

# Der Nationalstaat in Zeiten der Krise

**Paul Ertl und Benedikt Hensellek (Hrsg.)**

Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie





Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie

Paul Ertl und Benedikt Hensellek (Hrsg.)

# Der Nationalstaat in Zeiten der Krise

**17/2018**

Wien, Dezember 2018

**Impressum:**

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung  
Rossauer Lände 1  
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie  
Kommando  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung  
Alle Rechte vorbehalten

Dezember 2018  
ISBN 978-3-903121-67-6

Druck:

ReproZ W 19-  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
<i>Paul Ertl, Benedikt Hensellek</i>	
Kurzfassung .....	9
„Wie Rimbauds trunkenes Schiff“ – Anmerkungen zum Zustand Europas.....	11
<i>Martin Pollack</i>	
Nationalstaat in der Krise? Der Nationalstaat braucht die Krise!.....	17
<i>Paul Ertl</i>	
Die „Grenzen“ des Nationalstaates.....	31
<i>Thomas Pankratz, Felix Schneider</i>	
Wesen und Wert des Nationalstaates für die Zukunft der EU .....	59
<i>Christian Stadler</i>	
Nationalstaat, Identität und die „Anderen“: Wer bedroht Wen?.....	71
<i>Harald Haas</i>	
Perspektiven des nationalstaatlichen Handelns im internationalen Krisenmanagement.....	95
<i>Gerald Hainzl, Markus Gauster, Jasmina Rupp, Christoph Bilban, Predrag Jureković</i>	
Erosion des Staates durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus.....	125
<i>Kurt Hager</i>	
Zusammenfassung.....	143
<i>Veronika Fuchshuber</i>	
Abkürzungsverzeichnis / Glossar .....	159
<i>Felix Funda</i>	
Autoren und Herausgeber.....	165



## Vorwort

*Paul Ertl, Benedikt Hensellek*

„Der Nationalstaat in Zeiten der Krise“ lautete der Titel des Symposiums der Landesverteidigungsakademie (LVAk) 2017. Das LVAk-Symposium bildet den traditionellen, alljährlichen Höhepunkt in den Forschungsaktivitäten der Akademie. Dabei wird ein aktuelles, sicherheitspolitisch relevantes Thema von unterschiedlichen Seiten betrachtet. Die Institute der Akademie beleuchten diese Subthemen in Arbeitsgruppen, in denen Experten der LVAk, des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV), aber auch aus anderen Ministerien sowie diversen Institutionen vertreten sind.

„Der Nationalstaat wird verschwinden.“ – „Europa muss an nationalen Identitäten festhalten.“ Zwischen diesen beiden Polen schwingt die Debatte um Sinn und Unsinn des Nationalstaates hin und her.<sup>1</sup> Der Nationalstaat scheint in der Krise zu stecken. Europa sowieso. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Nationalstaats, der ein typisches politisches Ordnungskonzept des alten Kontinents ist, ist ursächlich eingebettet in die Frage nach der Zukunft Europas. Welche Aufgaben kommen dem Staat vor diesem Hintergrund zu? Wo liegen die Grenzen des staatlichen Handelns, wenn man trans- und übernationale Entwicklungen bedenkt? Oft wird in Anbetracht der Globalisierung eine in ihrer Folge fortschreitende Auflösung der Nationalstaaten prognostiziert. Soll, ja muss dieser Staat sich selbst daher der Aufgabe der Selbstauflösung stellen?

Wie für viele andere Dinge war auch für diese angebliche Krise die sich in der Folge der beiden Weltkriege etablierte Weltordnung der Ausgangspunkt. Auf den Trümmern des englischen Commonwealth, des Osmanischen Reiches und der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn und nach

---

<sup>1</sup> Guérot, Ulrike: Der Nationalstaat wird verschwinden, Interview von Steffen Dobbert und Benjamin Breitegger, *Zeit online* (<https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/eu-demokratie-populismus-2016-europaeische-republik-guerot>) am 3. Januar 2017. Sowie: Bröning, Michael: Europa muss an nationalen Identitäten festhalten, *Tagesspiegel* (<https://causa.tagesspiegel.de/politik/die-europaeische-republik-kann-sie-europa-retten/europa-muss-an-nationalen-identitaeten-festhalten.html>), 26. Mai 2017.

dem Zerfall des zaristischen Russland (und später, in dessen Nachfolge, der UDSSR) etablierten sich national organisierte, jedoch übernational agierende Staaten, begleitet vom Eintreten der USA in die globale Machtsphäre. Dieses Konzept selbstbestimmter Nationalstaaten entwickelte im Nachkriegs-Europa immer weiter und mündete schließlich in der supranational agierenden EU. All diese (national-)staatlichen Gebilde zerfallen heute in eine, wie es der Hamburger Kai Ehlers formuliert, „fragmentierte Globalisierung“.<sup>2</sup>

Gleichzeitig gibt es aber die Tendenz zur Neudefinition ethnisch-nationaler Räume in dieser postkolonialen Welt. Vor allem mit dem Ende des Kalten Krieges entstanden überall neue Nationen. Dies passierte in Europa vor allem nach dem Fall der Sowjetunion sehr augenfällig, aber auch heute kann man starke nationale Partikularisierungstendenzen im Zusammenhang mit neuen oder wiederentdeckten alten nationalen Identitäten ausmachen. Flandern, Schottland und Katalonien sind aktuelle Beispiele dafür.

Es geht dabei einerseits um die technischen und strukturellen Gegebenheiten, wie Macht etabliert und wie sie ausgeübt wird innerhalb unserer globalisierten Welt,<sup>3</sup> wo ökonomische, soziale und politische Ordnungsmuster aufeinandertreffen und um die Vorherrschaft im Diskurs ringen. Neben der Gestaltung und/oder Umgestaltung des Nationalstaates geht es dabei aber auch immer um Gruppen von Menschen oder auch einzelne Individuen, um die Auseinandersetzung des Bürgers mit seinem Ordnungs- und Regelsystem. Wie viel Macht soll der Staat über den Einzelnen haben und wie soll die Einflussnahme auf das tägliche Leben aussehen? Hier stellen die Grenzen eines Nationalstaates nach innen wie nach außen den Rahmen bereit, wie das praktische Leben auszusehen hat. Auch hier wird der Nationalstaat angegriffen. Zum einen von jenen, die meinen, der Staat enge sie zu sehr ein und es brauche eine größere Einheit, um bestehen zu können.

---

<sup>2</sup> Ehlers, Kai: Krise des Nationalstaats – als Aufforderung zur geistigen Erneuerung, Kritisches Netzwerk Deutschland (<https://kritisches-netzwerk.de/content/krise-des-nationalstaats-als-aufforderung-zur-geistigen-erneuerung>).

<sup>3</sup> Glokalisierung ist eine mittlerweile State of the Art gewordene begriffliche Synthese von Globalisierung und Lokalisierung. Es bezeichnet den von R. Robertson und Z. Baumann eingeführten Begriff der Verbindung und das Nebeneinander des Prozesses der Globalisierung sowie der mit ihm einhergehenden regionalen Auswirkungen und Zusammenhänge.

Zum anderen greifen aber diejenigen an, die eine weitere Partikularisierung verlangen, weil sie als Untergruppen nicht gebührend gewürdigt und in ihrem Lebensvollzug eingeschränkt würden.

Sieht man auf die modernen und liberalen Demokratien, kann durchaus mit der US-Amerikanerin Seyla Benhabib konstatiert werden, dass sie ihre Stabilität und relativen Erfolg der Kombination zweier Ideale, die in unterschiedlichen historischen Zeitabschnitten grundgelegt wurden, verdanken. Das erste ist das Ideal der demokratischen Selbstbestimmung. Per definitionem gilt hier die Freiheit als die Herrschaft der Gesetze in einer Gemeinschaft von Gleichen. Die Gleichen, das sind die jeweiligen Bürger, die auch das Recht haben, Urheber dieser Gesetze zu sein, denen sie sich unterwerfen. Oppositionell dazu steht das zweite Ideal. Es ist das des territorial begrenzten und verfassten Nationalstaates. Hier werden die Bürger vor allem als Subjekt-Objekt innerhalb staatlicher Verwaltung beziehungsweise als Rechtssubjekte mit speziellen Bedürfnissen und Anrechten gesehen. Durch die Geschichte hindurch haben sich diese beiden Ideale ergänzt, sind in Widerspruch getreten, haben sich auf die eine oder andere Art verwandelt.<sup>4</sup>

Die derzeitige Situation erscheint manchem schon als ein „Abgesang“ auf den Nationalstaat. Das mag man nun begrüßen oder verdammen. Doch die wesentliche Frage lautet: ist der Nationalstaat wirklich am Ende seiner Existenz angekommen? Wenn die Antwort darauf „Ja“ ist, was soll ihn ersetzen? Oder ist seine Funktion überhaupt obsolet geworden? Lautet die Antwort allerdings „Nein“, dann stellen sich wiederum andere Fragen wie: Ist es überhaupt zeitgemäß supranational zu agieren? Sollte der Nationalstaat sich nicht alleine auf sich und seine Bürger fokussieren?

Diesen und anderen Fragen gehen die folgenden Beiträge nach. Dabei wird der Bogen gespannt von einer genaueren Untersuchung der hier angerissenen „Krise“ über den Begriff der „Grenze“, das Verhältnis Nationalstaat – EU bis hin zu Identitätsfragen und die Auswirkung von Phänomenen wie Korruption und Terrorismus auf den Staat. Allen Mitwirkenden sei für das Zustandekommen dieser Publikation als Ergebnis des LVAk-Symposiums 2017 ganz herzlich gedankt.

---

<sup>4</sup> Vgl. Benhabib, Seyla: Die Krise des Nationalstaats und die Grenzen des Demos, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Bd 53 (2005), Heft 1, S. 83.



## **Kurzfassung**

Heutzutage stehen Nationalstaaten vielen neuen Bedrohungen gegenüber. Das LVAk Symposium 2017 beschäftigte sich daher mit dem Konzept des Nationalstaates und seinen Handlungsmöglichkeiten in Krisensituationen.

Das übergeordnete Thema der Nationalstaaten in Zeiten von Krisen wird mit Fokus auf Österreich bearbeitet. Der Begriff der Grenze wird in seinen unterschiedlichen Dimensionen thematisiert und gegenseitige Wechselwirkungen untersucht. Der österreichische Beitrag zum internationalen Krisenmanagement sowie der Beitrag zur Stabilisierung der EU-Peripherie werden mit Blick auf einen gesamtstaatlichen österreichischen Ansatz beleuchtet. Weiters wird der Frage nachgegangen, wie Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus als sich gegenseitig verstärkende Phänomene staatliche Ordnung gefährden und zum Scheitern von Staaten beitragen. Schlussendlich wird untersucht, wie Antworten auf die neuen individuellen und kollektiven Bedrohungen für die Gesellschaft gefunden werden können.



## **„Wie Rimbauds trunkenes Schiff“ – Anmerkungen zum Zustand Europas**

*Martin Pollack*

Wir leben in Zeiten tiefer Unsicherheit, politisch, aber auch wirtschaftlich, sozial und mental. Das gilt für Europa ebenso wie für große Teile der übrigen Welt, ich werde hier jedoch nur über Europa sprechen. Es erscheint unvermeidlich, dass sich diese Unsicherheit, oder besser: Unsicherheiten, auch auf die Nationalstaaten auswirken, wo sie fallweise für Turbulenzen sorgen.

Ich will hier, stichwortartig, nur ein paar Faktoren aufzählen, die diesem Gefühlszustand, der sich einer präzisen Definition entzieht, zugrunde liegen:

Die Folgen der tiefen Wirtschaftskrise sind noch nicht restlos überwunden, auch wenn es hier und da wieder aufwärts zu gehen scheint.

Von Seiten der Politik werden keine, oder jedenfalls nicht genügend Anstrengungen unternommen, um die Kluft zwischen Reich und Arm, zwischen Nord und Süd, zu überwinden – diese wird daher immer tiefer, was besorgniserregende Verwerfungen und Spannungen innerhalb Europas nach sich zieht.

Das Vertrauen in staatliche Institutionen und politische Parteien hat einen Tiefpunkt erreicht, was eine wachsende Politikverdrossenheit zur Folge hat.

In vielen Ländern, auch in traditionell gefestigten Demokratien, spielen Nationalismus und Populismus in der Politik eine immer stärkere Rolle. Das haben zuletzt die Wahlen in Deutschland gezeigt. Und das beobachten wir auch in Staaten wie Schweden oder Dänemark, und natürlich auch in Österreich. In manchen Staaten gehört dieses unselige Zwillingsspaar, Nationalismus und Populismus, längst zum offiziellen Regierungsprogramm – noch dazu in zunehmend autoritärer, illiberaler Ausformung. Ich denke dabei an Polen oder Ungarn, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Parallel dazu gewinnen separatistische Tendenzen an Boden, wie die Beispiele von Schottland und zuletzt Katalonien zeigen. Die dramatischen Vorgänge in Katalonien, die den spanischen Nationalstaat radikal in Frage stellen, lassen sich als Signal für die in Europa tief wurzelnde Unsicherheit lesen. Noch sind die Dinge in Schwebelage, aber man kann davon ausgehen, dass die Unabhängigkeitsbewegung der Katalanen kein Strohfeuer sein wird, das kurz aufflammt, um dann gleich wieder zu verlöschen, ohne tiefe Spuren in der Gesellschaft zu hinterlassen.

Separatismus ist nicht neu in Europa. Es gibt zahlreiche Regionen, die immer wieder von solchen Bestrebungen heimgesucht werden, wobei ich mir nicht anmaßen will, diese zu bewerten. Aber fest steht, dass sie in der Regel Unruhe und Unsicherheit mit sich bringen. Wir erinnern uns an den langjährigen Konflikt in Nordirland, an die Auseinandersetzungen im Baskenland, von nationalen Konflikten am Balkan ganz zu schweigen. Der Zerfall Jugoslawiens war begleitet von blutigen Kriegen, deren Wunden noch nicht völlig verheilt sind, wie die immer wieder aufflammenden Auseinandersetzungen in Ländern wie Bosnien und Herzegowina oder dem Kosovo bezeugen.

Auch der Zerfall der Sowjetunion löste ein Beben aus, dessen Folgen auch in Europa nach wie vor zu spüren sind. In Russland haben der Zusammenbruch des Roten Reiches und das daraus resultierende Trauma eine Politik befördert, die sich eine zumindest teilweise Wiedererrichtung des Russischen Imperiums des 19. und 20. Jahrhunderts zum Ziel gesetzt hat. Diese aggressive Politik richtet sich, unter dem Deckmantel der Sorge um das Wohlergehen russischer Minderheiten, primär gegen die neu entstandenen Nachbarstaaten, doch viele Beobachter meinen, dass es Putin in Wahrheit darum geht, das freie Europa zu destabilisieren und zu schwächen, um auf diese Weise seine eigene Position zu stärken. Die anhaltende Aggression gegen die Ukraine, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der hybride Krieg in der Ostukraine, den Russland führt, sind Schritte in diese Richtung. In anderen post-sowjetischen Staaten, wie in der Republik Moldau oder den baltischen Staaten, wecken die expansionistische Politik Putins auf der einen und die zögerliche Haltung des Westens auf der anderen Seite verständlicherweise Sorgen, dass Russland seine Politik in ihre Richtung fortsetzen könnte.

Alle hier genannten Faktoren, die Aufzählung ließe sich mühelos fortsetzen, tragen dazu bei, dass die Zweifel und Unsicherheiten zunehmen und immer mehr Menschen das Vertrauen in Europa, in die Europäische Union, in das Projekt Europa verlieren, obwohl die objektiven Umstände gar nicht so schlecht sind. Es ist nur natürlich, dass die Menschen sich fragen, wer denn Schuld trägt an dieser Entwicklung. Immer öfter schenken sie dabei Populisten und anderen Demagogen Gehör, die lauthals verkünden, sie hätten Antworten auf alle die Menschen bewegenden Fragen und wüssten genau, wo die Schuldigen für die Misere auszumachen seien: In Brüssel oder in Berlin, in Washington oder in Moskau, in London oder in Paris, in den regierenden Altparteien ... Die in unsere Länder drängenden Flüchtlinge seien, die alles Unglück über uns brächten, und das Erzübel sei natürlich die Islamisierung, die unsere Länder und das christliche Abendland insgesamt in ihrer Existenz bedrohe.

An dem einen oder anderen dieser Argumente mag ja was dran sein, aber zunächst sollten wir uns einmal die Frage stellen, ob nicht vor allem wir selber Schuld an den Zuständen und Entwicklungen tragen, die wir zu Recht kritisieren. Es ist billig, nach Sündenböcken zu suchen, die immer anderswo zu finden sind. Ein beliebtes Spiel, das Politiker uns täglich vormachen. Wenn etwas gelingt, dann heften sie sich den Verdienst an die eigene Brust, die sie stolz schwellen, wenn jedoch etwas schief geht und nicht so läuft, wie sie es versprochen haben – und das ist häufig der Fall –, dann ist Europa dran schuld, das bürokratische, Paragraphen und sinnlose Regeln und Verordnungen speiende Monster in Brüssel.

Brüssel ist gewiss nicht ohne Fehl und Tadel, aber das enthebt uns nicht der Verpflichtung, zuerst einmal nach unserer eigenen Verantwortung zu fragen, wie das zum Beispiel der hervorragende rumänische Autor Mircea Cărtărescu tut, dessen Bücher auch im deutschen Sprachraum zahlreiche Leser finden. In einem Interview für eine große deutsche Zeitung sagt er dazu:

„Wir durchleben elende Zeiten, und es gibt niemanden, dem man dafür die Schuld zuweisen könnte, denn wir selber tragen die gesamte Schuld. Wir sind schuld daran, dass Europa heute so aussieht wie Rimbauds trunkenes Schiff. Wir sind schuld am Brexit, wir werden den Frexit zu verantworten haben, aus unserer Schuld ster-

ben Menschen auf der Flucht vor dem Krieg an unseren mauerbewehrten Grenzen.“<sup>1</sup>

Mutige Worte, wie man sie von Politikern leider nur selten zu hören bekommt.

Die Gefahr des Frexit scheint fürs erste abgewendet, doch das Bild der Menschen, die auf der Flucht vor Dürre, Hunger und Krieg an unseren mauerbewehrten Grenzen sterben, im Mittelmeer elend ertrinken, hat nichts an seiner schrecklichen Aktualität verloren.

Auf die Flüchtlings- und Migrationsbewegung und die sich daraus ergebenden Probleme und Fragen hat Europa, haben wir alle bisher keine adäquaten Antworten gefunden, von Lösungen ganz zu schweigen. Es gibt bestenfalls ein paar Ansätze dazu, die freilich alle eher hilflos wirken.

Wir haben in Europa lang im Glauben gelebt, dass Grenzen keine Rolle mehr spielen, dass sie ein langsam verschwindender, an Bedeutung verlierender Begriff sind, an den wir uns in ein paar Jahrzehnten vielleicht nur mehr nostalgisch erinnern werden. Ich selber habe diesem Gefühl mehrmals Ausdruck verliehen, etwa in einem Essay mit dem wehmütig klingenden Titel „Ach Grenze!“, aus dem ich hier zitieren möchte.

„Ach Grenze ... Ich ertappe mich dabei, dass ich beinahe sentimental werde, wenn ich an die vielen Grenzen denke, die wir früher in diesem kleinen, engen Europa passierten. Als Österreicher weiß ich das besser als viele andere. Eine, zwei Stunden Fahrt, und schon stand ich an einer Grenze, zur Tschechoslowakei, zu Ungarn, zu Jugoslawien, den Reisepass, bitte, was führen Sie mit, den Koffer öffnen ... Wenn ich diese Nostalgie verspüre, hole ich meine abgelaufenen, ungültigen Reisepässe hervor, ein ganzes Bündel, und blättere sie durch, die Seiten übersät mit Visa und Grenzstempeln: Freistadt-Summerau, Hohenaus, Břeclav, Petrovice u Karvine, Haté, Česke Velenice, Petržalka, Hegyeshalom, Kunowice, Zebrzydowice, Chyżne, Frankfurt an der Oder, Kuzma, Maribor ... Ich weiß noch, wie ich darauf bedacht war, dass der Grenzbeamte jedes Mal tatsächlich seinen Stempel in den Pass drückte, schließlich wollte ich (wozu eigentlich?) eine Bestätigung für den Grenzübertritt haben, so wie ein Bergsteiger in der Hütte einen Stempel verlangt, um später, wieder im Tal, beweisen zu können, dass er wirklich oben war.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mircea Cărtărescu, Wir sind schuld, dass Europa wankt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. 02. 2017.

<sup>2</sup> Martin Pollack, „Ach, Grenze“. In: Topografie der Erinnerung, Wien 2016, S. 133-134.

Heute deutet vieles darauf hin, dass wir wieder auf diese Zeiten zusteuern, dass die genannten Grenzstationen bald wieder ihren Betrieb aufnehmen könnten: Ihren Reisepass, bitte! Was führen Sie mit? Öffnen sie die Koffer ...

Wir erleben eine Renaissance der Grenze, wie wir sie damals gekannt haben, der Grenze als Schutzwall und Hindernis zugleich. Der Grenze als Symbol für Ängste und Misstrauen, für Flucht und Vertreibung, für Aggression und Gewalt. Schengen, so hat es den Anschein, liegt im Koma, wie es der politische Kommentator Raimund Löw vor kurzem ausdrückte, überall wird der Ruf laut nach neuen, möglichst scharfen Grenzkontrollen, nach neuen, möglichst unüberwindlichen Grenzbefestigungen, nach neuen und immer höheren Zäunen und Mauern. Sie sollen Schutz bieten vor realen und imaginierten Gefahren, vor allem gegen den Ansturm von Flüchtlingen und Migranten, die angeblich unseren Wohlstand und unsere Sicherheit bedrohen. Das erklärte Ziel Europas, ein Leben ohne oder jedenfalls mit offenen, möglichst durchlässigen Grenzen, ein Leben in einem transnationalen Miteinander, scheint geradezu in Verruf geraten zu sein, kaum ein europäischer Politiker, der es noch wagt, sich offen zu diesem Ziel zu bekennen.

