließ.<sup>206</sup> Der Beitritt der EWG zur FAO 1991<sup>207</sup> war die erste Mitgliedschaft der EWG in einer UN-Sonderorganisation und damit in der sog. „UN-Familie“ und sorgte für politisches Aufsehen.<sup>208</sup> Die komplementäre Mitgliedschaft von EWG und Mitgliedstaaten machte die Entwicklung eines detaillierten Regelwerks für die gemeinsame Beteiligung einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration und ihrer Mitgliedstaaten an der Arbeit der FAO erforderlich. Das FAO-Modell der alternativen Ausübung von Mitgliedschaftsrechten durch Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration und ihre Mitgliedstaaten dient seither als Vorbild für die Ausgestaltung komplementärer Mitgliedschaften in Rechtsdokumenten anderer internationaler Organisationen (z. B. Codex Alimentarius; HCCH).<sup>209</sup> Es zeichnet sich durch das Erfordernis der Abgabe einer Kompetenzabgrenzungserklärung<sup>210</sup>, der alternativen Ausübung des Stimmrechts<sup>211</sup>, der Gewichtung der EU-Stimme mit der Summe ihrer in der

---

<sup>202</sup> *FAO-Website*, About FAO, abrufbar unter: <http://www.fao.org/about/en/> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); Präambel FAO-Verfassung.

<sup>203</sup> Zur Beziehung zwischen FAO und EU ausführlich *Frid*, *The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, EJIL (1993), Vol. 4, 239 ff.; *Maersk Pedersen*, *FAO-EU cooperation: an ever stronger partnership*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, 2006, Chapter 4, S. 63 (64 ff.); *Scheffler* (Fn. 2), S. 509 ff.; *Eeckhout*, *EU External Relations Law*, 2011, S. 228 ff.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 40 ff.; *FAO Website*, *FAO and EU Partnership*, abrufbar unter: <http://www.fao.org/europeanunion/eu-partnership-home/en/> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>204</sup> *Marchisio* (Fn. 46), S. 238; *Maersk Pedersen* (Fn. 203), S. 64.

<sup>205</sup> Art. II Abs. 3, 4 FAO-Verfassung.

<sup>206</sup> *Marchisio* (Fn. 46), S. 238 ff.; *Scheffler* (Fn. 2), S. 510; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 39. Zur Änderung der FAO-Verfassung und zum Beitrittsverfahren, vgl. *Frid* (Fn. 203), S. 246 f.

<sup>207</sup> XXVth General Report on the Activities of the European Communities, 1991, Rn. 994.

<sup>208</sup> *Marchisio* (Fn. 46), S. 238; *Sack* (Fn. 86), S. 648; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 96.

<sup>209</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 510 ff.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 39; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 74.

<sup>210</sup> Art. II Abs. 5-7 FAO-Verfassung.

<sup>211</sup> Art. II Abs. 8 FAO-Verfassung.

FAO vertretenen Mitgliedstaaten<sup>212</sup> und den Regelungen zur Beitragspflicht<sup>213</sup> aus. Den komplizierten Regeln zum aktiven und passiven Wahlrecht<sup>214</sup> und der Erforderlichkeit der Abgabe von Kompetenzabgrenzungserklärungen zu jedem Tagesordnungspunkt einer Sitzung sowie auf Nachfrage<sup>215</sup>, kommt hingegen keine Vorbildfunktion zu.<sup>216</sup> Insbesondere die Kompetenzabgrenzung zu einzelnen Tagesordnungspunkten kann zu Schwierigkeiten führen.<sup>217</sup> Teilweise werden die damit einhergehenden Beschränkungen und der zeitgleich entstehende Verwaltungsmehraufwand als „Zwangskorsett“ aufgefasst.<sup>218</sup>

Der Codex Alimentarius umfasst eine Sammlung vereinheitlichter internationaler Lebensmittelstandards für sichere, gute Lebensmittel für alle und überall. Er beruht auf Annahmen und Beschlüssen der CAC<sup>219</sup>, einer 1963 von FAO<sup>220</sup> und WHO<sup>221</sup> gemeinsam gegründeten Unterorganisation.<sup>222</sup> Die CAC-Mitgliedschaft steht den Mitgliedern beider Organisationen offen.<sup>223</sup> Nach Beitritt der EWG zur FAO 1991, die bis dato einen Beobachterstatus in der CAC innehatte, kam es zu langwierigen Beitrittsverhandlungen bis die EG 2003 als Mitglied beitrug<sup>224</sup>. Die lange Verhandlungsdauer ist auf die Verhandlungen unter den EG-Mitgliedern und mit Drittstaaten sowie die erforderliche Änderung des Codex

---

<sup>212</sup> Art. II Abs. 10 FAO-Verfassung.

