



Armin Kockel

Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon

LESEPROBE



PETER LANG

Grundlegung

„Kein Staat ist so kräftig, daß er nicht irgendeinmal der Hilfe anderer bedarf, sei es zu friedlichen Zwecken, sei es zur Verteidigung [...]“

(Grotius, S. 37)

A. Untersuchungsgegenstand

Durch Art. 42 Absatz 7 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV gilt seit dem 1. Dezember 2009:

„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.“

Satz 1 lässt „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt“ (Art. 42 Abs. 7 UA 1 S. 2). Außerdem bleiben Verpflichtungen und Zusammenarbeit in diesem Bereich „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“ (Art. 42 Abs. 7 UA 2). Diese Norm stellt den maßgeblichen Gegenstand dieser Untersuchung dar. Auf sie werden sämtliche Teile der Arbeit zurückzuführen sein.

Die Europäische Union rückt als sicherheitspolitischer Akteur mehr und mehr in den Fokus, nicht nur ihrer Mitgliedstaaten, sondern auch der Staatengemeinschaft der Welt. Ein Grund dafür ist, dass die EU seit einigen Jahren eigene militärische Strukturen aufbaut und seit 2003 in eigener Verantwortung militärische Operationen außerhalb des Unionsgebietes durchführt. Komplexe sicherheitspolitische Herausforderungen sowie ausgelastete Streitkräfte und Verteidigungsbudgets sprechen dafür, dass die europäische Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zunimmt. Die rechtlichen Grundlagen solcher Militäreinsätze bilden die Vorschriften des aktuellen EU-Vertrages über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Mit dem EU-Vertrag von Lissabon (EUV) wird (unter Anderem) das auswärtige Handeln der Europäischen Union (Kapitel 1 und 2 EUV = Art. 21-46

EUV, fünfter Teil AEUV = Art.205-222 AEUV) reformiert.¹ Als operativer Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)² erfährt das Feld der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wesentliche Neuerungen. Namentlich wird die Union primärrechtlich mit erweiterten operativen Fähigkeiten ausgestattet.³ Die *Verteidigungspolitik* galt bis vor Kurzem als von dem Prozess der europäischen Integration getrennte Domäne der Staaten, die sich nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 zu Verteidigungszwecken – wenn überhaupt – in NATO und WEU organisierten.⁴ Eine Kompetenz der Europäischen Union auf diesem für Staaten sensiblen Gebiet war überwiegend nicht erwünscht.⁵ Europa wurde als reine Zivilmacht⁶ verstanden.

Daher wird angesichts der europäischen militärischen Integration (insb. durch Art. 42-46 EUV) – teilweise durchaus kritisierend – von einer „Militarisierung der EU“ gesprochen.⁷ Fest steht, dass eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, welche die EU um eine operative Dimension ergänzt und mit eigener Handlungsfähigkeit ausstattet, das politische Gesicht der EU nach außen grundlegend verändert,⁸ dass dieser Politikbereich bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Union auch ein bemerkenswertes Ri-

1 Näher dazu: *Fischer*, S. 80; *Hobe*, S. 311 ff., insb. S. 319-331; *Pache/Rösch*, NJW 2008, 473, 474; *Schwarze*, Einleitung, Rn. 44-46.

2 Zur Terminologie: *Fastenrath/Nowak – Cremer*, S. 277; *Geiger/Khan/Kotzur – Geiger*, Art. 42 EUV, Rn. 6-10.

3 *S. Dietrich*, ZaöRV, 2006, 663, 683; *Fischer*, ZFAS, 2008, 57, 57.

4 *V. Kielmannsegg*, EuR 2006, 182, 182.

5 *V. Kielmannsegg*, EuR 2006, 182, 184: „eine der letzten großen Bereichsausnahmen“; *Ojanen*, S. 57: „European Integration in security and defence was for a long time seen as impossible or at least highly unlikely“; *Schürr*, S. 1.

6 Zum Begriff: *Epping/Lemke/Baluch – Müller-Brandeck-Bocquet*, S. 50, die eine Zivilmacht über das Fehlen von hard power bestimmt, durch einen bewussten Verzicht auf Androhung und Einsatz militärischer Gewalt.

