

Europas Sicherheit und ihr Beistand

Einleitung

In der Charta der Organisation der Vereinten Nationen (*United Nations Organization* – UNO) werden folgende Formen organisierter Sicherheit unterschieden:

- Systeme kollektiver Verteidigung und Selbstverteidigung – auf der Grundlage des Artikels 51 der UNO-Charta – wie NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) oder WEU (*Western European Union*). Während letztere in Artikel V des WEU-Vertrages eine automatische militärische Beistandspflicht enthält, hängt der Beistand innerhalb der NATO (Artikel 5, NATO-Gründungsvertrag) vom Ermessen jedes einzelnen Mitgliedstaates ab. Beide Organisationen leiten sich vom Artikel 51 der UNO-Charta ab. Dieser verpflichtet die UN-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffes gegen einen anderen UN-Mitgliedstaat, dem angegriffenen UN-Mitglied kollektiv beizustehen. Aus Artikel 51 UN-Charta resultiert nach den Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats eine automatische Beistandspflicht, d.h. jedes UN-Mitglied ist zu Beistand verpflichtet, jedoch definiert jedes UN-Mitglied den Beistand selbst: Wie der Fall der Besetzung Kuwaits durch irakisches Militär 1990 veranschaulichte, inkludierte der Beistand für die Maßnahmen zur Befreiung Kuwaits – die damalige irakische Staatsführung unter Saddam Hussein hatte die Völkerrechtssubjektivität von Kuwait mit dessen Besetzung in Frage gestellt – die Bereitstellung von Soldaten durch UN-Mitgliedstaaten sowie auch die seitens der Mitgliedstaaten genehmigten Durchfahrts- und –flugsrechte für Truppen, die seitens der UN-Mitgliedstaaten für die Befreiung Kuwaits bereitgestellt wurden. Sich in diesem Fall neutral gegenüber einem Friedensbrecher zu verhalten, wäre gemäß UN-Recht verboten. Der scheinbar „Neutrale“ müsste hier selbst mit Sanktionen rechnen, da dieser verdächtigt werden könnte, mit einem Friedensbrecher zu kollaborieren. Artikel 51 der UNO-Charta verpflichtet nicht zu einem automatischen militärischen Beistand.

- Systeme universeller/regionaler Sicherheit: Das kollektive System universeller Natur ist die UNO. Kapitel VII der UNO-Charta (Artikel 39-51) ermächtigt den Weltsicherheitsrat zur Gewaltanwendung gegen Friedensbrecher. Als regionale Sicherheitssysteme gelten nach Kapitel VII der UNO-Charta die kollektiven Sicherheitssysteme NATO, die WEU und auf der Grundlage des Vertrags von Taschkent auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), nach Kapitel VIII der UNO-Charta (Artikel 52-54) als Systeme der regionalen Abmachung die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Afrikanische Union (vormals Organisation Afrikanischer Einheit – OAU) und auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Kapitel VII dient dazu, regionale Konflikte – im Einvernehmen mit dem Weltsicherheitsrat – zu lösen. In Kapitel VIII sind keine Zwangsmaßnahmen nach Artikel 41 – d.h. wirtschaftliche und diplomatische Boykottmaßnahmen – oder militärische Zwangsmaßnahmen nach Artikel 42 der UNO-Charta vorgesehen.

Diese Formen organisierter Sicherheit verstehen sich vor allem als Formen kooperativer und integrativer Sicherheit. Das Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UNO-Charta gilt auch im Falle von terroristischen Angriffen – dies hat der UNO-Sicherheitsrat im Hinblick auf die Terrorattacken gegen die USA vom 11. September 2001 (9/11) verdeutlicht.¹ Diese asymmetrischen Attacken zeigten die Verwundbarkeiten der westlichen Gesellschaften auf – die Angriffe richteten sich gegen die Zivilbevölkerung, gegen Stadtzentren und machtsymbolische Infrastruktur (World Trade Center in New York, Pentagon in Washington). Die NATO rief daraufhin erstmals in ihrer Geschichte den Artikel 5-Fall (Beistandsfall) aus.² Obwohl die NATO den Bündnisfall ausrief, agierte die damalige US-Administration unter Präsident George W. Bush bei ihren Militärationen gegen die Taliban in Afghanistan nicht über die NATO, sondern unilateral. Die USA sahen sich damals gezwungen, ihre Operation *Enduring Freedom* – abgesehen von der britischen Unterstützung – eigenständig durchzuführen. So lagen die Gründe dafür nicht nur in den eingeschränkten militärischen Ressourcen und militärischen Defiziten der europäischen NATO-Staaten, sondern auch in den aus amerikanischer Sicht negativen Erfahrun-

¹ Aus: Jochen A. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6. Dies verdeutlichen vor allem die Resolutionen des Sicherheitsrates 1368 (2001) und 1373 (2001).

² Die EU beschloss zehn Tage nach 9/11 einen von der Europäischen Kommission initiierten Aktionsplan – der Beschluss erfolgte während des Europäischen Sonderrates am 21.9.2001. Die EU drückte darin ihre uneingeschränkte Solidarität mit den USA aus und ihre Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Ursachen. Die EU beschloss, einen Europäischen Haftbefehl anzunehmen, sowie eine gemeinsame Definition von Terrorismus und eine Liste von Terroristenorganisationen zu erstellen. Zusätzlich wurden gemeinsame Polizeiuntersuchungsteams und eine Europol-Antiterrorismuseinheit geschaffen.

gen mit der Schwerfälligkeit kollektiver Entscheidungsprozesse bei der NATO-Militäraktion gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999, in deren Zielplannungen sich vor allem Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac massiv eingemischt hatte.³ Am 4. Oktober 2001 befürworteten die NATO-Staaten Maßnahmen der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Nachrichtenwesens und des Nachrichtenaustausches, ebenso in der Unterstützung von Mitgliedstaaten in Gegenterrorkampagnen. Amerikanischen und verbündeten Flugzeugen, die sich in Gegenterrorkampagnen befinden, sollten Überfluggenehmigungen bewilligt und auch Flugplätze für den *Kampf gegen den Terror* zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich beschloss der Nordatlantische Rat, Elemente der *Standing Naval Force* in das östliche Mittelmeer zu verlegen, um im Kampf gegen den Terrorismus die USA zu unterstützen (Operation *Active Endeavour*)⁴. Diese Operation dauert heute noch an. Am 9. Oktober 2001 begann die NATO mit dem Einsatz von fünf AWACS-Flugzeugen⁵ über den USA, um gemeinsam mit US-Flugzeugen den Luftraum über den Vereinigten Staaten von Amerika zu kontrollieren (Operation *Eagle Assist*). Diese Operation wurde am 16. Mai 2002 beendet.⁶

In Europa ist ein kollektiver Beistand derzeit durch die NATO und durch die WEU gegeben und in Zukunft auch durch die EU gemäß dem Vertrag von Lissabon in Aussicht gestellt. Ziel dieses Beitrages ist es, die Beistandsverpflichtungen in Europa zu analysieren und auf dessen Wirksamkeit zu prüfen.

