

GSVP und Irische Klausel: Neutrale Mitgliedstaaten – Lösung oder Problem?*

Hubert Isak

English Title: CSDP and Irish Clause: Neutral Member States – Solution or Problem?

Abstract: According to the so-called Irish clause in Articles 24 and 42 TEU, the common security and defence policy of the Union (CSDP) shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States. Both the obligation of aid and assistance of Member States to another Member State, which is the victim of armed aggression on its territory, as well as the current efforts to enhance the CSDP in its actual stage of development do not yet cause problems to neutral states. But the situation will have to be reassessed once the Union will have achieved an actual “common defence”.

Keywords: Neutrality, Coordinated Annual Review on Defence (CARD), Permanent Structured Cooperation (PESCO), defence union; common defence

Stichwörter: Neutralität, Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung, Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, Verteidigungsunion, gemeinsame Verteidigung

I. Einleitung

Die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) im Rahmen der Europäischen Union traf auf bereits vorhandene Strukturen, denen politisch wie rechtlich Rechnung zu tragen war: Die Existenz der NATO, der aktuell 22 EU-Mitgliedstaaten angehören, ebenso wie der Umstand, dass Irland und später weitere Staaten der Union beitreten, die sich sicherheitspolitisch für einen Status der Neutralität oder der Paktungebundenheit entschieden hatten. Schon anlässlich der Verankerung der sogenannten „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 sah sich Irland veranlasst, seinen neutralen Status durch eine entsprechende Erklärung zur Ratifikation abzusichern, obwohl eine militärische und damit neutralitätsrechtlich oder -politisch problematische militärische Zusammenarbeit von der EPZ ausdrücklich nicht erfasst war. In Art. J.4 Abs. 4 des mit dem Vertrag von Maastricht hinzugekommenen Vertrages über die Europäische Union fand die in der Folge als „Irische Klausel“ bezeichnete Festlegung, wonach die GSVP „nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten (berührt)\", Eingang ins Primärrecht. Sie wurde in allen weiteren Vertragsänderungen übernommen und ist nunmehr an nicht weniger als fünf Stellen im EU-Rechtsrahmen verankert (zweimal in Art. 42 EUV, im Protokoll [Nr. 10] sowie in den Erklärungen [Nr. 13 und 14]).¹

Österreich hatte anlässlich seines Beitrittsantrags noch den Vorbehalt gemacht, dass es nur unter Aufrechterhaltung der immerwährenden Neutralität beitreten wolle.² Es ist aber in den

Beitrittsverhandlungen nicht gelungen, eine primärrechtliche Ausnahmeregelung zugunsten der Verpflichtungen aus der Neutralität zu erreichen. Vielmehr hat sich Österreich wie Finnland und Schweden anlässlich des Beitritts in der *Gemeinsamen Erklärung (Nr. 1) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*³ dazu bekannt, dass „die neuen Mitgliedstaaten ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts bereit und fähig sein werden, sich in vollem Umfang und aktiv an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ... zu beteiligen“. Zur Vermeidung allfälliger Inkompatibilitäten der Neutralität mit den GASP-Verpflichtungen hat Österreich auf verfassungsrechtlicher Ebene mit Art. 23f B-VG vorgesorgt und diese Bestimmung schrifttaltend mit den primärrechtlichen Änderungen der Bestimmungen über die GASP bzw. GSVP angepasst (jetzt Art. 23j B-VG).

Auch wenn damit sowohl auf unions- wie verfassungsrechtlicher Ebene potenzielle Konfliktsituationen zwischen (völker- oder verfassungsrechtlich) gebotenen Unterlassungs- und Handlungspflichten des Neutralen einerseits und der in Art. 24 und Art. 42 – 46 EUV angelegten Herausbildung einer substantiellen gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union andererseits im Prinzip als vermieden bzw. gelöst angesehen werden konnten, stellen sich mit Blick auf aktuelle Entwicklungen in der GSVP einige der damit zusammenhängenden Fragen neu und mit konkreterer Relevanz. Dabei geht es hier nicht um eine Neuauflage der in Österreich über Jahrzehnte kultivierten Debatte über „Frommen und Nutzen“ der immerwährenden Neutralität für Österreich – einer Debatte, die mit gutem Grund kaum jemanden außerhalb Österreichs interessiert; sondern es geht darum, inwieweit die Irische Klausel weiterhin taugliches „Scharnier“ zwischen GSVP und Neutralität in dem Sinn ist, dass das Eine nicht das Andere beeinträchtigt („berührt“) oder umgekehrt hemmt.⁴

Spätestens seit der mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten vollzogenen Kurskorrektur in der US-Politik gegenüber den

* Dieser Beitrag wurde anonym begutachtet (double-blind peer reviewed).
1 In den genannten Erklärungen (Nr. 13 und 14) wird – u.a. und praktisch wortgleich – daran erinnert, dass die Bestimmungen über die GASP den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.

