

EU-Beistandsklausel

Wie Terror zum Krieg wird

von Jürgen Wagner

„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.“ („Beistandsklausel“ nach Artikel 42, Absatz 7 des EU-Vertrages)

Als eine der wichtigsten Reaktionen auf die Pariser Terroranschläge kündigte Frankreich am 16. November 2015 zum ersten Mal überhaupt die Aktivierung der sogenannten „Beistandsklausel“ nach Artikel 42, Absatz 7 des EU-Vertrages (EUV) an, der am Folgetag alle EU-Mitgliedsstaaten zustimmen. An diesem Vorgang sind besonders zwei Aspekte hochproblematisch: Einmal schließen sich damit auch die anderen Mitgliedsländer faktisch der zu Recht hochgradig umstrittenen Sichtweise Frankreichs an, bei den Anschlägen habe es sich um Kriegsakte gehandelt, da hierüber das – primär militärische – „Reaktionsspektrum“ legitimiert wird. Und zweitens wird hieraus nicht zuletzt in Deutschland eine regelrechte Verpflichtung abgeleitet, Frankreich militärisch beispringen zu müssen – und zwar auch in Einsätzen, die zumindest teils in kaum erkennbarem Zusammenhang zu den Anschlägen stehen. Doch obschon es richtig ist, dass die Beistandsklausel Formulierungen enthält, die verbindlicher sind als Artikel 5 des NATO-Vertrages, verbleibt es in der freien Entscheidungsgewalt jedes Mitgliedslandes, wann, in welcher Form und in welchem Umfang Frankreich von ihm Unterstützung erfährt. Eine wie auch immer geartete Pflicht, sich militärisch stärker zu engagieren, wie sie gerade in Deutschland heraufbeschworen wird, lässt sich jedenfalls nicht zwingend aus der Beistandsklausel ableiten. Mehr noch: Der Verweis auf ihre Aktivierung scheint derzeit sogar teils dazu genutzt zu werden, ohnehin bereits länger beschlossenen Militäreinsätzen ein neues Begründungs- und Legitimierungsmuster zu verleihen.

Beistands- oder Solidaritätsklausel – Krieg oder Terroranschlag?

Die französische Sicht der Dinge formulierte Präsident Hollande nahezu unmittelbar nach den Anschlägen mit den Worten, es habe sich bei den Anschlägen um einen „Akt des Krieges“ gehandelt ([taz](#), 17.11.2015). Ihm sprang rasch u.a. auch Bundespräsident Joachim Gauck zur Seite, der in einer [Rede](#) von einer „neuen Art von Krieg“ sprach und dies gleich noch in einen direkten Zusammenhang mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr brachte: „Seit Jahren wissen wir, dass die kriegerischen Konflikte, näher an uns heranrücken. Wir leben in Zeiten, in denen auch deutsche Soldaten an internationalen Einsätzen teilnehmen, in denen sie zu Opfern dieser Art der Kriegführung werden können.“ Der Bundespräsident folgerte in einem [Statement](#): „Aus unserem Zorn über die Mörder müssen Entschlossenheit und Verteidigungsbereitschaft werden. Auch dabei stehen wir an der Seite der Franzosen.“ ([IMI-Aktuell](#) 2015/669)

Tatsächlich handelt es sich beim „Islamischen Staat“, der für die Anschläge verantwortlich gemacht wird und sich wohl auch zu ihnen bekannt hat, aber völkerrechtlich keineswegs um einen Staat. Aus diesem Grund handelt es sich bei den Anschlägen auch nicht um kriegerische

Akte, sondern um kriminelle Handlungen. Dies ist insofern alles andere als irrelevant, als nach gängiger Auffassung völkerrechtlich auf einen bewaffneten Angriff auf Grundlage von Artikel 51 der UN-Charta auch militärisch reagiert werden kann, nicht aber auf einen kriminellen Terroranschlag.

Das EU-Rechtsgebäude hält vor allem zwei Artikel parat, die mögliche Reaktionen auf Gewaltakte gegen ein Mitgliedsland zum Inhalt haben. Einmal besagte Beistandsklausel des EU-Vertrages und andererseits die sogenannte „Solidaritätsklausel“ nach Artikel 222 des „Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV). Terroranschläge fallen – eigentlich – explizit in den Bereich der Solidaritätsklausel, die vor allem auf die Option abzielt, unter verschiedensten Umständen Militär im EU-Inland einsetzen zu können. Ungeachtet dessen berief sich Frankreich dennoch auf die Beistandsklausel, womit augenscheinlich unterstrichen werden sollte, dass es um eine Unterstützung französischer Militäraktionen im Ausland gehen soll.

