

Zur sicherheitspolitischen Entwicklung Österreichs

Im Rahmen der teilweise gravierenden Determinanten der sicherheitspolitischen Entwicklungen des Jahres 1999 nehmen sich die österreichischen Maßnahmen in diesem Politikfeld auf den ersten Blick vergleichsweise bedeutungslos aus. Nichtsdestoweniger begründet die geopolitische Lage des Landes – mit wichtigen europäischen West-Ost- sowie Nordwest-Südost-Kommunikationen, dabei nach wie vor im Nahfeld zu Räumen verhältnismäßig geringerer Stabilität, vor allem zu Südosteuropa bzw. dem Balkan – sowie seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU), die sich verstärkt anschickt, ein umfassendes sicherheitspolitisches Profil anzunehmen, nach wie vor ein gewisses Interesse der Staatengemeinschaft¹ an den entsprechenden österreichischen Positionierungen.

Während in diesem Kontext generell davon gesprochen werden kann, daß Österreich in den Bereichen Außen- und Wirtschaftspolitik seine Maßnahmen bereits innerhalb des EU-Rahmens abstimmt, fußen die Grundlagen der österreichischen Verteidigungspolitik nach wie vor auf dem völkerrechtlichen Status der „dauernden Neutralität“ und erlauben somit de jure bestenfalls begrenzt ein systematisch kooperatives Verhalten. Solange die EU noch über keine Verteidigungsidentität verfügt, erscheint dies institutionell und rechtlich gegenwärtig in der Theorie zwar noch vertretbar, hinsichtlich einer Mitwirkung an der Entwicklung einer gemeinsamen EU-Verteidigungspolitik – vor allem aber der vollen Teilnahme an einer solchen – werden allerdings Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung nunmehr zunehmend drängender wird.

Umfassende Sicherheitspolitik bedingt allerdings in der Praxis bekannterweise nicht nur Planung im mittel- bis langfristig wirksamen Gestaltungsbereich institutioneller und rechtlicher Aspekte, sondern erfordert auch Entscheidungen, die kurzfristig an Hand aktuell gegebener, konkreter Herausforderungen zu treffen sind. Dies war im zurückliegenden Jahr mehrfach der Fall, die Ambivalenz der innerösterreichischen Positionen zur Weiterentwicklung der eigenen Sicherheitspolitik wurde daran besonders deutlich und auch außenwirksam. Dies gilt etwa in bezug auf die österreichischen Reaktionen auf die Konfliktentwicklung am Balkan genauso, wie für weitere Anpassungen der eigenen Streitkräftestrukturen, die nicht zum geringsten Teil durch budgetäre Restriktionen erzwungen wurden.

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, die wesentlichsten externen und internen Einflußgrößen auf die österreichische Sicherheitspolitik des Jahres 1999 zu erfassen und darauf aufbauend einen Ausblick zu wagen.

Externe Einflußgrößen

Der Kosovo – Krieg und seine Konsequenzen

Der Krieg um das Kosovo kann als prägendes Element der sicherheitspolitischen Lageentwicklung des abgelaufenen Jahres gesehen werden, seine politischen und militärischen Konsequenzen sind derzeit vermutlich immer noch kaum in ihrer vollen Tragweite abzuschätzen. Der Weltöffentlichkeit wurde dabei klar vor Augen geführt, daß

1 Unter Staatengemeinschaft wären in weiterer Folge jene Länder zu verstehen, die ihr außen- und sicherheitspolitisches Handeln auf der Basis der UNO-Charta sowie an demokratisch-marktwirtschaftlichen Kriterien bzw. Werten orientieren.

auch im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts ein Regime versuchen kann, seine Ziele unter Einsatz militärischer Gewalt durchzusetzen, gleichzeitig wurden die Grenzen der Möglichkeiten angemessener politisch-diplomatischer sowie wirtschaftlicher Gegenmaßnahmen offenbar. Die NATO sah sich schließlich gezwungen, die Schaffung vollendeter Tatsachen in Form der Vertreibung der albanischstämmigen Bevölkerung aus dem Kosovo durch den Einsatz von Gegengewalt zu verhindern, nicht zuletzt auch, um damit die eigene Glaubwürdigkeit und jene der Staatengemeinschaft überhaupt erhalten zu können. Sie tat dies bekanntlich ohne Mandat des durch Rußland und China blockierten UNO-Sicherheitsrates und naturgemäß außerhalb ihres Vertragsgebietes.