Eine solche Entwicklung muss uns Sorgen bereiten, denn das würde, wenn wir das weiterdenken, wenn wir diese Politik der Abgrenzung und Abschottung weiter verfolgen, eine Absage an das Projekt Europa bedeuten, dem wir uns verpflichtet fühlen, ein Projekt, in dem nicht nur von wirtschaftlichen Wachstumsraten und von bürokratischen Aufgaben und Problemen, von Regeln und Verordnungen, von Grenzen und deren Schutz die Rede ist, sondern das sich darauf besinnt, was Europa eigentlich bedeutet, was die Werte der europäischen Kultur und Tradition ausmacht, worin das Wesen der wahren Demokratie besteht.

Damit ich nicht missverstanden werde: Es liegt mir fern, die Probleme und Gefahren kleinzureden, die sich für den Nationalstaat und unsere Gesellschaften aus den Flüchtlings- und Migrationsbewegungen ergeben. Die Probleme können und dürfen nicht verschleiert und geleugnet werden, im Gegenteil, wir müssen sie offen ansprechen und versuchen, Lösungen zu finden. Auch auf die Gefahr hin, manchmal den Beifall der falschen Seite zu bekommen.

Wir stehen vor einem großen Dilemma. Auf der einen Seite betrachten wir die fortschreitende Renationalisierung Europas kritisch, vor allem wenn sie einhergeht mit einer engstirnigen, fremdenfeindlichen, chauvinistischen Kleinstaaterei, die in scharf bewachten Grenzen eine adäquate Antwort auf das Problem der Fluchtbewegungen sieht, wie das immer öfter der Fall ist. Und auf der anderen Seite ist uns klar, dass wir, so sehr wir ein Verschwinden der Grenzen und ein transnationales Miteinander herbeisehnen mögen, auf den Nationalstaat nicht verzichten wollen und können. Jedenfalls so lange nicht, als es keine andere Garantie gibt für die kulturelle und sprachliche Vielfalt, die Europa, den europäischen Geist, die Kraft und Größe der europäischen Kultur ausmacht, und auch für die vielen kleinen Identitäten, die Regionen, mit allen ihren Eigenheiten und manchmal Schrulligkeiten. In Polen kennt man dafür den Begriff *mała ojczyzna*, kleines Vaterland, der mir sehr treffend erscheint. Gerade wir Autoren müssen darauf bedacht sein, dass diese Unterschiede nicht verschwinden.

„Indem wir Autoren die Erzähltraditionen sammeln und die Geschichten weiter-schreiben“, so sagt der italienische Autor und Denker Claudio Magris in einem Gespräch mit dem Europapolitiker Martin Schulz, „erweisen wir oft genug dem Nationalstaat mit seinen Traditionen, Mythen und Überlieferungen die Ehre. Europa kann den Nationalstaat nicht einfach beiseiteschieben und substituieren. Es gehört auch zu den Aufgaben der EU, staatliche Identitäten zu sichern – nicht zu untergraben.“<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Wir dürfen Europa nicht für das sanfte Monster Brüssel halten. Martin Schulz und Claudio Magris im Gespräch. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. 04. 2017

## Nationalstaat in der Krise? Der Nationalstaat braucht die Krise!

*Paul Ertl*

Ist der Nationalstaat in der Krise? Oder ist der Nationalstaat gar selber die Krise? Brauchen wir als Bürger, Individuen, Menschen einen solchen Nationalstaat überhaupt? Oder ist er vielmehr kontraproduktiv für die persönliche Entfaltung, die Gesellschaft und den Frieden? Solche und ähnliche Fragen werden in den letzten Dekaden immer öfter gestellt und immer lauter ausgesprochen. Die vormals als sicher geglaubte Institution des Staates, genauer: des Nationalstaates des 20. Jahrhunderts, sieht sich immer stärkerer Kritik ausgesetzt. Die Frage nach dem Staat selbst und damit auch die nach dem Nationalstaat als spezieller Prägung des ersteren fällt zusammen mit einer von vielen Experten diagnostizierten massiven „Dekonstruktion des Staatsglaubens“;<sup>1</sup> damit geht auch eine immer stärkere Dekonstruktion bzw. Infragestellung des Nationalen einher.<sup>2</sup> Mit diesem Fragen nach dem Nationalstaat ist auch die eigentliche Frage nach der Lebensweise verbunden, der Sicherheit und dem Lebensvollzug von Individuen und Gruppen, ja der Gesellschaft insgesamt. Ist der Nationalstaat heute oder war er überhaupt einmal in der Lage, sein Volk wie auch immer geartet zu nähren, zu schützen und zu befördern? Die Antwort auf all diese Fragen hängt neben der Form des Staates, den historischen und geographischen Bedingungen, in denen dieser sich findet, und anderem auch von der Sichtweise ab, mit der man auf den Nationalstaat schaut, wie man ihn definiert und wie man zu dem definierten Konstrukt steht.

Wenn heute vom Nationalstaat gesprochen wird, dann gibt es meist zwei Fraktionen, die sich ideologisch gegenüberstehen. Die einen, Befürworter des Konzeptes, wollen unnötiges Einmischen in die originär eigene Souveränität unterbinden und sich operativ gegen Einflussnahme von außen

---

<sup>1</sup> Bude, Heinz: Die Metamorphose des Staatsglaubens nach 1945, in: Liessmann, Konrad: Der Staat – Wieviel Herrschaft braucht der Mensch?, Zsolnay, Wien 2011, S. 172.

<sup>2</sup> Vgl. zur Kritik des Nationenbegriffs beispielsweise: Hudemann, Rainer/Schmeling Manfred (Hg.), Die ‚Nation‘ auf dem Prüfstand, Akademie Verlag, Berlin 2009.

schließen. Das geht hin bis zur Europäischen Union, die als „Bund“ nationalen Charakter erreichen soll.<sup>3</sup> Dieser Bund nähert sich dem an, was auf kleinerer Ebene als Nationalstaat bezeichnet nunmehr ein Europäischer Bundesstaat mit dem Charakter einer „Nation Europa“ zu sein scheint. Ergo stellt diese Pseudonationalisierung der EU strukturell dasselbe Agens dar wie die lokalen nationalen Staaten. Interessant ist dabei, dass im heutigen Europa gerade die beiden Fraktionen die politisch härtesten Fronten bilden, welche aus genau diesem einen Lager kommen.

Die anderen, die Gegner des Entwurfes, sehen Nation als nicht souveränitätsgenügend an. Vielvölkerstaaten bis hin zur Weltgesellschaft werden propagiert und es gibt ein buntes Treiben verschiedenster Konzepte, die sich dadurch auszeichnen, sich nicht alleine auf die Herkunft oder Abstammung zu beziehen. Dann gibt es wieder andere, die pseudonationale Strukturen auf die globale Gesellschaft, Weltgesellschaft, etc. applizieren. Sie stellen veränderte Strukturen des Nationalen in den Mittelpunkt, wie beispielsweise Alexander Wendt, der den Nationalstaat nicht verabschiedet, sondern ihn auf eine höhere Ebene transformiert. Er nennt dies den „Internationalstaat“.<sup>4</sup> Evident ist jedenfalls: Befürworter wie auch Gegner des Nationalstaats finden in ihrem jeweiligen Denkkollektiv durchaus schlagende Argumente für die eigene Überzeugung. Daher ist es notwendig, einen Schritt zurück zu gehen und ein wenig in die Struktur einzutauchen, die das Konstrukt Nationalstaat ausmacht, um hier zumindest teilweise Antworten außerhalb der ideologischen Schranken zu finden.

Die mannigfachen Darstellungen zu diesem Thema, die sich allerdings in der Deutung und Verwendung des Begriffspaares Nation – Staat sowie in der Definition, was denn ein Nationalstaat an sich sei, deutlich unterscheiden. Schon alleine der Begriff der Nation ist kaum einmal eindeutig definiert. Das zeigt sich bereits in diversen Lexika, wo es immer zumindest zwei Bedeutungen für diesen Begriff gibt. So beispielsweise im Duden, der

---

<sup>3</sup> Vgl. die Arbeiten der sogenannten „Spinelli-Gruppe“ innerhalb der EU-Administration. Abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/federalists-table-treaty-of-bozar/>.

<sup>4</sup> Wendt, Alexander, Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik. In: Beck, Ulrich (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt, S. 381ff.

unter Nation zum Ersten eine „große, meist geschlossen siedelnde Gemeinschaft von Menschen mit gleicher Abstammung, Geschichte, Sprache, Kultur, die ein politisches Staatswesen bilden“ meint, was soviel bedeutet wie z.B. „französische Nation“ bzw. „deutsche Nation“, und zum Zweiten „Staat, Staatswesen“, wie es beispielsweise Österreich, die USA oder Deutschland sind.<sup>5</sup> Diese Bedeutungen verschwinden allzu oft hinter der politisch-schillernden Fassade der Ideologie. Der Nationsbegriff überschneidet sich auch oftmals mit anderen Begriffen. So verbindet er sich oft mit dem des „Volkes“. Nation und Volk sind zwei Begriffe, die in vielen Bereichen analog verwendet werden. Aber trotz der Ungenauigkeit seiner Verwendung, vielleicht auch genau deshalb, hat der Begriff Nation in der menschlichen Geschichte immense politische wie ideologische Bedeutung erlangt.

Das lateinische Wort *natio*, das die originäre Wurzel der Begrifflichkeit ist, betont die Zusammengehörigkeit über Geburt und Abstammung, den Herkunftsort einer Person. Weiter gedacht bedeutet es auch Völkerschaft bzw. Volksstamm. Und schon Cicero spricht über „jene sehr gebildete Nation der Griechen“ (griechische Nation).<sup>6</sup> Wobei mit *natio* auch die Barbaren, die Wilden (*nationes ferae*), im Mittelalter die Heiden etc. gemeint sein können. Das Wort ist allerdings selten allein anzutreffen. *Natio* kann seinen endgültigen Sinn und Bestimmung in den meisten Fällen nur mit einer Erweiterung finden, einem Attribut. Alleine hält der Begriff nicht. Im Lateinischen waren diese Appendizes *gens* (das Geschlecht im Sinne von Familie), *populus* (Staatsvolk) und ähnliche.<sup>7</sup> Und im 20. Jahrhundert wie auch heute verlangt das Vokabel Nation eine Beifügung wie österreichische, weltweite, Kultur-, Staats-, Willens-, etc., um zu erkennen, was eigentlich gemeint ist.

Seit der Zeit der Römer bis heute hat sich also an der Notwendigkeit, das Nomen „Nation“ bzw. dessen adjektivische Verwendung „national“ mit anderen Termini zu verbinden, nichts geändert. In dieser kurzen Betrachtung gilt es daher, die „Nation“ mit dem „Staat“ zu verbinden. Ursprüng-

---

<sup>5</sup> Vgl. Duden, „Nation“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Nation>.

<sup>6</sup> Cicero, De Oratore, II, 4, 18. Im Original: „eruditissima illa Graecorum natio“.

<sup>7</sup> Vgl. Ritter, Joachim/Gründer Karlfried (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 6, Schwabe&Co, Basel/Stuttgart 1984, Sp. 406ff.

lich ein Begriff, der ebenso zwiespältig deutbar ist – erstens als „Epochenübergreifende, universale, in ihrem Geltungsanspruch weder räumlich noch zeitlich begrenzte Ordnungskonzeption“.<sup>8</sup> In diesem Sinne spricht man von der weiteren Konzeption, zum Beispiel vom Staat des Mittelalters oder dem antiken Staat. Es ist eine ontologische, nach dem eigentlichen, idealtypischen Wesen des Staates fragende Form, die zeitlich wie räumlich gleich bleibt. Zweitens kann der Begriff auch als engere Konzeption verstanden werden. Dabei handelt es sich um eine ursprünglich bloß Europa bestimmende, in der frühen Neuzeit entstandene, politische Organisation, die aus sozialen Verbänden besteht, nach innen den Frieden sichert und nach außen expandiert. Es ist dies die praktische Form des Staates – die historische Politik im Sinne von Organisation menschlichen Zusammenlebens.<sup>9</sup> Sieht man den Staat nun durch die enge Konzeption, stellt er sich einerseits als ein historisch kontingenter, in Anlehnung an die verschiedenen Techniken von Regierung sich dauernd verändernder Fluss dar. Andererseits ist er auch als eine genuin von Menschen gemachte Konfiguration, eine Rückbeziehung auf die bisherige unvollkommene Praxis der Machtausübung innerhalb einer Gesellschaft zu sehen. In dieser Tradition ist der jeweilige Staat hinterfragbar, wird kritisiert, angegriffen und so die jeweilige Regierung technisch weiterentwickelt. Dies passiert umso energischer, je freier politische Gedanken vom vorhandenen Staatsvolk geäußert werden dürfen.

Oft wird daher heute die Auffassung vertreten, dass der Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung unzeitgemäß, veraltet und ineffizient sei.<sup>10</sup> Dennoch sind am Ende des 20. Jahrhunderts in Europa mehr Staaten mit nationaler Begründung entstanden als je zuvor in einem solch kurzen Zeitabschnitt. Auch heute, im 21. Jahrhundert, dauert das Verlangen nach einem eigenen Nationalstaat an und die Staatenvermehrung setzt sich fort. Dieses Phänomen der Staatenvermehrung lässt sich mit Jahn erklären, wenn man die Begriffe Nation und Staat unterscheidet und damit die Unterschiede zwischen Nationalstaat und nichtnationalem Staat sowie zwi-

---

<sup>8</sup> Gründer, et al (Hg.), Bd 10, Sp. 2.

<sup>9</sup> Vgl. ebd.

<sup>10</sup> Vgl. Frey, Bruno, Europas Zukunft: Weg mit dem Nationalstaat, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.11.2012. Artikel abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/europas-zukunft-weg-mit-dem-nationalstaat-11970938.html>.

schen staatlicher Nation und staatsloser Nation wahrnimmt.<sup>11</sup> Als Nationalstaat wurde bisher bloß der territoriale Staat mit relativ einheitlichem Staatsvolk gesehen. Mit dieser Differenzierung jedoch wird der Nationalstaat aufgebrochen und damit neue Blickwinkel geschaffen. Er wird in vier Teile geteilt, die originär gesondert, strukturiert und untersucht und beobachtet werden können.

Gibt man nämlich die beiden Begriffe Nation und Staat in eine Matrize, so scheinen die vier vorgenannten verschiedenen Verhältnisse auf, die die Verbindung zwischen Nation und Staat vereinfachend und idealtypisch beschreiben können. Es sind dies der nationale Staat, der als Organisation ein Volk unter einer Herrschaft vereint, der nichtnationale Staat, wie beispielsweise ein Vielvölkerstaat analog der Monarchie Österreich-Ungarns, die staatliche Nation im Sinne einer Nation aller Franzosen und endlich die staatslose Nation, als ein länderübergreifendes Konstrukt wie der Begriff der Kulturnation. (Vgl. Abb1)

### Das Verhältnis von Staat und Nation

nationaler Staat	nichtnationaler Staat
staatliche Nation	staatslose Nation

Abb 1: Das Verhältnis von Staat und Nation<sup>12</sup>

Der Staat und die Nation müssen jedenfalls von Beginn an von den Menschen demonstriert werden, die sich ihrer bedienen. Schon für die Entstehung des Staates zeigt beispielsweise Michel Foucault, dass dies ein „reflexives Ereignis“<sup>13</sup> ist. „Die Geschichte des Staates soll auf der Grundlage der Praxis der Menschen geschrieben werden können, auf der Grundlage ihres Tuns und der Art und Weise ihres Denkens.“<sup>14</sup> Erst über diese Reflexion

<sup>11</sup> Vgl. Jahn, Egbert, Die wundersame Vermehrung der Nationalstaaten, S. 1.

<sup>12</sup> Ebd. S. 9.

<sup>13</sup> Foucault, Michel, Geschichte der Gouvernementalität I, S. 399.

<sup>14</sup> Ebd. S. 513.

und den spezifischen Einsatz bereits bestehender Instrumente, spezifischer bestehender Gesetze und politischer wie gesellschaftlicher Verfahren etabliert sich im Denken der Menschen der Staat als mehr oder weniger einheitliches Gebilde. Der Staat selber wird dadurch zu einem narrativen Gebilde, zu einem Deutungsprinzip, das keinen Widerspruch mehr duldet. Er wird zur „Finalität“.<sup>15</sup> So konnten Geschichten wie der moderne Nationalstaat oder der Rechtsstaat zu normativen Figuren werden, die einer absoluten Notwendigkeit glichen, aber nicht soweit gefestigt sind, dauerhaften Bestand zu gewährleisten. Daher muss beides, Rechtsstaatlichkeit wie auch Nationalstaatlichkeit, gesellschaftlich immer wieder neu ausgeübt und hergestellt werden. Die Geschichte des Staates generell, in unserem Fall des Nationalstaates, stellt sich also für Foucault als ein Prozess der „Gouvernementalisierung des Staates“<sup>16</sup> dar. Es sind die Anforderungen einer Regierung, die von der Bevölkerung her aufzuschlüsseln sind. Im Foucault'schen Sinn ist deshalb jeder Nationalstaat nicht allein Staatlichkeit, das Gesetz oder das Territorium, wie es oft diskutiert wird. Im Gegenteil ist der Staat für Foucault das Kollektiv der Menschen, der Personen als Individuen. Diese sind auf bio-politische Ökonomien der Macht und ihrer Vollziehung ausgerichtet und deren Zweck ist die Förderung des Lebens und des Wohlstands der Bevölkerung.<sup>17</sup> Die Staatsgewalt eines Nationalstaates kann daher als Logik einer bio-politischen Macht, die das Leben der Bevölkerung zu schützen verspricht und gleichzeitig über Personen, ihre Lebensart und Kultur verfügt, verstanden werden. All das wird als reflexive Legitimation schlagend über ein Narrativ, das für eine gewisse Zeit in einem bestimmten Rahmen Gültigkeit hat, sozusagen ausgehandelt, zumindest aber hingenommen wird. In diese Kerbe schlagen auch Argumente wie: Die kulturelle Homogenität eines so genannten *nationalen Staates* und dessen Narrative hätte es nie wirklich gegeben. Alles ist konstruiert worden und könne deshalb auch wieder dekonstruiert werden.

Auf der anderen Seite der Narration wird der Nationalstaat vor allem als das Prosperität, Sicherheit und Ordnung bewahrende, heilsbringende Agens gesehen. So weist beispielsweise der englische Philosoph Roger Scru-

---

<sup>15</sup> Ebd. S. 400.

<sup>16</sup> Ebd., S. 163.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 162. Aber auch in: Foucault, Michel, In Verteidigung der Gesellschaft. Hier vor allem S. 25ff sowie S. 276ff.

ton, darauf hin, dass an die großen nationalen Meistererzählungen nicht in erster Linie deshalb geglaubt wird, weil sie streng wissenschaftlich beweisbar sind, sondern weil ein schon vorhandenes Gemeinschaftsgefühl vorhanden ist. Das benötigt in der Folge Bestätigung und Verstärkung durch solche Narrative. Die müssen dann zumindest ein Minimum an Plausibilität aufweisen, um zu funktionieren und an das jeweilige Nationalgefühl angepasst werden zu können.<sup>18</sup> Diese Narrative, Erzählungen, Geschichten verändern sich im Lauf der Zeit, werden neu erfunden, ausgetauscht, kurzum: vieles passiert mit den einzelnen Narrativen, ihre Struktur und Funktion jedoch bleibt durchwegs erhalten. So kommt es auch, dass die alten Erzählungen, wie die der imperialen Größe Österreich-Ungarns, des Deutschen Reiches, des Geburtsstandes und ähnliche, heute kaum mehr von Bedeutung sind. An ihre Stelle traten Geschichten wie die der deutschen Nation, des Kampfes für Gleichberechtigung und viele andere.

Nun ließe sich argumentieren, dass man heute solche Narrative einfach nicht mehr benötigt. Das vor allem deshalb, weil wir alle Kosmopoliten sind oder zumindest sein sollten. Alles andere wäre anachronistisch. Interessanterweise zeigt sich aktuell am Beispiel der derzeitigen Situation der Europäischen Union die Krise, in die ein Konstrukt hineinläuft, wenn solche Erzählungen und Narrative fehlen oder bloß ungenügend oder unglaubwürdig appliziert werden: Die EU ist ein politisches System, das keine großen Erzählungen mit historischer Tiefendimension besitzt. Dadurch kann kein sinnstiftendes und fixiertes Zusammengehörigkeitsgefühl gefestigt werden. Aus diesem Grund bleibt das Gesamtkonstrukt fragil. Und das obgleich sich die EU immer wieder auf ihren großen Gründungsmythos beruft, dass sie einem Europa, welches sich durch Kriege selbst zerstörte, den Frieden geschenkt habe. Hier stehen die kulturellen und sozialen Unterschiede und Bedürfnisse ihr selbst im Weg, werden teilweise schlecht oder gar nicht angenommen. Die Narrative greifen nicht überall und führen damit zur Krise innerhalb der EU.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. Scruton, Roger, *A Political Philosophy: Arguments for Conservatism*, Continuum, London/New York, 2006.

<sup>19</sup> Vgl. Asch, Roland, *Europas Zukunft. Das Ende des Nationalstaates überdenken*, Gastbeitrag in: *WiWo* vom 11. Dezember 2016. Abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/europa/europas-zukunft-das-ende-des-nationalstaates-ueberdenken/14826792-all.html>.

