

von Ondarza, Nicolai; Parkes, Roderick

Research Report

Europäische Solidarität in Katastrophenschutz und Terrorabwehr? Vorschläge zur Umsetzung der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon

SWP-Aktuell, No. 54/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai; Parkes, Roderick (2010) : Europäische Solidarität in Katastrophenschutz und Terrorabwehr? Vorschläge zur Umsetzung der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon, SWP-Aktuell, No. 54/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254929>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Europäische Solidarität in Katastrophenschutz und Terrorabwehr?

Vorschläge zur Umsetzung der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon

Nicolai von Ondarza / Roderick Parkes

Mit der Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu gegenseitiger Unterstützung bei Naturkatastrophen und Terroranschlägen verpflichtet. Wie diese aber im Ernstfall aussehen soll, lassen die vagen Formulierungen der Klausel offen. Genauer soll der Rat der EU noch festlegen. Wenn die Klausel als Basis für eine effektive Katastrophenreaktionsfähigkeit der EU taugen soll, müssen sich die Mitgliedstaaten über zwei Fragen einigen: In welchen Fällen soll die Bestimmung angewandt werden? Wie lassen sich Souveränitätsprobleme bei der Bereitstellung von Einsatzkräften und ein effektiver Katastrophenschutz vereinbaren? Schwierigkeiten für Deutschland ergeben sich vor allem, wenn es darum geht, die Länder im Bereich des zivilen Katastrophenschutzes einzubinden und die in der Klausel vorgesehene Nutzung militärischer Mittel im Innern zu regeln.

Die Solidaritätsklausel nach Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist eine Mischung aus politischer Solidaritätsverpflichtung, Bekenntnis zum gemeinsamen Katastrophenschutz und traditioneller Beistandsklausel nach dem Muster von Artikel 5 des NATO-Vertrags. Mit ihr verpflichten sich die Mitgliedstaaten, »gemeinsam im Geiste der Solidarität [zu handeln], wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist« (Artikel 222 [1] AEUV), und dazu alle der EU zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, einschließlich mitgliedstaatlicher militärischer Instrumente.

Die Umsetzung dieser Klausel stellt die EU jedoch vor eine Reihe von Problemen. Mit dem Katastrophenschutz und dem Einsatz militärischer Mittel berührt die Bestimmung Kernbereiche nationaler Souveränität, ohne dass die Einzelheiten ihrer Anwendung für den Ernstfall ausreichend definiert wären. Diese Details sollen gemäß Artikel 222 [3] AEUV auf Basis eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und der Hohen Vertreterin von den Mitgliedstaaten im Rat beschlossen werden. Die Staaten der EU werden dabei entscheiden müssen, wie eng sie im Katastrophenschutz und in der Terrorabwehr auf europäischer Ebene zusammenarbeiten wollen.

Katastrophenschutz in der EU – die Neuerungen des Vertrags

Bislang gehört der Zivil- und Katastrophenschutz zu den Bereichen, in denen die EU vor allem koordinierend wirkt. Lange befand er sich in rein nationaler Zuständigkeit, doch kurz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 führte die Union das »Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutz« ein (kurz: Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz). Es soll eine rasche und wirksame Reaktion auf Katastrophen innerhalb und außerhalb der Union ermöglichen. Angewandt wurde es beispielsweise zur Koordination europäischer Hilfen bei Waldbränden und Überschwemmungen in Ländern der EU oder nach dem Erdbeben in Haiti Anfang 2010.

Das Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz ist ein weiches Instrument, mit dem die EU die Entsendung von Einsatzkräften der Mitgliedstaaten und anderer teilnehmender Länder (Island, Liechtenstein und Norwegen) unterstützen möchte, wie etwa Such- und Rettungsdienste, medizinische Dienste, Notunterkünfte, Löschinstrumente oder mobile Krankenstationen. Zentrales Organ des Verfahrens ist das Informations- und Beobachtungszentrum (Monitoring and Information Center, MIC). Es fungiert als Kommunikationsknotenpunkt und ist rund um die Uhr erreichbar, wenn ein Mitgliedstaat oder ein Nicht-EU-Land um Unterstützung bittet. Der Hilferuf wird an die nationalen Kontaktstellen weitergeleitet; deren Hilfsangebote werden ausgewertet und schließlich an das betreffende Land übermittelt. Zusätzlich werden die zur Verfügung stehenden nationalen Ressourcen in einer Datenbank erfasst, um im Katastrophenfall gezielte Anfragen möglich zu machen. Institutionell ist das MIC bei der Kommission angesiedelt. Damit operiert es getrennt von den externen zivilen und militärischen Krisenmanagementstrukturen der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die im Rat organisiert werden.