Die Diskussionen über die völkerrechtliche Problematik dieses Schrittes halten seither genauso an wie über eine überfällige Reform der UNO. Was hier konkret interessiert, sind die Fakten selbst und die Tatsache, daß sich damit die Chance für eine langfristige Stabilisierung des Balkan eröffnet. Diese wahrzunehmen bedeutet aber ebenso langfristige wie umfassende politische, wirtschaftliche und auch militärische Anstrengungen der Staatengemeinschaft, aus denen sich Österreich schon auf Grund seines hohen Interesses an Stabilität in diesem Raum nicht ausschließen kann.

Während des Konfliktes selbst bot Österreich in mehrfacher Weise ein widersprüchliches Bild. Es unterstützte einerseits die Erklärung der EU beim Gipfeltreffen von Berlin, in der die NATO-Operation als „notwendig und gerechtfertigt“ bezeichnet wurde.² Gleichzeitig wurde andererseits der NATO jedoch eine Genehmigung der Nutzung des österreichischen Luftraumes für Flüge in das Operationsgebiet unter Hinweis auf die Neutralität verweigert. Sehr rasch beteiligte sich Österreich hingegen mit militärischen Kräften an der multinationalen humanitären Operation unter Führung der NATO in Albanien, die dem Auffangen der Flüchtlingsströme aus dem Kosovo diente. Letztere Maßnahme könnte gerade im Lichte der sonstigen Betonung des Neutralitätsstatus auch als nicht ganz unproblematisch beurteilt werden, weil die zeitsynchronen Operationen im albanischen und mazedonischen Grenzraum durchaus in einem inneren Zusammenhang mit der Luftoperation interpretiert werden konnten. Vor allem bei einem eventuellen Landkrieg hätte dies neben gravierenden militärischen auch ernste politisch-rechtliche Fragen aufwerfen können. Manche Beobachter konnten sich letztlich des Eindruckes nicht erwehren, daß diese rasche Reaktion als Versuch einer Kompensation im Sinne der Demonstration österreichischer Solidarität mit der Staatengemeinschaft gedacht war.

Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Der Kosovo-Konflikt zeitigte aber auch hinsichtlich der Entwicklung der europäisch-transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und ihrer Institutionen eine dynamisierende Wirkung. Die Widersprüchlichkeit der bisherigen europäischen Position – Streben nach höherer sicherheitspolitischer Eigenständigkeit und Emanzipation von den USA bei gleichzeitiger Reduzierung der eigenen Verteidigungskapazitäten – wurde dabei in ihren Auswirkungen besonders deutlich. Faktum ist, daß die EU-Staaten (bzw. die WEU) derartige Operationen auch im unmittelbaren europäischen Umfeld derzeit nicht ohne wesentliche Beteiligung der USA zu führen in der Lage wären. Es fehlen hierfür nicht nur die institutionellen Voraussetzungen, sondern auch die erforderlichen militärischen Quantitäten, vor allem aber die entsprechenden Qualitäten. Die Entschlossenheit, dieses Manko zumindest mittel- bis langfristig zu beheben, scheint im Zuge des Kosovo-Konfliktes erheblich gefördert worden zu sein. Als Ausdruck dessen kann vor allem die „Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ vom

2 Vgl. Bundeskanzler Mag. Viktor Klima in einem Interview in der „Zeit im Bild 2“ – Nachrichtensendung des ORF – am 24.3.1999.

4.6.1999 gewertet werden, besser bekannt unter dem Synonym „Kölner Erklärung“.³ Darin wird die politische Absicht der EU bekundet, die Union mit den zur Durchführung von Aufgaben der Konfliktprävention und des internationalen Krisenmanagements erforderlichen Instrumentarien auszustatten. Dies bedeutet letztlich die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU. Eine solche soll weitgehend autonomes Handeln der EU in Verteidigungsangelegenheiten ermöglichen, ohne bereits in Szenarien niedriger Intensität (d.h. im wesentlichen unterhalb der Schwelle der kollektiven Verteidigung der NATO) und im engeren europäischen Interesse auf Kapazitäten der NATO und damit der transatlantischen Partner zurückgreifen zu müssen. Angesprochen sind hierbei die sogenannten „Petersberg-Aufgaben“, die nach dem am 1.5.1999 in Kraft getretenen EU-Vertrag von Amsterdam nunmehr rechtsverbindlich Aufgaben der EU sind. Sie umfassen bekanntlich humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

