

EINGEHENDE ANALYSE

Ergibt sich aus Frankreichs Geltendmachung der „Klausel über die gegenseitige Verteidigung“ ein „Kollateralnutzen“ für die GSVP?

Verfasser: Jérôme LEGRAND

ZUSAMMENFASSUNG

Nach den Terroranschlägen vom 13. November 2015 in Paris hat erstmalig ein Mitgliedstaat der EU die „Klausel über die gegenseitige Verteidigung/Beistandsklausel“ des Vertrags von Lissabon (Artikel 42 Absatz 7 EUV) geltend gemacht. Bei diesem Instrument handelt es sich um ein „reaktives“ zwischenstaatliches Instrument. Da keine speziellen Vorkehrungen zur Anwendung dieses Instruments bestehen, ist in dem Wortlaut für die EU-Institutionen keine ausdrückliche Rolle vorgesehen. Infolgedessen behält jeder Mitgliedstaat, der die Klausel geltend macht, einen großen Handlungsspielraum bei bilateralen Diskussionen mit Partnern, die verpflichtet sind, Unterstützung zu leisten, und denen es gleichzeitig frei steht zu entscheiden, auf welche Art und in welchem Umfang sie Unterstützung leisten.

Artikel 42 Absatz 7 war nicht die einzige Klausel, die Frankreich hätte geltend machen können, um um Beistand zu bitten, aber diese Klausel enthielt die wenigsten Einschränkungen. Angesichts der immer stärker belasteten finanziellen und militärischen Kapazitäten des Landes ist es nur logisch, dass die Wahl auf die einfachere Klausel fiel. Es ist wahrscheinlich, dass der Rechtsakt über die direkten Folgen – die einstimmige politische Unterstützung und bilaterale Diskussionen über den Beistand – hinaus Auswirkungen auf die weitgefassere Debatte über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU haben wird. Dieser erste Anwendungsfall der Klausel hat durchaus das Potenzial, die Entwicklung der Europäischen Union sowie deren strategische Überlegungen (einschließlich der zukünftigen allgemeinen Strategie der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik) zu beeinflussen und die vorsorgliche Bereitschaft, die Bündelung und gemeinsame Nutzung von Fähigkeiten sowie das „Gesamtkonzept“ der EU für Krisen wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Das Europäische Parlament unterstützt seit Langem den gegenseitigen Beistand in Krisenfällen. Mit seiner Aufsichtsfunktion (insbesondere auf der Grundlage von Artikel 36 EUV) und seiner Rolle bei der Koordinierung mit den nationalen Parlamenten könnte das Parlament Debatten über die Rolle der EU in multidimensionalen und transnationalen Krisen anregen und an diesen teilnehmen. Durch solche Debatten kann ein Beitrag zur Einschätzung von Artikel 42 Absatz 7 geleistet und möglicherweise der „Werkzeugkasten“ der EU für den Bereich Sicherheit verbessert werden.

Das vorliegende Dokument ist eine Initiative der Fachabteilung, GD EXPO

Englischsprachige Vorlage am 14. Dezember 2015 fertiggestellt.

Übersetzung(en) nach FR EN

Gedruckt in Belgien.

Redaktionelle Assistentin: Simona IACOBLEV

Rückmeldungen jeglicher Art werden gerne entgegengenommen. Bitte wenden Sie sich an den Verfasser: jerome.legrand@europarl.europa.eu.

Druckexemplare können per E-Mail angefordert werden unter: poldep-expo@europarl.europa.eu

Diese Veröffentlichung kann online auf der [Intranet-Seite der Fachabteilungen](#) des Europäischen Parlaments abgerufen werden.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des EP und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung sind – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	4
2	Was besagt Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union?	4
3	Weitere vergleichbare Klauseln	6
	3.1 Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)	6
	3.2 Artikel 5 des Nordatlantikvertrags	7
4	Warum Artikel 42 Absatz 7?	8
5	Mögliche Folgen	11
6	Die Rolle des Europäischen Parlaments	13
7	Fazit	15

1 Hintergrund

Die erste Aktivierung der „Klausel über die gegenseitige Verteidigung“ der EU durch Frankreich erhielt einstimmige politische Unterstützung von den Partnern des Landes und ebnete den Weg zu bilateralen Verhandlungen über die Art des Beistandes, den das Land erhalten soll.

Nach den Terroranschlägen in Paris und Saint-Denis am 13. November 2015 legte der französische Präsident François Hollande vor den beiden Kammern des französischen Parlaments in Versailles am 16. November die Reaktionen der Regierung dar. Er wies darauf hin, dass er seinen Verteidigungsminister bitten werde, Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union geltend zu machen, wenn er in Brüssel auf seine 27 Amtskollegen trifft, und um die Solidarität und den Beistand der Mitgliedstaaten der EU zu ersuchen, denn: „der Feind ist kein Feind Frankreichs, er ist ein Feind Europas.“¹

Der französische Verteidigungsminister Le Drian machte den Artikel am Dienstag, den 17. November während des Verteidigungsteils des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ geltend. Er erhielt die „einstimmige“ Unterstützung seiner Kollegen und HV/VP Mogherini berichtete, dass die EU „ihre stärkste und volle Unterstützung und Bereitschaft zum Ausdruck brachte“, um sämtlichen benötigten Beistand zu leisten. Sie fügte hinzu, dass mehrere Länder „bereits Angebote oder Unterstützung in Form von materiellem Beistand sowie die Ausweitung der Unterstützung an anderen Schauplätzen angekündigt haben“, um die französischen Kapazitäten zu entlasten. Paris würde sich daher bilateral an die anderen Mitgliedstaaten wenden, um den benötigten Beistand zu erhalten.