Ein weiteres zentrales Argument für die These vom Anachronismus des Nationalstaats ist die Globalisierung der ökonomischen, gesellschaftlichen Beziehungen und jedenfalls auch der politischen Strukturen, vor allem auch der wachsenden internationalen Kommunikation, Mobilität und Interdependenz. Information und Dienstleistungen sind teilweise in Echtzeit abrufbar und die rasante Entwicklung der globalen Vernetzung von Finanztransaktionen, des Waren- und Personenverkehrs und der transnationalen Migration ist unübersehbar. Dies auch wenn die Globalisierung fast überall asymmetrisch erfolgt und noch immer große Teile der Menschheit nicht oder nur sehr indirekt von der Globalisierung betroffen sind.<sup>20</sup>

Das eigentliche Narrativ des Nationalstaats wurde vor etwa 500 Jahren mit England, Frankreich und Spanien aus der Taufe gehoben. Derzeit wird es aus zwei Richtungen attackiert. Einerseits von „oben“: strukturell, übergreifend und global. Andererseits von „unten“: aus Identitätsgründen, Reglementierungen sowie individuell-subjektiven und subnationalen Gründen. Und ebensolche Gründe stellen auch den Angriff auf dieses Konstrukt dar. Dem deutschen Autor und Verleger Josef Joffe folgend untergräbt die Globalisierung die Grenzen des Nationalstaats mit Produkten, Investitionen und Menschen, die vor Angst und Armut fliehen, von oben. Von unten wiederum greift das Subnationale, der „Identitarismus“, das Nationale an: das Volk gilt als nebensächlich und ein Vorrang für Ethnie, Hautfarbe, Religion, Sexualität und Geschlecht gilt als *primum movens*.<sup>21</sup> Er postuliert: „Diese Kräfte fressen sich in der Tat voran. Doch umso kräftiger schlägt der Nationalstaat zurück. Jugoslawien ist in sieben Einzelstaaten zerfallen. Tschechen und Slowaken haben sich aus ihrer Zwangsehe befreit. Katalonien betreibt die Sezession. Schottland will raus aus dem Königreich, und dieses aus der EU. In Nahost schnitzen sich Kurden ihren eigenen Staat. Die UN haben mit 50 Mitgliedern angefangen, heute sind es 193. 300 Prozent Wachstum zeugen nicht von Siechtum.“<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Jahn, Egbert, Die wundersame Vermehrung der Nationalstaaten, S. 1. Artikel Abrufbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=2ahUKEwib8NexzoHgAhXWXRUIHdD9Cb4QFjAJegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fb03.uni-frankfurt.de%2F50725299%2FZSFraMoV27-NET-Nationalstaaten-I-46.pdf&usq=AOvVaw2vmyJr82pvGsmQdS\\_xlwrN](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=2ahUKEwib8NexzoHgAhXWXRUIHdD9Cb4QFjAJegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fb03.uni-frankfurt.de%2F50725299%2FZSFraMoV27-NET-Nationalstaaten-I-46.pdf&usq=AOvVaw2vmyJr82pvGsmQdS_xlwrN).

<sup>21</sup> Vgl. Joffe, Josef, Zähes Geschöpf: Obwohl von oben und unten bedrängt, wird der Nationalstaat nicht kapitulieren, In: DIE ZEIT Nr. 38/2017, 14. September 2017.

<sup>22</sup> Ebd.

Natürlich hat die Globalisierung nach rund 50 Jahren Vormarsch ihre Feinde mobilisiert. Die einzelnen Staaten bauen zunehmend auf die innere Autonomie. Sei es Russland, das sich stärker auf die eigene Wirtschaft bezieht, die USA, die Mauern im Süden errichten (wollen) und die EU, die die transatlantische Freihandelszone kippen. Europa hat die Balkanroute geschlossen und versucht Gleiches auf dem Mittelmeer. Die Briten verlassen die EU gegen die Einmischung von „außen“. All dies sind Äußerungen der Staaten, um vermeintlich stärkere, gerechtere oder bessere Nationen zu erhalten. All dies sind auch Komparative des Progresses: Besser, höher, weiter erreichen. Ein Versuch, sich von einer größeren Nation über die Besinnung auf das „Ursprüngliche“, die „eigene Nation“ herunterzubrechen und auf dieser Ebene effizienter reüssieren zu können. Ob dies angesichts der weltweiten Vernetzung und der Lage der globalisierten Gesellschaft allerdings gelingt, wird erst die Geschichte zeigen.

Von unten bedrängt wiederum die Diversität, der Multikulturalismus die Eckpfeiler der Nationalstaaten. Es ist ein Loyalitätsproblem: Die Loyalität gilt der jeweiligen Gruppe, was darauf hinausläuft ein „mehr“ zu erreichen. Man will mehr Achtung, mehr Ressourcen, mehr (höheren) Status, im Foucault'schen Sinne: Deutungs- bzw. Disziplinarmacht.<sup>23</sup> Hier ist festzuhalten, dass diese Agitation immer auf klassische Interessenspolitik hinausläuft. Wenn aber das Partikuläre gegen das Ganze arbeitet, setzt es sich einem Risiko aus: Nur die Ganzheit, beispielsweise das demokratische Staatsvolk, kann (vermittelt über das jeweilige politische System) verfügen, was die einzelnen Teile wollen – vom Transgender-Klo in der Schule über die Moschee um die Ecke bis zur Frauen-Quote im Vorstand. Das ist auch nur dann umfassend möglich, wenn eine gewisse kritische Masse, eine bestimmte Größe der Gemeinschaft besteht, die im gegenteiligen Fall nur eine kurze und nicht auf Dauer gestellte Machtausübung gewährleisten kann. Die kleinere Struktur setzt eine mit kritischer Masse ausgestattete größere voraus. Die Maßeinheit ist hier durch die Geschichte durchaus unterschiedlich zu sehen. Im Mittelalter in Deutschland lag diese bei kleineren Fürstentümern, Grafschaften etc. Heute benötigt man größere Gebilde, um politisch, ökonomisch, aber auch ideologisch und narrativ zu überle-

---

<sup>23</sup> Vgl. beispielsweise Foucault, Michel, In Verteidigung der Gesellschaft, S. 45ff, bzw. derselbe, Geschichte der Gouvernementalität I, S. 133ff, u.a.

ben. War früher der Lehnsherr das Maß aller Dinge, die Erzählung auf die Region beschränkt, muss der Bürger heute durch die weltweite Vernetzung, staatsübergreifende Rechts- und Steuersysteme etc. den Sinn konstruieren. Ein Beispiel dafür sind die klassischen Staaten bzw. Staatskonglomerate wie die USA oder die EU.

Das größere Ganze ist auch auf einer anderen Ebene notwendig: Wie soll soziale Intervention, militärische oder wirtschaftliche Hilfe im Kleinen gelingen, wie soll sich eine Person für eine andere einsetzen, wenn diese ihn als Rassisten, Frauenfeind oder Islamo-/Homophoben ächtet? In dieser Partikularisierung bis in die individuelle Ebene verschließt sich der Einzelne wie auch Gruppen dem Austausch, der gegenseitigen Verpflichtung und der Zusammenarbeit im größeren Ganzen. Ohne diesen Zusammenhalt, die aus der Verpflichtung der Gegenseitigkeit erwächst, zerfällt die Nation in lauter selbstbezogene tribale Gebilde. Das Aushandeln im Sinne des gegenseitigen verpflichtenden Verhandeln, der „ewige politische Prozess“, setzt Vertrauen und das große Ganze voraus. Subsidiarität als Prinzip – dies ist nicht bloß im politischen Leben der Menschen verortet. Eine analoge Konstruktion ist beispielsweise die katholische Soziallehre,<sup>24</sup> deren strukturelle Form in ähnlich auch in anderen Zusammenhängen auftaucht. Philosophisch kann man dies als menschliche Konstante diagnostizieren: Personalität, Solidarität und Subsidiarität bedingen das Wesen des Menschen – sei es in religiöser, kultureller, sozialer oder politischer Form.

Der Nationalstaat wird also von oben und unten dauerhaft angegriffen. Diese Angriffe, sei es Tribalisierung und Identitarismus (von unten) oder Globalisierung und Kosmopolitismus (von oben), schaffen es allerdings nicht, den Nationalstaat zu verdrängen. Der ist eine resiliente Kreatur, die vieles überlebt hat – von Imperien über Bürgerkriege hin zu Differenzierungsbestrebungen und Reichsgelüsten. Grundsätzlich kann man sagen, dass Langlebigkeit Funktionalität wenn schon nicht erzeugt so diese doch

---

<sup>24</sup> Die katholische Soziallehre ist allerdings bei weitem umfassender als hier beschrieben. Sie bezieht neben Person, Solidarität und Subsidiarität auch das Gemeinwohl und verschiedene päpstliche Enzykliken mit ein und ist einem hermeneutischen Deutungsprozess unterworfen. Vgl. dazu auch: Utz, Arthur/von Galen, Brigitta, Die katholische Sozialdoktrin in ihrer geschichtlichen Entfaltung, Aachen. Eine gute Zusammenfassung kann unter: <http://www.nwerle.at/ksl.htm> abgerufen werden.

mit ziemlicher Sicherheit beinhaltet. Der Nationalstaat wird so von vielen Seiten und Gruppen bedrängt, verdrängen werden sie ihn nicht.

Aus der vorgehenden Betrachtung kann in praxi folgendes konstatiert werden: Virulent sind derzeit zwei Linien des Konflikts um den Nationalstaat: Zum Ersten gibt es Sezessionsbewegungen innerhalb der Nationalstaaten. Es sind immer Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Identitäten und Narrativen, die aus staatlichen Gemeinschaften ausbrechen. Um ein paar europäische Beispiele zu nennen: Aus sprachlich geformter Identität will sich Katalonien von Spanien ablösen, aus vornehmlich religiösen Gründen Nordirland vom Vereinigten Königreich, ökonomische Gründe scheinen für die Sezessionsbestrebungen in Südtirol maßgeblich zu sein und allen gemein sind wertemäßige Traditionsbruchlinien. Jedenfalls kommt es hier vor allem aufgrund mangelnder, im Sinne von nicht gelungener, Kommunikation zum Bruch. Seien es ideologische Vorurteilsbildung, Gesinnungsdifferenzen oder reale politisch-ökonomische Unterschiede. Das heißt, es gibt eine „Separation der Separation“. Raus aus dem (Groß-)Nationalen und hinein ins Regional(national)e. Dabei gilt bei allen aufgezählten Faktoren, dass die „kleinen“ Gebilde doch in der EU bleiben wollen, ja sie wollen teilweise aus dem Staatenverbund raus, weil sie die EU wollen (wie es beispielsweise bei Katalonien und Schottland augenscheinlich ist).

Doch egal wie groß manche Unabhängigkeitsbestrebungen auch sind, die nationalen Bindungen sind auch heute noch sehr stark. Im Rahmen der EU-Reformdebatte wirkt es oft sogar so, als würden die regionalen und nationalen Kräfte wieder stärker werden. Dabei ist beiden Separierungen, den „kleinen“, die von der Nation loskommen wollen und gleichzeitig in der EU aufgehoben bleiben wollen, sowie den Spaltungsbewegungen innerhalb der EU eines gemein: Alle wie auch immer gearteten nationalen Separationsbewegungen stellen darauf ab, nicht zuviel Kompetenz an eine künstliche, supranationale Stelle zu geben. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang allerdings der Fakt, dass innerhalb der Nationalstaaten gar nicht der Raum für solche Abspaltung geschaffen werden könnte, wäre da nicht der „Überbau“, den die EU bereitstellt. Ironischerweise sorgt damit implizit die Europäische Union gerade für die Unsicherheit, die sie selber (indirekt über ihre Mitgliedsstaaten) in Bedrängnis bringt. Daher sind starke, relativ autarke Nationalstaaten wichtig. Diese müssen über das Vehikel Europäische Union mit einer Art „gemeinsamen Öffentlichkeit“ versehen

sein. Diese Öffentlichkeit wird durch gemeinsame Kultur, Sprache, Tradition und Kommunikation gebildet. Aus dieser gemeinsamen Öffentlichkeit resultiert in der Folge der „Rahmen“ eines „Europas der Regionen“, wie beispielsweise gemeinsame Sicherheit nach außen, grundlegende Klima-, Umwelt- und Gesundheitspolitik etc. mit größtmöglicher individueller Regelung durch die nationalen Parlamente. In diesem Sinne wäre der Gedanke der „Reichsidee“ und der politischen Darstellung des Otto von Habsburg wieder aufzugreifen, der mithin in der gängigen Debatte völlig untergegangen scheint.<sup>25</sup> Dabei ist es unerheblich, ob eine Nation oder eine Region betrachtet wird. Es müssen bloß die Bedürfnisse, die sich in diesen Ländern unterscheiden, auch auf unterschiedliche Weise befriedigt und behandelt werden. Nur dort, wo es unabdingbar ist, soll eine zentrale Regelung ergehen, die wie oben beschrieben funktionieren soll. Auch hier ist wieder Subsidiarität, wie schon weiter oben beschrieben eine zentrale Kategorie, die für das Funktionieren dieser Idee unabdingbar ist.

In ähnlichem Zusammenhang hat schon Aristoteles das Ideal für große und kleinere politische Gebilde aufgezeigt: nämlich dass für kleine Staaten (Poleis) das Ideal der Demokratie funktioniert, vor allem wegen der einfacheren Gesetzgebung und des differenzierteren Machtgebrauchs. Für große Reiche hingegen ideal sieht er die Monarchie. Diese ist entscheidungsorientiert und hält die kleineren Gebilde zusammen.<sup>26</sup> Wobei hier die Monarchie nicht als „absolut“ zu gelten und die Person an der Spitze nicht im herkömmlichen Sinne Monarch zu sein hat. Es kann durchaus der aktuellen Tradition folgend ein gewähltes, zeitlich befristetes Staatsoberhaupt sein. Beide Vorstellungen sind Ideale, beide niemals als Endzustand zu erreichen. Daher wird auch die EU nicht als „Basisdemokratie“, Aristotelische Politie oder wie auch immer geartete Monarchie funktionieren. All dies geht unausweichlich mit zumindest strukturellem Demokratieverlust einher, was naturgemäß nicht unhinterfragt hingenommen und den Nationalstaat in die nächste Legitimationskrise bringen würde.

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu das umfangreiche Werk Otto von Habsburg-Lothringens zur europäischen Einigung, Paneuropa und vieler anderer Initiativen in dessen Fahrwasser. Vor allem: Habsburg, Otto, Die Reichsidee. Geschichte und Zukunft einer übernationalen Ordnung, Amalthea 1986.

<sup>26</sup> Aristoteles, Politik, II, 1269ff. sowie III, 1278, 6f f.

Fassen wir zusammen: Egal wie der Nationalstaat in der Praxis agiert, egal ob es ein übergeordnetes Gebilde gibt, das seine Souveränität angreift. Egal ob separatistische Bestrebungen im Inneren zu Zerrüttung und Krisen führen. Es ist ein relativ erfolgreiches Konzept – ein Narrativ –, das mittlerweile als „moderner Staat“ bereits über 500 Jahre überlebt hat. Das hat es, weil die Erzählung, die in ihm mitschwingt, auf der einen Seite einigend und auf der anderen Seite als Grenze funktioniert. Das ist für ihn von äußerster Wichtigkeit. Ohne Zusammenhalt und gemeinsame Verpflichtung nämlich passiert ein Zerfall in tribale Gebilde. Das wäre ein Zustand des Kampfes Aller gegen Alle bzw. eine Herrschaft des Stärkeren, wie es in oligarchisch organisierten Regionen der Fall ist. Durch die Bindung der Menschen an den Nationalstaat, die Flexibilität, zwischen den Formen von Staatlichkeit und Nation zu wechseln, sowie durch dessen Koalitionsfähigkeit ist dieses Konstrukt durabel, resilient und adaptiv zugleich. Und das Staatsvolk (zumindest westlicher Prägung) scheint den Nationalstaat in der einen oder anderen Form genauso zu brauchen wie der Nationalstaat sein Volk – eben die „Nation“.

Der Nationalstaat bewährt sich wie jede andere Staatskonstruktion nicht bloß im Normalzustand. Im Gegenteil wird er seit seiner Entstehung regelmäßig hinterfragt, kritisiert und angegriffen. Vielleicht hat er deshalb diese Resistenz gegen seinen eigenen Untergang entwickelt. Jedenfalls bewährt sich der Nationalstaat in Zeiten der Krise zunehmend. Ja, aus Vorrangem ergibt sich fast zwingend: Der Nationalstaat benötigt, um ordentlich funktionieren zu können, die Krise zumindest latent, im Idealfall als Narrativ, gegen die sich die jeweilige Gesellschaft einschwört, die Reihen schließt und Kohäsion gebiert. Gerade weil der Nationalstaat nicht bloß in der Krise steckt, sondern weil er die Krise braucht, wird er den Menschen als politisches Ordnungskriterium noch lange begleiten.

## **Literatur**

Aristoteles, Politik, dtv, München 1998

Asch, Roland, Europas Zukunft. Das Ende des Nationalstaates überdenken, Gastbeitrag in: WiWo vom 11. Dezember 2016

Beck, Ulrich (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt 1998

- Bude, Heinz, Die Metamorphose des Staatsglaubens nach 1945, in: Liessmann, Konrad, Der Staat – Wieviel Herrschaft braucht der Mensch?, Zsolnay, Wien 2011
- Cicero, De Oratore, Artemis&Winkler, Düsseldorf 2007
- Foucault, Michel, In Verteidigung der Gesellschaft: Vorlesungen am Collège de France (1975-76), Suhrkamp, Frankfurt am Main 1999
- Derselbe, Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France (1977-78), Suhrkamp, Frankfurt am Main 2004
- Habsburg, Otto, Die Reichsidee. Geschichte und Zukunft einer übernationalen Ordnung, Amalthea, Wien/München 1986
- Hudemann, Rainer/Schmeling Manfred (Hg.), Die ‚Nation‘ auf dem Prüfstand, Akademie Verlag, Berlin 2009
- Jahn, Egbert, Frankfurter Montags-Vorlesungen: Politische Streitfragen in zeitgeschichtlicher Perspektive – Die wundersame Vermehrung der Nationalstaaten im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt am Main 28. April 2014
- Joffe, Josef: Zähes Geschöpf: Obwohl von oben und unten bedrängt, wird der Nationalstaat nicht kapitulieren, In: DIE ZEIT Nr. 38/2017, 14. September 2017
- Liessmann, Konrad, Der Staat – Wieviel Herrschaft braucht der Mensch?, Zsolnay, Wien 2011
- Ritter, Joachim/Gründer Karlfried (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Schwabe&Co, Basel/Stuttgart 1972ff
- Schmeling, Manfred, Die Dekonstruktion des Nationalen, in: Hudemann, Rainer/Schmeling Manfred (Hg.), Die ‚Nation‘ auf dem Prüfstand, Akademie Verlag, Berlin 2009, S. 161-174
- Scruton, Roger, A Political Philosophy: Arguments for Conservatism, Continuum, London/New York 2006
- Utz, Arthur/von Galen, Brigitta, Die katholische Sozialdoktrin in ihrer geschichtlichen Entfaltung, Scientia Humana Institut, Aachen 1976
- Wendt, Alexander, Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik. In: Beck, Ulrich (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, S. 381-410

# Die „Grenzen“ des Nationalstaates

*Thomas Pankratz, Felix Schneider*

## Vorbemerkung

Wenn hier in Bezug auf Grenzen und den Staat im Allgemeinen bzw. den Nationalstaat im Besonderen argumentiert wird, ist darauf zu verweisen, dass sowohl der Erfahrungshorizont als auch das Erkenntnis- und Erwartungsinteresse der Verfasser dieses Beitrags durch die westliche bzw. westeuropäische Kultur geprägt sind. Für uns gelten als zentrale Prinzipien und Werte die Freiheit und die Gleichheit des einzelnen Individuums sowie die menschliche Vernunft, wohlwissend, dass wir überwiegend intentionale und emotionale Wesen sind. Dies sei an dieser Stelle nicht aus Hochmut, sondern aus Respekt vor Menschen, die in anderen Kulturen leben, in diesen denken und handeln, festgehalten. Unser Verständnis von Grenze und Staat wird sich nicht immer, ja zum Teil nur sehr wenig mit deren Verständnis decken.

## Einleitung

Der Titel der Arbeitsgruppe „Die ‚Grenzen‘ des Nationalstaates“ wurde mit Bedacht auf die Doppeldeutigkeit des Begriffes „Grenzen“ gewählt. Grenze wird im Zusammenhang mit dem Nationalstaat zumeist als räumliche, territoriale (Staats)Grenze verstanden. Es ist dies auch eines der zentralen konstituierenden Merkmale des modernen Nationalstaates, der innerhalb des von Grenzen festgelegten politischen Raums seine Souveränität und seinen Machtanspruch entfaltet. Dennoch scheint diese räumliche Betrachtungsweise eindimensional und auch ein wenig zu verkürzt. Grenze ist auch im Sinne von Können, Vermögen zu verstehen. Dies steht in engem Zusammenhang mit den Aufgaben und Funktionen bzw. konkreter den strategischen Zielen des Staates. Hierbei geht es um die Frage, ob und wie der Staat diese Ziele verwirklichen kann, letztlich also um Möglichkeiten und Grenzen einer „an seine Grenzen“ stoßenden Staatsform.

Gerade seit dem Ende des 20. Jahrhunderts und Beginn des 21. Jahrhunderts wurde oftmals behauptet, dass sowohl die Konzeption des National-

staates ganz allgemein als auch die einzelnen Nationalstaaten im Konkreten in einer Krise wären. Manche Autoren argumentieren sogar, dass der Nationalstaat am Ende sei.<sup>1</sup> Als Krise kann man ganz allgemein eine schwierige Situation, einen instabilen Zustand bzw. eine über einen längeren Zeitraum anhaltende massive Störung des gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Systems bezeichnen.<sup>2</sup> Eine Kernfrage ist daher, worin die postulierte Krise für den Nationalstaat besteht, wie sie sich manifestiert und natürlich auch was als die Ursachen derselben gesehen werden können. Die Beantwortung dieser Kernfrage ist komplex und führt zu einer Reihe von weiteren Fragen wie etwa derjenigen der Souveränität, des Machtanspruchs, der Machtdurchsetzung, der Steuerungs- und Handlungskapazitäten, der Aufgaben und Rollen, die dem Staat zugeschrieben werden, bis hin letztlich zu der Frage der Existenz des konkreten Staates sowie der Organisation des territorial begrenzten Nationalstaates an sich.