Dies legt zumindest der in der Beistandsklausel enthaltene Begriff des „bewaffneten Angriffs“ fast zwingend nahe, wie etwa auch das Nachrichtenportal [euractiv](#) (20.11.2015) ausführte: „Mit den hohen militärischen Ambitionen, die Frankreich nach wie vor für den Kontinent und für die EU als globalen Sicherheitsakteur verfolgt, ist auch zu erklären, dass sich Staatspräsident François Hollande für ein Instrument der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und nicht für die Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon (Artikel 222 Vertrag über die Arbeitsweise der EU) entschied. Während sich die Beistandsklausel auf einen ‚bewaffneten Angriff auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats‘ bezieht, greift die Solidaritätsklausel im Falle eines Terroranschlags und wäre demnach eigentlich die passendere Option (so ist durchaus umstritten, ob es sich bei den Pariser Anschlägen um einen bewaffneten Angriff im völkerrechtlichen Sinne handelt). Dass Frankreich dennoch auf die Beistandsklausel zurückgreift, die im Übrigen ein bilateraler Mechanismus ist, der die europäischen Institutionen weitgehend außen vor lässt, weist schon in die Richtung der Wünsche, die Paris damit verbindet.“

Mit ihrer Entscheidung, der Aktivierung der Beistandsklausel zuzustimmen, schlossen sich die EU-Mitglieder also faktisch der französischen Interpretation an, bei den Anschlägen habe es sich um Kriegsakte gehandelt. So problematisch dies an sich schon ist, folgt hieraus aber trotzdem noch lange nicht, sich nun umfangreich militärisch betätigen zu müssen.

Militärische Beistandspflicht?

Mögliche französische Motive, sich auf die Beistandsklausel zu berufen und nicht etwa auf die Beistandsverpflichtung nach Artikel 5 des NATO-Vertrages gibt es mehrere. Inwieweit die häufig genannte Sorge eine Rolle gespielt haben könnte, eine Einbeziehung der NATO werde die Einbeziehung Russlands in eine Anti-IS-Koalition erschweren, hier wesentlich war, ist nur schwer zu beurteilen. Auch möglich ist, dass hier-



Schweigeminute für die Opfer der Pariser Anschläge beim EU-Außenratstreffen am 16.11.2015, bei dem die Beistandsklausel aktiviert wurde.

Foto: Europäische Union / Marie Sandon

über gewährleistet werden kann, das NATO-Mitglied Türkei weitgehend heraushalten zu können. Schließlich ist es weithin bekannt, dass Ankara die Terrororganisation auf vielfältige Weise unterstützt, wie unlängst auch detailliert in einem von David L. Phillips von der Columbia University verfassten [Papier](#) herausgearbeitet wurde. Sicher eine Rolle gespielt haben dürfte das traditionelle französische Interesse an einer Stärkung der militärischen EU-Strukturen gegen die von den USA dominierte NATO: „Frankreich hat seine Partner mit der Reaktion auf die Terroranschläge in Paris überrascht. Es bittet nicht die Nato, sondern die Europäische Union um Beistand. Die Vereinten Nationen sollen mit einer Resolution nach Kapitel VII ihrer Charta auch ein militärisches Vorgehen billigen. Das französische Vorgehen hat strategische Bedeutung.“ ([taz](#), 17.11.2015)

Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass Frankreich die Reaktionen auf die Anschläge nicht allein schultern will – oder womöglich auch kann. So war die Aktivierung der Beistandsklausel aus Sicht von Björn Müller angesichts der militärischen Realitäten eine Notwendigkeit, nachdem Paris augenscheinlich nicht auf die NATO zurückgreifen wollte: „Die Terroranschläge in Paris zeigen Frankreich als gescheiterte Militärmacht. Der Anspruch, militärisch eine eigenständige Großmacht zu sein, ist nicht mehr haltbar. [...] Mit seinem Beistandsgesuch an die EU-Partner gesteht Frankreich de facto ein, dass es, aus eigener Kraft, zu einem substanziellen militärischen Vorgehen gegen den IS, nicht in der Lage ist.“ ([Offiziere.ch](#), 20.11.2015)

Jedenfalls ließ Frankreich wenig Zweifel aufkommen, dass es auf Grundlage der Beistandsklausel auch und gerade eine militärische Unterstützung erwartet. Dabei sind eine Reihe von Optionen im Gespräch, die von der direkten Beteiligung an Bombardierungen des IS über „Kompensationsleistungen“ durch die Aufstockung anderer Einsatzkontingente zur Entlastung Frankreichs bis hin zu logistischer Unterstützung reichen. Entscheidend ist, dass in der aktuellen Debatte die Beistandsklausel nur allzu häufig in eine Art militärische Beistandsverpflichtung uminterpretiert wird, wenn etwa [euractiv](#) (20.11.2015) schreibt: „Klar ist: Wenn die europäische Beistandsklausel nicht toter Buchstabe sein soll, muss sich die rhetorische Solidarität der EU-Partner auch in einer Solidarität der Tat niederschlagen.“