2 Was besagt Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union?

Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (der im Rahmen des „Vertrags von Lissabon“ wiedergegeben wird) ist eine Klausel über die gegenseitige Verteidigung (oft auch „gegenseitige Beistandsklausel“ genannt), die Folgendes besagt:

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 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.

Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die

Diese Klausel soll ursprünglich auf Antrag Griechenlands in den Vertrag aufgenommen worden sein, damit eine Klausel für den kollektiven

¹ „(...) l'ennemi n'est pas un ennemi de la France, c'est un ennemi de l'Europe“.

Europäische Union, auch Klausel über die gegenseitige Verteidigung genannt, ist eine reaktive Klausel, die nach einem Angriff geltend zu machen ist. Sie verpflichtet andere Mitgliedstaaten, dem angegriffenen Staat zu helfen, und wurde aus dem Brüsseler Pakt von 1954 übernommen.

Während in der Klausel ursprünglich die NATO als „Fundament“ der Verteidigung benannt wurde, ist der Wortlaut nun auf die Besonderheiten sowohl von NATO- und Nicht-NATO-Mitgliedstaaten der EU ausgerichtet.

Verteidigungsschutz im Rahmen der EU (anstatt lediglich im Rahmen der NATO) zur Verfügung steht. Dadurch sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Türkei, die lange Zeit von Griechenland als mögliche Quelle für Spannungen oder möglicher Gegner wahrgenommen wurde, ein Mitglied der NATO, aber kein EU-Mitglied ist. In diesem Sinne handelt es sich um eine rein „reaktive“ Klausel, anstatt um eine Klausel, die auch auf Präventionsaspekte abzielt (siehe Artikel 222 AEUV unten).

Sie weist gewisse Ähnlichkeiten mit Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrags von 1954 auf („... so werden ihm die anderen Hohen Vertragschließenden Teile (...) alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten“). Der Wortlaut des Vertrags von Lissabon geht jedoch über die Garantien hinaus, da in ihm die NATO erwähnt wird. Es ist eine Tatsache, dass diese Klausel, wie Artikel V, konzipiert wurde, um den Positionen derselben Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen: denjenigen, die eine gegenseitige Verteidigungsverpflichtung anstreben, denjenigen mit neutralem Status (d. h. letzter Satz des ersten Absatzes), denjenigen mit nuklearer Abschreckungsfähigkeit und denjenigen NATO-Parteien, die die Organisation nicht unterminieren möchten oder sogar die Möglichkeit beibehalten möchten, auf die NATO als ersten Mechanismus zur Reaktion auf einen bewaffneten Angriff zurückzugreifen (d. h. Absatz 2).

Der Rückgriff auf diesen Artikel bedeutet daher nicht notwendigerweise die Ergreifung militärischer Maßnahmen, trotz des als Inspiration dienenden ursprünglichen Wortlauts der Westeuropäischen Union und des eindeutigen Verweises auf einen „bewaffneten Angriff“. Das bedeutet, dass Mitgliedstaaten der EU, die nicht der NATO angehören (6 sind keine NATO-Mitglieder: Österreich, Zypern, Irland, Malta, Finnland und Schweden), von denen einige traditionell neutral sind, den „besonderen Charakter“ ihrer Politik beibehalten können, aber dennoch Unterstützung nichtmilitärischer Art leisten können (Geheimdienstinformationen, logistische Unterstützung usw.). Ihre Unterstützung kann auch auf bilateraler Ebene mit Frankreich erörtert werden.

Während es sich bei den erwähnten Akteuren um die EU-Mitgliedstaaten handelt, haben die EU-Institutionen im Rahmen dieses Artikels keine explizite Rolle (obwohl die HV/VP eine mögliche Förderung oder Koordinierung durch die EU erwähnte²). Es bestehen auch keine Anwendungsvorkehrungen für die Klausel über die gegenseitige Verteidigung, was theoretisch kein Problem sein mag (für NATO-Artikel 5 bestehen ebenfalls keine Vorkehrungen zur Umsetzung), aber sich in der Praxis in Ermangelung bisheriger Erfahrung durchaus als problematisch erweisen könnte.

² Sie wurde im Rahmen der Entschließung des EP 2012/2223 (INI) vom Europäischen Parlament dazu aufgefordert, eine Analyse über die Rolle der EU-Institutionen bereitzustellen.

3 Weitere vergleichbare Klauseln

3.1 Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Artikel 222 (AEUV) ist eine Solidaritätsklausel, die Folgendes besagt:

1. 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.

2. Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab.

3. Die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die Union werden durch einen Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt. Hat dieser Beschluss Auswirkungen im Bereich der Verteidigung, so beschließt der Rat nach Artikel 31 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union. Das Europäische Parlament wird darüber unterrichtet.