Gegenüber dem bestehenden Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz werden mit der Solidaritätsklausel drei Neuerungen eingeführt: Erstens haben sich die Mitgliedstaaten rechtlich zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet. Anders als das bisherige weiche Verfahren könnte die Klausel also für einen robusteren gemeinsamen Katastrophenschutz genutzt werden. Dazu müssten sich die Mitgliedstaaten im Umsetzungsbeschluss aber auf klare und verlässliche Regeln für die gemeinsame Hilfe einigen.

Zweitens sieht die Solidaritätsklausel ausdrücklich vor, militärische Fähigkeiten der Mitgliedstaaten innerhalb der Union einzusetzen. Der militärische Schwerpunkt erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte der Klausel, die erstmals von der Arbeitsgruppe »Verteidigung« des Europäischen Konvents vorgeschlagen wurde. Nach dem Vorbild von Artikel 5 des NATO-Vertrags sollte eine moderne Beistandsverpflichtung gegen terroristische und andere nicht-staatliche Bedrohungen eingeführt werden. Erst im Laufe der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag wurde das Aufgabenspektrum um natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen erweitert.

Drittens beinhaltet Artikel 222 AEUV nicht nur reaktive Elemente, sondern richtet sich stärker als bisher auf präventive Maßnahmen. Das mögliche Repertoire erstreckt sich dabei auf die Abwehr terroristischer Bedrohungen sowie den Schutz demokratischer Institutionen und der Zivilbevölkerung vor Terroranschlägen.

Spannungen zwischen Solidarität und Souveränität

Dieser weitreichende, wenn auch grob formulierte Artikel bietet also das Potential für ein robusteres System gegenseitiger Unterstützung im Katastrophenfall als das Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz. Es ist jedoch fraglich, ob die Union und ihre Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten ausschöpfen wollen und können.

Denn die Anforderungen für einen effektiven Katastrophenschutz kollidieren notwendig mit nationalem Souveränitätsbestreben. Katastrophenschutz und die Sicherheit der Bevölkerung gehören für die meisten Mitgliedstaaten zum Kernbereich ihrer Souveränität. Deshalb sind sie nur unter extremen Umständen bereit, Einsatzkräfte anderer EU-Staaten auf ihr Hoheitsgebiet zu lassen. Auf der anderen Seite wollen sie die volle Entscheidungs- und Befehlsgewalt über den Einsatz ihrer Kräfte im Ausland behalten – zumal diese auch im eigenen Land gefragt sein könnten.

Nicht zuletzt speist sich der Widerstand gegen robustere Solidaritätsverpflichtungen auch aus der Angst vor Trittbrettfahrern. EU-Staaten, die regelmäßig unter Naturkatastrophen wie Waldbränden zu leiden haben oder deren Infrastruktur im Katastrophenschutz vergleichsweise unterentwickelt ist, könnten versucht sein, sich auf die Strukturen der EU zu verlassen, ohne die eigenen Kapazitäten zu verbessern. Gut ausgestattete Staaten werden deswegen einen automatisierten Solidaritätsmechanismus ablehnen und es vorziehen, von Fall zu Fall darüber zu entscheiden, ob sie Unterstützung zur Verfügung stellen wollen und welcher Art diese sein soll.

Zwar ist der Wunsch der Mitgliedstaaten verständlich, ihre Souveränität zu bewahren und sich beim Katastrophenschutz auf Koordination zu beschränken. Die Nachteile aber liegen auf der Hand. Wiederholt verzögerten sich Einsätze in der entscheidenden frühen Phase des Katastrophenschutzes, außerdem entstanden Überschneidungen und Lücken in der europäischen Katastrophenhilfe. Artikel 222 AEUV bietet keine Lösung für dieses Dilemma an, sondern lässt die schwierigen Fragen offen. Diese müssen nun in den kommenden Monaten in der Umsetzungsentscheidung zu Artikel 222 AEUV geklärt werden: Wie soll die EU im Katastrophenfall beschließen, dass gemeinsames Handeln erforderlich ist? Wie können die notwendigen Kräfte schnell zusammengestellt und

eingesetzt werden? Unter welchen Bedingungen könnte und sollte das Militär – einer der sensibelsten Bereiche nationaler Souveränität – im europäischen Katastrophenschutz genutzt werden? Wie können schließlich die dafür notwendigen Strukturen in das bestehende Gefüge des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eingegliedert werden?

