



# SICHERHEITSPOLITISCHES TRENDSZENARIO 2018

## KONSEQUENZEN FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

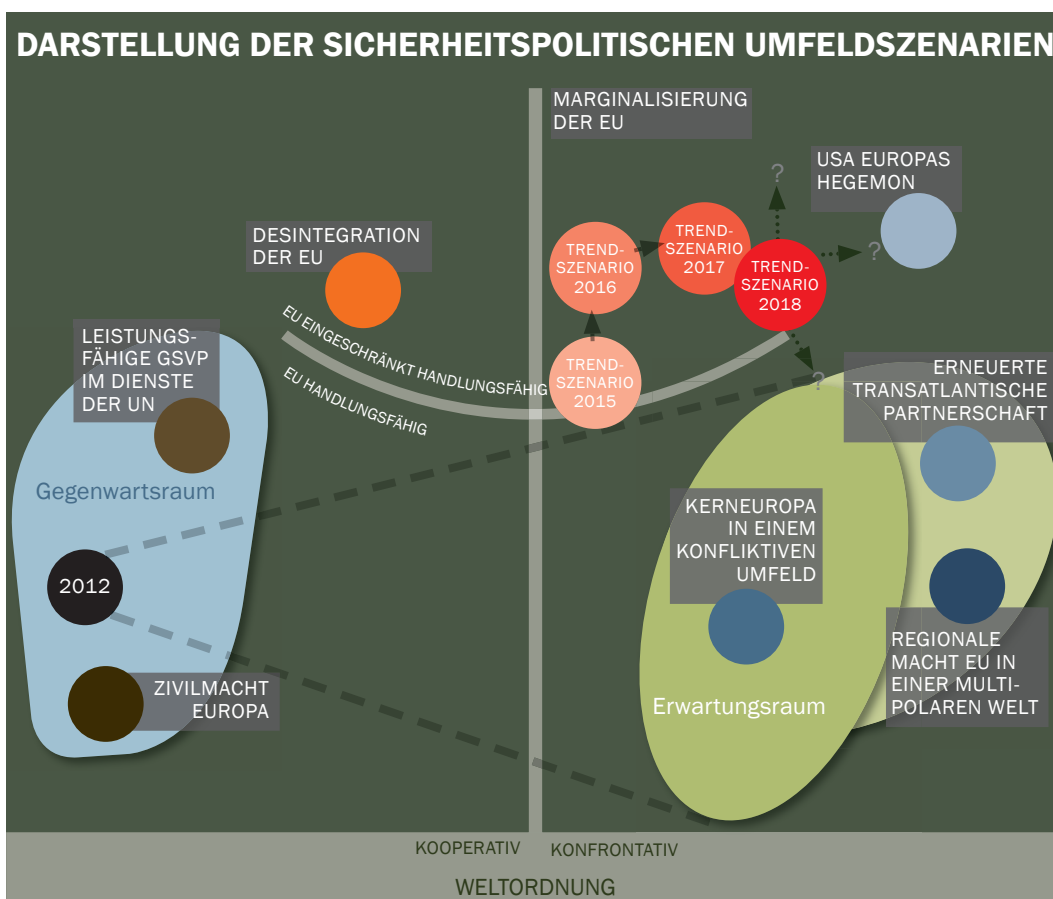
---

Das aktuelle Trendszenario 2018 weist eine zunehmend negative Entwicklung im sicherheitspolitischen Umfeld Europas und Österreichs aus. Es gibt zahlreiche geopolitische Krisen (Nahe und Mittlerer Osten, Nordkorea, Ukraine), eine unsichere Weltwirtschaftsentwicklung und vermehrt bewaffnete Konflikte in der europäischen Peripherie. Die EU selbst befindet sich mittlerweile auf dem Weg der Besserung, sie ist dabei, die Phase der Stagnation zu überwinden, auch wenn intern weiterhin erhebliche Bruchlinien zu erkennen sind. Gleichzeitig ziehen sich die USA unter Präsident Donald Trump schrittweise aus ihrer globalen Verantwor-

tung zurück und werden vom Stabilitätsfaktor zur „Wild Card“. Das dadurch entstehende Machtvakuum wird wiederum von China, Russland und Regionalmächten (wie bspw. Iran, Saudi-Arabien) gefüllt, was für zusätzliche Konfliktdynamik sorgt. Darüber hinaus bleiben zahlreiche sicherheitspolitische Herausforderungen bestehen, oder sie nehmen sogar zu: Massenmigration, Terrorismus, hybride Konflikte, Cyberangriffe, Bedrohungen der Lebensgrundlagen sowie Instabilitäten in der europäischen Nachbarschaft (Westbalkan, Türkei, Nahe und Mittlerer Osten).

Grundlage für das Trendszenario 2018 ist das zukunftsanalytische Modell der „Verteidigungspolitischen Umfeldszenarien“ aus dem Jahr 2011/12. Mit diesem Projekt wurden die verteidigungspolitischen Grundlagen für einen fähigkeitsbasierten Planungsprozess und die Überarbeitung der Teilstrategie Verteidigungspolitik vom Oktober 2014

geschaffen. Hierauf basierend wurden zentrale Faktoren aus dem Modell der Umfeldszenarien im Rahmen eines Szenario-Monitorings über eine Reihe von maßgeblichen Indikatoren überwacht, um daraus eine mittelfristige Trendentwicklung mit einer Perspektive von drei bis fünf Jahren abzuleiten.



Das Trendszenario 2018 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.

# SCHLÜSSELFAKTOREN FÜR DIE SICHERHEITSPOLITISCHE UMFELDENTWICKLUNG

## Globale machtpolitische Entwicklungen

Vor dem Hintergrund einer in wesentlichen Bereichen – Sicherheit, Wirtschaft, Soziales – zerrütteten, globalen (Un-)Ordnung ist die Vision einer funktionierenden globalen Sicherheitsarchitektur mit prosperierenden Staaten in weite Ferne gerückt. Unser Zeitalter ist geopolitisch von Komplexität, wechselseitigen Abhängigkeiten und Instabilitäten gekennzeichnet.

Auf der politischen Weltbühne zeichnet sich angesichts multipler Krisen in unterschiedlichen Regionen eine weitere Verfestigung des Trends zur konfrontativen Multipolarität ab. Stabil ist der Trend, was die konfrontative Ausprägung der globalen Machtpolitik anbelangt, unbeständig jedoch, was seine Ausrichtung mit einer wechselnden Polarität betrifft. So ist aus heutiger Sicht nicht auszuschließen, dass sich die derzeitige verstetigende Multipolarität der geostrategischen Player (USA, China, Russland) mittel- bis langfristig in eine Bipolarität



zurückverwandeln könnte. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn China und Russland ihre bilaterale Kooperation verstärken und sich in Opposition zu den USA positionieren. Ebenso denkbar, wenn gleich unwahrscheinlicher wäre ein Szenario, in dem die USA verstärkt die Kooperation mit Russland suchten, aber zugleich einen konfrontativeren Kurs gegenüber China einschlagen.

Wesentliche Indikatoren für eine solche Entwicklung sind eine feststellbare unilaterale Wende in der US-Außenpolitik durch die Trump-Administration und ein Machtvakuum in der EU – ohne einen bestimmenden hegemonialen Akteur. Augenfällig ist das Aufstreben der Machtkonkurrenten Washingtons sowohl in Peking als auch in Moskau, was auf geostrategischer Ebene eine Vertiefung der Gräben befürchten lässt. Während Russland auf die Minimierung des Einflusses anderer Großmächte im postsowjetischen Raum setzt, entfaltet sich China global durch die Ausweitung seines geoökonomischen Einflusses in Eurasien (Projekt „One Belt, One Road“). Befeuert wird diese konfrontative Multipolarität durch eine in hohem Maße fragile geoökonomische Gesamtlage und einen Wettbewerb um Energie-, Kapital- und Humanressourcen, aber auch um Schlüsseltechnologien. Cyberattacken sind integrale Elemente der Machtausübung geworden und spielen sich in einem weitgehend unregulierten Raum ab.

Auf absehbare Zeit wird diese kompetitive Ausgangslage eine nachhaltige Machtkonkurrenz und zugleich einen Rekurs auf harte Machtprojektioninstrumentarien wie Wirtschaftssanktionen oder militärische Drohgebärden in umkämpften Grenzregionen bewirken (Nordkorea, Ukraine, Türkei, Iran, MENA-Region, Arabische Halbinsel). Zumindest ein offener militärischer Konflikt ist weiterhin nur in geringem Ausmaß wahrscheinlich, wenn auch nicht gänzlich auszuschließen. Etwa im Sinn

der sogenannten „Thukydides-Falle“ durch die Gefahr, dass eine aufsteigende Macht in einen Konflikt mit einer vorherrschenden Macht gerät – was historisch in 12 von 16 vergleichbaren Konstellationen zu kriegerischen Auseinandersetzungen geführt hat.

