

Ein ständiger Sitz der Europäischen Union im UN-Sicherheitsrat

Christian Magaard*

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel, Deutschland

cmagaard@law.uni-kiel.de

Abstract	671
Keywords	672
I. Einleitung	672
II. Völkerrechtliche Ausgestaltung	675
1. Alleinige Mitgliedschaft	675
2. Zusätzliche Mitgliedschaft	676
3. Komplementäre Mitgliedschaft	677
a) Im UN-Sicherheitsrat	678
b) Auswirkungen auf die UN-Generalversammlung	681
III. Unionsrechtliche Maßgaben	685
1. Unionsinterne Entscheidungsfindung	685
2. Rechtsfolgen der Entscheidungsfindung	687
3. Kohärenz der Außenvertretung	689
IV. Staatsrechtliche Grenzen	692
V. Schluss	698
Summary: A Permanent Seat for the European Union in the UN Security Council	700
Keywords	700

Abstract

Der Beitrag führt die in der Rechtswissenschaft bislang regelmäßig verworfene Vision eines ständigen Sitzes der Europäischen Union im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen konstruktiven Maßstäben zu. Der Autor vertritt die These, dass in den Vereinten Nationen eine komplementäre Mitgliedschaft zu etablieren wäre, die sich in die Grundstruktur des Sicherheitsrats und der Generalversammlung integrieren ließe. Zur effektiven Wahrnehmung des ständigen Sitzes hält das Unionsrecht geeignete Instrumente vor, die nur einer Aktivierung bedürften. Im Sinne der offenen Staatlichkeit des Grundgesetzes müsste das staatsanaloge Auftreten der Europäischen

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Für maßgebliche Impulse bei der Konzeption des Beitrags, der an der Georg-August-Universität Göttingen entstand, dankt er *Prof. Dr. Frank Schorkopf*. Weiterer Dank für wertvolle Unterstützung gilt *Prof. Dr. Hans Michael Heinig*.

Union gewährleisten, dass die Bundesrepublik Deutschland im Vorgang der Desintegration und im Zustand reduzierter Mitgliedschaftsrechte die eigene Handlungsfähigkeit in den Vereinten Nationen in wirkungsvollem Maße aufrechterhält.

Keywords

Reform des UN-Sicherheitsrats – Komplementäre Mitgliedschaft der EU in den Vereinten Nationen – Staatsrechtliche Grenzen der völkerrechtlichen Integration der EU – GASP-Reform – Kohärenz der EU-Außenvertretung

I. Einleitung

Die politische Vision eines ständigen Sitzes der Europäischen Union im UN-Sicherheitsrat hat ihren Ursprung in der Zeit „einer neuen Weltordnung“ und „des Endes der Geschichte“.¹ Am 17. September 1990 entwarf sie der italienische Premierminister *Andreotti* während der Präsidentschaft Italiens im Rat der Europäischen Gemeinschaften.² Deutsche Regierungsparteien bekannten sich von 1998 bis 2021 ununterbrochen zu dieser Vision in ihren Koalitionsverträgen auf Bundesebene.³ Zuletzt forderten im Nachgang der Sorbonne-Rede *Macrons* und des Vertrags von Aachen⁴ gleich mehrere Mitglieder der Bundesregierung einen ständigen Sitz der Europäischen Union – nicht aber der Außenminister.⁵ Denn das Auswärtige Amt hält – auch unter neuer Leitung – eine Reform des Sicherheits-

¹ *George H. W. Bush*, Address Before a Joint Session of Congress, 11.9.1990, abrufbar unter <<https://millercenter.org/>> (15.8.2022) sowie *Francis Fukuyama*, *Have We Reached the End of History?*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 1989; *Francis Fukuyama*, *The End of History*, New York/London/Toronto/Sydney: Free Press 1992.

² Vgl. *David Buchan*, *De Michelis Wants EC to Take Over Defence Policy Role*, *The Financial Times* v. 19.9.1990, 4.

³ Der jüngste Koalitionsvertrag von 2021 enthält nurmehr das allgemein gehaltene Ziel der Reform des UN-Sicherheitsrats, *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, *Mehr Fortschritt wagen*, 2021, 143. Die umfassten Koalitionsverträge sind abrufbar unter <<https://www.kas.de/>> (15.8.2022) und <<https://www.fes.de/>> (15.8.2022).

⁴ BGBl. II 2019, 898; *Emmanuel Macron*, *Initiative pour l'Europe*, abrufbar unter <<https://elysee.fr/>>, (15.8.2022).

⁵ Vgl. *Thomas Gutschker/Eckart Lohse*, Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel: Existenzfragen für Europa, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* v. 3.6.2018, 3-4; *Olaf Scholz*, Rede zu Europa an der Humboldt-Universität zu Berlin, 28.11.2018, <<https://www.rewi.hu-berlin.de/>> (15.8.2022); *Annegret Kramp-Karrenbauer*, *Europa richtig machen, Welt am Sonntag* v. 10.3.2019, 2-3.

rats in absehbarer Zukunft nur mit Erweiterung um Nationalstaaten für denkbar.⁶ Grund dafür seien politische Blockadepotenziale im nötigen Verfahren zur Reform der UN-Charta. Von außenpolitischer Aporie auf rechtliche Perplexität oder gar Unmöglichkeit zu schließen,⁷ erschöpft indes nicht die Kompetenz der Rechtswissenschaft.⁸ Richtig ist zwar, dass die Einrichtung eines ständigen Sitzes der Europäischen Union einer erheblichen Reform der Vereinten Nationen zur Integration internationaler Organisationen bedürfte. Bilden aber die Reformbedürfnisse nicht den Schluss- sondern den Ausgangspunkt rechtlicher Erwägungen, treten, was zu zeigen sein wird, dogmatische Spielräume der Umsetzung dieser Vision zutage.

Im Status Quo ist die Europäische Union (EU) nicht Mitglied in den Vereinten Nationen (UN), zumal die Mitgliedschaft Staaten vorbehalten ist, Art. 4 Abs. 1 UN-Charta. In der UN-Generalversammlung hatte die Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) seit 1974 einen Beobachterstatus.⁹ Den korrespondierenden Status der Rechtsnachfolgerin EU wertete die Generalversammlung 2011 durch privilegierte Rede- und Vorschlagsrechte und die Möglichkeit der Teilnahme an der Generaldebatte auf, freilich ohne der EU ein Stimmrecht zu gewähren.¹⁰ Im UN-Sicherheitsrat dagegen hat die EU keinen formellen Status. Daher kann der Sicherheitsrat Vertreter der EU nur als sonstige Personen für eine konkrete Sitzung einladen, wobei die Einladung ganz in seinem Belieben steht.¹¹ Die Einladungspraxis hat infolge des Lissaboner Vertrags eine gewisse Regelmäßigkeit gewonnen, die aber eine Systematik insbesondere in Politikbereichen

⁶ *Auswärtiges Amt*, Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, <<https://www.auswaertiges-amt.de/>> (15.8.2022).

⁷ „rechtliche[r] und rechtspolitische[r] Unmöglichkeit“ *Ingo Winkelmann*, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, *ZaöRV* 60 (2000), 413-445 (436); „unlogisch und in sich widersprüchlich“ *Jan Scheffler*, *Die Europäische Union als rechtlich-institutionalisierter Akteur im System der Vereinten Nationen*, Heidelberg: Springer 2011, 506.

⁸ Vgl. aber die in diesem Sinne zu kurz greifenden Ausführungen bei *Jan Wouters/Anna-Luise Chané*, *Brussels Meets Westphalia: The European Union and the United Nations*, in: Piet Eeckhout/Manuel López-Escudero (Hrsg.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford: Hart Publishing 2016, 299-323 (309).

⁹ UN, GV Resolution 29/3208, 11.11.1974, A/RES/29/3208.

¹⁰ UN, GV Resolution 65/276, 10.5.2011, A/RES/65/276; vgl. zum Ganzen ausführlich *Esa Paasivirta/Thomas Ramopoulos*, UN General Assembly, UN Security Council and UN Human Rights Council, in: *Ramses Wessel/Jed Odermatt* (Hrsg.), *Research Handbook on the EU and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar 2019, 58-81 (60 ff.); *Wouters/Chané* (Fn. 8), 302 ff.

¹¹ Art. 39 Provisional Rules of Procedure of the Security Council, 1.1.1983 (UN-Doc. S/96/Rev.7).

vermissen lässt, in denen die Union einen gemeinsamen Standpunkt gebildet hat.¹²

Davon ausgehend wären zur Einrichtung eines ständigen Sitzes der EU im UN-Sicherheitsrat jedenfalls¹³ zwei Anpassungen der UN-Charta nötig, von denen nur eine im rechtlichen Sinne außergewöhnlich wäre. Denn ohnehin muss jedes neue Sicherheitsratsmitglied in Art. 23 Abs. 1 S. 2 UN-Charta genannt werden. Zusätzlich müsste entweder die Beschränkung der Inhaberschaft der Sitze des Sicherheitsrats auf Mitglieder der Vereinten Nationen aufgehoben werden, Art. 23 Abs. 1 S. 1 UN-Charta. Oder die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen nach Art. 4 Abs. 1 UN-Charta müsste sich für internationale Organisationen öffnen, die einen bestimmten Integrationsgrad aufweisen (dazu sogleich). Für Änderungen der Charta gilt das in Art. 108 UN-Charta geregelte Verfahren. Demnach müssten zwei Drittel der Mitglieder der Generalversammlung für die Änderung votieren und zwei Drittel von ihnen einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats die Änderung ratifizieren.

Die politische Vision unter schlichtem Verweis auf diese Verfahrensvoraussetzungen und den überkommenen Normenbestand zu diskreditieren,¹⁴ würde nur ihrem offensichtlichen Reformcharakter Ausdruck verleihen. Stattdessen gilt es, potenzielle Reformen der Staatengemeinschaft in ihrer Vereinbarkeit mit der Grundstruktur der Vereinten Nationen und mit der auswärtigen Handlungsfähigkeit der EU zu analysieren. In Bezug genommen sind die drei Rechtsebenen Völkerrecht, Unionsrecht und Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Denn zum einen hängt der Erfolg einer Charta-Reform maßgeblich davon ab, in welchem Verhältnis die EU

¹² Zur derzeitigen Praxis der EU im UN-Sicherheitsrat ausführlicher *Paasivirta/Ramopoulos* (Fn. 10), 73; *Ricardo Gosalbo-Bono/Frederik Naert*, *The Reluctant (Lisbon) Treaty and Its Implementation in the Practice of the Council*, in: Eeckhout/López-Escudero (Hrsg.) (Fn. 8), 13-84 (37); *Thomas Ramopoulos*, in: Manuel Kellerbauer/Marcus Klamert/Jonathan Tomkin (Hrsg.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, Art. 34 Rn. 12; zur Lage vor Lissabon *Frank Hoffmeister/Pieter-Jan Kuijper*, *The Status of the European Union at the United Nations*, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Hrsg.), *The United Nations and the European Union*, Den Haag: Asser Press 2006, 9-34 (17).

¹³ Zur Anwendung von Art. 18 UN-Charta auf die Generalversammlung, der keiner Änderung bedarf, um mit einer komplementären Mitgliedschaft vereinbar zu sein s. unten bei II. 3. b) Fn. 56.

¹⁴ *Winkelmann*, *Interessenvertretung in den VN* (Fn. 7), 435 f., 437; *Ingo Winkelmann*, *GASP der EU in den Vereinten Nationen am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, in: Universität Potsdam, *Forschungskreis Vereinte Nationen* (Hrsg.), *Potsdamer UNO-Konferenzen*, Bd. 3, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam 2002, 32-39 (37 ff.); *Scheffler*, *EU in den VN* (Fn. 7), 506; *Fraser Cameron*, *Foreign and Security Policy of the EU*, Sheffield: Sheffield Academic Press 1999, 96.

sich zu ihren Mitgliedstaaten in die Vereinten Nationen integrieren würde (II.). Zum anderen müsste der unionsrechtliche Rechtsrahmen außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU gewährleisten, damit die Union einen völkerrechtlich geschaffenen Sitz im UN-Sicherheitsrat effektiv wahrnehmen könnte (III.). Außerdem berührt ein gesteigertes Engagement der EU in den Vereinten Nationen je nach Ausgestaltung die äußere Souveränität der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Deshalb ist mit dem Staatsrecht der internationalen Beziehungen zu fragen (IV.): Wie offen zeigt sich das Grundgesetz für eine Integration des Staatenverbundes in die höchste Ebene der Staatengemeinschaft?