Wann soll die EU gemeinsam handeln?

Als Erstes muss eindeutig bestimmt werden, wie und durch wen der Solidaritätsmechanismus ausgelöst werden kann. Artikel 222 AEUV in seiner derzeitigen Form läuft auf ein ineffektives System hinaus. Zum Schutz der nationalen Souveränität kann die Solidaritätsklausel nämlich nur von den politischen Organen der betroffenen Mitgliedstaaten aktiviert werden. Dieses System zementiert die nationale Entscheidungsgewalt darüber, wann und welche Art von EU-Hilfen angefordert werden. Im Umkehrschluss eröffnet es aber Spielraum für Missbrauch durch häufig betroffene oder schlecht ausgerüstete Staaten. Bei einem solchen reinen Anforderungsmodell bestünde die Gefahr, dass Staaten bei Katastrophen, die sie eigentlich selbst bewältigen müssten, auf europäische Hilfe bauen.

Subsidiaritätsschwelle einführen: Dieses Problem ließe sich lösen, wenn ein zweites europäisches Kontrollelement in Form einer Subsidiaritätsschwelle eingeführt würde. Danach würde die Solidaritätsklausel nur bei schwersten Katastrophen greifen. Für Fälle unterhalb dieser Schwelle müssten dagegen weiterhin die Mitgliedstaaten vorsorgen. Diese Grenzziehung dürfte zudem die Zustimmung für einen robusteren Solidaritätsmechanismus erhöhen.

Einsatzkatalog definieren: Doch selbst mit einer Beschränkung auf besonders schwerwiegende Katastrophen bleibt das Einsatz-

spektrum der Solidaritätsklausel unübersichtlich. Durch die unklare Definition in Artikel 222 AEUV lassen sich allerlei Szenarien für solidarische Interventionen denken, von Hackerangriffen bis zu Ölnknappheit. Je nach juristischer Betrachtungsweise könnte die Klausel sogar ein auswärtiges Handeln der Union bei Katastrophen oder Terroranschlägen rechtfertigen, falls EU-Bürger im Ausland davon betroffen sind. Solange das Einsatzgebiet so weiträumig ist und die Einsatzzwecke so breit gefächert bleiben, werden sich die meisten gut ausgerüsteten Staaten auf keinen automatisierten Solidaritätsmechanismus einlassen.

Um die Solidaritätsklausel für gerade diese Staaten attraktiv zu machen, sollten daher die Einsatzszenarien entlang einer europäischen Bedrohungsanalyse schärfer konturiert werden. Damit würde nicht nur eine praktikable Notfallplanung möglich. Darüber hinaus ließe sich der Anwendungsbereich der Klausel auf Katastrophen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen limitieren. In diesen Fällen läge es auch im Interesse gut gewappneter Staaten wie Deutschland, solidarisch zu handeln, da die Unterstützung auch dem eigenen Schutz dienen würde.

Werden die Einsatzszenarien der Solidaritätsklausel mit einer Bedrohungsanalyse verknüpft, reduziert sich zudem das Risiko, dass das System von wenigen europäischen Staaten beherrscht wird, wie etwa bei der Grenzkontrolle. In diesem Bereich konnten einige Länder viele Ressourcen der europäischen Migrationskontrolle auf einige neuralgische Punkte konzentrieren, insbesondere die Mittelmeerproblematik. Damit wurden wichtige Ressourcen von weniger sichtbaren Folgen der Migration wegverlagert, beispielsweise dem Umgang mit Menschen, die im Land bleiben, wenn ihr Visum abgelaufen ist. Eine ähnliche Gefahr besteht auch im Zusammenhang mit der Solidaritätsklausel.

