

ANHANG: Beiträge zur Lage Österreichs und möglichen Konfliktszenarien in Europa

Zum sicherheitspolitischen Lagebild Österreichs. Von einem Bedrohungs-Reaktionskonzept zu wirklicher Sicherheitspolitik?

1. Zum herkömmlichen österreichischen Verständnis von Sicherheitspolitik

Vor 1989 war die Sicherheit Österreichs und der anderen europäischen Demokratien vor allem durch die Gefahr eines militärischen Großkonflikts in Europa bedroht. Auf diese Bedrohung mußte reagiert werden. Sicherheitspolitik wurde daher sowohl konzeptionell als auch in der Praxis vornehmlich als „Bedrohungs-Reaktionspolitik“ angelegt. Eine aktive, positiv gestaltende Politik konnte nur in sehr eingeschränktem Maß und unter weitgehender Akzeptanz der realen Ost-West-Konstellation verfolgt werden. Jede grundlegende Infragestellung dieser Konstellation hätte die Sicherheit ganz Europas massiv gefährdet.

Vor diesem Hintergrund haben die westlichen Demokratien unterschiedliche Formen von „Bedrohungs-Reaktionspolitik“ entwickelt. Die NATO-Staaten konzentrierten sich auf die solidarische Gewährleistung einer gemeinsamen Verteidigung. Diese wurde seit dem Harmel-Bericht von 1967 durch eine Politik der Entspannung ergänzt.¹ Die Gesamtkonzeption war vor allem darauf gerichtet, „gegenüber Aggressionen und anderen Formen von Druckanwendung abschreckend zu wirken.“ Sie sollte aber auch einen langfristigen Prozeß zur „Förderung einer Regelung der europäischen Fragen“ einleiten. Ab dem Harmel-Bericht sah es die Allianz als ihr höchstes politisches Ziel an, „eine gerechte und dauernde Friedensordnung in Europa“ zu erreichen.² Die NATO-Staaten haben also schon im Kalten Krieg eine gesamteuropäische Politik konzipiert (und, so weit es die reale Situation zugelassen hat, auch verfolgt). Diese Politik war bereits durch den Nordatlantik-Vertrag nicht nur als militärische Sicherheitspolitik definiert worden.³ Wenngleich die Verteidigung angesichts der

¹ Im Pkt. 5 des im Dezember 1967 verabschiedeten Harmel-Berichtes heißt es dazu: „Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung stellen keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung dar. Die kollektive Verteidigung ist ein stabilisierender Faktor in der Weltpolitik. Sie bildet die notwendige Voraussetzung für eine wirksame, auf größere Entspannung gerichtete Politik.“ (abgedruckt u. a. in: Das Atlantische Bündnis. Tatsachen und Dokumente. Hrsg. vom NATO-Informationsdienst, 6. Auflage, Brüssel 1982, S. 325 f.)

² Zitat aus dem Harmel-Bericht (Punkte 5 und 9).

³ So heißt es im Nordatlantik-Vertrag u.a.: „Sie“ (d.h. die Parteien des Vertrages) „sind entschlossen, die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten. Sie sind bestrebt, die innere Festigkeit und das Wohlergehen im nordatlantischen Gebiet zu fördern. Sie sind entschlossen, ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen.“ Die gemeinsame Verteidigung ist also nur ein - allerdings insgesamt im Zentrum stehendes - Ziel des Nordatlantikvertrages (dieser ist u. a. ebenfalls abgedruckt in: Das Atlantische Bündnis, S. 296 ff.).

damaligen europäischen Situation im Zentrum der praktischen Allianzpolitik stehen mußte, bemühte sich die NATO auch vor 1989, die nichtmilitärischen Aspekte von Sicherheitspolitik zu berücksichtigen.⁴

Die neutralen und blockfreien Länder Europas waren – in unterschiedlichem Ausmaß – bestrebt, militärische und politische Beiträge zur Erhaltung der europäischen Stabilität zu leisten. Ihre „Bedrohungs-Reaktionspolitik“ orientierte sich jedoch letztlich an dem – unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation insgesamt fragwürdigen – Ziel, (nur) das eigene Land vor einem allfälligen Krieg zu bewahren. Während sich der Großteil der allianzfreien Staaten aber redlich bemüht hat, diese Konzeption bestmöglich umzusetzen, beschritt Österreich konzeptionell, vor allem aber in der militärischen Praxis einen besonderen Weg. Die österreichische Politik versuchte schon im Kalten Krieg, eine spezifische, „zivilere“ Form von Sicherheitspolitik zu entwickeln:

- So wurde unter Sicherheitspolitik in dem 1983 von der österreichischen Bundesregierung beschlossenen und 1985 veröffentlichten Landesverteidigungsplan die *„Summe aller Maßnahmen vornehmlich in den Bereichen der Außenpolitik, der Politik zur Erhaltung der Inneren Stabilität sowie der Verteidigungspolitik, zum Schutz der Bevölkerung und der Grundwerte dieses Staates gegenüber allen Bedrohungen sowie zur Aufrechterhaltung und Verteidigung seiner immerwährenden Neutralität“*⁵ verstanden. Stand in der NATO, aber auch bei den anderen neutralen und blockfreien Staaten die Verteidigung konzeptionell bzw. in der praktischen Politik im Vordergrund, wurde sie in Österreich in beiderlei Hinsicht nachgereiht.
- Gemäß der Definition des Landesverteidigungsplanes zielte die österreichische Sicherheitspolitik nicht nur auf den Schutz vor äußeren (militärischen) Bedrohungen ab, sondern sollte vielmehr die eigene Bevölkerung und Grundwerte gegenüber *„allen Bedrohungen“* schützen. Dem entsprach im Bereich der Mittel – wenn auch nicht vollinhaltlich – die *„Politik zur Erhaltung der Inneren Stabilität“*. Unter „Innerer Stabilität“ wird im Landesverteidigungsplan *„der Bestand der verfassungsmäßigen Einrichtungen und die Erhaltung ihrer Handlungsfähigkeit, der demokratischen Freiheiten der Einwohner sowie die wirtschaftliche und soziale Ausgewogenheit in Österreich“* verstanden.⁶ Es erscheint nicht zweckmäßig, die Aufgabe der Gewährleistung einer solchen Inneren Stabilität der (äußeren) „Sicherheitspolitik“ zuzuordnen. Vielmehr wird sie vorwiegend durch innerstaatliche Normensetzungen bzw. eine angemessene Innenpolitik wahrzunehmen sein (siehe dazu unten).

⁴ So nimmt etwa schon der vom Nordatlantikrat am 13.12.1956 angenommene „Bericht des Dreierausschusses über die nichtmilitärische Zusammenarbeit innerhalb der NATO“ auf die Bereiche „Politische Zusammenarbeit“, „Wirtschaftliche Zusammenarbeit“, „Kulturelle Zusammenarbeit“ und „Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Informationswesens“ Bezug. Generell heißt es in diesem Bericht u. a.: *„Von Anbeginn der NATO an stand es also fest, daß die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung die erste und dringendste Notwendigkeit war, daß dies aber nicht genug sei. Seit Unterzeichnung des Vertrags ist es immer klarer geworden, daß die Sicherheit heute weit mehr ist als eine rein militärische Angelegenheit.“* (abgedruckt in: Das Atlantische Bündnis, S. 303 ff).

⁵ Landesverteidigungsplan. Hrsg. vom Bundeskanzleramt Wien 1985, S. 51.

⁶ Ebenda.

Die Ursachen für die – formal noch immer gültige⁷ – weniger „militärlastige“ österreichische Definition von Sicherheitspolitik und dafür, daß den Streitkräften in Österreich insbesondere in der Praxis eine deutlich geringere Bedeutung beigemessen wurde und wird als es in anderen westlichen Demokratien üblich ist⁸, sind zu einem guten Teil in der jüngeren österreichischen Geschichte zu suchen. Diesbezüglich müssen die politischen Erfahrungen ins Kalkül gezogen werden, die Österreich bzw. seine Einwohner gemacht haben. Es ist aber auch zu berücksichtigen, daß bestimmte Erfahrungen nicht gemacht wurden:

- Österreich konnte von 1918 bis 1989 keine aktive Sicherheitspolitik im Sinne einer interessensgeleiteten Mitgestaltung der eigenen Umfeldsituation verfolgen. (Von 1918 bis 1938 war die österreichische Politik vorwiegend – und letztlich nicht erfolgreich – mit der Lösung innerer Probleme, aber auch mit der Reaktion auf den immer größer werdenden äußeren Druck durch Hitlerdeutschland befaßt; von 1938 bis 1945 existierte Österreich als handlungsfähiges Völkerrechtssubjekt nicht; von 1945 bis 1955 war Österreich kein souveräner Staat; von 1955 bis 1989 nahm es – wie die anderen europäischen Neutralen, allerdings mit einer spezifischen militärischen Konzeption – eine Position zwischen Ost und West ein.) Weil das so ist, fehlen die Erfahrungen mit „wirklicher Sicherheitspolitik“. Mehr als acht Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges findet diesbezüglich in Österreich noch immer ein Lernprozeß statt, der teilweise nicht sehr weit gediehen ist. Das gilt sowohl für die Politik wie auch die Wissenschaft und sonstige Akteure, die sich am sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozeß beteiligen.
- Österreich hat aber ganz bestimmte „sicherheitspolitische“ bzw. politische Erfahrungen im 20. Jahrhundert gemacht, insbesondere im Zusammenhang mit eigenen oder fremden Streitkräften. Im Zeitraum von 1914 bis 1945 waren diese Erfahrungen eindeutig negativ: Zunächst konnten die Streitkräfte der Österreichisch-Ungarischen Monarchie die Niederlage im Ersten Weltkrieg, die letztlich in den Zerfall der Donaumonarchie mündete, nicht verhindern. Dann wurde das Bundesheer der Ersten Republik 1934 in einer inneren Auseinandersetzung zum Einsatz gebracht, nicht aber 1938 gegenüber der äußeren Bedrohung durch Hitlerdeutschland. In der Folge haben Österreicher – mehr oder weniger freiwillig – ihre spezifischen Erfahrungen in und mit der deutschen Wehrmacht bzw. mit dem nationalsozialistischen Regime gemacht. Unzählige Österreicher haben Beiträge für das Funktionieren dieses Terror-Regimes geleistet, viele von ihnen auch in den paramilitärisch bzw. militärisch organisierten Einrichtungen SA und SS. Obwohl diese Tatsachen in der gegenwärtigen österreichischen Diskussion über Sicherheitspolitik normalerweise keine Erwähnung finden, erscheinen sie diesbezüglich nach wie vor insofern relativ bedeutsam, als die in Österreich bis heute vielfach bestehende besondere Skepsis gegenüber Streitkräften und militärischen Organisationen an und für sich – und konsequenter Weise ebenso (oder sogar noch mehr) gegenüber sogenannten „Militärbündnissen“ – wohl auch auf diese Erfahrungen zurückgeführt werden kann. Diese