Für die Zwecke dieses Absatzes unterstützen den Rat unbeschadet des Artikels 240 das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das sich hierbei auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie der Ausschuss nach Artikel 71, die dem Rat gegebenenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorlegen.

4. Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten auf effiziente Weise tätig werden können, nimmt der Europäische Rat regelmäßig eine Einschätzung der Bedrohungen vor, denen die Union ausgesetzt ist.

Als weitere „Solidaritätsklausel“ ist Artikel 222 des Vertrags

Der Wortlaut dieser Klausel wurde zunächst in deklaratorischem Ton im Rahmen der Schlussfolgerungen des Rates vom 25.-26. März 2004 im

über die Funktionsweise der Europäischen Union (AEUV) sowohl präventiv als auch reaktiv und gilt für Terroranschläge sowie für Naturkatastrophen oder von Menschen verursachte Katastrophen. Dieser Wortlaut bedeutet eine umfassende Ermächtigung der Institutionen der EU.

Anschluss an die Terroranschläge auf Züge in Madrid (11. März) eingeführt, wobei auf einen Artikel (42) des Entwurfs des Verfassungsvertrags für Europa verwiesen wurde, an dem die Europäische Konvention gerade arbeitete. Dass auch Naturkatastrophen in die Klausel aufgenommen wurden, ist der Bereitschaft des ehemaligen französischen Kommissionsmitglieds und französischen Ministers Michel Barnier zu verdanken, die Rolle der EU bei der Bewältigung von unabsichtlichen Katastrophen neben vorsätzlichen Katastrophen zu stärken. Später wurde dieser Wortlaut beinahe identisch als Titel VII Artikel 222 des Vertrags über die Funktionsweise der EU in den Vertrag von Lissabon aufgenommen.

Mithilfe dieser Klausel sollte gewährleistet werden, dass vor dem Hintergrund neuer Risiken und Bedrohungen, mit denen die EU konfrontiert wird, die größtmögliche Auswahl an Instrumenten, die der EU zur Verfügung stehen, mobilisiert werden kann. Dadurch würde die „militärischere“ Klausel über die gegenseitige Verteidigung in Artikel 42 Absatz 7 ergänzt (bzw. es würde ein Gegensatz zu ihr hergestellt?).

Laut dieser Klausel werden die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, gemeinsam zu agieren. Sie bezieht sich auf die kohärente, koordinierte und effiziente Mobilisierung aller Instrumente der EU und beschwört somit die Idee eines „Gesamtkonzepts“ herauf (auf den in der derzeitigen Debatte über die Sicherheit der EU häufig Bezug genommen wird). Darüber hinaus ist in der Klausel ebenso der Gedanke enthalten, dass Unterstützung mobilisiert werden muss (der möglicherweise wiederum den Gedanken von Fähigkeiten und Bereitschaft zugrunde liegt; in diesem Sinne ist hier der „präventive“ Gedanke miteinbezogen, nicht aber in Artikel 42 Absatz 7).

2014 wurden Anwendungsvorkehrungen für die Klausel angenommen, in deren Rahmen die Bedingungen, unter denen die Klausel geltend gemacht werden kann, beschränkt wurden.

Am 24. Juni 2014 nahm der Rat einen Beschluss „über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union“ (2014/415/EU) an, in dem die jeweiligen Rollen der EU-Institutionen, die den Prozess vorantreiben (Rat, Kommission, EAD), sowie ebenfalls recht restriktive Bedingungen für deren Geltendmachung (Erschöpfung „aller Mittel und Instrumente“ und „Überwältigung“) festgelegt werden.

3.2 Artikel 5 des Nordatlantikvertrags

Bei Artikel 5 des Vertrags von Washington handelt es sich vor allem um eine militärische Solidaritätsklausel, die Folgendes besagt:

Artikel 5

Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im

Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

In Artikel 5 des Nordatlantikvertrags wird der Grundsatz der kollektiven Verteidigung wiedergegeben. Er wurde nur im Anschluss an die Anschläge vom 11. September genutzt und stellt die Vereinigten Staaten in den Mittelpunkt jeglicher Entscheidung und Umsetzung.

Dieser Artikel wurde von der Allianz erstmals im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September gegen das Gebiet der Vereinigten Staaten aktiviert. Auf diesen Antrag folgten der Einsatz in Afghanistan und Patrouillentätigkeiten aus der Luft (AWACS) und von Schiffen aus.

Es ist zu beachten, dass die NATO-Behörden bei den Überlegungen für oder gegen eine Aktivierung von Artikel 5 sowohl das Ausmaß der Anschläge als auch die externe Anordnung als notwendige Kriterien erachteten (d. h. ob dieser Anschlag von inländischen oder ausländischen Terrororganisationen verübt wurde, da die Alliierten im ersten Fall nicht zu der Ansicht gelangt wären, dass er unter die Regeln des Vertrags fällt)³. Im Fall Frankreichs könnten beide Kriterien anhand dieses einzigen Präzedenzfalls in Frage gestellt werden.