Erfreulicherweise enthält die Klausel eine rechtliche Grundlage, mit deren Hilfe sich ein Einsatzkatalog erarbeiten ließe. Gemäß

Artikel 222 (4) AEUV soll der Europäische Rat regelmäßig die Bedrohungen analysieren, denen die Union ausgesetzt ist. Hier könnte der Rat einen Schritt weiter gehen und diese regelmäßige Bedrohungsanalyse mit einer Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie und der Definition der möglichen operativen Aufgaben im Rahmen der Solidaritätsklausel verbinden.

Aktivierungsentscheidung neutralisieren: Zusätzliche Kontrollelemente bei der Nutzung der Solidaritätsklausel können allerdings die Reaktionen in der kritischen ersten Phase des Katastrophenschutzes in die Länge ziehen, gerade dann, wenn die Überprüfung von Kriterien entlang einer Subsidiaritätsschwelle oder des Einsatzkatalogs zum Politikum werden sollte.

In der europäischen Grenzkontrolle wurde daher die Entscheidung für ein gemeinsames Vorgehen bis zu einem gewissen Grad entpolitisiert, indem die unabhängige Grenzagentur Frontex nun mit darüber bestimmt, ob gemeinsame Operationen initiiert werden. Zu diesem Zweck wurde die Agentur mit eigenen Fähigkeiten zur Risikoanalyse ausgestattet. Weiterhin erhielt sie Zugang zu migrationsrelevanten Informationen von den Mitgliedstaaten und von Europol. Ein ähnliches Verfahren könnte für die Solidaritätsklausel eingeführt werden, indem EU-eigene Strukturen ermächtigt werden zu prüfen, ob die Subsidiaritätsschwelle überschritten wurde und deshalb europäisches Handeln notwendig und angemessen ist.

Ressourcen bündeln

Im Ernstfall wird es vor allem darauf ankommen, schnellstmöglich die notwendigen Einsatzkräfte zu mobilisieren, seien es Feuerwehr, technische Hilfskräfte, Polizisten oder Militärs. Erfahrungen mit dem Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz und in Operationen der GSVP haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Kräfte selbst dann nur sehr zögerlich bereitstellen, wenn sie sich einig sind, dass die EU dringend handeln müsste. In Erklä-

rung 37 zum Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten bereits unterstrichen, dass Artikel 222 AEUV zwar eine rechtliche Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung enthält, Art und Umfang der Hilfe aber vollständig in der souveränen Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten verbleiben. Die EU sollte daher passende Strukturen für die Solidaritätsklausel entwickeln, um Einsatzkräfte im Notfall zügig entsenden zu können und gleichzeitig den in Erklärung 37 ausgedrückten Bedenken Rechnung zu tragen.

Einsatzkräfte koordiniert bereitstellen: Die Entscheidungssträger können hierfür aus den Erfahrungen der GSVP bei der Kräftegenerierung für militärische und zivile EU-Operationen lernen. Auch hier muss die EU für jede Operation auf freiwillig von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Kräfte zurückgreifen. Wegen der damit verbundenen Koordinierungsprobleme hat die EU zwei Verfahren geschaffen, um die Kräftegenerierung für GSVP-Operationen zu vereinfachen. Zum einen unterhalten die GSVP-Strukturen einen Katalog an potentiell verfügbaren militärischen Einheiten der Mitgliedstaaten. Analog führt das MIC des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz eine Datenbank mit zivilen Einheiten für den Katastrophenschutz. Da sich der Bedarf an Einsatzkräften der Solidaritätsklausel sowohl mit dem zivilen Katastrophenschutz als auch demjenigen der GSVP überschneidet, sollten diese beiden Kataloge untereinander und mit dem Solidaritätsmechanismus verbunden werden.

Ein solcher integrierter Katalog kann die Kräftegenerierung jedoch nur begrenzt beschleunigen, denn es ist keineswegs garantiert, dass potentiell verfügbare Einheiten auch tatsächlich kurzfristig genutzt werden können. Um rasch militärisch auf externe Krisen reagieren zu können, hat die EU in der GSVP daher die sogenannten Battlegroups aufgebaut, die aus je etwa 1500 Soldaten bestehen und binnen 15 Tagen einsatzbereit sein sollen. Der Hauptunterschied zum Katalogansatz

besteht darin, dass wechselnde Gruppen von Mitgliedstaaten auf Rotationsbasis je zwei Battlegroups tatsächlich einsatzfähig halten. Ein ähnliches System könnte auch für die Solidaritätsklausel angewandt werden: Die Mitgliedstaaten könnten hochmobile Einheiten etwa zur Brandbekämpfung zusammenstellen und für den Katastrophenschutz in der Union bereithalten. Im Fall Deutschlands müsste darauf geachtet werden, dass die hierfür zuständigen Länder und das Technische Hilfswerk vollständig eingebunden werden.

