



TRENDSZENARIO 2017 FÜR ÖSTERREICHS SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Johann Frank und Gustav E. Gusenau

Das analytische Modell, das der aktuellen Beurteilung des sicherheitspolitischen Umfeldes Österreichs zu Grunde liegt, wurde vom Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) im Jahr 2012 entwickelt. Es wird im Zuge eines permanenten Monitoringprozesses im Hinblick auf die erwartbaren wie auch alternativen Entwicklungen bewertet und weiterentwickelt.

Österreich befand sich im Jahr 2012 noch in einem weitgehend stabilen und sicheren Umfeld, und es war mit keinerlei unmittelbaren strategischen Herausforderungen für die nationale Sicherheit konfrontiert. Die damaligen Annahmen über die zukünftige Entwicklung gingen zwar von

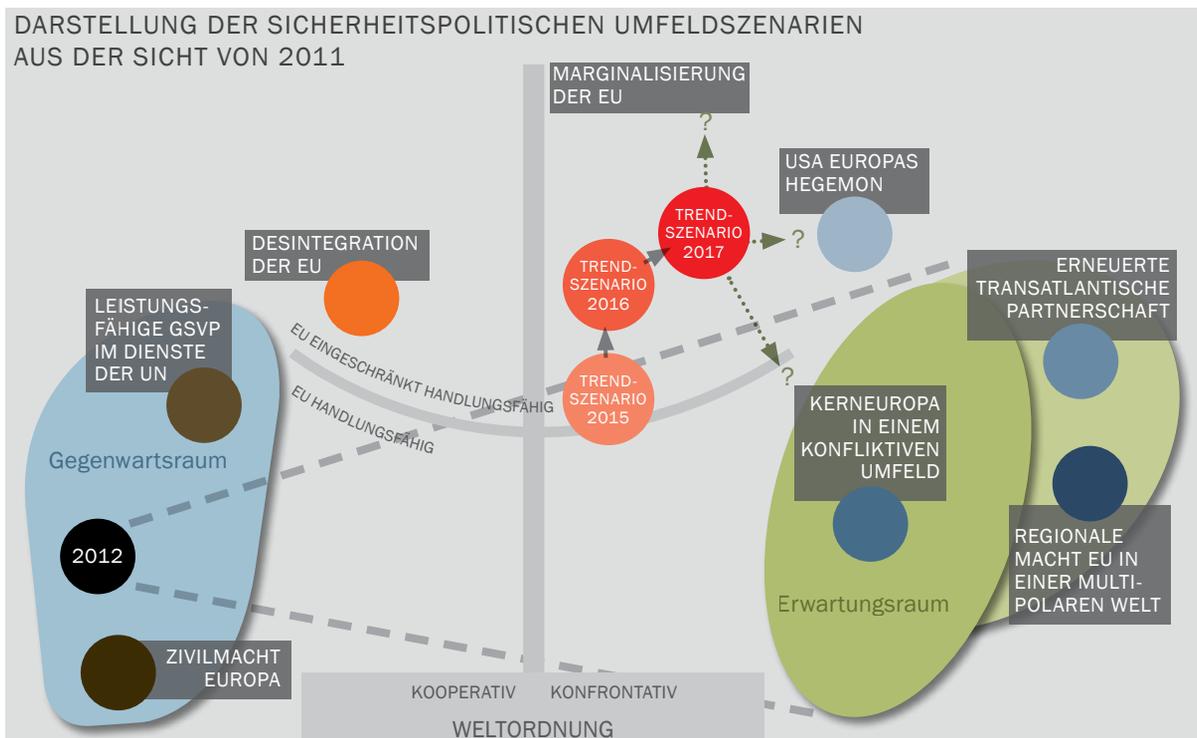
einem zunehmend konfliktiven Umfeld insbesondere für Europa, aber auch für Österreich aus. Im Unterschied zur aktuell absehbaren Entwicklung konnte man aber erwarten, dass die EU zügig weitere Schritte zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik (GSVP) setzen würde, dass die USA den Schutzschirm über Europa erhalten und dass sich die Beziehungen zu Russland grundsätzlich kooperativ gestalten werden.

Das aktuelle Trendszenario 2017 weist nunmehr jedoch eine erhebliche Verschlechterung der sicherheitspolitischen Umfeldentwicklung auf, und das Maß der Unsicherheit ist drastisch gestiegen. Zu konstatieren ist wie schon im Vorjahr, dass das Trendszenario 2017 vor allem deshalb deutlich aus dem bislang gültigen Erwartungsraum hinausweist, weil sich die Handlungsfähigkeit der EU weiter drastisch verschlechtert hat und die USA als globaler sicherheitspolitischer Akteur in ihrer strategischen Grundorientierung sowie in ihrer Transatlantikpolitik schwer zu bestimm-

men sind. Die kontinuierlich abnehmende sicherheitspolitische Handlungs- und Stabilisierungsfähigkeit des Westens – und insbesondere der EU – hat nicht nur eine Befriedung der Konflikte an der europäischen Peripherie verhindert. Vielmehr beginnen die transnationalen Auswirkungen dieser Konflikte zunehmend die innere Stabilität von EU-Staaten zu beeinträchtigen.

Die **zentralen Herausforderungen** für die österreichische Sicherheitspolitik sind im Jahr 2017 der sich weiter ausdifferenzierende internationale **Terrorismus**, der anhaltende **Migrationsdruck**, die steigenden Risiken im **Cyber-Bereich** sowie die sich einer externen Steuerbarkeit zunehmend entziehenden **regionalen Konflikte** in der Nachbarschaft.