II. Völkerrechtliche Ausgestaltung

Als Ansatz möglicher Modelle zur Einrichtung eines ständigen Sitzes der EU im UN-Sicherheitsrat finden sich im Rechtsvergleich internationaler Organisationen im Wesentlichen drei Typen des mitgliedschaftlichen Verhältnisses der EU zu ihren Mitgliedstaaten.¹⁵ Deren Umsetzung hängt von der jeweiligen Struktur der Organisation und der Kompetenz der EU in den betroffenen Materien ab:

1. Alleinige Mitgliedschaft

In einer alleinigen Mitgliedschaft tritt ein Sitz der EU an die Stelle der Sitze ihrer Mitgliedstaaten in der Organisation und schließt deren Mitgliedschaft aus.¹⁶ Sie setzt unionsrechtlich typischerweise die ausschließliche Kompetenz der EU in dem Politikbereich voraus.¹⁷ Die Kompetenz der EU in der für

¹⁵ Zum vergleichenden Überblick in einem ähnlichen Dreischritt *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 318 ff.; *Kerstin Odendahl*, Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen, in: Andreas v. Arnault (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen – Enzyklopädie Europarecht Bd. 10, Baden-Baden: Nomos 2014, § 5 Rn. 52; *Jörn Sack*, Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), GS für Eberhard Grabitz, München: C. H. Beck 1995, 631-660 (640 ff.). Zur Völkerrechtspersönlichkeit der EU vgl. nur *Werner Schroeder*, Die Europäische Union als Völkerrechtssubjekt, EuR-Beiheft 2/2012, 9-25.

¹⁶ *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 53; *Bernadette V. I. Corbach*, Die Europäische Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten und ihre Stellung in ausgewählten internationalen Organisationen, Berlin: Logos Verlag 2005, 301 ff.

¹⁷ *Juliane Kokott*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 220 AEUV Rn. 38; *Rachel Frid*, The Relations Between the EC and International Organizations, Dordrecht: Springer 1995, 336 f.

den UN-Sicherheitsrat hauptsächlich¹⁸ einschlägigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) besteht aber neben derjenigen der Mitgliedstaaten, nicht an deren Stelle, Art. 2 Abs. 4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Unionsrechtlich ließe sich eine Austrittsverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten also nicht begründen. In Bezug auf den Sicherheitsrat würde die Einführung einer alleinigen Mitgliedschaft der EU auf den Widerstand Frankreichs¹⁹ treffen, das als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats eine entsprechende Charta-Reform nach Art. 108 UN-Charta durch schlichtes Unterlassen der Ratifizierung verhindern könnte. Zudem wäre die Union mit einem Sitz im Sicherheitsrat *de lege lata* auch Mitglied der UN-Generalversammlung, Art. 23 Abs. 1 S. 1, Art. 9 Abs. 1 UN-Charta.²⁰ Die mögliche Folge einer alleinigen Mitgliedschaft der Union im Sicherheitsrat, das Ausscheiden der EU-Mitgliedstaaten aus der Generalversammlung,²¹ würde erheblichen Widerstand der EU-Mitgliedstaaten aus Gründen der äußeren Souveränität erregen.²² Eine alleinige Mitgliedschaft der EU, die sich sowohl auf den Sicherheitsrat als auch auf die Generalversammlung bezöge, wäre also schon aus völker- und unionsrechtlichen Gründen ungeeignet.

2. Zusätzliche Mitgliedschaft

Im Rahmen einer zusätzlichen Mitgliedschaft sind die EU und ihre Mitgliedstaaten voneinander unabhängige, selbstständige und gleichberechtigte

¹⁸ Unter supranationale Zuständigkeiten abseits der GASP würden etwa die im UN-Sicherheitsrat verhandelten Wirtschaftssanktionen und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit fallen, vgl. Außenhandelspolitik, Art. 207 AEUV, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe, Art. 208, 214 AEUV sowie die Verhängung von Wirtschaftssanktionen, Art. 215 AEUV.

¹⁹ Vgl. *Richard Gowan*, Der „Brexit“, die EU und die UN, VN 2019, 9-13 (12) und zuletzt die Dementi des Elysée-Palasts im September 2021 nach den Andeutungen des MdEP *Sandro Gozy* hinsichtlich der Bereitschaft *Macrons* zur Aufgabe des ständigen Sitzes Frankreichs im Sicherheitsrat.

²⁰ Zum Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten in der Generalversammlung im Weiteren unter II. 3. b).

²¹ Dies unzutreffend als Konsequenz einer alleinigen Mitgliedschaft der EU im Sicherheitsrat bezeichnend *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 507 und *Winkelmann*, Interessenvertretung in den VN (Fn. 7), 435. Zur Pauschalität dieser Einordnung vgl. unten II. 3. b) Fn. 42 und IV. Fn. 98.

²² Schon im Zuge der Reform der UN-Sonderorganisation FAO von 1991 hatten sich die EG-Mitgliedstaaten mit Erfolg dagegen gewehrt, dass die EG an ihrer Stelle im FAO-Rat sitzen würde, vgl. *Frid* (Fn. 17), 268; bzgl. verfassungsrechtlicher Grenzen mit Nachweisen auch zur äußeren Souveränität s. u. IV. Fn. 109.

Mitglieder.²³ Sie setzt unionsrechtlich voraus, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten je eine eigene, voneinander unabhängige Zuständigkeit in den Politikbereichen haben.²⁴ Kompetenzrechtlich trifft dies jedenfalls auf die GASP zu, Art. 2 Abs. 4 AEUV. Typischerweise stehen Drittstaaten einer solchen Kumulation des Stimmgewichts aber skeptisch gegenüber.²⁵ Dies müsste erst recht für den UN-Sicherheitsrat gelten, wenn der EU neben Frankreich nicht nur ein eigenes Stimm-, sondern auch ein Veto-Recht zukäme, Art. 27 Abs. 3 UN-Charta. In der UN-Generalversammlung würde ein eigenes Stimmrecht der EU, das unabhängig von dem Stimmrecht ihrer Mitgliedstaaten bestünde, mit der Stimmgleichheit der Staaten kollidieren, Art. 18 UN-Charta.²⁶ Die Hindernisse, welche die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen einer zusätzlichen Mitgliedschaft der EU setzt, wären also kaum zu überwinden.

3. Komplementäre Mitgliedschaft

So verbleibt eine komplementäre Mitgliedschaft der Union. In diesem Modell sind die EU und ihre Mitgliedstaaten voneinander abhängige Mitglieder, die zumindest ihr Stimmrecht anhand einer Kompetenzteilung alternativ ausüben, wobei sich das Stimmgewicht der Union nach der Anzahl der in der Organisation vertretenen EU-Mitgliedstaaten richtet.²⁷ Typischerweise hat die Union entweder in allen betroffenen Politikbereichen eine geteilte Kompetenz, nur in manchen Materien eine ausschließliche Kompetenz oder nur eingeschränkte Kompetenzen wie etwa die Festlegung von Mindeststandards.²⁸ Möglichkeiten der Einrichtung einer komplementären Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen sind paradigmatisch für den UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung zu klären.

²³ Vgl. die Typisierung und Beispiele bei *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 62; *Sack*, EG als Mitglied Internationaler Organisationen (Fn. 15), 645; *Christoph Herrmann*, Rechtsprobleme der parallelen Mitgliedschaft von Völkerrechtssubjekten in internationalen Organisationen, in: Gabriele Bauschke/Stefan Becker/Gerrit Brauser-Jung (Hrsg.), *Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen*, Stuttgart: Boorberg 2003, 139-161 (155).

²⁴ *Herrmann*, Rechtsprobleme (Fn. 23), 144; *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 58.

²⁵ Vgl. *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 323; *Sack*, EG als Mitglied Internationaler Organisationen (Fn. 15), 640.

²⁶ Zum in der Generalversammlung zu erwartenden Widerstand von Drittstaaten vgl. *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 507; *Winkelmann*, Interessenvertretung in den VN (Fn. 7), 435.

²⁷ *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 63 ff.; *Christoph Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, Göttingen: Otto Schwartz & Co. 1980, 158, 200. In Bezug auf eine Reform des IWF *Lorenzo Bini-Smaghi*, A Single EU Seat in the International Monetary Fund, in: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.), *The European Union and International Organizations*, London: Routledge 2009, 61-79 (76).

²⁸ Vgl. *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 63 f. mit Bezug auf Art. 82, 83 AEUV und m. w. N.

a) Im UN-Sicherheitsrat

Für die mit einer komplementären Mitgliedschaft der EU typischerweise verbundene alternative Stimmrechtsausübung bedarf es grundsätzlich einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten auf Unionsrechtsebene.²⁹ In den für den Sicherheitsrat hauptsächlich einschlägigen außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten besteht mit der GASP aber eine Kompetenz der EU, die den Mitgliedstaaten eine autonome Außen- und Sicherheitspolitik grundsätzlich überlässt und sie nur zu Solidarität verpflichtet. Ohne die Möglichkeit einer Kompetenzabgrenzung in GASP-Materien würde sich eine komplementäre Mitgliedschaft der EU neben einem gleichberechtigten ständigen Sitz Frankreichs im Sicherheitsrat als dysfunktional herausstellen.

Alternativ wäre aber denkbar, dem geschaffenen Sitz der EU im UN-Sicherheitsrat die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte Frankreichs und den nichtständigen Mitgliedern aus dem Kreis der EU-Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat generell zu übertragen. Die Reichweite der Mitgliedschaftsrechte der EU im UN-Sicherheitsrat könnte zugleich vom Bestand der französischen EU-Mitgliedschaft abhängig gemacht werden. So bliebe der ständige Sitz Frankreichs im Sicherheitsrat bestehen, und hätte – je nach Ausgestaltung – nur während der französischen EU-Mitgliedschaft keine operative Funktion mehr. Dieses Modell ergänzt die gegenwärtige Struktur des Sicherheitsrats um komplementäre Elemente, für deren Ausgestaltung konkrete Aspekte der Mitgliedschaft der EU in den politischen Organen³⁰ der Welthandelsorganisation (WTO) als Vergleichsfolie dienen können:³¹

Der UN-Sicherheitsrat ist im Gegensatz zu den politischen WTO-Organen nicht plenar sondern restriktiv organisiert; deshalb müsste der Sitz der EU im Sicherheitsrat auch über die einzurichtende UN-Mitgliedschaft der EU hinaus mittels Charta-Änderung etabliert werden. Auf dieser Grundlage könnte die

²⁹ *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 63; *Herrmann*, Rechtsprobleme (Fn. 23), 144.

³⁰ Gemeint sind die Ministerkonferenz, der Allgemeine Rat, sowie die Räte des GATT, GATS und TRIPS.

³¹ Für die Übertragbarkeit des WTO-Mitgliedschaftsmodells der EU auf andere internationale Organisationen BVerfGE 123, 267 (419) – *Lissabon*; unter Einschränkungen bejahend, die in Bezug auf die Vereinten Nationen relevant sind *Frank Hoffmeister*, The European Union in the World Trade Organization – A Model for the EU's Status in International Organizations?, in: Christine Kaddous (Hrsg.), The European Union in International Organisations and Global Governance, Oxford: Hart Publishing 2015, 121-138 (137); generell ablehnend wegen demokratischer Legitimationsdefizite intergouvernementaler Politikbereiche *Sigrid Boysen*, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, in: v. Arnould (Hrsg.) (Fn. 15), § 9 Rn 10; krit. wegen mangelnder Praktikabilität *Christoph Herrmann/Rudolf Streinz*, Die EU als Mitglied der WTO, in: v. Arnould (Hrsg.) (Fn. 15), § 11 Rn. 184.