7 *Deighton*, JCMS 2002, 719, 719 [„militarized“]; *Dietrich*, ZaöRV 2006, 663, 665 m.w.N.; *Ondarza*, S. 6; *Pfliiger*, KJ 2008, 317, 319; ähnlich *Kastler*, Forum Recht 2009, 83, 85, der – freilich ohne dies zu erklären – in dem Lissabon- Vertrag eine Aufrüstungsverpflichtung, eine Abwendung vom Recht und eine Zuwendung zur Waffengewalt erkennt, a.a.O., S. 84 f; ausdrücklich gegen den Begriff: *Bogdandy – Thym*, S. 477; kritisch auch *Richter*, S. 10; vgl. dazu *Ukrow*, ZEuS, 2009, 717, 719, und *Epping /Lemke/Baluch – Müller-Brandeck-Bocquet*, S. 79 f., die den Begriff „Militärmacht“ im Zusammenhang mit der EU als „geradezu lächerlich“ bezeichnet und zu dem Ergebnis kommt: „Nicht zu viel europäische Militärmacht ist die Gefahr, sondern zu wenig“.

8 Vgl. Präsident der Europäischen Kommission *Barroso*, Rede zur Lage der Union v. 07.09.2010: „*Ohne eine gemeinsame Verteidigungspolitik werden wir nicht das Gewicht in der Welt haben, das wir benötigen. Jetzt ist der Moment, diese Aufgabe anzugehen*“.

siko einer Spaltung birgt.⁹ Alles in allem bietet die „Verrechtlichung der europäischen Außenpolitik“¹⁰ Anlass zu einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Thema der militärischen Kompetenz Europas.

Wirtschaftliche und militärische Macht zählen zu den wichtigsten Mitteln zur Durchsetzung staatlicher Interessen. Eine Bündelung dieser in der Europäischen Union bestehenden Kräfte erscheint daher konsequent, um den Einfluss des gesamten europäischen Raumes im internationalen Verkehr zu steigern. Der Aufbau einzelner gemeinsamer Verteidigungsstrukturen bis hin zur gegenseitigen Verpflichtung zum Beistand im Falle eines Angriffes setzt jedoch erhebliches Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Partner voraus. Die Verfolgung gemeinsamer Interessen bei der Territorialverteidigung ist wegen ihres unmittelbaren Bezugs zur Hoheitsgewalt (per se zur Staatlichkeit, genau betrachtet: zur Exekutive) z.B. nicht vergleichbar mit einer dem freien Warenverkehr dienenden Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards¹¹. Die militärische europäische Integration wirkt noch bedeutungsvoller, bedenkt man, welche 27 Staaten sich im Jahr 2009 mit dem Vertrag von Lissabon zu gegenseitigem Beistand verpflichteten, 65 Jahre nach der Kapitulation Deutschlands, zwanzig Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs.¹²

„Selten ist in Europa überall Frieden, und nie geht der Krieg in anderen Weltteilen aus.“ Jedenfalls dem ersten Teil dieser Aussage von von Clausewitz¹³ wird man für das Gebiet der heutigen Europäischen Union erfreulicherweise einstweilen widersprechen können. Strategien zur Abwehr militärischer Übergriffe zwischen Mitgliedstaaten sind, falls sie überhaupt existieren, rein theoretischer Natur.¹⁴ Im Fokus befinden sich nur noch die Bedrohungen der EU insgesamt von außen und der Terrorismus. Dabei findet die ESVP Unterstützung in weiten Teilen der EU- Bevölkerung.¹⁵ Angesichts der möglicherweise fatalen

9 Einem, EuR 2004, 202, 214; Ondarza, S. 6; beachtenswert auch BVerfGE 123, 267, 365 – Lissabon: „[...] obliegt es der Bundesrepublik [...], auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.“

10 Thym, AVR 2004, 44, 45.

11 Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards als Ausdruck des Herkunftslandsprinzips, vgl. EuGH Rs. 178/84 – Reinheitsgebot für Bier, Slg. 1987, 1227, Rz. 37; EuGH Rs. 120/78 – *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649, Rz. 14, dazu Halttern, Rz. 1625.