Das Trendszenario 2016 basiert auf umfangreichen Vorarbeiten der Direktion für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport aus dem Jahr 2011 (Gegenwartsraum). Es stellt eine konsequente Weiterentwicklung der Trendszenarien der vergangenen Jahre dar und beobachtet die sicherheits- und verteidigungspolitische Umfeldentwicklung innerhalb des projizierten Szenarioraumes.

Die absehbaren Trends in den bestimmenden Faktoren weisen in einen Szenarienraum, der von folgenden wesentlichen Entwicklungen gekennzeichnet ist:

Der *generelle Trend* in Richtung eines konfrontativen globalen Umfeldes bestätigt sich.

Auf Sicht tragen sowohl eine sich verstärkende Multipolarität der *globalen Ordnung* als auch eine zunehmende Dysfunktionalität von internationalen Organisationen zum Verlust von Ordnung, zunehmend begleitet von bewaffneten Konflikten, bei. Bestehende Regime des Internationalen Rechtes verlieren im Zuge dessen massiv an Bedeutung und werden durch faktische und interpretative Ordnungsmuster ersetzt. Dies geht einher mit temporären Koalitionen unterschiedlicher Akteure und Mächte anhand von kurzfristigen Interessenlagen.

Das *Umfeld Europas* bleibt hoch konfliktiv, wobei aus heutiger Sicht mehr Indikatoren auf weitere Eskalation weisen, vor allem im Nahen Osten und in Afrika. In Ägypten nehmen die sozioökonomischen Verwerfungen zu, und das Risiko, dass der Machttransfer in Algerien zu einer Desintegration des Landes führen kann, ist sehr hoch. Nigeria droht durch den weitgehenden Rückgang von Einnahmen in seiner staatlichen Funktionalität zu zerfallen, was weitere bewaffnete Konflikte und umfangreiche regionale Destabilisierungen vor allem durch massive Migrationsströme hervorrufen könnte. Der Kampf um die regionale Vorherrschaft zwischen dem Iran und Saudi-Arabien stellt auf Grund seiner weitreichenden Auswirkungen für Europa eine wesentliche strategische Besorgnis dar. In Osteuropa bzw. der Schwarzmeerregion

wie auch auf dem Westbalkan wird das Entschärfen der bestehenden Konflikte nur mit erheblichem Stabilisierungsaufwand zu bewerkstelligen sein. Der Ukraine Konflikt kann bestenfalls als Frozen Conflict eingedämmt werden. Eine Konfliktlösung ist nicht in Sicht.

Die *Türkei* wird auf absehbare Zeit zum Ausgangspunkt von Instabilität und für Europa ein Problemfall und weniger ein Partner zur gemeinsamen Lösung von Herausforderungen werden. Mit der angedrohten Aufkündigung bzw. einem Scheitern des EU-Türkeiabkommens zur Bewältigung der Migrationskrise ginge eine weitere Welle der Massenmigration nach Österreich und eine weitere Phase der Destabilisierung Europas einher. Faktisch ist die Türkei aber ökonomisch sehr angespannt und deutlich mehr von Europa abhängig, als sich dieses bewusst ist. Die Ankündigung, territoriale Ansprüche in der Region zu stellen, ist durch diese ökonomische Überdehnung begründet, sie wirkt aber auch destabilisierend über das unmittelbare Umfeld hinaus.

Das Verhältnis zwischen *Russland* und dem Westen ist auf Sicht nachhaltig beschädigt und kann im günstigsten Fall, das wäre infolge einer schrittweisen Aufhebung der Sanktionen, nur auf Basis eines neuen nachhaltigen Beziehungsmodells verbessert werden. Derzeit wird aber nicht einmal an den Grundlagen dafür gearbeitet. Angesichts der Ukraine Krise, der wiederaufgenommenen Kämpfe um Bergkarabach und des laten-

ten Konfliktpotenzials in Zentralasien wird der Großraum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in eine verzögerte Phase der politischen Neuorientierung, der Neubewertung des sowjetischen Erbes sowie der Formung neuer postsowjetischer politischer Identitäten eintreten. Für das kommende Jahrzehnt ist eine weitere Konfliktintensivierung in der gesamten Region zu erwarten. Die Wirtschaftslage Russlands lässt keine nachhaltigen expansiven Aktivitäten zu; diese dienen aber kurzfristigen innenpolitischen Interessen des Regimes.

Die Bewertung der **NATO** – und der NATO-Führungsmacht USA – hinsichtlich ihres Beitrages zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung fällt aus österreichischer Sicht ambivalent aus. Positiv sind die Beiträge der Allianz zur Sicherstellung einer gesamteuropäischen Grundstabilität, zur Stabilisierung des Westbalkans und zur Sicherung der europäischen Seegrenzen sowie zum Resilienzaufbau in der europäischen Nachbarschaft. Solange das Verhältnis zu Russland nicht auf eine kooperative Basis gestellt wird, bleiben zumindest in den nördlichen und östlichen NATO-Ländern die Weichen auf Bündnisverteidigung gestellt, was wiederum zur Eskalation beiträgt und nach einem starken US-Engagement in Europa verlangt. Je weniger die EU-Mitgliedstaaten in der Lage sind, gemeinsame europäische Interessen zu artikulieren und diese auch entsprechend effektiv zu verfolgen, desto mehr öffnen sich für die USA und andere außereuropäische Akteure Chancen, ihre eigenen Ordnungsvorstellungen in Europa zu implementieren. Damit wird aber auch allen Bemühungen um eine

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), die über ein Mindestmaß an strategischer Autonomie verfügt, der Boden entzogen. Ob dies mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten auch so bleiben wird, ist abzuwarten.