EU-Delegation in Anlehnung an die Praxis in den politischen WTO-Organen zugleich für die Union und anstelle ihrer Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat handeln und abstimmen. In jenen WTO-Organen sind Vertreter der EU-Mitgliedstaaten zwar anwesend, handeln aber grundsätzlich nicht in Sach-, sondern nur in Personal- und Budgetfragen.³² Das teils kompetenzwidrige Handeln der EU-Mitgliedstaaten in der WTO seit dem Vertrag von Lissabon könnte freilich nicht als Vorbild für die EU im UN-Sicherheitsrat dienen.³³ Im Unterschied zur derzeitigen WTO-Praxis sollte die EU-Delegation im UN-Sicherheitsrat auch einheitlich vertreten sein.³⁴ Eine Analogie lässt sich aber daraus konstruieren, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten in Sachfragen der WTO ihr Stimm-, Rede- und Antragsrecht nicht ausüben. In ausdehnender Anlehnung daran könnte in der Geschäftsordnung des UN-Sicherheitsrats normiert werden, dass Frankreich für die Zeit seiner EU-Mitgliedschaft Stimm-, Rede- und Antragsrecht für sämtliche Anwendungsfelder im UN-Sicherheitsrat grundsätzlich auf die EU überträgt. Je begrenzter die Ausnahmen der grundsätzlichen Übertragung ausfielen (etwa zur Ausübung des Veto-Rechts), desto weniger anfällig für politische Dysfunktionen wäre die komplementäre Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat. Sonstige Mitgliedstaaten der EU, die bislang als nichtständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats infrage kamen, müssten idealerweise während der Zeit ihrer EU-Mitgliedschaft auf einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat verzichten. So würde die restriktive Baustruktur des Sicherheitsrats nicht um weitere in Abhängigkeit zum ständigen Sitz der EU stehende EU-Mitgliedstaaten belastet, denen eine mit Frankreich vergleichbare Stellung im Sicherheitsrat fehlt.

In dieser Komplementarität hielte sich das dysfunktionale Potenzial, das aus unionsrechtlicher Kompetenzverteilung in den für den Sicherheitsrat relevanten Politikbereichen folgt, in Grenzen.³⁵ Zwar hätte Frankreich dem-

³² Vgl. *Ulrich Wölker*, Die Stellung der Europäischen Union in den Organen der Welt handelsorganisation, *EuR-Beiheft* 2/2012, 125-137 (129); *Herrmann/Strein*z (Fn. 31), § 11 Rn. 151 f.; *Tamara Perišin*, World Trade Organisation (WTO): The EU's Influential Role in Global Trade Policy, in: *Wessel/Odermatt* (Hrsg.) (Fn. 10), 256-274 (256 f.); *Stefan Lorenzmeier*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim* (Hrsg.), *EUV AEUV* 66. EL, München: C. H. Beck 2019, Art. 218 AEUV Rn. 67 mit Fn. 1.

³³ Näher *Wölker* (Fn. 32), 129. Speziell im Haushaltsausschuss rechtfertigen nicht schon die Beitragsleistungen eine unionsrechtliche Kompetenz der Mitgliedstaaten, *EuGH*, Gutachten v. 15.11.1994., Rs. 1/94, *ECLI:EU:C:1994:384*, Rn. 21 – *WTO*.

³⁴ In Bezug auf die WTO vgl. *Hoffmeister*, *EU in the WTO* (Fn. 31), 124 f.; *Herrmann/Strein*z (Fn. 31), § 11 Rn. 184; zur Kohärenz der Außenvertretung vgl. unten III. 3.

³⁵ Anders *Hoffmeister*, *EU in the WTO* (Fn. 31), 137, weil die ausschließliche Zuständigkeit der Union den zentralen Grund für die Aufnahme der EU in die WTO und den Erfolg dieses Mitgliedschaftsmodells bilde. Doch aus dem Erfolg des WTO-Modells kann man nicht ableiten, dass ein anderes Kompetenzmodell sich als Grundlage für die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zwangsläufig dysfunktional auswirken muss.

nach grundsätzlich die Möglichkeit eines selbstständigen Abstimmungsverhaltens im UN-Sicherheitsrat und könnte damit das Auftreten der EU konterkarieren, Art. 2 Abs. 4 AEUV, Art. 24 Vertrag über die Europäische Union (EUV). Darin besteht vielleicht der wichtigste Unterschied zur WTO-Mitgliedschaft der EU, für deren primär einschlägigen Kompetenzmaterien der Außenhandelspolitik die Union weitestgehend eine ausschließliche Zuständigkeit hat.³⁶ Wenn Frankreich aber einer unionsrechtlich durchsetzbaren Loyalitätspflicht unterläge, die Politik der Union im UN-Sicherheitsrat mitzutragen, ließe sich dieses Potenzial einhegen, Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV.³⁷ Ohnehin würde die funktionale Gewährleistung der komplementären Mitgliedschaftsrechte schließlich über die Normierung in der Geschäftsordnung des UN-Sicherheitsrats und deren Anwendung in der Sitzungsleitung erfolgen.

Die Höhe des Stimmgewichts der EU als komplementäres Mitglied zu Frankreich im UN-Sicherheitsrat bedürfte der politischen Klärung. Zu berücksichtigen wäre dabei die durchschnittliche Anzahl der bislang nichtständigen Mitglieder aus den Reihen der EU-Mitgliedstaaten.³⁸ Dass der EU wie nach Art. IX Abs. 1 S. 4 WTO-Übereinkommen³⁹ in den Abstimmungen ein Stimmgewicht in Höhe der Anzahl der bislang im UN-Sicherheitsrat potenziell zeitgleich vertretenen EU-Mitgliedstaaten zukäme, ist freilich nicht indiziert.

Zur Einrichtung eines ständigen EU-Sitzes wäre eine komplementäre Mitgliedschaft der Union und Frankreich im Sicherheitsrat also denkbar. Bis dahin gelte es, die Kooperation zwischen Frankreich und der EU im UN-Sicherheitsrat zu intensivieren. So käme in Betracht, zunächst eine begrenzte Anzahl akkreditierter EU-Diplomaten am französischen Sicherheitsratssitz teilhaben zu lassen, bis ein politischer Wille Frankreichs schließlich so weit gewachsen sein würde, einer komplementären Mitgliedschaft mit der EU zuzustimmen.⁴⁰ Der politischen Skepsis Frankreichs könnte insoweit Rech-

³⁶ Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV, Art. 207 AEUV i. V. m. Art. 21 EUV. Seit dem Vertrag von Lissabon ist nur der genaue Umfang der ausschließlichen Kompetenz im Bereich des WTO-Rechts umstritten, vgl. *Herrmann/Strein* (Fn. 31), § 11 Rn. 60; *Markus Krajewski*, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in: Andrea Biondi/Piet Eeckhout/Stefanie Ripley (Hrsg.), *EU Law After Lisbon*, Oxford: Oxford Academic 2012, 292-311 (310).

³⁷ Zur Begründung dieser unionsrechtlichen Pflicht vgl. unten III. 2.

³⁸ Nach *Scheffler*, *EU in den VN* (Fn. 7), 506, der von einer alleinigen Mitgliedschaft der EU im Sicherheitsrat ausgeht, hätte die EU nurmehr ein Stimmgewicht von eins anstatt wie bisher von bis zu fünf wie zuletzt 2019.

³⁹ Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, BGBl. 1994 II, 1438.

⁴⁰ Vgl. in Bezug auf die deutsche Mitwirkung an den Sitzen Frankreichs und Großbritanniens *Thérèse Delpech*, *Dreierdiplomatie der Zukunft*, IP 54 (1999), 63-67 (66); *Winkelmann*, *Interessenvertretung in den VN* (Fn. 7), 440.

nung tragen, dass der französische Sitz bestehen bliebe und zunächst nur seine Ausübung europäisiert würde,⁴¹ bevor schließlich ein ständiger Sitz der EU im dargestellten Verhältnis zum französischen Sitz eingerichtet würde. Selbst noch in der Wahrnehmung des ständigen Sitzes der EU könnte Frankreich in der unionsinternen Abstimmung ein qualifiziertes Stimmgewicht erhalten und innerhalb der Delegation einen erhöhten Anteil der Diplomaten stellen.

b) Auswirkungen auf die UN-Generalversammlung

Als komplementäres Mitglied des UN-Sicherheitsrats würde die EU auch in der Generalversammlung sitzen, Art. 23 Abs. 1 S. 1, Art. 9 Abs. 1 UN-Charta. In der gegebenen Grundstruktur der Vereinten Nationen⁴² bedürfte mit einem ständigen Sitz der Union im Sicherheitsrat also auch das Verhältnis des Sitzes der EU zu den Sitzen der EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung einer Regulierung. Die komplementäre Mitgliedschaft der Union in der Generalversammlung richtete sich wiederum nach den Kompetenzen der EU in den betroffenen Politikbereichen. Die Zuständigkeit der Generalversammlung umfasst diverse Politikbereiche der internationalen Beziehungen, Art. 10 UN-Charta. Ähnlich wie im Sicherheitsrat fallen darunter fast ausschließlich Materien der GASP und supranationale Politikbereiche der EU.⁴³ Aber im Unterschied zum Sicherheitsrat sind in der Generalversammlung alle EU-Mitgliedstaaten permanent vertreten. Deshalb erscheint eine generelle Übertragung der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in der Generalversammlung jedenfalls ungeeignet, wenn man die äußere Souveränität der EU-Mitgliedstaaten eng mit ihrer autonomen Mitgliedschaft in der Generalversammlung verknüpft.⁴⁴ Doch die globale Struktur der Generalver-

⁴¹ Zuletzt hat Frankreich seine Bereitschaft zum Ausbau europäischer Kooperation im UN-Sicherheitsrat unter der Voraussetzung der Aufrechterhaltung des französischen Sitzes in Art. 8 Vertrag von Aachen (BGBl. II 2019, 898) dokumentiert. Daraus ging auch die gemeinsame Ausübung der Präsidentschaft im März und April 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich hervor (sog. „jumelage“).

⁴² Um die Mitgliedschaft der EU in den Vereinten Nationen auf den Sicherheitsrat zu beschränken, wäre eine Änderung von Art. 9 Abs. 1 UN-Charta nötig. Als Orientierung könnte die Mitgliedschaft der EU in der FAO dienen, die auf die Hauptorgane Konferenz und Rat beschränkt ist, vgl. *Frid* (Fn. 17), 251. Vgl. für eine Übertragung dieses Modells auf den IWF *Joël Lebullenger*, *La projection externe*, RTDE 34 (1998), 459-478 (473 f.).

⁴³ *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 469; vgl. *Eckart Klein/Stefanie Schmahl*, in: Bruno Simma/Daniel-Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Hrsg.), *UN Charter*, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2012, Art. 10 Rn. 2 f.

⁴⁴ Zur Bedeutung der Mitgliedschaft in der Generalversammlung für die äußere Souveränität der BRD vgl. unten IV.

sammlung könnte im Gegensatz zur restriktiven Struktur des Sicherheitsrats zulassen, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten komplementäre Mitglieder würden, ohne dass die EU-Mitgliedstaaten der Union das Ausübungsrecht ihrer Mitgliedschaft generell übertragen müssten.

Eine Orientierung dafür können Grundsätze der Ausgestaltung der Mitgliedschaftsrechte der EU in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bieten.⁴⁵ In der FAO ist die Union stimmberechtigt und hat das alleinige Rede- und Vorschlagsrecht, soweit sie die ausschließliche Kompetenz im gegenständlichen Politikbereich hat, Art. II.8 FAO-Constitution (FAO-C),⁴⁶ Art. XLII.2 FAO-General Rules (FAO-GR).⁴⁷ In nationalen Zuständigkeiten üben die EU-Mitgliedstaaten das Stimmrecht aus, Art. II.6 FAO-C. In geteilten Zuständigkeiten richtet sich das Stimmrecht nach der unionsrechtlichen Kompetenzausübung. Ein Rederecht haben in geteilten Zuständigkeiten sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten, doch nur die Rede des Stimmberechtigten wird offiziell berücksichtigt, Art. XLII.3 FAO-GR. In parallelen Zuständigkeiten üben die EU und ihre Mitgliedstaaten das Stimmrecht nach einem Verhaltenskodex, der unionsinternen Verständigung zur Stimmrechtsausübung, aus.⁴⁸ Die Europäische Kommission hält den konkreten Verhaltenskodex der Union in der FAO, die Außenvertretung der EU und einzelne Mitgliedschaftsrechte für reformbedürftig, stellt dabei aber nicht die genannten Grundsätze des komplementären Mitgliedschaftsmodells infrage.⁴⁹

In der Anwendung auf die Generalversammlung könnte die Union ihren Mitgliedstaaten auf Basis eines Verhaltenskodexes die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in GASP-Materien überlassen, um die Souveränität der Mitgliedstaaten in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten möglichst weitreichend zu wahren. Für die Koordination unter den Delegationen der EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung könnte wie bisher auf GASP-Mechanismen zurückgegriffen werden.⁵⁰ In supranationalen Materien hingegen würde grundsätzlich die EU die Stimm-, Rede- und Antragsrechte anstelle ihrer Mitgliedstaaten ausüben. Um den Vereinten Nationen und

⁴⁵ Umfassend zur EU-Mitgliedschaft in der FAO *Bernd v. d. Meulen/Bart Wernaart*, Food and Agriculture Organization (FAO) and Codex Alimentarius Commission, in: Wessel/Odermatt (Hrsg.) (Fn. 10), 82-100 (85 ff.); *Corbach* (Fn. 16), 132 ff.; *Frid* (Fn. 17), 249 ff.