Dieser Beitrag ist in drei Teile gegliedert. Nach der Einleitung werden die zwei zentralen Begriffe, nämlich jener der Grenze (Teil 1) und des Nationalstaates (Teil 2), kurz besprochen. Hierbei wird sich zeigen, dass die Begriffe „Grenze“ und „Nationalstaat“ eng miteinander verwoben sind, dass sie jedoch auch weitergehende Bedeutungen haben. Daran abschließend werden einige zentrale Thesen formuliert (Teil 3), die sowohl Ausgangspunkte als auch Ergebnisse der Diskussion in der Arbeitsgruppe<sup>3</sup> waren.

## 1. Gedanken über „Grenzen“

Grenzen gehören zu den Konstanten des menschlichen Denkens und Handelns.<sup>4</sup> Es scheint so, dass kein Bereich des menschlichen Lebens vor-

---

<sup>1</sup> So z.B. der amerikanische Trendforscher John Nashbitt, *Global Paradox*, Düsseldorf/Wien, New York/Moskau 1994 oder Gasser Markus, *Das Ende des Nationalstaates*, in: *Der Standard* vom 14. September 2017 bzw. jüngst auf Österreich bezogen Kühschelm Oliver, *Der Nationalstaat ist am Ende*, in: *Der Standard* vom 28. Mai 2017.

<sup>2</sup> Vergl. Schubert Klaus/Klein Martina, *Politiklexikon*, Bonn 2007; S. 179.

<sup>3</sup> Mitglieder der Arbeitsgruppe waren: Mag. Sigrid Grassmugg, Teresa Ulrich MA, Mag. Michael Moffatt, Dr. Gerd Hiess, Dr. Zvonko Oresković sowie Dr. Felix Schneider und Dr. Thomas Pankratz.

<sup>4</sup> Kleinschmidt Christoph, *Semantik der Grenze*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 4-5/2014 „Grenze“; S. 3-8: S. 3.

stellbar ist, der nicht von ihnen beeinflusst wird. Klose meint sogar, dass es in der Natur keine Grenzen gäbe. Sie würden immer von Menschen gezogen. Sind Grenzen erst einmal gesetzt, ist es zudem schwer, sie wieder zurückzunehmen.<sup>5</sup> Durch das Setzen von Grenzen sind in der zivilisatorischen Entwicklung unterschiedliche Gruppen, Gemeinschaften, Gesellschaften und Staaten entstanden. Grenzen, die sich diese gegeben haben, sind zu politischen und territorialen Markierungen, aber auch zu Regeln, Gesetzen und Rechtsordnungen geworden, haben kulturelle Konventionen gesetzt oder Wahrnehmungen geformt, deren Einhaltung von der Gesellschaft eingefordert und auch durch Ausübung von Zwang durchgesetzt werden können. Bereits hier zeigt sich die Vielfältigkeit des Verständnisses von „Grenze“.

So unterschiedlich Grenzen sind, sie haben vieles auch gemeinsam. Sie ermöglichen Orientierung, können identitätsstiftend wirken oder bieten Schutz und Richtlinien, an denen sich der Einzelne und die Gesellschaft orientieren können. *„Wenn ich eine Grenze habe, dann habe ich eine klare Definition von innen und außen. Und dann habe ich auch eine relativ klare Vorstellung, ob diese Grenze zwischen innen und außen eine durchlässige oder eine hermetische sein soll“*, so der Sozialpsychologe Harald Welzer. *„Wenn man weiß, wer man ist, und wo man hingehört, und zu wem man gehört, gibt es Orientierungssicherheit. Und es erfordert eine relativ große Orientierungsstärke, wenn ich darauf verzichten kann.“*<sup>6</sup> Man kann von Grenzen das Selbstverständnis des jeweiligen Akteurs ableiten. Grenzen sind Signale für Inklusion und Exklusion und es wird klar, wer dazugehört und wer nicht. Hierdurch wird Identität geschaffen. Als soziale, gesellschaftliche, kulturelle oder politische Barrieren wirkend sie hingegen abschließend. Das ist ihre Kehrseite.

### *Bedeutungs- und Begriffsgeschichte*

Der Begriff „Grenze“ lässt sich aus dem altslawischen Worte „grani“ ableiten, das mit „Ecke“ übersetzt werden kann. Zum Teil wird der Begriff auch

---

<sup>5</sup> Klose Joachim, in: Staatsgrenzen und die militärische Schutzfunktion, unter: <http://www.kas.de/sachsen/de/publications/43223/> (Abruf am 29. August 2017).

<sup>6</sup> Welzer Harald, Was ist eine Grenze? Ein Begriff, viele Definitionen, unter: <http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/182239/index.html> (Abruf am 28. August 2017).

mit dem germanischen Wort „Granne“ in Verbindung gesetzt, das mit „Borste“ oder „Stachel“ übersetzt wird.<sup>7</sup> Im 16. Jahrhundert fand der Begriff Einzug in den deutschen Sprachraum. Luther verwendete den Begriff vor allem anstelle von „Landmarke“ und meinte damit eine territoriale Abgrenzung, die den Besitzstand angibt.<sup>8</sup> Die politische Bedeutung von „Grenze“ entwickelte sich durch die Herausbildung der territorial organisierten Nationalstaaten im 17. Jahrhundert. Eine Begriffserweiterung von „Grenze“ entstand im 18. Jahrhundert durch Bedeutungen wie Ziel, Abschluss und Ende. Das Gegenteil dieser Semantik, nämlich die Vorstellung von Grenzenlosigkeit und Unendlichkeit, tauchten ebenfalls ungefähr zur selben Zeit auf.<sup>9</sup>

### *Grundsätzliches zu Grenzen – Philosophischer Ansatz*

Dem Philosophen Konrad Paul Liessmann zufolge ist eine Grenze grundsätzlich nicht mehr als eine wirkliche oder gedankliche Linie, die zwei Dinge voneinander trennt. Sie lässt das eine enden, gleichzeitig das andere beginnen und umgekehrt. Beiden Bereichen wird dadurch Kontur und Gestalt verliehen und macht sie unterscheidbar. Liessmann argumentiert, dass ohne Grenzen nichts wahrnehmbar und sie daher die Voraussetzung jeder menschlichen Erkenntnis sei – denn jede Erkenntnis beginne mit einem entscheidenden Akt zu verstehen: Dieses ist nicht jenes.<sup>10</sup>

Christoph Kleinschmidt meint, dass sich Grenzen selbst einer positiven Bestimmung entzögen. Als relationale Größen ließen sie sich in erster Linie in Abhängigkeit zu dem definieren, was sie einerseits unterschied und andererseits in ein Verhältnis zueinander setzte.<sup>11</sup> Ähnlich dieser Überlegung argumentiert der französische Historiker Lucien Febvre, dass zwar eine typologische Differenzierung von Grenzen nach bestimmten, beispielswei-

---

<sup>7</sup> Ausführlich zur Semantik des Begriffs siehe: Kleinschmidt Christoph, Semantik der Grenze; S. 3-8.

<sup>8</sup> Kleinschmidt 2014; S. 5.

<sup>9</sup> Kleinschmidt 2014; S. 5.

<sup>10</sup> Liessmann Konrad Paul, Ohne Grenzen können wir nicht leben, unter: <https://www.brandeins.de/archiv/2013/grenzen/ohne-grenzen-koennten-wir-nicht-leben/> (Abruf: 24. August 2017).

<sup>11</sup> Kleinschmidt 2014; S. 3.

se topographischen Merkmalen und Erscheinungsformen möglich sei, diese Grenzen jedoch nicht an sich existierten, sondern erst dazu gemacht (konstruiert) würden.<sup>12</sup> Grenzen unterliegen den kulturellen Setzungen und konventionellen Wahrnehmungsmustern. Im Umkehrschluss bedeutet dieser Gedanke, dass Grenzen der beständigen Bewahrung, Sicherung oder Verteidigung bedürfen, um als solche wahrgenommen zu werden und zu gelten. Das trifft für geographische als auch symbolische Grenzen, wie zum Beispiel juristische, religiöse oder soziale Verhaltensnormen zu. Grenzen manifestieren sich demnach als konkrete Gebilde oder Handlungen, die auf einer gemeinschaftlichen Übereinkunft beruhen. Ändert sich diese jedoch, und zwar dadurch, dass sie nicht mehr kontrolliert und praktiziert wird, verlieren auch die Erscheinungsformen ihre limitierende Funktion. Die Zuschreibung als Grenze erlischt.

### *Variabilität von Grenzen*

Da Grenzen als komplexe Konstruktionen zu verstehen sind, können sie sich verändern und sind veränderbar. Sie unterliegen daher einer Wandelbarkeit (Variabilität). Was als Grenze zu verstehen ist und welche Bedeutung sie hat, ist häufig das Ergebnis historischer, gesellschaftlicher, rechtlicher, politischer oder technologischer bis hin zu klimatologischen Entwicklungen und hängt vom jeweiligen Kontext ab. Klima- und Naturereignisse nehmen zum Beispiel Einfluss auf die Lage von topographischen Grenzen. Kriege wurden und werden geführt, um Grenzen neu zu bestimmen. Grenzveränderungen können daher auch das Ergebnis von kriegerischen Auseinandersetzungen sein. Die Variabilität von Grenzen steht weiteres natürlich im engen Zusammenhang mit der Staatenbildung.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Febvre Lucien, *Das Gewissen des Historikers*, Berlin 1988, S. 27-37; zitiert nach Kleinschmidt 2014; S. 4.

<sup>13</sup> In der heutigen vollständig „verstaatlichten“ Welt sind vor allem vier Modelle denkbar, wie neue Staaten entstehen können:

1. Aus einem Staat kann durch eine Abspaltung (Sezession) eines Teils von ihm ein neuer Staat entstehen. Es bilden sich also zwei Staaten mit neuen Grenzen.
2. Bei einer sogenannten Dismembration zerfällt ein Staat gänzlich und es werden neue Staaten mit neuen Grenzen gebildet.
3. Bei einer Fusion vereinen sich zwei oder mehrere Staaten zu einem neuen Staat. Die alten Grenzen zwischen den Staaten gehen in diesem neuen Gebilde auf und die alten Grenzen nach außen werden die neuen Grenzen des neuen Staates nach außen.

Grenzen, die früher unverrückbar erschienen, sind heute obsolet. Ein gutes Beispiel sind die Grenzen innerhalb der Europäischen Union oder der Fall der Berliner Mauer, d.h. die deutsche Wiedervereinigung, aber auch der Beitritt verschiedener Staaten des ehemaligen Ostblocks bzw. Warschauer Paktes zur NATO. Manche gesellschaftlichen Grenzen, die früher als selbstverständlich galten, scheinen heute anachronistisch,<sup>14</sup> andere bestehen weiter,<sup>15</sup> gleichzeitig sind neue entstanden. Auch Grenzen des ethisch Vertretbaren orientieren sich am jeweiligen gesellschaftlichen Konsens, der sich seinerseits in stetigem Wandel befindet.<sup>16</sup>

Diese Variabilität kann auch darin gesehen werden, dass Akte der Begrenzung, wie oben bereits kurz erwähnt, sowohl positiv als auch negativ bewertet sein können. Diese Ambivalenz zeigt sich darin, dass Grenzen einerseits dabei helfen, Räume zu ordnen oder komplexe Lebenswirklichkeiten in übersichtlichere Sinneinheiten zu zerlegen und zu strukturieren – andererseits werden dadurch stets ein Innen und Außen und damit Zugehörigkeiten und Nichtzugehörigkeiten geschaffen. Dementsprechend unterschiedlich können Abgrenzungen<sup>17</sup> wahrgenommen werden: Während die einen innerhalb des eingegrenzten Raums sicher sind, können sich andere ausgegrenzt fühlen.<sup>18</sup>

#### *Parallelität und Differenzierung von Grenzen*

Auch wenn Grenzen grundsätzlich als Konstruktionen zu verstehen sind, hilft eine Differenzierung hinsichtlich unterschiedlicher Arten von Grenzen

---

4. Letztlich ist noch der Beitritt eines Staates zu einem bestehenden Staat möglich, inklusive der Eingliederung des betroffenen Territoriums in die neue Staats- und Verfassungsordnung des bestehenden Staates (Inkorporation). Dies führt somit zu keiner neuen Staatengründung, sondern das Beitrittsgebiet wird in den bestehenden Staat inkorporiert (ein Beispiel hierfür ist die deutsche Wiedervereinigung). Die Innengrenzen zwischen beiden Staatsgebilden lösen sich auf und die Außengrenzen beider Gebilde werden zu einer Außengrenze.

<sup>14</sup> Als Beispiel sei hier nur das Wahlrecht genannt.

<sup>15</sup> Immer noch gibt es die Grenze zwischen Arm und Reich.

<sup>16</sup> Denken wir hierbeispielsweise an die sogenannte „Fristenlösung“ oder die Diskussion um die Legitimität der gezielten Tötung von Terroristen.

<sup>17</sup> Dies kann auch die Religion, das Geschlecht oder die Hautfarbe betreffen.

<sup>18</sup> Grenzziehung wirkt hier im Sinne von Galtung als strukturelle Gewalt.

für das bessere Verständnis.<sup>19</sup> Zu bedenken ist hierbei, dass zum einen Individuen, Gruppen oder Staaten immer mit einer Vielzahl von Grenzen zur gleichen Zeit konfrontiert sind – zum anderen, dass auch innerhalb von Systemen eine Parallelität von Grenzen gegeben ist.<sup>20</sup>

Räumliche und mental-kognitive Grenzen:

Oftmals wird zwischen Grenzen, die Räume trennen, und mental-kognitiven Grenzen unterschieden. Räumliche Grenzen sind etwa topographische Merkmale, die politische oder soziale Konstrukte, wie etwa Gruppen, Gesellschaften und Staaten voneinander trennen. Sie bilden auch Trennlinien zwischen Räumen bzw. Gebieten, die verschiedenen Eigentümern gehören, und existieren als natürliche oder künstliche Grenzen (Gewässer, Gebirge, Grenzmauern, Grenzbalken, künstliche Hindernisse). Der von Grenzen definierte Raum ist wichtig, damit sich anthropogene Phänomene, wie etwa Souveränität, Politik, Macht, Recht und Sicherheit, entfalten bzw. manifestieren können. Souveränität oder Recht<sup>21</sup> beispielsweise sind ohne räumlichen Bezug nicht denkbar.

Mental-kognitive Grenzen sind im Gegensatz dazu weniger augenscheinlich und offensichtlich, aber genauso wirkmächtig. Sie zeigen sich beispielsweise in der menschlichen Fähigkeit, zwischen Kategorien wie „ich“ und „du“, „wir“ und „die anderen“, „innen“ und „außen“ oder „Freund“ und „Feind“ zu differenzieren.

Grenze als Unterschied von Macht und Nichtmacht:

Unter diesem Titel können Grenzen als Unterscheidungsmerkmal zwischen Machen, Können und dergleichen auf der einen Seite und eben ihrem Ge-

---

<sup>19</sup> Im Beitrag werden nur einige Beispiele genannt, die sich vor allem auf die Sozial- und Rechtswissenschaften beziehen.

<sup>20</sup> So wirken z.B. im Staat gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische oder rechtliche Grenzen, die sich weiter ausdifferenzieren lassen. Eine sehr markante Grenze innerhalb des Staates ist diejenige zwischen Herrschenden, im Sinne von politische Verantwortung als Regierung Tragenden, und Beherrschten. Ein weiteres Beispiel wäre, dass es im Raum der EU weitere Räume gibt, wie etwa den Schengen- oder Euroraum.

<sup>21</sup> Dies bezieht sich nicht nur beispielsweise auf Gruppen oder den Staat, sondern ist sehr grundsätzlich zu verstehen. Auch das Internationale bzw. Völkerrecht braucht als Bezugspunkt den Raum. In diesem Fall ist es eben der Raum der Staaten oder von den Staaten definierter Raum.

genteil, Nichtkönnen bzw. Ohnmacht auf der anderen Seite gelten. Hierbei ist ein Verständnis von Macht sowohl als „Power over“, also Macht im Sinne von Herrschaft, sowie „Power to“, also der Fähigkeit, etwas zu können, hilfreich.<sup>22</sup>

Grenze als Unterscheidung von Akzeptanz und Nichtakzeptanz:

In diesem Sinne kann Grenze als Trennlinie verstanden werden hinsichtlich des Verhaltens eines Akteurs, welches ein anderer Akteur (noch) toleriert bzw. akzeptiert, ohne Gegenmaßnahmen zu ergreifen oder mit diesen zu drohen. Im Bereich des Politischen wird diese Trennlinie oftmals als sogenannte „Rote Line“ bezeichnet. Bekannt geworden ist die Bezeichnung der „Roten Line“ vor allem durch den ehemaligen US-Präsidenten Obama, der Syrien mit nicht näher beschriebenen Konsequenzen gedroht hatte, sollte es chemische Waffen einsetzen.

Territoriale Grenzen:

Territoriale Grenzen<sup>23</sup> beschreiben einen fest definierten Raum. Noch bis ins 15. Jahrhundert findet man auf Landkarten nur in seltenen Fällen Grenzverläufe, wie wir sie heute kennen. Man erkannte die Kontinente, größere Städte, wichtige Flüsse und andere topographische Gegebenheiten. Doch exakt verlaufende Grenzen waren darin kaum beschrieben. Das hatte seine Gründe nicht nur im Fehlen des nationalen Gedankengutes, das erst später kommen sollte. Vielmehr muss an dieser Stelle auch ein technischer Aspekt genannt werden. Man verfügte schlichtweg noch nicht über die exakte Kartographie, die man gebraucht hätte, um diese Grenzen genau zu definieren. Das änderte sich im 17. Jahrhundert. Die „Grenze“ wurde just

---

<sup>22</sup> Diese Unterscheidung geht auf Hanna Pitkin zurück: „One may have power over another or others, and that sort of power is relational (...) But he may have power to do or accomplish something all by himself, and that power is not relational at all; it may involve other people if what he has power to do is a social or political action, but it need not” (Pitkin Hanna, Wittgenstein and Justice, Berkeley 1972; S. 277).

<sup>23</sup> Im Zusammenhang mit territorialen Grenzen ist auf die im englischsprachigen Raum verwendete Unterscheidung zwischen Borders und Frontiers zu verweisen: „Borders“ bezieht sich auf deutliche Grenzlinien. Hierunter sind die klassischen Staatsgrenzen zu verstehen. „Frontiers“ beschreiben hingegen eher einen beweglichen, verschwommenen Grenzraum. Beispiele hierfür sind ein kultureller Raum oder der von einem Imperium beanspruchte Raum.

zu dem Zeitpunkt technisch definierbar, als Europa erste nationalstaatliche Gehversuche unternahm.<sup>24</sup>

Als Grenzen dienten aber auch ganze Regionen, die Einflussphären voneinander trennten. So fungierte beispielsweise die Ukraine als Grenze u.a. zwischen dem Einflussbereich der Tartaren und dem Großfürstentum Moskau. Der Name selbst ist dabei der historische Beleg: „Ukraine“ bedeutet nichts anderes als „Grenzregion“. Auch die Habsburger „Militärgrenze“ zum Osmanischen Reich auf dem Balkan wäre hier als Beispiel zu nennen.

Mit dem 17. Jahrhundert kam es zu ersten zaghafte Ausformulierungen der Territorialstaatsidee, die die bislang weit weniger exakten Grenzdefinitionen des Altertums und Mittelalters zu ersetzen begann. Das Neue an der Vorstellung von „Grenze“ war nun, sich diese tatsächlich als imaginäre Linie vorzustellen und nach und nach schwammige „Puffervorstellungen“ oder „Grenzregionen“ abzuschaffen. Damit hielt auch erstmals der Gedanke einer exakten Grenze Einzug in das Staatsverständnis der frühen Nationalstaaten und prägte fortan auch deren Gesellschaften.

1. Innerhalb des von Grenzen definierten politischen Raums gilt die Souveränität, d.h. der Macht- und Hoheitsanspruch des jeweiligen politischen Akteurs.<sup>25</sup> An den Grenzen hört dieser Anspruch auf und der eines anderen beginnt.<sup>26</sup> Erst durch die Begrenzung des Souveränitätsanspruches auf einen festgelegten Raum wurde der Staat im modernen Verständnis durchsetzungs- und handlungsfähig. Eine wichtige Funktion von Grenzen in diesem Sinn besteht weiteres darin, entscheiden zu können, ob Frieden oder Krieg herrscht. Eine unerlaubte militärische Grenzüberschreitung bedeutete somit das Ende von Frieden und den Beginn eines Krieges.

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu Schmale Wolfgang, „Grenze“ in der deutschen und französischen Frühneuzeit, in: Schmale Wolfgang/Stauber Reinhard, Menschen und Grenzen in der frühen Neuzeit, Berlin 1998; S. 50-75, hier S. 57.

<sup>25</sup> Dies können Staaten aber auch regionale oder internationale Organisationen ebenso sein, wie substaatliche Akteure (z.B. Gemeinden) oder nichtstaatliche Akteure, etwa Stämme, Clans udgl.

<sup>26</sup> Historisch gesehen folgen territorialen Grenzen oft topographische Gegebenheiten, d.h. natürlichen Gebieten (z.B. Gewässer, Berge, Wälder, Sumpfgebiete, Wüsten).