2 Im „Brief nach Brüssel“ heißt es: „Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität ... sowie davon aus, dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.“ APA052 1989-07-17/10:06; <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Brief_Brussel.pdf>.

3 Vertrag über den Beitritt Norwegens (!), Österreichs, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union (1994), ABl 1994 C 241/9 (381); <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C-1994.241.01.0009.01.DEU&toc=OJ:C:1994:241:TOC>>.

4 Eine ganz andere – hier nicht zu beantwortende Frage – ist hingegen die, ob die Beibehaltung des Neutralitätsstatus angesichts der geänderten heutigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen weiterhin sinnvoll oder notwendig ist.

europeischen NATO-Partnern einerseits und den damit z.T. zusammenhängenden, im Grundsätzlichen aber schon von der neuen Außen- und Sicherheitsstrategie der EU aus 2016⁵ angestoßenen intensiven Anstrengungen im Bereich der Sicherheit und Verteidigung⁶, womit der EU eine substantiellere militärische Kapazität verschafft werden soll, stellt sich die Frage nach der Reichweite der Sonderstellung neutraler Staaten möglicherweise neu. Was bedeuten die Bestrebungen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Union für die *neutralen Mitgliedstaaten*? Bleibt der „besondere Charakter von deren Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ dank Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 EUV auch davon weiterhin unberührt? Was lehrt uns der bislang einzige Anwendungsfall der EU-Beistandspflicht in Folge des terroristischen Angriffs in Paris im November 2015 über die „Schutzfunktion“ des Art. 42 Abs. 7 UAbs. 2 EUV? Aber auch: Was bedeutet die Irische Klausel für die *Union*? Kann die Neutralität einzelner Akteure der GASP/GSVP in bestimmten Situationen die Politik der Union unterstützen, Lösungen ermöglichen, die mit anderen Mitgliedstaaten, insbesondere den NATO-Staaten unter ihnen, nicht möglich wären? Oder muss vielmehr à la longue befürchtet werden, dass die (legitime!) Inanspruchnahme der Irischen Klausel einen Störfaktor, in Einzelfällen gar einen „Bremsklotz“ darstellen könnte? Letztlich sind damit ganz grundsätzliche, die Interessenlage einzelner Mitgliedstaaten transzendierende Fragestellungen angesprochen: Ist die Einbettung spezifischer nationaler Sicherheitskonzepte von EU-Mitgliedstaaten in die sicherheitspolitische Gesamtkonzeption der EU überhaupt möglich, ohne dass deren Effektivität und Schlagkraft beeinträchtigt wird? Wie kann das Spannungsfeld zwischen (sicherheitspolitischer) *Souveränität* und unionsrechtlicher *Solidarität* aufgelöst werden – oder besteht vielleicht gar kein Widerspruch zwischen diesen beiden Grundaxiomen des Völker- wie des Unionsrechts? Wieviel sicherheitspolitische Autonomie ist „loyalitätsverträglich“? Um sich Antworten auf diese Fragen annähern zu können, müssen zunächst die dafür zentralen primärrechtlichen Bestimmungen kurz in Erinnerung gerufen werden: die besondere Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten in der GASP/GSVP (Art. 24 Abs. 3 EUV), die Irische Klausel (Art. 42 Abs. 2 EUV) und die Beistandsklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV).

II. Der primärrechtliche Rahmen

A. Die besondere Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 24 EUV

Die in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte allgemeine Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten erfährt in Bezug auf die GASP noch eine spezifischere Ausprägung: Gemäß Art. 24 Abs. 3 UAbs. 1 EUV unterstützen die Mitgliedstaaten die GASP „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der *Loyalität* und der gegenseitigen *Solidarität* und achten das Handeln der Union in diesem Bereich.“ Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten darüber hinaus, „sich jeder Handlung (zu

5 Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa (2016), <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf> (04. 10. 2018).