Österreich konnte der Kölner Erklärung beitreten, weil darin ausdrücklich betont wird, daß die Entwicklung einer autonomen Handlungsfähigkeit der EU auf der Grundlage des sicherheitspolitischen status quo der Mitgliedsstaaten erfolgen soll. Damit bleiben die Bündnisverpflichtungen der NATO- bzw. WEU-Mitgliedsstaaten genauso davon unberührt (zumindest rechtlich) wie der Status der „neutralen und bündnisfreien“ EU-Mitglieder. Daß für letztere damit allerdings auch keine Beistandsgarantie verbunden sein kann, versteht sich von selbst. Für einen „dauernd neutralen“ Staat „nach dem Muster der Schweiz“ ergeben sich aus diesen Entwicklungen, spätestens aber aus einer rechtsverbindlichen Umsetzung der „Kölner Erklärung“ mehrere Problemfelder grundsätzlicher Natur: Der „dauernd Neutrale“ unterscheidet sich vom „gewöhnlich Neutralen“ nach der geläufigen Interpretation des Völkerrechts hauptsächlich dadurch, daß er selbst im Frieden zu einer Neutralitätspolitik verpflichtet ist, die etwa auch wirtschaftliche Aspekte einschließt. Damit drängt sich bereits die Frage auf, inwieweit derartig weitreichende, vertraglich vereinbarte Kooperationen, wie sie die EU-Verträge von Maastricht und Amsterdam vorsehen, mit dieser „dauernden Neutralität“ überhaupt vereinbar sind. Die aktuelle österreichische Position stützt sich dahingehend im Kern vor allem auf jene Betrachtungsweise, daß die Staatengemeinschaft diese Interpretation der „Weiterentwicklung der aktiven Neutralitätspolitik“ im Sinne einer „Reduzierung auf den militärischen Kernbestand“ – keine Teilnahme an Kriegen, keine Teilnahme an Militärbündnissen und keine Stationierung fremder Truppen auf dem eigenen Staatsgebiet – in der politischen Praxis zur Kenntnis genommen hätte und damit gültiger Völkerrechtsbestand wäre. Es erhebt sich dabei allerdings die Frage, inwieweit sich diese Position noch von der eines bündnisfreien Staates unterscheidet, ein Status, den Finnland und Schweden für sich in Anspruch nehmen, und zwar unter expliziter Betonung, daß dies nicht mit „Neutralität“ gleichzusetzen sei, welche nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr aktuell wäre.⁴ Zweifelhaft erscheint darüber hinaus, ob und wie lange diese „Restneutralität“ angesichts der realen Entwicklungen noch jenen emotionalen Stellenwert rechtfertigen kann, den die öffentliche Meinung in Österreich widerspiegelt, und der eine wesentliche politische Begründung für die Aufrechterhaltung dieses völkerrechtlichen Zustandes bietet. Vollends fragwürdig könnte das österreichische Verharren auf dem neutralen Status aber dann werden, wenn die in Köln geäußerte politische Absicht in geltendes EU-Recht erwächst, was bereits während der gleichzeitigen Präsidentschaft Frankreichs in WEU und EU in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 der Fall sein könnte. Mancherorts vertretene österreichische Positionen, im

3 Vgl. dazu und zur Vorgeschichte Edmund G. Primosch: „Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Perspektive des Europäischen Rates von Köln“, Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 5/1999, S. 627-633.

4 So jedenfalls mehrere Äußerungen führender finnischer und schwedischer Regierungspolitiker im abgelaufenen Jahr.

Falle des Nichtvorliegens eines UNO-Sicherheitsratsmandates gegen einen EU-Beschluß zur Durchführung einer „Petersberg-Mission“ stimmen (was konkret deren Nichtzustandekommen bedeutete) oder im Falle einer „konstruktiven“ Stimmenthaltung einer solchen die Unterstützung versagen zu wollen (was in der Praxis etwa die Verweigerung von Überfluggenehmigungen bedeuten könnte)⁵, dürften in der Zusammenschau der rechtlichen⁶ und der politischen Realität – nicht nur im Lichte der Erfahrungen des Kosovo-Konfliktes – einer Probe aufs Exempel kaum standhalten können.

Als Faktum bleibt jedenfalls festzuhalten, daß die orthodox-neutrale österreichische Haltung angesichts einer nunmehr sich konkretisierenden Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik zunehmend unter Druck gerät. Dies gilt nach außen deshalb, weil ein derartiges Verhalten im Sinne „selektiver“ Solidarität nicht dem Geist des Politikentwurfs der EU entspricht und somit nicht im Interesse der europäischen Staatengemeinschaft gelegen sein kann. Intern käme eine solche Rückwirkung zustande, weil derartiges letztlich wohl wiederum kaum im österreichischen Interesse gelegen sein kann – und sei es auch nur auf Grund der reduzierten Handlungsoptionen, mit denen sich der „neutrale“ im Vergleich zum „bündnisfreien“ Staat konfrontiert sieht. Ein allfälliger, davon ausgehender Verlust an Ansehen und Gewicht inner- und außerhalb Europas mit allen Konsequenzen ist dabei noch gar nicht angesprochen.