Engere und „strukturierte“ Zusammenarbeit – gegenseitiger Beistand

Die verstärkte Zusammenarbeit wurde durch den EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza – dieser Vertrag trat am 1. Februar 2003 in Kraft – eingeführt, jedoch nur für die Implementierung derjenigen gemeinsamen Aktionen oder gemeinsamen Standpunkte, die nicht die Bereiche Sicherheit und Verteidigung betreffen.

Im Vertragsentwurf von Nizza vom 6. Dezember 2000, CONFER 4816/00 (so in der Clause L), war noch der Passus einer verstärkten Zusammenarbeit in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik enthalten, dies wurde jedoch auf

³ Aus: Burkhard Bischof, Neue Gefahren für das „Europa der Zwerge“, Die Presse, 18.12.2001, S. 4.

⁴ Diese Mittelmeeroperation ist Teil des weltweiten *Kampfes gegen den Terror* – beziehend auf Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages – und beinhaltet auch die Eskortierung von Handelsschiffen verbündeter Staaten durch die Straße von Gibraltar – folgend der Entscheidung des Nordatlantischen Rates vom 4. Februar 2003. Am 29. April 2003 führten die NATO-Seekräfte erstmals eine *Boarding Operation* durch.

⁵ AWACS: Airborne Warning and Control Systems.

⁶ Aus: Statement by the Secretary General on the Conclusion of Operation Eagle Assist, NATO Update, 30 April 2002, updated: 03-May-2002, <http://www.nato.int/docu/update/2002/04-april/e0430a.htm>, ausgedruckt am 2.7.2009.

Wunsch der britischen Regierung gestrichen. Spanien zeigte zwar Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, zielte jedoch auf eine hohe einstimmige Eintrittsschwelle und zeigte sich von der Idee einer verstärkten Zusammenarbeit als Implementationshilfe von Beschlüssen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wenig überzeugt.⁷ Massive Gegner der verstärkten Zusammenarbeit waren neben Großbritannien auch Schweden, Dänemark, Irland⁸ und Österreich.⁹ Es stellte sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, wie groß der Teilnehmerkreis von Staaten bei der verstärkten Zusammenarbeit sein soll. Die im Sommer 2000 vereinzelt in die Diskussion gebrachte Überlegung, eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der ESVP nur in einem Protokoll zu verankern, wurde in den darauf folgenden Verhandlungen nicht mehr diskutiert.¹⁰ So legt Artikel 27c des EU-Vertrags von Nizza fest, dass die verstärkte Zusammenarbeit nicht Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen betreffen. Artikel 44 des EU-Vertrags von Nizza setzt fest, dass Rechtsakte und Beschlüsse der verstärkten Zusammenarbeit ausdrücklich nicht Bestandteil des gemeinsamen Besitzstandes der EU und damit nicht des *acquis politique* der GASP sind. Der Vertreter der britischen Regierung im Europäischen Konvent, Peter Hain, beharrte diesbezüglich auf dem Prinzip der nationalen Souveränität und hob hervor, dass kein EU-Mitgliedsland von anderen daran gehindert werden darf, aus eigenem Interesse auch allein zu handeln¹¹. So könne eine Minderheit der Mitglieder für sich nicht in Anspruch nehmen, im Namen der Europäischen Union zu sprechen und zu handeln.

Laut dem deutsch-französischen Vorschlag zur „*Flexibilität im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*“ vom 22. November 2002 könnten „*diejenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ihre in der WEU eingegangenen Verpflichtungen unter Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit in die Europäische Union überführen.*“¹² Frankreichs damaliger Außenminister Dominique de Villepin und sein deutscher Amtskollege Joschka Fischer präsentierten darin ihren Vorschlag, die verstärkte Zusammenarbeit insbesondere

⁷ Proposal on Closer Co-operation in the 2nd Pillar vom 14.7.2000, CONFER 4760/00.

⁸ Dies betonte der französische Außenminister nach dem informellen Treffen der EU-15 in Evian, Agence Europe vom 6.9.2000, 4.

⁹ Agence Europe, 5./6.12.2000, 7f.

¹⁰ So die Hinweise in den Verhandlungspapieren CONFER/4761/00 vom 18.7.2000 und CONFER 4766/00 vom 30.8.2000, in: Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“, S. 112-122, S. 116.

¹¹ Aus: Horst Bacia, Zustimmung zum EU-Außenminister, FAZ.net, Onlinedienst der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Meldung vom 16.5.2003.

¹² Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Agence Europe, 27.11.2002.

„in Bezug auf multinationale Streitkräfte mit integrierten Führungskapazitäten, unbeschadet ihres Einsatzes im Rahmen der NATO“ sowie „bei der Verwaltung der Humanressourcen, der Ausbildung und der Erarbeitung gemeinsamer Doktrinen“ auszuweiten.¹³ Die dafür geeigneten Modalitäten wären nach diesem Vorschlag der „Beschluss der Begründung einer solchen Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit“, die „Sicherung rascher Entscheidungsverfahren (u.a. Überprüfung Art. 27 c EUV-Nizza)“ und die „Herabsetzung des Schwellenwerts für die Teilnehmerzahl“.¹⁴

Die Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg hatten während des so genannten „Pralinengipfels“ am 29. April 2003 das Konzept der Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) vorgeschlagen. Der Auftrag der ESVU sollte es sein, *„die Mitgliedstaaten zusammen zu bringen, die bereit sind, raschere und weiter reichende Fortschritte bei der Verstärkung ihrer Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu erzielen.“* Innerhalb der ESVU sollten die daran beteiligten Staaten *„die Verpflichtung eingehen, einander bei jeder Art von Gefahr Hilfe und Beistand zu leisten“*.¹⁵

Innerhalb der EU sollte ursprünglich mit dem Verfassungsentwurf aus 2003 die engere Zusammenarbeit auch im Bereich gegenseitige Verteidigung (Artikel 40 (7)) möglich werden:

„... Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates die anderen beteiligten Staaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung. Bei der Umsetzung der engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung arbeiten die beteiligten Staaten eng mit der Nordatlantikvertrags-Organisation zusammen. Die Teilnahmemodalitäten und die praktischen Modalitäten sowie die dieser Zusammenarbeit eigenen Beschlussfassungsverfahren sind in Artikel III-214 der Verfassung enthalten.“

Artikel III-214 (2) setzte damals fest:

„Ein an dieser Zusammenarbeit beteiligter Mitgliedstaat, der einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet ausgesetzt ist, setzt die anderen beteiligten Mitgliedstaaten von der Lage in Kenntnis und kann sie um Hilfe und Unterstützung ersuchen. Die beteiligten Mitgliedstaaten treten zu Beratungen auf

¹³ Ebenda

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Gipfels zwischen Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg zur Verteidigung vom 29. April in Brüssel, in: Agence Europe, 1.5.2003.