<sup>213</sup> Art. XVIII Abs. 6 FAO-Verfassung.

<sup>214</sup> Regeln XLIII-XLVI FAO-Verfahrensordnung.

<sup>215</sup> Regel XLII FAO-Verfahrensordnung.

<sup>216</sup> *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 74.

<sup>217</sup> Vgl. *EuGH*, Urt. v. 19.3.1996, C-25/94, *Kommission ./ . Rat (FAO)*.

<sup>218</sup> So *Sack* (Fn. 86), S. 648 ff.; bekräftigend *Eeckhout* (Fn. 203), S. 229.

<sup>219</sup> Zur Beziehung zwischen CAC und EU ausführlich *Maersk Pedersen* (Fn. 203), S. 82 ff.; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 48 ff.

<sup>220</sup> Auf Art. VI Abs. 1 S. 2 FAO-Verfassung als Rechtsgrundlage gestützt.

<sup>221</sup> Auf Art. 40 WHO-Verfassung als Rechtsgrundlage gestützt.

<sup>222</sup> *Website BMEL*, Codex Alimentarius, abrufbar unter: [https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/codex-alimentarius/codex-alimentarius\\_node.html](https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/codex-alimentarius/codex-alimentarius_node.html) (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); Codex Alimentarius - Geltungsbereich, Aufbau und Historie, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/codex-alimentarius/codex-alimentarius-info.html> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); vgl. Art. 1 GO Codex Alimentarius; *Codex Alimentarius Website*, About Codex Alimentarius, abrufbar unter: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>223</sup> *Maersk Pedersen* (Fn. 203), S. 82; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 48.

<sup>224</sup> Beschl. 2003/822/EG des Rates v. 17.11.2003. Ausführlich zum Beitrittsprozess der EU zur CAC u. a. *Maersk Pedersen* (Fn. 203), S. 83 ff.

Alimentarius<sup>225</sup> zurückzuführen.<sup>226</sup> Prinzipiell wurde das FAO-Modell für die Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration-Mitgliedschaft samt der komplizierten Regelung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie dem Erfordernis der Abgabe kontinuierlicher Kompetenzabgrenzungserklärungen übernommen. Ausgenommen wurde die Stimmrechtsregelung.<sup>227</sup> Das Stimmrecht der EU bei Abstimmungen, die ihrem Kompetenzbereich unterfallen, entspricht nicht der Zahl der EU-Mitgliedstaaten, die ebenfalls CAC-Mitglieder sind, sondern hängt von der Anzahl der bei der betreffenden Abstimmung anwesenden EU-Mitgliedstaaten ab.<sup>228</sup> Die Regelung wird teilweise stark kritisiert und als „ein Schritt in die falsche Richtung“<sup>229</sup> betrachtet.<sup>230</sup> Schließlich haben die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz auf die EU übertragen, womit die Union unabhängig von der mitgliedstaatlichen Präsenz zuständig und nicht auf sog. „Ad-hoc-Ermächtigungen“ („*ad hoc empowerments*“) durch ihre physische Gegenwart angewiesen ist.<sup>231</sup> Diese Regel bietet den Mitgliedstaaten, die den Standpunkt der EU ablehnen, die Möglichkeit, das EU-Stimmengewicht durch ihre Nichtanwesenheit bei der betreffenden Abstimmung zu untergraben.<sup>232</sup>

#### IV. IWF und Weltbank

Mehr als 70 Jahre nach der Bretton-Woods-Konferenz 1944 gehören IWF und Weltbank<sup>233</sup> nach wie vor zu den bedeutsamsten globalen Institutionen in den Bereichen Währung, Finanzen und Entwicklung.