⁷ Obwohl der im Kalten Krieg beschlossene Landesverteidigungsplan längst seine praktische Relevanz verloren hat, wurde er bisher hauptsächlich wohl deshalb nicht außer Kraft gesetzt, da ein entsprechender Akt sofort die Frage nach einer neuen Konzeption aufwerfen müßte. Die Entwicklung einer dem Landesverteidigungsplan vergleichbaren grundsätzlichen Konzeption ist aber derzeit unrealistisch, da seit dem Ende des Kalten Krieges kein neuer, umfassender sicherheitspolitischer Grundkonsens in Österreich erzielt werden konnte. Diese Einschätzung wird durch das Scheitern des „Optionenberichtes“ der Bundesregierung Ende März/Anfang April 1998 bestätigt.

⁸ Aus dem zwischen dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium vollinhaltlich akkordierten Analyseteil zum „Optionenbericht“ ergibt sich eindeutig, daß das Österreichische Bundesheer im Kalten Krieg insgesamt nicht den Standard von Streitkräften vergleichbarer neutraler Staaten erreichen konnte (vgl. Analyseteil, S.41 ff.).

Skepsis ist in verschiedenen Bereichen der österreichischen Politik, der Wissenschaft, Medien und Bevölkerung unterschiedlich stark ausgeprägt.

- Nachdem sich nach dem Zweiten Weltkrieg – so sehen es zumindest viele Österreicher – außerdem „herausgestellt“ hat, daß ein neutraler Staat zwischen Ost und West gut leben kann, ohne das eigene Militär allzu ernst zu nehmen, hat man sich in Österreich an eine „zivilere“ Form von Sicherheitspolitik gewöhnt.

Natürlich wurde dem Österreichischen Bundesheer im Kalten Krieg notgedrungen eine (gewisse) verteidigungspolitische Funktion zugestanden. Heute aber wird oft argumentiert: Österreich ist derzeit und auf absehbare Zeit hinaus nicht militärisch bedroht; es muß sich also nicht – wie bisher – verteidigen; daher verlieren Streitkräfte und „Militärbündnisse“ an Bedeutung und andere, zivile Instrumente, mit denen die gegenwärtig bestehenden „nicht-militärischen“ Probleme und Bedrohungen bewältigt werden können, werden (noch) wichtiger. – Man könnte das als den Versuch bezeichnen, nach dem Ende des Kalten Krieges eine neue Form von (ziviler) „Bedrohungs-“ bzw. „Problem-Reaktionspolitik“ zu skizzieren. Dies äußert sich auf verschiedene Art und Weise:

- Nach dem Wegfall der bisherigen militärischen Bedrohung (der übrigens, was in Österreich meist nicht berücksichtigt wird, nicht zuletzt durch die erfolgreiche Politik der westlichen Staatengemeinschaft im Rahmen der NATO und der Europäischen Gemeinschaft bewirkt wurde) konzentrieren sich sicherheitspolitische Lageanalysen in Österreich vielfach weiterhin fast ausschließlich auf die Frage: Welche (neuen) Bedrohungen gibt es heute für Österreich und welche Instrumente sind erforderlich, um sie zu bewältigen? Eher selten wird über einen solchen „Bedrohungs-Reaktionsansatz“ hinaus gedacht und (auch) gefragt: Welche sicherheitspolitischen (Gestaltungs-)Chancen hat Österreich?⁹ Fast nie wird ganz konkret gefragt: Was ist – im nichtmilitärischen, aber auch im militärischen Bereich – zu tun, um die gegenwärtige, vorteilhafte sicherheitspolitische Situation für Österreich aufrechtzuerhalten und weiter zu verbessern bzw. um schon das Entstehen von möglichen künftigen Bedrohungen für unser Land zu verhindern?
- Primär bedrohungsbezogene Herangehensweisen waren nach 1989/90 in der österreichischen Politik, in der Wissenschaft und den Medien, aber auch im Bundesheer zu beobachten. Heute zeigen sie sich am stärksten dort, wo die militärische Landesverteidigung grundsätzlich in Frage gestellt wird und bei den Gegnern eines österreichischen NATO-Beitritts:
 - So wird in einer dem Bereich der Grünen bzw. „Bundesheerabschaffer“ zuzuordnenden Publikation die „Vision eines entmilitarisierten Europas“ skizziert und dem Militär unterstellt, daß es NATO-kompatible Bedrohungsbilder entwerfe. Zur österreichischen Sicherheitspolitik heißt es in der gleichen Abhandlung: *„Aus verschiedenen Sichtweisen ist es naheliegend und logisch, die Abschaffung der eigenen Armee und eine aktive Neutralitätspolitik miteinander zu verknüpfen.“*¹⁰
 - Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB), der 1997 „sein prinzipielles und in den Statuten verankertes Bekenntnis zur Neutralität“ bekräftigt und sich für einen „europäischen Sicherheitsbegriff“ ausgesprochen hat, „der – über den militärischen Rahmen hinausgehend – das Ziel der ökologischen, demokratischen und sozialen Dimension beinhaltet“¹¹ (als ob das auf europäischer Ebene überhaupt nicht verwirklicht wäre) und

⁹ Dies hat z.B. der österreichische Verteidigungsminister Werner Faslabend immer getan (u.a. schon im Grundsatzpapier „Sicherheit in Europa - Konzept für Österreich“ vom 6.9.1993).

¹⁰ Vgl. Klaus Heidegger, Peter Steyrer, NATO-Streit in Österreich. Handbuch zur Neutralität und Sicherheitspolitik. Wien 1997, S. 134 ff., S 171 ff. und S. 175 (Zitat).

¹¹ ÖGB-Bundesvorstand, 1.7.1997.

der sich vor dem Hintergrund der Forderung einer weltweiten Umschichtung von Militär- zu Sozialausgaben zur militärischen Landesverteidigung Österreichs unter Wahrung der immerwährenden Neutralität bekennt, hat bereits anlässlich seines Kongresses im Jahr 1995 ausgeführt: „Die Frage muß lauten: was sind die Gründe für die Bedrohung Europas? Die Gründe gehen weit über die militärische Ebene hinaus und umfassen u.a. die organisierte Kriminalität, schlechte soziale Zustände, Wanderungsbewegungen, den militärisch-industriellen Komplex selbst, Kernkraftwerkssicherheit und vieles andere mehr. Diese Fragen zu lösen bedeutet Sicherheit.“¹²

- Bruno Aigner, langjähriger Mitarbeiter von Heinz Fischer, dem Präsidenten des Österreichischen Nationalrates, bringt den „Bedrohungs-Reaktions-Ansatz“ auf den (militärischen) Punkt: „Die entscheidende Frage ist aber: Wer könnten die äußeren Gegner, ja Feinde der NATO, der EU und Österreichs sein, die es notwendig machen, ins enge Korsett einer NATO-Mitgliedschaft zu schlüpfen und die Beistandsverpflichtung zu erfüllen?“¹³.
- Wurden schon in der Kalten-Kriegs-Definition von Sicherheitspolitik des Landesverteidigungsplanes Instrumente zur Gewährleistung äußerer Sicherheit („Außenpolitik“ und „Verteidigungspolitik“) mit solchen zur Gewährleistung innerer Sicherheit und Stabilität („Politik zur Erhaltung der Inneren Stabilität“) in nicht zweckdienlicher Weise vermischt bzw. gemeinsam einem Politikbereich, nämlich der „Sicherheitspolitik“ zugeordnet, setzt sich dieser Trend in der innerösterreichischen Diskussion nach 1989/90 verstärkt fort. Er läuft teilweise auf eine tendenzielle Verengung des äußeren Sicherheitsbegriffs auf dessen nichtmilitärische Aspekte hinaus. So heißt es etwa im Koalitionsübereinkommen vom 11.3.1996: „Die Regierungsparteien bekennen sich zu einer umfassenden Sicherheitspolitik, die Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität ebensolche Bedeutung beimißt wie Fragen der inneren und der äußeren Sicherheit.“¹⁴
Diese Definition ist in mehrfacher Hinsicht typisch für die gegenwärtige österreichische Diskussion: Sie erweckt zunächst den (falschen) Eindruck, daß „Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität“ generell etwas anderes seien als „Fragen der inneren und der äußeren Sicherheit“; sie gibt keine Auskunft darüber, ob es um „Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität“ in Österreich oder (auch) im Umfeld Österreichs gehen soll. Für den Fall, daß (auch) eine entsprechende Umfeldstabilität gemeint ist, wird – bewußt oder unbewußt – auf den Aspekt der „militärisch – machtpolitischen Umfeldstabilität“ vergessen, womit der militärische Teil der Sicherheitspolitik dem Terminus der „äußeren Sicherheit“ zuzuordnen wäre. Diese Zuordnung ist an sich richtig, doch erscheint sie in der Definition der österreichischen Bundesregierung deshalb problematisch, da man anhand der Darstellung den Eindruck gewinnen könnte, daß es im Bereich der stabilitätsorientierten und – aufgrund von vielfach erst zu erreichenden Stabilitätsstandards – notwendigerweise zu einem beträchtlichen Teil aktiv gestaltenden Sicherheitspolitik ausschließlich um „Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität“ geht und daß „Fragen der äußeren Sicherheit“ dem „traditionellen Bereich“ von Sicherheitspolitik zugehören (im Sinne von Sicherheit vor – unwahrscheinlichen – militärischen Bedrohungen). Zudem entsteht durch die Reihung „Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität Fragen der inneren und äußeren Sicherheit“ der falsche Eindruck, daß in der Sicherheitspolitik die äußere Sicherheit nur ein – noch dazu letztgereihter – Bereich neben mehreren anderen sei. (Tatsächlich wird mit dem Begriff „Sicherheitspolitik“ gewöhnlich primär die äußere Sicherheit angesprochen.)