Mit einer in Aussicht gestellten erhöhten regionalen Konfliktintensität in der Peripherie der vier globalen Machtblöcke (USA, China, Russland und EU-Europa) korrespondiert zudem eine mangelnde Konfliktlösungskapazität, insbesondere auf Ebene der schwächer werdenden internationalen Organisationen, allen voran der UNO. Dabei sind diese Organisationen als „kritische Infrastrukturen“ der internationalen Politik in hohem Maß gefordert. Aber wie mit der „Kindelberger-Falle“ umschrieben, ist ihre Bedeutung eng mit dem Aufstieg oder Niedergang der sie tragenden Hegemonialmächte verbunden. Ebenso groß ist die Abhängigkeit von der Bereitschaft großer Mächte, die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen mit Ressourcen zu unterstützen und das Konzept des effektiven Multilateralismus zu leben.

## Globale Wirtschaftsentwicklung und Wohlstandsverteilung

Mittelfristig ist von einer andauernden Stagnation der Weltwirtschaft sowie von der Dominanz rivalisierender Wirtschaftsblöcke auszugehen. Der Westen stagniert infolge einer zunehmend protektionistischen Handelspolitik.

Die Urbanisierung nimmt rapide zu. Dadurch bilden sich in allen relevanten Weltmetropolen große Armutsviertel. Einige Städte mit einer breiten Basis an gut ausgebildeten Arbeitskräften haben eine florierende Wirtschaft, und sie werden zu einer echten globalen Drehscheibe für Innovation. Die meisten anderen Megacities werden als Fort-

schrittsverlierer an dieser Prosperitätsdynamik nicht teilhaben, was die globale soziale Ungleichheit weiter steigert.

Die Zunahme der Migration aus dem nahen Ausland (der jeweiligen Nachbarschaftsperipherie), aber auch aus instabilen Konfliktregionen wird kontinuierlich ansteigen. Diesem Umstand wird in Wohlstandszonen mit immer restriktiveren Grenzkontrollen begegnet. Die Regulierung kommender bzw. die Integration bestehender Zuwanderung bleibt auch für die nächsten Jahre eine wesentliche Herausforderung.

Das Wachstum in China hat sich auf ein jährliches BIP-Plus von vier bis sechs Prozent verlangsamt. Dies betrifft auch die europäischen Volkswirtschaften, deren Märkte mehrheitlich negativ darauf reagieren. Die bestehenden Handelsströme und -volumina nehmen sowohl aufgrund des protektionistischen Gesetzgebungsumfelds als auch aufgrund der Tatsache ab, dass China begonnen hat, eine eigene High-Tech-Industrie zu entwickeln. Die Beziehung zwischen den USA und China ist wirtschaftspolitisch eher kompetitiv als kooperativ. Als Mitbewerber konkurrieren die beiden größten globalen Volkswirtschaften um ähnliche Zielmärkte und entsprechende Anteile. China übernimmt sukzessive die Führung eines weitgehend unipolaren Asiens. Es gibt Anzeichen für eine Entwicklung zu einem unausgewogenen Wachstum (mit ebenfalls erhöhter Konfliktneigung) als Resultat eines globalen Wettbewerbs, der durch die ökonomische Polarität zwischen den USA und China befeuert wird.

Die EU bleibt neben den USA und China einer der drei größten globalen Akteure im internationalen Handel. Schon heute ist die EU der wichtigste Handelspartner für China. Jeden Tag werden Waren im Wert von 1,6 Milliarden Euro ausgetauscht. In Zeiten stagnierender heimischer Märkte bietet das

China-Geschäft für viele europäische Unternehmen die Chance, ihre Bilanz aufzuwerten. China wiederum drängt darauf, den europäischen Markt weiter zu erschließen. Mit Projekten im Rahmen der „One Belt, One Road“-Initiative (Direktzugverbindung von der chinesischen Ostküste über Russland und Belarus nach Wien, Balkankorridor vom Hafen Piräus über Serbien und Ungarn nach Westeuropa) will China seine ökonomische und strategische Position über Asien und Europa hinaus global stärken und absichern. Differenzen gibt es vor allem in Handelsfragen (Dumping, Benachteiligung von europäischen Firmen in China). Konflikte bestimmen auch das Verhältnis der EU zu den zunehmend protektionistischen USA. Ein offener Handelskonflikt erscheint aber wegen der transatlantischen Kapitalverflechtung, Abhängigkeiten US-amerikanischer Unternehmen vom EU-Markt und negativer Konsequenzen wie höhere Preise und Vergeltungsmaßnahmen wenig wahrscheinlich.

Aus dieser geoökonomischen Dynamik lässt sich jedenfalls ein erhebliches Konfliktpotenzial im Sinne einer anzunehmenden Multipolarität im internationalen System ableiten. Divergierende Interessenslagen im Bereich der Wirtschaft können nicht selten in eine Auseinandersetzung mit anderen, oftmals militärischen Mitteln ausarten.

Daneben schlägt sich die ausgebremste globale Wirtschaftsentwicklung in Zusammenhang mit dem Klimawandel und demographischen Umbrüche in Massenmigration und Flucht nieder. Derzeit leiden rund 795 Millionen Menschen auf der Erde an Hunger. 750 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Zahl der Betroffenen steigt. Aufgrund der Erderwärmung ist mit dem Verlust von großen Teilen des Agrarlandes in Subsahara-Afrika innerhalb der nächsten 15 bis 20 Jahre zu rechnen. Das hat Potenzial, große Fluchtbewegungen nach Europa auszulösen.

## Konfliktentwicklung in und um Europa

Ein stabiler Trend geht eindeutig in Richtung hybride und asymmetrische Konflikte, die meist mit hoher Intensität, teilweise aber auch niederschwellig ausgefochten werden. Ziel hybrider Angriffe ist nicht mehr die Kontrolle durch territoriale Inbesitznahme, sondern die gezielte Einflussnahme auf die Lebensgrundlagen von Gesellschaften sowie die staatliche Souveränität und Integrität. Die staatlichen und nichtstaatlichen Angreifer nutzen dabei gezielt Sicherheitslücken aus, die sich infolge unklarer Zuständigkeiten, Schwächen des staatlichen Krisenmanagements sowie mangelnder Ressourcen zur Abwehr ergeben. Es kommt zum Einsatz militärischer Mittel außerhalb der konventionellen Kriegsführung. Auch Instrumente der Globalisierung werden zunehmend für hybride Machtausübung genutzt.

Eine besondere Rolle kommt dem Cyber- und Informationsraum zu, der alle über das Internet weltweit erreichbaren Informationsinfrastrukturen umfasst. Schwerwiegende Angriffe mit Cyberwaffen (automatisierte Schadprogramme, „Backdoors“, „Jamming“, Mikrowellen) könnten zu erheblichen Beeinträchtigungen der Lebensgrundlagen von Staat und Gesellschaft führen. Im Cyberraum agieren nichtstaatliche Gegner mittlerweile auf Augenhöhe mit westlichen Streit- und Sicherheitskräften. Das bedeutet wiederum, dass gerade technisierte Gesellschaften in zunehmendem Maß vom Cyberraum abhängig und über diesen angreifbar sind. Er wird dadurch ein zentraler Austragungsort von Konflikten sowie ein Operationsraum im Rahmen klassischer und hybrider Kriegsführung. Denn im Cyberraum können mit vergleichsweise geringen Mitteleinsätzen große Effekte gegen scheinbar übermächtige Gegner erzielt werden.

Was klassische militärische Auseinandersetzungen angeht, so finden diese vermehrt in urbanen Räumen statt. Zudem zeichnet sich eine weiter fortschreitende Technologisierung (Digitalisierung, Automatisierung, Robotik) der Kriegsführung ab. Die Konflikte werden in höchst asymmetrischer Form ausgefochten. Die Ungleichheit bezieht sich weniger auf das Kräfteverhältnis als auf das bewusste Konterkarieren von Regeln und Normen (z.B. Kriegsvölkerrecht) durch einen Schwächeren. Hieraus erwächst eine prinzipielle Anarchie, die gewalttätige Konflikte nachhaltig prägen wird. Symptomatisch für diese Entwicklung ist der sogenannte „Islamische Staat“. Dieser bemüht eine Doppelstrategie: Einerseits agiert man (noch) als Terrormiliz mit paramilitärischem Anstrich, andererseits als eine perfide Terrororganisation, die vor allem die europäische Terrorismusbekämpfung noch länger herausfordern wird. Die dschihadistische Gruppierung, die 2018 als militärischer Player in Syrien und im Irak sehr wahrscheinlich erodieren wird, bedient sich gekonnt der Elemente Hybridität, Asymmetrie, Klandestinität, Anarchie und Flexibilität, um ihre Anliegen, sei es auf dem syrischen „Schlachtfeld“ als irreguläre Kampfseinheiten oder als Terroristen in europäischen Metropolen, mit unfassbar brutaler Gewaltakte zu untermauern.

Eine große Herausforderung für die Zukunft ist die Gefahr des „systemischen Terrorismus“, der weit über das bisher bekannte Bedrohungspotenzial hinausgeht. Im Unterschied zu konventionellen Terrorattacken von Kleingruppen oder Einzeltätern handelt es sich hier um einen souveränitätsgefährdenden Angriff von militärisch ausgebildeten und ausgerüsteten Kräften auf Staat, Gesellschaft und ihre Lebensgrundlagen.