Die nicht abgeschlossenen Konfliktkonstellationen und Transformationsprozesse am **Westbalkan** erfordern eine fortgesetzte militärische Stabilisierungspräsenz von EU und NATO. Zunehmende Sorge bereiten die politischen Spannungen zwischen einzelnen Staaten des Westbalkans, die schwachen politischen Institutionen, die anhaltenden sozioökonomischen Probleme, die erkennbare Ost- und Türkeiorientierung sowie der Einflussgewinn radikalislamistischer Kräfte, mit dem eine Erosion des „Euro-Islam“ einhergeht.

Das konfliktive und instabile Umfeld Europas wird in absehbarer Zeit nicht nur an der **innereuropäischen Peripherie** destabilisierende Tendenzen verursachen, sondern hat längst die Zentren Westeuropas erreicht. Die **Massenmigration** selbst wird andauern, und Europa wird dauerhaft mit einer multidimensionalen Bedrohung durch den **Terrorismus** konfrontiert sein.

Die zunehmenden globalisierungsbedingten **Vernetzungen** moderner europäischer Gesellschaften insbesondere im **Cyber- und Finanzbereich** bilden ständig wachsende Verwundbarkeiten, die mehr und mehr auch zur Durchsetzung politischer Zielsetzungen genutzt werden. Besondere Besorgnis bereitet der Umstand, dass 2017 die größte Kreditblase mit einem noch nie dagewesenen Verschuldungsstand erreicht ist.

Die Entwicklungsperspektiven der **EU** sind düster. Fortsetzen dürfte sich die Handlungsschwäche der EU, trotz oder wegen der großen Unsicherheiten gerade in Bezug auf die multiple Krise (politische, wirtschaftliche und Führungskrise), die durch den Brexit und die anstehenden Wahlen v.a. in Deutschland und Frankreich fort dauern wird oder sogar zu einer weiteren Desintegration der EU führen kann.

Sicherheitspolitische Ereignisse und Entscheidungen sind nach wie vor auch stark von **(geo)ökonomischen Faktoren** geprägt. Einerseits wird der Handlungsspielraum entwickelter Staaten durch die anhaltenden Budgetrestriktionen – die trotz geringfügiger und vermutlich kurzfristiger Zuwächse im Verteidigungsbereich bestehen bleiben – nachhaltig eingeschränkt, andererseits wirken Effekte globalisierter Wirtschafts- und Finanzaktivitäten überwiegend negativ auf die Entwicklung von Krisenregionen. Flucht, Migration und bewaffnete Aufstände sowie Terror werden durch die weiter auseinander driftende Wohlstandsverteilung zwischen Zentren und

Peripherie und den gleichzeitigen Verlust von Boden, Wasser und Grundnahrungsmitteln sowie die extensive Bewirtschaftung von Rohstoffen ausgelöst bzw. verstärkt. Große Kapitalakkumulationen v.a. in Asien führen aufgrund der negativen Erwartungshaltungen nicht wie im Vergleichszeitraum davor zu Investitionen und Wachstum in neuen Märkten. Im Gegenteil ist eine neue Form der Verarmung weiter Schichten von vor allem Alten und Jugendlichen in Entwicklungs- und Transformationsländern beobachtbar, die deren Motivation für die Unterstützung radikaler Ideologien und Religionen erklärt. Die überwiegend negativen Effekte der nahezu vollständigen sozialen und ökonomischen Globalisierung (weitgehend ohne politische Kontrolle) könnten durch die Abkehr von transkontinentalen Wirtschaftsabkommen im Gefolge der Wahl in den USA leicht rückläufig und lokal Arbeitsplätze generierend wirken. Eine tatsächliche Trendumkehr zu regionalen Wirtschaftsräumen, wie vielfach als positives Korrektiv vorgeschlagen, ist dadurch aber noch nicht absehbar.

RELEVANZ DER SCHLÜSSELFAKTOREN FÜR DIE SICHERHEITSPOLITISCHE UMFELDENTWICKLUNG ÖSTERREICHS

GLOBALES UMFELD

- 1 Globale machtpolitische Entwicklungen
- 2 Globale Wirtschaftsentwicklung & Wohlstandsverteilung
- 3 Rohstoffversorgung

GLOBALE SICHERHEITSARCHITEKTUR

- 4 Globale Konflikte
- 5 Internationale Organisationen und Regime
- 6 Rolle der Nato

RISIKO- & KONFLIKTBILD EUROPA

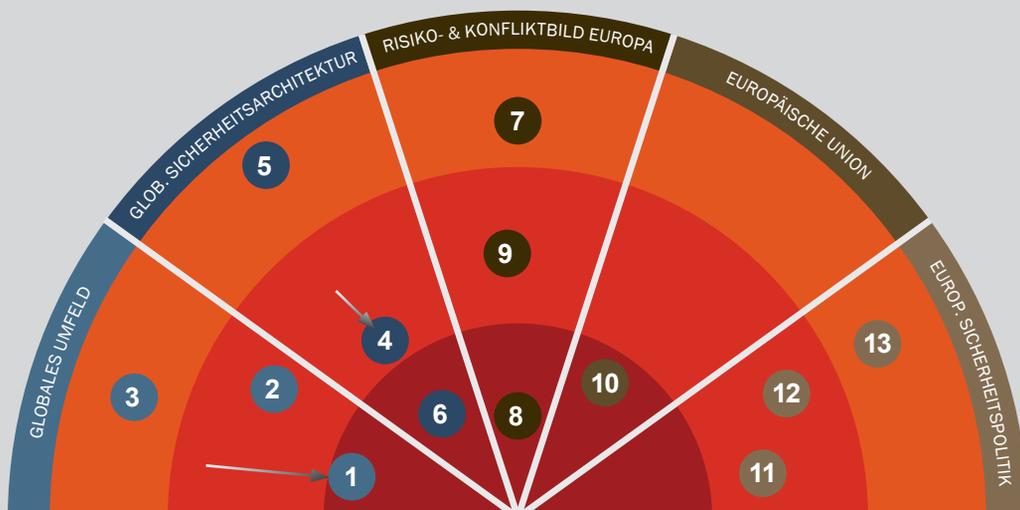
- 7 Regionale Stabilität in Europa
- 8 Stabilität europäischer Nachbarregionen
- 9 Rolle Russlands in Europa