Präventive Maßnahmen unterstützen: Das präventive Element der Solidaritätsklausel liefert der EU die rechtliche Basis für Zusammenarbeit im Katastrophenschutz, bevor der Krisenfall eintritt. Auch im europäischen Grenzmanagement sind gut ausgerüstete Staaten nur widerwillig bereit, ihre nationalen Ressourcen für kurzfristiges europäisches Handeln zur Verfügung zu stellen. Sie kommen ihrer Solidaritätsverpflichtung jedoch immer öfter auf einem alternativen Weg nach, nämlich indem sie ihre europäischen Partner beim Aufbau der notwendigen Infrastruktur unterstützen. Wenn die Handlungsfähigkeit der gefährdeten Staaten erhöht wird, sinkt auch der Bedarf nach kostspieliger kurzfristiger Hilfe der EU.

Gut ausgestattete Mitgliedstaaten gewährleisten ihre Hilfe eher Ländern, von denen sie sich einen eigenen Vorteil versprechen. Für ihren scheinbaren Altruismus erwarten sie eine Gegenleistung, verknüpfen ihre Hilfe also meist indirekt mit Bedingungen. Eine solche *quid pro quo*-Solidarität können Staaten aber nur praktizieren, wenn sie ihre Hilfe ad hoc und von Fall zu Fall leisten, statt sich in einen festen Beistandsmechanismus zu begeben.

Andere Solidaritäts- und Unterstützungsmechanismen wie die NATO oder die Solidaritätsverpflichtung im europäischen Grenzmanagement haben ähnliche Hindernisse zu bewältigen und eigene, langfristige Formen von Konditionalität eingeführt. Nach solchen Konditionalitätsmechanismen der »zweiten Generation« werden feste

Regeln und Prinzipien etabliert, an die sich Staaten halten müssen, wenn sie im jeweiligen Bereich Unterstützung beanspruchen wollen. Diese Regeln reflektieren größtenteils die Interessen der Staaten, welche die meisten Ressourcen für das betreffende gemeinsame Handeln zur Verfügung stellen. Im Falle der Solidaritätsklausel könnte eine Verpflichtung zum langfristigen Aufbau der jeweiligen nationalen Katastrophenschutzinfrastruktur eingegangen werden, die gleichzeitig präventiv wirken würde.

Permanente Planungs- und Führungsstrukturen: Eine schnell einsatzfähige Katastrophenhilfe ist der Schlüssel zum Erfolg der Solidaritätsklausel. Diese Fähigkeit wird die EU aber nur glaubhaft erlangen, wenn Planungen für Szenarien, verlässliche Routinen und klare Führungsstrukturen für den Notfall existieren. Die Beistandsklausel der NATO etwa stützt sich auf ständige militärische und politische Strukturen, die regelmäßig Bedrohungen analysieren, für Notfallsituationen vorausplanen und eine schnelle Handlungsfähigkeit im Bündnisfall garantieren.

Das MIC des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz dagegen ist überwiegend ein Kommunikationszentrum. Notfallplanung und Koordination der Einsatzkräfte vor Ort sind nicht seine Aufgaben, sondern die des jeweils betroffenen Mitgliedstaats. In diesem Verfahren hat die EU keine Möglichkeit, für den Notfall zu planen, routinierte Befehls- und Kontrollstrukturen zu entwickeln oder die Situation vor Ort angemessen einzuschätzen.

In der GSVP ist der Aufbau dauerhafter Planungs- und Führungsfähigkeiten bislang am Veto transatlantisch orientierter Mitgliedstaaten gescheitert, die eine Duplizierung von NATO-Fähigkeiten befürchten. Um diese Blockade aufzuweichen, könnte die EU Planungs- und Führungskapazitäten gerade jenseits rein militärischer Einsätze anstreben. Dazu könnte sie den weitgehend zivilen Katastrophenschutz gemäß der Solidaritätsklausel als Anreiz nutzen und

damit gleichzeitig deren Einsatzfähigkeit stärken.

