



EU-Beistandsgarantie tritt in Kraft – Wie Europa auf Freitag, den 13. reagiert

Jochen Rehrl *

In Folge der terroristischen Angriffe von Paris am 13. November 2015 aktivierte Frankreich vier Tage später beim Ratstreffen in Brüssel die Beistandsgarantie. Diese Garantieerklärung wurde mit dem "Vertrag von Lissabon" in das EU-Vertragswerk aufgenommen. Unisono haben alle EU-Mitgliedstaaten Frankreichs Ersuchen positiv unterstützt. Somit ist zum ersten Mal die Klausel zur kollektive Selbstverteidigung in Kraft getreten. Doch was bedeutet sie? Welche Konsequenzen haben die EU-Mitgliedstaaten zu tragen? Darüber herrscht weiterhin Unklarheit, denn bisher hat man weder politisch noch akademisch über die Beistandsgarantie gesprochen. Wann, wenn nicht jetzt, sollte eine Diskussion zum Thema gestartet werden?

Vom Ursprung

Eine Beistandsgarantie im Rahmen der Europäischen Union wurde zum ersten Mal im Prozess zur Schaffung eines "Vertrag über eine Verfassung für Europa" (Art. I-41 Abs. 7) diskutiert. Dieses Vertragswerk wurde auch von allen EU-Mitgliedstaaten am 29. Oktober 2004 unterzeichnet, jedoch musste der Ratifikationsprozess aufgrund der negativen Referenda von Frankreich (Mai 2005) und den Niederlanden (Juni 2005) unterbrochen werden. Eine lange "Nachdenkphase" setzte ein. Die Beistandsgarantie schaffte es trotzdem, fast unverändert, in den Vertrag von Lissabon (siehe Artikel 42 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union). Der relevante Passus ist im Abschnitt zur Gemeinsamen Sicherheitsund Verteidigungspolitik zu finden, also im zwischenstaatlichen Politikfeld der Europäischen Union.

Unterschiede zur NATO

Wenn man Artikel 42 Absatz 7 EUV liest und dabei mit Artikel 5 des NATO-Vertrages vergleicht, fallen drei wesentliche Unterschiede auf: Anlassfall, Anwendungsbereich, Beistandsumfang.

Anlassfall: NATO spricht in ihrem Artikel 5 von einem "bewaffneten Angriff". Die EU spricht in ihrer deutschen Übersetzung (zu dieser Problematik siehe unten) ebenfalls von einem "bewaffneten Angriff", allerdings im Sinne von "bewaffneter Aggression". Um den Unterschied anschaulich zu machen, hier ein Beispiel: Während die Blockade eines Hafens mit einem Kriegsschiff noch keinen "bewaffneten Angriff" darstellt, würde ein solches Vorgehen sehr wohl die Kriterien einer "bewaffneten Aggression" erfüllen. Das heißt, dass eine "bewaffnete Aggression" einen geringeren Schwellenwert hat, also das Vorliegen einer "unmittelbaren Bedrohung" ('imminent threat') nicht zwingend vorausgesetzt werden muss. Vielmehr kann auf präventive Maßnahmen fokussiert werden, was auch von der Europäischen Sicherheitsstrategie unterstützt wird. Das Argument lautet, dass "Die Union [...] eine Strategie-Kultur entwickeln [muss], die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen ermöglicht." Mit anderen Worten, die EU soll ein "präventives Engagement" im Rahmen eines umfassenden Ansatzes (,comprehensive approach') zeigen.

Anwendungsbereich: Als Anwendungsbereich der NATO-Beistandsgarantie wird im Artikel 6 Nordamerika, Europa und die überseeischen Gebiete bis zum Wendekreis des Krebses angeführt. Der Anwendungsbereich im EU-Vertrag bezieht sich

auf EU-Hoheitsgebiet. Wenn man dabei die überseeischen Gebiete mancher Mitgliedstaaten bedenkt, bedeutet das eine globale Zuständigkeit; und entsprechend müssten die Verteidigungskräfte aufgestellt und vorbereitet werden. Um die Diskrepanz zwischen NATO und EU zu veranschaulichen, kann man den Falkland-Krieg 1982 als Beispiel heranziehen. Dieser Krieg war außerhalb des NATO-Bündnisgebietes, weil sich die Falkland-Inseln südlich des Wendekreises des Krebses befinden. Im Gegensatz dazu würde die EU-Beistandsgarantie die Falkland-Inseln umfassen.