¹² Abgedruckt in den Unterlagen, die anlässlich der vom ÖGB im März 1998 in Wien veranstalteten Diskussion „Einbahnstraße NATO?“ zwischen Peter Kostelka, Erich Reiter und Walter Sauer ausgegeben wurden.

¹³ Bruno Aigner: Die NATO ist kein Friedensengel. In: Die Presse, 5.7.1997.

¹⁴ Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 11.3.1996, S. 24.

Natürlich muß berücksichtigt werden, daß die Formulierung des Koalitionsübereinkommens keine wissenschaftliche Definition, sondern einen politischen Kompromiß darstellt. Gerade deshalb ist sie aber besonders gut geeignet, um Probleme, Widersprüchlichkeiten und Halbheiten der „umfassenden Sicherheitsdebatte“ in Österreich deutlich zu machen.

- Festzustellen ist auch ein gewisser Trend zur Vermischung der Begriffe „umfassende Sicherheit“ und „kooperative Sicherheit“. Joachim Giller z.B. meint: „*Dabei war es die KSZE, die mit dem Gedanken der kooperativen Sicherheitspolitik, welche wiederum aus der Idee einer 'gemeinsamen Sicherheit' (Common Security) resultiert, auf multilateraler Ebene die politische Umsetzung des umfassenden Sicherheitsbegriffs in Auge faßte.*“¹⁵ Hier zeigt sich, daß in Österreich mit „umfassender Sicherheit“ manchmal nicht – wie international üblich – die Verbindung aller nichtmilitärischen und militärischen Aspekte von Sicherheit bzw. Sicherheitspolitik (unter Berücksichtigung kooperativer und nicht kooperativer Elemente) gemeint wird, sondern ein auf kooperative (und primär nicht-militärische) Aspekte ausgerichtetes Konzept.
- Dieses Konzept wird bei Giller zudem gleich auf den Bereich der „individuellen Sicherheit“ ausgedehnt. So verweist Giller auf „*Erhebungen des FESSEL-Instituts zur Rangordnung politischer Ziele, die in einen Zusammenhang mit der umfassend verstandenen Sicherheitsproblematik gebracht werden können*“. Gemäß seiner Darstellung wird in diesen Erhebungen neben der „Kriminalitätsbekämpfung“ (die primär dem Bereich der inneren Sicherheit zuzuordnen ist) auf die politischen Ziele „Sicherung von Renten und Pensionen“ und „Sicherung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen“ (die der individuellen bzw. der inneren sozialen Sicherheit zuzuordnen sind) Bezug genommen.¹⁶ Im österreichischen Bundeskanzleramt versucht man seit 1993, mit einem intern als „Sicherheitsbarometer“ bezeichneten Instrument „*empirisch belegbare Auskünfte über eventuelle Schwankungen der allgemeinen, an keine spezifischen Gefährdungsarten geknüpften Sicherheitsempfindungen*“ zu erhalten. Nach einer Ausschreibung wurde das Österreichische GALLUP-Institut mit der halbjährlichen Erhebung des diesbezüglichen Sicherheitsgefühls bei einer repräsentativen Stichprobe (N = 1000) der Bevölkerung in allen Bundesländern beauftragt. Dabei lautet die Frage: „*Wenn Sie ganz allgemein an die Sicherheit in Österreich denken, wie sicher fühlen Sie sich?*“. Die Beantwortung erfolgt nach einer fünfstufigen „Notenskala“ (1 = sehr sicher, 5 = ganz unsicher).¹⁷ Das wäre an sich nicht besonders erwähnenswert, würden die Ergebnisse dieser Befragungen, die eindeutig auf die Bereiche der „inneren“ und der „individuellen Sicherheit“ abzielen, genauso wie die Darstellung von Giller zu den „Konsequenzen eines umfassenden Sicherheitsverständnisses“, nicht immer wieder – z.B. bei Vorträgen und Diskussionen – als Grundlage für die Bestimmung der gegenwärtigen Aufgaben und Erfordernisse von (äußerer) „Sicherheitspolitik“ und als Begründung dafür herangezogen werden, daß ein NATO-Beitritt Österreichs nicht erforderlich ist.¹⁸
- Die Vermischung von äußerer, innerer und individueller Sicherheit und eine damit einhergehende Marginalisierung militärischer Sicherheitsaspekte wird auch in parteipolitischen Positionen sichtbar. Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)

¹⁵ Joachim Giller: Konsequenzen eines umfassenden Sicherheitsverständnisses. Hrsg. von der Österreichischen Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik, Wien 1996, S. 11.

¹⁶ Ebenda, S. 13.

¹⁷ Ebenda, S. 14.

¹⁸ So zuletzt von Joachim Giller anlässlich seines Vortrages im Rahmen des Seminars "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (BFE 5) der Verwaltungsakademie des Bundes am 27.2.1998 in Wien.

etwa nimmt zur Ausarbeitung des Optionenberichtes der Bundesregierung, der letztlich nicht zustande gekommen ist¹⁹, Stellung, indem sie u.a. davon ausgeht, „*daß die militärische Bedrohung Österreichs auf ein sehr niedriges Niveau gesunken ist.*“ Daraus (sowie aus drei anderen Ausgangsfeststellungen) leitete sie folgende erste Schlußfolgerung (von insgesamt sieben Schlußfolgerungen) ab: „*Österreich geht von einem umfassenden Sicherheitsbegriff aus, der nicht nur militärische Sicherheit im engsten Sinne des Wortes berücksichtigt, sondern alle Bedrohungen für die Sicherheit und für die Stabilität unseres Staates und für die Erhaltung guter Lebensbedingungen für alle Bürgerinnen und Bürger umfaßt. Wir treten daher dafür ein, die europäische Sicherheitspolitik nicht nur militärisch zu konzipieren und zu organisieren, sondern vorausschauend und prophylaktisch stabilitätsfördernde und demokratiesichernde Maßnahmen in Europa zu setzen und die für eine präventive Sicherheitspolitik erforderlichen Mittel in der EU zur Verfügung zu stellen.*“²⁰

Auch hier werden wiederum aus einem Sicherheitsbegriff, der die äußere, die innere und Aspekte der individuellen Sicherheit einschließt, Schlußfolgerungen nur für den Bereich der (äußeren) „Sicherheitspolitik“ abgeleitet, nämlich für „*die europäische Sicherheitspolitik*“. Außerdem wird geradezu ein Gegensatz zwischen militärischen und stabilitätsfördernden Elementen der Sicherheitspolitik geschaffen, wenn es heißt: „*Wir treten dafür ein, die europäische Sicherheitspolitik nicht nur militärisch zu konzipieren und zu organisieren, sondern vorausschauend und prophylaktisch stabilitätsfördernde und demokratiesichernde Maßnahmen in Europa zu setzen*“. Das ist ein ungewöhnlicher konzeptioneller Ansatz. Soll damit ausgedrückt werden, daß die militärischen Aspekte der europäischen Sicherheitspolitik keine „*vorausschauend und prophylaktisch stabilitätsfördernde und demokratiesichernde Maßnahmen*“ waren und sind? Eine solche Bewertung wäre jedenfalls bei keiner anderen großen Regierungspartei in Europa zu finden.

- Streitkräfte werden in Österreich vielfach hauptsächlich „*als Versicherungspolizze gegen einen zwar unwahrscheinlichen, aber dennoch nicht unmöglichen Anlaßfall*“²¹ gesehen. Hinsichtlich ihrer Funktion im Rahmen internationaler Kooperationsstrukturen wird auch argumentiert, daß „*Kollektive Verteidigung und Bündnisverpflichtungen*“ (im Bereich der NATO) zu den „*unwichtigsten Elementen*“ würden und die Bedeutung der bestehenden Konsultationsmechanismen im Sinne des institutionalistischen Modells zunehmen dürfte. Auf dieser Basis würden in Hinkunft „*Krisenmanagement, Friedenserhaltung, humanitäre Aktionen, aber auch Friedensschaffung*“ durchgeführt werden. Österreich könne „*an all den neuen Aufgaben teilnehmen*“ (gemeint ist: auch mit dem Bundesheer; Anm. d. Verf.), ohne notwendigerweise Mitglied in der NATO zu werden. Als Mitglied der NATO würde

¹⁹ Die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP hatten sich in ihrem Koalitionsübereinkommen vom 11.3.1996 darauf geeinigt, „*alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU*“ einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen und dem Parlament hierüber auf einvernehmlichen Antrag des Bundeskanzlers, des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesministers für Landesverteidigung noch vor der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich, spätestens jedoch im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1998 zu berichten und Vorschläge für die erforderlichen Maßnahmen zu unterbreiten. Über den gemäß dieser Vorgabe von Experten des Bundeskanzleramts, des Außenministeriums und des Verteidigungsministeriums weitgehend fertiggestellten Berichtsentwurf (der Analyseteil wurde auf Expertenebene zwischen allen drei Ressorts vollinhaltlich akkordiert; bei der Bewertung der einzelnen weiterführenden Optionen und bei den Schlußfolgerungen des Berichts konnten verschiedene Punkte nicht ausverhandelt werden und blieben daher in eckigen Klammern stehen bzw. einer politischen Einigung vorbehalten) konnte jedoch auf politischer Ebene keine Einigung erzielt werden. (Der Autor war Mitglied der interministeriellen Expertengruppe auf Beamtenebene.)

²⁰ Aus: Resümee der sicherheitspolitischen Arbeitsgruppe der SPÖ vom 18.3.1998.

²¹ So z.B. bei Thomas Nowotny: Neutral bleiben oder in die NATO? Eine Kosten-Nutzen-Rechnung. In: Europäische Rundschau 4/1996, S. 54.

man auch Teil der kollektiven Verteidigung werden, die aber als Instrument des Kalten Krieges keine entscheidende Rolle mehr spiele²².