EUROPÄISCHE UNION

- 10 Entwicklung der EU

EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

- 11 Verteidigungspolitische Kooperationen
- 12 Leistungsspektrum und Ausrichtung der GSPV
- 13 EU-Streitkräfteintegration



Die Pfeile zeigen die Veränderungen zum Trendszenario 2015 **bestimmend** **sehr relevant** **relevant**

Die Verschiebung der Schlüsselfaktoren ist primär den US-Präsidentenwahlen geschuldet.

Mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA könnten sich erhebliche Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld Österreichs ergeben. Bei aller Unsicherheit vor dem Beginn der Präsidentschaft könnten sich folgende Entwicklungen abzeichnen:

Die *Multipolarität* des internationalen Systems könnte sich stärker ausprägen, in dem Maße, in dem die USA auf hegemoniale Gestaltung verzichten. Die USA bleiben die mächtigste Nation der Welt, könnten sich aber auf eine Rolle des Offshore Balancing zurückziehen und Verantwortung wesent-

lich stärker auf die Verbündeten abwälzen. Im extremen Fall könnten Sicherheitsgarantien der USA erheblich an Glaubwürdigkeit verlieren.

Die Funktionalität der *internationalen Organisationen* und Regime könnte noch

mehr nachlassen, wenn die USA diese nicht mehr als wesentliches Instrument zur Aufrechterhaltung ihres globalen Einflusses sehen.

Im **Umfeld Europas** könnte bei einem weiteren Rückzug der USA die Desintegration von Staaten und Regionen zunehmen. Dass dies mit weiteren schweren bewaffneten Konflikten im Nahen Osten und in Nordafrika einhergehen würde, kann erwartet werden. Insbesondere Präsident Recep Tayyip Erdogan könnte für seinen autoritären islamistischen Umbau der Türkei mehr Handlungsspielraum von der neuen US-Administration bekommen, gegebenenfalls für den Preis einer mit Russland gemeinsamen Lösung der Syrienfrage. Sollten die USA ihr Engagement in der Golfregion reduzieren, würde dies zu einer Zunahme der Rivalität zwischen dem Iran und Saudi-Arabien führen, und ein nuklearer Wettlauf zwischen diesen beiden Staaten könnte eingeläutet werden.

Das Verhältnis der USA zu **Russland** könnte in bilateraler Weise zu einem Interessensausgleich und einer Normalisierung der Beziehungen führen, was zu einer weiteren Marginalisierung der EU-Staaten führen würde. Für Präsident Wladimir Putin könnte dies zu einem seine Macht weiter stabilisierenden Faktor werden, zumal die Energiepreise tendenziell weiter steigen dürften. Für die Ukraine stünden in diesem Fall die Zeichen schlecht, denn Kiew müsste seine bislang von den USA unterstützten Ambitionen in Bezug auf die Herauslösung aus dem russischen Einflussbereich aufgeben. Auch wenn die rasche Aufhebung der Sanktionen im US-Kongress scheitern dürfte, so könnte dies doch wiederum die Ambitionen jener EU-Staaten unterstützen,

die sich ohnedies für eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen einsetzen. Eine Annäherung zwischen den USA und Russland könnte sich positiv auf den Westbalkan auswirken, wenn dadurch die russische Unterstützung für antieuropäische Gruppierungen minimiert würde.

Radikal-islamistische Gruppierungen könnten versuchen, den neuen US-Präsidenten durch Terroranschläge herauszufordern und „überzogene“ Gegenmaßnahmen zu provozieren.

Die USA werden zwar die Führungsrolle in der **NATO** behalten wollen, aber wesentlich mehr Engagement von den Alliierten einfordern. Ein reduziertes Engagement in Europa dürfte allerdings einen Interessensausgleich der USA mit Russland voraussetzen, um so auch den steigenden Kostendruck, der derzeit beim Aufbau der beabsichtigten Verteidigungskapazitäten im Entstehen begriffen ist, wieder abzufangen. So die USA an den Grundfunktionalitäten der NATO festhalten, werden sie auch weiterhin Ambitionen der Europäer in Richtung einer umfassenden und autonomen Verteidigungskapazität als Maßnahme zur Unterminierung der NATO werten.

Eine völlig neue Lage entstünde, wenn die USA der NATO im Rahmen eines Interessensausgleichs mit Russland und/oder einer substanziellen Reduktion von Beistandsgarantien an die europäischen Alliierten ihre Substanz entziehen würden. Dies hätte wahrscheinlich eine völlige Reorganisation der europäischen Sicherheitsarchitektur zur Folge. Erste Überlegungen im **Verinigten Königreich**, in diesem Falle wesentlich mehr Unabhängigkeit im Bereich von Fähigkeiten und Rüstung gegenüber den USA zu erlangen, weisen in diese Richtung. Dies würde trotz

Brexit zu einem völligen Überdenken bisheriger britischer Positionen in Bezug auf eine europäische Verteidigungsfähigkeit führen. Wurde dies bislang konsequent verhindert, könnte eine engere europäische Verteidigungszusammenarbeit nun – aufgrund des Brexit aber außerhalb der EU – eine neue Option sein.

