

Militärische Interventionen und EU-Solidarität: Zwischen Gewaltverbot und Schutzverantwortung

Nach den entsetzlichen Attentaten in Paris wandte sich die französische Regierung an die Mitgliedsländer der EU mit der Bitte um Beistand gemäß des EU Vertrages (Art. 42 Abs 7).

Außer Frage steht und selbstverständlich ist, dass einer Regierung bzw. einem Volk, welches einen solch schrecklichen Anschlag erlitten hat, Solidarität und Hilfe ausgedrückt wird.

Es stellen sich jedoch viele Fragen, die es zu beachten gilt. Umfasst der ausgerufene Beistand auch eine militärische Dimension? Ist dies überhaupt rechtens bzw. handelt es sich um eine Ausnahme vom Gewaltverbot? Wer entscheidet, ob und wann eine militärische Intervention legal ist und gibt es Unterschiede zwischen Legalität und Legitimität? Wie sahen militärische Interventionen in der Vergangenheit aus und was haben sie bewirkt? Was bedeutet dies für Europa und die EU-Solidarität?

Zur Diskussion dieser Fragen hat das IIP gemeinsam mit dem Renner Institut in die Diplomatische Akademie eingeladen.

Betrachtet man die Frage nach der Legitimation von militärischen Interventionen, stellt man sehr schnell fest, dass es unterschiedliche Ebenen gibt, die in dieser Analyse eine Rolle spielen. Es gibt eine politische und rein rechtliche Dimension, aber auch eine ethisch moralische sowie eine internationale, gemeinschaftliche und nationale Dimension.

Nach dem Scheitern des Völkerbundes und insbesondere nach den Gräueln des Zweiten Weltkrieges hat sich die internationale Gemeinschaft mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 (UNO) auf ein prinzipielles Gewaltverbot geeinigt. *„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“*, heißt es dazu in Art 2 (4) UN Charta. Ausnahmen von diesem Gewaltverbot sind lediglich das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51) sowie vom Sicherheitsrat genehmigte Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens (Kapitel VII UN Charta).

Angesichts der Realität von Kriegen und Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen, Massenvergewaltigungen aber vor allem aufgrund der zunehmenden Anzahl an bewaffneten Konflikten innerhalb eines Landes anstatt eines Krieges zwischen zwei Staaten, musste sich auch das Völkerrecht weiterentwickeln, um adäquat auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Insbesondere der Völkermord in Ruanda 1994 oder auch das Massaker von Srebrenica 1995 haben die internationale Gemeinschaft dazu veranlasst ein Konzept zum Schutze der Zivilbevölkerung zu entwickeln, sollten Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sein die eigene Bevölkerung in ausreichendem Maße zu schützen. Der Name dieses Konzeptes lautet Responsibility to Protect (R2P) also Schutzverantwortung und stellt in erster Linie ein politisches Dokument dar. Es besagt, dass der Sicherheitsrat militärische Interventionen in einem Staat genehmigen kann, wenn dies zum Schutz der Zivilbevölkerung notwendig ist^[1]. 2005 wurde das Konzept R2P von den Staats- und Regierungschefs angenommen.

Es ist demnach der Sicherheitsrat jenes Organ, welches eine militärische Intervention legitimieren kann. Im Falle Syriens besagt nun die Sicherheitsratsresolution 2249 vom November 2015 *alle notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiet zu ergreifen, welches unter der Kontrolle des IS bzw. Daesh steht, um terroristische Handlungen zu verhüten bzw. zu verhindern*. Was jedoch ebenfalls in dieser Resolution steht ist, dass diese Handlungen in Einklang mit geltendem Völkerrecht geschehen müssen und dieses verbietet die militärische Intervention in einen souveränen Staat. Die ausdrückliche Bezugnahme auf den - ungewöhnlichen - Passus in der Resolution 2249 „*in compliance with international law*“ lässt nicht mehr viel Spielraum für eine andere Interpretation offen, als dass militärische Interventionen im Falle Syriens nicht gedeckt sind.

Nach den Anschlägen in Paris hat sich nun Frankreich an die EU-Mitgliedsländer gewandt und deren Pflicht zum Beistand eingefordert.