Zwingend leiten sich aber militärische Unterstützungsmaßnahmen keineswegs aus der Beistandsklausel ab. So finden die EU-Institutionen darin ohnehin keinerlei Erwähnung, alles muss demzufolge in bilateralen Verhandlungen mit Paris besprochen werden. Und hier ist die Formulierung in Artikel 42 (7) EUV, die Mitgliedsländer würden einem angegriffe-

nen EU-Land „alle in ihrer Macht stehende Hilfe“ zukommen lassen, zwar tatsächlich konkreter als die im NATO-Vertrag enthaltene Beistandsverpflichtung.¹ Sie lässt allerdings mehr als genug Spielraum, um frei das Ausmaß der eigenen Unterstützungsleistungen wählen zu können. Vor allem die Passage, die Beistandsklausel lasse den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt“, eröffnet gerade Deutschland alle Optionen, militärische Unterstützungsforderungen rundweg abzulehnen. So bezieht sich diese Aussage nicht nur auf die neutralen EU-Länder, sondern sie schließt beispielsweise auch den deutschen Parlamentsvorbehalt ein. Oder anders formuliert: Die deutschen Abgeordneten haben weiterhin jedes „Recht“, einen Militäreinsatz, den sie für unsinnig halten, abzulehnen. Nur machen sie von diesem Recht nur allzu selten Gebrauch und aktuell hat es eher den Anschein, als liefere die Beistandsklausel sogar eine Pseudolegitimation zur Ausweitung der militärischen Aktivitäten.

Deutscher „Militärbeistand“

Die Bevölkerung spricht sich laut [Deutschland-Trend](#) vom 20. November 2015 mit 52% mehrheitlich gegen eine deutsche Beteiligung an Angriffen auf den Islamischen Staat aus (dafür: 41%). Nachdem es zunächst so aussah, als wolle sich auch die Bundesregierung aus einer direkten Beteiligung an Kampfhandlungen gegen den IS heraushalten, hat sich in dieser Hinsicht das Blatt schnell gedreht. Am 26. November 2015 berichtete Thomas Wiegold von [Augengeradaus](#): „Im Kampf gegen die ISIS-Terrormilizen will Deutschland an der Seite Frankreichs aktiv in den Kampf eingreifen.“ Konkret gehe es um folgende Maßnahmen, die in Kürze vom Bundestag abgesehen werden sollen: Zur Aufklärungsunterstützung vier bis sechs Recce-Tornados und die Bereitstellung von Erkenntnissen der deutschen Aufklärungssatelliten SAR Lupe; eine Fregatte (mutmaßlich eine F124) soll dem französischen Verband um den Flugzeugträger Charles de Gaulle zugeordnet werden; und die Luftbetankung französischer Tankjets soll unterstützt werden. Kurz darauf wurde dann auch eine auch eine konkrete Zahl für das Bundeswehr-Kontingent genannt: „Für den Einsatz der Bundeswehr im Kampf gegen den IS in Syrien werden laut Bundeswehr 1200 Soldaten benötigt. Generalinspekteur Wieker nannte diese Zahl in der ‚Bild am Sonntag‘. Damit wäre die Syrien-Mission der derzeit größte deutsche Auslandseinsatz.“ ([Tagesschau](#), 29.11.2015)

Wiegold weist zusätzlich auf zwei weitere bemerkenswerte Aspekte in diesem Zusammenhang hin: Einmal würden die

Schiff der "Sachsen-Klasse".
Foto: Bundeswehr / Planken-
horn



Recce-Tornados und der Tanker der von den USA geführten „Operation Inherent Resolve“ und damit dem allgemeinen Anti-IS-Einsatz unterstellt, da sie so nicht nur von Frankreich, sondern „von der ganzen Anti-ISIS-Allianz genutzt werden können.“ Und zum anderen scheint die Bundesregierung den Verweis auf Artikel 51 und die Beistandsklausel als hinreichende völkerrechtliche Grundlage für ihre Maßnahmen einzustufen: „Die Bundesregierung will offensichtlich kein weiteres Mandat des UN-Sicherheitsrats abwarten, sondern stützt sich auf die von Frankreich in den vergangenen Tagen eingebrachte und vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Resolution nach den Terroranschlägen von Paris, die allerdings keine robuste Einsatzermächtigung nach Kapitel VII der UN-Charta enthält. Diese Resolution zusammen mit dem Selbstverteidigungsrecht in Artikel 51 der UN-Charta und der von Frankreich angerufenen Beistandsklausel in Artikel 42,7 des EU-Vertrags soll die rechtliche Grundlage für das deutsche Mandat bilden.“ (Augengeradaus, 26.11.2015)