⁴⁶ Constitution of the Food and Agricultural Organization of the United Nations, vgl. FAO, Basic Texts, 2017, 3-16.

⁴⁷ General Rules of the Food and Agricultural Organization of the United Nations, vgl. FAO, Basic Texts, 2017, 17-70.

⁴⁸ Für die diesbezügliche Praxis in der FAO vgl. *Frid*, (Fn. 17), 255 ff.

⁴⁹ KOM (2013) 333 endg., S. 5 f.; vgl. zu den unionsrechtlichen Bedingungen der EU-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen unten III.

⁵⁰ Zu dieser Praxis *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 469 ff.

ihren sonstigen Mitgliedern die alternative Mitgliedschaftsrechtsausübung hinreichend transparent zu machen, müsste die EU bei ihrem Beitritt eine Kompetenzabgrenzungserklärung zu den in der UN-Generalversammlung relevanten Politikbereichen abgeben.⁵¹ Die FAO-Vorschriften gehen noch weiter und verlangen eine Abgrenzungserklärung vor jeder Sitzung und zu jeder gegenständlichen Aussprache, Art. II.5-7 FAO-C, XLII.2 FAO-GR. So beschränken sie aber die Handlungsspielräume der Union und damit einher geht ein erhebliches Konfliktpotenzial zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.⁵² In der Generalversammlung könnte anstelle des Erfordernisses einer positiven Abgrenzungserklärung für jeden Tagesordnungspunkt eine Missbrauchsklausel für das Rederecht normiert werden. Der Entzug des Rederechts könnte dann nur erfolgen, wenn die EU oder ihre Mitgliedstaaten offensichtlich keine Zuständigkeit in dem einschlägigen Politikbereich haben.⁵³ Die Ausübung des Stimm- und Antragsrechts könnte sich hingegen strikt nach der Kompetenzverteilung richten, welche die EU schon in der Beitrittserklärung so konkret fassen sollte, dass einzelne Materien sich leicht darunter subsumieren ließen. Als Basis dafür könnte wiederum der Verhaltenskodex dienen, den die EU mit den Mitgliedstaaten zur Abstimmungspraxis in der UN-Generalversammlung vereinbaren müsste, und der auch eine rechtliche Durchsetzbarkeit sicherte.⁵⁴ Unter Berücksichtigung dieser Modifikationen ließe eine alternative Ausübung der Mitgliedschaftsrechte für die UN-Generalversammlung eine hohe Praktikabilität erwarten.⁵⁵

Als problematischer würde sich die Vereinbarkeit einer komplementären Mitgliedschaft der EU in der Generalversammlung mit dem Grundsatz der

⁵¹ In Bezug auf die FAO vgl. Art. 2.5-7 FAO-C; XLII.2 FAO-GR; dazu ausführlich *Frid* (Fn. 17), 252 f. Vgl. die aktuelle Fassung der Kompetenzabgrenzungserklärung der EU in Bezug auf die FAO, KOM (2013) 333 endg. Annex 1.

⁵² *Sack*, EG als Mitglied Internationaler Organisationen (Fn. 15), 648, 651; *Nanette Neuwahl*, Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity, CML Rev. 33 (1996), 667-687 (681). Vgl. zum daraus entstehenden Kompetenzkonflikt zwischen Kommission und Rat über das Stimmrecht in der FAO EuGH, Urteil v. 19.3.1996, Rs. C-25/94, ECLI:EU:C:1996:114 – FAO.

⁵³ Vgl. *Jörn Sack*, The European Community's Membership of International Organizations, CML Rev. 32 (1995), 1227-1256 (1247).

⁵⁴ Eine Übertragung der Grundsätze eines Verhaltenskodex in der FAO auf andere internationale Organisationen empfehlend *Neuwahl* (Fn. 52), 687. Einen Verhaltenskodex im Rahmen der WTO fordernd *Herrmann/Strein*z (Fn. 31), § 11 Rn. 76.

⁵⁵ Anders *Dennis Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, Tübingen: Mohr Siebeck 2014, 225, der die FAO-Regeln als zu kompliziert kritisiert, dies aber nicht am Inhalt, sondern nur an der Anzahl der Absätze des Art. II FAO-C beispielhaft demonstriert. Für eine generelle Übertragbarkeit der alternativen Stimmrechtsausübung auf andere internationale Organisationen *Odendahl* (Fn. 15), § 5 Rn. 74 sowie *Frid* (Fn. 17), 229, 261, 276; *Corbach* (Fn. 16), 303; *Sack*, EC Membership of International Organizations (Fn. 53), 1246.

Stimmgleichheit erweisen, Art. 18 Abs. 1 UN-Charta. Wenn demnach jedem Mitglied der Vereinten Nationen dasselbe Stimmgewicht in der Generalversammlung zukommt,⁵⁶ hätte die EU trotz der Ausübung des Stimmrechts ihrer Mitgliedstaaten nur ein Stimmgewicht in Höhe von eins.⁵⁷ Unter dieser Annahme hätte die Ausübung des Stimmrechts durch die EU einen erheblichen Verlust des Stimmgewichts des Verbunds der EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung zur Folge. Zudem würde sich in der Praxis der alternativen Stimmrechtsausübung je nach Abstimmung eine Diskrepanz des Stimmgewichts zwischen 27 (Ausübung durch ihre Mitgliedstaaten) und 1 (Ausübung durch die EU) ergeben. So würde der Bündelung außenpolitischer Kompetenzen in der EU für die Anwendung in der Generalversammlung jeder Anreiz genommen.

Allerdings muss die Bestimmung des Stimmgewichts in der Generalversammlung nicht am Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 UN-Charta stehen bleiben, der ohnehin für sich genommen nur die Stimmenanzahl und weder Gewicht noch Ausübungsmodus nennt. Denn die Umsetzung der souveränen Gleichheit in der UN-Charta, auf der Art. 18 Abs. 1 UN-Charta teleologisch beruht,⁵⁸ lässt begründete Ausnahmen der Gleichbehandlung zu.⁵⁹ So ist mit der souveränen Gleichheit vereinbar, solchen Mitgliedern der Vereinten Nationen, die in bestimmten Politiken eine herausgehobene Bedeutung haben, einen höheren Status zu verleihen wie im Falle der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats.⁶⁰ Folglich könnte eine Abtretung des Stimmausübungsrechts auf einen supranationalen Verbund mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar sein, soweit wie im Falle der Union ein Zustand weit fortgeschrittener Übertragung von Hoheitsrechten nachgewiesen werden könnte.⁶¹ Um die

⁵⁶ Vgl. *Rüdiger Wolfrum*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.) (Fn. 43), Art. 18 Abs. 1 Rn. 9.

⁵⁷ Vgl. *Winkelmann*, GASP in den VN (Fn. 14), 38; *Winkelmann*, Interessenvertretung in den VN (Fn. 7), 435; *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 507.

⁵⁸ Vgl. *Rüdiger Wolfrum*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.) (Fn. 43), Art. 18 Abs. 1 Rn. 9 m. w. N.

⁵⁹ Nach *Christian Tomuschat* handelt es sich bei Art. 2 Abs. 1 UN-Charta schon nicht um zwingendes Recht, *Christian Tomuschat*, One State, One Seat, One Vote?, in: Hermann-Josef Blanke/Pedro Cruz Villalón/Tonio Klein/Jacques Ziller (Hrsg.), *Common European Legal Thinking, Essays in Honour of Albrecht Weber*, Heidelberg: Springer 2016, 81-102 (82).

⁶⁰ So grundlegend *Pieter H. Kooijmans*, *The Doctrine of the Equality of States: an Inquiry Into the Foundations of International Law*, Amsterdam: Vrije Universiteit 1964, 241 f.; vgl. *Jeffrey Dunoff*, *Is Sovereign Equality Obsolete?*, *Netherlands Yearbook of International Law* (43) 2012, 99-127 (120, 124).

⁶¹ Anders *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 473, der eine formelle Blockbildung für unvereinbar mit Art. 18 UN-Charta hält. Unerwähnt bleibt bei ihm, dass in der FAO die EU nach Art. II.10 FAO-C ein Stimmgewicht in Höhe der vertretenen EU-Mitgliedstaaten hat, obwohl Art. V.1 S. 2 FAO-C vergleichbar mit Art. 18 Abs. 1 UN-Charta ein Gleichheitsprinzip der Stimmberechtigten normiert.

Funktionsfähigkeit der Generalversammlung trotz Integration von internationalen Organisationen zu erhalten, bedürfte es freilich klar definierter Beitrittskriterien. An dieser Stelle offenbart sich der Reformbedarf der Vereinten Nationen zur Integration internationaler Organisationen.⁶² Aber wie schon der Sicherheitsrat ließe auch die Generalversammlung ihrer Grundstruktur nach die Einführung einer komplementären Mitgliedschaft zu – die Staatengemeinschaft müsste es nur wollen.

III. Unionsrechtliche Maßgaben

Wie effektiv die EU die so geschaffene Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen mit einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat wahrnehmen könnte, hinge von ihrer außenpolitischen Handlungsfähigkeit ab. Maßgeblich dafür sind die Verfahren zur unionsinternen Entscheidungsfindung, deren Rechtsfolgen und die Kohärenz der EU-Außenvertretung.

1. Unionsinterne Entscheidungsfindung

Da der UN-Sicherheitsrat in der Regel mit Dringlichkeit und unter Zeitdruck zusammentritt, müsste die Union in der Lage sein, binnen Kurzem einen Standpunkt zu bilden, der sich nicht in der Abbildung des kleinsten, aber unscharfen gemeinsamen Nenners erschöpfte.⁶³ Als problematisch würde sich dabei erweisen, dass die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts der Union zur Vertretung in internationalen Organisationen in GASP-Angelegenheiten grundsätzlich Einstimmigkeit im Rat und im Europäischen Rat voraussetzt, Art. 31 Abs. 1 S. 1 EUV, Art. 218 Abs. 9, 238 Abs. 4 AEUV.⁶⁴ Zwar fassen die Mitgliedstaaten jenseits von Anwendungsfällen des Art. 218 Abs. 9 AEUV in der Regel keine formellen GASP-Beschlüsse, sondern koordinieren ihr Vorgehen durch informelle Absprachen bzw. atypische Rechts-

⁶² Zu diesem Reformbedarf in einer globalisierten Welt *Bardo Fassbender*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.) (Fn. 43), Art. 2 Abs. 1 Rn. 72; *Andreas Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, München: C. H. Beck 2001, 446.

⁶³ Vgl. *Jed Odermatt/Ramses Wessel*, The Challenges of Engaging with International Institutions – The EU and Multilateralism Under Strain, in: Odermatt/Wessel (Hrsg.) (Fn. 10), 658 (663). Als Kontrastpunkt vgl. die „Verwässerung der Prioritäten“ der EU-Mitgliedstaaten infolge fehlender Einstimmigkeit im Bereich der Menschenrechte, *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., 6.

⁶⁴ Näher dazu EuGH, Urteil v. 25.10.2017, Rs. C-687/15, ECLI:EU:C:2017:803, Rn. 51 – *Kommission/Rat*; EuGH, Urteil v. 4.9.2018, Rs. C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, Rn. 38 – *Kommission/Rat*.

akte.⁶⁵ Doch auch diese Handlungsformen setzen in der außenpolitischen Praxis bislang Einstimmigkeit voraus.