6 Siehe dazu zuletzt: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU – Schlussfolgerungen des Rates (25. Juni 2018), Dok 10246/18, 25. Juni 2018, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/06/25/security-and-defence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-ability-to-cooperate-with-partners/>> (06. 10. 2018).

enthalten), die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“. Es handelt sich um eine Rechtspflicht⁷; es obliegt ggf. dem Rat als politischem Gremium, gegen einen „unkooperativen“ Mitgliedstaat vorzugehen.⁸ Als „Schutzmechanismen“ gegen die Statuierung von Verpflichtungen, die die geforderte Solidarität überschreiten, können die in Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV vorgesehene Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“⁹ und der in Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV für den Bereich der GASP vorgesehene „Ioannina-Mechanismus“ in Anspruch genommen werden.

Da die GSVP „integraler Bestandteil“ der GASP ist (Art. 42 Abs. 1 S 1 EUV), umfasst diese Loyalitätspflicht auch erstere, weshalb hier die Auffassung vertreten wird, dass jede Auslegung wie auch eine allfällige Inanspruchnahme der Irischen Klausel im Lichte dieser Loyalitäts- bzw. Solidaritätspflicht der Mitgliedstaaten zu erfolgen hat. *Schmalenbach* weist zutreffend (zumindest indirekt) auf diesen Konnex hin, wenn sie zu Art. 24 EUV ausführt, dass zwar die verfassungsrechtliche Bestätigung der Mitwirkungspflichten Österreichs an der GASP durch Art. 23j B-VG „angesichts des intergouvernementalen Charakters der GASP keineswegs überflüssig“ sei, sich aber „die Mitwirkungspflichten Österreichs, die etwaige Durchführungs- und Loyalitätspflichten inkludieren, schon aus Art. 24ff. EUV ergeben“¹⁰.

B. Die Irische Klausel

Schon gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV erstreckt sich die Zuständigkeit der Union in der GASP auch „auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [...], die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV lässt diese Entwicklung noch konkreter erscheinen: Die gemeinsame Verteidigungspolitik „führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ und die Mitgliedstaaten diesen Beschluss „im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ erlassen. Die Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung¹¹ im Rahmen der Europäischen Union ist damit ein konkretes Ziel. Der aktuelle rechtliche Rahmen der GSVP wird durch die Art. 42 bis 46 EUV sowie das *Protokoll (Nr. 10) über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit*¹² hergestellt. Die GSVP sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit, auf die sie bei Missionen außerhalb der Union zurückgreifen kann. Die

7 Cremer, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV⁵ (2016) Art. 24 EUV Rn 12.
8 Cremer (Fn 7) Art. 24 EUV Rn 13.

9 So z.B. Kaufmann-Bühler, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (41. EL Juli 2010) Art. 24 EUV Rn 42.

10 Schmalenbach, in Mayer/Stöger (Hrsg.), Kommentar zu EUV und AEUV (160a. Lfg August 2013) Art. 24 EUV Rn 24 mwN.

11 Wo genau die Grenze zwischen der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (GVP) und einer „gemeinsamen Verteidigung“ (GV) verläuft, kann hier nicht näher erörtert werden. Plausibel scheint Cremers Auffassung, wonach GVP und GV „notwendig materiell etwas anderes sein“ müssten und GV etwa die Etablierung rechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, sich an militärischen Einsätzen zu beteiligen und den Aufbau eines eigenständigen, integrierten militärischen Instrumentariums (Kampftruppen und Unterstützungsverbände mit integrierter Kommandostruktur) bedeuten könnte: Cremer, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV⁵ (2016) Art. 42 EUV Rn 7ff. (Rn 9). Derzeit gilt für die Teilnahme an militärischen Einsätzen das Freiwilligkeitsprinzip: ders., Rn 11.

12 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABI 2016 C 202/275. Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ wird im Fachjargon zumeist entsprechend der englischen Bezeichnung „Permanent Structured Cooperation“ als PESCO abgekürzt.