---

<sup>225</sup> Die Öffnungsklausel umfasst Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Mitglieder der FAO oder der WHO sind, vgl. Regel I Abs. 3 der CAC-Geschäftsordnung. Die Details zur Mitgliedschaft einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration sind Regel II CAC-Geschäftsordnung zu entnehmen.

<sup>226</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 48; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 75.

<sup>227</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 50; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 75.

<sup>228</sup> Regel II Abs. 3 S. 1, Abs. 8 CAC-Geschäftsordnung.

<sup>229</sup> So *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 50.

<sup>230</sup> Vgl. bspw. *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 44; *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 68), S. 23; *Scheffler* (Fn. 2), S. 335 Fn. 103; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 50.

<sup>231</sup> *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 44; *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 68), S. 23; *Scheffler* (Fn. 2), S. 335 Fn. 103.

<sup>232</sup> Dies geschah bspw. im Mai 2004 bei der Abstimmung über einen internationalen Standard zum Schutz der geografischen Herkunftsbezeichnung „Parmesan“. Seit diesem Vorfall hat sich die Zusammenarbeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der CAC merklich verbessert. *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 68), S. 23; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 50.

<sup>233</sup> Die Weltbankgruppe setzt sich aus IBRD, IDA, IFC, MIGA und ICSID zusammen. *The World Bank, Who we are, About, Leadership, Organizational Units*, abrufbar unter: <https://www.worldbank.org/en/about/unit> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

Der 1945 gegründete IWF engagiert sich für Förderung der globalen Währungszusammenarbeit, Sicherung der finanziellen Stabilität, Erleichterung des internationalen Handels, Förderung hoher Beschäftigung und für nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie Verringerung der Armut in der Welt.<sup>234</sup> Angesichts ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten<sup>235</sup>, deren Währung der Euro ist, erweist sich das Verhältnis zwischen der EU und dem IWF ohne formellen Status der EU als rechtlich unbefriedigend.<sup>236</sup> Obgleich der Beitritt der EU zum IWF naheliegend erscheint, steht gem. Art. II IWF-Articles of Agreement die Mitgliedschaft nur „Ländern“ offen. Die EU verfügt über keinen Beobachterstatus im IWF. Die Kommission hat einen Beobachterstatus im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss, nicht aber im IWF-Exekutivdirektorium.<sup>237</sup> Nur der EZB räumte das Exekutivdirektorium aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Währungspolitik der derzeit 19 Euro-Staaten einen Beobachterstatus ein.<sup>238</sup> Sie kann an Tagungen teilnehmen, wenn die zu behandelnden Themen ihre geldpolitischen Zuständigkeiten betreffen.<sup>239</sup>

Die Kommission möchte durch Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebietes mit einem gemeinsamen Sitz im IWF bis 2025 eine kohärentere Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets schaffen und so die Euro-Interessen im IWF-Exekutivdirektorium wirksamer vertreten. Der gegenwärtigen Zersplitterung im IWF-Exekutivdirektorium (19 Euro-Staaten verteilen sich auf sechs Stimmrechtsgruppen und zwei Einzelsitze) soll damit

---

<sup>234</sup> Mehr zum IWF auf der *IWF* Website, About the IMF, The IMF at a Glance, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/About> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>235</sup> Seit Errichtung der Europäischen Währungsunion 1999 sind bislang 19 EU-Mitgliedstaaten der Eurozone beigetreten. Aufführung der beigetretenen Staaten Website *Deutsche Bundesbank Eurosystem*, Europäische Währungsunion, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/eurosystem/europaeische-waehrungsunion/die-europaeische-waehrungsunion-604386> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>236</sup> *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 23 f.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 60; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 107. Interessanter Exkurs: Mitgliedschaft der EG im IWF? *Scheffler* (Fn. 2), S. 570 ff.

<sup>237</sup> Mitteilung der Kommission v. 21.10.2015, COM (2015) 602 final, S. 13.