Das Konsensprinzip informeller Absprachen unter Hinweis auf die umgreifende Vertretungskompetenz des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. 27 Abs. 2 S. 1 AEUV zu bestreiten,⁶⁶ wäre verfehlt. Zwar besteht in der Tat eine praktische Dysfunktion der Willensbildung im Verhältnis zur Außenvertretung im Bereich der GASP, die rechtspolitische Initiativen begründen kann. Doch als rechtsdogmatischer Argumentationstopos vernachlässigt diese Kritik den im Grundsatz der Einstimmigkeit auch in informeller Beschlussfindung zum Ausdruck kommenden intergouvernementalen Charakter der GASP im Gegensatz zu supranationalisierten Politikbereichen. Dazu steht die Vertretungskompetenz des Hohen Vertreters nicht im Widerspruch, wenn man sie im Einklang mit der zentralen Funktion des Hohen Vertreters zur Leitung der GASP nach Art. 18 Abs. 2 S. 1 EUV versteht. Denn die Leitungsfunktion bezieht sich in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV sowohl auf den materiellen Regelungsgehalt der GASP als auch auf das Verfahren zur Entscheidungsfindung,⁶⁷ wie es auch im Konsensprinzip informeller Abstimmungen aufgeht. Diese Einstimmigkeit wegen der Vertretungskompetenz des Hohen Vertreters für hinfällig zu erachten, würde also seine auswärtigen Handlungsräume gegen die Grundlagen seiner Funktionsbestimmung wenden. Deshalb ist weiterhin vom Bestand des Grundsatzes der Einstimmigkeit auch in informellen Abstimmungen der GASP auszugehen.

Die Wahrnehmung des ständigen Sitzes der EU im UN-Sicherheitsrat wäre demnach latent blockadeanfällig. Denn jeder EU-Mitgliedstaat könnte durch einfache Ablehnung das formelle oder informelle Zustandekommen eines Standpunkts der Union verhindern und damit eine Enthaltung der Union im Sicherheitsrat erzwingen.⁶⁸ Und selbst wenn der Hohe Vertreter grundsätzlich nicht einer zumindest informellen Absprache im Rat bedürfte, um nach außen hin zu handeln,⁶⁹ wäre er auf einen formellen GASP-Beschluss in Einstimmigkeit angewiesen, um einer Resolution des UN-Sicher-

⁶⁵ Vgl. *Frank Hoffmeister*, Episkey! Plädoyer für einen ausgewogenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union in ausgewählten Politikbereichen, *Zeus* 24 (2021), 389–436 (404).

⁶⁶ So *Hoffmeister*, Mehrheitsentscheidungen (Fn. 65), 403 f.

⁶⁷ Vgl. nur *Hans-Joachim Cremer*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München: C. H. Beck 2022, Art. 18 Rn. 10.

⁶⁸ Zu vergleichbaren Blockadesituationen in unionsinternen Entscheidungen vor Sitzungen des UN-Menschenrechtsrats und anderen Organen der Vereinten Nationen vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., 5–8.

⁶⁹ Dazu *Hoffmeister*, Mehrheitsentscheidungen (Fn. 65), 403 f.; *Lorenzmeier* (Fn. 32), Art. 218 Rn. 63 ff.

heitsrats zuzustimmen, Art. 218 Abs. 9 AEUV.⁷⁰ Kompromissfördernd auf das Potenzial politischer Blockaden würde sich hingegen die Einführung einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf die GASP-Beschlussfindung im Rat auswirken. Dieses Quorum in formellen Abstimmungen würde sich wiederum in der Praxis informeller Absprachen spiegeln.⁷¹ Dadurch reduzierte sich auch die Anfälligkeit der Beschlussfindung für gezielte Einflussnahme durch Drittstaaten. Anzeigt wäre folglich die Betätigung der Öffnungsklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV für die zukünftige Beschlussfassung der EU über Materien ihrer Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat. Hilfreich für die Praxis der Beschlussfassung wäre die Möglichkeit der Einberufung des Rates in kürzester Zeit, Art. 30 Abs. 2 EUV.⁷² Das spaltende Potenzial politischer Bruchlinien bei Mehrheitsentscheidungen⁷³ müsste die EU in Kauf nehmen, um die für eine Sicherheitsratsmitgliedschaft notwendige Handlungsschnelligkeit in auswärtigen Angelegenheiten zu gewinnen.

2. Rechtsfolgen der Entscheidungsfindung

Doch eine die Handlungsfähigkeit der Union fördernde Wirkung würden GASP-Beschlüsse nur in Gänze erzeugen, wenn die EU-Mitgliedstaaten durch sie in der Wahrnehmung ihres eigenen Stimm-, Antrags- und Rede-rechts in den Vereinten Nationen verpflichtet würden.⁷⁴ In Bezug auf Politik-bereiche abseits der GASP hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) Handlungs- und Unterlassenspflichten der EU-Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit abgeleitet,

⁷⁰ Vgl. die noch darüberhinausgehende Auslegung des EuGH zu Art. 218 Abs. 9 AEUV, die sich auch auf unverbindliche Organentschlüsselungen erstreckt, wenn sie den Inhalt unionaler Rechtsakte beeinflussen können EuGH, Urteil v. 7.10.2014, Rs. C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258 Rn. 62 f. – *Internationale Organisation für Rebe und Wein*.

⁷¹ *Daniel Thym*, GASP und äußere Sicherheit, in: v. Arnould (Hrsg.) (Fn. 15), § 16 Rn. 22 mit Fn. 66; *Jan Scheffler*, Möglichkeiten und Grenzen eines ständigen europäischen Sitzes im Sicherheitsrat der VN, S+F 24 (2006), 85-91 (89).

⁷² Vgl. in Bezug auf die Arbeitsgruppe der EU-Delegation mit den im UN-Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten *Hoffmeister*, Mehrheitsentscheidungen (Fn. 65), 395.

⁷³ *Jan Wouters*, The European Union as an Actor Within the United Nations General Assembly, in: Institute for International Law, K.U. Leuven (Hrsg.), Working Paper No. 2, 2001, 1-27; *Hans-Joachim Cremer*, Anmerkungen zur GASP, EuGRZ 31 (2004), 587-591 (590 f.); dagegen *Daniel Thym*, Auswärtige Gewalt, in: Armin v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer 2009, 441-488 (474 f.); *Georg Nolte*, Gedanken zur deutschen Außenpolitik im Rahmen einer gemeinsamen Europäischen Außenpolitik, in: Christian Calliess (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung – Völkerrecht – Europarecht – Menschenrechte – Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos 2015, 779-783 (783).

⁷⁴ Vgl. in Bezug auf die FAO v. *d. Meulen/Wernaart* (Fn. 45), 86.

Art. 4 Abs. 3 EUV. Demnach sind die EU-Mitgliedstaaten in Fällen einer gleichzeitigen Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen verpflichtet, ein einseitiges Vorgehen zu unterlassen, das die gemeinsam abgestimmte Handlungsweise unterlaufen und dadurch die Kohärenz des völkerrechtlichen Handelns der EU infrage stellen würde.⁷⁵

Ob sich eine ähnlich wirkende Unterlassenspflicht in Angelegenheiten der GASP begründen ließe, ist aber fraglich. Denn im Unterschied zu den supranationalen Politikbereichen ist der EuGH für die Einhaltung der GASP-Bestimmungen grundsätzlich nicht zuständig, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV. Zudem ist die Kommission als Hüterin der Verträge in der GASP organisatorisch ausgeschlossen von ihrer Funktion der Überwachung der Einhaltung des Unionsrechts, Art. 24 Abs. 3 UAbs. 3 EUV. Daraus ließe sich folgern, dass Vertragsstaaten eine rechtlich durchsetzbare Unterlassenspflicht in der GASP verhindern wollten.⁷⁶ Allerdings besteht in Sachen der GASP eine positiv normierte Kooperationspflicht, die den Mitgliedstaaten auferlegt, sich einer Handlung zu enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft, Art. 24 Abs. 3 UAbs. 1, 2 S. 2 EUV. Aufgrund der inhaltlichen Nähe zu Art. 4 Abs. 3 EUV könnte sich die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 4 Abs. 3 EUV auf Art. 24 Abs. 3 UAbs. 1, 2 S. 2 EUV durchaus übertragen lassen.⁷⁷ Zusätzlich würde dies dem allgemeinen Kohärenzgebot nach Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV Rechnung tragen, das auf das gesamte unionale Handeln anwendbar ist.⁷⁸ Anderenfalls wären die Mitgliedstaaten gegen ein übergreifendes Vorgehen der Union in den Vereinten Nationen rechtsschutzlos, soweit sich das unionale Handeln nicht in einem Rechtsakt als Gegenstand einer Nichtigkeitsklage manifestieren würde, Art. 263 Abs. 1 S. 1, Abs. 2

⁷⁵ EuGH, Urteil v. 27.3.2019, Rs. C-620/16, ECLI:EU:C:2019:256 – *Kommission/Deutschland*; EuGH, Urteil v. 20.4.2010, Rs. C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203 – *Kommission/Schweden*; EuGH, Urteil v. 12.2.2009, Rs. C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81 – *Kommission/Griechenland*; erste Tendenzen zu dieser Pflicht auch schon in EuGH Urteil v. 2.6.2015, Rs. C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341 – *Kommission/Luxemburg* und EuGH, Urteil v. 14.7.2005, Rs. C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462 – *Kommission/Deutschland*.

⁷⁶ *Andrés D. Casteleiro/Joris Larik*, The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?, *ELRev* 36 (2011), 524-541 (539 f.).

⁷⁷ *Christophe Hillion/Ramses Wessel*, Restraining External Competences of EU Member States under CFSP, in: Marise Cremona/Bruno de Witte (Hrsg.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Oxford: Hart Publishing 2008, 79-121 (93 f.). Ähnlich hat der EuGH das Prinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV in Bezug auf Handlungen der EU als Ganzes interpretiert, um es säulenübergreifend auf die PJZS anzuwenden, EuGH, Urteil v. 16.6.2005, Rs. C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386 – *Pupino*.

⁷⁸ *Kristin Reuter*, Restraints on Member States' Powers Within the EEAS: A Duty to Form a Common Position?, in: Joris Larik/Madalina Moraru (Hrsg.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, European University Institute Florence Working Paper LAW 2011/10, 29-40 (36).

AEUV. Zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der EU in den Vereinten Nationen wäre also erforderlich, in dem Verhaltenskodex der Union im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen eine Zuständigkeit des EuGH zur Kontrolle auch der Einhaltung der loyalen Zusammenarbeit durch die Union zu normieren, Art. 4 Abs. 3 EUV. Normhierarchisch zwingender wäre freilich eine Änderung von Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV zur Einrichtung der Kompetenz des EuGH in Angelegenheiten der EU-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen.

3. Kohärenz der Außenvertretung

Neben der verbindlichen unionsinternen Beschlussfindung wäre für eine effektive Wahrnehmung des ständigen Sitzes eine möglichst kohärente Außenvertretung der Union notwendig.⁷⁹ Anfällig für Inkohärenz ist die EU durch die personelle Dreiteilung der Außenvertretung zwischen der Kommission, dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Präsidenten des Europäischen Rats.⁸⁰

Die Außenvertretungskompetenz der EU in den Vereinten Nationen richtete sich zunächst danach, ob der konkrete Fall Angelegenheiten der GASP betrifft. Die Kommission nimmt die Außenvertretung der EU in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wahr, soweit die GASP nicht einschlägig ist oder sonst die Verträge eine andere Vertretung bestimmen, Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV, Art. 220 Abs. 2 AEUV. Sind aber die Angelegenheiten der GASP wie regelmäßig im UN-Sicherheitsrat betroffen, so teilt sich die Zuständigkeit zwischen dem Hohen Vertreter und dem Ratspräsidenten. Die Außenvertretungsbefugnis des Ratspräsidenten besteht auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV. Die Ebene

⁷⁹ Umfassend zum Begriff der Kohärenz in auswärtigen Beziehungen der Union *Engbrink* (Fn. 55); *Mathias Jopp/Peter Schlotter*, Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur?, in: *Mathias Jopp/Peter Schlotter* (Hrsg.), Kollektive Außenpolitik – die Union als internationaler Akteur, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2008, 7-30 (12 ff.).