NATO-Osterweiterung und Neues Strategisches Konzept

Als zweite wesentliche Einflußgröße externer Natur auf die österreichische Sicherheitspolitik kann im abgelaufenen Jahr die Realisierung der Osterweiterung der NATO einschließlich der Verabschiedung des „Neuen Strategischen Konzeptes“ der Allianz genannt werden.⁷ Letzteres weist erwartungsgemäß keine spektakulären Ansätze auf, bildet aber nichtsdestoweniger eine konsequente Evolution anhand der aktuell gegebenen und beurteilbaren Weiterentwicklung der strategischen Lage im europäisch-transatlantischen Bezugsrahmen. Hier interessieren vor allem jene Aspekte, nach denen sich die NATO nunmehr expressis verbis auch für die Wahrung von Frieden und Stabilität außerhalb ihres Vertragsgebietes im europäischen Raum verantwortlich fühlt, und sie ferner – in Analogie zu den Beschlüssen der EU – unter bestimmten Umständen zur Unterstützung eines weitgehend autonomen Handelns der europäischen Mitgliedsstaaten auch unter Rückgriff auf ihre Ressourcen bereit ist.

Für Österreich bedeutet die Aufnahme Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns in die NATO eine wichtige Etappe einer seit zehn Jahren de facto permanent erfolgenden Änderung seiner geopolitischen Lage. Neben der deutschen Wiedervereinigung 1989 sind hier als „Meilensteine“ vor allem die Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion im Jahre 1991 sowie die im gleichen Jahr beginnende, gewaltsame Desintegration Jugoslawiens, die Teilung der Tschechoslowakei im Jahre 1993 und in weiterer Folge der österreichische Beitritt zur EU mit Beginn des Jahres 1995 zu nennen. Im Zuge dieser Entwicklung geriet Österreich aus einer (nicht unbedeutenden) geopolitischen „Nischenstellung“ an einer Naht zwischen den Paktsystemen zunächst in das Zentrum eines sich dynamisch entwickelnden Umfeldes, aber sehr bald auch wiederum in eine Randlage des sich in der EU

5 Vgl. etwa die Aussagen des Klubobmannes der sozialdemokratischen Fraktion im österreichischen Parlament, Dr. Peter Kostelka, in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin „Format“, Nr. 18 v. 3.5.1999, S. 30f.

6 Österreich hat in Konsequenz der Ratifikation des EU-Vertrages von Amsterdam mit dem Artikel 23f der Bundesverfassung die Möglichkeit geschaffen, Operationen unter der politischen Verantwortung der EU auch dann zu gewähren, wenn sie nicht durch einen Beschluß des UNO-Sicherheitsrates gedeckt sind. Vgl. dazu u.a. das Interview mit dem österreichischen Missionschef in Brüssel, Botschafter Dr. Thomas Mayr-Harting, Die Furche Nr. 38/23. September 1999.

7 Vgl. dazu u.a. ÖMZ 4./1999, S. 486. ff.

manifestierenden, stabilen Teiles des Kontinents. Zunächst reichte der österreichische Teil des EU-Territoriums „balkonartig“ in den osteuropäischen Raum verringerter Stabilität hinein und in Konsequenz daraus manifestierte sich die Verantwortung für diesen sensiblen Teil der EU-Außengrenze im Sinne des Schengener Abkommens.

Die im abgelaufenen Jahr vollzogene Osterweiterung der NATO bedingt nunmehr eine weitere Änderung der geopolitischen Lage Österreichs: Während im EU-Rahmen de jure zunächst keine Veränderung eintritt, bildet Österreich nunmehr zusammen mit der Schweiz und der Slowakei – beide bekanntlich weder EU noch NATO-Mitgliedsstaaten – einen das räumliche Zusammenwirken der Allianz behindernden territorialen Riegel.⁸ Der NATO mangelt es an einer „Landbrücke“ zum neuen Mitglied Ungarn (was letztlich eine weitere Erweiterungsrunde mittelfristig wahrscheinlich macht), u.a. wird dadurch eine Stabilitätsprojektion in den aktuell so bedeutsamen südosteuropäischen Raum – siehe die Erfahrungen während des Kosovo-Konfliktes – erschwert. Bereits eine Aufnahme Sloweniens in die Allianz würde einen erheblichen Teil dieses Mankos, das mittel- bis langfristig so wohl kaum bestehen bleiben wird, wettmachen und damit die geopolitische Bedeutung des österreichischen Raumes – vor allem im Lichte der Tatsache, daß Slowenien auch einer der ersten Kandidaten für eine EU-Erweiterung ist – weiterhin erheblich verringern.