Artikel 5 der NATO besagt, dass ein „bewaffneter Angriff“ gegen ein Mitglied der NATO „in Europa oder Nordamerika“ als Angriff gegen alle NATO-Mitglieder angesehen wird. Ein Zurückgreifen auf Artikel 5 würde aufgrund ihres politischen und militärischen Gewichts innerhalb der Allianz die Vereinigten Staaten (und in einem geringeren, jedoch immer noch bedeutenden Ausmaß die Türkei) in den Mittelpunkt der zu treffenden Entscheidungen rücken.

4 Warum Artikel 42 Absatz 7?

Zuallererst ist dies, wie Verteidigungsminister Le Drian und HV/VP Mogherini bei der Pressekonferenz im Anschluss an die Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ am 17. November verlauten ließen, ein „politischer Akt“. Was die politische Kommunikation betrifft, so zeigte dies nach innen, dass Frankreich nicht isoliert vorging (wie es in der Vergangenheit kritisiert worden war), während es nach außen hin eine gute Gelegenheit war, von den EU-Partnern die Solidarität zu erlangen, die nach früheren Anträgen gefehlt hatte.

Als politischer Akt ist die Geltendmachung von Artikel 42 Absatz 7 durch

Zweitens entschloss sich Frankreich eindeutig für ein EU-Instrument und gegen ein NATO-Instrument (d. h. eines, an dem sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Türkei beteiligt wären), und innerhalb des

³ Siehe NATO-Brief von Sommer 2006 „Die Inkraftsetzung von Artikel 5“ von Edgar Buckley, ehemaliger beigeordneter NATO-Generalsekretär für Verteidigungsplanung und -operationen (1999-2004).

Frankreich angesichts des Landes, seiner Ziele und der politischen, taktischen und geopolitischen Nachteile einer Beteiligung der NATO in diesem Zusammenhang logisch.

„Werkzeugkasten“ der EU für ein zwischenstaatliches Instrument anstelle eines Instruments, das den EU-Institutionen und Prozessen eine Rolle zuweist (welches umständlicher ist, der Einstimmigkeit bedarf und nicht über der Situation angemessene feste Verwaltungsstrukturen verfügt).

1. Während eine Beteiligung der NATO in diesem mit Terroristen/Syrien verbundenen Kontext unter dem Gesichtspunkt militärischer/geheimdienstlicher/logistischer Ressourcen hilfreich hätte sein können (insbesondere unter Einbeziehung der Ressourcen der Vereinigten Staaten), könnten mehrere Aspekte gegen eine solche Wahl gesprochen haben:

- Erstens hat Frankreich immer für eine europäische, von den Vereinigten Staaten unabhängige Verteidigung plädiert. Es ist demnach keine Überraschung, dass es sich für einen Weg entscheidet, bei dem der amerikanische Bündnispartner nicht direkt beteiligt wird (selbst wenn die Vereinigten Staaten selbst in den letzten Jahren mehr oder weniger unterschwellig für eine solche Unabhängigkeit plädiert haben).
- Zweitens hätte Frankreich aufgrund der Vormachtstellung der Vereinigten Staaten, aber auch aufgrund der notwendigen Beteiligung der Türkei in der NATO, viel weniger Kontrolle über den Einsatz gehabt, wenn es die NATO um Beistand gebeten hätte.⁴
- Drittens sind viele NATO-Bündnispartner bereits in gewissem Umfang an der Bekämpfung des IS beteiligt. Durch ein Vorgehen gemäß Artikel 42 Absatz 7 kann Frankreich durch bilaterale Verhandlungen immer noch Unterstützung von NATO-Mitgliedern der EU erhalten.
- Abschließend liegen mehrere bedeutende politische und geopolitische Hindernisse für die Idee einer NATO-Beteiligung vor:
 - Aufgrund der weiterhin bedeutenden Spannungen mit Russland im Zusammenhang mit der Ukraine könnten einige osteuropäische EU- und NATO-Mitgliedstaaten abgeneigt sein, die NATO im Zusammenhang mit Syrien zu mobilisieren.
 - Die Einbeziehung der NATO im Nahen/Mittleren Osten könnte zu diesem Zeitpunkt sehr heikel und kontraproduktiv für die laufenden Bemühungen um einen politischen Veränderungsprozess in Syrien (d. h. die jüngsten Verhandlungen in Wien) sein.
 - Stärkere militärische Beteiligung Frankreichs in Syrien:

Der Entschluss Frankreichs zur Geltendmachung von

⁴ Interessanterweise war es der republikanische Senator und Präsidentschaftskandidat Marco Rubio, der vor kurzem die Geltendmachung von Artikel 5 und den Aufbau einer größeren Koalition gegen den IS vorschlug. Dies könnte ein weiterer Grund für Frankreich sein, ein Jahr vor den nächsten US-Präsidentschaftswahlen Präsident Obama nicht in eine schwierige innenpolitische Lage zu bringen.

Artikel 42 Absatz 7 anstelle von Artikel 222 war wahrscheinlich gut durchdacht: schließlich sind die in Artikel 222 genannten Bedingungen und Anwendungsvorkehrungen komplexer und könnten die Umsetzung verlangsamen.

Der eingeschränkte finanzielle und sicherheitsbezogene/militärische Rahmen Frankreichs spielte ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Wahl des Ansatzes des Landes – genauso wie andere Themen, wie etwa die Debatte um den „Brexit“ des Vereinigten Königreichs.