Diese beispielhafte Auflistung zeigt, daß Sicherheitspolitik in Österreich generell – vor allem aber soweit sie den militärischen Bereich betrifft – zumindest bei den Gegnern und Skeptikern eines österreichischen NATO-Beitritts weiterhin vorrangig als „Bedrohungs-Reaktionspolitik“ verstanden wird. Damit ist eine künstliche Einengung der sicherheitspolitischen Funktion von Streitkräften verbunden. Diese werden gerade noch als Rückversicherung gegen – unwahrscheinliche – militärische Bedrohungen und teilweise auch als „letztes Mittel“ im Bereich des Krisenmanagements (das ist eine neue Form von Bedrohungs- bzw. Problem-Reaktion) akzeptiert. Die sicherheitspolitische Bedeutung, die den Streitkräften der westlichen Demokratien für den Wegfall der bisherigen Bedrohung eines großen europäischen Krieges zukam, ihre wichtige Funktion bei der Aufrechterhaltung der gegenwärtigen politischen Stabilität in und um Europa, ihre wesentliche Rolle im Rahmen der weiteren friedlichen Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur und nicht zuletzt ihre grundlegende Bedeutung für die politische Handlungsfähigkeit der westlichen Demokratien überhaupt werden fast genau so völlig vernachlässigt wie der Umstand, daß die Wahrnehmung dieser Funktionen eine Zusammenarbeit der Streitkräfte der europäischen Demokratien im Rahmen von Sicherheitsgemeinschaften voraussetzt wie das NATO und WEU sind.

Die Ablehnung einer Mitgliedschaft Österreichs in WEU und NATO ist die konsequente Fortsetzung einer in nicht unbeträchtlichem Maß von Realitätsverweigerung und unrealistischen Wunschvorstellungen geprägten sicherheitspolitischen Grundhaltung. Das äußert sich vor allem dadurch, daß nur eine „kooperative Politik“ als erfolgversprechende Sicherheitspolitik gesehen wird. Dem entspricht die Forderung, ein Europa der Offenheit und der Kooperation müsse beim Aufbau eines „*Systems kollektiver Sicherheit alle Staaten Europas, jedenfalls auch Rußland und die Ukraine, mitumfassen*“²³. Ein solcher Ansatz ist realitätsfremd. Würde er von einer größeren Zahl europäischer Demokratien verfolgt werden, wäre die politische Stabilität in und um Europa massiv gefährdet.

Natürlich ist es sehr erfreulich, daß heute Kooperation und Partnerschaft die primären Gestaltungsprinzipien europäischer Sicherheit sind. Selbstverständlich muß auch eine darauf basierende Politik – die in Europa seit dem Ende des Kalten Krieges übrigens hauptsächlich von der NATO verfolgt wird (!) – erhalten und so weit wie möglich weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig ist aber nicht in Abrede zu stellen, daß kooperative Politik nur so weit erfolgreich sein kann, als die dafür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Das ist jedoch insbesondere dann nicht der Fall, wenn politische Akteure unterschiedliche oder sogar einander widersprechende Interessen verfolgen (wie es z.B. auf die 54 Mitgliedstaaten der OSZE immer wieder zutrifft). Eine umfassende Sicherheitspolitik der europäischen Demokratien kann daher nicht ausschließlich kooperative Politik sein, und ein europäisches Sicherheitssystem, das alle Staaten in und um Europa auf die gleiche Weise einbeziehen würde, wäre nicht funktionsfähig!

²² Heinz Gärnter: Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet Österreich? Laxenburger internationale Studien 11; Wien 1997, S. 86.

²³ Peter Schieder: Wesentliche Parameter sozialdemokratischer Außen- und Sicherheitspolitik in Europa. Manuskript für die Konferenz „Österreichs Zukunft in Europa“ am 12.6.1995 im Austria-Center Vienna, S.1.

2. Aspekte eines zeitgerechten Verständnisses von Sicherheitspolitik

Mit dem Ende des Kalten Krieges haben sich auch die Aufgaben und Möglichkeiten von Sicherheitspolitik grundlegend geändert. Österreich muß und darf sich im neuen Europa nicht mehr auf eine „Bedrohungs-Reaktionspolitik“ beschränken. Es hat zum ersten Mal in seiner Geschichte als Republik die Chance zur Entwicklung und Umsetzung einer tatsächlichen Sicherheitspolitik, die sowohl den Aspekt einer interessensgeleiteten, umfassenden Mitgestaltung der eigenen Umfeldsituation beinhaltet als auch die bestehende Möglichkeit nutzen kann, die eigene Verteidigung unter vorteilhafteren Bedingungen als bisher zu organisieren, nämlich gemeinsam mit den demokratischen Partnern Österreichs. Als Voraussetzung für die Entwicklung und Umsetzung „wirklicher Sicherheitspolitik“ sind die relevanten Meinungsbildner und Entscheidungsträger in Österreich zunächst insbesondere gefordert,

- klar zwischen (äußerer) Sicherheitspolitik, die auf die Gewährleistung äußerer Sicherheit abstellt, und einer angemessenen Innenpolitik bzw. „inneren Sicherheitspolitik“ zur Gewährleistung innerer und individueller Sicherheit zu unterscheiden;
- und im Bereich der (äußeren) Sicherheitspolitik ein tatsächlich umfassendes Konzept zu entwickeln, in dem auch die militärischen Aspekte in einer dem Zweck (gesamteuropäische Stabilität und österreichische Sicherheit) dienlichen Weise berücksichtigt werden.

Natürlich sind Ziele, die immer wieder (z.B. von Giller) eingebracht werden, wie „Sicherung von Renten und Pensionen“, „Sicherung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen“ etc. im Rahmen einer wirklich „umfassenden Sicherheitsvorsorge“, die sowohl die Bereiche der äußeren als auch der inneren und der individuellen Sicherheit einschließt, zu berücksichtigen (wenngleich sich die Frage stellt, inwieweit für entsprechende politische Maßnahmen der Begriff [innerer bzw. individueller] „Sicherheitspolitik“ sinnvoll ist). Es ist auch klar, daß äußere, innere und individuelle Sicherheit eng miteinander verknüpft sind. Ebenso muß aber beachtet werden, daß für die Gewährleistung äußerer, innerer und individueller Sicherheit grundsätzlich unterschiedliche Voraussetzungen gegeben und daher andere Instrumente erforderlich sind. In den Bereichen der inneren und individuellen Sicherheit geht es darum, daß in einem Staat bzw. im Rahmen einer Gemeinschaft, die supranationale Züge aufweist, von den Organen dieses Staates/dieser Gemeinschaft die notwendigen Regeln (Gesetze, Verordnungen etc.) für ein geordnetes, sicheres Zusammenleben erlassen werden; daß ein entsprechendes Instrumentarium für den Rechtsschutz bzw. die Regeldurchsetzung (Gerichte, Exekutive etc.) sichergestellt und eine den Sicherheitsbedürfnissen der Bürger angemessene umfassende Innenpolitik betrieben wird (die wirtschafts- und sozialpolitische, gesundheitspolitische, umweltpolitische etc. Aspekte genauso beinhalten muß wie Aspekte der inneren Sicherheit im engeren Sinn). Im Bereich der äußeren Sicherheit dagegen kann der einzelne Staat bzw. eine Staatengemeinschaft die Schaffung und Anpassung von – dem Innenbereich entsprechenden – Regeln für ein geordnetes, sicheres internationales Zusammenleben nicht selbständig wahrnehmen, sondern nur an der Schaffung solcher Regeln teilnehmen. Diese rechtlich oder politisch verbindlichen internationalen Regeln sind aber logischerweise insgesamt weit weniger eindeutig und konkret als die Regeln im inneren Bereich, da sie nicht auf einer gemeinsamen Wertegrundlage wie sie im Innenbereich vorhanden ist entstehen. Zudem gibt es auf internationaler Ebene kein dem inneren Bereich entsprechendes, von allen Adressaten grundsätzlich akzeptiertes Instrumentarium für den Rechtsschutz bzw. die Regeldurchsetzung. Daher können und dürfen die einzelnen Staaten bzw. supranationale Gemeinschaften generell – unabhängig von aktuellen oder erwarteten Bedrohungen – nicht darauf verzichten, eigene Machtmittel für die Einhaltung der Regeln des internationalen Zusammenlebens nutzbar zu machen. Die Notwendigkeit von Streitkräften ergibt sich also nicht aus aktuellen oder erwartbaren Bedrohungen, sondern als Folge der Existenz von Staaten. So wie der Staat sich

und seine Funktion vollkommen in Frage stellen würde, wenn er das Gewaltmonopol im Inneren aufgäbe, so stellt auch ein Staat sich, seine internationale Handlungsfähigkeit und letztlich die Einhaltung des Völkerrechts in Frage, wenn er die machtpolitische Rolle, die ihm aufgrund der strukturell inhomogenen internationalen Situation (die sich aus der Existenz unterschiedlicher Staaten mit unterschiedlichen Interessen ergibt) zukommt, nicht übernimmt.

Es geht zwar nicht vorrangig, aber doch auch darum, Machtmittel (nicht nur militärischer Natur) für die Wahrnehmung staatlicher/gemeinschaftlicher Interessen zur Wirkung zu bringen. Der entscheidende sicherheits- und friedenspolitische Fortschritt liegt nicht im Verzicht auf Machtmittel, und auch nicht darin, daß diese erst als „letztes Mittel“ verwendet werden, sondern vielmehr darin, daß ihre Nutzbarmachung – nicht nur der (militärische) Einsatz im engeren Sinn – nicht für egoistische bzw. nationalistische Ziele, sondern primär im Interesse der gesamteuropäischen Sicherheit und Stabilität, im Interesse des Völkerrechts bzw. gemeinsam vereinbarter Spielregeln und im Interesse allgemein anerkannter Menschenrechte erfolgt. Soll staatlichen Interessen, die sich daran orientieren, bestmöglich gedient werden, dürfen Machtmittel nicht erst in einer konkreten Problem- bzw. Krisensituation zur Wirkung gebracht werden, in der Demokratie, Stabilität, Menschenrechte etc. bereits gefährdet sind. Im Rahmen eines wirklich umfassenden, präventiv wirksamen sicherheitspolitischen Konzepts müssen vielmehr auch Machtpotentiale schon für die Herausbildung und Gewährleistung einer möglichst vorteilhaften Grundkonstellation instrumentalisiert werden. Je besser dies gelingt, desto eher werden politische Krisen und letztlich – was ein wesentliches Ziel von Sicherheitspolitik sein muß – Kampfeinsätze von Streitkräften verhindert werden können.