Union erfüllt diese Aufgaben mithilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.¹³

Die Aufnahme der Irischen Klausel in den Unionsvertrag von Maastricht¹⁴ war aus der Sicht Irlands notwendig, weil mit der neu institutionalisierten GASP der für die EPZ geltende Ausschluss militärischer Zusammenarbeit weggefallen war. Neutrale Mitgliedstaaten der Union, für die die Irische Klausel relevant sein kann, sind neben Irland Malta¹⁵ und Österreich. Finnland bezeichnet sich ausdrücklich als allianzfrei (und so versteht sich wohl auch Schweden); beide Staaten haben anlässlich des Beitritts 1994 die bereits oben im Zusammenhang mit Österreich erwähnte Gemeinsame Erklärung (Nr. 1) angenommen. Zypern verfolgt einen nicht näher spezifizierten neutralitätspolitischen Kurs.¹⁶ Unter den möglichen künftigen Mitgliedstaaten ist Serbien neutral.¹⁷

Die Irische Klausel verlangt „Respekt vor grundlegenden, prinzipiellen Weichenstellungen, die ein Mitgliedstaat getroffen hat“¹⁸. Nicht in Art. 42 Abs. 2 UAbs. EUV geregelt sind jedoch die Rechtsfolgen einer Berufung auf die Klausel. Die Klausel bedeutet jedenfalls „nicht, dass die betreffenden Staaten [...] von der GSVP ausgenommen sind.“¹⁹ Weitergehende Rechtsfolgen im Sinne einer generellen Freizeichnung von der EU-Verteidigungspolitik wie für Dänemark ergeben sich aus der Klausel nicht. Anders als die NATO-Klausel bedeutet die Irische Klausel auch nicht, dass die neutralen/paktgebundenen Staaten den Inhalt der GSVP mitbestimmen könnten oder dass die GSVP mit der Neutralitätspolitik vereinbar zu gestalten sei.²⁰ Der Sonderstatus ist allerdings zu „respektieren“, nicht bloß zu „dulden“. Ob die Ablehnung der Teilnahme an einer konkreten Operation allein unter Berufung auf die Klausel gerechtfertigt werden könnte, scheint fraglich. Wohl aber kann der neutrale Staat unter Berufung auf die Klausel die Gewährung von – mit dem Neutralitätsrecht unvereinbaren – Durchmarsch-, Transport- und Überflugrechten auch verweigern, ohne selbst an der Operation teilzunehmen.²¹

Insgesamt geht das Schrifttum davon aus, dass der Klausel in der Praxis wenig Relevanz zukomme und ihre Bedeutung vielmehr in der Klarstellung liege, dass von der EU die grundlegenden, prinzipiellen Weichenstellungen eines Mitgliedstaats im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik respektiert und ausdrücklich als vertragskonform hingenommen werden.²² Gleichwohl ist von Interesse, wie sich neutrale Mitgliedstaaten in einer konkreten Situation verhalten, die zumindest prinzipiell in den Anwendungsbereich der Klausel fällt. Eine solche wäre

sicherlich der Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der EU. Auch die Anrufung der Beistandsklausel kann als ein solcher Testfall gesehen werden.

C. Die Beistandsklausel

Gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung im Einklang mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen. Gemäß S. 2 lässt diese Beistandspflicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Dem neutralen Staat können also insoweit die Prinzipien der Solidarität und Loyalität nicht entgegen gehalten werden.

Die rechtliche Tragweite der Beistandspflicht ist dem Wortlaut nach weit formuliert, aber letztlich unklar.²³ Vom Wortlaut ausgehend wird die Meinung vertreten, dass es den Regierungen selbst überlassen bleibe, Auswahl und Gebrauch dieser Hilfe und Unterstützung zu bestimmen.²⁴ Daher darf wohl auch die von einem neutralen Mitgliedstaat getroffene Auswahl der geleisteten Hilfe und Unterstützung nicht als „Behinderung“ oder mangelnde Kooperation qualifiziert/diskreditiert werden. Umstritten ist auch, ob damit eine echte Rechtspflicht begründet wurde.²⁵ Jedenfalls für die (im Rechtssinn dauernd) neutralen Mitgliedstaaten der Union wäre die Verankerung einer unbedingten, auch militärischen Bündnisklausel im Vertrag nicht akzeptabel gewesen.²⁶ Die Wiederholung der Irischen Klausel in Art. 42 Abs. 7 EUV war aus österreichischer Sicht auch deshalb notwendig, weil die Verpflichtung zum Beistand mit allen in seiner Macht stehenden Mitteln dem Neutralen keinen Ausweg auf dem Interpretationswege eröffnet hätte; ist doch der neutrale Staat zu militärischer Rüstung verpflichtet und hat daher auch militärische Mittel bereitzuhalten und ggf. einzusetzen.²⁷ Österreich will jedenfalls unter Berufung auf die Irische Klausel „auch in Zukunft selbst darüber entscheiden können, ob sowie auf welche Weise Unterstützung geleistet wird“.²⁸