<sup>238</sup> Decision No 11875-(99/1) of the Executive Board of the IMF, 21.12.1998, reviewed by Decision No. 12925-(03/1) of the Executive Board of the IMF, 27.2.2001. Zur Stellung der EU im IWF ausführlich *Scheffler* (Fn. 2), S. 552 ff.; *Kokott*, in: Streinz (Fn. 55), Art. 220 AEUV Rn. 60; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 2.

<sup>239</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission v. 21.10.2015, KOM (2015) 602 final.



entgegengewirkt werden.<sup>240</sup> Die Kommission hat den Rat zur Einleitung von Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer solchen einheitlichen Vertretung aufgefordert.<sup>241</sup>

Auch im Exekutivdirektorium der Weltbank ist die EU als weltweit führender Geberblock selbst nicht als Beobachter vertreten. Die Kommission hat lediglich einen Beobachterstatus im Entwicklungsausschuss, d. h. auf Ministeriebene, inne. Die IWF-Mitgliedschaft ist nach Art. II Sec. 1 Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development Voraussetzung einer Mitgliedschaft in der Bank.<sup>242</sup> Die Kommission forderte den Rat 2005 dazu auf, den Einfluss der EU in internationalen Finanzinstitutionen durch Bildung einheitlicher europäischer Standpunkte und das Sprechen mit einer Stimme zu erhöhen.<sup>243</sup> Insgesamt spiegeln sich weder die fortschreitende Entwicklung der EU noch die des Euro-Währungsraumes oder die Stellung der EU als weltweit größter Geberblock in den Organisationsstrukturen von IWF und Weltbank wider. Nur durch eine Stärkung ihrer Außenvertretung in diesen Organisationen wird die EU ihren europarechtlichen Kompetenzen gerecht werden können.<sup>244</sup> „Die Art und Weise der Repräsentation der EU wird von vielen als ein Schlüssel für jede zukünftige Reform angesehen.“<sup>245</sup>

## V. WHO

Seit ihrer Gründung 1948 ist das Ziel der WHO die Verwirklichung des bestmöglichen Gesundheitsniveaus bei allen Menschen.<sup>246</sup> Nach Art. 3 ff. WHO-Verfassung ist die Mitgliedschaft Staaten bzw. die assoziierte

---

<sup>240</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission v. 21.10.2015, KOM (2015) 602 final – Vorstellung des Konzepts für die Einrichtung eines gemeinsamen Sitzes im Exekutivdirektorium sowie einer möglichen Übergangsregelung durch Erwirken eines Beobachterstatus.

<sup>241</sup> Vorschlag der Kommission v. 21.10.2015 für einen Beschluss des Rates, KOM (2015) 603 final.

<sup>242</sup> Mitgliedschaft in IDA, IFC und MIGA ist ihrerseits an Mitgliedschaft in IBRD gebunden. Vgl. *The World Bank*, Who we are, Member Countries, abrufbar unter: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>243</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission v. 7.10.2005, COM (2005) 133 final/2.

<sup>244</sup> So auch *Garnier/Daco/Di Mauro*, UN-EU cooperation on financial issues: The role of the European Union at the International Monetary Fund and the World Bank, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, *The United Nations and the European Union*, 2006, S. 115 (134).

<sup>245</sup> *Ebd.*, S. 115.

<sup>246</sup> Art. 1 WHO-Verfassung; Mehr über die WHO s. *WHO Website*, About WHO, abrufbar unter: <https://www.who.int/about> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

Mitgliedschaft<sup>247</sup> abhängigen Gebieten vorbehalten, womit eine Mitgliedschaft von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration aktuell ausscheidet. Briefwechsel zwischen dem WHO-Generaldirektor und der Kommission bestimmen die Beziehungen zwischen der EU und der WHO.<sup>248</sup> Ein Briefwechsel aus dem Jahr 1982 bildet die Grundlage für den ungeschriebenen Beobachterstatus der EU innerhalb der WHO.<sup>249</sup> Ein weiterer Briefwechsel aus dem Jahr 2001 über die Konsolidierung und Intensivierung der Zusammenarbeit führte zu einer Erweiterung und Verstärkung des Beobachterstatus.<sup>250</sup> Danach nimmt die Kommission an den Tagungen der Weltgesundheitsversammlung, des Exekutivrats und der Regionalkomitees im Einklang mit der jeweiligen Geschäftsordnung und den für Beobachter geltenden Gepflogenheiten teil. Zudem hat die EU durch den Briefwechsel von 2001 eine Aufwertung dahingehend erfahren, dass der WHO-Generaldirektor nach Konsultation der Kommission die Weltgesundheitsversammlung dazu befragen kann, ob die Kommission in bestimmten Fällen an deren Arbeiten beteiligt werden sollte,