Die militärische Dimension

Es gibt Naturkatastrophen oder besonders schwere von Menschen verursachte Unglücksfälle, bei denen allein die Streitkräfte schnell helfen können. Der Zugriff auf das Militär gehört zu den sensibelsten Bereichen nationaler Souveränität. Dennoch wurde aus den Unzulänglichkeiten des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz die Konsequenz gezogen, die mögliche Nutzung militärischer Instrumente in die Solidaritätsklausel aufzunehmen. Es ist nicht ungewöhnlich, dass das Militär die zivilen Behörden beim Katastrophenschutz unterstützt. Auch in Deutschland kann die Bundeswehr bei Katastrophen im Inland Amtshilfe leisten. So wurden beispielsweise beim Elbhochwasser 2002 über 40 000 Bundeswehrsoldaten für Transporthilfen, Deichbefestigungen und bei der Evakuierung von Bürgern eingesetzt.

Analog schafft die mögliche Nutzung nationaler Streitkräfte gemäß Solidaritätsklausel neue Optionen für gegenseitige europäische Unterstützung beim Katastrophenschutz. Heikel ist aber nicht zuletzt für Deutschland, dass die Einsatzszenarien für Streitkräfte nach Artikel 222 AEUV offenbar deutlich über die Amtshilfe im Katastrophen- und Zivilschutz hinausgehen. Ursprünglich als Instrument der Beistandsverpflichtung gegen nicht-staatliche Sicherheitsbedrohungen konzipiert, erstreckt sich die Solidaritätsklausel auch auf die Anwendung militärischer Mittel, um »terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden [und] die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen« (Artikel 222 [1] AEUV).

Militärische Aufgaben klar definieren: Der vage formulierte Ansatz von Artikel 222 AEUV, militärische Instrumente ohne Unterscheidung im Katastrophen- und Zivilschutz sowie in der Terrorabwehr zu

nutzen, dürfte bei den meisten Mitgliedstaaten schon aus verfassungsrechtlichen Gründen auf erhebliche Widerstände stoßen. Die Verhandlungsführer zur Umsetzungsentscheidung der Klausel werden daher nicht umhinkönnen, den Gebrauch nationaler Streitkräfte deutlich klarer zu definieren. Damit stellen sich die schwierigen Fragen der Debatte über den Streitkräfteeinsatz im Inland auch auf EU-Ebene: Unter welchen Umständen und mit welchen Befugnissen darf das Militär im Innern eingesetzt werden?

Eine Option bestünde darin, die Nutzung von Streitkräften im Rahmen der Klausel auf Aufgaben der Amtshilfe zu beschränken und ihnen die Verwendung militärischer Mittel zu verweigern. Dies dürfte auch in Ländern mit strikten Auflagen für den Einsatz von Streitkräften im Innern nicht auf verfassungsrechtliche und politische Bedenken stoßen. Soll die Solidaritätsklausel jedoch auch militärische Instrumente vorsehen, müssten die Bedingungen hierfür in zweifacher Hinsicht präziser und strenger sein als bei der nicht-militärischen Verwendung.

Erstens sollte der Streitkräfteeinsatz mit militärischen Mitteln ausdrücklich als Sonderfall deklariert werden, der nur im vollen Einklang mit den jeweiligen nationalen rechtlichen Einschränkungen zulässig ist. In Deutschland etwa kann die Bundeswehr nur dann exekutive Aufgaben im Innern übernehmen, wenn der Verteidigungs- oder Spannungsfall festgestellt wurde. Dafür ist jeweils eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag notwendig, solange die Bundesorgane noch zusammenzutreten imstande sind. Zweitens wäre darüber nachzudenken, ob analog zu diesem Modell auch auf europäischer Ebene ein Notfallzustand zu bestimmen ist, dessen Auslösung an besondere Bedingungen geknüpft ist, etwa Einstimmigkeit im Rat und absolute Mehrheit im Europäischen Parlament. Mit diesen Restriktionen sollte gewährleistet sein, dass ein Streitkräfteeinsatz gemäß der Solidaritätsklausel nicht mit nationa-

lem Recht kollidiert und nur als letztes Mittel dient.