Eine massives Disengagement der USA im Nahen Osten und der damit einhergehenden weiteren Desintegration der Region dürfte den **Druck auf Europa** aufgrund der vielfältigen Folgen wie Massenmigration, Terrorismus, aber zunehmend auch wirtschaftliche Verwerfungen massiv erhöhen.

Die Entwicklung der **EU** könnte sich vor diesem Hintergrund deutlich dynamisieren. Zum einen würden sich die negativen Entwicklungen wie die weitere Desintegration der EU, ihre Marginalisierung, das konfliktive Umfeld, Massenmigration und Terror drastisch verschärfen. Zum anderen könnte sich im Unterschied zur gängigen Erwartungshaltung, dass das Jahr 2017 aufgrund der Wahlen in Deutschland und Frankreich, aber auch aufgrund der Brexit-Verhandlungen ein Jahr der weiteren Stagnation sein würde, ein Handlungsbedarf ergeben, der rasch zu tiefgreifenden Veränderungen vor allem der europäischen politischen und Sicherheitsarchitektur führen könnte.

Gerade in letzterem Punkt liegen die größte Unsicherheit und auch die größte Relevanz für die österreichische Sicherheitspolitik. Grundsätzlich weisen alle Indikatoren in eine Richtung, die zu massiven Investitionen in die europäische Sicherheit führen müsste. In welchen Bereichen, Verteidigungs- oder Interventionsfähig-

keit, in welchem Rahmen, NATO, EU oder über Mechanismen außerhalb der EU, und in welchem Ausmaß ist allerdings weitgehend offen.

Ein entscheidender – allerdings wenig wahrscheinlicher – Fortschritt wäre, wenn die EU-Staaten im Verteidigungsbereich nicht nur kooperierten, sondern zu einer Integration ihrer Fähigkeiten und Strukturen bereit wären. Insbesondere für kleinere Staaten wäre damit die Chance auf eine klare militärische Rollenspezialisierung gegeben. Damit könnte das politische Gewicht gerade von kleineren Staaten erhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden. Wahrscheinlicher ist aber eine Weiterentwicklung der militärischen Kooperationen zwischen Staaten mit ähnlichen Sicherheitsinteressen ohne Aufgabe nationaler Souveränität. Das wiederentdeckte Konzept der Permanent Strukturierter Zusammenarbeit der EU oder das Framework Nation Concept der NATO bieten hierfür einen möglichen Rahmen. Man wird sehen, ob sich um den unverzichtbaren deutsch-französischen Kern eine Gruppe von Staaten findet, die den Weg einer vertieften Streitkräfteintegration zu gehen bereit ist.

Sollte es also zu einer nennenswerten eigenständigen europäischen Verteidigungsfähigkeit kommen, müsste die Tür für eine transatlantische Kooperation offen gehalten werden. Eigenständige Verteidigungsfähigkeiten eröffnen der EU strategische Handlungsfähigkeit und schaffen die Voraussetzungen für eine transatlantische Partnerschaft.

Zusammengefasst steht Österreich in den kommenden Jahren vor mehreren durchaus unterschiedlichen Umfeldentwicklungen, die im Kern wie folgt zusammengefasst werden können:

Worst Case: Die USA vermindern ihr Engagement und ihre Verantwortung in Allianzen und internationalen Organisationen, es kommt zu einem Funktionsverlust der NATO, die Desintegration der EU schreitet voran, etwa nach einem Rückzug eines von Marine Le Pen geführten Frankreichs aus der EU, mehrere nationalistisch geführte Staaten verhindern europäische Lösungen und eine vertiefte Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen, gleichzeitig steigt der Außendruck auf die EU in Folge eskalierender regionaler Konflikte, der Ausweitung des Terrorismus und einer neuen massiven Migrationswelle etwa in Folge des Scheiterns des EU-Türkei-Deals.

Trendszenario (eher plausibel): Die EU bleibt im aktuellen Stagnationsmodus, kann jedoch eine weitere Desintegration vermeiden, die NATO bleibt im Kern funktional, aber die USA setzen mit Nachdruck auf mehr Eigenverantwortung der Alliierten, aufgrund der Entwicklung im Nahen Osten und in Nordafrika kommt es schrittweise zu vermehrter Kooperation auf Basis der derzeit vorliegenden Vorschläge zur Umsetzung der Globalstrategie der EU, zu einer Streitkräfteintegration kommt es nicht, in diesem Falle würde sich das Terrorrisiko zwar weiter ausdifferenzieren, aber letztlich unterhalb des strategischen Niveaus bleiben, bei der Migration würde sich der Status quo des Jahres 2016 fortsetzen.

Kerneuropa und europäische Verteidigungsintegration: Aufgrund der Abwendung der USA von Europa und der massiven Herausforderungen, mit denen die EU aufgrund der Entwicklung im Nahen Osten und in Nordafrika konfrontiert ist, kommt es zu einer Kerngruppe um Deutschland und Frankreich, die auch mit dem Vereinigten Königreich eine engere Verteidigungsintegration bilden könnte, aber nicht alle EU Staaten machen alle Integrationschritte mit.