12 Ähnlich Solana, S. 2.

13 Clausewitz, Vom Kriege, erstes Buch, achtes Kapitel.

14 A.A. nämlich gegen die Annahme dauerhaften Friedens in Europa streitend: Mearsheimer, Leviathan 2009, 519, 520 u. 526-528.

15 Auch in Abwesenheit einer unmittelbaren Kriegsbedrohung des Unionsgebiets befürwortet eine deutliche Mehrheit der Unionsbürger eine gemeinsame Sicherheits- und

Folgen von Fehlentscheidungen auf diesem Gebiet birgt die ESVP allerdings mehr als andere Politikbereiche die Gefahr, die öffentliche Unterstützung schnell zu verlieren und damit im äußersten Fall nicht nur die ESVP, sondern gar die EU zu gefährden.¹⁶ Anzunehmen ist gleichwohl, dass die Bedeutung des Politikbereiches ESVP in naher Zukunft weiter wachsen und die Integration in diesem Bereich voranschreiten wird.¹⁷ Diese Annahme findet Unterstützung in der vorherrschenden Auffassung, dass den derzeit gravierendsten Bedrohungen nicht von einzelnen Staaten, sondern nur durch eine intensive Kooperation begegnet werden könne.¹⁸

Bereits heute hat die Europäische Union mehr als zwanzig Operationen auf drei Kontinenten unter eigener Regie abgeschlossen bzw. begonnen.¹⁹ Bislang fanden alle Militäroperationen ohne Änderung des Unionsvertrags statt.²⁰ Mit dem zum 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon ist dieser richtungweisende Integrationsschritt nun kodifiziert worden. Der Vertrag von Lissabon konkretisiert die 1992 beschlossenen und 1997 in den Vertrag von

Verteidigungspolitik der EU-Staaten, s. Eurobarometer 59, zit. nach Algieri/Lang/Staack – Brummer/Florack/Lang, S. 129. Gleichzeitig sind die meisten Europäer derzeit der Ansicht, dass die EU eine positive Rolle für den Frieden in der Welt spielt, s. ebd., S. 131. Die ESVP ist demnach als Thema von allgemeinem Interesse (und z.Zt. überwiegender Zustimmung) neben dem Blick auf nationale Landesverteidigung in Erscheinung getreten.

- 16 Vgl. *Ondarza*, S. 6; *Jonas/Ondarza*, S. 46 und die Mahnung von BVerfG, 123, 267, 365 – Lissabon. Allenfalls die Währungsunion könnte im Falle fataler Fehlentwicklung ähnlich schnell den Rückhalt in der politischen Meinung verlieren und ein ähnliches Gefahrenpotenzial für die Union insgesamt bergen.
- 17 So auch ausdrücklich die deutsche Bundeskanzlerin: *Merkel*, „Humboldt-Rede zu Europa“, gehalten an der Humboldt Universität am 27. Mai 2009 in Berlin; siehe auch den Beitrag des Präsidenten des Europäischen Parlaments (2004) *Cox*, ES, 2004, 10, 10 f., sowie *Bogdandy – Thym*, S. 475 und *Jonas/Ondarza*, S. 11.
- 18 Für Deutschland: Bundesregierung, Weißbuch, S. 2 u.a., Bundesminister der Verteidigung (2010) zu *Guttenberg*, FAZ v. 09.12.2010, S. 10; für die EU: Rat, ESS, S. 1, Europäischer Konvent, Schlussbericht Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“, CONV 461/02, Ziff. 46; für Frankreich und Großbritannien: *Jonas/Ondarza*, S. 36, S. 38; für die NATO: NATO press release, North Atlantic Council in Straßburg/Kehl, release code (2009) 043 v. 04.04.2009; vgl. auch *Hanning*, ZFAS 2008, 36, 36.
- 19 Aktuelle Übersicht aller EU- Missionen inkl. Grafik: <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang.de> (zuletzt abgerufen am 20.11.2010). Siehe auch Algieri/Lang/Staack – *Giegerich/Orlianges/Sandawi*, S. 26; *Fischer-Lescarno/Tohidipur*, NJW 2009, 1243, 1244; *Ondarza*, S. 5; *Richter*, S. 93-99.
- 20 Kritisch dazu: *Kielmansegg*, S. 100; ders. EuR 2006, 182, 184; beispielhaft zum außerhalb des Primärrechts beschlossenen „Helsinki Headline Goal“: *Dietrich*, S. 686 f.