Ob damit tatsächlich auch für die Zukunft potenzielle Konflikte ausgeschlossen werden können, ist indes fraglich. Selbst die re-

23 Kaufmann-Bühler (Fn 18) Art. 42 EUV Rn 68.

24 Regelsberger/Kugelmann, in Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV³ (2018) Art. 42 EUV Rn 11.

25 Letztlich verneinend Marquardt/Gaedtke (Fn 21) Art. 42 EUV Rn 1; aA Heintschel von Heinegg, wonach sich aus dem englischen Wortlaut eine echte Rechtspflicht für alle Mitgliedstaaten ergebe, aber unterhalb der Schwelle einer (gebotenen) militärischen Verteidigung. Für Neutrale habe diese Asymmetrie der Beistandspflicht [nur] zur Folge, dass die geschuldeten Beistandsleistungen durch ihre individuellen Fähigkeiten, die mit der Neutralität vereinbar sein müssen, begrenzt seien: Heintschel von Heinegg, in Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV I (2017) Art. 42 EUV Rn 44 mwN.

26 Vgl nur Art. I Abs. 2 Neutralitätsgesetz, BGBl 1955/211, wonach Österreich zur Sicherung der in Art. I Abs. 1 leg cit angeführten Zwecke „in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten“ wird. Selbst dieser auf die „Kernelemente“ reduzierte Bestand der Neutralität wäre berührt, wenn durch einen Angriff im Sinne des Art. 42 Abs. 7 EUV das Neutralitätsrecht aktualisiert würde. Hingegen ist die Beteiligung Österreichs an militärischen Kampfmaßnahmen der Union im Sinne des Art. 43 EUV aufgrund der verfassungsrechtlichen Derogation zum Neutralitätsgesetz durch Art. 23j B-VG unproblematisch.

27 Dazu im Detail Hafner, Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrages im Lichte der österreichischen Position, in Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (2009) 375 (393ff., 404ff.).

28 Vgl. Ausschussbericht 827 BlgNR 24. GP zur Lissabon-Begleitnovelle (BGBl I 2010/57).

striktivste Interpretation der Neutralität könnte an ihre Grenzen stoßen, wenn die GSVP an Substanz in Richtung Verteidigungsunion oder Gemeinsamer Verteidigung gewinnt. Ist dann für einen EU-Mitgliedstaat herkömmliche Neutralität überhaupt noch möglich? Die österreichische Politik ist dem Dilemma bisher dadurch entkommen, dass gegenüber Drittstaaten explizit an der Neutralität festgehalten, gegenüber den EU-Partnern jedoch von einer „Politik der Solidarität“ gesprochen wird. Wenn sich die Union zur Verteidigungsunion, vielleicht zur Gemeinsamen Verteidigung weiterentwickelt, wenn nach Art. 42 Abs. 7 EUV von einem angegriffenen Mitgliedstaat auch militärischer Beistand gefordert wird: Werden sich die durch die Irische Klausel begünstigten Mitgliedstaaten als „Störfaktoren“, gar als „Bremser“ erweisen? Werden sie die geschuldeten Hilfe und Unterstützung in solidarischer Weise leisten oder werden sie „sicherheitspolitische Trittbrettfahrer“ sein?

III. Der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eines neutralen EU-Mitgliedstaats auf dem Prüfstand

A. Maßnahmen zur Stärkung der GSVP und die Position des neutralen Österreich

Die seit 2016 ergriffenen und weiterhin geplanten Maßnahmen²⁹ umfassen im Wesentlichen drei Handlungsstränge: 1. Maßnahmen, die auf der „intergouvernementalen“ Ebene der Mitgliedstaaten im organisatorischen Rahmen der GSVP zur Umsetzung entsprechender Vorgaben der Globalen Strategie in Angriff genommen oder bereits realisiert wurden; 2. Initiativen der Kommission im Bereich der supranationalen Kompetenzen der Union; schließlich 3. konkrete Maßnahmen für eine abermals verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO.