An diesem Beispiel stellt sich neuerlich die Frage, inwieweit eine Außen- und Sicherheitspolitik eines Kleinstaates, die graduell nicht im Interesse der Gemeinschaft jener Staaten, denen man zum einen Teil vertraglich, zum anderen Teil zumindest deklaratorisch ideell verbunden ist, liegt, noch im eigenen Interesse sein kann. Die sich dann zwangsläufig aufdrängende Folgefrage, in wessen Interesse ein derartiges Verhalten eigentlich gelegen sein könnte, muß an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

Einige Konsequenzen aus den externen Einflußgrößen

Aus der Entwicklung der externen Einflußgrößen zeichnet sich jedenfalls eine immer größer werdende Bedeutung systematischer und organisierter Solidarität auch im verteidigungspolitischen Bereich der Sicherheitspolitik im europäischen Kontext ab, was vor allem den sensiblen Aspekt der sicherheitspolitischen und damit strategischen Berechenbarkeit adressiert. Während im Kalten Krieg der Status der „dauernden Neutralität“ für Österreich als nicht blockgebundenes Land ein (relatives) Maximum an für die Staatengemeinschaft verlässlichem, weil völkerrechtlich verpflichtendem Verhalten ermöglichte, stellte sich dies spätestens seit dem Beitritt zur EU graduell bereits anders dar. Endgültig wird die Situation für Österreich problematisch, seit die EU ihre bereits im Vertrag von Maastricht deklarierte Absicht, sich eine wirklich umfassende sicherheitspolitische Rolle zuerkennen zu wollen, tatsächlich in die politische – und damit rechtlich bindende – Realität umzusetzen beginnt. Angesichts der aktuellen Entwicklungen – vor allem auch der Konsequenzen aus der Realisierung der europäischen Währungsunion, die zwangsläufig auch kollektive Sicherheitsinteressen der EU nach sich zieht – wird berechenbare umfassende Solidarität – d.h. unter Einschluß der verteidigungspolitischen Komponente – im EU-Rahmen an Bedeutung gewinnen. Nicht umsonst wird in den Diskussionen über die Umsetzung der „Kölner Beschlüsse“ konsequenterweise eine Beistandspflicht innerhalb der EU ernsthaft diskutiert.⁹ Die Frage wird letztlich sein, inwieweit Österreich bereit ist, die bevorstehende

8 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Schweiz – neben einem bestimmten „Restinteresse“ der Staatengemeinschaft an der Schweizer Neutralität – in einer geopolitisch unverhältnismäßig weniger sensiblen Position im Vergleich zu Österreich liegt. Die Slowakei wiederum bietet als bündnisfreier Staat mit einem deklarierten NATO-Beitrittswunsch und darüber hinaus an ihrem konkreten politischen Verhalten erkennbar – sie genehmigte etwa im Kosovo-Konflikt die Anträge der NATO auf Gewährung von Überflügen – eine wesentlich flexiblere sicherheitspolitische Kooperationsfähigkeit als Österreich.

9 Vgl. a.a.O., Anm. 6.

und folgerichtige Vernetzung von EU und NATO im sicherheitspolitischen Bereich aktiv und mitverantwortlich mitzutragen und seinen völkerrechtlichen Status diesen Gegebenheiten anzupassen. Der österreichische Handlungsspielraum erscheint angesichts der rechtlichen Verbindungen und der politischen Realität in dieser Frage allerdings geringer zu sein, als es innenpolitisch motivierte Aussagen bestimmter politischer Repräsentanten glaubhaft machen wollen. Kurz gesagt, das österreichische Verhältnis zu den für die europäische Sicherheit relevanten Organisationen harret einer Neudefinition – der Status einer „dauernden Neutralität“ böte allerdings hierfür lediglich begrenzte Antwortmöglichkeiten für kaum eingrenzbar Problemstellungen. Die zentrale Frage wird letztlich sein, bis zu welchem Grad Österreich dem europäischen Interessensverbund demokratisch-marktwirtschaftlich orientierter Staaten angehören will – umfassend oder selektiv, die reale Bedeutung der militärischen Komponente der Sicherheitspolitik zur Kenntnis nehmend oder nicht – und welche Konsequenzen aus dem jeweiligen Verhalten erwachsen.