Nach dem System der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union gibt es zwei Möglichkeiten, nämlich Krisenmanagement und Selbstverteidigung, in denen die EU außerhalb von EU-Territorium militärisch tätig werden kann. Im Vertrag von Amsterdam 1999 wurde das Krisenmanagement erstmals definiert und dann im Lissaboner Vertrag 2009 erweitert. Aufgaben des Krisenmanagements sind: Konfliktverhütung, Erhaltung des Friedens, friedensschaffende Maßnahmen, aber auch Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung, die ihre Ausgestaltung in den sogenannten Battle Groups der EU ihren Niederschlag finden. Diese 1500 SoldatInnen sollen binnen 10 Tagen einsatzbereit und binnen weiterer fünf Tage vor Ort sein.

Nachdem Francois Hollande - erstmals überhaupt - die Beistandspflicht aktiviert hat, die wortwörtlich besagt, *dass im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen schulden*, waren doch einige BeobachterInnen und AnalystInnen erstaunt, dass er sich nicht auf die sogenannte Solidaritätsklausel des Art 222 (AEUV) bezog, welche sogar dezidiert terroristische Angriffe inkludiert hat und deren Anwendung gemäß vieler ExpertInnen geeigneter gewesen wäre, als die Bezugnahme auf die Beistandspflicht der EU-Mitgliedsländer. Dass Hollande die Beistandspflicht und nicht die Solidaritätsklausel ausgesprochen hat legt nahe, dass er den Ball nicht aus den Händen geben wollte und Frankreich im Sinne hatte die Kontrolle über zukünftige militärische Aktionen nicht aus der Hand zu geben und in Frankreich zu bündeln. Selbstverständlich ist diese Entscheidung aber auch auf innenpolitische Gegebenheiten zurückzuführen und hatte eine große Signalwirkung im eigenen Land. Denn während bei der Solidaritätsklausel der Rat und in der Folge die Institutionen der EU tätig werden, sind es bei der Beistandspflicht die einzelnen Mitgliedsstaaten selbst, was für Frankreich eine *de facto* Entscheidungshoheit bedeutet, die im Falle des Art. 222 (AEUV) der EU zugefallen wäre. Problematisch ist diese Entscheidung allerdings auf mehreren Ebenen. Mit der Einführung der Beistandspflicht in die EU Verträge hat sich diese bereits zu einem Militärbündnis entwickelt, denn es gibt sie, die Beistandspflicht. Eine Frage, die sich hierbei stellt, ist jedoch inwiefern dies für neutrale Staaten wie z.B. Österreich vertretbar ist? Die Lösung dafür liegt im zweiten Satz des Art 42 (7) der besagt, *dass durch die Beistandspflicht, der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten unberührt bleibt*. Dieser Zusatz, auch als sogenannte „irische Klausel“ bezeichnet, ist sozusagen eine opt-out Option für Staaten wie Österreich, die aufgrund ihres neutralen Staatscharakters nicht an diese Beistandspflicht gebunden sind. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für die anderen neutralen Staaten Finnland, Malta, Irland und Schweden. Interessanterweise bezieht sich aber auch der deutsche

Bundestag auf inhaltliche Vorbehalte wie beispielsweise den deutschen Parlamentsvorbehalt, um der Beistandsverpflichtung zu entgehen. Und wenn man den Artikel 42 (7) zu Ende liest wird auch den NATO Mitgliedern eine Option eingeräumt: „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.“ Insgesamt bedeutet dies, dass jeder Mitgliedsstaat eine Ausnahme von der Beistandspflicht für sich geltend machen kann, was in der logischen Konsequenz den Artikel 42 (7) enorm schwächt.

Der nächste problematische Punkt ist die Frage, ob es sich denn bei den Attentaten in Paris um einen *bewaffneten Angriff* handelte. Nicht jeder Verstoß gegen das Gewaltverbot ist auch automatisch ein bewaffneter Angriff. Prinzipiell knüpft die Beistandsklausel an das völkerrechtliche System von Angriffen durch Staaten an und weniger an Attentate durch Terroristen, da Terroristen im Regelfall kein Territorium haben, wo Gegenmaßnahmen gesetzt werden können. Der IS oder Daesh stellt in dieser Konstellation allerdings einen Sonderfall da, da er *de facto* Territorium besitzt, *quasi-staatlich* agiert, nicht ausschließlich klandestin handelt und er seinen Machtanspruch dauerhaft ausübt. Das legt zumindest nahe, dass das Selbstverteidigungsrecht nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, wobei sich immer noch die Frage nach dem Vorhandensein eines bewaffneten Angriffes stellt.

Eine Frage die dennoch im Raum steht ist ob die Attentäter, überwiegend Franzosen und Belgier, dem IS in Syrien tatsächlich zuzurechnen sind. Diese Frage gilt es zumindest näher zu beleuchten, denn ob ein Angriff durch Franzosen und Belgiern auf Frankreich eine militärische Intervention in Syrien rechtfertigt ist zumindest fragwürdig und sollte diskutiert werden.