Aktuell ist Europa von einer vierten Welle terroristischer Gewalt betroffen, die drei Ziele verfolgt: Erstens die Verbreitung eines permanenten Un-

sicherheitsgefühls, zweitens die Bindung von Sicherheitskräften und drittens die Spaltung und Radikalisierung westlicher Gesellschaften. Dazu bedient man sich aktuell dreier Anschlagsmuster: Von außen gelenkte Großanschläge, eigenverantwortlich durchgeführte Anschläge lokaler Schlägerzellen und Attentate durch opportunistische Gelegenheitsattentäter sowie selbstradikalisierte Einzelpersonen. Dagegen braucht es eine vernetzte Anti-Terrorstrategie, die sich aller notwendigen polizeilichen, nachrichtendienstlichen, justiziellen und militärischen Mittel bedient.

## EU-Entwicklung

Das Trendszenario weist auf eine eher schwache EU hin. Auch wenn sich viele „Worst Case“-Szenarien im Zusammenhang mit wichtigen nationalen Wahlen 2017 nicht bewahrheitet haben, so bleibt ein weit verbreitetes Misstrauen in Eliten und Institutionen bestehen. Innerhalb der EU herrscht zudem Uneinigkeit hinsichtlich der Haltung gegenüber den USA und Russland sowie dem Umgang mit Massmigration. Auf die sicherheitspolitischen Umbrüche der letzten Jahre wurde bislang zögerlich reagiert, was damit zusammenhängt, dass noch keine gemeinsame strategische Antwort auf die neuen Herausforderungen gefunden werden konnte.

Es gibt aber auch unverkennbar positive Entwicklungen, die den vorhaltenden Trend aufhellen und trotz aller Störfaktoren auf eine Konsolidierung schließen lassen. So schlägt für einige bereits getroffene Grundsatzentscheidungen in Sachen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) 2018 die „Stunde der Wahrheit“: Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation – PESCO) vollzieht sich die Wende von einer bisher freiwilligen militärischen Kooperation hin zu einer strategisch

angeleiteten Verteidigungsintegration. Gestärkt wird dies durch eine erstmals aktive Rolle der EU-Kommission in Verteidigungsfragen sowie durch rechtlich und politisch verbindliche Kriterien (Budget, Investitionen, Forschung, Projekt-Beteiligung und auch Operationen, wenngleich keine Beitragsautomatismen). Es gibt künftig auch eine Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence – CARD), einen systematischen Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten zu ihren Verteidigungsplänen. Gleichzeitig eröffnet der neu geschaffene Europäische Verteidigungsfonds (EDF) finanzielle Anreize für die Kooperation beim Erwerb militärischer (Kern-)Fähigkeiten und bei Rüstungsprojekten. Der Erfolg des gesamten Vorhabens, nämlich der Aufbau einer Verteidigungsunion mit einem gemeinsamen Fähigkeitspool (strategischer Transport, Kommandostrukturen, Ausbildung- und Logistikeinrichtungen), wird wesentlich vom Umsetzungswillen in Deutschland, Frankreich und Italien abhängig sein. Österreich hat im Falle des Gelingens, insbesondere aufgrund der isolierteren Position in der NATO-Initiative „Partnership for Peace“, ein hohes Mitgestaltungsinteresse.

Die bevorstehende Abwicklung des Brexit dürfte sich sicherheitspolitisch weniger einschneidend auswirken als befürchtet. Darüber hinaus könnte der Brexit mittelfristig zu einer Festigung der Union führen – ebenso wie das Wiedererstarben Frankreichs als Player in der EU eine Wiederbelebung der deutsch-französischen Achse erwarten lässt.

Ausschlaggebend für die verhaltene Prognose ist primär der Zeitfaktor. Denn die angesprochenen positiven Entwicklungen sind erst im Frühstadium, und es gilt, Fortschritte mit Relevanz auf die Gesamtlage der EU genau zu beobachten. Darüber hinaus wurden seit der Erstanalyse vor ca. zwei Jahren die Zentrifugaltendenzen innerhalb

der EU stets gravierender. Zu den ungebremsten Renationalisierungsambitionen in gewissen Mitgliedsstaaten kommen nun Separationsbewegungen (Katalonien, Schottland, teilweise Nordirland etc.) hinzu. Trotz dieser Herausforderungen ist – auch wegen des wieder leicht wachsenden gemeinsamen Marktes – die Annahme einer fortschrittsarmen, aber im Grunde stabilen Union am wahrscheinlichsten. Aufgrund struktureller Unsicherheiten, etwa der möglichen Konstitution eines Kerneuropas, ist für den Beobachtungszeitraum nicht anzunehmen, dass die EU weitere Integrationsbemühungen vorantreiben wird. Die Zeichen stehen eindeutig auf Konsolidierung und Selbstfindung in einer Post-Brexit-Ära.

2018 befindet sich die derzeitige Kommission auf der Zielgeraden ihrer Amtsperiode. Auf der Agenda stehen das Management und Ausverhandeln des Brexit sowie die Implementierung der Grundsatzbeschlüsse in Richtung Verteidigungsunion. Damit im Rahmen des österreichischen Ratsvorsitzes 2018 auch Initiativen für den Westbalkan gesetzt werden, wird es auf entsprechenden aktiven Einsatz der heimischen Politik ankommen.

Den grundsätzlichen Orientierungsrahmen für die GSVP bildet seit 2016 die Globale Strategie der EU (EUGS) mit drei Prioritäten: Reaktion auf externe Konflikte und Krisen, Aufbau der Kapazitäten der Partner sowie Schutz der Union und ihrer Bürger.

Für die Zukunft der GSVP hat EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2017 drei Szenarien entworfen: Das erste geht von „Zusammenarbeit im Sicherheits- und Verteidigungsbereich“ aus. Demnach arbeiten die Mitgliedsstaaten der EU-27 im Sicherheits- und Verteidigungsbereich künftig häufiger zusammen – zumeist auf freiwilliger Basis. Man trifft je nach Bedarf Ad-hoc-Entscheidungen und stützt sich auf erste Größenvorteile.

Konkret würde das bedeuten: interoperable Streitkräfte, Krisenmanagement und Fähigkeitsaufbau.

Das zweite Szenario beschreibt eine „geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung“, wonach die Mitgliedsstaaten der EU-27 schrittweise eine verstärkte Solidarität an den Tag legen und ihre Fähigkeit zur militärischen Machtprojektion verbessern. Das würde auf Ebene der Streitkräfte Programme zur Entwicklung innovativer Technologien, Informationsaustausch, hochintensive Operationen und ständige multinationale Streitkräftekomponenten mit sich bringen.

Und schließlich geht das dritte Szenario von „gemeinsamer Verteidigung und Sicherheit“ aus. Die Annahme ist, dass die Mitgliedsstaaten der EU-27 ihre Zusammenarbeit in Richtung einer gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung verstärken. Hier würden die systematische und gemeinsame Beurteilung von Bedrohungen und Notfallplanung, gemeinsame Finanzierung und Beschaffung von Fähigkeiten, verbesserte Resilienz und hoher Integrationsgrad der Streitkräfte zum konkreten Output zählen.

Was die europäischen Verteidigungsausgaben betrifft, so sind diese weiter angestiegen – 2017 auf 219 Milliarden Euro. Da aber die Inflationsrate im Verteidigungsbereich wesentlich höher ist als allgemein (vier bis sieben Prozent), konnten die Mehrausgaben die Teuerungsraten nicht ausgleichen. Dazu hätte es 2017 mindestens 250 Milliarden Euro bedurft. Die Militärbudgets und Beschaffungen weisen überhaupt regional stark unterschiedliche Muster auf. Von 15 nord- und osteuropäischen Staaten haben zehn ihre Verteidigungsinvestitionen erhöht; in West- und Südeuropa waren es von zwölf nur sechs Staaten. Von daher ist eine Relativierung der bisherigen Ausrichtung auf internationale Interventionen und ein neues ausbalancierteres Verhältnis zwi-



schen Heimatverteidigung und internationalen Einsätzen klar erkennbar. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Differenzierte Bedrohungswahrnehmungen halten an und bestimmen, wofür die Verteidigungsbudgets eingesetzt werden. Im Falle von Russland als Hauptbedrohung gilt der Fokus konventionellen Systemen. Staaten, die den Terrorismus als prioritäre Herausforderung betrachten, investieren in ein breiteres, auch expeditionorientiertes Spektrum. Allerdings behalten nur die großen NATO-Staaten ein breites nationales Fähigkeitsspektrum, kleinere Alliierte konzentrieren ihre begrenzten Mittel auf militärische Nischen- und Unterstützungsleistungen.

Bei den europäischen Rüstungsprogrammen gingen von 127 Beschaffungsvorgängen 51 Prozent in Luftsysteme, 31 Prozent in Landstreitkräfte und 24 Prozent in die Marine. Die größten Programme sind derzeit Mehrzweck- und Transport-Hubschrauber, gepanzerte Fahrzeuge sowie Küstenschiffe.