Die NATO-Staaten haben ein gutes Beispiel für ein solches idealtypisches sicherheitspolitisches Verhaltensmuster geliefert. Ihre Gesamtstrategie im Zuge des Öffnungsprozesses für neue Mitglieder steht zum einen für kooperative Bemühungen in einem bisher noch nie dagewesenen Ausmaß in den Beziehungen der westlichen Staatengemeinschaft zu Rußland. Zum anderen verdeutlicht sie aber auch, daß es Situationen gibt, die nicht ausschließlich durch Kooperation bewältigt werden können. In solchen Fällen muß die eigene Macht im Rahmen einer umfassenden Konzeption von Anfang an – und damit friedlich – zur Geltung gebracht werden. Die NATO hat das durch ihre **autonome** Grundsatzentscheidung, neue Mitglieder aufzunehmen, getan. Gleichzeitig hat sie im Wege einer umfassenden Kooperationsbereitschaft, die am 27.5.1997 zum Abschluß der Grundakte mit Rußland geführt hat, bewiesen, daß es ihr nicht um egoistische machtpolitische Ziele, sondern um die gesamteuropäische Sicherheit und Stabilität geht. Was wäre die Alternative gewesen? Wäre eine ausschließlich kooperative Politik, die wegen des russischen Widerstandes auf die Entscheidung zur Aufnahme neuer Mitglieder verzichten hätte müssen, im Interesse der Stabilität in Mittel- und Osteuropa und im Interesse einer gesamteuropäischen demokratischen Entwicklung besser gewesen?

Wäre es besser gewesen, die instabile militärisch-machtpolitische – und damit in der Konsequenz auch aus diesem Grund politisch, wirtschaftlich und sozial instabile – Situation in der Mitte Europas einfach als gegeben hinzunehmen? Wäre es besser gewesen, sich hauptsächlich auf allenfalls daraus resultierende künftige Krisen (etwa zwischen mittelosteuropäischen Staaten oder im Rahmen ihres Verhältnisses zu Rußland) im traditionellen Sinn einer Bedrohungs-Reaktionspolitik vorzubereiten, die nur auf die Gewährleistung der unmittelbaren eigenen Sicherheit hinausläufe und sich die bestehenden Chancen zur aktiven Verbesserung der gesamteuropäischen Situation (auch in militärisch-machtpolitischer Hinsicht) entgehen ließe? Wenn es „*Sicherheit für die einzelnen europäischen Staaten .. nur im Rahmen gesamteuropäischer Sicherheit*“ geben kann und gesamteuropäische Sicherheit

das „primäre Ziel ist“²⁴, muß sich das auch im militärischen Teil europäischer und österreichischer Sicherheitspolitik niederschlagen.

Sicherheitspolitik darf daher nicht nur Maßnahmen einschließen, die – wie es der Landesverteidigungsplan vorsieht – auf den Schutz der eigenen Bevölkerung und Grundwerte gegenüber Bedrohungen abzielen. In Fortschreibung der Definition des Landesverteidigungsplanes (siehe oben) könnte Sicherheitspolitik heute viel mehr als die *Summe aller (zivilen und militärischen) Maßnahmen vornehmlich in den Bereichen der Politik zur Gewährleistung äußerer Stabilität sowie der Verteidigungspolitik, zur Verhinderung des Entstehens äußerer Bedrohungen für die Bevölkerung und die Grundwerte Österreichs sowie zu deren Schutz gegenüber solchen Bedrohungen* verstanden werden. Das oberste Ziel von wirklicher (österreichischer) Sicherheitspolitik kann also nicht die Reaktion auf Bedrohungen, sondern muß die Verhinderung ihres Entstehens sein. Um dieses Ziel zu erreichen, ist für Österreich zum einen die Mitwirkung an der Herausbildung und Aufrechterhaltung einer möglichst hohen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, aber auch und militärisch-machtpolitischen Stabilität im eigenen Umfeld und zum anderen die Erhaltung der eigenen Verteidigungsfähigkeit notwendig. Letztere bleibt für die Gewährleistung einer europäischen Gesamtstabilität, für die politische Handlungsfähigkeit Österreichs und auch deshalb unverzichtbar, da Bedrohungen schneller entstehen können als der Aufbau von entsprechenden Verteidigungsinstrumenten möglich ist.

Die Qualität der für Österreich erforderlichen sicherheitspolitischen Instrumente einschließlich der Größenordnung und Beschaffenheit des Bundesheeres kann und muß demnach gegenwärtig nicht aus einem Bedrohungsbild abgeleitet werden. Vielmehr ist ein möglichst umfassendes **sicherheitspolitisches Lagebild** zu skizzieren. Dabei sind die sicherheitspolitisch relevanten Aspekte der **Umfeldsituation Österreichs** und der **eigenen Staats-situation** möglichst ganzheitlich zu erfassen und die sich daraus ergebenden **sicherheitspolitischen Interessen Österreichs** abzuleiten.

Die Definition eigener sicherheitspolitischer Interessen stellt eine unabdingbare Voraussetzung für den Wechsel von einer Bedrohungs-Reaktionspolitik zu wirklicher Sicherheitspolitik dar. Eine aktiv gestaltende Politik kann nämlich nur verfolgt werden, wenn klar ist, welchen kurz-, mittel- und langfristigen Gestaltungszielen sie dienen soll.

3. Konzeptionelle Fortschritte im Zuge der Arbeiten am „Optionenbericht“

Hinsichtlich des skizzierten zeitgemäßen Verständnisses von Sicherheitspolitik bzw. sicherheitspolitischen Analysen ist festzuhalten, daß diesbezüglich im Rahmen der Arbeiten zum „Optionenbericht“ der Bundesregierung wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten. Das betrifft insbesondere die dort gewählte Definition von Sicherheitspolitik, aber auch die Bewertung der sicherheitspolitischen Funktion von Streitkräften sowie die Bedeutung, die einer Zusammenarbeit und Verknüpfung von Streitkräften im Rahmen von Bündnisstrukturen zugemessen wird.

So wird im Analyseteil zum „Optionenbericht“ – der zwischen Bundeskanzleramt, Außenministerium und Verteidigungsministerium vollinhaltlich akkordiert wurde²⁵ – betont,

²⁴ SPÖ-Positionen, beschlossen vom SPÖ-Bundesparteivorstand am 9.12.1996, abgedruckt in: Europaperspektiven 1/1997, hrsg. vom Internationalen Sekretariat der SPÖ in Zusammenarbeit mit dem Dr. Karl-Renner Institut und den SPÖ-Abgeordneten im Europäischen Parlament, S. 7.

²⁵ Das bedeutet, daß der Analyseteil sowohl vom Bundeskanzler als auch vom Außenminister und vom Verteidigungsminister akzeptiert wurde.

daß das (im Bericht skizzierte) gegenwertige Gefahrenspektrum nur von einer „umfassend angelegten Sicherheitspolitik bewältigt werden“ könne,

- die auf einer effektiven Arbeitsteilung aller relevanten internationalen Organisationen und Foren gründet
- und einer politischen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und militärischen Stabilität im eigenen Umfeld eben solche Bedeutung beimißt wie der Aufrechterhaltung einer umfassenden Landesverteidigung.²⁶

Dieses Verständnis von Sicherheitspolitik unterscheidet sich deutlich von der Definition des Landesverteidigungsplanes. Es stellt aber auch eine Weiterentwicklung gegenüber dem in der Regierungvereinbarung vom März 1996 enthaltenen Verständnis dar.

Im Analyseteil zum Optionenbericht wird zudem festgehalten, daß dieser Bericht „mit der Konzentration auf die internationalen und europäischen Sicherheitsstrukturen sowie auf die sicherheitspolitische Situation und die Optionen Österreichs in diesem Bereich nur einen Teilbereich eines umfassenden Sicherheitskonzeptes behandeln kann, nämlich den Bereich der äußeren Sicherheit.“²⁷ „Sicherheitspolitik“ wird also in diesem Zusammenhang eindeutig als „äußere Sicherheitspolitik“ verstanden.

Die gewählte Definition für Sicherheitspolitik und die nachfolgend dargestellte Konkretisierung von sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen zeigen, daß auch ganz klar über den herkömmlichen österreichischen Bedrohungs-Reaktions-Ansatz hinausgedacht und eine konzeptionelle Grundlage für „wirkliche Sicherheitspolitik“ geschaffen wurde. Das verdeutlicht die folgende Passage:

„Europa wird die bestehenden Chancen dann wahrnehmen und die vorhandenen Risiken bewältigen können, wenn die grundlegenden Voraussetzungen für eine umfassende europäische Stabilität gegeben sind und wenn die europäischen Sicherheitsstrukturen darüber hinaus den folgenden Voraussetzungen genügen:

- Sie müssen dem Entstehen neuer Konflikte schon im Vorfeld so weit wie möglich entgegenwirken.
- Sie müssen sicherstellen, daß bereits entstandene Konflikte mit friedlichen Mitteln ausgeglichen bzw. ohne Anwendung von Gewalt beigelegt werden können.
- Nach Beendigung eines allfälligen Konfliktes müssen sie schließlich in der Lage sein, die Wiederherstellung geordneter Verhältnisse und den Wiederaufbau dauerhaft abzusichern bzw. zu unterstützen.

*In jeder der beschriebenen Phasen geht es für das gemeinsame Europa insbesondere um die Fähigkeit, Sicherheit und Stabilität im Einklang mit der UNO-Charta, notfalls auch mit militärischen Mitteln in sein unmittelbares Umfeld zu projizieren, da es sonst Gefahr läuft, von dort Unsicherheit und Instabilität zu 'importieren'.*²⁸

Insgesamt stellt dieser Ansatz eine nicht zu unterschätzende, wenngleich von Österreich vorerst noch nicht in die Praxis umgesetzte konzeptionelle sicherheitspolitische Weiterentwicklung dar. Hier wird unmißverständlich festgeschrieben, daß heute die erste Aufgabe von Sicherheitspolitik nicht die Reaktion auf bestehende Bedrohungen ist, sondern die Verhinderung des Entstehens künftiger Bedrohungen. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, daß das Ziel einer militärischen Stabilität im Umfeld Österreichs auf die gleiche Stufe mit

²⁶ Analyseteil, S. 5.