Wenn Frankreich den Weg einer stärkeren militärischen Beteiligung in Syrien weiterverfolgt, muss es sich an Russland „annähern“. Ein solcher Schritt schließt jeglichen Rückgriff auf NATO-Einsätze aus, da diese Organisation von Präsident Putin offiziell zur „Bedrohung“ für Russland erklärt wurde.

2. Mit der Geltendmachung der Solidaritätsklausel anstatt der Klausel über die gegenseitige Verteidigung hätte Frankreich offenbar das „natürliche“ Instrument genutzt (da ein „Terroranschlag“ eindeutig im ersten Satz von Artikel 222 genannt wird, nicht aber in Artikel 42 Absatz 7) und es hätte mehr Instrumente mobilisieren können (die EU-Instrumente, die nicht in Artikel 42 Absatz 7 genannt werden).

Durch die Wahl des zwischenstaatlichen Weges anstatt des EU-Weges umgeht Frankreich jedoch auch eine Menge Hindernisse und mögliche Komplikationen:

- Frankreich ist der Auffassung, dass es angesichts der terroristischen Bedrohung/des bewaffneten Angriffs nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente erschöpft hat (und möchte auch nicht diesen Anschein erwecken). Somit ist es nicht von der Krise „überwältigt“. Diese Kriterien werden als Bedingungen für die Geltendmachung von Artikel 222 genannt (vgl. Artikel 4 der Anwendungsvorkehrungen). Außerdem würde dies möglicherweise zu einer politisch schwierigen Debatte innerhalb des Landes (und/oder auf EU-Ebene⁵) über die fehlende Bereitschaft und Fähigkeit Frankreichs zur Reaktion/Verteidigung führen (was im Falle eines kleineren Mitgliedstaats anders gelagert sein kann).
- Darüber hinaus bedeutet ein Rückgriff auf Artikel 42 Absatz 7, dass Paris in sämtlichen Phasen des Umsetzungsprozesses schnell handeln kann, ohne dass „ein formaler Beschluss oder Schlussfolgerungen des Rates anzunehmen sind“, wie HV/VP Mogherini darlegte („wir brauchen keine weiteren Formalitäten“).
- Frankreich behält außerdem die Kontrolle über den Prozess, während gemäß Artikel 222 (und den Ausführungen in den Anwendungsvorkehrungen von 2014⁶) die Verantwortung für die Koordinierung der Reaktion auf die Geltendmachung von Artikel 222 an den Rat übergeht, der vom Generalsekretariat des Rates, von der Kommission und vom EAD unterstützt wird. Diese sind ebenfalls für die politische und strategische Ausrichtung der Reaktion der EU

⁵ Der Prozess nach Artikel 222 könnte mögliche Forderungen der EU aufgrund der fehlenden Bereitschaft und die Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs aufgrund der möglichen Nichterfüllung der EU/Mitgliedstaaten in Bezug auf die Reaktionsfähigkeit mit sich bringen.

⁶ Beschluss des Rates vom 24. Juni 2014 (2014/415/EU).

sowie für die Erstellung von Bewertungsberichten im Hinblick auf die Bedrohung zuständig.

3. Weitere bedeutende Aspekte des Zusammenhangs, die ebenfalls zur Erklärung der französischen Vorgehensweise beitragen können:

- die überbeanspruchten militärischen/sicherheitsbezogenen Kapazitäten Frankreichs aufgrund seiner Einsätze in Afrika und im Nahen Osten sowie die erhöhte Wachsamkeit innerhalb des Landes seit den Terroranschlägen gegen *Charlie Hebdo* Anfang 2015: Die Bündnispartner können dem Mitgliedstaat, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wurde, keinen Beistand leisten (es besteht eine klare Verpflichtung, mit „allen in ihrer Macht stehenden“ Mitteln vorzugehen, obwohl der Europäische Gerichtshof nicht an der Kontrolle solcher Reaktionen beteiligt wäre). Infolge bereits in Anspruch genommener bilateraler Kontakte wird erwartet, dass einige Mitgliedstaaten Frankreich bei der Entlastung einiger seiner Kapazitäten bei Auslandseinsätzen helfen, damit es seine innerstaatlichen Maßnahmen oder seine Tätigkeiten im syrischen Einsatzgebiet intensivieren kann. In diesem Sinne wurde die Entscheidung Frankreichs eindeutig vom Verteidigungsministerium und nicht von anderen Akteuren angeregt.
- Der Kontext des „Brexit“-Referendums des Vereinigten Königreichs: Die Aktivierung einer Reaktion der EU-Institutionen in einem GSVP-Kontext (die im Falle von Artikel 222 auch zu neuen Befugnissen für die EU führt) könnte eine politisch schwierige und riskante - und somit derzeit unerwünschte - Debatte für die britische Regierung auslösen (sie würde jedoch der Regierung des Vereinigten Königreichs - genauso wie allen anderen Mitgliedstaaten - ein „Vetorecht“ verleihen).

5 Mögliche Folgen

Frankreich wurde einstimmige politische Unterstützung gewährt. Konkrete Beiträge seitens seiner 27 Partner wird das Land bilateral verhandeln.