Beistandsumfang: Der NATO-Vertrag verspricht einem angegriffenen Vertragsstaat Unterstützung, "indem jeder von ihnen für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen unter Einschluss der Verwendung bewaffneter Kräfte ergreift, die er für notwendig erachtet ...". Dieser letzte Halbsatz ermöglicht es jedem NATO-Vertragspartner selbst die angemessene Antwort auf einen bewaffneten Angriff zu finden. Dagegen kann man im EU-Vertrag keine Möglichkeit erkennen, sich der Beistandsverpflichtung durch Zur-Verfügung-Stellung von unzureichenden Maßnahmen und Mitteln zu entziehen. Im Gegenteil, die EU-Beistandsgarantie spricht eine klare Sprache: Die EU-Mitgliedstaaten "schulden" dem angegriffenen Partner "alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung"; nicht mehr und nicht weniger. Und diese Hilfe und Unterstützung ist umfassend gemeint, wie es die Sicherheitsstrategie 2003 zum Thema Terrorismusbekämpfung bereits festgestellt hat: "Zur Bekämpfung des Terrorismus kann eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie





polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich sein."

Viele Sprachen, viele Interpretationen

In der Europäischen Union werden derzeit 24 Amts- und Arbeitssprachen anerkannt. Wie problematisch die Authentizität mehrerer Sprachfassungen sein kann, zeigt in diesem Zusammenhang die Übersetzung in der deutschen Textfassung, welche die englische Bezeichnung "armed aggression" bzw. des französischen Ausdrucks "aggression armée" nicht mit "bewaffnete Aggression", sondern mit "bewaffneter Angriff" übersetzt.

Hier ein paar Beispiele:

Bewaffnete Aggression

Vereinigtes Königreich: armed aggression

Frankreich: aggression armée

aggressione armata

Spanien: agresión armada

Portugal: agressão armada

Bewaffneter Angriff

Deutschland/Österreich: bewaffneter Angriff

Schweden: väpnat angrepp

Dänemark: væbnet angreb

Polen: napaści zbrojnej

Kroatien: ozbrojeného napadení Nun sind zwar alle Textfassungen authentisch, doch darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Verhandlungen grundsätzlich auf Englisch und Französisch abgehalten und abgeschlossen wurden, was ein Indiz dafür ist, dass die Bezeichnung so zu verstehen ist, wie sie in diesen Sprachen verstanden wird, nämlich als bewaffnete Aggression. Das heißt, dass jene Staaten, welche in ihren nationalen Sprachen den Begriff "bewaffneter Angriff" im Vertragstext finden, diesen Begriff als "bewaffnete Aggression" interpretieren müssen.

Solidaritätsklausel versus Beistandsgarantie

Im EU-Vertragswerk gibt es neben der Beistandsklausel noch eine weitere Möglichkeit, Hilfe und Unterstützung von den EU-Partnern einzufordern. Artikel 222 des "Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union" verpflichtet die Union und ihre Mitgliedstaaten zu gemeinsamen handeln im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.

Doch wie steht die Solidaritätsklausel im Verhältnis zur Beistandsgarantie? Bei genauerer Analyse können drei Unterschiede gefunden werden: Verantwortung, Zuständigkeitsbereich, Mittel.

Verantwortung: Die EU-Beistandsgarantie ist im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geregelt, also im Bereich der Zwischenstaatlichkeit ('intergovernmental'); das heißt, dass die Hauptverantwortung den EU-Mitgliedstaaten zukommt. Stattdessen wird bei der Solidaritätsklausel primär auf die Union abgestellt; allerdings werden auch hier die Mitgliedstaaten nicht aus ihrer Verantwortung zur Solidaritätsleistung entlassen.

Zuständigkeitsbereich: Die Solidaritätsklausel ist darauf ausgerichtet, auf EU-Hoheitsgebiet tätig zu werden. Eine Anwendung

außerhalb des EU-Hoheitsgebietes kann prima facie nicht abgeleitet werden. Währenddessen ist die EU-Beistandsgarantie nach außen gerichtet, auch wenn das EU-Hoheitsgebiet verteidigt werden soll. Die Antworten auf eine bewaffnete Aggression haben keine geografischen Schranken, vielleicht jedoch politische Einschränkungen.

Mittel: Die einzusetzenden Mittel sind, wie bereits oben angeführt, im Rahmen der EU-Beistandsgarantie umfassend, jedoch auf die von den EU-Mitgliedstaaten zur-Verfügung-gestellten Mittel beschränkt. Demgegenüber kann die Solidaritätsklausel alle zur Verfügung stehenden Mittel der Union mobilisieren, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel. Diese Mitteln und Maßnahmen können auch präventiv zum Einsatz kommen, also ähnlich wie bei der EU-Beistandsklausel.