²⁷ Ebenda, S. 6.

²⁸ Ebenda, S. 8 f.

dem Ziel politischer, wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Stabilität gestellt wird, ist verständlich, daß im Kapitel 2.4 des Analyseteils („Sicherheitspolitische Konsequenzen für Streitkräfte in Europa“) von einer neuen und nicht mehr (wie bisher) primär an klassischen Bedrohungen orientierten Rolle von Streitkräften ausgegangen wird.

Grundsätzlich wird dort darauf hingewiesen, daß die Streitkräfte der europäischen Staaten *„gemeinsam und solidarisch auf neue Weise wesentlich zur Verhinderung des Entstehens von neuen Bedrohungen und zur Bewältigung einer Vielzahl anderer sicherheitspolitischer Herausforderungen beitragen“* können. Die sicherheitspolitische Bedeutung von Streitkräften wird in vier Bereichen gesehen:²⁹

- Zunächst werden die neuen Streitkräfteaufgaben *„Friedenserhaltung und Krisenprävention, das Krisenmanagement unter Einschluß von Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung und Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens, die Unterstützung internationaler Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte sowie die Absicherung und Unterstützung ziviler Wiederaufbaumaßnahmen und Aufgaben im Bereich der humanitären und Katastrophenhilfe“* thematisiert.
- Dann wird darauf hingewiesen, daß *„Streitkräfte heute eine neue Bedeutung in den Bemühungen um eine gesamteuropäische Stabilität erlangt“* haben. Damit ist gemeint, daß Streitkräften nicht nur in Bezug auf bestehende Problem- bzw. Krisensituationen eine sicherheitspolitische Rolle zukommt, sondern schon bei der Gewährleistung einer gesamteuropäischen (Grund-)Stabilität.
- Auch im Bereich der *„Vertrauensbildung“* wird den Streitkräften eine Rolle zugemessen, wobei in diesem Zusammenhang *„die volle Transparenz der jeweiligen Verteidigungspolitik und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte“* als *„allen europäischen Staaten gemeinsame Ziele“* bekräftigt werden.
- Schließlich wird die grundsätzliche Bedeutung von Streitkräften für die Herausbildung einer *„glaubwürdigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“* angesprochen.

Generell wird ein Trend festgestellt, Streitkräfte nicht als „eigenes“, letztes Mittel, sondern schon *„als wesentliches Präventionsmittel im Rahmen umfassender sicherheitspolitischer Konzeptionen“* zur Wirkung zu bringen. Dadurch solle *„entweder – wie durch den Prozeß einer erweiterten militärischen Kooperation und Integration der Entwicklung von Krisen überhaupt vorgebeugt werden oder in Bezug auf schon bestehende Krisen – wie im Fall Mazedoniens – zumindest deren gewaltsame Eskalation und damit letztlich die Notwendigkeit von Kampfeinsätzen verhindert werden“*. Diese Formulierung bringt genauso wie die nachfolgende eine völlig neue Qualität in die österreichische Diskussion ein: *„Wesentliche Voraussetzungen für die Erfüllbarkeit der neuen Streitkräfteaufgaben sind die Erhaltung einer eigenen Verteidigungsfähigkeit sowie die – bei der überwiegenden Mehrzahl der europäischen Staaten bereits bestehende – Bereitschaft und Befähigung zum Zusammenwirken mit den Streitkräften anderer Staaten. Je mehr europäische Staaten an diesem Prozeß der Zusammenarbeit bzw. Integration teilnehmen, desto eher wird es in Hinkunft gelingen, Renationalisierungstendenzen in der europäischen Politik hintanzuhalten.“*

An anderer Stelle des Analyseteils wird ausdrücklich betont, *„daß die transatlantische Partnerschaft und die Präsenz der Vereinigten Staaten in Europa für die gesamteuropäische Stabilität und ein funktionsfähiges europäisches Krisenmanagement wesentlich sind.“*³⁰

²⁹ vgl. Analyseteil, S. 9 ff.

³⁰ Analyseteil, S. 5.

Diese Beispiele aus dem Analyseteil zum „Optionenbericht“ deuten an, daß dieser viele bisherige bedrohungsreaktionsbezogene Argumente in Frage stellt. Bestehende Bündnisstrukturen in Europa werden als wesentliche Elemente der europäischen Stabilität bewertet. Für österreichische Verhältnisse besonders bemerkenswert ist die Formulierung: „*Je mehr europäische Staaten an diesem Prozeß der Zusammenarbeit bzw. Integration (im Bereich der Streitkräfte, Anm. d. Verf.) teilnehmen, desto eher wird es in Hinkunft gelingen, Renationalisierungstendenzen in der europäischen Politik hintanzuhalten*“.

Wenngleich es im Rahmen der Verhandlungen zum Optionenbericht nicht gelungen ist, einen Katalog konkreter sicherheitspolitischer Interessen Österreichs zu formulieren, so waren sich doch die Verhandler auch der grundsätzlichen Bedeutung einer solchen Interessensdefinition bewußt und haben diesbezüglich wichtige Elemente in die gemeinsam erstellten Teile des Berichtes einfließen lassen.³¹

4. Zur Situation im Umfeld Österreichs

4.1. Umfassende Stabilität als sicherheitspolitisches Ziel

Während des Kalten Krieges war das sicherheitspolitische Umfeld Österreichs insgesamt durch ein relativ hohes Maß an Stabilität gekennzeichnet.

Die innere Stabilität in der westlichen Hälfte Europas beruhte auf dem Erfolg der dortigen demokratischen Systeme und ihrer Kooperations- und Integrationsbestrebungen, an denen Österreich – zum eigenen Vorteil – von Anfang an teilgenommen hat.

Die Stabilität im Osten und Südosten Europas war die Konsequenz der Machtausübung kommunistischer Unrechtssysteme sowie deren Abgrenzungsbemühungen gegenüber dem Westen. Daher mußte sich die österreichische Sicherheitspolitik nicht um die Gewährleistung einer inneren Stabilität in diesem Raum kümmern.

Die europäische Gesamtstabilität schließlich ergab sich aus dem Zusammenwirken dieser unabhängig voneinander bestehenden „inneren Stabilitäten“ und des militärisch-machtpolitischen Gleichgewichts zwischen Ost und West sowie der auch durch dieses Gleichgewicht bestimmten relativen Stabilität im südlichen Umfeld Europas. Während der österreichische Beitrag zur Aufrechterhaltung der Gesamtstabilität nur gering sein konnte (Österreich hat ihn allerdings nicht bestmöglich geleistet), hat Österreich umgekehrt erheblich von der europäischen Stabilität profitiert. Diese wurde aus demokratischer Sicht im wesentlichen von der EG und der NATO bewirkt und abgesichert.

Nach 1989/90 hat sich die Situation im Umfeld Österreichs grundlegend geändert. Das vorher stabile und weitgehend einheitliche östliche und südöstliche sowie das weitere südliche Umfeld Österreichs ist in die Krisen- bzw. Instabilitätszonen Balkan, Mittelosteuropa, GUS, Nordafrika sowie Naher und Mittlerer Osten zerfallen. Diese weisen bis heute – auch im Inneren – zum Teil völlig unterschiedliche Stabilitätsstandards auf.

Die Entwicklungen in diesen Räumen und in der europäischen Wohlstandszone laufen nicht getrennt voneinander ab, wie das im Kalten Krieg zwischen Ost und West der Fall war.

³¹ Es wurde z.B. darüber Einvernehmen erzielt, daß die einzelnen "weiterführenden Optionen" im Bereich ihrer außen- und sicherheitspolitischen Bewertung u.a. danach zu beurteilen sind, "wie Österreich jene sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse, die seine eigenen Interessen sowie gemeinsame europäische Interessen von unmittelbarer Rückwirkung auf Österreich betreffen, am ehesten vollberechtigt mitgestalten kann." (Berichtsentwurf, S. 59).

Damit stellen die Stabilitäts- und Sicherheitsdefizite in ihrem östlichen, südöstlichen und südlichen Umfeld unmittelbare Sicherheitsprobleme für die westliche Staatengemeinschaft dar. Diese ist insgesamt herausgefordert, schnellstmöglich Sicherheit und Stabilität in das „neue Europa“ und seine Peripherie zu exportieren, wenn sie den Import von Instabilität und Unsicherheit in den eigenen Bereich verhindern und die Herausbildung einer dauerhaften gesamteuropäischen Sicherheitsordnung voranbringen will.

4.2. Probleme und Risiken

Vor allem folgende Risikofaktoren müssen berücksichtigt werden:

- unterschiedlich ausgeprägte demokratiepolitische Defizite in Teilen Mittelosteuropas, am Balkan sowie im Bereich der GUS;
- starke wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte in und zwischen diesen Räumen, insbesondere aber im Vergleich zur europäischen Wohlstandszone;
- nationalistische Tendenzen in verschiedenen europäischen Staaten bzw. innerhalb der GUS, die zu den derzeit wahrscheinlich wichtigsten konfliktauslösenden Faktoren zählen;
- militärisch-machtpolitische Ungleichgewichte im gesamten Krisen- und Instabilitätsbereich, der die europäische Wohlstandszone umgibt, wobei die Potentiale Rußlands nicht nur gegenüber denen der kleineren und kleinen Staaten in seinem Umfeld, sondern – aufgrund ihrer nuklearen Dimension – auch im Vergleich zu den Potentialen aller anderen europäischen Staaten besonders ins Gewicht fallen;
- Ansätze zu hegemonialem bzw. großmachtpolitischem Verhalten im Bereich der GUS und am Balkan;
- eine Reihe von Minderheitenproblemen in Mittelost-, Ost- und Südosteuropa;
- kulturelle Gegensätze, vor allem an den Bruchlinien zwischen lateinisch-westlich, orthodox und islamisch geprägten Regionen in und um Europa;
- die Gefahr der Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln und ihrer Trägersysteme;³²
- ökologische und soziale Probleme und islamistische bzw. fundamentalistische Tendenzen im südlichen Teil des Mittelmeerraumes, denen vor dem Hintergrund des raschen Bevölkerungswachstums in der Region und der (teilweise bereits erfolgreichen) Versuche, Zugang zu Massenvernichtungswaffen und entsprechenden Trägermitteln zu erhalten, eine besondere Bedeutung für die europäische Sicherheit zukommen;
- und nicht zuletzt die teilweise äußerst mangelhafte Sicherheit von Kernkraftwerken im Osten und Südosten Europas.