Ein weiterer militärischer Entwicklungstrend geht in Richtung Erhöhung der Personalstärken. Bei der Bundeswehr wird die Stärke des Aktivkaders um 20.000 Personen angehoben, in Polen baut man eine 50.000 Personen starke Territorialverteidigungsorganisation auf, in Großbritannien und Frankreich werden neue Reservekräfte für den Heimatschutz aufgestellt.

## Russland

Das beschädigte und konfliktgeladene Verhältnis zu Russland bleibt mittelfristig bestehen. Das Verhältnis zwischen der EU und Russland einerseits und den USA andererseits wird von gegensätzlichen Interessen, begründeten wie auch irrationalen Ängsten sowie dem Wunsch nach Gesichtswahrung dominiert. Genauso wird es durch eine komplexe mitunter verfahrenere innenpolitische Situation aller drei Akteure entscheidend verschärft. Hinzu kommen einander

ausschließende Narrative sowie das Fehlen einer gemeinsamen Zukunftsvision. Das bestehende wechselseitige Sanktionsregime lässt kaum Spielraum für eine Neuauflage einer Politik des „Wandels durch Annäherung“ zu.

Als oberstes strategisches Ziel Russlands gegenüber dem Westen ist weiterhin von einer Schwächung der transatlantischen Achse und der sie tragenden Säulen EU und NATO auszugehen. Die EU-Russland-Beziehungen werden kurz- bis mittelfristig durch einen geopolitischen und geoökonomischen Wettbewerb um den postsowjetischen Raum im Südkaukasus, Osteuropa und teilweise am Westbalkan gekennzeichnet sein. Die Ukraine soll föderalisiert und zu einem neutralen Staat gemacht werden. Letzteres soll auch mit Moldawien geschehen. Weitere Ziele sind die Verhinderung eines NATO- und EU-Beitritts von Georgien sowie die Aufrechterhaltung der Sicherheitsabhängigkeit von Armenien. Osteuropa bildet insgesamt eine offene Flanke der EU: Abgesehen von fragilen Staatsstrukturen finden sich dort neben dem aktuell eingefrorenen Konflikt in der Ukraine ein partiell eingefrorener in Bergkarabach sowie dauerhafte territoriale Konflikte (Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Krim), wo auf absehbare Zeit mit keinen nachhaltigen Lösungen zu rechnen sein wird.

Moskau ist zudem darauf bedacht, einen Brückenkopf im Mittelmeer und den Zugang zu alten Militärbasen (Ägypten, Jemen, Libyen) zu erhalten. Als Mittel zum Zweck bedient sich Russland hybrider Strategien.

Das größte Risiko bleibt die Ukraine-Krise mit dem weiterhin gegebenen Eskalationspotenzial. Dies wird noch zusätzlich durch die Tatsache verschärft, dass die Trump-Administration bis dato keine klare Vision für die zukünftigen US-Russland-Beziehungen erkennen ließ. Die Rüstungskontrolle in Europa ist

über weite Strecken zum Erliegen gekommen. Auch die bevorstehenden Präsidentenwahlen in Russland lassen für 2018 auf keine Entspannung schließen. Russland wird sich aber – nicht zuletzt angesichts der Spannungen mit den USA – um eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu einzelnen EU-Staaten sowie um eine Annäherung zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion bemühen.

Die russische Wirtschaft hat sich dem Sanktionsregime gegenüber bislang als äußerst resilient erwiesen. Am stärksten wirken sich die Sanktionen im technologischen Bereich aus, insbesondere im Erdöl- und Erdgassektor sowie in der Rüstungsindustrie. Dies wird auch 2018 so bleiben. Trotz der Sanktionen bleibt die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der EU und Russland insbesondere im Energiebereich nach wie vor sehr hoch. Auch wenn die EU auch 2018 die Sanktionen beibehalten wird, ist mit einer von einigen EU-Staaten angestrebten Verschärfung nicht zu rechnen. Risikofaktoren stellen dabei die neuen US-amerikanischen Sanktionen und das konfliktgeladene Verhältnis zu den USA im Allgemeinen dar.

Wenngleich an der östlichen Peripherie Europas eine beschränkte militärische Konfrontation mit Russland theoretisch möglich erscheint, ist eine umfassende Herausforderung Gesamteuropas nicht erkennbar. Diese ist im Sinne der pragmatischen Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik Moskaus nicht intendiert bzw. strategisch nicht nachvollziehbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Russland seine Interessen auch weiterhin aktiv vertreten wird, aber mit geringer Konfliktintensität.

## NATO

Die NATO hat als geopolitischer Player wieder an Relevanz gewonnen. Die strategischen Prioritäten liegen einerseits auf der Bündnisverteidigung,

wenngleich diese nicht von allen Mitgliedern gleichermaßen priorisiert wird. Andererseits bleibt die NATO ein Bündnis im Einsatz, das neben Ausbildungs- und Unterstützungsmissionen insbesondere in Afghanistan, im Kosovo und im Mittelmeer Präsenz zeigt. Allerdings ist die NATO als reine Militärorganisation alleine nicht in der Lage, alle Dimensionen hybrider Konflikte gleichermaßen abzudecken. Das angespannte Verhältnis zu Russland hat die Talfahrt in den Verteidigungsbudgets gestoppt und zu neuen militärischen Investitionsprogrammen geführt.

Die befürchtete Abkehr der USA von der NATO unter der Präsidentschaft Donald Trumps ist nicht erfolgt. Die USA haben ihre Zusagen zur Erhöhung der militärischen Präsenz in Europa bisher vollständig eingehalten. Sie wenden sich nicht ab, sondern dürften ein unbequemer, aber letztlich verlässlicher Partner bleiben. Freilich wird der Druck auf die europäischen Alliierten anhalten, ihre Verteidigungsausgaben auf die Höhe von zwei Prozent des BIP zu erhöhen. Intern befindet sich die NATO derzeit in einem Modus der Anpassung und der Strategiediskussion. All das wird ganz wesentlich vom Verhältnis zu Russland geprägt, das infolge des Ukraine-Konflikts spannungsgeladen und unsicher bleibt. Die NATO hat darauf mit Veränderungen in der Kommandostruktur und einer verstärkten militärischen Präsenz in Mittel- und Osteuropa reagiert. Der anstehende NATO-Gipfel im Juli 2018 wird von drei Themen dominiert werden: das Verhältnis zu Russland, Strukturreformen und Budget. Zwischen der NATO und der GSVP der EU besteht weiterhin kein Verhältnis auf Augenhöhe – im Gegenteil: Letztere wird zunehmend ein Teil der NATO (zurzeit bestehen 66 Kooperationen). Dennoch sollte eine strategische Autonomie der EU auch in Fragen der Sicherheit und Verteidigung im gemeinsamen europäischen Interesse liegen und weiterverfolgt werden – ohne auf militärtechnischer Ebene unnötige Duplizierungen auszulösen.

## Stabilität der europäischen Nachbarregionen

Im eurostrategischen Umfeld gibt es aktuell 20 bewaffnete Konflikte. Das Umfeld Europas wird mittelfristig in hohem Maße von Instabilitäten und Konflikten charakterisiert sein. Diese zeigen sich unter anderem in Form von gewaltsamen Auseinandersetzungen unterschiedlicher Intensität, nicht konsolidierten Friedenszuständen und fragiler Staatlichkeit, Terroraktivitäten und einer Verstärkung des Migrationsdrucks in Richtung Europa. Derzeit wirkt sich diese politische Unordnung in den Nachbarregionen – begrenzt und nicht existenzbedrohend – auf die Stabilität der EU aus. Sollte jedoch in den Nachbarregionen kein positiver Umkehrtrend eingeleitet werden, ist mittelfristig auch eine weiträumige Bedrohung der Stabilität der EU und ihrer Mitgliedsstaaten denkbar – mit erheblichen Auswirkungen auf die Sicherheit der EU. Eine umfassende gegen Europa gerichtete militärische Bedrohung durch eine außereuropäische Macht ist im Beobachtungszeitraum nicht erkennbar.

Seit 2014 schwelt an der Grenze zwischen Russland und der Ukraine ein bewaffneter Konflikt, von dem weiter ein großes Risiko ausgeht. Gekämpft wird um die durch prorussische Kräfte proklamierte Abspaltung der ukrainischen Verwaltungsbezirke Donezk und Luhansk. Es ist zwar kein offener Krieg zwischen Russland und der Ukraine ausgebrochen, aber es herrscht weiter ein Schwebezustand zwischen Krieg und Frieden. Dafür haben sowohl Russland als auch die Ukraine den Status quo weitgehend akzeptiert. Dieser gibt der Ukraine die Möglichkeit, westliche Hilfe anzufordern und interne Reformen aufzuschieben. Gleichzeitig wird eine Integration der Ukraine in westliche Strukturen verhindert, wovon wiederum Russland profitiert. Versuche einer friedlichen Lösung des eingefrorenen Konflikts wird es wahrscheinlich über das Jahr 2018 hinaus

geben. Der Einsatz einer UN-Friedensmission wird zu den zentralen Fragen im Rahmen der Konfliktlösung gehören. Dabei bleiben aber nach wie vor viele Fragen offen.