Ministerebene zusammen, wobei sie von ihren jeweiligen Vertretern im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie im Militärausschuss unterstützt werden.“

Demnach wird im Fall eines derartigen bewaffneten Angriffs der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unverzüglich informiert – auch über „*die darauf getroffenen Maßnahmen*“ (Artikel III-214 (3)). Diese Beistandsgarantie war „*optional den EU-Mitgliedstaaten in Form einer besonderen Zusammenarbeitsform*“ angeboten.¹⁶ In dieser Version des EU-Konvents hätten sich die Mitgliedstaaten der EU, die in diesem Bereich eine engere Kooperation angestrebt hätten, durch Unterzeichnung eines Protokolls gegenseitigen Beistand garantieren können.¹⁷ Zudem wäre ein späterer Beitritt zu dieser optionalen Beistandsgarantie für alle EU-Mitgliedstaaten möglich gewesen.

Eine umfassende Beistandspflicht für den EU-Verfassungsvertrag – wie von der damaligen österreichischen Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schäussel im Jahr 2000 vorgeschlagen – stand innerhalb der EU wieder zur Diskussion. Deutschland, Frankreich und Großbritannien einigten sich am 28. November 2003 in Neapel über die Annahme einer militärischen Beistandspflicht in den damals neuen EU-Verfassungsvertrag, die sich *de facto* auf NATO-Mittel stützt (*Kompromiss von Neapel*).¹⁸ Österreich, Finnland, Irland und Schweden meldeten gegen eine militärische Beistandspflicht aus Gründen der Neutralität bzw. Bündnisfreiheit jedoch Bedenken ein.

Bereits zuvor schlugen aber einige – auch die österreichischen – Mitglieder der Arbeitsgruppe VIII des Europäischen Konvents ebenso die Einführung einer Klausel der kollektiven Verteidigung vor. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, dass die Mitgliedstaaten, die dies wünschten, die Pflichten des WEU-Vertrags im Hinblick auf die gegenseitige Verteidigung übernehmen können – was wiederum das Ende der WEU bedeutet hätte.¹⁹ Nach dem *Kompromiss von Neapel* und der Ablehnung eines militärischen Beistandsartikels durch die neutralen und bündnisfreien EU-Staaten beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel am 12. Dezember 2003 somit folgenden Kompromiss: Beistandspflicht für alle EU-Staaten – jedoch unter der Achtung des Status Neutraler und Bündnisfreier. Dazu der Artikel I-41 (7) des EU-Verfassungsvertrages:

¹⁶ So der Sicherheitsexperte Jochen Rehr, 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, S. 32f.

¹⁷ Ebenda, S. 33.

¹⁸ Aus: ESVP-Aktuelles, Fact Sheets, Grundsatzinformationen zur Europäischen Sicherheitspolitik, http://www.oeg.at/fact/gasp_entwicklungen.php, Österreichische Offiziersgesellschaft, ausgedruckt am 2.7.2009.

¹⁹ Vgl. dazu: Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“, Punkte 61-63, CONV 461/02, 16.12.2002.

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“

Mitgliedstaaten hatten demnach jedoch weiterhin die Möglichkeit, im Sinne einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit* die Beistandspflicht von Artikel V des WEU-Vertrages in Anspruch zu nehmen. Schon im Verfassungsvertrag wurde festgelegt: *„Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. ...“* (Artikel 41 (6) in Übereinstimmung mit Artikel III-312 des EU-Verfassungsvertrages). Dies betrifft jedoch nicht die Bestimmungen des Artikels III-309 (*„Petersberg-Aufgaben“*, Aufgaben der Krisenbewältigung). Aus diesem Grund sollte die Union *„zusammen mit der Westeuropäischen Union Regelungen für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union“* (Einzigster Artikel, Protokoll zu Artikel I-41 Absatz 2 der Verfassung, Protokolle und Anhänge zum EU-Verfassungsvertrag I und II) erarbeiten. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist somit *„ein 1. Schritt“* in Richtung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU), *„an der sich nicht alle EU-Länder von Anfang an beteiligen müssen“*, meint der Münchner EU-Experte Werner Weidenfeld. Mit diesem *„Mittel der differenzierten Integration“* erhalten Staaten wie Finnland, Irland, Österreich und Schweden *„somit die Chance, ihre Neutralität in militärischen Angelegenheiten zu wahren.“*²⁰

Die militärische Integration der WEU in die EU

1996 äußerten Deutschland und Frankreich in Nürnberg ihre Bereitschaft, die WEU in die EU schrittweise zu integrieren:

*„Im Rahmen der Europäischen Union werden sich unsere beiden Länder für die Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Verteidigungspolitik und für die schrittweise Integration der WEU in die Europäische Union einsetzen.“*²¹

²⁰ Aus: Werner Weidenfeld, Die Europäische Verfassung verstehen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006, S. 94.

²¹ Aus: Gemeinsames Deutsch-Französisches Sicherheits- und Verteidigungskonzept, gebilligt durch den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat anlässlich seiner 16. Sitzung am 9.12.1996 in Nürnberg, S. 1.

Beide Länder hatten sich damals zum Ziel gesetzt, „die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik unter dem Dach des Europäischen Rates“ voranzubringen:

„Für unsere beiden Länder muss die Europäische Union eine solidarische Gemeinschaft darstellen, auch im Verteidigungsbereich. Wir treten daher ein für die Verwirklichung der verteidigungspolitischen Perspektive des EU-Vertrags. In diesem Sinne verfolgen unsere beiden Länder gemeinsam das Ziel, die WEU zu gegebener Zeit in die Europäische Union zu überführen. Die Europäer müssen in der Lage sein, eine Operation in eigener Verantwortlichkeit durchzuführen, auch unter Nutzung von Mitteln der Allianz [Anm.: NATO].“²²

Artikel 17 (1) des EU-Vertrags schrieb damals wie folgt fest:

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ... gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.“

Gemäß diesem Artikel – in der Fassung des Vertrags von Amsterdam – war die WEU „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität ...“ für die Durchführung von Petersberg-Krisenbewältigungsaufgaben. Gemäß Artikel 17 (2) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza waren die so genannten *Petersberg*-Aufgaben – benannt nach dem Petersberg bei Bonn, an dem 1992 seitens der WEU diese Krisenbewältigungsaufgaben festgelegt wurden – wie folgt definiert:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Aufgaben,
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

Außerdem war es nach Artikel 17 (1) in der Fassung des Vertrags von Amsterdam Aufgabe der WEU, „die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ zu unter-

²² Ebenda, S. 3f.

stützen. Bereits im EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Maastricht (Artikel J.4 (2)) ersucht die EU die WEU,

„die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen.“

Der EU-Vertrag in der Fassung von Maastricht und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Maastricht waren somit die Grundlagen der Beziehungen zwischen der EU und der WEU zwischen 1991 und 1997. Die Schlussfolgerungen von Maastricht sahen eine enge Koordination zwischen den relevanten Arbeitsgruppen der EU und WEU vor, den Austausch von Dokumenten und die Reduzierung der Zeitspanne der WEU-Präsidentschaft von 12 auf sechs Monate – in Übereinstimmung mit der Dauer des EU-Vorsitzes.