Konkreter Beistand für Frankreich: natürlich militärische/logistische Unterstützung, entweder durch direkte Beiträge zur Koalition gegen den IS oder durch Ersatz der französischen Truppen im Rahmen der GSVP (z. B. EU-Ausbildung in Mali) oder bei UN-Missionen (UNIFIL im Libanon, MINUSMA in Mali oder MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik) wären willkommene Antworten für Paris.

Für Mitgliedstaaten, die keine NATO-Mitglieder sind, lässt der zweite Satz von Artikel 42 Absatz 7 („Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“) einen großen Handlungsspielraum zur Auslegung der Art der Verpflichtung, welcher zum Beispiel Beistand in geheimdienstlichen Fragen beinhalten könnte.

Trotz der Wahl des „zwischenstaatlichen“ Weges kann die Geltendmachung von Artikel 42 Absatz 7 Folgen für Entwicklungen in der EU haben,

insbesondere im Bereich der GSVP.

Die Geltendmachung von Artikel 42 Absatz 7 durch Frankreich wird über die Diskussion über die Rolle der EU hinaus Auswirkungen auf die laufende GSVP-Debatte haben, insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitschaft und den Fähigkeiten der EU. Der Vorgang beeinflusst möglicherweise ebenfalls die Ausarbeitung der allgemeinen Strategie der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik durch die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin.

- „EU“-Solidarität/Rolle: Obwohl die EU-Institutionen nicht explizit erwähnt werden, handelt es sich hierbei um ein EU-Instrument, das durch Artikel 42 Absatz 7 geltend gemacht wird. Darüber hinaus nutzte Frankreich den Rat (anstelle beispielsweise des Europäischen Rates) für die Kommunikation zu diesem Thema und Minister Le Drian erwähnte vor der französischen Nationalversammlung die Notwendigkeit zur Stärkung von „l'Europe de la Défense“. Bei einigen, wenn nicht sogar allen Mitgliedstaaten hat das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und damit der Klausel über die gegenseitige Verteidigung zur Anpassung von Sicherheits-/Verteidigungsbestimmungen in der Rechtsordnung geführt. Der Vertrag führt rechtliche Pflichten ein und bietet somit einen Mehrwert für die Entwicklung der GSVP. Der breiten Öffentlichkeit wird dadurch (ohne Debatten über die Institutionen/Befugnisse einzugehen) vermittelt, dass die EU, auf etwa vergleichbare Weise wie der Nordatlantikvertrag, ebenfalls über Instrumente verfügt, auf die in Krisenzeiten zurückgegriffen werden kann, und dass sie auch im Hinblick auf die Sicherheit eine Rolle spielt. Dies kann im Zusammenhang mit künftigen Debatten und Beschlüssen für die GASP/GSVP nützlich sein.
- Konkret kann die Tatsache, dass Frankreichs Wahl auf die EU gefallen ist, dazu beitragen, die bereits laufende Diskussion über die Entwicklungen und Maßnahmen der GSVP anzuregen/zu beschleunigen, insbesondere, was die Bereitschaft/Antizipierung/Kapazitäten/Beschaffung betrifft. Was den europäischen Verteidigungssektor betrifft, könnten die „Bündelung und gemeinsame Nutzung“ oder die Dimensionen der Interoperabilität von der Aktivierung von Artikel 42 Absatz 7 profitieren, da die Umsetzung von bereits beschlossenen Maßnahmen oder Projekten beschleunigt oder in Erwägung gezogene Beschlüsse letztendlich vereinbart werden können.
- In diesem Zusammenhang wäre es überraschend, wenn die Ereignisse in Paris keine Auswirkungen auf die Arbeit von HV/VP Mogherini und ihre Teams hätten, was deren derzeitige Ausarbeitung einer allgemeinen Strategie der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik betrifft. Im Rahmen der für Juni 2016 erwarteten Abhandlung sollen angemessene Antworten auf die Terroranschläge und die konkreten Fragen und Probleme, die sie aufwerfen, gefunden werden. Der zwischenstaatliche Ansatz Frankreichs ist in diesem Sinne eine zusätzliche Herausforderung für die Ausarbeitung einer solchen Strategie und wirft sicherlich die Frage der „Befürwortung/Zustimmung“ der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer solchen Zukunftsvision auf.

6 Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist aufgrund der Verpflichtungen der Institution aus der Vergangenheit, seiner Aufsichtsfunktion (Artikel 36), seiner Verbindungen zu den nationalen Parlamenten und der Bedeutung der Bekräftigung der Legitimität gegenüber der europäischen Öffentlichkeit in die Debatte über die Bereitschaft und Fähigkeit der EU und Mitgliedstaaten zur Reaktion auf Terroranschläge und Krisen eingebunden.

Zunächst kann, während im Fall von Artikel 42 Absatz 7 keine explizite Rolle vorgesehen ist, die Aktivierung dieses Artikels die Notwendigkeit einer höheren Bereitschaft der EU sowie von Prozessen und Instrumenten zur Reaktion auf interne/externe Sicherheitskrisen wieder stärker in den Fokus rücken.