Zu ersteren gehören die Verbesserung der militärischen *Krisenbewältigungsstrukturen* durch Einrichtung des Militärischen Planungs- und Durchführungsstabes (Military Planning and Conduct Capability, MPCC); die Verstärkung der eigentlichen *Krisenreaktionsfähigkeit* (Stichwort Battle Groups); die Vertiefung der *verteidigungspolitischen Zusammenarbeit* durch Einführung der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) und vor allem die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit gemäß Art. 42 Abs. 6 i.V.m. Art. 46 EUV durch den Beschluss des Rates vom Dezember 2017.³⁰ Im supranationalen Bereich hat die Kommission, basierend auf ihrem Verteidigungs-Aktionsplan (European Defence Action Plan, EDAP) vom Herbst 2016, einen Europäischen Verteidigungsfonds (European Defence Fund, EDF) und ein Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP)³¹ vorgeschlagen. Über

den EDF sollen einerseits gemeinsame Kooperationsforschungsprojekte im Bereich der Verteidigungsprodukte und -technologien auf EU-Ebene (mit-) finanziert und andererseits die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung wichtiger Fähigkeiten gefördert werden. In der „Warschauer Erklärung“³² vom 8. Juli 2016 haben EU und NATO sieben Bereiche für eine verstärkte Zusammenarbeit definiert und am 6. Dezember 2016 ein „Gemeinsames Paket“ mit 42 konkreten Vorschlägen für die Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung angenommen.

Die „besondere Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ einzelner Mitgliedstaaten hat sich bei diesen Entwicklungen aus der Sicht der Union nicht als Hemmschuh oder als Störfaktor erwiesen. Aus der Sicht Österreichs stellten diese Maßnahmen (jedenfalls bisher) auch kein neutralitätspolitisches oder gar -rechtliches Problem dar; Österreich ist vielmehr bereit, diese „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“ zu unterstützen und mitzutragen. Eher sind „politische“ Schwierigkeiten denkbar: CARD ist zwar „freiwillig“, doch wird man sich der Überprüfung nicht entziehen können, will man auch in Zukunft zu „Kerneuropa“ gehören. *De facto* wird CARD wohl einen erhöhten Finanzierungsbedarf im Verteidigungsbereich mit sich bringen.

PESCO – von manchen Medien und PolitikerInnen zwar politisch griffig, aber unzutreffend schon als Errichtung einer EU-„Verteidigungsunion“ qualifiziert – verfolgt das Ziel der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der *Mitgliedstaaten*, die es wiederum ermöglichen sollen, dass die operativen Fähigkeiten der *Union* für ihre Missionen (außerhalb der EU) gestärkt werden. Österreich hat sich stets für die Möglichkeit der Teilnahme aller willigen Staaten (Inklusivität) ausgesprochen. Dass sich letztlich das modulare Modell, das es erlaubt, sich nur an bestimmten Projekten oder Modulen³³ zu beteiligen, durchgesetzt hat, entspricht dem österreichischen Interesse. Die mit PESCO akzeptierte Verpflichtung, 20 Prozent des Verteidigungshaushalts für Beschaffung aufzuwenden, wird aber ebenfalls eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets mit sich bringen (müssen). Als der (österreichische) Ministerrat am 20. September 2017 seine Zustimmung zur Teilnahme an PESCO erteilte, wurde daher u.a. auch explizit festgehalten, dass über die Beteiligung an einzelnen Projekten (und die dafür erforderliche Finanzierung!) zum gegebenen Zeitpunkt gesondert zu entscheiden sein werde.³⁴

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass sich die Existenz von Mitgliedstaaten mit einer besonderen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Kernprojekten der GSVP bisher weder für die Union noch für die betreffenden Mitgliedstaaten als Problem erwiesen hat und eine Inanspruchnahme der Irischen Klausel nicht erforderlich war.

29 Diese werden hier nur skizziert. Für eine ausführliche Darstellung sei insb. auf den Beitrag von *Jandl*, Die gemeinsame europäische Verteidigung – was ist sie, und wenn ja, wie viele? in diesem Heft sowie auf *Isak*, Zukunft der GSVP nach Trump, Brexit und Flüchtlingskrise, in *Jaeger* (Hrsg.), Europa 4.0? (2018) 163 (insb. 188ff.) verwiesen.

