



Hintergrund Sicherheitspolitik, 18.11.2015

Der EU-Beistand

von *Falk Tettweiler*

Auf Antrag Frankreichs beschließt die Europäische Union gemäß Artikel 42 des EU-Vertrags erstmalig den Beistand für einen Mitgliedsstaat. Ein Überblick über Grundlagen und mögliche Folgen

Nur wenige Tage nach den Anschlägen in Paris am 13. November 2015 hat Frankreich die anderen Mitgliedsstaaten der EU formell um Beistand gebeten. Diesem Ersuchen stimmten am 17. November 2015 während des monatlich tagenden Rats für Auswärtige Angelegenheiten der EU die Außenminister der EU-Mitglieder einstimmig zu. Als Antwort auf die Anschläge in Paris wird nun erstmalig die sogenannte Beistandsklausel der EU (Artikel 42 (7) EU-Vertrag) aktiviert.

Beobachter der französischen Außen- und Sicherheitspolitik dürfte es nicht überraschen, dass Paris als Rahmen seiner Reaktion auf die Terroranschläge durch den „Islamischen Staat“ nicht die NATO, sondern die EU wählt. Trotz Rückkehr in die integrierten Strukturen der Allianz präferiert Frankreich nach wie vor die Union.

Was jedoch auf den ersten Blick verwundern könnte, ist, dass sich Paris ausgerechnet auf den Artikel 42 (7) beruft und nicht etwa auf die näher liegende Solidaritätsklausel.

Regelungen im EU-Vertragswerk

Grundsätzlich bietet das EU-Vertragswerk nach dem Vertrag von Lissabon zwei unterschiedliche Optionen. Dies ist zum einen die Solidaritätsklausel in Artikel 222 im „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“. Die Solidaritätsklausel bezieht sich ausdrücklich auf den Fall, der in Paris eingetreten ist, und verpflichtet die Union – also beispielsweise auch die EU-Kommission – und ihre Mitglieder einem Mitgliedsstaat nach einem Terroranschlag beizustehen. Dazu können alle zur Verfügung stehenden Mittel angefordert und eingesetzt werden. Denkbar wären unter anderem eine verstärkte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste, eine Unterstützung zum Beispiel durch Polizeikräfte anderer Staaten auf französischem Hoheitsgebiet im Rahmen der Amtshilfe oder auch der Einsatz militärischer Kräfte etwa zur Beseitigung von Schäden. Allerdings ist die Unterstützung der EU-Organe und der Mitgliedsstaaten auf das Territorium des um Solidarität ersuchenden Landes begrenzt.

Im Gegensatz zur Solidaritätsklausel, die einem Mitgliedsstaat bei der Beseitigung von Schäden und auch der Verfolgung von Terroristen im Inneren unterstützen soll, hat die Beistandsklausel in Artikel 42 (7) des EU-Vertrags einen Außenbezug. Artikel 42 (7) stellt fest, dass alle Mitglieder einem Mitgliedsstaat, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wurde, „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ schulden. Die Reaktion der Mitgliedsstaaten sowie die Art und der regionale Fokus ihrer Hilfe und Unterstützung bleiben jedoch anders als in der Solidaritätsklausel unspezifisch. Außerdem richtet sich das Beistandsgebot in erster Linie an Staaten und nicht an die EU-Institutionen. Die Beistandsklausel fällt in den Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die als Politikfeld in der Hoheit der Nationalstaaten liegt.

In das Aufgabenportfolio der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fällt auch der Kampf gegen den Terrorismus. Allerdings legt Artikel 43 (1) des EU-Vertrags fest, dass es – anders als in der Solidaritätsklausel – um die Bekämpfung des Terrorismus in Drittländern geht, die sich außerhalb der EU befinden.

Das politische Signal und seine Folgen

Frankreich und die anderen EU-Mitgliedsstaaten setzen mit der Entscheidung, Artikel 42 (7) anzuwenden, also ein politisches Signal an zwei unterschiedliche Zielgruppen. Zum einen ist es ein Zeichen an die Bevölkerung in den EU-Ländern: Wir stehen in Zeiten der Not zusammen, auch wenn wir nicht immer einer Meinung sind.

Die zweite Botschaft richtet sich klar an die Initiatoren der Anschläge: Ja, Ihr habt uns getroffen. Aber statt uns abzuschrecken habt Ihr das Gegenteil erzielt. Wir werden in unserem Kampf gegen Euch nicht nachlassen. Und wir werden diesen Kampf zu Euch tragen.

Neben diesem starken Signal nach außen hat die Entscheidung des Rats erst einmal keine unmittelbaren Auswirkungen. Jeder nun folgende, konkrete Schritt – sei es eine militärische *Operation* zur Bekämpfung oder eine zivile oder militärische *Mission* zur Schwächung des Islamischen Staates – würde wiederum eine einstimmige Entscheidung des Rates voraussetzen. Die politische Kontrolle über das Engagement der Union würde in jedem Fall bei allen Mitgliedsstaaten liegen – also im Rat und im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU.

Unabhängig davon steht es jedem Mitgliedsstaat frei, Frankreich in laufenden Missionen und Operationen zu entlasten. Grundsätzlich wäre dies jedoch auch ohne die Anwendung von Artikel 42 (7) möglich. Die Beistandsbekundung liefert dem jeweiligen Mitgliedsstaat nun aber eine gute innenpolitische Begründung für ein verstärktes Engagement. Das von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen in Erwägung gezogene, verstärkte deutsche Engagement zur Entlastung Frankreichs in Afrika ist ein erstes Beispiel dafür. Ein stärkerer deutscher Einsatz in Afrika muss nun nicht mehr mit konkreten deutschen Interessen in der Region untermauert werden. Es reicht das Beistandsargument. Die Solidaritätsklausel, die im Schwerpunkt auf die Beseitigung der Schäden und eine Wiederherstellung der staatlichen Handlungsfähigkeit des betroffenen Staates zum Ziel hätte, hätte diese Wirkung nicht.

Neben diesen begrenzten, kurzfristigen Folgen für die EU gibt es jedoch auch langfristige Chancen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Durch den schnellen Beschluss im Rat hat die EU als sicherheitspolitischer Akteur Handlungswillen gezeigt. Ein derartiger Beschluss nur wenige Tage nach den Anschlägen ist hierfür ein eindeutiges Signal. Auch die Tatsache, dass es keine Unstimmigkeiten bezüglich der Frage, dass es sich bei den Anschlägen in Paris um einen bewaffneten Angriff auf das Territorium eines Mitgliedsstaates handelt, zeigt klar die Einigkeit innerhalb der EU. Glaubt man Medienberichten, wäre diese Entscheidung innerhalb der NATO nicht so leicht gefallen.

Wenn der dokumentierten Bereitschaft zum Handeln nun auch konkrete Taten folgen, könnte die EU ihr Profil als sicherheitspolitischer Akteur weiter schärfen. Die dafür nötigen zivilen und militärischen Mittel stehen zur Verfügung.

Oberstleutnant i.G. Falk Tettweiler ist verteidigungspolitischer Studienreferent der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.