Im Artikel 17 (1) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam räumte die EU der WEU *„die Möglichkeit einer Integration“* in die Europäische Union ein, *„falls der Europäische Rat dies beschließt.“* Gemäß Artikel 17 (3) wird die EU *„die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen.“*

Die EU hatte sich 1999 zum Ziel gesetzt, in der Lage zu sein, die Funktionen der Krisenbewältigung und Konfliktprävention von der WEU zu übernehmen, um die 1998 initiierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu stärken. Der Gipfel des Europäischen Rates von Helsinki (10.-11. Dezember 1999) begründete formell die ESVP mit dem Plan, bis 2003 EU-Krisenbewältigungstruppen – gebildet aus Verbänden von Mitgliedstaaten – in der Stärke von 15 Brigaden (50.000-60.000 Soldaten) für Petersberg-Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die Übertragung der bisherigen operativen Aufgaben für die ESVP von der WEU in die EU wurde durch den EU-Vertrag von Nizza – dieser wurde am 26. Februar 2001 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet – vertraglich vollzogen. In der Erklärung von Marseille vom 13. November 2000 entschied zuvor der WEU-Ministerrat, bis 30. Juni 2001 alle organisatorischen militärischen Strukturen der WEU aufzulösen und der EU zu übertragen. Seitens der EU wurde diesbezüglich während des Gipfels des Europäischen Rates in Nizza (9. Dezember 2000) eine Entscheidung angenommen.²³ Wie auf dem WEU-Ministertreffen in Marseille am 13. November 2000 beschlossen, lassen sich durch die Übernahme der

²³ Presidency Conclusions Nice European Council, Annex VI. „Presidency Report on the European Security and Defence Policy.“

WEU-Krisenmanagementfunktionen seitens der EU u.a. folgende Konsequenzen für die WEU ableiten²⁴:

- Die operationellen Funktionen der WEU wurden mit 1. Juli 2001 eingestellt.
- Der WEU-Militärstab hatte ebenso seine Aktivitäten zugunsten des EU-Militärstabs eingestellt.
- Das WEU-Institut für Sicherheitsstudien und das WEU-Satellitenzentrum wurden Anfang 2002 von der EU übernommen.
- Die WEU/EU- und WEU/NATO-Konsultationsmechanismen wurden aufgelöst und Ende 2000/Anfang 2001 an die EU übertragen.²⁵
- Die WEU hatte ihre Aktivitäten im Rahmen der Dialoge, die mit Russland, der Ukraine und den südlichen Mittelmeerländern entwickelt wurden, eingestellt. Diese Aktivitäten wurden von der EU übernommen – im Rahmen der bereits existierenden politischen Dialoge zwischen der EU und den betroffenen Ländern.
- Das „Transatlantische Forum“ wurde eingestellt, das EU-Institut für Sicherheitsstudien übernahm dessen Aufgaben.
- Die WEAG (*Western European Armaments Group*) nahm ihre Aufgaben im Bereich Rüstungskooperation für ein paar Jahre weiterhin wahr, im Juli 2005 übernahm die neu gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) die Aufgaben der WEAG.
- Als Organisation sollte die WEU weiterhin bestehen bleiben, ebenso die WEU-Versammlung als sicherheitspolitisches Konsultationsforum.
- Der WEU-Vertrag bleibt in Kraft.

Diese Schritte entsprachen vor allem dem damaligen Wunsch der französischen Regierung:

„Die WEU verliert zwar ihre Einsatzdimension, doch ihre Aufgabe wird nicht völlig verschwinden. Die Entscheidungen der Europäischen Räte von Köln und Helsinki machen den modifizierten Brüsseler Vertrag nicht unwirksam: Der Artikel V des Vertrags wird das solidarische Engagement im Bereich der gemeinsamen Sicherheit verkörpern, die uns verbindet und die wir über die NATO umsetzen. Außerdem wird die WEU weiterhin ihre Aufgabe als erweitertes Forum für Sicherheit und Verteidigung erfüllen.“²⁶

²⁴ Aus: European Security and Defence: WEU's Role, www.weu.int/eng/future.htm .

²⁵ Seit Juli 2000 befassten sich so genannte „Ad-hoc-EU-NATO-Arbeitsgruppen“ mit der Definition neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO, vor allem in Hinblick auf die Inanspruchnahme von NATO-Mitteln für EU-Operationen – auf der Grundlage der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Washington vom April 1999.

²⁶ Aus: Rede von Jean-Pierre Masseret, Staatssekretär beim Verteidigungsministerium, vor der parla-

Die Folgen für den militärischen Beistand in Europa

Die WEU hat sich seit 2001 nicht mehr weiterentwickelt, seitdem ihre militärischen Strukturen aufgelöst und innerhalb der EU neue militärische Strukturen aufgebaut wurden. Bestehen blieb jedoch vorerst noch der WEU-Vertrag mit Artikel V, nach dem kollektive Verteidigung mit allen militärischen Mitteln zu gewährleisten sei:

*„Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragsschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen **alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.**“*

Im Gegensatz steht Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrags von 1949 für eine Beistandspflicht, die sich nach den Mitteln der jeweiligen Mitgliedstaaten richtet. Ein Angriff auf alle Mitgliedstaaten gilt jedoch als ein Angriff auf alle Mitgliedstaaten. Aus dieser Bündnissolidarität leitet sich auch der finanzielle Lastenausgleich innerhalb der NATO ab. Artikel IV des WEU-Vertrags stützt sich zudem auf eine enge Zusammenarbeit mit der NATO:

„Bei der Durchführung des Vertrags arbeiten die Hohen Vertragsschließenden Teile und alle von ihnen im Rahmen des Vertrags geschaffenen Organe eng mit der Organisation des Nordatlantikvertrags zusammen. Da der Aufbau einer Parallelorganisation zu den militärischen Stäben unerwünscht ist, sind der Rat und sein Amt in militärischen Angelegenheiten hinsichtlich Auskunftserteilung und Beratung auf die zuständigen militärischen NATO-Stellen angewiesen.“