Interne Einflußgrößen

Die gesellschaftspolitische Komponente

In der österreichischen Bevölkerung genießt der Status der Neutralität nach wie vor einen emotionalen Stellenwert, welcher der europäischen politischen Realität nicht mehr entspricht. Dies hat vielfältige und komplexe Ursachen, über die in diesem Rahmen nicht wiederholt werden soll, was in österreichischen Medien bereits ausführlich diskutiert wurde. In den Kommentaren zu den laufend durchgeführten, diesbezüglichen Meinungsumfragen sind sich jedenfalls alle Experten in der Klage über den erschreckend geringen Informationsstand der Österreicherinnen und Österreicher in sicherheitspolitischen Angelegenheiten einig. Die Ergebnisse zeigen auch jeweils klar, daß die Menschen sich dieser Tatsache wohl bewußt sind: Eine große Mehrheit der Befragten gibt regelmäßig an, sich über die Vor- und Nachteile eines Bündnisbeitrittes oder der Aufgabe der Neutralität nicht gut informiert zu fühlen.¹⁰ Hier setzt auch die Kritik vieler Medien an der politischen Ebene an: Diese hätte es – so der Grundtenor – verabsäumt, die Staatsbürger in Zeiten eines rasanten Wandels in einen demokratischen Meinungsbildungsprozeß einzubeziehen, der ein Mindestmaß an Sachinformation voraussetzen würde. In der Tat kann dieser Vorwurf die Medien selbst kaum treffen, weil gerade sicherheitspolitischen Fragen in den letzten Jahren verhältnismäßig breiter Raum in der Berichterstattung gewidmet und die Diskussion zunehmend fundiert und ausgewogen geführt wurde. Faktum ist jedenfalls, daß nach dem Ende des Kalten Krieges der sicherheitspolitische Grundkonsens zwischen den wesentlichen politischen Lagern verlorengegangen ist, wie er – auch wenn mancherorts lediglich in minimaler Form als kleinster gemeinsamer Nenner – im vergleichbaren Ausland eine Selbstverständlichkeit und darüber hinaus allgemein die entscheidende Voraussetzung für eine konsistente Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Umsetzung darstellt. Wesentlich dürfte dafür in letzter Konsequenz der Umstand verantwortlich sein, daß seit 1955 der Bedeutung einer ernsthaften Verteidigungspolitik und damit ihres Instrumentes – den Streitkräften – in Österreich zumeist geringer Stellenwert zugemessen wurde. Dies war bereits im Kalten Krieg zutiefst widersprüchlich, hatte Österreich doch mit der Neutralität auch die Pflicht übernommen, diese „mit allen zu Gebote stehenden Mitteln zu verteidigen“. Auch unter der Empfindung von Machtlosigkeit gegenüber äußeren Entwicklungen in Folge der tragischen Ereignisse der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts schien in der Perzeption großer Teile der Bevölkerung – und

10 Vgl. die am 18.8.1999 veröffentlichte, im Auftrag der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik durchgeführte Studie „Das Meinungsklima zur Sicherheitspolitik in der österreichischen Gesellschaft“ v. Christian W. Haerperfer.

auch der politischen Eliten – jedoch in der starren strategischen Situation der Bipolarität eine starke österreichische Landesverteidigung bedeutungslos zu sein – im diametralen Gegensatz zu anderen Neutralen, wie etwa Schweden oder die Schweiz. Sie verschwand als wahrgenommene Staatsaufgabe allmählich aus dem kollektiven Bewußtsein der Österreicher wie auch das Wissen um ihre Umstände und Bedingungen, was in der Qualität der öffentlichen – und politischen – Diskussion sehr rasch massiv seinen Niederschlag fand. Aus einer derartigen Ausgangsposition und in Synergie mit einem mißverstandenen Antimilitarismus fühlten sich viele durch das Ende des Kalten Krieges in dieser Haltung noch bestärkt. Es sollte angesichts dieser Voraussetzungen eigentlich nicht verwundern, daß der Widerspruch zwischen neutralem Status und schwacher Landesverteidigung einerseits sowie einem Beharren auf der Neutralität und der Deckung des zunehmenden Bedarfes an sicherheitspolitischer Solidarität andererseits nach wie vor zur österreichischen Normalität gehört. Es ist unter diesen Umständen genauso mühsam, den Österreichern die Herausforderungen des neuen strategischen Umfeldes wie auch vernünftige und angemessene eigene Anpassungen daran nahezubringen, wie die Bemühungen jener Kräfte (noch ?) auf fruchtbaren Boden zu fallen scheinen, die meinen, den gewohnten und vermeintlich bequemen Weg weiter beschreiten zu können.