Amsterdam aufgenommenen sog. Petersberg-Aufgaben²¹ der EU in seinen Artikeln 42 und 43.²² Als inhaltliche Erweiterung der Petersberg-Aufgaben durch den Lissabonner Vertrag ist zunächst Art. 43 I 2 EUV zu sehen, der die mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) eingeführte Möglichkeit für Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus nunmehr primärrechtlich verankert.²³

Über die Reform der ESVP soll der Blick in dieser Arbeit speziell auf die Einführung einer Beistandsklausel in den EUV gerichtet werden. Noch im Jahr 2005 stellte *v. Kielmansegg* fest, dass „die EU unter einem konzeptionellen Bruch leidet, solange die im EUV so wortreich umschriebene gegenseitige Solidarität aller Mitgliedstaaten nicht auch für die elementarste Bedrohung gilt“.²⁴ Und doch wirkt der Beistandspassus als „das klassische Bauelement eines Militärbündnisses“²⁵ in Art. 42 Abs. 7 UA 1 S. 1, da er nun in Kraft ist, gleichsam „besonders dramatisch“²⁶.

Das Recht eines Staates zur Selbstverteidigung ist logische Folge des Rechts eines Staates auf Überleben.²⁷ Es zählt daher zu den Grundprinzipien des Völkerrechts.²⁸ Das Verbot einer Gewaltanwendung bzw. Gewaltandrohung zwischen Staaten folgt aus Art. 2 Ziff. 4 SVN²⁹ und gilt zudem völker gewohnheits-

21 http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_de.htm (zuletzt abgerufen am 20.11.2010); s. *Kielmansegg*, S. 147-163; ferner *Epping/Lemke/Baluch – Müller-Brandeck-Bocquet*, S. 50 f., die herausstellt, dass sich die mit den Petersberg-Aufgaben eingesetzten Kapazitäten als reine Krisenreaktionskräfte darstellen, dass die Fokussierung auf Krisenprävention, Krisenmanagement und peace- und state building in post conflict- Situationen als Alleinstellungsmerkmal der ESVP angesehen werden kann, da keine andere Staatenverbindung über ausschließlich der Krisenreaktion gewidmete Einsatzkräfte verfüge.

22 Vgl. *Ondarza*, S. 19 f.

23 Vgl. *Kleine*, S. 195; *Ondarza*, S. 20. Auch im Rahmen der ESVP steht die von breitem öffentlichen und medialen Interesse begleitete extraterritoriale EU-Mission „Atalanta“ zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias (Rechtsgrundlage Art. 14, 25 III, 28 III EUV Nizza, s. Rat der EU, Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP vom 10.11.2008), die nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist, die aber als Beleg dafür gelten kann, wie schnell der Theorie der ESVP die praktische Anwendung folgen (oder vorauseilen) kann; s. eingehend *Fischer-Lescano/Tohidipur*, NJW 2009, 1243, 1243, zur Atalanta-Mission ferner *Asseburg/Kempin – Weber*, S. 77-91; *Uhl*, IP 2009, 56-62; *Stehr*, ZFAS 2009, 55, 62.

24 *Kielmansegg*, S. 210.

25 *Thym*, EuR, 2010, Beiheft 1, 171, 190.

26 *Fastenrath/Nowak – Cremer*, S. 277.

27 Vgl.: *Dinstein*, S. 175.

28 *Ipsen – Epping*, § 26, Rn. 1.

29 Ausnahmen vom Gewaltverbot sind normiert in Art. 51, 42, 53, 107, 53 I 2 SVN.