Am 29. Oktober 2004 erfolgte seitens der Staats- und Regierungschefs der EU die Unterzeichnung des EU-Verfassungsvertrages, der in Artikel 41 (7) einen flexiblen Beistand wie folgt beinhaltet: *„Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (Anmerkung: kollektiver Beistand) alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“* In Artikel 41 (2) wurden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, *„die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (Anmerkung: NATO) verwirklicht sehen“*, geachtet: Nach diesem Artikel berührt – wie auch im EU-Vertrag von Lissabon festgehalten

wurde – „die Politik der Union (...) nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten.“ Diese Formulierung findet sich bereits im EU-Vertrag (Art. 17 (1), 3. Absatz) in den Fassungen des Vertrages von Amsterdam aus 1997 (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) und des Vertrages von Nizza aus 2001 (in Kraft seit 1. Februar 2003). Zudem begründeten Mitgliedstaaten mit anspruchsvolleren militärischen Fähigkeiten und weiter gehenden Verpflichtungen (wie NATO-Mitgliedschaft) gemäß Artikel I-41 (6) und III-312 des EU-Verfassungsvertrages eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ). Der Rat berät über den Antrag eines Mitgliedstaates, der sich gemäß Artikel I-41 (6) an der SSZ beteiligen will. Nach der Anhörung des Außenministers der Europäischen Union sollte der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit (qM) erfolgen.²⁷ In der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon) stellt sich die Beistandspflicht in Artikel 42 (7) wie folgt dar:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“²⁸

Im Vergleich zum EU-Verfassungsvertragstext (Artikel I-41 (7)) aus 2004 erfolgte in Artikel 42 (7) eine kleine, jedoch nicht unbedeutende Änderung der Formulierung: Im ersteren „*mussten*“ die Mitgliedstaaten ihre Hilfe und Unterstützung bereitstellen, in Artikel 42 (7) dagegen „*schulden*“ die Mitgliedstaaten lediglich diese Hilfe.²⁹ Im WEU-Vertrag ist im Gegensatz zum EU-Vertrag von

²⁷ Nach dem EU-Verfassungsvertrag und auch nach dem Vertrag von Lissabon bedeutet qM die Mehrheit von mindestens 55% der Ratsmitglieder – gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten –, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der EU-Bevölkerung ausmachen. Im Fall einer Sperrminorität sind mindestens 4 Staaten mit mindestens 35% der EU-Bevölkerung erforderlich.

²⁸ Aus: Carl Otto Lenz / Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon mit einer systematischen Einführung, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008, S. 72.

²⁹ So auch in: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-

Lissabon im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „*alle in ihrer Macht stehende **militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung***“ zu leisten, obwohl der Artikel 42 (7) des EU-Vertrags von Lissabon auch so interpretiert werden kann, dass „*alle in der Macht stehende Hilfe und Unterstützung*“ sich auch auf die Streitkräfte eines jeden Mitgliedstaates beziehen kann, auf die jeder Mitgliedstaat *Imperium* (= Staatsgewalt) ausübt. Es ist zudem festzuhalten:

„Dass alle Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet eines Mitgliedstaates diesem schulden, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zuteil werden zu lassen, ist vielleicht eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon. Die Mitgliedstaaten werden (...) eine vertragliche Schicksalsgemeinschaft auch im militärischen Sinne. Inwieweit dies für die Staaten gilt, die Neutralitätsverpflichtungen übernommen haben, werden diese selbst entscheiden müssen.“³⁰

In Artikel 42 (2) des Vertrags von Lissabon ist seitens der EU eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik mit dem Ziel einer gemeinsamen Verteidigung festgehalten, sollte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs dies einstimmig beschließen.

Deutliche Unterschiede zu Artikel 5 des NATO-Vertrages sehen die deutschen Sicherheitsexperten Franco Algieri und Thomas Bauer: Artikel 42 (7)

„kann in keiner Weise mit dem Prinzip der kollektiven Verteidigung verglichen werden, das kennzeichnend für die NATO ist. Hieraus leitet sich auch keine Einschränkung der Verpflichtungen im Rahmen der NATO ab, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und die Instanz für deren Verwirklichung ist ...“³¹

Zudem beteiligt sich das NATO- und EU-Mitglied Dänemark – wie im Beschluss von Edinburgh am 12. Dezember 1992 festgelegt – „*nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben.*“ Dänemark „*wird allerdings die Mitgliedstaaten auch nicht an der Entwicklung einer eigenen Zusammenarbeit auf*

Baden 2008, S. 125-156, S. 150.

³⁰ Aus: Carl Otto Lenz / Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon mit einer systematischen Einführung, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008, S. 27

³¹ Aus: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156, S. 150.

diesem Gebiet hindern.“³² Somit ist Dänemark auch nicht verpflichtet, zur Finanzierung operativer Ausgaben beizutragen, oder der EU militärische Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen.

Aus französischer Sicht stellt sich die Verteidigung der EU weiterhin als eine Priorität dar. Frankreichs damaliger Präsident Jacques Chirac schrieb 2007 kurz vor der Amtsübergabe an seinen Nachfolger Nicolas Sarkozy:

*„Le progrès de l'Europe sert également notre sécurité. C'est pourquoi j'ai fait de l'Europe de la défense une priorité, et de la crédibilité des interventions sous mandat international, un impératif. ... L'Europe de la défense, c'est une volonté de rapprochement de nos capacités opérationnelles, de nos doctrines, de nos moyens industriels et de recherche.“*³³

Aus Sicht der französischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 waren jedoch eine Stärkung der Verteidigung der EU sowie die Erneuerung der NATO „die beiden Seiten der gleichen Medaille“: „Le renforcement de l'Europe de la défense et la rénovation de l'OTAN sont les deux faces d'une même médaille.“³⁴ Während der Münchner Sicherheitskonferenz am 6./7. Februar 2009 hatte Frankreichs Premierminister Nicolas Sarkozy ausgeschlossen, dass sein Land eine „europäische“ Verteidigung im Rahmen der EU als Alternative zur transatlantischen Allianz aufbauen könne: „It's ridiculous that France has been suspected of wanting to weaken NATO while we have taken an increasingly important place within it.“³⁵ Das französische Weißbuch für nationale Verteidigung und Sicherheit aus 2008, das die Verteidigungsplanung bis 2020 festlegt, schlägt in der Folge die Annahme eines EU-Weißbuches über Verteidigung und Sicherheit vor, in dem die Komplementarität zwischen einer Verteidigung der EU und jener der NATO festgeschrieben steht.

Die neue „Solidaritätsklausel“

Eine so genannte Solidaritätsklausel soll die EU-Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, alle militärischen und zivilen Instrumente innerhalb der Union zur

³² Aus: Abschnitt C, Verteidigungspolitik, ABl. Nr. C 348 vom 31.12.1992, S. 1, Europäischer Rat von Edinburgh, 11.-12. Dezember 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil B.

³³ Aus: Jacques Chirac, La sécurité de la France, in: Défense nationale et sécurité collective, Revue mensuelle février 2007, éditée par le Comité d'Études de Défense Nationale, École militaire, Paris 2007, S. 7-10, S. 10.

³⁴ Aus: Armées d'aujourd'hui, Septembre 2008, S. 3.

³⁵ Aus: Leo Michel, Sarkozy's Next Big Battle, in: Newsweek, February 23, 2009, S. 22.