Verfolgt man allerdings die Diskussion der letzten Jahre parallel zu den europäischen und globalen Entwicklungen im Detail, so wird man sehr wohl graduelle Bewegungen erkennen können. Dies dürfte und sollte sich im Hinblick auf die bereits im Jahr 2000 zu erwartende Umsetzung der Beschlüsse von Köln in einen neuen EU-Vertrag noch verstärken. Die Intensivierung einer breiten und fundierten Diskussion der österreichischen Sicherheitspolitik ist ein Gebot der Stunde, um über einen neuen politischen Grundkonsens die Voraussetzungen für die überfällige Neuformulierung ihrer Grundlagen schaffen zu können.

Scheitern des „Optionenberichtes“ und die Konsequenzen

Im Koalitionsabkommen vom 11.3.1996 hatten die Regierungsparteien vereinbart, einen „Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik“ zu erstellen, auf dessen Grundlage dann dem Nationalrat Empfehlungen zur Beschlußfassung unterbreitet werden sollten. Allein aus dieser Tatsache selbst läßt sich eigentlich bereits die politische Kenntnisnahme ableiten, daß Alternativen zur gegenwärtigen Position gegebenenfalls den österreichischen Interessen besser entsprechen könnten. Die Verabschiedung des Berichtes scheiterte jedoch 1998 bereits innerhalb der Regierungsfractionen selbst, sodaß es gar nicht zur Vorlage an das Parlament kam. Grund dafür war die Anführung der Perspektive eines Bündnisbeitrittes als eine von naturgemäß mehreren Optionen. Damit war zumindest bis zur Regierungsbildung nach den Wahlen zum Nationalrat am 3.10.1999 die Stagnation im politischen – und damit entscheidenden – Bereich einer Weiterentwicklung der österreichischen Grundlagen der Sicherheitspolitik prolongiert.

Der „Optionenbericht“ bildete letztlich einerseits den Versuch, aktuelle Grundlagen für eine flexiblere Gestaltung der österreichischen Sicherheitspolitik zu schaffen, um synchron mit den damals bereits absehbaren europäischen Entwicklungen entscheiden zu können. Seine andere Bedeutung lag in der Tatsache begründet, daß es sich dabei um einen längst überfälligen Ansatz handelte, der Umsetzungsebene einen den realen Gegebenheiten entsprechenden politischen Überbau für ihr Handeln zu geben. Dessen Fehlen zeigt ein weiteres Spezifikum österreichischer Sicherheitspolitik auf, das im unmittelbaren Zusammenhang mit dem o.a. Fehlen des politischen Grundkonsenses und der verkürzten Sicht von Verteidigungspolitik als Staatsaufgabe steht: „Wenn man von der Budgetpolitik absieht, gibt es in Österreich keine verbindlichen Prinzipien und Regeln, keine von den zuständigen Staatsorganen entwickelte oder benützte Systematik der Analyse, der Planung und der Willensbildung, die für eine sachgerechte und nicht von jeweiligen Stimmungen oder

parteipolitischen Konstellationen abhängige Methodik der Problemdefinition und Problemlösung dienlich wäre und dabei selbstverständlich auch die Zusammenhänge mit anderen Politikbereichen und den dort maßgeblichen Prioritäten und Notwendigkeiten in die Betrachtungen einbezieht.“¹¹ Das in faktisch allen vergleichbaren Staaten moderner, westlich-demokratischer Prägung in einander ähnlichen Varianten übliche Verfahren zur Ermittlung nationaler Interessen und zur Ableitung entsprechender politischer Ziele zu deren Umsetzung ist in Österreich inexistent. Damit fehlt eine tragfähige Basis für die Entwicklung einer sicherheitspolitischen Grundkonzeption, aus der wiederum eine systematische Ableitung von Zielen und Konzepten für die Teilbereiche der Sicherheitspolitik erfolgen könnte. Für die Verteidigungspolitik bedeutet dies, daß auf Grund der Veränderung des militärstrategischen Umfeldes, aber auch innerösterreichischer Rahmenbedingungen zwingend erforderliche Maßnahmen im Bereich der Verfahren und der Strukturen der Militärischen Landesverteidigung im wesentlichen auf Basis interner Analysen und ad-hoc-Beschlüssen des Ministerrates vorgenommen werden müssen. Die Landesverteidigungsdoktrin stammt aus 1975, der Landesverteidigungsplan, der den Charakter eines übergeordneten Grundsatzpapiers trägt und seinerzeit mit den Stimmen aller damals im Parlament vertretenen politischen Parteien beschlossen wurde und theoretisch noch immer in Kraft ist, aus dem Jahr 1983, beides spiegelt daher naturgemäß die strategischen Umfeldbedingungen des Kalten Krieges wider.