Wenn es die Staaten und Institutionen in der europäischen Wohlstandszone verabsäumen sollten, mittels einer aktiven Sicherheitspolitik einen angemessenen Beitrag zur rechtzeitigen Entschärfung bzw. Bewältigung dieser Risiken vor Ort zu leisten, müssen sie in Hinkunft mit unterschiedlichen nachteiligen Auswirkungen für ihre Stabilität und Sicherheit rechnen. Kurz- bis mittelfristig könnten sich für sie u.a. folgende negative Konsequenzen ergeben:

- eine Verminderung ihrer politischen Handlungsfreiheit, etwa bedingt durch eine Verschlechterung der Beziehungen zum östlichen, südöstlichen und südlichen Umfeld, z.B. als Folge regionaler Konflikte in diesem Bereich oder auch nur als Konsequenz enttäuschter

³² Auf diese Gefahr wird z.B. ausdrücklich im Schweizer Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26.2.1998 hingewiesen.

Erwartungen und damit einhergehender Attraktivitätsverluste des westlich-demokratischen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells;

- Wohlstandseinbußen und innere Destabilisierungen, ausgelöst z.B. durch verstärkte organisierte Kriminalität, den Verlust getätigter Investitionen, den Zusammenbruch von Absatzmärkten, den Ausfall von Ressourcen, Migrationsbewegungen oder als Folge von ökologischen oder technologischen Katastrophen;
- eine Zunahme von politischen Radikalismen, antidemokratischen Strömungen bzw. Re-Nationalisierungstendenzen auch im eigenen Bereich;
- subkonventionelle Bedrohungen durch terroristische Aktivitäten im Zuge „antiwestlicher Operationen“ oder bewirkt durch die Austragung von externen Konflikten auf europäischem Boden;
- Bedrohungen durch Raketen und Marschflugkörper;³³
- Verschlechterungen der eigenen geopolitischen Lage aufgrund eines Zerfalls und/oder einer Vergrößerung von Staaten in ihrem Umfeld bzw. bedingt durch das Entstehen antiwestlicher Koalitionen.

Mittel- bis langfristig könnte unter solchen Vorzeichen auch die Herausbildung neuer gesamteuropäischer Konfrontationsmuster und die Einbeziehung von EU-Staaten in regionale Konflikte oder ihre direkte Bedrohung nicht ausgeschlossen werden.

4.3 Chancen und konkrete Möglichkeiten

Als Konsequenz des Zusammenbruchs der östlichen Machtsysteme, der Öffnung der Europa teilenden Grenzen und der deutlich verminderten Abhängigkeit europäischer Entwicklungen von der Politik Moskaus und Washingtons haben die europäischen Staaten gleichzeitig Chancen und Möglichkeiten historischen Ausmaßes:

- Das Scheitern und die offenbar gewordene Menschenfeindlichkeit autoritärer und totalitärer politischer Konzeptionen macht - mehr als zwei Jahrhunderte nach dem Wirksamwerden des aufgeklärten Humanismus - eine europaweite Durchsetzung bzw. Absicherung von Freiheit und Demokratie möglich.
- Der Wegfall des Eisernen Vorhanges eröffnet den bis dahin getrennten Teilen des Kontinents ungeahnte Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Die davor vom Systemgegensatz geprägten, bescheidenen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen können nunmehr im Rahmen eines gemeinsamen Werteverständnisses mit den neuen Demokratien ausgebaut und vertieft werden. Anhand eines ökonomischen Beispiels wird erkennbar, um welche Dimensionen es dabei geht: Während etwa im getrennten Europa nur rund 6% der westeuropäischen Exporte in die osteuropäischen Länder gingen, waren es vor dem Zweiten Weltkrieg mehr als 40%. Schon unmittelbar nach der Öffnung Europas, von 1989-1992, stiegen die OECD-Exporte in die Länder Mittelosteuropas um ca. 63%, ohne die frühere DDR sogar um 110%.
- Auf der Grundlage des europäischen Integrationsprozesses und angesichts der sich an seinem Erfolg und seinen Perspektiven orientierenden Reformbemühungen der neuen Demokratien besteht erstmals in der Geschichte die Chance, eine durch faktische Gemeinsamkeiten geprägte, selbstbestimmte und daher dauerhafte europäische Friedensordnung zu errichten.

³³ Ebenda.

Wenn es gelingt, die skizzierten Möglichkeiten zu nutzen und die bestehenden Risiken zu bewältigen, ergibt sich schließlich für Europa insgesamt die Chance, seine mit dem Ende des Kalten Krieges gewonnene instabile Rolle in der globalen Politik zu einer stabilen Subjektrolle zu entwickeln und zur internationalen Friedenssicherung auf der Basis europäischer Kultur- und Wertvorstellungen beizutragen.

4.4 Zur europäischen Sicherheitsarchitektur

4.4.1 Grundsätzliche und unmittelbare Aufgaben

Die Staaten in der europäischen Wohlstandszone werden ihre Chancen nur wahrnehmen und die gegenwärtigen Risiken nur dann rechtzeitig bewältigen können, wenn sie bereit sind, ihre zivilen und militärischen Potentiale und Fähigkeiten im Rahmen der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur zu verknüpfen, die mit dem Abschluß der EU-Regierungskonferenz in Amsterdam und dem NATO-Gipfel von Madrid konkrete Gestalt angenommen hat.

Dieser neuen europäischen Sicherheitsarchitektur kommen zwei Hauptaufgaben zu:

- Sie muß primär eine solche politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische und militärisch-machtpolitische **Grundstabilität in und um Europa** gewährleisten, die das Entstehen regionaler oder europäischer Bedrohungen unwahrscheinlich und die gewaltlose Austragung von Konflikten zur Regel macht.
- Parallel dazu muß sie ein **europäisches Krisen- und Konfliktmanagement** ermöglichen, mit dem gewaltsame Eskalationen rechtzeitig verhindert oder Friedensbrecher zur Raison gebracht werden können, bevor es – wie im Jugoslawien-Konflikt – zu großen menschlichen und materiellen Verlusten und zur Zerstörung von immateriellen Grundlagen kommt, die für eine friedliche Konfliktlösung notwendig sind.

Derzeit stellen sich für die Teilnehmerstaaten an der europäischen Sicherheitsarchitektur vor allem folgende konkrete Aufgaben:

- das Scheitern und die offenbar gewordene Menschenfeindlichkeit autoritärer und totalitärer politischer Konzeptionen macht – mehr als zwei Jahrhunderte nach dem Wirksamwerden des aufgeklärten Humanismus – eine europaweite Durchsetzung bzw. Absicherung von Freiheit und Demokratie möglich.
- der Wegfall des Eisernen Vorhanges eröffnet den bis dahin getrennten Teilen des Kontinents ungeahnte Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Die davor vom Systemgegensatz geprägten, bescheidenen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen können nunmehr im Rahmen eines gemeinsamen Werteverständnisses mit den neuen Demokratien ausgebaut und vertieft werden. Anhand eines ökonomischen Beispiels wird erkennbar, um welche Dimensionen es dabei geht: Während etwa im getrennten Europa nur rund 6% der westeuropäischen Exporte in die osteuropäischen Länder gingen, waren es vor dem Zweiten Weltkrieg mehr als 40%. Schon unmittelbar nach der Öffnung Europas, von 1989-1992, stiegen die OECD-Exporte in die Länder Mittelosteuropas um ca. 63%, ohne die frühere DDR sogar um 110%.³⁴
- die Verhinderung neuer gewaltsamer Konflikte im Balkanbereich, der für die nächsten Jahrzehnte ein Risikofaktor erster Ordnung bleiben wird, und die schrittweise

³⁴ Jürgen Nötzold: Sozialökonomische Stabilitätsbedingungen im östlichen Teil Europas und ihre Abhängigkeit vom Verhalten Westeuropas. In: Heydrich/Krause/Nerlich/Rummel (Hrsg.): Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente; Internationale Politik und Sicherheit Band 32, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Baden-Baden 1992, S. 205.

Verwirklichung einer nicht primär von außen gewährleisteten, sondern von innen getragenen Stabilität in diesem Raum;

- die (weitere) Heranführung der Reformländer Mittelost- und Südosteuropas an die demokratischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und technologischen Standards der EU und ihre schrittweise Integration in die Union;
- die Absicherung dieser Prozesse, die hinsichtlich der einzelnen Staaten unterschiedlich lange dauern werden, gegen innere Rückfälle oder unerwünschte Einflußnahmen von außen durch eine zügige weitere politische und militärisch-machtpolitische Stabilisierung Mittelost-, Südost- und Osteuropas im Wege der NATO-Osterweiterung bzw. in deren Zusammenhang;
- die zunehmende Einbindung Rußlands, der Ukraine und der anderen europabezogenen GUS-Staaten in die Strukturen europäischer Zusammenarbeit sowie die Unterstützung ihrer inneren Reformprozesse;
- die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses bzw. die Entwicklung permanenter Kooperationsstrukturen zwischen den Teilnehmerstaaten der europäischen Sicherheitsarchitektur und den islamisch geprägten Ländern des Mittelmeerraumes, was schon deshalb unabdingbar ist, da in Europa selbst mehrere Millionen Moslems leben;
- die Herausbildung von Dialog- bzw. Kooperationsstrukturen mit den Akteuren der konfuzianischen, buddhistischen und hinduistischen Welt in dem für die Erhaltung einer globalen Grundstabilität erforderlichen Ausmaß.