Institutionelle Spannungen

Neben Souveränitätsbedenken der Mitgliedstaaten gibt es eine weitere hohe Hürde für die Umsetzung der Solidaritätsklausel: die Frage nach der Angliederung innerhalb der EU-Institutionen. Denn obwohl es koordinierender Strukturen für die Solidaritätsklausel bedarf, lässt der Vertrag von Lissabon offen, wo diese angesiedelt werden sollen.

Bei der Umsetzungsentscheidung droht daher ein institutioneller Machtkampf: Auf der einen Seite sind die Strukturen des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz bei der Kommission beheimatet. Außerdem haben sie in Artikel 196 AEUV eine eigene, von der Solidaritätsklausel unabhängige rechtliche Grundlage bekommen. Es gibt keine rechtliche Verpflichtung, diese sich überschneidenden Mechanismen zu integrieren. Auf der anderen Seite entsteht mit der Möglichkeit zur Nutzung militärischer Mittel eine Schnittmenge mit der GSVP, deren Strukturen künftig im Europäischen Auswärtigen Dienst untergebracht sind. Dazu zählen das EU-Lagezentrum für den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen und die bestehenden Strukturen für die Planung und Durchführung ziviler EU-Operationen.

Die Kommission, die Hohe Vertreterin und die Mitgliedstaaten werden sich also darüber verständigen müssen, welche Institution bei der Umsetzung der Solidaritätsklausel federführend sein soll. Klären müssen sie auch, wie die Strukturen der Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz und für innere Sicherheit und diejenigen der GSVP im Notfall zusammenarbeiten können. Angesichts der Erfahrungen bei der Aushandlung des Europäischen Auswärtigen Dienstes sind wohl auch hier monatelange harte Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen zu erwarten. Dabei drohen institutionelle Fragen die

ursprünglichen, mit der Solidaritätsklausel verfolgten politischen Ziele in den Hintergrund zu drängen.

Nicht zuletzt werden sich die Regierungen der Mitgliedstaaten einigen müssen, welche Art europäischen Solidaritätsmechanismus sie installieren wollen. Die heiklen institutionellen Probleme werden den Enthusiasmus der EU-Länder für einen robusten Mechanismus weiter dämpfen. Um nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für fehlende Solidarität verantwortlich gemacht zu werden, dürften sie dazu tendieren, den nicht verpflichtenden Charakter des Artikels 222 AEUV bis zu dessen Bedeutungslosigkeit auszureizen. Dies könnte die Verpflichtungen des Artikels sogar unter den schon etablierten Level des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz senken.

zen und eindeutige Einsatzszenarien formulieren. Darauf aufbauend sollten die erforderlichen Strukturen ausgearbeitet werden, um auf Notfallsituationen angemessen reagieren zu können. Deutschland könnte hier vor allem davon profitieren, dass konditionelle Hilfen mit präventiven Maßnahmen verknüpft werden. Erst in einem dritten Schritt sollte festgelegt werden, wo diese Strukturen genau angesiedelt werden sollen. Zu häufig hat die EU zuvor die umgekehrte Reihenfolge praktiziert. Dies ging zu Lasten politischer Ziele und Prinzipien, die vorwiegend aus einem institutionellen Blickwinkel definiert wurden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Deutsche Besonderheiten

Deutschland findet sich in dieser Debatte in einer schwierigen Lage wieder. Zum einen sind für den Katastrophenschutz im Inland die Bundesländer zuständig. Daher müssen sie nicht nur in der späteren Praxis, sondern schon bei der Umsetzungsentscheidung zur Solidaritätsklausel voll beteiligt werden. Die Bundesregierung sollte sich deshalb frühzeitig um Einvernehmen mit den Ländern und dem ebenfalls betroffenen Technischen Hilfswerk bemühen. Zum anderen stellt die potentielle Nutzung militärischer Instrumente Deutschland vor erhebliche rechtliche wie politische Probleme, da das Grundgesetz den Bundeswehreinsatz im Innern nur unter strikten Vorgaben gestattet. Für beide Aspekte gilt, dass Deutschland bald klären muss, ob und wie sich die Besonderheiten des deutschen Katastrophenschutzes mit dem entstehenden europäischen System vereinbaren lassen. Andernfalls könnte Deutschland im Laufe der Verhandlungen in eine Vetoposition ohne Gestaltungsspielraum geraten.

Nötig ist ein konstruktiver Ansatz: Die Mitgliedstaaten sollten zunächst das breite Spektrum der Solidaritätsklausel eingren-