---

<sup>247</sup> S. Art. 8 WHO-Verfassung: Danach können Gebiete oder Gruppen von Gebieten, die für die Regelung ihrer internationalen Beziehungen nicht selber verantwortlich sind, von der Gesundheitsversammlung als assoziierte Mitglieder zugelassen werden, wenn ein Gesuch im Namen eines solchen Gebietes oder einer Gruppe derartiger Gebiete durch den Mitgliedstaat oder eine andere Behörde, die für die Regelung ihrer internationalen Beziehung verantwortlich ist, gestellt wird. Die Vertreter der assoziierten Mitglieder an der Gesundheitsversammlung sollen durch fachliche Zuständigkeit auf dem Gebiete des Gesundheitswesens geeignet und aus der eingeborenen Bevölkerung ausgewählt sein. Art und Bereich der Rechte und Pflichten der assoziierten Mitglieder werden durch die Gesundheitsversammlung festgelegt.

<sup>248</sup> Scheffler (Fn. 2), S. 580.

<sup>249</sup> Briefwechsel zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Weltgesundheitsorganisation (W.H.O.) zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Organisationen: Briefwechsel zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Weltgesundheitsorganisation zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Organisationen v. 28.4.1982 – Memorandum über die Vereinbarung betreffend die Zusammenarbeit zwischen der Weltgesundheitsorganisation und den Europäischen Gemeinschaften (AbleG Nr. L 300/20, v. 28.10.1982).

<sup>250</sup> Briefwechsel zwischen der Weltgesundheitsorganisation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Konsolidierung und Intensivierung der Zusammenarbeit – Memorandum über den Rahmen und die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der Weltgesundheitsorganisation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (AbleG Nr. C 1/7, v. 4.1.2001).

beispielsweise bei der Aushandlung internationaler Übereinkünfte, und welchen Status die EU hierbei einnehmen soll.<sup>251</sup>

Dies war der Fall bei den Verhandlungen der Tabakrahenkonvention (1999 – 2003)<sup>252</sup> und der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2003 – 2005)<sup>253</sup>, bei denen die EU zur Zufriedenheit (und zugleich Überraschung) der anderen WHO-Mitglieder mit größtmöglicher interner Koordination und geschlossenem Auftreten nach außen hin in Gesundheitsfragen agierte.<sup>254</sup> Die Beteiligung der EU in der WHO ist beispielhaft für eine über die Zeit wachsende Beteiligungsintensität der EU in internationalen Organisationen. Zukünftig könnten die Beziehungen zwischen WHO und EU durch eine förmliche Vereinbarung basierend auf Art. 70 WHO-Verfassung oder gar eine vollberechtigte Teilnahme bzw. langfristig durch die Vereinbarung einer Vollmitgliedschaft ausgeweitet werden. Voraussetzung dafür dürfte sein, dass die EU, insbesondere die Kommission, eine derartige Entwicklung priorisiert. Denn es ist nicht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten, die traditionell auf die Erhaltung ihrer eigenen Kompetenzen bedacht sind, eine solche Initiative ergreifen werden.<sup>255</sup> Zudem werden im Zusammenhang mit dem formal notifizierten Rückzug der USA aus der WHO<sup>256</sup> Forderungen nach einer Stärkung des Engagements der EU in der WHO laut. *Jürgen Hardt*<sup>257</sup> beispielsweise äußerte, dass es umso wichtiger sei, dass die EU ihr Gewicht in die Waagschale werfe und ihr Engagement in der WHO wie in anderen internationalen Organisationen

---

<sup>251</sup> Vgl. Memorandum über den Rahmen und die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der Weltgesundheitsorganisation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften D. 1.4.