Tatsächlich wurde im Rahmen der Entschließung des Europäischen Parlaments von 2012 zu den „EU-Klauseln über die gegenseitige Verteidigung und Solidarität: politische und operationelle Dimensionen“⁷ auf der „Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten und die Union eine Politik entwickeln, der die Prävention, die Bereitschaft und die Reaktion im Hinblick auf alle bedeutenden Sicherheitsrisiken zugrunde liegt (...)“ beharrt. Diesbezüglich bestehen angesichts der jüngsten Ereignisse Gründe zur Annahme, dass die Handlungen der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene – gelinde gesagt – zu langsam oder unwirksam waren. Dies ändert sich nun möglicherweise (z. B. vollständige Anwendung der IPCR-Vereinbarungen im Falle der Flüchtlingskrise).

Das Europäische Parlament spielte in diesem Zusammenhang eine aktive Rolle als Motivationskraft, die die Debatte anregt und die Handlungen der Mitgliedstaaten in Frage stellt; auch weiterhin sollte es diese Rolle einnehmen.

Insbesondere sollte das EP weiterhin die Situation mit den durch Artikel 36 EUV verliehenen Möglichkeiten verfolgen – im Rahmen des Konsultationsprozesses von HV/VP Mogherini, der Vorsitzenden des Rates Auswärtige Angelegenheiten sowie als aktiver Gesprächspartner des Rates (Fragen oder Empfehlungen). Das Parlament sollte ebenfalls ein Partner bei laufenden und künftigen Debatten sein, wie es im Rahmen der gemeinsamen Beratungssitzungen zwischen der Ratspräsidentschaft und dem Parlament ermöglicht wird. Abschließend kann die Institution in Bezug auf eine verbesserte Koordinierung mit nationalen Parlamenten eine Rolle spielen (beispielsweise durch Anwendung der Bestimmungen für die interparlamentarische Zusammenarbeit in Protokoll 1 des Vertrags von Lissabon) sowie in Bezug auf die strategische/gezielte Kommunikation an die allgemeine Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten, was die Sicherheit der Bürger betrifft. Mit den nationalen Parlamenten, um die Grundsätze einer notwendigen geteilten Verantwortung und Solidarität in Erinnerung zu rufen und unaufhörlich die Nachricht zu übermitteln, dass vor dem derzeitigen finanziellen Hintergrund europäische Instrumente öfter und nicht etwa seltener gebraucht werden; und mit der Öffentlichkeit, gerechtfertigt durch die demokratische Legitimität des Europäischen Parlaments, um zu versichern, dass es sich bei der Sicherheit um ein EU-Problem handelt, das angegangen und durch Solidarität und gemeinsames

⁷ 2012/2223(INI) vom 22. November 2012.

Eine Debatte über Solidarität innerhalb der EU (die insbesondere Artikel 222 berührt) betrifft zwangsläufig auch das EP.

Die restriktiven Vorschriften für die Geltendmachung der Solidaritätsklausel können dazu beitragen, dass über die Angemessenheit und den Umfang von EU-Instrumenten nachgedacht wird.

Handeln gelöst wird, ohne EU-Werte zu opfern.

Zweitens ist dies das erste, aber wahrscheinlich nicht das letzte Mal, dass diese beiden „Solidaritäts-“ Artikel der EU in den Vordergrund rücken. In Zukunft besteht im Falle von Artikel 222 eine eindeutigere Rolle für das Europäische Parlament, da es, was die Anwendungsvorkehrungen betrifft, in Kenntnis zu setzen ist (was im Juni 2014 bei der Annahme der „Einzelheiten für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union“ der Fall war), sowie aufgrund seiner Befugnisse in Bezug auf Haushaltsaspekte.

Das Europäische Parlament hat in der Vergangenheit Initiativen vorgeschlagen, deren Ziel eine Gewährleistung und Stärkung des gegenseitigen Beistands in Krisen- oder Katastrophenfällen ist.

Daher könnte die künftige Rolle des Europäischen Parlaments in der Förderung der Bereitschaft der EU für eine künftige Aktivierung der Solidaritätsklausel gemäß Artikel 222 bestehen, welche aufgrund der komplexen (internen und externen, grenzüberschreitenden und nicht auf staatlichen Akteuren basierenden) Bedrohungslage wahrscheinlich stattfinden wird.

Während ein großer Mitgliedstaat wie Frankreich im vorliegenden Fall aus verschiedenen Gründen beschlossen hat, Artikel 42 Absatz 7 anzuwenden, könnte ein anderer Mitgliedstaat bzw. andere Mitgliedstaaten es in naher Zukunft gleichermaßen als angemessen und notwendig erachten, Artikel 222 zu aktivieren (z. B. im Zusammenhang mit weiteren Terroranschlägen, bei denen konventionelle oder unkonventionelle Waffen⁸ gegen einen kleinen Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten eingesetzt werden).