⁸⁰ Vgl. zuletzt die als „sofagate“ bezeichnete Unstimmigkeit zwischen Kommissionspräsidentin *von der Leyen* und Ratspräsident *Michel* über die diplomatische Rangfolge beim Besuch der EU in der Türkei am 6.4.2021, dazu *Niklas I. M. Nováky*, The Good, the Bad and the Sofa, *Global Affairs* 2021, 359-373; grundsätzlicher *Bernd Martenczuk*, The External Representation of the European Union, in: *Andreas Fischer-Lescano/Hans-Peter Gasser/Thilo Marauhn/Natalino Ronzitti* (Hrsg.), Frieden in Freiheit – Peace in Liberty – Paix en liberté: FS für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos 2011, 941-956; *Daniel Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: *Ingolf Pernice* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden: Nomos 2008, 173 (180).

des Ratspräsidenten ist die der Staats- und Regierungschefs; in seiner Eigenschaft ist er begrenzt auf den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Rates.⁸¹ Seine Vertretungsbefugnis steht unter dem Vorbehalt derjenigen des Hohen Vertreters.⁸² Deshalb liegt die operationelle Außenvertretung jenseits der Ebene der Staats- und Regierungschefs im Bereich der GASP in den Händen des Hohen Vertreters, Art. 27 Abs. 2 S. 1 EUV.⁸³ Seit dem Vertrag von Lissabon hat der Hohe Vertreter auch in der Praxis die Vertretung der EU vor den Vereinten Nationen wahrgenommen.⁸⁴ Explizit ist der Hohe Vertreter benannt, um einen Standpunkt der Union im UN-Sicherheitsrat auf Antrag der dort vertretenen EU-Mitgliedstaaten vorzutragen, Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV.⁸⁵ Für eine einheitliche Vertretung der EU im UN-Sicherheitsrat wäre in GASP-Angelegenheiten also mit dem Amt des Hohen Vertreters gesorgt.

Wenn aber im Sicherheitsrat supranationale Politikbereiche wie etwa die gemeinsame Handelspolitik oder Entwicklungszusammenarbeit behandelt würden, wäre organisationsrechtlich vertretungsberechtigt nicht der Hohe Vertreter, sondern die Kommission, Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV.⁸⁶ Zwar fungiert der Hohe Vertreter nach seinem sog. Doppelhut⁸⁷ zugleich als Vizepräsident der Kommission, Art. 18 Abs. 4 S. 1 EUV. Innerhalb der Kommission ist er mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen betraut, Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV. Daraus aber zu folgern, dass dem Hohen Vertreter

⁸¹ *Joachim Bitterlich*, in: Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/AEUV/GRCh, 6. Aufl., Köln: Bundesanzeiger Verlag 2012, Art. 15 EUV Rn. 6; *Engbrink* (Fn. 55), 78.

⁸² Für eine rein repräsentative Außenvertretungsbefugnis des Ratspräsidenten, die einen technischen politischen Dialog nicht umfassen würde *Volker Epping*, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2018, Art. 15 EUV, Rn. 16 m. w. N. Dagegen spricht, dass der Hohe Vertreter im diplomatischen Protokoll auf Ministerebene steht, also nur der Ratspräsident „auf Augenhöhe“ mit Staats- und Regierungschefs in GASP-Materien interagieren kann, *Bernd Martenczuk*, Außenbeziehungen und Außenvertretung, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden: Nomos 2007, 177-204 (193). Daher müssen dem Ratspräsidenten materielle Vertretungsbefugnisse zukommen, *Engbrink* (Fn. 55), 79 f. Vgl. *Christi-an Tomuschat*, Calling Europe by Phone, CML Rev. 47 (2010), 3-7 (4).

⁸³ Vgl. *Martenczuk* (Fn. 82), 193; *Lars-Ole Petersen*, Europäisierung der Diplomatie, Berlin: Duncker & Humblot 2011, 168.

⁸⁴ *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn. 32), 51. EL 2013, Art. 27 EUV, Rn. 13.

⁸⁵ Sollte die EU einen ständigen Sitz erhalten, wäre dieser Unterabsatz obsolet. Die Vertretungsmacht der EU im UN-Sicherheitsrat wäre in supranationalen Materien abgesehen von der Zuständigkeit der Kommission, Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV, primärrechtlich also nicht determiniert.

⁸⁶ Vgl. für die diesbezügliche Praxis in der Entwicklungszusammenarbeit *v. d. Meulen/Wernaart* (Fn. 45), 87.

⁸⁷ Vgl. nur *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn. 67), Art. 18 EUV Rn. 2.

zur Koordination der Außenbeziehungen auch eine generelle Außenvertretung zur Interaktion mit Drittstaaten und internationalen Organisationen zukäme,⁸⁸ ginge fehl. Denn von dem in Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV geregelten organschaftlichen Innenverhältnis der Kommission kann nicht auf die Außenvertretung der Union geschlossen werden, die explizit primärrechtlich geregelt ist, Art. 17 Abs. 1 S. 6, Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 und Art. 27 Abs. 2 S. 1 EUV.⁸⁹ Auch eine derivative Außenvertretungsbefugnis des Hohen Vertreters zu konstruieren,⁹⁰ scheidet angesichts des klar binnenorganisatorisch bezogenen Wortlauts von Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV. Denn die Vertretung der Kommission nimmt grundsätzlich ihr Präsident wahr, Art. 3 Abs. 3 S. 1 Geschäftsordnung der Kommission⁹¹ (GO Kommission). Bei der Delegation seiner Vertretungsbefugnisse kann sich der Präsident freilich an der Binnenorganisation der Kommission nach Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV orientieren. Seine Delegation nimmt Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV aber nicht vorweg. Verhandelt der Sicherheitsrat supranationale Angelegenheiten, wäre also der Hohe Vertreter ohne eine Delegation seitens des Präsidenten nicht vertretungsberechtigt.

In der Praxis dürfte der Kommissionspräsident seine Vertretung aber auf die Gipfeltreffen mit Staats- und Regierungschefs beschränken und den Hohen Vertreter nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GO Kommission mit der Vertretung der Kommission im UN-Sicherheitsrat für supranationale Angelegenheiten beauftragen.⁹² Jedenfalls im UN-Sicherheitsrat würde die EU im Amt des Hohen Vertreters also tatsächlich mit einer Stimme sprechen, soweit ihn der Kommissionspräsident auch für supranationale Angelegenheiten als Vertreter der Kommission auf Ministerebene benennen würde. Demnach hinge ein kohärentes Auftreten der EU im UN-Sicherheitsrat von dem persönlichen Verhältnis des Kommissionspräsidenten zum Hohen Ver-

⁸⁸ Sylvie F. Kleinke, Die Außenvertretung der Europäischen Union, Hamburg: Verlag Dr. Kovač 2012, 119 f.

⁸⁹ Engbrink (Fn. 55), 61; Cremer (Fn. 87), Rn. 19 f.

⁹⁰ Nach Engbrink (Fn. 55), 61 f. vertritt der Hohe Vertreter die Kommission in supranationalen Politikbereichen nach außen, soweit das Kommissionskollegium oder der Präsident keine abweichende Regelung getroffen hat. Soweit Engbrink dafür auf Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV abstellt, verkehrt er den binnenorganisatorischen Wortlaut in sein Gegenteil, die EU-Außenvertretung. Soweit er sich weiter auf das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung der Außenvertretung der Kommission beruft, ist damit nur der Befund dokumentiert, dass angesichts des offenen Wortlauts von Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV eine Konkretisierung der Vertretung der Kommission durch eine Geschäftsordnung erfolgen muss, wie es mit Art. 3 Abs. 3 GO Kommission geschehen ist.

⁹¹ Geschäftsordnung der Kommission, ABl. EU L 308 v. 8.12.2000, 26-34, zuletzt geändert durch ABl. EU L 127 v. 22.4.2020, 1.

⁹² Engbrink (Fn. 55), 97 generell zu auswärtigen Angelegenheiten der EU auf Ministerienebene.

treter ab.⁹³ Solange die Dichotomie aus intergouvernementalen und supranationalen Politiken fortbesteht, solange die EU dieses Strukturmerkmal eines Staatenverbundes aufweist, solange bedarf es zur Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union eines konstruktiven Zusammenwirkens der drei außenpolitischen Spitzenpolitiker.

IV. Staatsrechtliche Grenzen

Mit der Definition völkerrechtlicher Ausgestaltungsmodelle und unionsrechtlicher Maßgaben ist der Gegenstand für die Untersuchung der Grenzen beschrieben, die das Grundgesetz der Einrichtung eines ständigen Sitzes der EU im UN-Sicherheitsrat setzt. Insbesondere⁹⁴ ist zu bestimmen, wie sich die Verfassungsentscheidung der offenen Staatlichkeit⁹⁵ zu einer aus dem EU-Sitz folgenden Rückbildung der Integration der Bundesrepublik Deutschland (BRD) in den Vereinten Nationen verhielte.

Gemäß der Präambel des Grundgesetzes fügt sich die BRD als gleichberechtigtes Glied dem Frieden *dienend* in die Völkerrechtsordnung der Staatengemeinschaft ein – eine Anlehnung gerade an Art. 2 Abs. 1 UN-Charta.⁹⁶ Die Übertragung von Hoheitsrechten gestattet Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in Bezug auf Systeme *gegenseitiger* kollektiver Sicherheit. Der Staat des Grundgesetzes versteht sich somit als *gestaltendes* Mitglied der auf Koope-

⁹³ Zum in der Praxis hinderlichen Machtstreben der Kommissionspräsidenten vgl. *Nicolai v. Ondarza/Ronja Scheler*, Die Hohe Vertreterin als Stimme der EU – eine Evaluation fünf Jahre nach Lissabon, *Integration* 38 (2015), 129-145 (139); *Stefan Lehne*, Eine Agenda für Federica Mogherini – Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik, *Integration* 37 (2014), 247-261 (250).

⁹⁴ Weitere Aspekte ergeben sich etwa aus Beteiligungserfordernissen bei der Betätigung der Öffnungsklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV und aus der Möglichkeit des Überstimmtwerdens im Verhältnis zum Demokratieprinzip BVerfGE 89, 155 (183) – *Maastricht* und BVerfGE 123, 267 (392) – *Lissabon*. Zur parlamentarischen Kontrolle, etwa durch eine Berichtspflicht der Bundesregierung, die sich aus der Organtreue begründen lässt *Martin Nettesheim*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz*, 90. EL, München: C.H. Beck 2020, Art. 59 Rn. 203.

⁹⁵ Wegweisend *Klaus Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Tübingen: Mohr Siebeck 1964; dazu *Frank Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 13 ff., 221 ff.; *Stephan Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Berlin: Duncker & Humblot 1998, 380 ff.

⁹⁶ Hervorgehoben durch den Verf.; *Henner J. Boehl/Stephan Hobe*, in: Wolfram Höfling/Karl H. Friauf (Hrsg.), *Berliner Kommentar GG*, 29. EL, Berlin: Erich Schmidt Verlag 2009, Präambel Rn. 136; *Christian Starck*, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Grundgesetz*, 7. Aufl., München: C.H. Beck 2018, Überschrift, Verkündungsformel und Präambel, Rn. 43.

rationsvölkerrecht beruhenden Staatengemeinschaft.⁹⁷ Ein ständiger Sitz der EU im UN-Sicherheitsrat hätte aber eine – je nach Ausgestaltung intensivere – Desintegration der BRD aus den Vereinten Nationen zur Folge. Betroffen wäre die Ausübung der eigenen Mitgliedschaftsrechte in der UN-Generalversammlung in supranationalen Angelegenheiten, der Verzicht auf einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat oder – im Falle einer alleinigen Mitgliedschaft – sogar ein Ausscheiden der BRD aus Gremien der Vereinten Nationen.⁹⁸ Stünde einem ständigen Sitz der EU im Sicherheitsrat also das Verfassungsverständnis der zur aktiven Mitwirkung in der Völkergemeinschaft verpflichteten BRD entgegen?