Eine erneuerte Eskalation der Gewalt im Jahr 2018 ist relativ unwahrscheinlich, aber dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein weiterer Versuch Kiews, den Donbass-Konflikt mit militärischen Mitteln und womöglich gar mit westlicher Unterstützung zu lösen, würde für Moskau die rote Linie für den offenen Eintritt in den Konflikt überschreiten. Allerdings wird für Kiew angesichts der schweren sozioökonomischen Situation sowie der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2018 die Aufrechterhaltung innenpolitischer Stabilität wichtiger sein als die Reintegration der selbsternannten Volksrepubliken von Donezk und Luhansk in den gemeinsamen Staatsverband.

Mittelfristig verstetigt sich am **Westbalkan** der stabilitätsgefährdende Stillstand. Verantwortlich dafür sind Tendenzen des Nationalismus und der Sezession, mangelndes Vertrauen, autoritäre Entwicklungen und anhaltende sozioökonomische Probleme sowie das Vordringen des politischen Islamismus. Aufgrund dieser politischen und ökonomischen Instabilitäten sind interethnische Konflikte möglich. Der Ausbruch neuer gewaltsamer Konflikte größeren Ausmaßes ist aber unter der Voraussetzung einer fortgesetzten EU-Inklusionspolitik gegenüber der Region eher unwahrscheinlich. Eine fortschreitende Schwächung der EU hätte das Potenzial, inhärente Gegensätze am Westbalkan gefährlich zu verschärfen. Die Zündschnur des Pulverfasses Westbalkan liegt in den Händen Brüssels: Eine EU-Perspektive bleibt der Schlüsselfaktor für die Konsolidierung. Deshalb braucht es mehr proaktives EU-Engagement in der Region sowie eine fortgesetzte militärische Präsenz. Österreich kommt weiterhin eine verbindende und stabilisierende Rolle in der Region zu.

Die **Türkei** wird auf absehbare Zeit eine Problemzone sowie ein außen- und integrationspolitischer Bremsklotz Europas bleiben. Auch wenn sie bislang das Flüchtlingsabkommen eingehalten hat, wird dieses Faktum alleine vermutlich nicht ausreichen, um die Beziehungen zu den westlichen Partnern positiv zu gestalten. Diese sind seit dem gescheiterten Putsch von 2016 von wechselseitiger Entfremdung und Misstrauen gekennzeichnet. Innenpolitisch entwickelt sich die Türkei weiter in eine islamistisch-konservative Richtung, wodurch ebenfalls negative Konsequenzen für das gespannte Verhältnis zu Europa zu erwarten sind. Darüber hinaus wirkt sich ihre regionale Agenda destabilisierend auf das unmittelbare Umfeld aus.

Der **Naher und Mittlerer Osten** ist von einer höchst brisanten, durchwegs instabilen sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Situation gekennzeichnet. Konflikte in der Levante, in der Sahel-Zone und andernorts sind von einer undurchschaubaren Verschränkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure geprägt. Von besonderer Bedeutung ist die sich vertiefende Machtdiffusion der Regionalmächte – allen voran des Irans und Saudi-Arabiens – zu den nichtstaatlichen Akteuren. Aufgrund unterschiedlicher Interessen der wesentlichen Akteure USA, Russland, Saudi-Arabien, Iran, Vereinigte Arabische Emirate, Katar, Türkei, Ägypten im Nahen und Mittleren Osten als auch bedingt durch mangelnde Konfliktlösungskapazitäten der UNO ist kurz- und mittelfristig gesehen keine Pazifizierung oder Stabilisierung der Region absehbar. Der Terrorismus, der die Region nachhaltig destabilisiert, schwächt auch die Lösungskompetenz für die wirtschaftlichen und politischen Probleme dort.

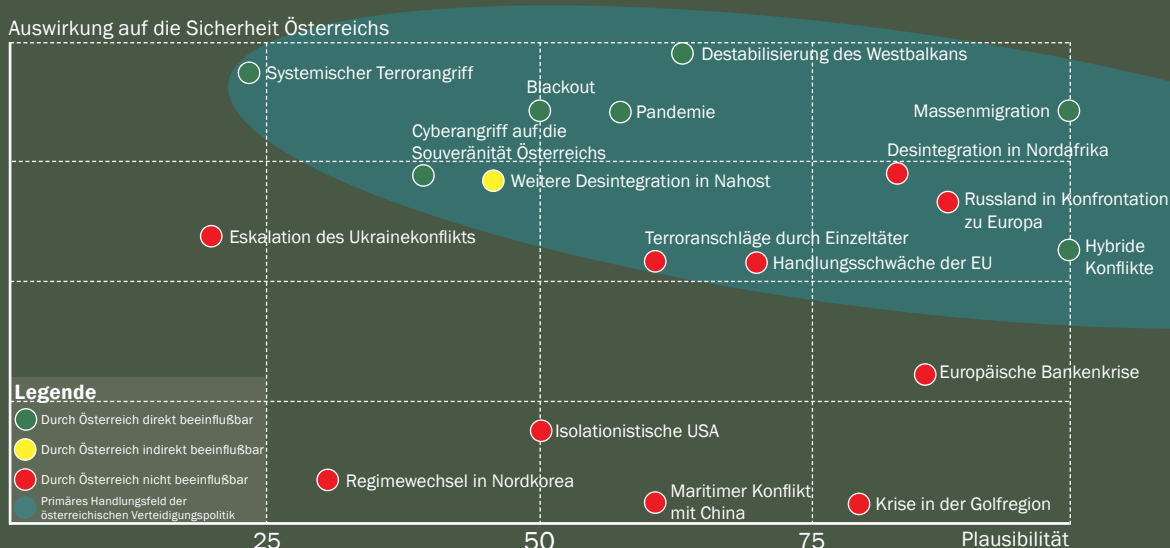
Trotz der Instabilitäten im Nahen und Mittleren Osten haben diese Faktoren geringe und allenfalls nur räumlich begrenzte Auswirkungen auf Europa. Bedrohlich für Europa sind in diesem Kontext Ter-

roranschläge, die als Konsequenz der Gebietsverluste des Islamischen Staats in Syrien und im Irak von ferngesteuerten Terrorzellen oder vorwiegend von selbstradikalisierten Einzeltätern durchgeführt werden, sowie verstärkte Flüchtlingsströme, insbesondere aus Syrien, dem Irak, Palästina oder Ägypten. Die größte Gefahr bleibt, dass sich die Kriege in Syrien, im Jemen, im Irak und in Libyen zu einem großen transnationalen Religionskrieg (Sunniten vs. Schiiten) oder einem Hegemonialkrieg (Iran vs. Saudi-Arabien) auswachsen. So ist infolge einer zunehmend aktionistischen Außenpolitik des nunmehrigen saudischen Kronprinzen Mohammed bin Salman nach der Militärintervention im Jemen (2015) nun auch eine Ausweitung des iranisch-saudischen Konflikts auf den Libanon zu beobachten. Davon könnte weiteres Eskalationspotential ausgehen und zu einer Stärkung von terroristischen Gruppierungen führen.

Generell sind in **Nordafrika** für den Beobachtungshorizont keine signifikanten sicherheitspolitischen Veränderungen zu erwarten. In Algerien könnten ein ungeordneter Wechsel an der Staatsspitze und damit verbundene politische Turbulenzen den Migrationsdruck in Richtung Europa kurzfristig erheblich ansteigen lassen. In Libyen erschweren die Fragmentierung der Institutionen und der Verbrauch der finanziellen Reserven des Gaddafi-Regimes eine politische Lösung und das Krisenmanagement von außen. Räumlich begrenzte Auseinandersetzungen in Libyen haben (noch) nicht das Potenzial, die gesamte Region zu destabilisieren. Auf militärstrategischer Ebene bleiben in der Region weiterhin die steigende Bedrohung durch hybride Konflikte und der zunehmende Bedarf an Stabilisierungs- bzw. Interventionskräften zur Bekämpfung des massiv zurückgedrängten Islamischen Staats auf der Tagesordnung.

# VERTEIDIGUNGSPOLITISCHES RISIKOBILD FÜR ÖSTERREICH

Aus diesem Trendszenario sollen im Folgenden die wesentlichen sicherheitspolitischen Risiken für Österreich abgeleitet werden:



Auf der X-Achse wird die Plausibilität des Eintretens eines Risikos in Prozent dargestellt, auf der Y-Achse die angenommene negative Auswirkung auf die Sicherheit Österreichs. Die jeweilige Farbe drückt die proaktive Beeinflussbarkeit des Risikos durch die Instrumente der österreichischen Verteidigungspolitik aus. Die in der Ellipse beinhalteten Risiken sind jedenfalls durch die Instrumente der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu behandeln. Nahezu allen Risiken kann nur mit einem gesamtstaatlichen Ansatz entgegengetreten werden, wobei das Österreichische Bundesheer in nahezu allen Fällen essentieller Bestandteil jeglicher Risikobewältigungsstrategie ist.