2. Im engen Zusammenhang mit den räumlichen Grenzen sind auch Sprachgrenzen zu sehen, die immer schon eine große Bedeutung für die Abgrenzung der Gebiete hatten. Als Sprachgrenze kann man einen Raum definieren, in der Bevölkerungsgruppen aufeinandertreffen, die unterschiedliche Sprachen sprechen. Hieraus ergibt sich, dass sich Sprachgrenzen mit Staatsgrenzen decken können, aber nicht müssen.<sup>27</sup>
3. Ebenfalls eng mit territorialen Grenzen verwoben sind ideologische Grenzen. Grenzen unter diesem Aspekt definieren zum einen die nationale Identität und können auf der anderen Seite ideologische Gegensätze abgrenzen. Unter diesem Aspekt sind beispielsweise die Definition des internationalen Systems im Kalten Krieg als System von „Blöcken“, die Teilung Europas durch den „Eiserner Vorhang“ bzw. die deutsch-deutsche Grenze während dieser Zeit zu sehen.

#### Rechtliche und wirtschaftliche Grenzen:

Rechtliche Grenzen können zum einen als definierter Raum, in dem eine bestimmte Verfassungs- und Rechtsordnung gilt, die auch den Rahmen für die Verwaltungsorganisation vorgibt, gesehen werden. Zum anderen kann darunter ein System von Vorschriften verstanden werden, das den sozialen Handlungsbereich organisiert und dabei regelt, in welchem Ausmaß die Freiheit des Einzelnen mit der Freiheit der Anderen vereinbar ist. Gleiches gilt auch für den wirtschaftlichen Raum, der sich durch Grenzen von anderen Ökonomien bzw. anderen wirtschaftlichen Systemen, etwa durch Zoll- oder Währungsgrenzen, unterscheidet.

#### Sozialpsychologische und Soziale Grenzen:

Wie oben erwähnt, sind Grenzen die Voraussetzung, um grundlegende Dinge voneinander abzugrenzen und zu unterscheiden oder einzugrenzen. Nur so kann Erkenntnis und Wissen erlangt werden. Ohne solche Ab-, Be- und Eingrenzungen könnten sich Menschen weder sozial positionieren, noch Wissen aneignen oder miteinander kommunizieren.

---

<sup>27</sup> Ein Beispiel hierfür wäre die Schweiz.

Die erste und elementarste Grenze für den Menschen ist wahrscheinlich die eigene Haut als Trennung zwischen dem Ich und Nicht-Ich.<sup>28</sup> Die Ich-Grenze ist nicht starr, sondern beeinflussbar durch Kontakt und Kommunikation mit anderen Individuen. Sobald Individuen miteinander in Verbindung treten, setzen sie zum einen ihre eigenen, persönlichen Grenzen, zum anderen formt sich aus einem komplizierten sozialen und juristischen Regelgeflecht die Gesellschaft. Jedes Mitglied einer Gruppe bewegt sich somit stets im Spannungsfeld von individueller Freiheit und den Grenzen und Regeln der Gemeinschaft, die von ihm mitgeformt wird.

Grenzen treten auch zwischen Gruppen von Menschen auf. Zu den Grundprinzipien von Gruppen zählen Inklusion und Exklusion, Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit, aber auch Herrschen und Beherrscht-Werden. Aufgrund von gemeinsamen Interessen und Bedürfnissen bilden Individuen verschiedene Gruppen. Gruppen funktionieren daher auf Basis von Grenzziehungen. Da die Mitglieder einer Gruppe Gemeinsamkeiten aufweisen und sich einander zugehörig fühlen, entsteht eine Grenze zwischen ihnen und ihrer sozialen Umwelt. Indem Menschen in Gruppen zusammenleben, halten sie sich an die gemeinsamen Regeln, orientieren sich und schaffen sich eine Identität. Der Soziologe Georg Simmel hat bereits im 19. Jahrhundert argumentiert, „*dass Grenzen eigentlich nichts anderes sind als symbolische Markierungen, durch die sich schon existierende soziale Einheiten einen Rahmen geben und dadurch von anderen Einheiten sichtbar abgrenzen*“.<sup>29</sup>

Religiöse Grenzen:

Liessmann argumentiert, dass der Tod dann keine Grenze ist, wenn man annimmt, dass es nichts nach dem Leben gibt und der Tod somit ein absolutes Ende bzw. ein absoluter Schlusspunkt ist.<sup>30</sup> In den Religionen, die ein Leben nach dem Tod versprechen, ist der Tod hingegen die Grenze, die das irdische Leben von einem anderen Leben unterscheidet.

---

<sup>28</sup> Szenogrady Noémie, Was ist eine Grenze?, in: <http://awaremagazin.ch/2016/03/was-ist-eine-grenze> (Abruf 1. September 2017).

<sup>29</sup> Zitiert nach: Link Oliver, Ohne Grenzen können wir nicht leben. Brand eins Schwerpunkt Grenzen, 3/2013, S. 100-105; S. 103.

<sup>30</sup> Liessmann Konrad Paul, Ohne Grenzen können wir nicht leben, in: <https://www.brandeins.de/archiv/2013/grenzen/ohne-grenzen-koennten-wir-nicht-leben/> (Abruf: 24. August 2017).

## 2. Einige Ideen zum Nationalstaat

Aus historischer Perspektive und analytisch betrachtet weist das Phänomen „Staat“ eine große Vielfalt von Erscheinungsformen aus, so unter anderem Fürstentümer, Stadtstaaten, Imperien, Großreiche, religiös begründete Staaten oder Personenstaaten. Evolutionär gesehen stellt der territorial begrenzte Nationalstaat („Flächenstaat“) den derzeit letzten Stand der Entwicklung von Staatensystemen dar. Geschichtlich gesehen ist er noch relativ jung, frühe Anfänge finden wir mit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges Mitte des 17. Jahrhunderts. Eine entscheidende Rolle für die Entstehung der europäischen Territorialstaaten spielte hierbei der politische Prozess der Grenzziehung. Territoriale Grundsätze formten die Ordnung des politischen Systems sowohl nach innen als auch nach außen.

Mauß spricht davon, dass die Staatenwelt formal gesehen eine bemerkenswerte Homogenität aufweist und sich das Modell des modernen Nationalstaates grundsätzlich durchgesetzt habe.<sup>31</sup> 1945 gab es 73 unabhängige Staaten, davon waren 51 Mitglieder der UNO. Bis zum Jahr 2017 ist die Zahl der souveränen Staaten auf 196 gestiegen, wovon 193 Mitglieder der UNO sind. Zur gleichen Zeit sind jedoch viele Staaten vom Phänomen des „Staatszerfalls“ betroffen und werden in die Kategorie der sogenannten „failed states“, „failing states“ oder „fragile states“ eingeordnet.<sup>32</sup> Die Mehrzahl dieser Staaten liegt in Afrika, im Nahen/Mittleren Osten bzw. in Zentralasien. Von der Definition „nichtstabiler Staaten“, die davon ausgeht, dass diese nicht in der Lage sind, die Grundfunktionen des Staates zu erfüllen, kann man ableiten, dass primär von einem westlichen (OECD-) Verständnis ausgegangen wird. Inwieweit dieses Verständnis aber auch in diesen Regionen Gültigkeit hat oder ob diese Staaten jemals Staaten im westlichen Verständnis waren, wird nicht beachtet. Masala hinterfragt daher auch mit einigem Recht die Aussagekräftigkeit des Index selbst.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Mauß Hanns S., Staat/Staatlichkeit im Wandel, in: Woyke Wichard/Varwick Johannes (Hg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn 2016; S. 455-466; S. 457.

<sup>32</sup> Von im ‚Fragile State Index 2017‘ insgesamt 179 untersuchten Staaten werden nur 54 als „sustainable“ bzw. „stable“ gewertet. Der Rest wird als „warning“ (89) oder „alert“ (36) kategorisiert. The Fund for Peace, Fragile State Index 2017, Washington 2017.

<sup>33</sup> Masala Carlo, Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, München 2016; S. 100-110; hier insbesondere S. 104.

Der moderne Nationalstaat befindet sich in einer Phase der Umorientierung oder sogar des Umbruchs. Zum Teil wird sogar von einem grundlegenden Wandel der Staatlichkeit gesprochen.<sup>34</sup> Einer der zentralen Auslöser dieses Umbruchs wird in der Globalisierung gesehen. Globale Kommunikationsnetze, transnationale Herausforderungen, Bedrohungen und Gefahren wie auch Risiken, internationale Organisationen, supranationale Zusammenschlüsse, die Globalisierung der Wirtschaft, das Entstehen neuer Global Player sowie anderer nichtstaatlicher Organisationen oder von Netzwerken schränken die Souveränität von Nationalstaaten mehr und mehr nachhaltig ein. Letztere haben hierdurch den Alleinvertretungsanspruch als Zentrum der Machtausübung verloren. Sie sind hier selbst an ihre Grenzen gelangt.

#### *Der Staat aus staatsrechtlicher und politologischer Sicht*

Der „Staat“ an sich ist kein real existierender Akteur, sondern eine Abstraktion, oder, im modernen, aufgeklärten Verständnis, um mit den Worten von Thomas Hobbes zu sprechen, ein „menschliches Artefakt“. Im Grunde stellt der Staat ein auf einer bestimmten Staatsidee basierendes komplexes Mehrebenensystem aus verschiedenen Akteuren sowie hierarchisch und bürokratisch strukturierten Organisationseinheiten und Entscheidungssystemen dar. In diesem System agieren Individuen und Gruppen und verfolgen neben den Interessen des Staates auch gruppenspezifische bzw. individuelle Interessen. Um den Staat greifbar zu machen, werden zumeist zwei Ansätze herangezogen: der staatsrechtliche und der politologische.

Staatsrechtlich gesehen gibt es bemerkenswerterweise keine allgemeingültige Definition vom Staat. Gängig ist die sogenannte „Drei-Elemente-Lehre“ von Georg Jellinek, die die Merkmale eines Staates anhand dreier konstituierender Elemente beschreibt. Demnach ist ein Staat ein soziales Gebilde, das von einem von Grenzen umgebenem Gebiet<sup>35</sup> einer darauf als Kernbe-

---

<sup>34</sup> So z.B. Voigt Rüdiger, Weltordnungspolitik, Wiesbaden 2005; S. 14-15.

<sup>35</sup> Grenzen können unterschiedlich idealtypisch in Form von historischen Entwicklungen oder Verhandlungen wie auch sehr willkürlich zustande kommen. Kein geringerer als der britische Premier Winston Spencer Churchill schrieb 1921 im Zuge der vor allem vom British Empire und der Französischen Republik nach dem Ende des Ersten Weltkrieges forcierten Aufteilung des Nahen Ostens in sein Tagebuch: „Ich habe

völkerung ansässigen Gruppe von Menschen sowie einer auf diesem Territorium herrschenden Staatsgewalt bestimmt ist. Diese drei Elemente werden nach wie vor als bestimmende Merkmale angesehen, auch wenn sie von anderen Staatsrechtlern als unzureichend definiert bezeichnet und durch andere Elemente ergänzt wurden.<sup>36</sup>

Sozialwissenschaftliche, insbesondere politologische Interpretationen gehen über diese primär formalen Kriterien hinaus und untersuchen die Qualität, d.h. den inneren Zustand der Staaten und stellen neben der Organisation und Legitimation des herrschenden politischen/gesellschaftspolitischen Systems auch die Frage nach den Grundfunktionen und Aufgaben des Staates.<sup>37</sup> Schubert/Klein etwa definieren Staat als eine

„Politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemeinverbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktionen vertraut ist, sich als moderner Verfassungsstaat dabei demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bedient und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen mit Sanktionsmitteln ausgestattet ist.“<sup>38</sup>

Der Bereich der dem Staat zugestandenen Aufgaben wird unterschiedlich weit gefasst und reicht von den klassischen Kernfunktionen (Gewährleistung von Sicherheit, Garantie der Rechtsordnung) über die Zurverfügungstellung von Infrastruktur bis hin zu eher jüngeren Bereichen wie etwa dem sozialen Ausgleich oder Umwelt- und Verbraucherschutz.

---

Transjordanien an einem Sonntagnachmittag in Kairo mit einem Federstrich erschaffen...“ Gerade das Beispiel des bereits während des Ersten Weltkrieges zwischen Großbritannien und Frankreich ausgehandelten „Sykes-Picot“-Abkommens, in dem sich die beiden Kolonialmächte den Ölreichtum des untergegangenen Osmanischen Reiches zu sichern versuchten, gilt als Beispiel willkürlicher Grenzziehungspolitik ohne Rücksicht auf ethnische, geographische oder religiöse Grenzen.

<sup>36</sup> So beispielsweise durch das Element der Staatsverfassung (Walter Maier), das Element der völkerrechtlichen Vertretung nach außen, die dem Staat zugrunde liegenden Normen als wichtige Voraussetzung (Hans Kelsen), Anerkennung durch Drittstaaten, Fähigkeit zum Führen von Außenbeziehungen (Konvention von Montevideo 1933).

<sup>37</sup> Hier wird auch die Unterscheidung zwischen Polity (Rahmen) – Policy (Inhalt) ersichtlich.

<sup>38</sup> Schubert/Klein 2007; S. 285.

## *Sicherheitspolitik als die zentrale Aufgabe des Staates*

Politik allgemein kann als die Angelegenheit, die die Einrichtung und Steuerung von Staat und Gesellschaft im Ganzen betrifft, verstanden werden.<sup>39</sup> Sie umfasst daher alle Aufgaben, Fragen und Probleme, die den Aufbau, den Erhalt sowie die Veränderung und Weiterentwicklung der öffentlichen und gesellschaftlichen Ordnung anbelangen. Politik ist daher Staatsaufgabe, hat sich nach einer Zweckmäßigkeit zu orientieren und ist nicht Selbstzweck. Unbestritten ist eine zentrale – wenn nicht *die* zentrale – Aufgabe des Staates die Gewährleistung von Sicherheit.<sup>40</sup> Sicherheit bzw. Sicherheitspolitik darf hier nicht nur im engeren, traditionellen Sinn als die Abwehr von Bedrohungen und Gefahren durch klassische Mittel der inneren und äußeren Sicherheit verstanden werden, sondern in einem umfassenden Verständnis. So definiert beispielsweise die zurzeit gültige Österreichische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2013 Sicherheitspolitik wie folgt:

„...Moderne Sicherheitspolitik ist heute ein Querschnittsthema, das in beinahe allen Lebens- und Politikbereichen mitgedacht werden muss. Sie muss umfassend und integriert angelegt, aktiv gestaltet und solidarisch umgesetzt werden. Umfassende Sicherheit bedeutet, dass äußere und innere sowie zivile und militärische Sicherheitsaspekte aufs Engste verknüpft sind. Sie geht über den Rahmen der klassischen Sicherheitsressorts hinaus und schließt Instrumente der Wirtschafts-, Sozial-, Integrations-, Entwicklungs-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastruktur-, Bildungs-, Informations- und Kommunikations- sowie der Gesundheitspolitik ein. Integrierte Sicherheit muss auf eine Arbeitsteilung unter den involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren achten. Sicherheit ist sozusagen als Gesamtpaket zu verstehen. Proaktive Sicherheitspolitik heißt darauf hinzuwirken, dass Bedrohungen erst gar nicht entstehen oder sich zumindest weniger nachteilig auswirken (Sicherheit gestalten). Solidarische Sicherheitspolitik trägt dem Umstand Rechnung, dass die Sicherheit des neutralen Österreichs und der EU heute weitestgehend miteinander verbunden sind“.<sup>41</sup>

Modern bezieht man sich hierbei somit auf eine horizontale Erweiterung (Sach-/Bedrohungs-/Gefahrendimension), eine vertikale Vertiefung (Ak-

---

<sup>39</sup> In Anlehnung an Politik unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Politik> (Abruf am 4. September 2017).

<sup>40</sup> Diese Idee findet sich bereits bei Thomas Hobbes im „Leviathan“ (1651). Der Zweck des Staates in seinem Verständnis war die definitive Lösung des Sicherheitsproblems, d.h. Pazifizierung des Natur- und Triebwesens Mensch. Heute würde man von der Inneren Sicherheit sprechen.

<sup>41</sup> Bundeskanzleramt, Österreichische Sicherheitsstrategie, Wien 2013; S. 4.

teure/Kooperation/Raum) sowie zeitliche Erweiterung (Reaktion/Proaktion/„Vorsorge“) des Verständnisses von Sicherheitspolitik.

*Strategische Ziele des Staates – strategische Herausforderungen für den Staat*

Dies leitet über zu den zentralen Zielen des Staates auf strategischer Ebene. Diese sind:

- Sicherung des Fortbestands der Existenz des Gebildes des Staates, d.h. also sein Überleben;
- Erhalt der Funktionsfähigkeit des Staates;
- Sicherung und Aufrechterhaltung der Souveränität sowohl nach innen als auch nach außen;
- Aufrechterhaltung der Stabilität und der Einheit des Staates;
- Schutz der dem Staat zugrunde liegenden Werte und Normen;
- Wachstum, dies insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Dimension.

Diese strategischen Ziele gelten für alle Staaten unabhängig von deren politischen Ausgestaltung oder Größe. Wie die einzelnen Staaten diese Ziele jedoch konkret definieren und welche Mittel sie bereit sind aufzuwenden, um diese Ziele zu erreichen, ist vom jeweiligen Staat abhängig.

Von diesen Zielen wiederum ableitbar, gewissermaßen im Umkehrschluss, sind daher auch sogenannte „strategische Herausforderungen“.<sup>42</sup> Diese richten sich eben gegen die oben genannten strategischen Zielsetzungen des Staates.

---

<sup>42</sup> Als Herausforderung kann man eine Situation bezeichnen, der man sich stellen muss. Im vorliegenden Arbeitspapier wird Herausforderung als Überbegriff für Bedrohungen, Gefährdungen und Risiken verwendet. Bedrohungen bzw. Gefahren eigen ist die Fähigkeit zur bewussten Schädigung eines anderen (Vulneranz). Die Begriffe Bedrohung, Gefahr, Risiko werden oftmals unklar verwendet. Im vorliegenden Beitrag erfolgt die Orientierung an der sogenannten Analysematrix von Akteur, Intention und Fähigkeiten. Bei Bedrohungen sind die Akteure, ihre Intentionen und Fähigkeiten bekannt. Bei Gefahren handelt es sich um abstraktere Bedrohungen, die zwar von Akteuren ausgehen, bei denen die einzelne Akteure sowie deren Fähigkeiten und Intentionen aber nicht nachvollziehbar sind (z.B. Terrorismus, Organisierte Kriminalität). Bei Risiko ist die Matrix durch das Nichtvorhandensein eines Akteurs nicht anwendbar.

*Zur historischen Entwicklung des Nationalstaates –  
Der zentrale Gedanke der Souveränität*

Der historische Beginn der Entwicklung von Nationalstaaten wird gemeinhin mit dem Abschluss des Westfälischen Friedens in Münster und Osnabrück 1648 in Verbindung gebracht. Dieser Frieden, der den mörderischen 30jährigen Krieg beendete, ist deshalb etwas Besonderes, als dass hier erstmals alle europäischen Großmächte als souveräne völkerrechtliche Subjekte auf einem internationalen Kongress, der fünf Jahre dauerte, miteinander kommunizierten. Die hier und im nachfolgenden Nürnberger Exekutionstag beschlossenen Verhandlungsergebnisse sollten eine politische Neuordnung Europas bewirken, die über 100 Jahre lang Bestand hatte. Alle Friedensschlüsse bis hin zur Französischen Revolution sollten sich schließlich an den genannten Vereinbarungen orientieren.

Kaum zwei Jahrzehnte vor diesem berühmten Friedensschluss war es der niederländische Rechtsgelehrte und Philosoph Hugo von Grotius gewesen, der 1625 in seinem wichtigen Werk „De Iure Belli Ac Pacis“ („Vom Recht des Krieges und des Friedens“) über die politische Theorie des Nationalstaates publizierte und dabei entscheidende Grundparameter des späteren Völkerrechtes mit einschloss. Von Grotius gilt als einer der Väter des Souveränitätsgedankens: Jeder Staat gelte, ungeachtet seiner Größe, seiner Macht und anderer innerer Parameter, als unabhängig, gleichberechtigt und eigenständig in der Wahl seiner Entscheidungen.

Souveränität bezeichnet nach Schubert/Klein, „...*die höchste, nach innen und außen gerichtete unabhängige staatliche Herrschaftsmacht und Entscheidungsgewalt*“.<sup>43</sup> Im Endeffekt geht es also um die freie und autonome Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit hinsichtlich des eigenen gesellschaftlichen bzw. politischen Systems und der Positionierung gegenüber anderen Akteuren auf der internationalen und transnationalen Ebene, also um das Selbstbestimmungsrecht. Als zentrale Elemente der Souveränität nach außen lassen sich die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit von einer anderen Macht (z.B. von anderen Staaten, Kirchen), das Prinzip der Staatengleichheit, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten (Interventions-

---

<sup>43</sup> Schubert Klaus/Klein Martina, Politiklexikon, Bonn 2007; S. 270.

verbot) sowie das Prinzip der Gegenseitigkeit feststellen. In der Realität wird diese Norm jedoch immer wieder ge- und durchbrochen oder verletzt.<sup>44</sup> Innere Souveränität ist dadurch gekennzeichnet, dass es nur eine verfassungsmäßig geregelte Macht- bzw. Gewaltenteilung gibt, das Gewaltmonopol liegt beim Staat. Ein weiterer Parameter ist das Vorhandensein eines einheitlichen Rechts-, Steuer- oder Währungssystems.<sup>45</sup> Auf diesem Grundgedanken der Souveränität beruht auch die Charta der UNO, die in Art 2, Abs. 1 festhält, dass „*die Organisation auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder [beruht]*“.