Individuelle und kollektive Selbstverteidigung

Artikel 51 der UN Charter bildet die Grundlage für das naturgegebene Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung. Dieser Artikel bildet eine legitime Ausnahmeregelung zum universellen Gewaltverbot von Artikel 2 Absatz 4: "Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt." Die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung ist rechtens "... bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. ... ". Beim aktuellen Anlassfall verpflichtet Artikel 51 UN Charter Frankreich, die getroffenen Maßnahmen im Rahmen der EU-Beistandsgarantie anzuzeigen, "... die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält."





Schlussbemerkung

Am 17. November 2015 hat Frankreich die EU-Beistandsgarantie ausgerufen. Interessant dabei sind zwei Umstände, die in der Vergangenheit als "Totengräber" der EU-Beistandsgarantie angesehen wurden:

- 1. Kein Mitgliedstaat hat sich auf seinen "besonderen Charakter der Sicherheitsund Verteidigungspolitik" berufen. Dieser Passus wurde in die Beistandsgarantie eingeführt, um den neutralen Staaten das Mitmachen zu erleichtern.
- 2. Kein Mitgliedstaat hat die prioritäre Rolle der NATO als "Fundament der kollektiven Verteidigung" eingefordert, die sogar im EU Vertragswerk festgeschrieben wurde und eine Referenz an die USA und als Kompromiss für das Vereinigte Königreich darstellte.

Frankreich hat mit der Aktivierung von Artikel 42 Absatz 7 ein Zeichen gesetzt, bewusst einen europäischen Ansatz gewählt und den EU-Beistand vor den der NATO gestellt. Die EU-Mitgliedstaaten sollten diesen Ansatz als Chance sehen, um gegenwärtige interne (z.B. Migrationsproblematik, Griechenlandkrise) und externe (z.B. Verhältnis zu Russland) Herausforderungen neu anzugehen und Lösungen zu finden.

Falls Frankreich als Antwort auf die Pariser Horrornacht verstärkt in Syrien (El Daesh) tätig werden will, dann dürfen die zu Beistand verpflichteten Staaten nicht zögerlich handeln und müssen ohne Vorbehalt "alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung" bereitstellen; diese Unterstützung muss natürlich nicht notwendigerweise militärisch und auch nicht unbedingt geografisch mit Syrien verbunden sein; aber die Unterstützung sollte koordiniert und kompromisslos erfolgen. Ein solches Vorgehen sollte idealerweise auch unter Einbeziehung vieler Partner erfolgen, allen voran mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Russland und dem Iran.

Ein Fehlverhalten der EU-Partner in dieser schwierigen Situation könnte die Union nachhaltig schaden und den nach der Flüchtlingsdiskussion bereits angeschlagenen Solidaritätsgedanken weiter schwächen. Um einen europäischen Korpsgeist zu beschwören, sollte sich jeder an Artikel 24 Absatz 3 EUV erinnern: "Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich." Solidarität darf zu keinem Lippenbekenntnis in Friedenszeiten verkommen, sondern muss ein gelebter Grundsatz sein, besonders wenn es darauf ankommt.

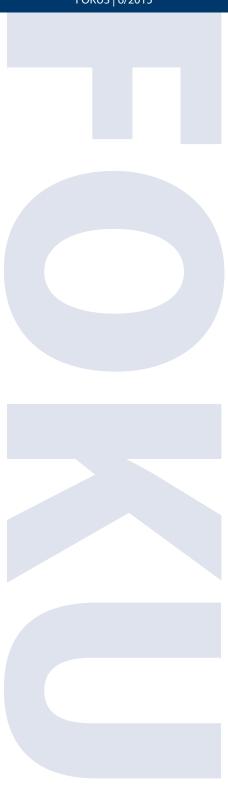
Weiterführende Literatur

Franco Algieri, Arnold H. Kammel, Jochen Rehrl (Hrsg.): Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon. AIES Beiträge zur Europa- und Sicherheitspolitik. Baden-Baden 2011.

Jochen Rehrl: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Die ESVP im Vertrag von Lissabon. In: Johann Pucher, Johann Frank (Hrsg.): Das strategische Profil der Europäischen Union. Sicherheit und Strategie. Wien 2010, S. 73-98.

Jochen Rehrl: Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und Verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag. In: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), 60 (2005), S. 31-53.

* Dr. Jochen Rehrl arbeitet als nationaler Experte im Europäischen Auswärtigen Dienst der Europäischen Union. In seiner Freizeit verfasst er Artikel zum Thema Sicherheitspolitik aus einer juristischen und politischen Perspektive.







© Austria Institut für Europaund Sicherheitspolitik, 2015

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

Schlossgasse 6, A-2344 Maria Enzersdorf Tel. +43 (0)2236 411 96, Fax. +43 (0)2236 411 96-9 E-Mail: office@aies.at, www.aies.at

Layout: EGENCY Medienbüro Patrick Meyer