Momentan gibt es in Syrien Luftangriffe von zwei Mitgliedsstaaten der EU sowie von den USA und Russland. Da es sich bei den französischen und britischen Luftangriffen jedoch weder um Krisenmanagement noch um klassische Selbstverteidigung^[2] handelt, sondern um eine grundsätzlich unilaterale Aktion dieser beiden Staaten, stellt sich die Frage nach der rechtlichen Grundlage. Eine UN-Resolution hätte diese militärischen Aktionen legitimieren können, doch wie bereits weiter oben erwähnt sind diese militärischen Interventionen durch die Resolution 2249 nicht gedeckt. Die Frage nach der Legalität dieser Aktionen muss daher gestellt werden. Interessanterweise sieht es – zumindest aus völkerrechtlicher Perspektive - im Falle der russischen Luftangriffe anders aus. Solange man der Auffassung ist, dass Assad immer noch der Regierungschef ist – und das ist er – handelt es sich bei den russischen Angriffen um eine Intervention auf Verlangen, da Russland vom syrischen Regime zur Unterstützung eingeladen wurde. Diese Zustimmung des Regimes gibt es jedoch weder bei den USA, Frankreich noch Großbritannien. Doch auch hier ändert die Legalität russischer Aktionen nichts an der Legitimität derselben, da immer wieder Berichte durchsickern, dass Russland auch gegen gemäßigte Rebellen, die gegen das Assad-Regime kämpfen, vorgeht und die Zivilbevölkerung unverhältnismäßigem Leid aussetzt.

Es gibt also im Falle der militärischen Interventionen in Syrien durch Frankreich, Großbritannien und die USA völkerrechtliche und EU-rechtliche Bedenken, da weder „der Angriff“ eindeutig bejaht, noch das Selbstverteidigungsrecht klar ist. Auch Kapitel VII und die Resolution 2249 sprechen gegen das militärische Vorgehen. Russland hat diesbezüglich zwar weniger Probleme, doch ist sein Vorgehen zumindest aus moralischer Perspektive fragwürdig.

Prinzipiell kann festgehalten werden, dass eine militärische Intervention einen gerechtfertigten Grund haben sollte, eine rechte Absicht dahinter steckt, die Intervention die Ultima Ratio und proportional zum Auslöser ist sowie vernünftige Erfolgsaussichten aufweist. Auch wenn nach Kapitel VII und unter anderem durch das Veto von Russland und China keine internationale militärische Intervention beschlossen wurde muss man sich leider eingestehen, dass es auch ohne dieser Vetos zu diesem Zeitpunkt höchstwahrscheinlich keine vernünftige Lösung gegeben hätte. Und auch wenn es nicht immer klare UN Sicherheitsratsmandate gibt, sollte man den Sicherheitsrat nicht prinzipiell als kompetente Autorität verwerfen, da es auch viele Resolutionen gibt (Afghanistan, Mali, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik), die eigentlich sehr gut laufen. Insbesondere bei Schnellschüssen im Alleingang von Staaten wäre eine bessere Vorab-Analyse vor allem in Bezug auf vernünftige Erfolgsaussichten erstrebenswert. Die Schlüsselfrage besteht unter anderem darin wer denn entscheidet, ob ein rechter bzw. gerechter Grund vorliegt, um militärisch in einem Staat zu intervenieren. Da es außer dem Sicherheitsrat kein international akzeptiertes Entscheidungsgremium gibt, welches eine solche treffen könnte, bleibt die internationale Gemeinschaft - insbesondere um Missbrauch vorzubeugen - einzig das Instrument des Sicherheitsrates.

Es gilt aber auch die jeweiligen Erwartungshaltungen anzupassen, denn auch militärische Lösungen sind oftmals nur scheinbare Lösungen. Nicht alles ist mit Waffengewalt lösbar und schnelle Lösbarkeit ist in der Realität oftmals eine Illusion.

[1] Die Schutzverantwortung teilt sich in drei Dimensionen auf: Prävention, Reaktion und Wiederaufbau, wobei die Reaktion die militärische Intervention beinhaltet. Diese soll zeitnah und entschlossen geschehen.

[2] Keine klassische Selbstverteidigung, da die Frage nach dem bewaffneten Angriff nicht klar ist. Dieser weist ein hohes Maß an Intensität auf, da es sich um die schwerwiegendste Form von Gewaltanwendung handelt.