Obgleich das Grundgesetz den Staatsorganen die Zielsetzung zur Integration in die Völkergemeinschaft auferlegt, gewährt es ihnen ein „Ermessen“ zur Wahl der Mittel und Wege ihrer Verwirklichung.⁹⁹ Eine darüber hinausgehende Konkretisierung bleibt der politischen Entscheidung überlassen und kann nicht durch Auslegung erfolgen.¹⁰⁰ Eine evidente Überschreitung der verfassungsrechtlichen Ermessensgrenzen konstituierte demnach nur die Rückkehr zur Autarkie.¹⁰¹ Aus diesem Verständnis allein ergibt sich also keine Verpflichtung zu einer bestimmten Ausgestaltung der Integration der BRD in den Vereinten Nationen. Auch einen Rückzug aus einer gewöhnlichen internationalen Organisation ließe das Grundgesetz demnach ohne Weiteres zu. Die Verfassungswidrigkeit einer Integrationsrückbildung könnte sich also nur aus der Bedeutung der Vereinten Nationen für die Integration der BRD in eine dem Frieden dienende Völkerrechtsordnung ergeben.

So betont das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im *Lissabon*-Urteil mit Blick auf die zentrale Bedeutung der WTO im weltweiten Außenhandel, dass ein Ausscheiden Deutschlands zugunsten einer alleinigen Mitgliedschaft der EU gleichbedeutend wäre mit „einer unzulässigen Einschränkung der vom Grundgesetz vorausgesetzten und geschützten Staatlichkeit und des Prinzips

⁹⁷ *Schorkopf*, Überstaatlichkeit (Fn. 95), 223; *Volker Röben*, Außenverfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 529.

⁹⁸ Zu pauschal das Ausscheiden aus der Generalversammlung als Konsequenz eines ständigen Sitzes der EU im UN-Sicherheitsrats bewertend *Scheffler*, EU in den VN (Fn. 7), 507; *Winkelmann*, Interessenvertretung in den VN (Fn. 7), 435.

⁹⁹ Mit systematischer Auslegung bezüglich Art. 20 Abs. 1 Alt. 2 GG und Art. 146 GG *Vogel* (Fn. 95), 44 f., 47 f., 49 f.; *Christoph Gusy*, Die Offenheit des Grundgesetzes, JÖR n. F. 33 (1984), 105-130 (126 ff.); zum Ganzen *Frank Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, München: C. H. Beck 2017, 567 ff.

¹⁰⁰ *Gusy* (Fn. 99), 123; *Mehrdad Payandeh*, Völkerrechtsfreundlichkeit als Verfassungsprinzip, JÖR n. F. 57 (2009), 465-502 (482); *Christian Seiler*, Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, 182; *Starck* (Fn. 96), Rn. 44.

¹⁰¹ *Vogel* (Fn. 95), 50 f.; so auch *Theresa Abend*, Grenzen der Völkerrechtsfreundlichkeit, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen 2019, 137.

der Volkssouveränität durch einen Verlust der Handlungsfähigkeit in nicht unwesentlichen Teilbereichen des internationalen Staatenverkehrs“.¹⁰² Als Kontrapunkt zum insoweit verfassungskonformen Vertrag von Lissabon skizziert es „die Vorstellung des allmählichen Zurücktretens der Rechtssubjektivität der Mitgliedstaaten in den auswärtigen Beziehungen zugunsten einer immer deutlicher staatsanalog auftretenden Europäischen Union“.¹⁰³

Mit diesem Postulat rückt das BVerfG die Mitgliedschaft der BRD in der WTO in den integrationsfesten Kernbereich deutscher Staatlichkeit.¹⁰⁴ In ihrer Abstraktheit ließe sich die Aussage auch generell auf staatsanaloges Auftreten der Union in auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere der GASP übertragen.¹⁰⁵ Konsequenterweise müsste ein Rückzug der BRD aus den Gremien der Vereinten Nationen als dem Garanten des internationalen Friedens und der Sicherheit,¹⁰⁶ auf den sich auch Art. 24 Abs. 2, 26 Abs. 1 GG und die Präambel beziehen,¹⁰⁷ erst recht einen verfassungsrechtlich erheblichen Verlust der Handlungsfähigkeit in den auswärtigen Beziehungen begründen.¹⁰⁸ Zwar läge einer EU-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen anders als ihrer Mitgliedschaft in der WTO überwiegend eine intergouvernementale Entscheidungsfindung zugrunde, die mangels unmittelbarer Anwendung und grundsätzlicher Justiziabilität die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten noch eher wahren würde. Dennoch wäre die BRD unionsrechtlich zur Akzeptanz einer Mehrheitsentscheidung über das Stimmverhal-

¹⁰² BVerfGE 123, 267 (420) – *Lissabon*; nach *Christian Tomuschat* der „highpoint of its reasoning“ zum sog. Recht auf Demokratie im Lissabon-Urteil, *Christian Tomuschat*, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process? – The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009*, *ZaöRV* 2010, 251-282 (268).

¹⁰³ BVerfGE 123, 267 (420) – *Lissabon*.

¹⁰⁴ *Christoph Herrmann*, Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im Lissabon-Urteil, *EuR-Beiheft* 1/2010, 193-207; *Martin Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit?, *NJW* 62 (2009), 2867-2869 (2868); zurückhaltender *Herrmann/Strein* (Fn. 31), § 11 Rn. 83.

¹⁰⁵ Vgl. *Jörg P. Terbechte*, (National-)Verfassungsrechtliche Grenzen der Weiterentwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, in: *Marc Bungenberg/Christoph Herrmann* (Hrsg.), *Die gemeinsame Handelspolitik der EU nach Lissabon*, Baden-Baden: Nomos 2011, 25-35 (31).

¹⁰⁶ Terminologie bei *Christopher Greenwood*, *The UN as Guarantor of International Peace and Security*, in: *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International 1995, 59-76.

¹⁰⁷ *Volker Röben*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, *ZaöRV* 63 (2003), 585-603 (595 f.). Dieses Verfassungsgebot allein auf eine Mitgliedschaft im Rechtssubjekt der Vereinten Nationen zu beziehen, ist aber nicht zwingend. Auch eine Mitgliedschaft in einer der Funktion der Vereinten Nationen gleichkommenden (hypothetischen) Organisation würde für die durch das Grundgesetz geforderte Integration genügen. Ähnlich in Bezug auf die EU *Schorkopf*, *Staatsrecht* (Fn. 99), 117 f.

¹⁰⁸ In *Ansätzen Cremer*, *Anmerkungen zur GASP* (Fn. 73), 591; *Friedrich Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 2. Aufl., München: C. H. Beck 1975, 127.

ten der EU in den Gremien der Vereinten Nationen verpflichtet, und hätte – im Falle einer alleinigen Mitgliedschaft – ihre eigene Stimme in den Vereinten Nationen als Rechtssubjekt und souveräner Staat¹⁰⁹ verloren. Dieser Zustand der weitgehenden Einschränkung der auswärtigen Handlungsfähigkeit würde dem Grundgesetz in der Konsequenz der Auffassung des BVerfG im *Lissabon*-Urteil widersprechen.

Aber dieser Schluss ist nicht zwingend, konstituierten doch die fehlende Mitgliedschaft der BRD in den Vereinten Nationen vor ihrem Beitritt 1973¹¹⁰ oder gar die praktische auswärtige Handlungsunfähigkeit der BRD bis zum Vertrag über die Beziehungen zwischen der BRD und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954¹¹¹ nicht bereits einen verfassungswidrigen Zustand geminderter Staatlichkeit. Ein Verfassungsverstoß ergäbe sich folglich nicht erst aus dem Zustand der fehlenden Mitgliedschaft als solchem, sondern bereits aus dem Vorgang der Desintegration der BRD in der Intensität eines Ausscheidens aus den Gremien der Vereinten Nationen – im Geiste *Klaus Vogels*¹¹² eine Ermessensüberschreitung. Zwar ist gerade die Möglichkeit eines Austritts aus einer internationalen Organisation Ausdruck staatlicher Souveränität und der Gleichheit im Sinne des Art. 2 Nr. 1 UN-Charta.¹¹³ Doch der Ausübung seiner Souveränität setzt der Verfassungsstaat des Grundgesetzes insoweit Grenzen. Während dem BVerfG für den Anwendungsfall der WTO-Mitgliedschaft ein überdehntes Staatlichkeitsverständnis vorgehalten werden kann,¹¹⁴ würde seine Vorahnung eines staatsanalogen Handelns der EU im Falle eines Austritts der BRD aus den Vereinten

¹⁰⁹ Zu diesem Strukturmerkmal der Souveränität i. S. d. „äußeren Souveränität“ vgl. *Thomas Fleiner/Lidija Basta Fleiner*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Heidelberg/Berlin: Springer 2004, 325; *Christian Hillgruber*, Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Verfassungsstaat: Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg/Berlin: Springer 2004, § 32 Rn. 91; umfassend zum modernen Souveränitätsverständnis *Utz Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, 57 ff.

¹¹⁰ BGBl. 1973 II, 430.

¹¹¹ BGBl. 1955 II, 305; vgl. dazu *Thomas Groß*, Erlaubt das Grundgesetz einen Austritt aus der EU?, EuR 53 (2018), 387-404 (394); *Ellinor von Putkamer*, Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954, ZaöRV 17 (1956), 448-475 (453).

¹¹² *Vogel* (Fn. 95), 44 ff.

¹¹³ Souverän wäre ein Verfassungsstaat folglich aber nicht mehr, wenn er sich (unionsrechtlich) zum Austritt aus den Gremien der Vereinten Nationen verpflichtete. In Bezug auf die Möglichkeit des Austritts aus der EU als Ausdruck staatlicher Souveränität BVerfGE 89, 155 (190) – *Maastricht*; BVerfGE 123, 267 (350) – *Lissabon*.

¹¹⁴ *Nettesheim* (Fn. 104), 2868; *Herrmann*, Gemeinsame Handelspolitik (Fn. 104), 204; *Matthias Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts, DVBl. 2009, 1197-1208 (1204); vgl. *Herrmann/Strein*z (Fn. 31), § 11 Rn. 85; *Christian Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn. 67), Art. 3 AEUV Rn. 16; *Dieter Classen*, Legitime Stärkung oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett, JZ 64 (2009), 881-889 (888).

Nationen zugunsten einer alleinigen Mitgliedschaft der EU real. Allenfalls könnte ein Austritt verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, sollte die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) die im Grundgesetz für die Vereinten Nationen vorausgesetzten Strukturmerkmale nicht mehr erfüllen.¹¹⁵ Aber unter diesen Umständen würde die EU eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen wohl kaum anstreben.

Zu klären verbleibt demnach noch, ob die verfassungsrechtlichen Ermessensgrenzen auswärtigen Handelns auch schon im Falle der oben skizzierten komplementären Mitgliedschaft erreicht wären. Nach der Lesart des BVerfG, das die WTO-Mitgliedschaftsstruktur als Modell für die Integration der EU in anderen internationalen Organisationen bewertet,¹¹⁶ könnte sich das Grundgesetz dafür durchaus offen zeigen. Schließlich bliebe bei einer komplementären Mitgliedschaft in der Generalversammlung jedenfalls die rechtliche und diplomatische Präsenz der Bundesrepublik, und damit ihre Handlungsfähigkeit als Rechtssubjekt insoweit erhalten – sogar mit weitergehenden Mitgliedschaftsrechten als in der WTO. Für die Bewertung dürfte indes maßgeblich sein, inwieweit die Kooperationspflicht des Grundgesetzes¹¹⁷ die Dynamik der Integration der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen auf positive Integrationsschritte beschränkt.

Zunächst könnte eine Integrationsuntergrenze aus dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Staaten folgen, den das Grundgesetz nicht nur in der Präambel, sondern auch in der Gegenseitigkeit nach Art. 24 Abs. 2 GG voraussetzt.¹¹⁸ Schließlich stehen der BRD ihre Mitgliedschaftsrechte in der UN-Generalversammlung gerade wegen ihrer staatlichen Souveränität zu, Art. 4 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 UN-Charta. Deshalb hat es verfassungsrechtliche Bedeutung, wenn die Handlungsspielräume der BRD in der Generalversammlung nach Übertragung der Ausübung wesentlicher Mitgliedschaftsrechte an die EU substanziell abfallen im Vergleich zu Mitgliedern der Vereinten Nationen, die nicht Mitgliedstaat der EU sind. Allerdings würde dieser Zustand nur bestehen, gerade weil die BRD mit der Übertragung der Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte von ihrer Souveränität als gleichberechtigtes Mitglied Gebrauch gemacht hätte. Vorausgesetzt die BRD könnte diese

¹¹⁵ Mit vergleichbaren Überlegungen für die Mitgliedschaft in der EU *Alexander Thiele*, Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“, *EuR* 51 (2016), 281-303 (293 f.).