#### *Wie sind Nationalstaaten historisch zu definieren?*

Aus der ersten frühen Idee des Nationalstaates als Staat im 17./18. Jahrhundert entwickelte sich über die Französische Revolution hinaus im 19. Jahrhundert das idealisierende politische Bild der Nation als einer in Tradition, Sitten und Gebräuchen verbundenen Gesellschaft. Die Hervorhebung der Volksgemeinschaft im Rahmen des Nationalstaates führte zunächst zu einem natürlichen ideellen Gegenpol zu den jeweils herrschenden Dynastien. Wichtigste Zäsur war auch hier die Französische Revolution und die damit verbundenen Forderungen: „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“! Der Nationalstaatsgedanke der Französischen Revolution ist also auch mit dem Begriff der Demokratie verknüpft. Das demokratische Element der Revolution war die Volkssouveränität,<sup>46</sup> auch wenn sich das neue Modell nicht sofort durchsetzen konnte. Die Entwicklung der Republik im Rahmen des aufkommenden Ideals der „Volksgemeinschaft“ als Grundpfeiler jedes Nationalgedankens bedeutete dann aber spätestens nach dem Ersten Weltkrieg das Ende der meisten großen Dynastien in Europa.

---

<sup>44</sup> Zu denken ist hier beispielsweise an das Vetorecht der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates oder Interventionen in Staaten durch andere Staaten. Ein weiteres Beispiel wäre der Zusammenschluss von Staaten zu informellen „Club-Governance“-Strukturen (z.B. G-7, G-20). Der Politologe Stephen Krasner spricht in diesem Zusammenhang von der Internationalen Ordnung als „Organised Hypocrisy“ (organisierte Scheinheiligkeit).

<sup>45</sup> Vergl. Vierecke Andreas/Mayerhofer Bernd/Kohout Franz, dtv-Atlas Politik, München 2016; S. 166.

<sup>46</sup> Vgl. Hannah Arendt, Nationalstaat und Demokratie (1963), unter <http://www.hannaharendt.net/index.php/han/article/view/94/154> (Abruf am: 03082017).

Nationalstaaten werden oft als Hort des geordneten Gemeinschaftswesens gesehen. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Der Nationalstaat gilt als erste politische Form einer souveränen Nation. Nicht mehr Dynastien „von Gottes Gnaden“ in absolutistischer Führung garantierten den Bestand des Staates, sondern – mit der fortschreitenden Industrialisierung, der Entwicklung neuer gesellschaftlicher Parameter wie dem Bürgertum, der Arbeiterklasse und dem damit verbundenen Wahlrecht – das „Volk“ selbst. Das Staatsvolk, oftmals mit Nation gleichgesetzt, stellt somit ein zentrales Attribut des Nationalstaates dar.

#### *Unterschiedliche Auffassungen vom Nationalstaat*

In der politologischen Analyse werden drei idealtypische Auffassungen von Nationalstaat unterschieden, die sich ihrerseits wiederum von Differenzierungen hinsichtlich des Begriffes „Nation“ ableiten lassen.<sup>47</sup> Erstens: Im heute vorherrschenden und auch diesem Beitrag zugrunde liegendem Verständnis gelten Nationalstaaten als unabhängige und souveräne Staaten. Nationalstaat und Staat werden also gleichgesetzt, was auch bedingt, dass Staatsvolk mit Nation gleichgestellt wird. Zweitens: „Nation“ bezieht sich auf einen Staat, dessen Staatsvolk überwiegend aus einer den Staat beherrschenden und die Staatssprache bestimmenden Ethnonationalität<sup>48</sup> und ansonsten aus nationalen Minderheiten besteht. Solche homogene Staaten gibt es jedoch kaum, die meisten Staaten sind solche mit einer mehrheitlichen Ethnonationalität und größeren ethnischen bzw. ethnonationalen Minderheiten. Aus diesem Grund werden diese Staaten oftmals auch als Nationalitätenstaaten bezeichnet. Dieser Staatstyp unterscheidet sich von demjenigen, in dem keine Ethnonationalität die Mehrheit des Staatsvolkes stellt, sondern der aus mehreren Ethnien und ethnischen Gruppen mit gemeinsamem oder auch getrenntem nationalen Bewusstsein besteht. Diese Staaten (z.B. Habsburgermonarchie, Indien) sind im Grunde Vielvölkerstaaten. In seiner dritten Bedeutung ist ein Nationalstaat nur ein solcher Staat, der vom Staatsvolk auch tatsächlich als solcher gewollt wird, im Unterschied zu Staaten, die von einer Mehrheit abgelehnt werden (z.B.

---

<sup>47</sup> Vergl. Jahn Egbert, Nationalstaat, in: Fuchs Dieter/Roller Edeltraud (Hg.), Lexikon Politik – Hundert Grundbegriffe, Stuttgart 2009; S. 177-179.

<sup>48</sup> Ethnonationalität bezieht sich auf die ursprüngliche Bedeutung von Nation und kann auch mit Volks- bzw. Kulturnation gleichgesetzt werden.

DDR).<sup>49</sup> Dieses Verständnis führt in weiterer Folge dazu, dass als Nationalstaat im Grunde nur eine liberal verfasste Demokratie sein kann, da nur in dieser sich der nationale Wille des staatsbejahenden Volkes frei manifestieren kann.

Einen anderen Ansatz verfolgt Robert Cooper, der vom Idealtyp des modernen Nationalstaates ausgehend eine Unterscheidung in prämoderne, moderne und postmoderne Staaten trifft.<sup>50</sup> Prämoderne Staaten oder auch „Quasi-Staaten“ sind solche Gebilde, die an sich nur formal als Staaten zu sehen sind, deren Präsenz im internationalen System eher begrenzt ist und deren Leistungen für die eigene Bevölkerung eher gering sind. Moderne Staaten, wie z.B. die USA oder China, sind in ihrem Selbstverständnis in der Moderne und somit auch noch den traditionellen Ansätzen zu Souveränität und Nation/Nationalismus verhaftet. Sogenannte postmoderne Staaten schließlich unterscheiden sich in ihrem Souveränitätsansatz vom traditionellen auf Autonomie zielenden Souveränitätsanspruch und sind bereit, weite Bereiche ihrer Souveränität an regionale oder internationale Organisationen zu übertragen. Als Beispiel hierfür wären die Mitgliedstaaten der EU zu nennen.

#### *Gemeinsame Identität als der Grundpfeiler des Nationalstaates*

Nach Max Weber ist der Nationalstaat „die weltliche Machtorganisation der Nation“. Nationalstaaten begründen sich also über eine jeweils ganz bestimmte Identität. Aber was ist das eigentlich? Ist diese Identität nicht mitunter eine hypothetische? Was hat ein Burgenländer mit einem Vorarlberger wirklich gemein? Ist der Bregenzer dem Lindauer (D) oder dem Schaffhausener (CH) in seiner Art, Sprache und Abstammung nicht (auch ethnisch) wesentlich näher als dem Eisenstädter? Unterhält ein Vorarlberger schon aus rein geographischen Gründen nicht möglicherweise wesentlich mehr Sozialkontakte zu Schweizern oder Deutschen als zu Ostösterreichern? Und gilt Ähnliches nicht auch vice-versa? Wie kann man da von einer gemeinsamen Identität sprechen? Ist die Identität vielleicht seit jeher

---

<sup>49</sup> Dies entspricht somit einem politischen Nationsbegriff, der nur jenes Staatsvolk als Nation bezeichnet, das einen gemeinsamen und freien Willen zu einem bestehenden oder noch zu bildenden Staat hat.

<sup>50</sup> Cooper, Robert, Imperial Liberalism, in: The National Interest No. 79/2005; S. 25-34.

mehr eine künstliche Klammer idealisierender politischer Vorstellung denn gelebte Realität?

Oder ist Identität ein Becken bestimmter Eigenschaften, mit denen man sich identifiziert (selbst wenn man möglicherweise über diese selbst gar nicht verfügt)? Jede Identität ist letztlich ein Produkt der Geschichte. Doch Geschichte ist ein ewiges Fließen von Zeit. Wo soll der Anfangspunkt der Identität sein, ab welchem Zeitpunkt dieser nichts mehr Neues hinzugefügt werden? Heute ist beispielsweise die hohe Ingenieurskultur der Deutschen in aller Welt berühmt und wird dort als Teil ihrer Identität durchaus wahrgenommen („Made in Germany“<sup>51</sup>). Das war auch schon in den 1930er Jahren so. Geht man aber nur 200 Jahre weiter in die Vergangenheit zurück, so können wir aus rein entwicklungstechnischen Gründen diese Kultur schon nicht mehr verorten. Hier ergeben sich einige Fragen, wie etwa: Wird es in 200 Jahren dann noch so etwas wie (deutsche) Ingenieurskultur geben? Oder wird dieses deutsche Identitätsmerkmal dann verschwunden sein? Wird es eine österreichische Identität geben? Wenn ja, wie wird diese aussehen? Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass auch von uns heute als „ewig“ angesehene Identitätsmerkmale eigentlich im Fluss sind und hier beständig Grenzen überschritten werden.

#### *Verfassungspatriotismus und Nationalismus*

Als Variante eines staatsbürgerschaftlichen Konzeptes sei an dieser Stelle auch der sog. „Verfassungspatriotismus“ angesprochen, wie er beispielsweise von Habermas, Sternberger oder Seifert vor allem in Bezug auf Deutschland vertreten wurde. Das ethnisch-Verbindende ausklammernd, versteht sich Verfassungspatriotismus als eine Art von Staatszugehörigkeit rein auf der politischen Basis von Demokratie und Meinungsfreiheit. Hier wird von Kritikern gern der Vorwurf erhoben, dass bei dieser Variante keine gefühlsmäßige ethnische Bindung an die Nation vorhanden sei, sondern sich die Loyalität zum Staate ganz rational auf der Ebene des Zweckrationalismus bewege. Es mangle an gemeinsamen geschichtlichen und

---

<sup>51</sup> Das „Made in ...“ wurde ursprünglich Ende des 19. Jahrhunderts als Schutz vor billiger und minderwertiger Importware aus anderen Staaten, so u.a. Deutschland („Made in Germany“), in Großbritannien eingeführt. Nach dem Ende des 2. Weltkrieges gilt die Bezeichnung „Made in Germany“ hingegen als Gütesiegel.

territorialen Bezügen. Wie oben erwähnt, kam es mit dem 17. Jahrhundert zu ersten Ausformulierungen der Territorialstaatsidee. Der Idee der Grenze als imaginärer Linie folgte der Gedanke einer exakten Grenze und prägte ab diesem Zeitpunkt Nationalstaaten sowie deren Gesellschaften.

Der Nationalismus des 19. und 20. Jahrhunderts sollte den Staatsgrenzen in Europa dann zunächst zu einer völlig überzogenen Bedeutung im Sinne der Abgrenzung gegen alles Fremde verhelfen. Als Nationalismus kann allgemein eine Ideologie verstanden werden, die die Merkmale der eigenen ethnischen Gemeinschaft (z.B. Sprache, Kultur, Geschichte) überhöht darstellt, sie als absolut setzt. Oftmals mündet dies in der Forderung nach einer Einheit von Volk und Raum.<sup>52</sup> Nach den zwei Weltkriegen änderte sich in Europa diese nationale Überhöhung der „Grenze“ im Rahmen der Überzeugung, eine dritte globale Auseinandersetzung unter allen Umständen vermeiden zu müssen. Erste gesamteuropäische Ansätze wurden jedoch vom praktisch unmittelbar folgenden Kalten Krieg und dem damit verbundenen „Eisernen Vorhang“ zunichte gemacht. Die Römischen Verträge begründeten schließlich zumindest im demokratischen Westen ein bis dato als unerreichbar gegolten habendes Experiment eines – vorerst lediglich wirtschaftlich ausgerichteten – gemeinsamen Europas. Mit dem Fall der Berliner Mauer – und damit der tödlichsten Grenze in Europa – fiel schließlich auch der Eisernen Vorhang und machte so den Weg frei für ein gemeinsames Europa, das nun auch politisch und sicherheitstechnisch zusammenzuwachsen begann. Die Grenzen wurden grün und spielten bald für mehr als eine halbe Milliarde EU-Bürger kaum noch eine Rolle. Erst die Flüchtlingskrise von 2015 ließ den Ruf nach Grenzen wieder lauter werden.

Zeiten der Krise führen oft und gerne zu einer Art „Rückbesinnung“ auf den traditionellen Nationalstaat, da dieser für viele den vermeintlichen Garant für das Wohl der eigentlichen „Nation“ darstellt. Daraus leitet sich die Frage ab, ob der Nationalstaat alten Verständnisses also eine Art „Rückfallposition“ in Krisenzeiten ist. Mit dieser Frage gekoppelt ist der Gedanke des Nationalstaates, der in Zeiten der Krise (im optimalen Fall) ökonomisch unabhängig von anderen Nationalstaaten zu agieren vermag, so eine Art „Selbstversorger in Zeiten der Globalisierung“.

---

<sup>52</sup> Vergl. Schubert/Klein, 2007; S. 203-204.

## *Nationalstaat versus Globalisierung*

Als eine der zentralen Herausforderungen für den Nationalstaat wird zu-  
meist die Globalisierung angeführt. Als solche ist allgemein die „*weltweite  
Ausdehnung sozialer Interaktionen im Allgemeinen und die fortschreitende Internatio-  
nalisierung der Wirtschaft im Besonderen*“ zu verstehen.<sup>53</sup> Wichtig bei dieser De-  
finition ist, dass zwar den ökonomischen Verflechtungen eine besondere  
Bedeutung zugewiesen wird, aber auch ersichtlich wird, dass sich Globali-  
sierung eben nicht nur auf diesen Bereich bezieht. Aus diesem Grund  
scheint auch der Ansatz von Varwick sehr hilfreich:

„Globalisierung kann allgemein als ein Prozess zunehmender Verbindungen zwi-  
schen Gesellschaften und Problembereichen dergestalt definiert werden, dass Er-  
eignisse in einem Teil der Welt in zunehmenden Maße Gesellschaften und Prob-  
lembereiche in anderen Teilen der Welt berühren“.<sup>54</sup>

In dieser Definition wird eines der zentralen Merkmale der Globalisierung  
deutlich hervorgehoben, nämlich die zunehmende Interdependenz, und  
zwar nicht nur von Akteuren sondern auch von Herausforderungen.

Ist nun ein Rückzug der Staaten bzw. eines einzelnen Staates aus der Glo-  
balisierung heutzutage eigentlich noch möglich? Ist diese AbGRENZung,  
dieser „Superexit“, wenn man so will, nicht nur denkbar, sondern auch  
praktisch durchführbar? Die momentan laufenden Verhandlungen Groß-  
britanniens mit der EU lassen da einige Zweifel aufkommen, selbst wenn  
der direkte Vergleich hinkt – ein totaler Ausstieg nicht nur aus dem Welt-  
wirtschaftssystem, sondern aus dem gesamten internationalen und transna-  
tionalen System wäre mit noch viel radikaleren Begleitumständen für den  
jeweils ausscheidenden Staat verbunden.

Drehen wir – um ein anschauliches Beispiel zu wählen – das Rad der Zeit  
um nur 100 Jahre zurück: auch vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges  
waren viele Wirtschaftskreise davon überzeugt, dass eine solche Katastro-  
phe niemals würde stattfinden können, da die einzelnen (später) kriegfüh-  
renden Mächte bereits wirtschaftlich und politisch viel zu stark miteinander

---

<sup>53</sup> Vierecke/Mayerhofer/Kohout 2010; S. 241.

<sup>54</sup> Varwick Johannes, Globalisierung, in: Woyke Wichard/Varwick Johannes (Hg.) 2016;  
S. 147-157; S. 148.

verwoben seien. Und tatsächlich: Das 19. Jahrhundert war ein Jahrhundert zunehmender Globalisierung gewesen, das von technischen Neuerungen epochaler Tragweite begleitet wurde: Der Siegeszug der Eisenbahn und des Dampfschiffs bei gleichzeitiger technischer und militärischer Dominanz europäischer Kolonialreiche hatten letzteren Zugriff auf die Ressourcen großer Teile des Planeten ermöglicht. Der damit verbundene Welthandel erreichte bislang ungekannte Ausmaße und Vernetzungen. Drei Viertel des gesamten umgeschlagenen Welthandels konzentrierte sich vor 1914 auf Großbritannien, Frankreich und Deutschland, während die USA noch in Protektionismus verharrten. Großbritannien wäre beispielsweise schon im 19. Jahrhundert nicht mehr in der Lage gewesen, seine explodierende Bevölkerung selbst aus dem Lande zu ernähren. Billige Importe aus den Kolonien ließen das Land jedoch zur größten Handels- und Industrienation des 19. Jahrhunderts aufsteigen. Der Erste Weltkrieg beendete diese erste Globalisierungsphase dann jäh. Erst Mitte der 20er Jahre konnten die Briten schließlich wieder an die Wirtschaftsdaten von 1913 anschließen, bei den Verlierern des Krieges dauerte es entsprechend länger.

### **3. Abschließende Thesen – Wo spiegeln sich die Grenzen des Nationalstaates wider?**

- Wenn die Komplexität und Unübersichtlichkeit der Realität weiter zunimmt und sich Ordnung weder global noch regional in weiten Teilen der Welt einstellen wird, sind Bezugspunkte wichtiger denn je.<sup>55</sup> Bezugspunkte werden durch Grenzen bestimmt und geben Orientierung, Struktur und schaffen Identifikation. Dies gilt sowohl für das einzelne Individuum, Gruppen, Gesellschaften als auch Staaten oder das internationale System. Auch wenn es andere wichtige Bezugspunkte gibt, sei es die Familie, die Gemeinde, Regionen, die EU, Religionen oder die Arbeitsstätte, ein Leben ohne den Staat – so ablehnend wir ihm auch oft gegenüberstehen –, ein politisches bzw. gesellschaftliches System ohne staatliche Strukturen übersteigt die Grenzen unseres westlichen Denkens.

---

<sup>55</sup> Vergl. Masala 2016; S. 14 bzw. 160.

- Das internationale System basiert auf dem Konzept der Staaten. Diese sind nach wie vor mächtige und zentrale Akteure in der Weltpolitik. Eine unter vielen Staatsformen ist diejenige des territorial verfassten Nationalstaates. Es ist auch diejenige Staatsform, die weltweit am weitest häufigsten ist, wenn auch in unterschiedlichsten Ausprägungen. Der klassische Nationalstaat hat im Laufe seiner Geschichte eine große Wandlung mitgemacht und sich als durchaus flexibel erwiesen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Staat nach wie vor das zentrale und im Grunde das einzige Völkerrechtssubjekt ist, das über das legitime Gewaltmonopol sowohl nach innen als auch nach außen verfügt.
- Die territoriale Grenze, die das Gebiet eines Staates definiert, wird auch in Zukunft eines der zentralen Elemente zur Bestimmung und Selbstbestimmung von Staaten sein. Ohne abgegrenztes Gebiet ist ein Staat nicht denkbar und würde im staatsrechtlichen Sinn nicht als solcher anerkannt werden. Innerhalb des von Grenzen definierten politischen Raums manifestiert sich die Souveränität als Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeit. Der Staat ist die bislang einzig erkennbare Alternative zur Umsetzung der politischen Selbstbestimmung.
- Seit nunmehr rund zwei Dekaden findet eine immer stärker an Dynamik zunehmende „Deterritorialisierung“ durch digitale Medien wie Internet und Social Media statt, d.h. das Staatsgebiet des klassischen Nationalstaates wird durch digitale Grenzenlosigkeit „aufgeweicht“. Hier nimmt der Staat keine Schlüsselrolle mehr ein. Wohin diese neue Form der Kommunikation führen wird und wie sie sich letztlich auf nationale Parameter der einzelnen Gesellschaften auswirken wird, ist noch völlig unklar. Gleiches gilt auch für die Produktions-, Finanz- oder Wissensstruktur. Der Trend geht jedoch eindeutig hin zur grenzüberschreitenden Community, was eindeutig gegen eine Restauration des klassischen Nationalstaates spricht. Besonders anschaulich wird dies durch die sogenannten neuen Bedrohungen, Gefahren und Risiken, die allesamt grenzüberschreitend wirken, sei es den transnationalen Terrorismus, die transnationale Organisierte Kriminalität oder den Klimawandel.
- Zur gleichen Zeit erfolgt gerade in Anbetracht dieser neuen Herausforderungen eine Rückbesinnung auf eine der grundlegenden Funktionen

von Grenzen, nämlich der Inklusion und der Exklusion. Dies gilt nicht nur für Europa, das seit 2015 mit steigenden Flüchtlings- und Migrantenströmen aus dem Mittleren Osten und Afrika zu kämpfen hat, sondern beispielsweise auch für die USA und deren Grenze zu Mexiko. Wachsende Zahlen von Fremden und – damit verbunden – demographische Umschichtungen innerhalb des Nationalstaates schüren Unmut und machen den Weg frei für populistische Strömungen sonder Zahl, die im Kielwasser dieser Probleme ihre ganz eigenen politischen Ziele verfolgen. Die Genese des sog. „Brexit“ ist hierfür ein gutes Beispiel.