Prävention von terroristischen Bedrohungen zu mobilisieren. Artikel I-43 – in Übereinstimmung mit Artikel III-329 des EU-Verfassungsvertrages – beinhaltet die „Solidaritätsklausel“ (Solidarität im Terror- oder Katastrophenfall) wie folgt:

„Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

- a) terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden; die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen; im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;*
- b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.“*

Dieser Wortlaut wurde auch identisch in den Vertrag von Lissabon (Artikel 222) übernommen.³⁶ Dieser Artikel bezieht sich unmittelbar auf die Vorschläge der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ des EU-Konvents, eine „Solidaritätsklausel“ für die Verfassung zu erstellen. Staaten sind somit aufgerufen, sofort z.B. nach terroristischen Anschlägen solidarisch handeln mit dem betroffenen Mitgliedstaat auszuüben. Der Rat erlässt „aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ die dafür notwendigen Maßnahmen des Beistands für den betroffenen Mitgliedstaat, wie aus Artikel 222 (3) hervorgeht.

Krisenbewältigung: Lastenteilung zwischen EU und NATO

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kann ohne den sicherheitspolitischen Rückhalt der NATO nicht definiert werden. Seit 1. Januar 2007 sind 21 von 27 EU-Staaten Mitglieder der Nordatlantischen Allianz und gemäß Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages zu kollektivem Beistand verpflichtet, ca. 96 Prozent der EU-Bevölkerung lebt in NATO-Staaten. Zum gegenseitigen Schutz mit vollem militärischem Beistand verpflichtet – gemäß Artikel V des WEU-Vertrags – sind die zehn WEU- und EU-Mitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg,

³⁶ Artikel 222 des AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Vertrag von Lissabon), zitiert aus: Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon, 4. Auflage, Köln 2008; S. 210 und 211.

Niederlande, Portugal und Spanien. Fünf EU-Mitgliedstaaten – Finnland, Irland, Malta, Österreich und Schweden – bezeichnen ihren sicherheitspolitischen Status als neutral oder allianzfrei. Sie kooperieren mit der NATO im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace* – PfP) und nehmen als PfP-Land im dafür geschaffenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) teil. Vier neutrale bzw. bündnisfreie Staaten – Finnland, Irland, Österreich und Schweden – besitzen gemeinsam mit Dänemark weiterhin Beobachterstatus innerhalb der WEU.

Dänemark hat sich spezielle Vereinbarungen innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausverhandelt, ein eigens dafür erstelltes Protokoll wurde dem EU-Vertrag gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Edinburgh aus 1992 angehängt. Demnach nimmt Dänemark nicht an der Ausarbeitung und Implementierung von Entscheidungen und Aktionen der Europäischen Union teil, die sich auf den verteidigungspolitischen Bereich beziehen. Dänemark verpflichtet sich jedoch, einer engeren Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verteidigung und Verteidigungspolitik nicht entgegenzustehen.

Die Mitgliedschaft in der NATO ist mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union gemäß EU-Vertrag kompatibel. Laut Artikel 17 (1) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza berührte

„Die Politik der Union nach diesem Artikel (...) nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten, sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Dies bedeutet, dass die ESVP – mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 GSVP – sich unter keinen Umständen gegen einen Verbündeten der NATO richtet und dass militärisches Krisenmanagement nicht auf den Territorien von EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wird.³⁷ Beim Gipfel des Europäischen Rates von Nizza (7.-9. Dezember 2000) kamen die EU-Staats- und Regierungschefs überein, permanente Konsultationen in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung und in Angelegenheiten des Krisenmanagements zwischen EU-Mitgliedern und jenen Staaten zu schaffen, die nicht der EU angehören.

Die Schaffung von EU-Krisenbewältigungstruppen, die zur Durchführung größerer Operationen auf NATO-Kapazitäten angewiesen sind, war zuvor von der

³⁷ European Council Presidency Conclusions, Brussels, 24 and 25 October 2002, Annex II, ESDP: Implementation of the Nice Provisions on the Involvement of the Non-EU European Allies, paragraph 2.

Einigung zwischen Griechenland und der Türkei abhängig. Die griechische Regierung befürchtete in diesem Zusammenhang einen möglichen Petersberg-Einsatz mit Hilfe von NATO-Mitteln – auch türkischer Verbände – in der Ägäis und auf Zypern. Am Gipfel des Europäischen Rates von Brüssel (24.-25. Oktober 2002) gab die griechische Regierung ihre Bedenken auf, es folgte somit grünes Licht für die Beteiligung türkischer Soldaten an EU-Kriseneinsätzen. Anlässlich des Europäischen Rates von Helsinki (11.-12. Dezember 1999) erfolgte der Beschluss der Staats- und Regierungschefs, die Türkei in den europäischen Integrationsprozess als EU-Kandidatenland zu involvieren. Verhandlungen mit der EU über eine Aufnahme der Türkei sollten „ohne Verzögerungen“ begonnen werden – wie beim Gipfel des Europäischen Rates in Kopenhagen (11.-12. Dezember 2002) vereinbart. Der Beginn der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei erfolgte am 3. Oktober 2005. Dies war die Bedingung für das Einverständnis der türkischen Regierung zum Abschluss der Dauervereinbarungen zwischen der EU und der NATO für die Durchführung von Kriseneinsätzen, die Mitte Dezember 2002 eingeleitet wurden. Diese so genannten „Berlin plus“-Vereinbarungen, die der EU Zugang zu NATO-Mitteln garantiert, wurden durch die Unterzeichnung der EU-NATO-Dauervereinbarungen am 14. März 2003 umgesetzt. Die „Berlin plus“-Vereinbarungen – beziehend auf Artikel 10 der Washingtoner Gipfeldeklaration der NATO aus 1999 – beinhalten folgende vier Elemente: Gesicherter EU-Zugang zur operativen Planung der NATO, Verfügbarkeit von NATO-Mitteln für EU-geführte Einsätze, Optionen für das NATO-Europakommando für EU-geführte Operationen einschließlich der europäischen Rolle des Stellvertretenden Oberkommandierenden der NATO in Europa (*Deputy SACEUR* – DSACEUR) sowie die Annahme des NATO-Verteidigungsplanungssystems zur Inkorporation der Fähigkeiten von Streitkräften für EU-Operationen. Während des Brüsseler EU-Gipfels im Oktober 2002 sind bereits Vereinbarungen über die Miteinbeziehung von europäischen NATO-Verbündeten, die nicht der EU angehören, in EU-geführte Operationen – unter Zuhilfenahme von NATO-Mitteln – erzielt worden.

Beistand und Neutralität – Das Beispiel Österreich

Als EU-Mitglied hat sich Österreich verpflichtet, die GASP und ESVP umzusetzen. Die Neutralität, so der Politikwissenschaftler Anton Pelinka, „*verschwimmt als Faktor in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik.*“³⁸ Der österreichische Verfassungsexperte Theo Öhlinger meinte dazu,

³⁸ Aus: Immerwährend neutral – oder doch nicht?, Die Presse, 8.11.2002, S. 4.