¹¹⁶ BVerfGE 123, 267 (420) – *Lissabon*; so im Grundsatz auch *Hoffmeister*, EU in the WTO (Fn. 31), 137; krit. *Boysen* (Fn. 31), § 9 Rn. 10; *Herrmann/Strein* (Fn. 31), § 11 Rn. 184.

¹¹⁷ Vgl. ausführlich dazu *Röben*, Außenverfassungsrecht (Fn. 97), 185 f. Zu diesem Begriff in Bezug auf alle Staatsorgane BVerfGE 112, 1 (25 f.) – *Bodenreform III*; zur Kooperationspflicht des BVerfG selbst BVerfGE 111, 307 (327 f.) – *Görgülü*.

¹¹⁸ *Röben*, Außenverfassungsrecht (Fn. 97), 185 f.

Übertragung völkerrechtlich wieder rückgängig machen, bliebe die Kooperationspflicht nach diesem Verständnis im komplementären Mitgliedschaftsmodell gewahrt.

Außerdem könnte die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes nach der immer intensiveren Integration der BRD in der Staatengemeinschaft verlangen, und somit eine auch nur teilweise Rückbildung der Integration in den Vereinten Nationen ausschließen.¹¹⁹ In diese Richtung ließe sich ein Verständnis der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes deuten als Prinzip, das grundsätzlich eine *stärkere* internationale Zusammenarbeit anstrebe¹²⁰ und deren *Weiterentwicklung* erwarte¹²¹. Ein solcher Grundsatz wäre dem Grundgesetz jedoch schon nach seiner Grundkonzeption fremd. Zwar lehnt die Präambel des Grundgesetzes sich gerade an die Charta der Vereinten Nationen, um den Willen des deutschen Volkes auszudrücken, als gleichberechtigtes Glied dem Frieden der Welt zu dienen.¹²² Als solches nimmt der deutsche Verfassungsstaat auch an linear ansteigend konzipierten Integrationsprozessen teil wie im Falle der immer engeren Union nach Art. 2 Abs. 1 EUV.¹²³ Er kann sich aber schon wegen des Vorbehalts der Volkssouveränität, Art. 79 Abs. 3 GG, nicht selbst zur immer intensiveren Integration in die Staatengemeinschaft verpflichten.¹²⁴ Seine Kooperationspflicht steht unter dem Primat der freiwilligen Bindung,¹²⁵ wie sie schon der Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 GG indiziert. Denn die offene Staatlichkeit temperiert das Staatshandeln auf eine Verpflichtung zur grundsätzlichen Mitwirkung an der Entwicklung überstaatlicher Ord-

¹¹⁹ Vgl. *Doris König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, Berlin: Duncker & Humblot 2000, 293 f. in Bezug nur auf die europäische Integration, für die Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG jeder „Renationalisierung“ vergemeinschafteter Kompetenzen, insbesondere eines Abbaus supranationaler Politikbereiche entgegenstehe. Siehe auch *Ingolf Pernice*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2006, Art. 23 Rn. 46; dagegen *Schorkopf*, Staatsrecht (Fn. 99), 117 f. m. w. N.

¹²⁰ *Abend* (Fn. 101), 137, mit Hervorhebung des Verf.

¹²¹ BVerfGE 128, 326 (369) – *Sicherungsverwahrung*, mit Hervorhebung des Verf.

¹²² *Boehl/Hobe* (Fn. 96), Präambel Rn. 136; *Horst Dreier*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2013, Präambel Rn. 21 f.

¹²³ *Schorkopf*, Überstaatlichkeit (Fn. 95), 246 f.; zum Begriff der linearen Ansteigung in Integrationsprozessen *Schorkopf*, Staatsrecht (Fn. 99), 117 f.

¹²⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 (400) – *Lissabon*; BVerfGE 111, 307 (318) – *Görgülü*; die Integrationsdynamik nur innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG zulassend *Daniel Knop*, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, Tübingen: Mohr Siebeck 2013, 258. Anders nur in Bezug auf die Integration in einen europäischen Bundesstaat, soweit in ihm integrationsfeste Staatsstrukturprinzipien gewahrt würden, etwa *Christian Tomuschat*, Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Internationale Bezüge: Handbuch des Staatsrechts Bd. XI, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller 2013, § 226 Rn. 5.

¹²⁵ BVerfGE 123, 267 (344 f.) – *Lissabon*.

nungen, ohne aber die Integration eindimensional auf einen utopischen Endzustand auszurichten.¹²⁶

Das Ermessen der Staatsorgane zur völkerrechtlichen Integration intendiert also nicht etwa zum Positiven, sondern umfasst selbst im Falle der Vereinten Nationen auch negative Integrations Schritte. Vorausgesetzt ist aber, dass die BRD im Vorgang der Desintegration und im Zustand reduzierter Mitgliedschaftsrechte die eigene Handlungsfähigkeit in den Vereinten Nationen in wirkungsvollem Maße aufrechterhält. Um dies zu erfüllen, könnte die BRD etwa auf Entscheidungsmechanismen und Beteiligungsformen bestehen, die ihren Einfluss auf das Handeln der EU in den Vereinten Nationen sicherten. Erst mit dem Austritt aus den Gremien der Vereinten Nationen wäre jedenfalls eine der offenen Staatlichkeit des Grundgesetzes widerstrebende Intensität der Integrationsrückbildung erreicht. Die bloße Abtretung der Ausübung wesentlicher Mitgliedschaftsrechte in der Generalversammlung und der Verzicht auf einen eigenen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat würden dafür nicht ausreichen.

V. Schluss

Aus dem Dreiklang der Grundtypen einer Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen schwingt im Falle der Vereinten Nationen immerhin ein Ton. Aus völker-, unions- und staatsrechtlicher Perspektive erscheint ein komplementäres Verhältnis der Union zu ihren Mitgliedstaaten als realisierbare Option, einen ständigen Sitz der EU im UN-Sicherheitsrat einzurichten. Obgleich sich der Sitz in die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen einfügen würde, stünden die Europäische Union und die Völkergemeinschaft vor erheblichen Reformen. Es mag deshalb naheliegen, in den Abgesang dieser politischen Vision als „Fata Morgana“¹²⁷ oder „distant dream“¹²⁸ einzustimmen. Eine solche Einordnung bestäche aber vor allem durch ihre Kurzsichtigkeit.

Der Multilateralismus des 21. Jahrhunderts ist ein umstrittener.¹²⁹ Isolationistische Stimmen stellen ihn offen infrage;¹³⁰ der russische Angriffskrieg

¹²⁶ *Schorckopf*, Überstaatlichkeit (Fn. 95), 247; *Franz Reimer*, Verfassungsprinzipien, Berlin: Duncker & Humblot 2001, 329; *Marcel Kaufmann*, Integrierte Staatlichkeit, JZ 54 (1999), 814-822 (816); *Seiler* (Fn. 100), 353; vgl. auch schon *Rudolf Bernhardt*, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 30 (1977), 457-462 (458).

¹²⁷ *Winkelmann*, Interessenvertretung in den VN (Fn. 7), 435.

¹²⁸ *Cameron* (Fn. 14), 96.

¹²⁹ *Julia Morse/Robert Keohane*, Contested multilateralism, Review of International Organizations 9 (2014), 385-412.

¹³⁰ Darstellend *Odermatt/Wessel* (Fn. 63), 658 f.; *G. John Ikenberry*, The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?, Foreign Aff. 96 (2017), 2-9.

gegen die Ukraine bricht mit ihm in Perversion. Multilaterale Institutionen mühen sich nach Kräften, doch zeichnet sich jedenfalls ein Trend des institutionellen Wandels internationaler Beziehungen ab.¹³¹ Im Sinne der Union verlangt diese Dynamik nach einer kühnen Synthese: eine plurale UNO. Denn Verflechtungen der Staaten in inter- bzw. supranationalen Organisationen könnten sich insgesamt als zu potent erwiesen haben, als dass die Völkergemeinschaft sie in ihrer Koalition der Staaten noch langfristig benachteiligen könnte.¹³² Diese Annahme setzt freilich einen erheblichen außenpolitischen Einfluss der EU voraus, der Drittstaaten erst rechtfertigen würde, für einen ständigen Sitz der Union im UN-Sicherheitsrat zu votieren. Doch mit der Hypothese der EU als eine geopolitische Macht¹³³ steht und fällt die politische Vision eines ständigen Sitzes der EU im Sicherheitsrat ohnehin.

Einen wahrhaftig weltpolitischen Einfluss könnte die Union aber nur ausüben, wenn sie Handlungsschnelligkeit und Kohärenz in auswärtigen Angelegenheiten zeigte – Merkmale, die mit einem Einstimmigkeitsprinzip der GASP in weiter Ferne sind und bleiben würden. Es stellt sich hier die Grundfrage, in welcher Form Europa in der Welt auftreten soll.¹³⁴ Die effektive Wahrnehmung eines ständigen Sitzes der Union im UN-Sicherheitsrat würde sie mit allen Konsequenzen von Mehrheitsentscheidungen, justiziablen Kooperationspflichten und dem Erfordernis einer transparenten Außenvertretung beantworten. Vorbei wären damit die Zeiten, in denen die EU in den Vereinten Nationen auf politische Führung ihrer Mitgliedstaaten unbedingt angewiesen wäre. Inwieweit die EU-Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, zu einer solchen Rückbildung der staatlichen Souveränität in auswärtigen Angelegenheiten bereit wären, steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls der Verfassungsstaat des Grundgesetzes würde sich grundsätzlich offen dafür zeigen.

Entgegen anders lautender Stimmen ist ein ständiger Sitz der EU im UN-Sicherheitsrat also weder „rechtlich unmöglich“,¹³⁵ noch „unlogisch und in

¹³¹ Vgl. schon *Morse/Keohane* (Fn. 129).

¹³² *Bardo Fassbender*, in: *Simma/Khan/Nolte/Paulus* (Hrsg.) (Fn. 43), Art. 2 Abs. 1 Rn. 72; so auch schon *Paulus* (Fn. 62), 446; *Christoph Schreuer*, *The Waning of the Sovereign State*, *EJIL* 4 (1993), 447-471.

¹³³ Vgl. den Anspruch einer „geopolitischen Kommission“ unter Kommissionspräsidentin *von der Leyen*, Rede im Pariser Friedensforum vom 12. November 2019, 19/6270. Ausführlich zur modernen Ausrichtung der unionalen Außenpolitik siehe etwa *Bart M.J. Szweczyk*, *Europe's Grand Strategy: Navigating a New World Order*, Cham: Palgrave Macmillan 2021.

¹³⁴ Ähnlich *Nolte* (Fn. 73), 783, der sie aber zugunsten einer flexiblen informellen Kooperation der EU-Mitgliedstaaten als Zukunft der europäischen Außenpolitik beantwortet. Siehe dagegen zu den Effekten eines formellen Mehrheitsprinzips auch auf informelle Absprachen oben Fn. 71.

¹³⁵ *Winkelmann*, *EU in den VN* (Fn. 7), 436.

sich widersprüchlich“,¹³⁶ noch „in der Wirklichkeit nicht durchsetzbar“.¹³⁷ Eine politische Vision zeichnet sich *per definitionem* nicht durch die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung aus. Zur Umsetzung kann aber die Klärung ihrer rechtlichen Implikationen wenigstens einen geringfügigen Beitrag leisten – sei es nur als Grundlage für die Wahrscheinlichkeitsrechnung.

Summary: A Permanent Seat for the European Union in the UN Security Council

The article develops constructive standards to implement a permanent seat for the European Union in the UN Security Council in contrast to regular rejections in legal scholarship. The author argues that a complementary UN membership should be established, which would suit the basic structure of the Security Council and the General Assembly. European Union law provides suitable instruments for the effective exercise of the permanent seat. Based on the example of German constitutional law, the state analogue appearance of the European Union would have to ensure that its Member States maintain their own capacity to act in the United Nations to an impactful degree both in the process of disintegration and in a state of reduced membership rights.

Keywords

UN Security Council reform – complementary membership of the EU in the United Nations – domestic constitutional law limits of EU foreign policy – CFSP reform – coherence of EU external representation

¹³⁶ Scheffler, EU in den VN (Fn. 7), 506.

¹³⁷ Winkelmann, GASP in den VN (Fn. 14), 37 f.