Das Trendszenario 2018 ist charakterisiert durch eine **Zuspitzung von geopolitischen Krisen und von Konflikten im Umfeld Europas**. Die fast 15 Jahre währende Epoche des relativen Friedens in Europa seit dem Ende des Jugoslawien-Konflikts sowie der Friedensdividende ist zu Ende gegangen. Ein neues Zeitalter der Unsicherheit ist angebrochen – mit unmittelbaren Auswirkungen auf Österreich. Zu nennen sind hier in erster Linie Hybride Konflikte, Cyberangriffe, Terrorismus, Massenmigration, instabile Nachbarregionen sowie eine volatile politische und wirtschaftliche Globalentwicklung.

Bei der **Massenmigration** ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sie 2018 in ähnlichem Umfang wie 2017 (rund 42.000 Asylanträge) fortbestehen wird. Risiken eines sprunghaften Anstiegs ergeben sich im Zusammenhang mit Entwicklungen in der Türkei (Aufkündigung des EU-Flüchtlingspakts) und Desintegrationstendenzen in Nordafrika (Ägypten, Algerien und Libyen). Mögliche Konsequenzen wären sowohl steigende Migration als auch das Einschleusen von Terroristen nach Europa und Österreich. Stabilisierungseinsätze des Österreichischen Bundesheers vor Ort sowie Sicherheitskooperationen mit den örtlichen Streitkräften sind ein Beitrag zur Entschärfung dieser Faktoren.

Im unmittelbaren Einflussbereich Österreichs kann Massenmigration sowohl durch den verstärkten Grenzschutz als auch durch umfassende Sicherheitskooperationen mit den Staaten entlang der Westbalkanroute und der zentralen Mittelmeerroute eingedämmt werden. Zur Minimierung einer neuerlichen Eskalation auf dem Westbalkan sind die Einsätze des Österreichischen Bundesheers sowohl in Bosnien und Herzegowina als auch im Kosovo unverzichtbar. In Bosnien und Herzegowina ist Österreich der größte Truppensteller, im Kosovo hat Österreich das größte Auslandskontingent. Der Westbalkan wird auf absehbare Zeit der Schweregewichtsraum der österreichischen Sicherheitspolitik bleiben.

Aufgrund der neuen **hybriden Bedrohungen** ist Österreich heute in vielen Lebensbereichen unsicherer als zur Zeit des Kalten Krieges. Während letzterer berechenbar war, treten hybride Konflikte ohne Vorwarnzeit auf und haben ein hohes Eskalationspotenzial. Österreich ist auf politischer, wirtschaftlicher und militärischer Ebene schon jetzt Ziel und Austragungsort hybrider Konflikte. Je nach Akteur, Absicht und Potenzial erfolgt die Konfrontation auf unterschiedlichen Eskalationsstufen. Im wirtschaftlichen Bereich bedeutet das Sanktionen für österreichische Firmen, Investitionen ausländischer Staatsfonds und Betriebe in Unternehmen der kritischen Infrastruktur in Österreich und damit einhergehender Kontrollverlust sowie die Herstellung technologischer Abhängigkeiten gegenüber außereuropäischem Akteuren.

Was den außenpolitischen Aspekt hybrider Bedrohungen angeht, so ist Österreich mit gezielten Destabilisierungsprozessen im europäischen Umfeld konfrontiert, insbesondere am Westbalkan. Die möglichen Konsequenzen sind wirtschaftliche Einbußen, außenpolitische Isolierung Österreichs in internationalen Organisationen, die Destabilisierung

der Nachbarschaft, das Entstehen radikaler politischer Gebilde und die gezielte Nutzung insbesondere des Westbalkans für hybride Aktivitäten gegen österreichische und europäische Sicherheitsinteressen.

Im politisch-gesellschaftlichen Bereich könnten sich hybride Bedrohungen folgendermaßen äußern: religiös-fundamentalistische Unterwanderung und Radikalisierung insbesondere im islamistischen Umfeld, Instrumentalisierung von Minderheiten und NGOs (Kulturvereine, Stiftungen), Verbreitung von Desinformation (Fake News), Finanzierung von Netzwerken organisierter Gewalt und Rekrutierung von Terroristen für den Jihad in Österreich.

Bereits mehrfach stattgefunden haben **Cyberangriffe** auf staatliche und nichtstaatliche Akteure in Österreich. Mittlerweile ist die Hälfte aller österreichischen Unternehmen davon betroffen. Es wird ein jährlicher Gesamtschaden von rund einer Milliarde Euro verursacht. Unter anderem wurden der Flughafen Wien-Schwechat, die österreichische Nationalbank, die Website eines prominenten österreichischen Politikers, das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, sowie das österreichische Parlament angegriffen. In Zukunft könnte es zu einem massiven Blackout (Strom- und Infrastrukturausfall) sowie massiven Cyberangriffen auf die Souveränität Österreichs kommen. Das hätte gravierende Auswirkungen. Laut einer Studie des Instituts für Technikfolgenabschätzung von 2017 beeinträchtigt ein Blackout „nicht nur sämtliche kritischen Infrastrukturen, die auf die Energieversorgung angewiesen sind, sondern unmittelbar auch alle Bürgerinnen und Bürger, wodurch sich zusätzliche Bedrohungen für die Gesellschaft ergeben.“ In solchen Situationen kann nur das Österreichische Bundesheer die Integrität der staatlichen Cybersysteme schützen.

Bei einer schweren **Pandemie** könnte ein hochansteckender Erreger laut einem Szenario von 2017 binnen eines Jahres 30 Millionen Menschen weltweit töten. Als Pandemien werden ansteckende Krankheiten bezeichnet, die sich rasch ausbreiten und dabei nicht an den Grenzen von Staaten und Kontinenten haltmachen. Theoretisch können Pandemien auch durch Terroranschläge und Biowaffen-Angriffe ausgelöst werden. Wie groß die Gefahr ist, zeigten mehrere Fälle in der jüngsten Vergangenheit: die Schweinegrippe (2009/2010) und das Ebolafieber (2014 bis 2016). Sollte Österreich durch eine Pandemie betroffen sein, wäre das Österreichische Bundesheer als strategische Handlungsreserve aufgrund der verheerenden Auswirkungen auf die Bevölkerung, die strategische Infrastruktur und die lebenswichtigen Abläufe in der Grundversorgung unverzichtbar.

Der **Terrorismus** ist weiterhin ein großes Sicherheitsrisiko für Österreich. Mit der Rückkehr von Foreign Fighters kommen militärisch organisierte und ausgebildete Kämpfer auch nach Österreich. Es geht um rund 300 Personen, die sich in den vergangenen Jahren terroristischen Gruppen angeschlossen haben, um in Syrien oder im Irak zu kämpfen. Auch wenn es in Österreich noch zu keinen islamistisch motivierten Terroranschlägen kam, ist auf internationaler Ebene eine Zunahme von terroristischer Gewalt zu verzeichnen. Diese weist einen quasi-militärischen Organisationsgrad auf und zielt auf die Verbreitung eines permanenten Unsicherheitsgefühls, die Bindung von Sicherheitskräften und eine Spaltung westlicher Gesellschaften ab. Gleichzeitig wird der Zugang zu schweren Waffen und anderen Mitteln mit Massenschädigungspotenzial immer leichter. Es könnte somit auch in Österreich zu Terrorangriffen kommen, die sowohl qualitativ als auch quantitativ einem souveränitätsgefährdenden Angriff gleichkommen (Systemischer Terrorismus). Das Österreichische

Bundesheer kann hier sowohl bei der Prävention als auch zur Unterstützung der Polizei wesentliche Dienste leisten.

Die Handlungsschwäche der **Europäischen Union** bleibt insofern eine Belastung, als der künftige Kurs der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen nach wie vor offen ist, trotz der positiven Perspektive einer **Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit** (PESCO). Österreich kann daher in wesentlichen Fragen nicht zur Gänze auf die Lösungskompetenz der Union vertrauen und muss selbst Vorsorge treffen – eigenständig oder gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten. Dies setzt entsprechende nationale Kapazitäten voraus. Die sich entwickelnde europäische Militärszusammenarbeit PESCO ist für Österreich kein Einsparungspotenzial. Denn wer ein verlässlicher Kooperationspartner sein will, muss entsprechende Ressourcen einbringen und über eine leistungsfähige nationale Armee verfügen. Als Nicht-NATO-Mitglied hat Österreich ein hohes Mitgestaltungsinteresse – und zwar nicht nur in symbolischer, sondern in substantieller Form. Voraussichtlich wird sich Österreich in den Bereichen Cyberabwehr, EU-Training und grenzübergreifender Katastrophenhilfe beteiligen. In einem zweiten Schritt sollen Gebirgskampffähigkeiten und ein rüstungsindustrielles Projekt eingebracht werden – letzteres entsprechend den Stärken der österreichischen Sicherheitswirtschaft und des Mitwirkungsinteresses von Partnerstaaten.