Diese Aufgaben können nur bewältigt werden, wenn Europa, Rußland und die USA als Partner zusammenarbeiten. Das setzt jedoch auf europäischer Seite die Herausbildung einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit voraus. Deren Gelingen wird nicht zuletzt von der Bereitschaft der europäischen Demokratien abhängen, nationale Eigenheiten und Egoismen hinter gemeinsame Anliegen zurückzustellen. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß eine Infragestellung bestehender transatlantischer Kooperationsstrukturen äußerst nachteilige Effekte für die europäische Sicherheit nach sich ziehen würde: Deutschland könnte – mit den größten konventionellen Streitkräften in Europa – eine mehr an nationalen Interessen orientierte Politik verfolgen; Rußlands außenpolitischer Handlungsspielraum gegenüber den kleineren Staaten in seinem unmittelbaren westlichen Umfeld und Europa insgesamt wäre weit größer als jetzt; die USA und Europa hätten keine institutionelle politische Verbindung mehr; die USA wären als neuer, nicht mehr verbündeter Akteur in europäischen Sicherheitsanalysen zu berücksichtigen; die Reformstaaten in Ostmitteleuropa würden maßgeblich an politischer Stabilität einbüßen; viele Stabilitätsprobleme im Umfeld der EU wären weit schwerer lösbar. Die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des transatlantischen Solidaritätsverhältnisses ist daher eine essentielle Voraussetzung für eine funktionsfähige europäische Sicherheitsarchitektur.

4.4.2. Konzeptionelle Grundlagen der europäischen Sicherheitsarchitektur

Die politische, wirtschaftliche und militärische Situation der Staaten in und um Europa ist zum Teil grundverschieden. Es kann damit kein einheitliches europäisches Sicherheits- bzw. Stabilitätsmodell geben.

Daher funktionieren etwa Modelle der **kollektiven Sicherheit** zwischen unterschiedlich verfaßten und ausgerichteten Staaten nicht bzw. in Ausnahmefällen nur teilweise. Das wird am Beispiel des kollektiven Sicherheitssystems der UNO deutlich. Dieses hat auch nach dem Ende des Kalten Krieges das primäre Ziel eines solchen Systems – nämlich die Verhinderung einer Verletzung des Gewaltverbotes durch die Mitgliedstaaten – nicht erreicht. Ebenso war eine „Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, wie sie im Art. 42 der UNO-Charta vorgesehen ist, in den letzten Jahrzehnten nur im Fall Kuwaits (1990/91)

möglich. Dieser Erfolg ergab sich aber nicht als Konsequenz eines überzeugenden, für jeden Anlaßfall geeigneten Modells. Er ist vielmehr auf die ganz spezifische Interessenskonstellation der beteiligten Staaten in Bezug auf diesen *einen* Anlaßfall zurückzuführen.

Bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsstrukturen muß berücksichtigt werden, daß das Versagen des kollektiven Sicherheitsmodells der UNO an den Interessensgegensätzen von nur fünf Staaten scheitert, nämlich der ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats. In bezug auf die neue europäische Sicherheitsarchitektur geht es aber um die Frage der Einbindung von rund 50 Staaten. Daraus wird wieder ersichtlich, daß die Möglichkeit eines Einsatzes von Machtmitteln im Rahmen einer europäischen Sicherheitsarchitektur nicht ausschließlich vom Konsens ihrer unterschiedlichen Akteure mit teilweise völlig verschiedenen Interessen abhängen darf. Sie muß vielmehr als legitime Option bei einem Bruch des Völkerrechts bzw. in der Form individueller oder kollektiver Selbstverteidigung möglich sein.

Da einer europäischen Sicherheitsarchitektur jedoch primär die Aufgabe zufällt, die Wahrscheinlichkeit eines völkerrechtswidrigen Machtmittleinsatzes von vornherein zu vermindern, wird einem machtpolitischen **Gleichgewicht** in und um Europa auch in Hinkunft eine entscheidende Funktion zukommen. Je ausgewogener die grundsätzlichen Machtverhältnisse in diesem Raum sind, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit von Aufrüstung, Ausübung politischen Drucks und letztlich einer Verletzung des Gewaltverbotes. Ein machtpolitisches Gleichgewicht muß jedenfalls im Interesse all jener Staaten liegen, die sich bei der Umsetzung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Interessen an das Völkerrecht halten, auf hegemoniale Tendenzen verzichten und sich an gesamteuropäischen Stabilitätsanforderungen orientieren. In und um Europa ist eine entsprechende Ausgewogenheit – aufgrund der zum Teil immensen Potentialunterschiede der einzelnen Staaten – nur unter Zuhilfenahme des **Bündnismodells** erreichbar.

Erst auf der Grundlage einer ausgewogenen Machtkonstellation kann das Konzept der **kooperativen Sicherheit** voll zur Wirkung gelangen. Ihm kommt im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur in mehrfacher Hinsicht eine entscheidende Bedeutung zu:

- Es ermöglicht die gleichberechtigte Einbeziehung aller Akteure;
- es ist die Grundlage für eine schrittweise Überwindung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte;
- es bildet die Basis für Rüstungskontrolle und Abrüstung;
- es ermöglicht den ständigen Dialog zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen.

Allerdings muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß kooperative Sicherheit nur soweit funktionieren kann als die Voraussetzungen zur Kooperation gegeben sind. Wie die Erfahrungen mit dem kooperativen Sicherheitsmodell der OSZE zeigen, ist dieses Modell allein nicht tauglich für die Gewährleistung umfassender Stabilität in und um Europa.

Je weiter die tatsächlichen Kooperationsbeziehungen zwischen den einzelnen Staaten aber gediehen sind, desto eher können sich diese an dem Stabilitätsmodell beteiligen, das eine völlig neue Qualität in die internationalen Beziehungen eingebracht hat, nämlich dem Modell der **Integration**. Dieses ermöglicht die Schaffung eines „inneren Gleichgewichts“ zwischen mehreren Staaten, seine Umsetzung bewirkt die Herausbildung eines durch wechselseitige faktische Abhängigkeiten bestimmten Systems gegenseitiger Machtkontrolle und ermöglicht die schrittweise Entwicklung eines gemeinschaftlichen Rahmens für die Nutzung nationaler Machtpotentiale. Wie die jahrzehntelange friedliche Entwicklung innerhalb der EG/EU eindrucksvoll beweist, stellt die Integration das den gegenwärtigen Anforderungen wahrscheinlich am besten gerecht werdende Stabilitätsmodell dar.

Integration setzt aber gemeinsame Wertvorstellungen und ein relativ hohes Maß an Homogenität der politisch-gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturen in den

Teilnehmerstaaten sowie die Bereitschaft zur Übertragung nationaler Kompetenzen an gemeinschaftliche Organe voraus. Sie funktioniert überdies nur auf der Basis insgesamt ausgewogener Machtverhältnisse zwischen den an ihr teilnehmenden Staaten.

In den Bereichen, in denen Integration daher (noch) nicht funktionieren kann, muß „als Ersatz“ die Herausbildung von **Partnerschaften** angestrebt werden.

Damit ist klar, daß für sich allein genommen keines der bestehenden Sicherheitsmodelle der aktuellen Situation in und um Europa gerecht werden kann. Eine europäische Sicherheitsarchitektur wird nur funktionsfähig sein, wenn sie die unterschiedlichen politischen, kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und militärischen Standards und Ziele der beteiligten Staaten berücksichtigt. Sie muß daher auf einer konzeptionellen Grundlage beruhen, die sich aus der Verknüpfung verschiedener Modelle ergibt.

In der Praxis bedeutet das, daß das Modell der Integration – sowohl sachlich wie auch geographisch – im Zentrum der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur steht. Ihre äußeren Teile bilden sich auf der Grundlage des Modells der kooperativen Sicherheit bzw. des Partnerschaftsmodells heraus, die Vorstufen der Integration darstellen.

Alle drei Konzepte fußen aber in unterschiedlichem Maß auf der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Staaten. Sie müssen daher weiterhin durch das Gleichgewichts- bzw. Bündnismodell ergänzt werden. Die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität ausschließlich auf kooperativer Basis funktioniert nämlich nicht einmal innerhalb von Staaten, obwohl dort die Einheitlichkeit der grundsätzlichen Wertvorstellungen und Lebensbedingungen naturgemäß weit größer ist als im internationalen Bereich.

5. Conclusio für Österreich

Gerade kleinere Staaten wie Österreich müssen ein hohes Interesse am Bestand, an der Funktionsfähigkeit und an der gleichberechtigten Mitgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur haben: Sie können ihre sicherheitspolitischen Interessen nur im Rahmen internationaler Kooperationsstrukturen effektiv zur Geltung bringen; sie sind insgesamt stärker als größere Länder von instabilen Bedingungen in ihrem Umfeld betroffen; sie haben schlechtere Voraussetzungen, um alleine auf Bedrohungen zu reagieren; gleichzeitig können sie aber auch am meisten von einem stabilen Europa und einer Mitgliedschaft in den europäischen Sicherheitsinstitutionen profitieren. (In diesen Institutionen sind kleinere Staaten entweder mit größeren überhaupt rechtlich gleichgestellt – wie in der NATO und der WEU – oder – wie in der EU – rechtlich bevorzugt.)

Der Wechsel von bisherigen Bedrohungs-Reaktionskonzepten zu einer aktiven Sicherheitspolitik zahlt sich daher für kleinere Staaten besonders aus. Das gilt auch für den militärisch-machtpolitischen Bereich, in dem kleinere Staaten schon deshalb politisch und finanziell mehr Nutzen als größere Länder aus einer Zusammenarbeit im Bündnis ziehen können, da sie noch weniger als diese in der Lage sind, autonom Streitkräfte in einer Art und Weise zu unterhalten bzw. zur Wirkung zu bringen, die ihren sicherheitspolitischen Interessen angemessen ist. Im Fall Österreichs trifft dies aufgrund seiner geopolitischen Lage in der Mitte Europas verstärkt zu. Wenn sich Österreich in Hinkunft also nicht auf ein Bedrohungs-Reaktionskonzept beschränken, sondern eine wirklich umfassende Sicherheitspolitik verfolgen möchte, gibt es keine Alternative zur Mitgliedschaft des Landes in WEU und NATO.

Dr. Wilhelm SANDRISSER
Institut für Strategische Forschung an der
Laandesverteidigungsakademie im BMLV, Wien.