30 Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, ABl 2017 L 331/57.

31 Vgl. Verordnung [EU] Nr. 2018/1092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 zur Einrichtung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der Union, ABl 2018 L 200/30.

32 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, Warsaw, 8 July 2016, <http://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm> (20. 12. 2016).

33 Nach dem am 6. März 2018 vom Rat gefassten formellen Beschluss über die Liste der unter PESCO entwickelten Projekte will sich Österreich aktuell an vier der 17 Projekte beteiligen: Military Mobility; European Training Mission Competence Centre (EU TMCC); Deployable Military Disaster Relief Capability Package; Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform.

34 Beschlussprotokoll des 49. Ministerrates vom 20. September 2017, <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/ministerratsprotokolle-der-regierungsperiode>> (7.10.2018).

B. Die Anrufung der Beistandsklausel durch Frankreich

Erstmals (und bisher einmalig) wurde die Beistandsklausel in Art. 42 Abs. 7 EUV am 17. November 2015 von Frankreich nach dem Terroranschlag in Paris am 13. November 2015 angerufen. Unter den möglichen Optionen – Anrufung der NATO-Beistandsklausel (Art. 5 NATO-Vertrag) oder der EU-Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV)³⁵ – hatte sich Frankreich bewusst³⁶ dafür entschieden, da Art. 42 Abs. 7 EUV eine rasche intergouvernementale, notfalls militärische Reaktion ermöglicht. Die EU ist nur „facilitator“ für die bilateralen Beistandszusagen, es ist weder ein Verfahren noch ein formeller Beschluss des Rates vorgesehen. Frankreich erhielt im Rat (Verteidigungsminister) einhellige Unterstützung durch alle Mitgliedstaaten.

Hätte man den Terrorakt als „bewaffneten Angriff“ qualifiziert, hätte Österreich die Situation als „Neutralitätsfall“ qualifizieren und sich auf die Irische Klausel berufen können. Österreich hat aber vielmehr wie alle anderen Mitgliedstaaten Frankreich eine Unterstützungsusage gegeben, die es als neutralitätsrechtlich unproblematisch ansah³⁷, da der Wortlaut des Art. 42 Abs. 7 EUV einen gewissen Spielraum hinsichtlich der tatsächlich geschuldeten Beistandsleistung eröffne. Frankreich hat auch von Österreich nur solche Maßnahmen erbeten, die völlig unproblematisch waren, wie die Verstärkung der Kontingente bei EU- und UNO-Missionen in Afrika als Beitrag zur Stabilisierung dieses sensiblen Raumes und die Zurverfügungstellung von Luftransportkapazitäten im Rahmen solcher Missionen.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass sich auch im Hinblick auf die Anrufung der Beistandsklausel der „besondere Status“ bisher nicht als Störfaktor erwiesen hat. Wie aber würde sich die Situation im Fall des Übergangs zu einer Gemeinsamen Verteidigung bzw. der Bildung eines EU-Bündnisses oder gar der Schaffung einer EU-Armee mit einem europäischen Oberkommando darstellen?

C. Gemeinsame Verteidigung im Sinne eines EU-Militärbündnisses bzw. einer EU-Armee

Es ist dies derzeit noch eine theoretische Frage; konkrete Absichten zur Errichtung einer EU-Armee sind selbst am fernen Horizont nicht auszumachen.³⁸ In Österreich wird die GSVP zwar von einer knappen Mehrheit gutgeheißen, die Zustimmung liegt jedoch signifikant unter dem europäischen Durchschnitt. Die Schaffung

einer EU-Armee wird mehrheitlich abgelehnt.³⁹ Auch in Bezug auf das Engagement in der PESCO ist man in Österreich skeptisch.