„dass ein Staat, der sich zu einer Kooperation mit einer bestimmten Staaten-
gruppe in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet hat, zu der auf
längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik
gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, in einem strik-
ten rechtlichen Sinn weder ‚immerwährend‘ noch auch nur ‚dauernd‘ neutral“

sei.³⁹ Öhlinger meinte weiters, dass es daher präziser wäre, von einer „*bloßen Bündnislosigkeit*“ zu sprechen. Der ehemalige Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Ludwig Adamovich, sieht durch den Artikel 23f des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG), also durch die darin gesetzlich verankerte Beteiligung von österreichischen Soldaten an militärischen EU-Operationen, keine Aufhebung des Neutralitätsgesetzes aus 1955, wohl aber eine „*inhaltliche Beschränkung*“.⁴⁰ Es gilt auf jeden Fall, diese unklare Rechtsposition Österreichs zu beseitigen, zur „(...) *Vorstellung, dass eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik kein Militärbündnis mit einschließt, gehört einiges an Phantasie*“, so Adamovich weiter.⁴¹

Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, sprach über die Neutralität von einem „*Konzept der Vergangenheit*“. Die Terminologie der Neutralität könnte demnach „*zu Missverständnissen in der GASP führen*“.⁴²

In Österreich gilt die Neutralität bei ihren Befürwortern als „*Sonderweg des Friedens*“ bzw. stand sie „*in der Vergangenheit als Synonym für die Unabhängigkeit und den Wiederaufstieg der Demokratie aus den Trümmern des Weltkrieges*“ und damit „*für die Erfolgsgeschichte der Zweiten Republik selbst*“.⁴³

Neutralität wird in diesem Zusammenhang als „*vornehmste Aufgabe einer verantwortungsvollen Außenpolitik, die Interessen der eigenen Nation klug zu vertreten*“, verstanden.⁴⁴ Der ehemalige österreichische Innenminister Erwin Lanc hob dazu hervor: „*Die Außenpolitik eines immerwährend neutralen Österreichs hat in der EU auf eine immerwährende Friedenspolitik zu drängen und dafür wirtschaftliche und militärische Mittel bereitzustellen; im Rahmen*

³⁹ Zitiert von Bundesministerin Benita Ferrero-Waldner während eines Vortrages am 12. Februar 2001 im Haus der Industrie in Wien zum Thema: „Strategische Partnerschaft und europapolitische Herausforderungen“.

⁴⁰ Aus: Ludwig Adamovich, Neutralität auf der schiefen Ebene, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 66-71, S. 71.

⁴¹ Aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Buchrücken.

⁴² Aus: Waldemar Hummer, Solidarität versus Neutralität – Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2001, S. 147-166, S. 163.

⁴³ Aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Vorwort, S. 8.

⁴⁴ Aus: Alfred Missong, Solidarität Ja – Automatismus Nein, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 16-24, S. 23.

des UN-Gewaltmonopols.⁴⁵ Der Politikwissenschaftler Anton Pelinka meinte jedoch: „Solange GASP und ESVP rhetorische Hülsen bleiben, kann die österreichische Neutralität tatsächlich weiter leben. Dieses Leben ist jedoch eine Scheinexistenz, weil die österreichische Neutralität schon lange nicht mehr ein die österreichische Politik erkennbar prägender Faktor ist.“⁴⁶ Pelinka stellt sich jedoch berechtigt die Frage, welchen Stellenwert die *friedensstiftende Mission Österreichs* heute noch besitzt und kommt zu der Schlussfolgerung, dass „nicht das neutrale Österreich, sondern der NATO-Staat Norwegen (...) sich in den Neunzigerjahren um solche Missionen verdient gemacht“ hat.⁴⁷ An die Existenz der österreichischen Neutralität „glauben viele in Österreich – außerhalb des Landes wird dies nicht mehr bemerkt.“⁴⁸ Zudem wird „unsere Neutralität frei nach Belieben interpretiert.“⁴⁹

Die österreichische Neutralität erfüllt somit „als prominentester Untoter Österreichs (...) eine innenpolitische Scheinfunktion, aber keine europäische oder gar globale Realfunktion.“⁵⁰ Der österreichische Journalist Othmar Lahodinsky bemängelte, dass „die Chance, darzustellen, dass es innerhalb der EU keine Neutralität mehr geben kann, (...) versäumt“ wurde: „Denn ein Angriff auf ein EU-Mitgliedsland muss wie der Angriff auf alle gewertet werden, bei dem die Neutralität selbstverständlich aufhört.“⁵¹ Peter Schieder scherzte einst als außenpolitischer Sprecher der SPÖ über die Neutralität: Für sie gelte das Sinatra-Prinzip mit dem Kernsatz: „I did it my way.“⁵² Gegenwärtig konzentriert sich Österreich als neutrales Land nach der Formel „Petersberg und NATO-Partnerschaft für den Frieden“⁵³.

Schlussfolgerungen

Die EU bleibt verteidigungspolitisch weiterhin NATO-lastig. Neu im Vertrag von Lissabon sind die „Solidaritätsklausel“ und die „Beistandspflicht“, die sich im Wesentlichen jedoch auf den Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen –

⁴⁵ Aus: Erwin Lanc, Sechs Thesen zur österreichischen Außenpolitik, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, S. 28-31, S. 30.

⁴⁶ Aus: Anton Pelinka, Sicherheit seit dem 11. September 2001, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 25-27, S. 26.

⁴⁷ Ebenda., S. 27.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ So der Journalist Othmar Lahodinsky, aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Buchrücken.

⁵⁰ Aus: Anton Pelinka, 2004, S. 27.

⁵¹ Aus: Othmar Lahodinsky, Mythos und Lebenslüge der Zweiten Republik, 2004, S. 44-49, S. 49.

⁵² Ebenda.