Sicherheitspolitische Ableitungen

Damit nehmen die sicherheitspolitischen Entwicklungen einen Verlauf, der die Annahmen der strategischen Konzepte Österreichs, die Österreichische Sicherheitsstrategie und die Teilstrategie Verteidigungspolitik, in wesentlichen Bereichen bestätigt, zum Teil aber auch in Frage stellt. Bestätigt haben sich die Überlegungen zum sich verschärfenden Bedrohungsbild für Österreich, das nun mit verschiedenen Formen der nichtkonventionellen Bedrohungen und Herausforderungen für die Resilienz des Landes konfrontiert ist. Im Fokus stehen dabei die illegale Massenmigration, der transnationale Terrorismus sowie Cyber-Risiken.

Eine außereuropäische Gegenmacht mit umfassenden militärstrategischen Optionen gegenüber Europa ist nach wie vor nicht in Sicht. Auch aus der Entwicklung in Russland ist derzeit nicht ableitbar, dass Potenzial und Absicht für eine umfassende militärstrategische Bedrohung Zentraleuropas zu erwarten wäre. Die Bedrohung für Zentraleuropa steigt aber signifikant, und zwar im Rahmen von nicht-konventionellen bzw. hybriden Konflikten.

Als fundamental falsch hat sich daher die bis vor einem Jahr noch weitläufige Meinung herausgestellt, man könnte das System Landesver-

teidigung unter Bezug auf Vorwarnzeiten und sogenannte weniger fordernde „einsatzwahrscheinliche Aufgaben“ immer weiter „optimieren“ und dessen „Effizienz steigern“, de facto aber massiv Substanz abbauen und gleichzeitig erwarten, die Streitkräfte können alle an sie gestellten Aufgaben immer noch erfüllen. 2016 wurden allerdings auf Basis einer erkennbaren Erhöhung des Verteidigungsbudgets erhebliche Änderungen in Richtung der Wiederherstellung einer Grundfunktionalität des Systems Landesverteidigung vorgenommen, entscheidend wird die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung sein.

Vorerst nicht bestätigt hat sich die seit nunmehr fast 20 Jahren getätigte Annahme, dass die Neutralität im Rahmen einer sich entwickelnden GASP und GSVP sukzessive „aufgehoben“ werden könnte. So scheint die jahrelange Erosion der Neutralität im Lichte des Konfliktes zwischen der NATO und einigen EU-Staaten auf der einen und Russland auf der anderen Seite an ein Ende gekommen zu sein. Je mehr sich die NATO und Russland in einem Eskalationsmodus befinden, desto deutlicher wird Österreich eine neutrale Mittlerposition einnehmen. Der besondere, d.h. neutrale Charakter der österreichischen Sicherheitspolitik ist und bleibt eine Grundkonstante, die in der Bevölkerung fest verankert ist und jedenfalls bis zur Entwicklung einer umfassenden europäischen Sicherheitsarchitektur ihre unveränderte politische Bedeutung behält.

Die Migrationskrise hat auch gezeigt, dass die EU versagen kann, wenn es um die Bewältigung von fundamentalen Herausforderungen für zumindest einige EU-Staaten geht, oder gar, wenn es um die Aufrechterhaltung des gemein-

samen EU-Rechtsbestandes wie im Falle des Schengensystems geht. In einer nicht handlungsfähigen EU muss Österreich daher dort, wo es um vitale Interessen geht, auf sich alleine gestellt handlungsfähig sein und wo immer möglich Partner innerhalb, aber auch außerhalb der EU suchen.

Somit bleiben im erwartbaren Trendszenario nationale Verteidigungsfähigkeit gegenüber hybriden Konflikten, neutralitätssensitive Kooperation mit gleichgesinnten Staaten in der Region und interessensgeleitete Mitwirkung am Schutz der EU-Außengrenzen und am internationalen Krisenmanagement dort, wo eine unmittelbare Auswirkung auf die nationale Sicherheitslage erreicht werden kann, der Strategiekern der österreichischen Verteidigungspolitik.

Dieser Ansatz sollte auch im Worst Case Szenario „Zerfall der EU“ Bestand haben, wobei hier der Erhalt der strategischen Handlungsfreiheit Österreichs nur über einen wesentlich stärkeren Fähigkeitenaufbau sichergestellt werden kann.

Verteidigungspolitische Konklusionen

Das Trendszenario 2017 ist charakterisiert durch eine Verschärfung von Konflikten in der europäischen Nachbarschaft mit teilweise weitreichenden Auswirkungen auf die innere Sicherheit, die soziale Kohäsion von Gesellschaften und die Resilienz der EU und ihrer Mitgliedsstaaten – insbesondere durch Migration, Terrorismus und Cyber-Angriffe. Aus den anhaltenden zentrifugalen Kräften innerhalb der EU resultieren nach außen eine eingeschränkte Gestaltungsfähigkeit und eine schwindende Solidarität bei der Bewältigung von Herausforderungen im Inneren. Auch die Auswirkungen der neuen Trump-Administration auf Europa sind noch nicht in vollem Umfang absehbar. Trotz europaweiter Stabilisierung der Verteidigungsbudgets, verbunden mit einem partiellen Aufwärtstrend, ist die EU auch weiterhin nicht in der Lage, eigenständig größere Operationen zur Wahrung vitaler Sicherheitsinteressen durchzuführen.