Eine künftige „gemeinsame Verteidigung“ wäre jedoch deutlich „neutralitätssensibler“ als z.B. die bisher praktizierte punktuelle Teilnahme an militärischen Operationen. Solche Operationen werden nämlich völkerrechtlich nicht als (neutralitätsrechtlich relevanter) „Krieg“, sondern als (i.d.R. vom UN-Sicherheitsrat autorisierte) Maßnahmen der „Rechtsdurchsetzung“ qualifiziert, die den „Neutralitätsfall“ nicht auslösen. Unionsrechtlich wäre eine aus einem Konflikt mit rechtlichen Verpflichtungen aus der Neutralität resultierende Nichtbeteiligung an der Gemeinsamen Verteidigung vermutlich durch die Irische Klausel gedeckt, könnte aber Irritationen im Lichte der *Solidaritätspflicht* auslösen. Das größere Problem wäre wohl das verfassungsrechtliche: Selbst unter Zuhilfenahme restriktivster Auslegung könnte dies kaum anders denn als (unzulässiger) Beitritt zu einem „militärischen Bündnis“ im Sinne des Neutralitätsgesetzes verstanden werden. Es ist höchst fraglich – und wohl auch fragwürdig –, ob auch dann noch eine Praxis der „differentiellen Neutralität“⁴⁰ die Aufrechterhaltung des Status erlauben könnte bzw. sollte. Wie im Grunde schon jetzt bei PESCO würde sich, schärfer als je zuvor, *integrationspolitisch* die Frage stellen: Erfüllung der unionsrechtlichen Solidaritätspflicht oder Inanspruchnahme des Vetorechts im Europäischen Rat oder Nickerreichen der verfassungsrechtlich (Art. 23i Abs. 4 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 4 B-VG) geforderten besonderen Quoren für die Zustimmung zu einem Beschluss für den Übergang zur gemeinsamen Verteidigung gemäß Art. 42 Abs. 1 UAbs. 1 EUV? Die „Politik“ wird dann nicht umhinkönnen, eine klare Entscheidung zu treffen.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich der durch die Irische Klausel geschützte „besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ bislang weder als Hemmschuh noch als Störfaktor für die Fortentwicklung der GSVP erwiesen hat. Ebenso wenig stellten die bestehenden Pflichten und gesetzten Maßnahmen für die betreffenden Mitgliedstaaten ein Problem dar. Andererseits gibt es soweit ersichtlich auch keine Evidenz dafür, dass der Neutralitätsstatus in besonderer Weise zur Lösung von Problemen der GASP oder GSVP beigetragen hätte. Die Neutralität ist im Rahmen der GASP kein „Enabler“, aber sie ist – rechtlich, politisch und empirisch betrachtet – auch kein „Problemschaffer“.



Dr. iur. Hubert Isak, stv. Leiter des Instituts für Europarecht, Universität Graz; 1995 Ernennung zum Jean Monnet-Professor für Europäisches Gemeinschaftsrecht und Recht der Europäischen Union; venia legendi für Völkerrecht und Europarecht; Schwerpunkte: Grundlagen und Auswärtiges Handeln der Europäischen Union.

³⁵ Die *NATO-Klausel* wurde von Frankreich nicht bemüht, weil es keinen Druck auf die USA ausüben und auch keine zusätzliche Destabilisierung im Nahen Osten (wo der Vergeltungsschlag erfolgen sollte) durch einen NATO-Einsatz provozieren wollte. Die *Solidaritätsklausel* des Art. 222 AEUV sieht nur Beistand innerhalb der Union vor; Paris wollte aber militärischen Beistand der EU-Partner *außerhalb* Frankreichs.

³⁶ So auch *Hummer*, Terrorismusbekämpfung mit unerlaubten Mitten? ÖGFE Policy Brief 41/2015 (25.11.2015), <<https://oegfe.at/page/2/?s=Hummer+2015>> (07. 10. 2018) 7.

³⁷ Österreichs Unterstützung für Frankreich sei „erfreulicherweise geradezu selbstverständlich und ohne neutralistische Begleitmusik erfolgt“: *Jandl* (Fn 16) 257.

³⁸ Siehe auch *Feichtinger*, Wie verteidigt sich Europa?, Feichtinger kompakt (29.8.2017), <<https://www.youtube.com/watch?v=qr-2DQS7FeE>> (10. 09. 2017).; *ders.*, Brauchen wir eine EU-Armee?, Feichtinger kompakt (06.09.2017), <<https://www.youtube.com/watch?v=eyaF7jIonJ4>> (07. 10. 2018).

³⁹ Schmidt/Edthofer, Die EU als Sicherheits- und Verteidigungsunion: Das Meinungsbild der ÖsterreicherInnen im EU-Vergleich, ÖGFE Policy Brief 20/2018 (26. September 2018), <<https://oegfe.at/oegfe-policy-briefs/>> (26. 09. 2018).

⁴⁰ „Solidarisch nach innen, neutral gegenüber Drittstaaten.“