⁵³ Aus Heinz Gärtner/Otmar Höll, Austria, in: Erich Reiter/Heinz Gärtner (eds.), Small States and Alliances, Edition Physica, Heidelberg 2001, S. 183-194, S. 188.

auf den kollektiven Beistand mandatiert durch den UNO-Sicherheitsrat – stützen. Gemäß den Schlussfolgerungen von Köln vom Juni 1999 muss die EU zwar im Rahmen der Krisenbewältigungsaufgaben (Petersberg-Aufgaben) „die Fähigkeit zu autonomem Handeln“ besitzen. Die Fähigkeit soll sich auf glaubwürdige militärische Streitkräfte stützen, gestärkt soll sie vor allem in den Bereichen strategische Aufklärung, strategischer Transport sowie in der Streitkräfteführung werden. Appelliert wurde in Köln auch, dafür die industrielle und technologische Verteidigungsbasis zu verbessern, die „wettbewerbsfähig“ und „dynamisch“ sein soll. Die autonomen Aktionen berühren jedoch – wie aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln hervorgeht - nicht den Status derjenigen Mitgliedstaaten, die durch eine kollektive Beistandspflicht gebunden sind. Die NATO bleibt demnach Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten. Dennoch kamen seitens der amerikanischen Regierung Bedenken zum Ausdruck, dass sich ein regionaler Verteidigungsblock der EU bilden könnte. Die „drei D’s“ der damaligen Außenministerin Madeleine Albright wurden legendär: „No decoupling, no duplication, no discrimination“.⁵⁴ Demzufolge darf die ESVP keine Abkoppelung der EU von der NATO, keine unnötige Verdoppelung von sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen und keine Benachteiligung von jenen NATO-Staaten bewirken, die nicht der EU angehören. Autonom heißt also in diesem Zusammenhang, dass die Fähigkeiten erst dann eingesetzt werden sollen, wenn die NATO nicht willens ist, für Kriseneinsätze Kräfte bereitzustellen. Erst dann könnte die EU einen Kriseneinsatz übernehmen, aus Ermangelung der dafür nötigen militärischen Kommandostrukturen wäre die EU bei derartigen Einsätzen jedoch auf Planungs- und Logistikhilfe der NATO angewiesen.

Mit der Beistandsverpflichtung im EU-Vertrag von Lissabon bleibt es aus österreichischer Sicht „den neutralen und bündnisfreien Mitgliedstaaten – und damit auch Österreich – im Einzelfall daher weiterhin vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise sie Hilfe leisten.“⁵⁵ Somit kann Österreich „nicht verpflichtet werden, Hilfe zu leisten, die nicht mit seiner Neutralität im Einklang steht.“⁵⁶ Denn

„die Klausel, dass die Vertragsbestimmungen den besonderen Charakter der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bestimmter Mit-

⁵⁴ Aus: Madeleine K. Albright, The Right Balance will secure NATO’s Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 16.

⁵⁵ Aus: Bundeskanzleramt/Bundespressediens Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007, S. 49.

⁵⁶ Ebenda.

gliedstaaten nicht berühren, gilt für alle Bereiche der GSVP und stellt somit die Wahrung der österreichischen Neutralitätsverpflichtungen sicher.“⁵⁷

Ähnlich die österreichische Europarechtswissenschaft:

„Diese Beistandsklausel enthält die für Österreich wichtige Klarstellung, dass die Hilfeleistungspflicht ‚den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt.‘ Mit dieser Formulierung ist gewährleistet, dass die Verpflichtungen aus dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität durch den Lissabonner Vertrag nicht beeinträchtigt werden.“⁵⁸

Was die Solidaritätsklausel betrifft, konkretisiert diese

„die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einander im Falle eines terroristischen Angriffes, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe zu unterstützen (inklusive militärischen Mitteln). Jeder Mitgliedstaat kann die Mittel zur Erfüllung seiner Solidaritätsverpflichtung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat selbst wählen.“⁵⁹

Die Option, eine engere Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung einzugehen, war somit weder im früheren Text des Verfassungsvertrages noch ist sie im Vertrag von Lissabon vorgesehen. Unter Hinweis auf ihre jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Grundlagen hatten die Regierungen Finnlands, Irlands, Österreichs und Schwedens bereits 2003 Vereinbarungen abgelehnt, die sie als formal bindende Sicherheitsgarantien sahen. Den Grundsatz der Solidarität und der gegenseitigen Hilfe stellen die neutralen und bündnisfreien Staaten jedoch nicht in Frage.⁶⁰ Dänemark und Großbritannien stehen derzeit der Einführung eines EU-Verteidigungsartikels ebenso äußerst skeptisch gegenüber wie die neutralen und bündnisfreien Staaten der EU, jedoch aus anderen Gründen: die NATO soll sich aus der Sicht der Regierungen in Kopenhagen und London nicht verteidigungspolitisch duplizieren, die EU soll

⁵⁷ Ebenda, S. 50.

⁵⁸ Aus: Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner, Europarecht. Kurz gefasster Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung, 6. Auflage, Manz Verlag, Wien 2008, S. 276.

⁵⁹ Aus: Bundeskanzleramt/Bundespressediens Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007, S. 50.

⁶⁰ Aus: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156, S. 151.

auch keine verteidigungspolitischen Aufgaben von der NATO übernehmen. So bleiben in Europa die NATO und *de iure* noch die WEU die einzigen Sicherheits- und Verteidigungsbündnisse, wobei derzeit die WEU – bis zur geplanten Auflösung spätestens im Juli 2011 – als einzige sicherheitspolitische Organisation in Europa die automatische militärische Beistandspflicht verankert hat.

Literaturverzeichnis:

- Adamovich, Ludwig, Neutralität auf der schiefen Ebene, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 66-71.
- Albright, Madeleine K., The Right Balance will secure NATO's Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 16.
- Algieri, Franco/Bauer, Thomas: Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156.
- Bacia, Horst: Zustimmung zum EU-Außenminister, FAZ.net, Onlinedienst der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Meldung vom 16.5.2003.
- Bischof, Burkhard: Neue Gefahren für das „Europa der Zwerge“, Die Presse, 18.12.2001, S. 4.
- Bundeskanzleramt/Bundespressdienst Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007.
- Chirac, Jacques: La sécurité de la France, in: Défense nationale et sécurité collective, Revue mensuelle février 2007, éditée par le Comité d'Études de Défense Nationale, École militaire, Paris 2007, S. 7-10.
- Frowein, Jochen A., Ist das Völkerrecht tot?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6.
- Gärtner, Heinz/Höll, Otmar: Austria, in: Reiter, Erich/Gärtner, Heinz (eds.), Small States and Alliances, Edition Physica, Heidelberg 2001, S. 183-194.

- Hummer, Waldemar: Solidarität versus Neutralität – Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2001, S. 147-166.
- Lahodynsky, Othmar: Mythos und Lebenslüge der Zweiten Republik, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 44-49.
- Lanc, Erwin: Sechs Thesen zur österreichischen Außenpolitik, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 28-31.
- Lenz, Carl Otto / Borchardt Klaus-Dieter: EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008.
- Michel, Leo: Sarkozy's Next Big Battle, in: Newsweek, February 23, 2009, S. 22.
- Missong, Alfred: Solidarität Ja – Automatismus Nein, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 16-24.
- Pelinka, Anton: Sicherheit seit dem 11. September 2001, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 25-27.
- Regelsberger, Elfriede, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: Jopp, Matthias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Institut für Europäische Politik, Europa Union Verlag, Bonn 2001, S. 112-122.
- Rehrl, Jochen: Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 60 (2005), S. 31-53.

Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Gerhard, Europarecht.
Kurz gefasster Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung,
6. Auflage, Manz Verlag, Wien 2008.

Weidenfeld, Werner: Die Europäische Verfassung verstehen, Verlag Ber-
telsmann Stiftung, Gütersloh 2006.