Diese abenteuerlichen Versuche, das militärische Beistandsunterfangen rechtlich sattelfest zu beten, fanden schlussendlich auch Eingang in die Beschlussvorlage für den Bundestag, über die die *Tagesschau* (30.11.2015) schreibt: „In der völkerrechtlichen Begründung verweist die Beschlussvorlage dabei auf die Resolution 2249 sowie zwei frühere Resolutionen des UN-Sicherheitsrates. Darin sei wiederholt festgestellt worden, „dass von der Terrororganisation IS eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ausgeht“. Da sich Frankreich nach den Angriffen von Paris auf die in Art.42 Abs. 7 des EU-Vertrags formulierte Beistandsklausel berufen habe, finde der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen eines ‚Systems kollektiver Sicherheit‘ statt, wie es das Grundgesetz verlangt.“ Die Sache hat gleich zwei Haken: Im angesprochenen UN-Mandat findet sich keine Ermächtigung, militärische Gewalt anzuwenden; und darüber hinaus hat – was auch der Bundesregierung bekannt sein dürfte – das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon verneint, dass es sich bei der EU um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit handelt (BVerfGE 123, 267 (361)). Der Einsatz ist also weder völkerrechts- noch grundgesetzkonform.

Daneben hat sich die Bundesregierung scheinbar auch für eine Reihe militärischer „Kompensationsleistungen“ entschieden, die ebenfalls mit dem Verweis auf die Beistandsklausel und die Notwendigkeit, Frankreich nicht im Regen stehen lassen zu dürfen ins Spiel gebracht werden. Berichten zufolge sei in diesem Zusammenhang eine deutliche Erhöhung des deutschen Mali-Kontingentes von der Bundesregierung bereits beschlossen worden. Die bisherige Obergrenze von 150 Sol-

daten, die zur Unterstützung der UN-Truppen durch Lufttransport und Luftbetankung überwiegend im Senegal stationiert waren, soll auf 650 Soldaten angehoben werden und zukünftig vor allem Bodentruppen direkt in Mali umfassen, so heißt es. Diese Entscheidung sei, ebenso wie die scheinbar ebenfalls bereits eingetütete Erhöhung der Bundeswehr-Soldaten, die im Irak Peschmerga ausbilden, sie soll von 100 auf 150 steigen, lediglich noch von einer Zustimmung des Bundestags abhängig (*taz*, 25.11.2015). Und der wird – ohnehin unter dem Eindruck, Frankreich militärisch „beistehen“ zu müssen – seine Zustimmung wohl kaum versagen.

Worauf allerdings u.a. Thomas Wiegold von *Augengeradeaus* hinweist, sind die Pläne für die Kontingenterhöhungen in Mali und im Irak älter als die Anschläge von Paris. Inwieweit sie also mit der nun vorgebrachten Begründung, Frankreich helfen zu wollen, zusammenhängen, ist doch fraglich: „Die deutschen Pläne für den MINUSMA-Einsatz sahen vermutlich am 12. November nachmittags, also vor den Anschlägen in Paris, nicht so viel anders aus als am heutigen 25. November. Weil sie mit einer Entlastung Frankreichs nur sehr, sehr mittelbar zu tun haben. Das Gleiche gilt übrigens auch für die angekündigte Aufstockung der Ausbildung kurdischer Kämpfer im Nordirak. Da ist jede Ausweitung des Kampfes gegen ISIS auch sehr mittelbar eine Unterstützung Frankreichs. Aber die wäre vermutlich auch ohne die Anschläge in Paris passiert.“

Hieraus wird ersichtlich, wie die Beistandsklausel in Deutschland letztlich auch dazu dient, die Ausweitung längst beschlossener militärischer Aktivitäten zu legitimieren. Zwingend ist hieran überhaupt nichts, außer die moralische Verpflichtung der Abgeordneten, dieses Spiel nicht mitzumachen. Dies dürfte allerdings wohl – einmal mehr – zu viel verlangt sein. Und dies ist umso problematischer, als der jetzige Umgang mit der Beistandsklausel als Präzedenzfall für künftige Fälle dienen dürfte.

Anmerkungen

- 1 *Konkret heißt es in Artikel 5 des NATO-Vertrages: „Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen 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.“*