Vor dem Hintergrund dieses Trendszenarios 2017 ergeben sich in Verbindung mit dem Ministerratsbeschluss vom September 2016 für die österreichische Verteidigungspolitik nachstehende Ableitungen:

Weitere **Steigerung des realen Sicherheitsnutzens** des Österreichischen Bundesheeres im Sinne der Erwartungshaltung der österreichischen Bevölkerung durch Erbringung konkreter Sicherheitsleistungen bzw. Verbreiterung der Aufgabenwahrnehmung im Inland insbesondere beim Grenzschutz, beim Schutz kritischer Infrastrukturen, bei der Terrorbekämpfung, beim Cyber-Schutz, bei der Katastrophenvorsorge und der nicht-militärischen Gefahrenabwehr aus der Luft. Weitere neue Aufgaben etwa im Bereich des Luftrettungsdienstes können 2017 hinzukommen.

Reform des nationalen Sicherheitssektors durch Implementierung der Beschlüsse des Sicherheitspakets der Bundesregierung insbesondere auf verfassungs- wie einfach gesetzlicher Ebene, Einrichtung des Sicherheitskabinetts und der diesem zugeordneten „Organisationseinheit“ für Umfassende Sicherheitsvorsorge.

Operationalisierung aller weiteren Vorhaben des Ministerratsbeschlusses, insbesondere der organisatorischen und fähigkeitenbezogenen Ableitungen für die **neuen Aufgaben des Bundesheeres im Inland und zum Schutz der Außengrenzen der EU**.

Ausrichtung der **Verteidigungsplanung** auf hybride Bedrohungsbilder und auf die Beitragsleistung zur Sicherstellung einer militärischen Grundstabilität in Zentraleuropa unabhängig von manifesten konventionellen Bedrohungen.

Signifikante Verbesserung der Fähigkeiten zur **Cyber-Verteidigung** einschließlich des Cyber-Schutzes kritischer Infrastrukturen in enger Kooperation mit ausgewählten Partnern.

Anpassung des **internationalen Engagements** entsprechend dem Konzept einer **interessensgeleiteten Neutralitätspolitik** entlang der **drei**

für Österreich relevanten **strategischen Linien** (1) EU-Außengrenzen, (2) Gegenküste Nordafrika bis Naher Osten und (3) im Gürtel der Herkunft- und Konfliktregionen von Westafrika bis Afghanistan. Das erfordert 2017

- eine substanzielle Beitragsleistung zum Schutz der EU-Außengrenzen und zur Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft mit klarem Schwergewicht am Westbalkan,
- Reservenbildung für einen robusten militärischen Beitrag zur Sicherung der Gegenküste insbesondere im Falle einer politischen Neuordnung im Nahen Osten und darüber hinaus
- ergänzende Beiträge mit spezifischen Kräften für Spezialeinsätze und Unterstützung des lokalen Kapazitätenaufbaus zur Verbesserung der Resilienz der Staaten in unserer Nachbarschaft mit Fokus auf Westafrika und Jordanien sowie Afghanistan.

In Abhängigkeit von dem immer prioritär zu setzendem Bedarf im Inland kann dieses internationale Aufgabenprofil auch die Entsendung von zusätzlichen – über die Minimalgrenze von 1100 Soldatinnen und Soldaten hinausgehenden – Kräften erfordern.

Angesichts der dargestellten Trends in der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) kommt regionalen Kooperationsformaten eine erhöhte Bedeutung zu. Für Österreich bedeutet dies die Fortsetzung und Intensivierung der militärpolitischen Kooperation im Rahmen der **Central European Defence Cooperation** (CEDC). Diese Zusammenarbeit wurde im Jahr 2016 unter österreichischer Präsidentschaftsführung

vor dem Hintergrund der gemeinsamen Herausforderungen und Interessenslagen insbesondere in Bezug auf die Migration, den Westbalkan und die regionale Katastrophenhilfe auf ein neues Niveau gehoben. Die Tschechische Republik wird 2017 den Vorsitz übernehmen und hat eine Fortführung der ambitionierten Agenda zugesagt. Von besonderer praktischer und politischer Bedeutung wird die Erstellung eines konkreten **Aktionsplans der zentraleuropäischen Staaten** für den Fall eines abermaligen massiven Anstiegs der Migration entlang der Westbalkan-Route sein. Dazu gilt es 2017 einen rasch abrufbaren zivil-polizeilich-militärischen Reaktionsmechanismus zu schaffen, der im Anlassfall auf Anforderung eines besonders betroffenen Staates unverzüglich abgerufen werden kann und die erforderlichen personellen und materiellen Unterstützungen zum Einsatz bringen kann.

Neben der CEDC wurden die **bilaterale** Zusammenarbeit des Österreichischen Bundesheeres im Rahmen eines sogenannten „**strategischen Kooperationsportfolios**“ klar definiert. Herausgehobene Partner sind dabei Deutschland, die Schweiz und Italien sowie die USA und Israel. Mit Deutschland wurde 2016 eine umfassende „strukturierte bilaterale Kooperation“ eingegangen, die Beziehungen zu den USA wurden sicherheitspolitisch dynamisiert und mit Israel wurde eine Kooperation im Cyber-Bereich in Aussicht genommen. Mit der Schweiz soll 2017 die Zusammenarbeit auf den Ebenen des Rekrutenaustauschprogramms und der Kaderausbildung sowie insbesondere in der Luftraumüberwachung fortgesetzt werden. Als neutraler Staat ist die Schweiz für Österreich erster Ansprechpartner für die Entwicklung

eines gemeinsamen Programms zur Luftraumsicherung inklusive eines Modellabkommens für die Nacheile, das im Jahr 2017 abgeschlossen werden könnte.

Neben den bilateralen Kooperationen hängt die Sicherheit Österreichs weiterhin von handlungsfähigen internationalen Organisationen – insbesondere UNO, OSZE, EU und NATO/PfP – ab.