<sup>252</sup> Vgl. Decision of the World Health Assembly, WHA52.18, 24.5.1999, Ziffer 1 Abs. 3. Ausführlich dazu *Eggers/Hoffmeister*, UN-EU cooperation on public health: The evolving participation of the European Community in the World Health Organization, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, The United Nations and the European Union, 2006, S. 155 (162 ff.); *Scheffler* (Fn. 2), S. 584 ff.

<sup>253</sup> Vgl. Decision of the World Health Assembly, WHA56.28, 28.5.2003, Ziffer 2 Abs. 2. Ausführlich dazu *Eggers/Hoffmeister* (Fn. 252), S. 165 ff.

<sup>254</sup> So *Eggers/Hoffmeister* (Fn. 252), S. 168.

<sup>255</sup> So auch *ebd.*, S. 168; *Scheffler* (Fn. 2), S. 593.

<sup>256</sup> *Tagesschau*, USA treten offiziell aus WHO aus, 7.7.2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/usa-who-101.html> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021). Zur aktuellen Lage der WHO *Ritter*, Eine Organisation am Anschlag, FAZ, 11.7.2020, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/who-ist-in-der-corona-krise-politisch-und-finanziell-am-abgrund-16867793.html?GEPc=s5> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>257</sup> Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.

stärke. Deutschland sollte mit der EU-Ratspräsidentschaft und dem laufenden Vorsitz im Sicherheitsrat der UN dazu entscheidende Impulse setzen.<sup>258</sup>

## F. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Beteiligung der EU in internationalen Organisationen eine dynamische und zukunftssträchtige Entwicklung darstellt. Dabei kommt der EU gewissermaßen eine „Vorreiterrolle“ zu, da keine andere internationale Organisation derart viele und ausgeprägte Außenbeziehungen zu anderen internationalen Organisationen pflegt wie sie.<sup>259</sup> Allerdings bleibt die Ausgestaltung der Außenbeziehungen der EU zu anderen internationalen Organisationen weit hinter dem zurück, was auf Grundlage des Primärrechts möglich wäre und ist daher vielfach ausbaufähig. Einen Ausbau der Außenbeziehungen zu anderen internationalen Organisationen kann sie nicht nur durch das Eingehen von Mitgliedschaften, sondern auch durch eine Verbesserung ihres organisationsrechtlichen Status sowie durch ein einheitliches und geschlossenes Auftreten erreichen.

In ihren ausschließlichen Kompetenzbereichen Zoll, Wettbewerb und Währungspolitik gem. Art. 3 Abs. 1 lit. a – c AEUV bestehen bislang keine alleinigen Mitgliedschaften der EU in entsprechenden internationalen Organisationen. Bestrebungen hinsichtlich einer Mitgliedschaft der EU in der WCO sind seit 2001 im Gange, hängen jedoch von einer erfolgreichen Änderung des WCO-Gründungsabkommens ab. Bis dahin hat der WCO-Rat der EU 2007 den Status eines Quasimitglieds („*status akin to WCO-membership*“) eingeräumt.<sup>260</sup> Überwiegend sind die Mitgliedschaften der EU in internationalen Organisationen in den Bereichen Handel, Landwirtschaft, Erhaltung der Fischbestände sowie Rohstoffe entstanden. Auch in den Politikfeldern Verkehr, Umwelt und Energie bestehen EU-Mitgliedschaften.<sup>261</sup> Die Kommission strebt

---

<sup>258</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Pressestatement, EU muss ihr Engagement in der WHO stärken, 8.7.2020, abrufbar unter: <https://www.cducsu.de/presse/pressestatement/eu-muss-ihr-engagement-der-who-staerken> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).

<sup>259</sup> Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 127.

<sup>260</sup> Zum Beitrittsprozess der EU zur WCO *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 59 ff.