Auf **globaler Ebene** sind zunehmend konfrontative Multipolarität, Aufrüstung und Drohverhalten zu verzeichnen. Die USA haben sich unter US-Präsident Trump einem unilateralen Kurs verschrieben, was von China und Russland ausgenutzt wird. Die EU erscheint dagegen handlungsschwach, allerdings gibt es positive Entwicklungstendenzen. In der Ukraine oder in Syrien werden Stellvertreterkriege

ausgetragen. Ebenso droht an der Peripherie weitere Desintegration, Staatszerfall sowie die Herausbildung von Machtvakua. Es entstehen regionale Einflusszonen, an deren Rändern Konflikte ausgefochten werden (Balkan, Naher und Mittler Osten, Nordafrika). Generell sind enorme militärische Potenziale vorhanden, während sich die Rüstungsspirale weiterdreht. Der politische Wille, diese Macht auch einzusetzen, kann sich ändern. Damit bleibt auch in Zukunft ein **militärisch-konventionelles Restrisiko** für Österreich bestehen.

Das **Verhältnis Russlands zu Europa** ist aufmerksam zu beobachten, ob sich daraus längerfristig das Potenzial für eine umfassende militärische Konfrontation ergeben könnte. Derzeit ist das nicht der Fall. Wenn diese Konfrontation einträte, hätte das eine gravierende Neuausrichtung der Verteidigungspolitik der Union und ihrer Mitglieder zur Folge. Unmittelbar gilt es, Beiträge zu leisten, die eine weitere Eskalation bremsen und eine Trendumkehr hin zu einem Weg der Zusammenarbeit ermöglichen. Angesichts des konfrontativen Verhältnissen zwischen den USA und Russland und der vor dem Kollaps stehenden Rüstungskontrolle in Europa kommen vertrauensbildenden Maßnahmen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) besondere Bedeutung zu. Während des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017 wurde unter maßgeblicher Beteiligung des Bundesministeriums für Landesverteidigung ein „Strukturierter Dialog über aktuelle und künftige sicherheitspolitische Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“ etabliert. Längerfristig sollen hier unter anderem auch mögliche Verhandlungen zu Rüstungskontrolle für Europa angesiedelt werden. Auch wurde gemeinsam überlegt, wie das Risiko von Missverständnissen und einer Eskalation durch Alarmierungsübungen vermindert werden kann.

Im **eurostrategischen Umfeld** haben sowohl die militärischen Interventionen als auch die nachfolgenden Stabilisierungsoperationen in der Vergangenheit nur teilweise zum gewünschten Erfolg geführt. Aktuell sind die verfügbaren militärischen Kräfte der europäischen Staaten unter Berücksichtigung der Durchhaltefähigkeit wegen der unterschiedlichsten Einsätze im Ausland, aber auch wegen der Einsätze im Inland grundsätzlich ausgespielt. Dieser Überdehnung steht ein steigender Bedarf an Streit- und Sicherheitskräften gegenüber. Der Mangel an internationalem Interventionswillen und die Überdehnung der militärischen Kräfte werden voraussichtlich zu einer weiteren Verschlechterung der Sicherheitslage im eurostrategischen Umfeld führen. Die negativen Sicherheitskonsequenzen für Österreich liegen insbesondere in einem anhaltenden Migrationsdruck aus den Konfliktregionen, einem steigenden Terrorrisiko und in der Schwächung österreichischer Nachbarstaaten. Zu dieser Instabilität tragen auch Separationsbewegungen bei, ebenso wie gewaltsame Grenzveränderungen unter Einsatz militärischer Mittel wie zum Beispiel am Westbalkan oder in Osteuropa.



## VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE KONKLUSIONEN

---

Aus den beschriebenen Risiken und Herausforderungen ergibt sich auf der **konzeptiven Ebene**, dass das System der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) – dies umfasst insbesondere auch die Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS), die Teilstrategie Verteidigung, das Auslandseinsatzkonzept und die gesamtstaatlichen Koordinierungsstrukturen – evaluiert und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden muss.

Österreichs Verteidigungspolitik muss umfassend gedacht und weiterentwickelt werden. Im Zentrum aller Bestrebungen wird die Abwehr hybrider Bedrohungen stehen. Denn es ist davon auszugehen, dass die strategische Vorbereitung, Planung und Koordination des Einsatzes hybrider Machtmittel durch gegnerisches Militär erfolgt. Die Verteidigung dagegen erfordert ein hohes Maß an militärisch-strategischem Know-how und die entsprechende Abstimmung aller Mittel. Besonders herausfordernd ist das mögliche gleichzeitige Auftreten von Krisen oder Katastrophen und hybriden Angriffen, was eine gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge erfordert.

Oberstes Ziel ist es, die strategische Handlungs- und Reaktionsfähigkeit gegenüber der neuen hybriden Gesamtbedrohung herzustellen. Bei unmittelbar auftretenden, außergewöhnlichen Bedrohungen muss die Überlebensfähigkeit des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems Österreichs gewährleistet sein (Resilienz). Es kommt auch darauf an, die Einsatzkräfte im Fall eines eingetretenen Schadens zu verstärken. Der Schutz der Bevölkerung steht im Zentrum aller Überlegungen.

Auf der **operativen Ebene** konnten einfache Krisen und Katastrophenlagen bislang gut bewältigt werden – und zwar im Rahmen des verfassungsrechtlich geregelten Katastrophenschutzes und Maßnahmen unter Assistenzleistung des Österreichischen Bundesheeres. Problematisch wären aber unmittelbar auftretende, außergewöhnliche Bedrohungen, denen ohne Ausrufung des Verteidigungsfalles begegnet werden müsste. Hybride Konflikte, systemischer Terrorismus oder Sabotage kritischer Infrastrukturen könnten solche plötzlichen Krisen sein, für deren Bewältigung derzeit noch keine adäquaten Strukturen vorhanden sind. Sprich, es geht um Aufgaben für das Österreichische Bundesheer im Inneren, die zwischen Assistenz und Verteidigungsfall angesiedelt sind.

Insbesondere an der Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit besteht eine Sicherheitslücke, die zu schließen ist. Dafür braucht es entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen, eine Wiederherstellung der gesamtstaatlichen Koordination in sicherheitspolitischen Angelegenheiten, eine klare Aufgabenzuordnung und die Einrichtung eines gesamtstaatlichen Lagezentrums.

Aufgrund seines militärischen Alleinstellungsmerkmals stellt das Bundesheer die strategische Handlungsreserve der Republik dar. Es ist am besten in der Lage, die Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft (Resilienz) zu gewährleisten – vor allem in Situationen, wo die Sicherheitsbehörden qualitativ und quantitativ überfordert sind. Dazu muss in einem ersten Schritt das Österreichische Bundesheer seine Autarkie wiederherstellen und zukünftig in der Lage sein, zumindest 14 Tage lang ohne Anschlussversorgung (Strom, Treibstoff,

Bevorratung, etc.) zu agieren. Auf der Grundlage dieser Handlungsautonomie kann das Österreichische Bundesheer dann in einem zweiten Schritt die ihm in der ÖSS zugeordnete Aufgabe der strategischen Handlungsreserve für andere staatliche Einrichtungen und insbesondere für die Bevölkerung übernehmen – sofern die dazu erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen und weitere Ressourcen zugeordnet werden.

Es gibt noch weitere Aspekte im Leistungsprofil des Österreichischen Bundesheers, die von keinem anderen Sicherheitsakteur in Österreich kompensiert werden. Dazu zählen:

- Durchsetzung gegen militärische und paramilitärische Kräfte,
- Auftragsbefreiung ohne Abstützung auf eine funktionierende zivile Infrastruktur,
- geschützte Mobilität zu Land und in der Luft,
- Abwehr militärischer und nichtmilitärischer Gefahren aus der Luft,
- gesicherte Kommunikation in allen Dimensionen,
- Cyberabwehr,
- zeitlich unbegrenzte personelle Durchhaltefähigkeit,

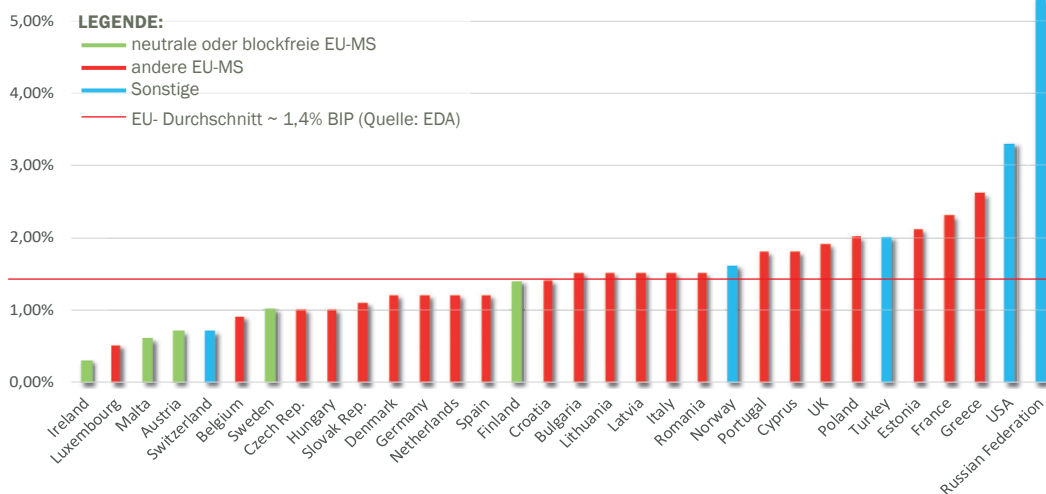
- Koordinierung ziviler und militärischer Einsatzmittel sowie
- strategische Früherkennung und nachrichtendienstliche Aufklärung.