Von den gravierenden Konsequenzen dieser Fehlentwicklung seien neben der Tatsache, daß durch das Fehlen entsprechender politischer Vorgaben das Handeln der im Bereich der Sicherheitspolitik Verantwortlichen erheblich erschwert und auch die Öffentlichkeit verunsichert wird, nur zwei genannt: Zum einen wird die politische Ebene permanent mit der Diskussion der Grundsatzfragen beschäftigt, da diese sich eben aufdrängt und einer Lösung hartnäckig. Dies eröffnet naturgemäß die verlockende Aussicht, daraus auch in der parteipolitischen Auseinandersetzung Kapital schlagen zu können, wovon dann auch ausgiebig Gebrauch gemacht wird. In der Masse aller Fälle bleibt dabei die Sache auf der Strecke. Gleichzeitig sieht sich die Politik im Bereich kurzfristig notwendiger Umsetzungsmaßnahmen aber ständig zum Mikromanagement veranlaßt, weil eben das akkordierte Grundkonzept fehlt, wobei sogar dort vielfach parteipolitische Auseinandersetzungen Eingang finden und eine den objektiven Bedingungen entsprechende rasche und zweckmäßige Umsetzung behindern.

Zum anderen kann die Budgetentwicklung im Bereich der Landesverteidigung zumindest indirekt als Konsequenz des Fehlens eines politischen Grundkonsenses und einer analogen Grundkonzeption der Sicherheitspolitik gesehen werden. Österreich stellt sich mit nunmehr seit Jahren üblichen Verteidigungsbudgets, die einen Anteil von weniger als einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmachen, außerhalb der Norm, wie sie in vergleichbaren Staaten üblich ist. Überspitzt formuliert unterstellt es damit indirekt jenen Staatsführungen, die im Schnitt etwa das Doppelte Österreichs für Verteidigungszwecke aufwenden, die Verschwendung von Steuermitteln.

Zusammenfassung und Ausblick

Während sich das sicherheitspolitische Umfeld seit dem Ende des Kalten Krieges dynamisch entwickelt hat und weitere gravierende Veränderungen unmittelbar bevorstehen, verharret Österreich im wesentlichen auf seiner 1955 angenommenen Grundposition. Adaptierungen wurden lediglich zögernd und nur im zwingend erforderlichen Ausmaß in den Umsetzungsebenen vorgenommen. Vor allem durch den Beitritt zur EU verstärkt sich im Zuge von deren Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und nunmehr

¹¹ Vgl. Positionspapier des Exekutivkomitees der Wissenschaftskommission beim BMLV zur Österreichischen Sicherheitspolitik, Wien 1999, S. 2.

konkreter Ansätze auch in Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Handlungsbedarf für Österreich. Die zunehmende Vernetzung der die europäische Sicherheitspolitik bestimmenden Organisationen EU, WEU und NATO zwingen das Land zu einer neuen und klaren Definition seiner diesbezüglichen Beziehungen. Dabei liegt auf der Hand, daß systematisch geübte Solidarität an Stellenwert für Europa und damit auch für Österreich selbst erheblich gewonnen hat. Dies zeigen nicht zuletzt die Ereignisse auf dem Balkan. Es kann darüber hinaus davon ausgegangen werden, daß die in Zukunft zu erwartenden Herausforderungen und Risiken des Umfeldes weiterhin der Beitragsleistung gut ausgebildeter Streitkräfte bedürfen werden, sie werden allerdings mit nationalen Möglichkeiten immer weniger bewältigt werden können.

Auch die internen Entwicklungsaspekte sprechen vehement für eine möglichst rasche Herbeiführung von Grundsatzentscheidungen, auf deren Basis eine systematische, den aktuellen externen und internen Rahmenbedingungen entsprechende Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Konzeption und der Landesverteidigung vorgenommen werden kann.

Abschließend wäre daher vollinhaltlich der Empfehlung der Wissenschaftskommission beim BMLV beizutreten, „mit Nachdruck und Dringlichkeit erneut einen Prozeß der Klärung der sicherheitspolitischen Ziele und Interessen Österreichs einzuleiten und damit die Voraussetzung für eine verbindliche Festlegung der Richtwerte und Perspektiven der österreichischen Sicherheitspolitik zu schaffen, die an die Stelle der formell noch immer gültigen Verteidigungsdoktrin treten sollte und die Unsicherheit über Österreichs Position nicht nur im Lande selbst, sondern vor allem im Umfeld zu beenden imstande wäre.“¹²

Letztlich würde dies Österreich nicht nur den Dienst erweisen, das eigene sicherheitspolitische Dilemma zu beseitigen, sondern auch die Chancen ergreifen und voll ausschöpfen zu können, die sich mit den Veränderungen des strategischen Umfeldes verbinden.

Oberst Gerald Karner
Chefredakteur der „Österreichischen Militärischen Zeitschrift“ (ÖMZ)