- Im Zeitalter der Globalisierung unterliegt die Souveränität des Staates einer Wandlung und gerät sowohl durch innere als auch äußere Einflüsse vermehrt unter Druck. Auch wenn die formale Souveränität des Staates an sich kaum gefährdet scheint, ist eine vollständige Realisierung der Souveränität, verstanden als die exklusive Fähigkeit zur Machtausübung und selbstbestimmten Beeinflussung von Entwicklungen, nicht mehr möglich („Limited Sovereignty“). Die Gestaltung der Politik im Inneren lässt sich nicht ohne die breite Zustimmung der Zivilbevölkerung, aber auch anderer nichtstaatlicher Akteure verwirklichen. Diese Gestaltungsmöglichkeit im Inneren unterliegt auch externen Einflüssen, nicht nur der traditionellen Staatenwelt, sondern auch hier zunehmend nichtstaatlicher Akteure, was sich beispielsweise in den wirtschaftlichen Global Players, global agierenden Netzwerken oder auch weltumspannenden Finanz-, Wirtschafts- oder Migrationsströmen widerspiegelt.
- Auch wenn der Staat versucht hat, sich den neuen Rahmenbedingungen anzupassen, steigen die Anforderungen an diesen. Hierdurch wird es für den Staat immer schwieriger, seine zentralen strategischen Ziele zu verfolgen.
- Ist der Nationalstaat in einer Krise? Letztlich ist der Befund ein ambivalenter: Ja, der Nationalstaat ist in einer durch interne wie auch externe Faktoren beeinflussten Krise. Er gerät hinsichtlich seiner ihm zugeschriebenen Aufgaben und Funktionen an seine Grenzen im Sinne von Ein- und Beschränkungen. Hierin unterscheidet er sich jedoch nicht von anderen Akteuren, wie etwa regionalen oder internationalen Orga-

nisationen. Grundsätzlich prägt eine zunehmende Interdependenz des internationalen wie auch transnationalen Systems die Situation. Aber: Der Nationalstaat hat, wie oben mehrfach argumentiert, durchwegs im Verlauf der Geschichte Flexibilität und Wandelbarkeit gezeigt. Der Nationalstaat in der Konzeption des 17. Jahrhunderts hätte im 21. Jahrhundert kaum Möglichkeiten, sich durchzusetzen. Heute haben wir es aber mit anderen, moderneren Varianten des Staates zu tun, die sich an die neuen Gegebenheiten angepasst und weiterentwickelt haben. Krise in diesem Sinne bedeutet auch, eine schwierige Situation als Chance oder Zwang zur Weiterentwicklung zu sehen.



## Wesen und Wert des Nationalstaates für die Zukunft der EU

*Christian Stadler*

Das diesjährige Symposium der Landesverteidigungsakademie stand unter einem polemologischen Generalthema: dem Nationalstaat in der Krise. Das kann zum einen bedeuten, dass der Nationalstaat selbst in einer Krise steckt, zum anderen aber auch, wie er sich in einer Krise zu bewähren vermag. In jedem Fall handelt es sich um ein polemologisches Kernphänomen, denn der Nationalstaat ist – noch – der zentrale Akteur im Bereich von Krise, Konflikt und Krieg. Doch bevor auf sein „Wesen“ eingegangen wird, ein kurzer Blick zurück in seine Herkunft, um sicheren Untergrund zu haben für die Bestimmung seiner Hinkunft.

Der moderne Nationalstaat, wie wir ihn heute kennen, ist ein Produkt der europäischen Aufklärung, also jener Epoche der europäischen Geistes- und Kulturgeschichte, die in der Neuzeit dem 30jährigen Krieg (der eigentlich den zweiten, primär deutschen Teil des 80jährigen europäischen Krieges (1568-1648) darstellt) nachfolgt. Wenn auch das Jahr 1648 vielleicht in der Realgeschichte nicht so paradigmatisch gewesen sein mag, wie man in der verklärenden Rückschau annehmen könnte („Mythos 1648“; *Benno Teschke*), so ist es doch nicht falsch, an diesem ereignisreichen Jahr symbolisch jenen politischen Zeiten- und Systemwechsel festzumachen, der als die Voraussetzung des modernen Nationalstaates angesehen werden kann. Das Mittelalter mit seiner transzendenten Begründung von staatlicher Legitimität hat endgültig das Zeitliche gesegnet, politische Herrschaft wird nun nicht mehr religiös begründet, sondern nur mehr immanent mittels „realer“ Machtfaktoren hergestellt und aufrechterhalten – Machiavelli und Hobbes sind zur geschichtlichen Realität geworden.

Religion hat ihre politisch-öffentliche Legitimationsfunktion eingebüßt, das Christentum verliert in Europa zunehmend an politischer Macht und bildet sich zurück zu einem – bloß – zivilgesellschaftlichen Einflussfaktor. Die „pax Christiana“ hat als regulative Idee des Politischen ausgedient, der Glaube wurde – wenn schon nicht zum Grund, so doch – zur eskalieren-

den Ursache vieler Kriege und Konflikte, die Mittel-West-Europa sehr stark prägen sollten. Der Osten Europas (Russland) – ebenso wie der Südwesten (Spanien) – hat keine Reformation erlebt und verfügt damit auch nicht über die entsprechenden geistesgeschichtlichen Grundlagen für die europäische Aufklärung (Hegel: Keine Revolution ohne Reformation). Auch in den USA hat sich eine spezifisch politische Daseinsweise des Religiösen erhalten, wie man der scharfsinnigen Reflexion von Alexis de Tocqueville (*Demokratie in Amerika* 1835/40) entnehmen kann.

In Mittel-West-Europa hat sich durch den Prozess der Säkularisierung sozio-kulturell ein emotionales Defizit eingestellt, das die Frage nach dem *Warum, Wozu* zunächst einmal unbeantwortet ließ. In Frankreich hat sich als erster Staat Europas das Konzept einer immanenten Souveränität (Bodin) herausgebildet, in Frankreich wurde auch sehr früh die Sprache zu einem zentralen Moment politischer Machtprojektion. Ebenso hat man in Frankreich sehr früh (also noch im 17. Jahrhundert) einen bürokratischen Zentralismus und auch ökonomisch mit dem „Merkantilismus“ eine sehr gesteuerte Form des Wirtschaftens entwickelt. Diese systemische Konzentration mag – wie man von Platon bis Montesquieu nachlesen kann – durchaus geographisch bedingt sein – weder England, noch Spanien hatten vergleichbare „Abgrenzungsprobleme“ wie das Frankreich unter dem politischen Dauerdruck der „Habsburger-Zange“ (von 1520-1714). Es lässt sich an der Entwicklung Frankreichs ablesen, dass ein „Nationalbewusstsein“, eine „nationale Identität“ umso schneller und tiefer sich entwickelt, desto höher der strukturelle Außendruck auf ein gesellschaftliches System ist.

Im 19. Jahrhundert konnte diese Entwicklung in Deutschland – diesmal in Abgrenzung von Frankreich – ebenfalls beobachtet werden. In Österreich ergab sich eine ganz spezifische Konstellation, da man – als Angehöriger des „deutschen Kulturkreises“ – durchaus im intellektuellen Fahrwasser der deutschen Nationalbewegung unterwegs war, aber andererseits als dominanter Faktor der multiethnischen Donaumonarchie eine gewisse Aversion gegen jenes nationale bzw. gar nationalstaatliche Prinzip hatte, das den Untergang des eigenen Herrschaftsverbandes bedeutet hätte. Daher hat sich die „österreichische“ Nation erst verspätet in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, zusammen mit einer ins Mystische entrückten Neutralität entwickelt: Österreich hat sich dem nationalstaatsbildenden Außendruck durch

wohlstandsgestützte Flucht in die politische Abwesenheit einer gastfreundlichen Heimatlichkeit entzogen.

Diese nationalstaatliche Jugendlichkeit teilt Österreich z.T. mit den anderen Nachfolgestaaten der Monarchie (Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Kroatien, Bosnien, z.T. Polen, z.T. Rumänien, z.T. Italien). Jedoch mangelt es den post-kommunistischen jungen „Nationalstaaten“ am politisch dämpfenden ökonomischen Erfolgsnarrativ, sodass nur das vergleichsweise „harte“ Nationalstaatsnarrativ verbleibt, das problemlos aktiviert werden kann, da es in der Regel von Isolation, Kränkung, Ungerechtigkeit und Verlust kündigt, einer Bürde, die gemeinsam mehr oder weniger heldenhaft zu ertragen sei. Nationaler Stolz ist am politisch wirksamsten, wenn er verletzt zu sein scheint.

Die real-existierende EU-Integration ist demgegenüber eine geschichtslos-abstrakte Fortentwicklung der europäischen Aufklärung ohne funktionalen Narrativbedarf – es bleibt der sprach- und herzlose Bürokratismus, der ohne das „Fleisch“ eines ergänzenden Nationalbewusstseins wohl kaum überleben dürfte. Wenn man sich diese Zusammenhänge vergegenwärtigt, so könnte man in einer ersten Sicht zwei Entwicklungsperspektiven für die EU sehen: (1) sie entwickelt einen nachholenden EURO-Nationalismus (mithilfe entsprechenden zivilisatorischen Außendrucks, der allen EU-Europäern klar macht, wie sehr sie eigentlich „grundwertig“ zusammengehören und sich letztlich nur „folkloristisch“ unterscheiden), um sich zu einer vollständigen europäischen Republik zu verdichten oder aber (2) sie verändert ihren Charakter hin zu einer echten Föderation, die sich auf überlebensnotwendige Funktionalität – wie gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – beschränkt und ansonsten das „Gute Leben“ soweit subsidiär machbar den nationalstaatlichen Mitgliedsstaaten überlässt. Damit wäre jene Funktion der Europäischen Integration erfüllt, die ihr Ivan Krastev zuschreibt, nämlich der Versuch zu sein, die Nationalstaaten nach 1945 nochmals zu re-legitimieren

Kehrt man in die Gegenwart des Jahres 2017 zurück, so ist zu konstatieren, dass der moderne europäische Nationalstaat – trotz seiner Mitgliedschaft in der EU – die drei polemologisch relevanten Säulen aufweist:

Sozio-ökonomische Sicherheit – die platonische Dimension des *epithymetikon* bzw. die kantische Dimension der Anschauung bzw. die Wirtschaftliche Landesverteidigung: Der moderne Nationalstaat hat es übernommen, über die bloße Gewährleistung vorstaatlicher Individualrechte auch soziale Bildungs-, Infrastruktur- und Sozialleistungen zu erbringen, Aufgaben, die in der vorindustriellen Zeit noch vom Großfamilienverband bzw. den Kirchen übernommen wurden. Nunmehr hat der moderne Nationalstaat in Europa sich auch zum modernen Sozialstaat hin entwickelt, der die Ermöglichungsbedingungen gelingender individueller Freiheit auf bürokratische Weise gewährleistet (Gewährleistungsverwaltung) bzw. z.T. sogar selbst erbringt (Leistungsverwaltung). Diese Leistungsversorgung hat auch eine massive sicherheitspolitische Dimension, da sie wesentlich gesellschaftlich befriedend wirkt, zumal in Zeiten regelmäßigen Wohlstands- und Versorgungswachstums. Während der libertäre Diskurs in der angelsächsischen Welt sich die Frage stellt, inwieweit eine derartige Versorgungsdichte zu einer illiberalen Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung führen muss und daher zurückzuführen sei, ist im kontinentalen Europa eine Rückführung höchstens als geringfügige Kurskorrektur zur Optimierung der Treffsicherheit der staatlichen Versorgungsleistungen in Diskussion, aber keinesfalls eine grundlegende Abkehr – vielleicht auch deshalb, weil die äußerst problematische – innovations- und damit zukunftshemmende – (Schulden)Finanzierung dieses Systems (noch) nicht allgemein bewusst ist. Die soziale Sicherheit ist somit ein wesentliches Momentum dessen, was man umfassende Sicherheitsvorsorge nennen kann. Weitere wesentliche Faktoren in diesem Bereich sind technologische Innovation sowie die Gewährleistung stabiler Rahmenbedingungen sowohl für die Real- als auch für die Fiskalwirtschaft. Letztlich wären in diesem Bereich auch Herausforderungen der Energie- bzw. Rohstoffversorgungssicherheit zu nennen. In all diesen Sphären ist ausschließlich bzw. primär der Nationalstaat „zuständig“, damit auch verantwortlich, aber eben auch regulatorische in die Gesellschaft einwirkend.

Politisch-institutionelle Sicherheit – die platonische Dimension des *thymoides* bzw. die kantische Dimension des Verstandes bzw. die Militärische & Zivile Landesverteidigung: Diese Dimension ist ebenfalls zur Zeit noch vollständig eine Domäne des Nationalstaates, obwohl gerade die Verteidigungspolitik in diesem Bereich massiv auf eine Europäisierung verweisen würde, würde man das Subsidiaritätsprinzip entsprechend ernst nehmen.

Grundsätzlich geht es aber in diesem Bereich darum, das jeweilige politische Gemeinwesen – sei es Gemeinde, Bezirk, Bundesland, Bund bzw. die Unionsebene – entsprechend zu verorten. Es sind jene Institutionen bereitzustellen, die das Funktionieren des täglichen, öffentlichen wie privaten Lebens entsprechend absichern: von klassischer innerer Sicherheit wie Polizei über die klassische äußere Sicherheit wie Militär angefangen bis zu demokratisch legitimierter Gesetzgebung, funktionierender Verwaltung(spolizei) und Gerichtsbarkeit sowie entsprechenden Institutionen der Bildung, Gesundheit etc. Das politische System muss so gestaltet sein, dass es – ebenso wie schon die sozio-ökonomische Dimension – befriedend und deeskalatorisch wirken kann. Diskurs und Kompromiss unter Achtung der Menschenwürde der Beteiligten, strikte funktionierende Rechtsstaatlichkeit, horizontale und vertikale Gewaltenteilung sowie ein freies kritisches Medienwesen sind wesentliche Faktoren für die Sicherheit in einem Gemeinwesen. Die meisten dieser zentralen Funktionen übt zurzeit der Nationalstaat aus. Ebenso wie beim sozio-ökonomischen Feld stellt sich die bange Frage, wer diese Funktion ausfüllen könnte, wenn der Nationalstaat „überwunden“ würde. Einzig der Bereich der militärischen Landesverteidigung ist für den europäischen Nationalstaat im Lichte der globalen Herausforderungen eindeutig und klar schon jetzt weder effektiv noch effizient leistbar!

Kulturelle Identitäts-Sicherheit – die platonische Dimension des *logistikon* bzw. die kantische Dimension der Vernunft bzw. die Geistige Landesverteidigung: Auch dieser dritte Faktor steht gleichberechtigt neben der ökonomischen und der politischen Dimension einer gesamthaften Sicherheitspolitik. Sein strukturelles Problem besteht darin, dass dieser Faktor eher transzendentaler Natur zu sein scheint: während es ohne weiteres einsichtig ist, dass man ein friedvolles Gemeinwesen ohne die entsprechende ökonomischen und politischen Voraussetzungen nicht am Leben erhalten kann, ist dies bei der kulturellen Dimension, der Frage nach der je eigenen Identität, nicht ganz so: Ihre sicherheitspolitische Bedeutung ist nicht unmittelbar – sinnlich – wahrnehmbar, sondern erschließt sich – als Vernunftdimension – im Wesentlichen nur der kritischen Reflexion, was eine entsprechende Begriffsarbeit voraussetzt. Dieser Faktor betrifft Fragen wie: Kultur, Recht, Religion, Wertesystem, Weltanschauung, Orientierung, aber auch Bildung – die Ebene der Geistigen Landesverteidigung. Während im Bereich der Wirtschaft und der Politik sich der „Westen“ als hochentwi-

ckelt, robust, leistungsfähig und damit resilient erweist, ist dies im Bereich der Kulturellen Dimension nicht mehr gegeben: hier zeigt sich eine tiefgreifende Spaltung zwischen der angloamerikanischen und der kontinentaleuropäischen Welt, was zu Orientierungswidersprüchen führt, die früher oder später auch die beiden anderen Faktoren zu erodieren drohen. Die europäische Welt ist gespalten in einen z.T. sehr gläubigen Protestantismus in der angelsächsischen Welt, sodann in einen von der Gegenreformation nach wie vor „zerrütteten“ kontinentalen Katholizismus (die radikale Version ist dabei der französische Laizismus). Vor diesem Hintergrund ist auch die eigentümliche ordnungs- und orientierungsrelevante Strahlkraft des „dritten Rom“ (Moskau) zu beurteilen, das für ein z.T. vormodernes orthodoxes Christentum bei byzantinischem Staatsverständnis steht. In EU-Europa dominiert ein säkulares Staatsverständnis, das allerdings droht, sich seiner geistes- und kulturgeschichtlichen Bedingungen nicht mehr bewusst zu sein, womit aus einer selbstbewusst-kritischen Autonomie eine unbewusst-unmittelbare Willkürlichkeit wird, die aber weder nachhaltig noch resilient ist, was die aktuelle Migrationskrise – mehr noch als in wirtschaftlicher oder politischer – in kultureller Weise gleichsam schockartig ans Licht befördert.

Das EU-Europa von heute ist strukturell instabil, da einerseits ein Prozess der Aushöhlung der Funktionalität von Klein-Nationalstaaten im Gange ist, der aber andererseits nicht von einer entsprechenden Verdichtung der EU zwecks entsprechender Funktionsübernahme begleitet wird (vgl etwa das Paradoxon, einerseits nationalen Grenzschutz – erfreulicherweise – abzubauen, aber nicht gleichzeitig einen entsprechenden Unions-Außengrenzschutz aufzubauen; ebenso werden überall in der EU die nationalen Verteidigungsfähigkeiten – sinnvollerweise – reduziert, ohne aber entsprechende Unions-Verteidigungsfähigkeiten aufzubauen, die diese Verteidigungsfunktion wahrnehmen könnten). Es ist ein geschichtliches Faktum, dass der Nationalstaat in der Krise steckt, was allerdings nur ein Ausdruck dafür ist, dass wir in einer Krise stecken: da der Mensch ein wesentlich „politisches“ Lebewesen ist (*zoon politikon*, so Aristoteles), ist der zivilisatorische Aggregatzustand des Gemeinwesens von dem des Individualwesens kaum zu trennen – eine Grundeinsicht, die bereits der Urvater der politischen Philosophie Europas, Platon, seinem Denken zugrunde gelegt hat.

Welches sind nun die aktuellen Herausforderungen für den Nationalstaat?

Auf der ökonomischen Ebene setzt die zunehmende Globalisierung die sozio-ökonomische Dimension des Nationalstaats unter Druck. Die Weltmärkte werden weiter liberalisiert, Grenzen werden abgebaut und ein nur rudimentär geregelter Welthandel mit Waren, Dienstleistungen und Finanzprodukten bestimmt immer mehr das wirtschaftliche Leben auch – strukturell – begrenzter Nationalstaaten. Um diese Dynamik beurteilen zu können, müsste man sich näher einer Reflexion des Begriffs der „Grenze“ zuwenden, was an dieser Stelle den Rahmen sprengen würde. Es soll einzig auf den dialektischen Charakter von „Grenze“ hingewiesen werden, da diese regelmäßig verbindet, was sie trennt. Schon in der Antike hat „*perras*“ jenes Maß an reflexiver Geistigkeit in das sinnlich-materielle „*apeiron*“ gebracht, das allererst das Denken von *Etwas* ermöglicht. Wie sollte man daher – rein erkenntnistheoretisch – eine politische Entität denken können, ohne sie immer schon „begrenzt“ zu denken? Damit ist noch nicht gesagt, was die Grenze bedeutet (Hermeneutische Orientierung, Verwaltungseinheit oder Wirtschaftseinheit oder Todesstreifen), diese ihre Bedeutung ist eine politische Entscheidung. Jedenfalls hat bereits Johann Gottlieb Fichte im Jahre 1800 in seiner Schrift „*Geschlossener Handelsstaat*“ darauf hingewiesen, dass ein Markt nur dann Gerechtigkeit generieren kann (und damit nachhaltige Ordnung und Sicherheit), wenn er geregelt ist: wenn sich der Wirtschaftsraum nicht mit dem Rechtsraum deckt, dann kann man nur entweder den Wirtschaftsraum einschränken auf den bestehenden Rechtsraum, oder aber den zu kleinräumigen Rechtsraum letztlich global ausdehnen. Die europäischen Nationalstaaten sind zurzeit in einer tiefgreifenden Umbauphase: große Teile der „Wirtschaft“ sind z.T. europäisiert, z.T. globalisiert, z.T. aber noch kleinräumig national organisiert. Das führt zu Friktionen, die durch weitere Entwicklungen wie etwa die Digitalisierung oder aber auch den demographischen Wandel mehr und mehr erodieren. Die Wirtschaftsmodelle des 19. Jahrhunderts, des Industriezeitalters können nicht mehr lange funktionieren. Dass es dabei leichter ist, auf europäischer Ebene neue Strukturen modernen Wirtschaftens aufzubauen, als dies 28 mal im Kleinen durchzuführen, ist sicherlich einsichtig. Wenn allerdings die wirtschaftliche Grundlage erodiert und massive Friktionen aufweist, ist auch die politische Ordnung bedroht, da seit Aristoteles, aber auch neuzeitlich seit Kant klar ist, dass stabile politische Ordnung jedenfalls einer trag-

fähigen ökonomischen Basis bedarf, da ansonsten die politischen Institutionen gleichsam „bodenlos“ in der Luft hängen. Ohne Oikos keine Polis!

Auf der politischen Ebene ist zu konstatieren, dass regionale Großkonflikte in der europäischen Peripherie die institutionelle Dimension des Nationalstaats unter Druck setzen. Vor diesem Hintergrund sind zwei Momente besonders akute Herausforderungen: die politischen Implikationen der Migrationskrise führen zu politisch-institutionellen Schief lagen, etwa zu dem Umstand, dass ein großer Anteil der Wohnbevölkerung (etwas Wiens) nicht politisch integriert ist (falls dieser Bevölkerungsteil idealerweise bereits ökonomisch integriert sein sollte). Demokratie lebt vom kritischen Diskurs seiner Bewohner, die sodann aber auch politisch mitbestimmen und damit Verantwortung für das eigene Schicksal übernehmen können. Dieses moderne Verständnis von Demokratie (das in Europa durch den Nationalstaat erst vor knapp 100 Jahren vollständig verwirklicht wurde) steht in der aktuellen Krise auf der Kippe. Verschärft werden die demokratischen Ungleichgewichte durch den demographischen Wandel, der strukturell dazu führt, dass sich Gemeinwesen tendenziell nur mehr schwerfällig der Zukunft zuwenden, wenn das Elektorat mehr und mehr altert und junge Menschen, in der Regel ohne Kinder, nicht angehalten sind, notwendigerweise „intergenerationell“ zu denken.