Das muss bei der Entwicklung der geforderten gesamtstaatlichen Sicherheitsleistungen berücksichtigt werden. Der Aufbau ähnlicher Fähigkeiten in anderen Bereichen wäre unwirtschaftlich und operativ weniger effizient.

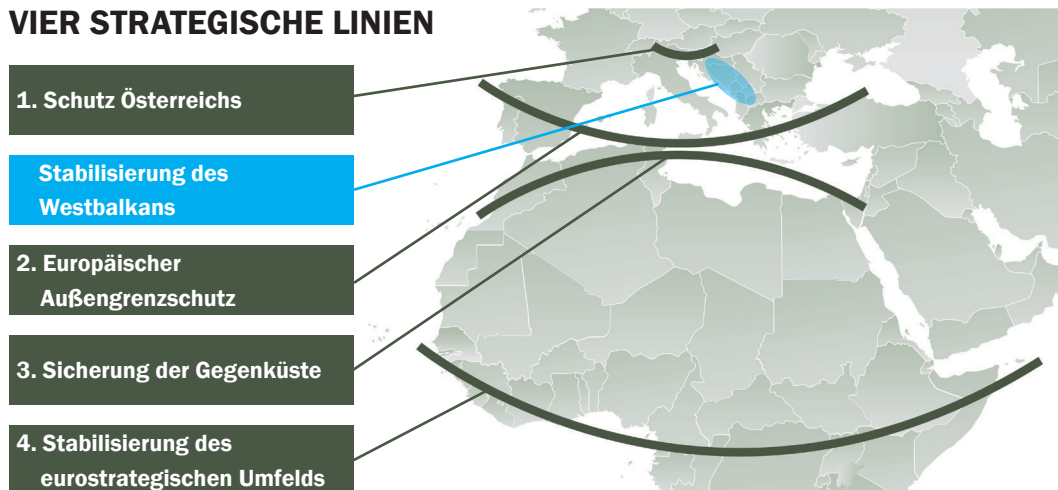
Mehr Sicherheit gibt es freilich nicht um weniger Geld: Das Österreichische Bundesheer muss weiter finanziell gestärkt werden, damit es die notwendigen Sicherheitsleistungen bestmöglich erfüllen kann. Im internationalen Vergleich beurteilt setzt sich ein ausgewogenes Verteidigungsbudget zu 50 Prozent aus Personalkosten, zu 30 Prozent aus Betriebskosten und zu 20 Prozent aus Investitionen zusammen. Bei einem derzeitigen Personalaufwand von mehr als 1,5 Milliarden Euro bedeutet das einen notwendigen Gesamtentwurf von ziemlich genau einem Prozent des BIP.

Weiters braucht es eine ausgewogene Mittelverteilung zwischen Grundwehrdienst, Kaderpräsenz

### Verteidigungsbudget in % des BIP 2016



## VIER STRATEGISCHE LINIEN



1. Schutz Österreichs

Stabilisierung des  
Westbalkans

2. Europäischer  
Außengrenzschutz

3. Sicherung der Gegenküste

4. Stabilisierung des  
eurostrategischen Umfelds

und Miliz. Letztere sollte durch eine Erhöhung der Einsatzbereitschaft, durch regelmäßige verpflichtende Übungstätigkeit sowie durch moderne Ausrüstung und Ausstattung gestärkt werden.

Aus der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung ergibt sich zudem, dass das Österreichische Bundesheer zu internationalen Friedens- und Stabilisierungsmissionen sowie zum Kapazitätenaufbau in Drittstaaten einen gesteigerten Beitrag leisten muss. Denn die neuen Risiken lassen sich nicht im nationalen Alleingang bewältigen.

Die Auslandseinsätze des Österreichischen Bundesheers sind künftig als grundsätzliches Element zur Verteidigung österreichischer Sicherheitsinteressen anzusehen. Das erweiterte Engagement insbesondere in den Krisen- und Ursprungsländern von Massenmigration und Terrorismus ist eine Investition in Österreichs Sicherheit.

Das betrifft insbesondere die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten (etwa im Rahmen der Zentraleuropäischen Verteidigungskooperation – CEDC) und die Teilnahme an der GSVP der Union. Waren internationale Einsätze in der Vergangenheit insbesondere als Solidarbeiträge zur Stärkung der Funktionsweise internationaler Organisationen kon-

zipiert, so sind sie im Zeitalter unmittelbarer, hybrider Bedrohungen ein konkreter Beitrag zur Stärkung der nationalen Sicherheit. Im Vordergrund stehen dabei Beiträge zur Stabilisierung wichtiger Interessensräume – insbesondere in der Nachbarschaft Österreichs. In weiterer Folge geht es um Einsätze in jenen Regionen, in denen Österreich in Kooperation mit internationalen Partnern relevante Beiträge zur Minimierung von Risiken für Österreich und Europa leisten kann (z.B. Unterbindung illegaler Migration, Unterbrechung von vitalen Versorgungslinien).

Prioritär ist das Engagement aus heutiger Sicht entlang vier strategischer Linien: (1) in Österreich, (2) zum Schutz der europäischen Außengrenzen sowie (3) an der europäischen Gegenküste und dann (4) im weiteren eurostrategischen Vorfeld. Eine rational angelegte Sicherheitspolitik muss die Frage stellen und beantworten, wo der Ressourceneinsatz zur Erzielung der beabsichtigten Wirkung am effektivsten ist. Schon jetzt ist absehbar, dass der Westbalkan vorrangig bleibt. Die Beteiligung an der UNIFIL-Mission der Vereinten Nationen als letzter großer Beitrags Österreichs steht außer Frage. Darüber hinaus sollte die Teilnahme an neuen Einsätzen, die aus der strategischen Perspektive Österreichs wichtig sind, etwa an einer möglichen Friedensmission in der Ukraine, geprüft werden.

## ZUSAMMENFASSUNG

- ▶ Österreich ist bereits von hybriden Risiken erfasst und somit nicht mehr im Friedensmodus der letzten Dekaden.
- ▶ Das Konzept der USV muss genauso wie die ÖSS, die Teilstrategie Verteidigung, das Auslandseinsatzkonzept und die gesamtstaatlichen Koordinierungsstrukturen evaluiert und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden.
- ▶ Es braucht eine Koordinierungsstelle für gesamtstaatliche Sicherheitspolitik und ein gesamtstaatliches Lagezentrum.
- ▶ Die österreichische Verteidigungspolitik ist auf hybride Konflikte und komplementäre Beteiligung an der GSVP-Entwicklung auszurichten. Die ULV muss dementsprechend angepasst und ergänzt werden.
- ▶ Wesentlich dabei ist die Erneuerung der geistigen Landesverteidigung. Ging es früher darum, die Staatsbürger „abwehrmotiviert“ zu halten, ist es heute wichtig, zuerst aufzuklären und Risiken plausibel zu kommunizieren.
- ▶ Das Verständnis von Anlässen, die den Verteidigungsfall begründen, ist zeitgemäß anzupassen. Es ist nicht mehr entscheidend, ob ein Angriff von innen oder außen erfolgt, sondern ob eine Bedrohung nur mit militärischen Mitteln und Verfahren bewältigt werden kann.
- ▶ Das Österreichische Bundesheer ist die einzige Organisation, welche die Aufgabe des Bevölkerungsschutzes und der strategischen Handlungsreserve der Republik übernehmen kann. Dazu benötigt es entsprechende gesetzliche Handlungsgrundlagen und Ressourcen.
- ▶ Es bedarf einer Erweiterung der Sicherheitsleistungen des Österreichischen Bundesheeres auch im Inneren (Schutz kritischer Infrastruktur durch die Miliz, substanzielle Beiträge im Rahmen eines erneuerten Bevölkerungsschutzes).
- ▶ Das internationale Engagement (Einsätze, Sicherheitskooperationen) muss entlang der vier strategischen Linien und mit Prioritätensetzung von innen nach außen weiterentwickelt werden.
- ▶ Die CEDC ist unter Einbeziehung der Staaten des Westbalkans zu einem mitteleuropäischen Sicherheitscluster weiterzuentwickeln. Für die Westbalkanstaaten ist das auch eine Vorstufe zum Heranführen an die EU-Integration.
- ▶ Es bedarf einer Weiterentwicklung der internationalen Kooperationen, insbesondere durch einen substanziellen und nicht bloß symbolischen Beitrag zu PESCO.
- ▶ Die 2016 eingeleitete Trendwende beim Verteidigungsbudget muss fortgesetzt werden. Erforderlich ist eine schrittweise Erhöhung des Verteidigungsetats auf ein Prozent des BIP.