<sup>261</sup> Vgl. Übersicht der EU-Mitgliedschaften in internationalen Organisationen nach Politikfeldern, European Union, External Action Service, Treaties Office – European Union Membership at International Organizations (Stand: 13.7.2020), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do?fileID=76204> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021); Odendahl (Fn. 1), § 5 Rn. 49.

zudem seit 2002 die Mitgliedschaft der EU in der ICAO und IMO<sup>262</sup> sowie eine vollberechtigte Teilnahme im Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)<sup>263</sup> an. Die Realisierung dieser Bestrebungen ist bisher allerdings mangels Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten und/oder wegen des Widerstands von Drittstaaten in den einschlägigen Gremien fehlgeschlagen.<sup>264</sup> Darüber hinaus erscheint unter europarechtlichen Gesichtspunkten, wie bereits angesprochen, eine EU-Mitgliedschaft im IWF und der Weltbank sinnvoll zu sein.<sup>265</sup>

Die Gründe, weshalb die EU nach außen hin nicht so stark vertreten ist, wie sie es von innen her betrachtet sein könnte, sind vielfältig. Anzusetzen ist dabei insbesondere bei den EU-Mitgliedstaaten und den internationalen Organisationen selbst. Die EU-Mitgliedstaaten fürchten um ihren Einfluss und ihre verbleibenden Kompetenzen durch eine zu starke Vertretung bzw. Einbindung der EU in internationalen Organisationen.<sup>266</sup> Die internationalen Organisationen, besonders die in ihnen vertretenen Drittstaaten, scheuen einen europäischen Einflussgewinn und ein daraus möglicherweise resultierendes Übergewicht der EU.<sup>267</sup> Nicht verwunderlich ist es daher, dass der Beitrittsprozess der EU zu einer internationalen Organisation, insbesondere wenn es dazu einer Änderung der Organisationsverfassung bedurfte, bisher in den meisten Fällen einen langwierigen Prozess von vielen Jahren darstellte.<sup>268</sup> Beinhaltet das Organisationsrecht einer internationalen Organisation keine entsprechende Rechtsgrundlage für eine Mitgliedschaft der EU oder einen formellen organisationsrechtlichen Status, so bedarf es einer entsprechenden Änderung des Organisationsrechts und damit der Zustimmung der Mitgliedstaaten der internationalen Organisation.<sup>269</sup> Insgesamt ist die Abwehrhaltung der Staaten auf ihre Angst vor Einflussverlust zurückzuführen.<sup>270</sup>

---

<sup>262</sup> Vgl. Empfehlung der Kommission an den Rat, EU-Dok. SEK (2002) 381 endg. v. 9.4.2002. Zur Beziehung zwischen EU und IMO *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 21 ff.

Derzeit genießen die EU in der ICAO und die Kommission in der IMO einen Beobachterstatus.

<sup>263</sup> *Hoffmeister* (Fn. 67), S. 50. Derzeit verfügt die EU im UNHCR über einen Beobachterstatus.

<sup>264</sup> *Scheffler* (Fn. 172), S. 52 f.

<sup>265</sup> So auch *Eeckhout* (Fn. 203), S. 223; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 68; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 128.

<sup>266</sup> *Sack* (Fn. 59), S. 277; *Scheffler* (Fn. 2), S. 320; *ders.* (Fn. 172), S. 53; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 129.

<sup>267</sup> *Scheffler* (Fn. 2), S. 321 ff.; *ders.* (Fn. 172), S. 53.

<sup>268</sup> *Sack* (Fn. 59), S. 283; *Frid de Vries* (Fn. 45), Rn. 71.

<sup>269</sup> *Thym* (Fn. 198), S. 122 f.; *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 129.

<sup>270</sup> So auch *Odendahl* (Fn. 1), § 5 Rn. 129.

Die Zukunft der Außenbeziehungen der EU zu internationalen Organisationen hängt maßgeblich davon ab, welchen Stellenwert die EU selbst dem Ausbau ihrer Außenbeziehungen zu internationalen Organisationen einräumt. Aus tagesaktueller Sicht bleibt dabei die Frage offen, ob die EU sich im Rahmen der Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie nur auf sich selbst konzentrieren oder auch ihr Gewicht in die Waagschale werfen wird, um ihr Engagement in der WHO und in anderen internationalen Organisationen zu stärken.<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Pressestatement, EU muss ihr Engagement in der WHO stärken, 8.7.2020, <https://www.cducsu.de/presse/pressestatement/eu-muss-ihr-engagement-der-who-staerken> (zuletzt abgerufen am 11.7.2021).