Im Rahmen der erforderlichen internationalen Profilschärfung kommt der **UNO** für Österreich eine besondere Bedeutung zu. Nach dem Abzug vom Golan wäre daher ein Einstieg in eine Friedensmission neuen Typs (d.h. inklusive Mandat zum Schutz von Zivilpersonen) zu prüfen. Die Erwartungshaltung der UNO an leistungsfähige europäische Staaten liegt dabei insbesondere bei Spezialeinsatzkräften und technologisch-hochwertigen „Enablern“. Der geografische Fokus von UN-Missionen wird der afrikanische Kontinent bleiben, dessen Bedeutung für die europäische und damit auch österreichische Sicherheit vor dem Hintergrund der Migration noch zunehmen. Ein solches Engagement macht aber nur Sinn, wenn es in einen umfassenden insbesondere entwicklungspolitischen Ansatz eingebettet werden kann und die militärischen, diplomatischen und entwicklungspolitischen Instrumente gebündelt zum Einsatz kommen, was bislang beim österreichischen Afrika-Engagement aber kaum der Fall war.

Österreich hat 2017 den **OSZE**-Vorsitz inne. Im militärischen Bereich wird dabei ein besonderes Augenmerk auf die „eingefrorenen“ Konflikte, eine (Wieder-)Belebung der Rüstungskontrolle und verbesserte Nutzung militärischer Ressourcen für die Feldmissionen der OSZE

gelegt. Für manche Staaten des OSZE-Raumes gilt das österreichische Modell – Neutralität, EU-Mitglied und aktiver PfP-Staat – auch als nachgefragtes Rollenmodell, was politische Gelegenheiten für entsprechende bilaterale Austauschprogramme bietet.

Gegenüber der **NATO** verfolgt Österreich keine Beitrittsabsichten. Die Kooperation im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden soll aber dort fortgesetzt und ggf. intensiviert werden, wo ein unmittelbarer Sicherheitsnutzen ableitbar ist. Zu diesem Zweck ist 2017 ein „maßgeschneidertes individuelles Kooperationsprogramm“ unter Berücksichtigung der neutralitätspolitischen Rahmenbedingungen zu entwickeln. Gerade zu dem Zeitpunkt, wo Österreich ohne „Berührungspunkte“ seine Beziehungen zur NATO weiterentwickelt, könnte im Jahr 2017 das Paradoxon eintreten, dass die Türkei die Kooperation zwischen Österreich und der Allianz blockiert. Ende 2016 gibt es dafür konkrete Hinweise. Allfällige Kollateralschäden für die EU-NATO-Beziehungen sind nicht auszuschließen.

Die **GSVP** würde in nächster Zeit als zentraler Handlungsrahmen für die österreichische Sicherheitspolitik an Bedeutung verlieren, wenn die EU bzw. einige Mitgliedstaaten eine Ausweitung der GSVP auf den Außengrenzschutz (insbesondere im Kontext der Migrationsbewältigung) und eine effektive Terrorismusbekämpfung innerhalb der Grenzen der EU nachhaltig blockieren. Je glaubwürdiger aber die EU die Aufgabe des Außengrenzschatzes übernimmt, desto größere Unterstützung würde das GSVP-Projekt erfahren und desto mehr würde sich Österreich operationell einbringen und seine solidarischen militärischen Beiträge auch außer-

halb der EU fortsetzen. Auch die Unterstützung der GSVP in der öffentlichen Meinung würde in Österreich signifikant steigen. Es besteht 2017 die grundsätzliche Bereitschaft Österreichs, sich an Projekten zur Weiterentwicklung der GSVP zu beteiligen. So werden etwa im Sinne einer verbesserten strategischen Handlungsautonomie der EU die Aufstellung eines europäischen Hauptquartiers und eines Logistik- bzw. Sanitätskommandos unterstützt. Auch wird mit der Beteiligung an vier von sechs GSVP-Operationen die Position eines Top-Truppenstellers unter den EU-Staaten gehalten werden und die überproportional hohe Beteiligung an den EU-Battlegroups und Reservekräften fortgesetzt. Einer Beteiligung an einer EU-Armee oder an einer „Kerngruppe der Verteidigung“ mit hohen Beitrittskriterien wie z.B. fixen Beteiligungs- und Beitragszusagen für Einsätze fehlen insbesondere die außen- und sicherheitspolitische Ambition, breiter politischer Konsens und die budgetären Mittel.

Die aktuelle **Konzeptlage** – Österreichische Sicherheitsstrategie sowie Teilstrategien Verteidigung und Innere Sicherheit – muss im Lichte der vorangestellten Entwicklungen in vieler Hinsicht eine Konkretisierung, wenn nicht in einzelnen Fällen sogar eine Korrektur erfahren. Vorrangig wären jedoch die noch immer fehlenden Strategien zur Außenpolitik und zur Resilienz Österreichs zeitnah zu erstellen. Für die Unterstützung einer modernen Widerstandsfähigkeit von Staat und Bevölkerung gegenüber den neuen „Feinden einer offenen, demokratischen Gesellschaft“ wäre ein zeitgemäßes Konzept einer „geistigen und psychologischen“ Landesverteidigung zu entwickeln.

Die umfassenden Aufgaben im In- wie im Ausland erfordern entsprechende Investitionen in die militärische Sicherheit – sowohl personell als auch materiell. Abgeleitet aus dem Trendszenario wäre die aktuelle Budgetsteigerung mit der langfristigen Zielsetzung eines Prozents des BIP für die Landesverteidigung fortzusetzen. Jedenfalls aber darf es zu keinen neuerlichen Budgetkürzungen durch Nichteinhaltung der im Jahr 2016 erfolgten Budgetzusagen kommen.