Eine der wenigen, aber wichtigen Einschränkungen einer solchen Geltendmachung befindet sich jedoch in Artikel 4 der Anwendungsvorkehrungen („Geltendmachung der Solidaritätsklausel“), welcher beispielsweise (Absatz 1) Folgendes besagt: *„Bei einer Katastrophe oder einem Terroranschlag kann der betroffene Mitgliedstaat die Solidaritätsklausel geltend machen, wenn er nach Ausschöpfung der auf nationaler und Unionsebene vorhandenen Mittel und Instrumente der Auffassung ist, dass die Krise die ihm zur Verfügung stehenden Bewältigungskapazitäten eindeutig übersteigt.“* Dies könnte tatsächlich Debatten auf interner/EU-Ebene über die Erschöpfung der „vorhandenen Mittel und Instrumente“ und die Zustimmung darüber, sich als „überwältigt“ zu erklären, auslösen. Solche Einschränkungen, die durch die Anwendungsvorkehrungen eingeführt werden, müssen angegangen werden, wenn das vollständige Potenzial dieser Klausel erwartet werden soll, wenn sich die Bedingungen für deren Geltendmachung ergeben. Die Frage der möglichen Komplementarität der beiden Klauseln (können sie gleichzeitig oder nacheinander aktiviert werden?) verdient ebenfalls

⁸ Z. B. wurden vom französischen Premierminister am 19. November CBRN-Risiken erwähnt.

Beachtung.

Drittens muss früher oder später eine Debatte über die Bewertung der Umsetzung und die Auswirkungen der Geltendmachung von Solidaritätsklauseln (Artikel 42 Absatz 7) oder Solidaritätsinstrumenten (IPCR) innerhalb der EU in Krisenzeiten stattfinden (obwohl dies nicht im Rahmen des Vertrags von Lissabon vorgesehen ist– allerdings wird dies zweifellos schon bald politisch zeitgemäß erscheinen und auch auf operativer Ebene angezeigt sein). Zu diesem Zeitpunkt muss das Europäische Parlament eine Mitsprachemöglichkeit haben, wobei es von seiner Entschließung von November 2012 ausgehen wird und somit auf seiner Ebene zu einer notwendigen „Lessons-Learned“-Übung beiträgt.

7 Fazit

Frankreich hatte sich ganz bewusst dafür entschieden, Artikel 42 Absatz 7 (ein zwischenstaatliches und reaktives EU-Instrument) geltend zu machen. Während die Entscheidung größtenteils durch den nationalen (politischen, taktischen und logistischen) Kontext motiviert war, sind die Folgen wahrscheinlich sehr viel weitreichender. Sobald die direkten Reaktionen abgeklungen sein werden, werden im Rahmen einer tiefgreifenderen, langfristigen Analyse wahrscheinlich gewisse Kluft in Bezug auf den kollektiven Charakter und die Komplexität der Solidaritäts- und GSVP-Instrumente der EU sichtbar.

Bedrohungen und Krisen spielen sich zunehmend in einem mehrdimensionalen und länderübergreifenden Rahmen ab. Dies erfordert eine erneute Überprüfung des kollektiven „Werkzeugkastens“ der EU und der Rolle jedes Instruments im Rahmen des „EU-Gesamtkonzepts“ – und damit auch der Rolle der EU-Institutionen. Die Debatte über die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer weiteren „Bündelung und gemeinsamen Nutzung“ von Ressourcen auf EU-Ebene wird sich in diesem Zusammenhang wahrscheinlich intensivieren.

Die Entscheidung Frankreichs, „nur“ Artikel 42 Absatz 7 zu aktivieren, wird möglicherweise nur teilweise den Problemen gerecht, mit denen das Land und die anderen Mitgliedstaaten konfrontiert sind. Wenn Frankreich nicht schnell seine Truppen aus Syrien und dem Irak abziehen kann, entsteht erneut das Risiko, dass die Kapazitäten des Landes mittel- bis langfristig überlastet werden: Das Land wird nicht in der Lage sein, seine Rolle in der NATO als „Rahmen-Staat“, von dem sich kleinere Länder Kapazitäten ausleihen können sollten, auszufüllen.

Allerdings stellen die Solidaritätsklauseln des Vertrags von Lissabon im Bereich Sicherheit (Artikel 42 Absatz 7 EUV und 222 AEUV) in ihrer derzeitigen Form offenbar auch nur teilweise Antworten auf die Herausforderungen, mit denen die EU konfrontiert ist, dar. Nach Frankreichs Geltendmachung von Artikel 42 Absatz 7 werden die Umsetzung und Auswirkungen dieses Artikels sicherlich diskutiert werden. Eine Debatte über die mögliche Komplementarität der beiden Artikel des

Vertrags kann nützlich sein, genauso wie konkrete Vorschläge für deren Verbindung oder den Rückgriff auf andere Instrumente (wie Artikel 42 Absatz 6 EUV über eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit oder Artikel 44 EUV über die Durchführung einer Mission durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten). Parallel dazu könnten die Einschränkungen des derzeitigen „Solidaritätssystems“ der EU für Sicherheit angesprochen werden.

Im Rahmen der EntschlieÙung von 2012 befasste sich das Europäische Parlament mit dem *„Prinzip der unteilbaren Sicherheit und der gegenseitigen Solidarität unter den Mitgliedstaaten [...], unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer erhöhten Kosteneffizienz und einer gerechten Lastenteilung und Teilung der Kosten“*. In der Debatte, die wahrscheinlich in den nächsten Wochen und Monaten folgt, wird das Europäische Parlament weiterhin eine bedeutende aufsichtsführende und stimulierende Rolle spielen.