Ein weiterer Druck auf den Nationalstaat ist in der gesellschaftlichen Radikalisierung und Spaltung zu sehen, was zur Erosion der Liberalität unserer europäischen Demokratien führen muss, wenn man Friedrich von Hayek glauben darf, der meinte, dass eine liberale Gesellschaft stabiler Werte und gemeinsamer Orientierungen bedarf, um liberal sein zu können – also autonome einsichtsgeleitete Selbstbestimmung (= Autonomie) anstelle von institutionell-polizeilicher Zwangsgewalt (= Heteronomie) zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Damit sind wir aber schon auf die dritte Dimension verwiesen.

Auf der kulturellen Ebene erfährt der seit längerem beobachtete immanente europäische Wertewandel durch die in den letzten Jahren erfolgten Immigrationswellen eine massive Verschärfung bzw. Zuspitzung: ein vergleichsweise langsamer Wertewandel, dessen Anfänge bereits Friedrich Nietzsche im 19. Jahrhundert diagnostiziert hatte, hat durch die unmittelbare Konfrontation mit sehr vielen Menschen aus nicht nur räumlich, son-

dern auch zeitlich fernen Kulturräumen eine neue Dimension angenommen. Religion kehrt massiv in den öffentlichen Diskurs post-säkularer Gesellschaften (Charles Taylor) zurück, führt hier zu multiplen Verwerfungen, die identitätszerrüttend wirken. Es ist vielerorts eine Orientierungsunsicherheit zu beobachten, die sich nicht nur auf die Zukunft bezieht („Europäische Werte“), sondern mittlerweile auch schon auf den Status Quo und seine normativ-sittliche Verortung. Manche mögen vielleicht die allseitige Grenzenlosigkeit und damit Orientierungslosigkeit als „emanzipatorisch“ begrüßen, doch das „Apeiron“ ist keine taugliche Grundlage für gesellschaftlichen Zusammenhalt, vermag keine Orientierung, damit kulturellen Halt bzw. Sicherheit zu geben. Wertstabile Institutionen können funktional mit manchen Herausforderungen zurechtkommen, aber werterodierte Staatlichkeit weist keine Resilienz auf und ist daher weder jetzt noch nachhaltig stabil. Hatte das Konzept des Nationalstaates jene neuzeitliche gesellschaftliche Verbindungsfunktion – auf der Ebene der „Besonderheit“ –, die im Mittelalter – zumindest in der Konzeption – die Idee des christlichen Universalreiches oder zumindest der „pax christiana“ hatte, so erodiert der Nationalstaat zur Zeit nicht nur ökonomisch bzw. politisch, auch im Bereich des beseelenden Narrativs weist er Schwächen auf – die die EU auf ihrer Ebene (ebenfalls) nicht zu ersetzen vermag.

Es ist also eine Tendenz zu beobachten, die auf allen drei Ebenen in Europa in einem multidimensionalen Rückbau des Nationalstaatskonzepts des 19. Jahrhunderts besteht, aber keine substituierende Konzeption an deren Stelle entwickelt hat. Es wird demnach Bewährtes erodiert, ohne dass zumindest zeitgleich etwas Neues aufgebaut wird. EU-Europa seinerseits ist zurzeit weder wirtschaftlich noch institutionell noch kulturell in der Lage, den langsam absterbendem (© Friedrich Engels) Nationalstaat zu ersetzen. Diese Ersetzung wäre aber im Angesicht der Europa bevorstehenden Herausforderungen – um nicht Bedrohungen zu sagen – dringend notwendig.

### **Argumente zwischen Nation & Union**

Zunächst wäre auf der ökonomischen Ebene klar anzusprechen, dass die globalisierte Ökonomie nur „global“ gestaltet, oder zumindest beeinflusst werden kann – die EU sollte sich daher gleichsam „subsidiaritätsdialektisch“ als Raum sozio-ökonomischer Vernunft begreifen, der strukturell leichter neue Wege beschreiten kann als die Nationalstaaten, bei denen

jeder neue Schritt immer auch die Beseitigung einer bisherigen Ordnung bedingt. Die EU kann – als Union „sui generis“ – hier durchaus „leichter“ neue notwendige Schritte setzen, um z.B. die binnenmarktwirtschaftliche Union um entsprechende wirtschaftspolitische Schritte zu ergänzen, etwa im Bereich der Fiskal-, Sozial- aber auch der Forschungs- und Technologiepolitik („Digitalisierung“). Ebenso sollte die Energiesicherheit („Black-out-Gefahr“) eine zentrale Aufgabe der Union sein, die ihr – als effektiver Dienstleisterin für die Grundversorgung der Bevölkerung – dann auch die entsprechende Anerkennung verschafft – Anerkennung durch Leistung!

Aber auch auf der politischen Ebene wäre die EU gefordert, wenn man denn die Subsidiarität ernst nimmt, die gemeinsame Sicherheit im Bereich der Verteidigung entsprechend zu gewährleisten. Damit wäre eine ganz zentrale „staatliche“ Funktion der EU angesprochen, die auch zur Profilschärfung und damit letztlich zur Legitimation der Union beiträgt. Es wäre hoch an der Zeit, dass jene Union, die einst dafür ersonnen wurde, den Frieden IN Europa zu ermöglichen, nunmehr den Frieden FÜR Europa in den zu verantwortenden Fokus nimmt. Als erster, aber bereits wesentlicher Schritt wäre dabei die Fähigkeit zu entwickeln, zumindest regionalen Sicherheitsbedrohungen entsprechend „europäisch“ zu begegnen – die EU als hegemoniale Sicherheits- und Verteidigungsunion in Europa würde klar sichtbar machen, warum Europa der EU bedarf in einer globalen Unordnung, die stetig zunimmt und damit „Weltpolitikfähigkeit“ Europas (© Jean-Claude Juncker) erfordert, eine Leistung, die strukturell nur die EU erbringen könnte.

Letztlich hätte die EU auf der kulturellen Ebene die Aufgabe, als historisch unbelastete politische Entität – darin unterscheidet sich die EU wohltuend von vielen ihrer Mitgliedsstaaten – ein modernes Narrativ zu entwickeln, das für Europa identitätsstiftend wirkt. Es ist sicherlich unbestritten, dass gelingende Integrationsleistung nur aufgrund eines gesicherten Narrativs erbracht werden kann – die EU dabei verstanden als Gemeinschaft der Vaterländer. Die EU bzw. ihre PolitikerInnen stehen vor einer dualen Integrationsherausforderung: der gesellschaftlichen Integration der „Fremden“ in ihren Gesellschaften, aber auch vor der nicht minder herausfordernden Aufgabe, sich als Nationalstaat in die Europäische Union (hinein) zu integrieren. Es besteht daher höchste Dringlichkeit, die bisher recht „pragmatisch“ betriebene „uneigentliche“ Integration, die als solche weder

diskutiert noch proklamiert wurde, da sie in der Regel politisch periphere, wenn auch funktional relevante Bereiche betraf, als ein politisches Projekt zu begreifen und den entsprechenden bewusstseins-schärfenden Diskurs proaktiv zu führen. Die zentralen Momente moderner Staatlichkeit – wie Steuer- und Finanzwesen, Militärwesen, Polizeiwesen, Justizwesen – sind nämlich nach wie vor national dominiert. Wenn diese Bereiche in die unmittelbare Kompetenz der EU aufrücken würden, könnte man von der EU als einer politischen Gemeinschaft sprechen. Solange sie nationalstaatliche Domänen bleiben, kann die EU nichts anderes sein als ein bürokratisch z.T. heillos überfrachteter Binnenmarkt mit politischen „Wünschen nach Einfluss“, aber ohne politischen „Willen zur Macht(projektion)“.

Was bedeutet dies alles für Österreich als aktives Mitglied der Europäischen Union? Österreichs Wohlergehen und Zukunft hängt direkt mit dem Erfolg oder Misserfolg der europäischen Integration zusammen. Daher wären folgende abschließende Schlussfolgerungen zu ziehen:

Ökonomisch muss sich die EU ihres spezifisch europäischen Profils (Way of Life) vergewissern, um auf dieser Ebene Identität stiften zu können – eine notwendige Aufgabe, die sicherlich von Österreich als einem in dieser Hinsicht sehr typischen europäischen Staat aktiv unterstützt werden könnte. Österreich sollte im Bereich der wirtschaftlichen Dimension beispielsweise als Vorreiter einer modernen europäischen Sozialunion fungieren, die versucht, bloße bisherige passivierende Transferechtigkeit durch eine neue aktivierende Beitragsgerechtigkeit zu ersetzen

Politisch muss sich die EU institutionell relevant verstaatlichen, um die entsprechenden nationalstaatlichen Schwächen kompensieren zu können, was wiederum die Identität festigt – eine Agenda, die einem mittelgroßen Nationalstaat im Zentrum Europas angesichts der globalen Bedrohungslagen durchaus entgegenkommen müsste. Österreich sollte als Brückenbauer mit Zielperspektive einer europäischen Verteidigungsunion fungieren, die versucht, partikulare, interessen geleitete Verteidigungs- bzw. Sicherheitskooperationen um strukturierte Institutionalisierung von rechtsstaatlich verstandener Sicherheit zu erweitern

Kulturell muss sich die EU auf ihre normativ-sittlichen Grundwerte (vgl. Athen-Rom-Jerusalem) besinnen, um ihre liberale Identität verteidigen zu

können. Erst eine vernunftbegründete Selbstbindung macht interessenbegründete Fremdbindung überflüssig und letztlich auch unmöglich. Für Österreich könnte diese Entwicklung wertvolle Selbstfindungsprozesse in Gang setzen, die sicherlich gesamtgesellschaftlich mittlerweile Not tun. Österreich sollte daher versuchen, als Anwalt einer pluralistischen europäischen „Heimatregion“ zu agieren, die es unternimmt, universelle Werte der Aufklärung kulturell zu vermitteln, um sie damit auch regelmäßig substantiell zu verwirklichen.

# Nationalstaat, Identität und die „Anderen“: Wer bedroht Wen?

*Harald Haas*

## 1. Einleitende Gedanken

Die „Bedrohung“ des modernen Nationalstaates westlicher Prägung durch Terrorismus, diverse Flüchtlingshorden und fremde Kulturen im Allgemeinen scheint nur allzu manifest, glaubt man führenden Politikern, Sicherheitskräften und den Medien unserer Tage. Es gibt sie auch, die terroristischen Anschläge der letzten Jahre, Paris, Brüssel oder Nizza sind und bleiben in schrecklicher Erinnerung der westlichen Welt. Doch meist, wenn sich Gesellschaften, Kulturen und/oder Völker besonders bedroht fühlen, lohnt sich auch ein geschärfter Blick dahin, wie realistisch oder konstruiert diese Bedrohungen in Wirklichkeit sind. Darüberhinausgehend soll dieser Beitrag den Blick weit über den Tellerrand des „Eigenen“ hinauswagen und in einem Umkehrschluss zumindest ansatzweise diskutieren, wen denn der moderne, westliche, demokratisch-pluralistische Industriestaat bedroht, sei es nach außen, sei es nach innen. Dabei folgt der Autor dem Konzept der Transversalität, einem offenen Denken, Fühlen und Handeln, einer systematischen Suchbewegung, die Erkenntnishorizonte und Handlungsspielräume ausdehnt und Ausgrenzungs- und Ausblendungstendenzen entgegensteuert.<sup>1</sup>

## 2. Nation, Kultur und Identität

Nation, Kultur und Identität scheinen gerade auch im angeblich vereinten Europa der EU in den letzten Jahren immer mehr an Wichtigkeit gewonnen zu haben, als zentrifugale Gegenkräfte der Einheit und als Mittel der Abschottung gegenüber allem, das als „nicht-wir“ definiert wird. Menschen sind aber grundsätzlich soziale Wesen, kein Mensch kann sich ohne andere Menschen entwickeln oder überleben, erst über das „Du“ kommen wir zum „Ich“. Menschen zeigen „Affiliation“, etwas, das ihre Eroberung der

---

<sup>1</sup> Vgl.: Petzold, Orth & Sieper, 2013, S. 1ff.

Erde wohl erst möglich gemacht hat.<sup>2</sup> Diesem grundsätzlich sozialen Bedürfnis der Menschen wurden in unserer Kulturgeschichte aber bald Ideologien religiöser und weltlicher Art übergestülpt, die weniger dazu dienen, sozialen Zusammenhalt zu fördern, als vielmehr partikuläre Herrschaft zu sichern und eine durch soziale Triebkräfte gestützte „Weltgesellschaft“ zu verhindern, es kann letztlich zu einer „mythopatischen“ Entwicklung kommen.<sup>3</sup>

Mitscherlich knüpft daran an, dass Ideologien das „Über-Ich“ des Menschen korrumpieren.<sup>4</sup> Freud sieht in den Gefühlsbindungen und Identifizierungen neben dem Zwang (und damit der Eindämmung des individuellen Aggressionstriebes) den wesentlichen Kitt, der Massen zusammenhält und auch Identität schafft.<sup>5</sup> Erikson sieht die Gruppenidentität dadurch gekennzeichnet, dass jede Gruppe auch Gefahr läuft zu glauben, nur sie wären im Besitz der einzigen Wahrheit und damit anderen Gruppen überlegen.<sup>6</sup> Nach Volkan beruht sowohl individuelle (= „Sich-Selbst-Gleichsein“) als auch kollektive Identität auf den Erfahrungen, die ein Kind mit seiner Mutter und anderen Menschen in seiner Umgebung von Geburt an macht,<sup>7</sup> Gruen geht davon aus, dass Identität eine grundlegende Konstellation von immanenten Persönlichkeitsmerkmalen, d.h. inneren Vorgängen, ist.<sup>8</sup> Gesellschaften produzieren gemeinhin aber etwas ganz Anderes: „...ein Raster von Verhaltensformen, die auf einer Identifikation mit Angst auslösenden Autoritätsfiguren beruht.“<sup>9</sup>

Das heißt, die Erwartungen von Autoritäten werden fälschlich als die eigenen übernommen,<sup>10</sup> es kann sogar zu einer „Identifikation mit dem Aggressor“ kommen,<sup>11</sup> das Opfer lehnt seinen Schmerz ab, erkennt ihn aber in

---

<sup>2</sup> In: Petzold, 2007, S. 375.

<sup>3</sup> In: Petzold, Orth & Sieper, 2014, S. 519.

<sup>4</sup> Vgl.: Mitscherlich, 2013, S. 150.

<sup>5</sup> Vgl.: Freud, 1933.

<sup>6</sup> Vgl.: Volkan, 2006, S. 15.

<sup>7</sup> Vgl.: Volkan; 2003; S. 35ff.

<sup>8</sup> Vgl.: Gruen, 2002a, S. 82.

<sup>9</sup> In: ebd., S. 82.

<sup>10</sup> Vgl.: ebd., S. 82f.

<sup>11</sup> Vgl.: ebd., S. 86ff.

anderen Opfern, die es nun wiederum als Feinde wahrnimmt.<sup>12</sup> Damit einher geht Pathologischer Gehorsam,<sup>13</sup> bis hin zur Entwicklung eines „Victimisierungssyndroms.“<sup>14</sup> Nach Volkan's Konzept der „Stammbäume“ leiten sich Gruppen bzw. Völker oder Ethnien meist von einer Metatheorie her, woraus das Gefühl folgt, einzigartig zu sein und sich von anderen zu unterscheiden. Das kann auch zwei maligne Formen annehmen: ethnische Konfusion und Ethnozentrismus, in anderen Worten:<sup>15</sup> „If we did not have a hated „them“ to turn against, there would not be a loving „us“ to turn to.“<sup>16</sup>

Volkan beschreibt Großgruppenidentität wie ein Zelt, der Führer der Gruppe ist die Zeltstange, die Zeltplane wiederum ist aus verschiedenen Fäden gewoben, die z.B. für kollektive Traumata aber auch Ruhmestaten stehen.<sup>17</sup> Ist die Großgruppenidentität einmal aufgebaut und die Adoleszenz durchlebt, wird es laut Volkan beinahe unmöglich, diese Großgruppenidentität wieder zu ändern.<sup>18</sup> Als Beispiele für eine österreichische Großgruppenidentität kann durchaus die Haltung gegenüber der Türkei seit dem 16. Jahrhundert<sup>19</sup> oder gegenüber Serbien seit 1914 betrachtet werden.<sup>20</sup> Nach Mitscherlich können so genannte „verspätete“ Nationen wie Deutschland oder auch Österreich oft unter Selbstwertproblemen leiden, die durch verlorene Kriege verstärkt werden. Nationalismus verdrängt die Humanität und Idealisierungen und Verteufelungen sind die Begleitscheinungen dafür. Hat man einen gemeinsamen Feind, kann alles Böse und auch der Selbsthass auf diesen projiziert werden.<sup>21</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl.: ebd, S. 97.

<sup>13</sup> Vgl.: Gruen, 2002b, S. 30f.

<sup>14</sup> Vgl.: Fischer & Riedesser, 1999, S. 46.

<sup>15</sup> Vgl.: Volkan, 1998, S. 20ff.

<sup>16</sup> In: ebd.; S. 25.

<sup>17</sup> Vgl.: ebd.; S. 25ff; Volkan, 2003, S. 48ff.; Volkan, 1998, S. 45; Volkan, 2003, S. 73f.

<sup>18</sup> Vgl.: Volkan, 2006, S. 75f.

<sup>19</sup> Vgl.: <http://orf.at/stories/2061987/2061979/> (12.12.2017), Kurier 20.2.2018, Frankfurter Allgemeine 28.7.2014.

<sup>20</sup> Vgl.: Der Spiegel 13/1999; Die Presse 24.6.2011; Der Spiegel 30/1991; Die Presse 30.3.2014; <http://www.oesta.gv.at/site/6782/default.aspx> (5.1.2018); eine ausführliche Analyse dazu liefert Hofbauer, 2001.

<sup>21</sup> Vgl.: Mitscherlich, 2013, S. 159ff.

### 3. Der Verrat westlicher Werte und Kultur und der Verlust des Mitgefühls

Ist der Mensch an sich oder sind ganze Kulturen nun „gut“ oder „böse“? Freud geht davon aus, dass der Mensch an sich weder gut noch böse ist, wenn er geboren wird, jeder Mensch verfügt aber über unbewusste Triebregungen. Durch unsere Enkulturation, unser Hineinwachsen in unsere Kultur erfahren wir auch eine Form von Kulturgewinn. Dieser Kulturgewinn wird nicht zuletzt durch Triebverzicht erreicht, wir müssen lernen, dass die Triebbefriedigung nicht wie im Säuglingsstadium immer und sofort erfolgen soll, sondern Aufschub oder gar Verzicht verlangt werden. Dieser Kulturgewinn ist somit auch das Ergebnis von Zwang, ursprünglich egoistische Triebe gehen aber nicht verloren, werden vielmehr zu gehemmten Trieben, die darauf lauern, durchzudringen, primitive Zustände können jederzeit wiederhergestellt werden, Krise und Krieg streifen gemeinhin Kulturaufgaben ab,<sup>22</sup> auch Kernberg beschreibt die Gefahr, die von Massen ausgehen kann.<sup>23</sup> Bei instabilen Systemen besteht die Gefahr der paranoiden Regression infolge politischer Prozesse, z.B. werden bei bevorstehenden Wahlen Feindseligkeiten aktiviert und oft auch gewaltsam ausgelebt.<sup>24</sup> Nach Le Bon bestimmt eine Art von „Seele“ der Massen die Geschicke der Völker, auf die Verbreitung und Festsetzung von Gedanken erfolgt die Vereinigung der Einzelnen, um Gedanken zu verwirklichen.<sup>25</sup> Gruen veranschaulicht deutlich, dass vor allem auch wir in unserer modernen westlichen Kultur früh lernen, das Menschliche/Empathische abzuspalten und sogar zu verachten. Weniger der Mitfühlende als vielmehr der Leistungsmensch scheint westliches gesellschaftliches Ideal zu sein. Der Sozialisierungsprozess dient der korrekten Ausführung von Verhaltensrollen. Wir unterwerfen uns in unserer Sozialisation anderen, identifizieren uns mit ihnen, das Eigene wird so zum Fremden, das auf andere projiziert wird, die dann für Schmutz, Schwäche, Triebgesteuertheit etc. stehen, letztlich bekämpfen wir im anderen unser eigenes (negatives) Selbst.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl.: Freud, 1974, S. 61ff.

<sup>23</sup> Vgl.: Kernberg, 2000, S. 56ff.

<sup>24</sup> Vgl.: ebd., S. 322ff.

<sup>25</sup> Vgl.: Der Standard 19.7.2017.

<sup>26</sup> Vgl.: Gruen, 2002a, S. 14ff u. S. 71; 2002b, S. 14ff u. S. 37; 2002c, S. 14ff u. S. 31ff.

Europäische Staaten und Völker rühmen sich auch als Nationalstaaten gewisser Werte. In Europa sind es vor allem demokratische und menschliche Werte, die uns gegenüber dem Rest der Welt hervorheben sollen. Klar definierte europäische Werte umfassen z.B.: die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität, Gleichheit von Frauen und Männern.<sup>27</sup> Nicht ohne Grund wird aber auch seitens der EU betont, dass der Geltungsbereich dieser Werte, ebenso wie z.B. der Grundrechte,<sup>28</sup> auf das Gebiet der EU beschränkt ist, somit zu einem guten Teil Exklusivrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger darstellen.

Der Flüchtlingsstrom, der sich vor allem seit dem Jahr 2015 aus dem arabischen Raum und seit dem Sturz des libyschen Machthabers Gaddafi im Jahr 2011 aus Afrika Richtung Europa bewegt, stellt diese hehren Werte auf eine harte Probe. Eine Probe, die sie wohl nicht bestanden haben, denn sie wurden für „Menschen“ geschrieben und der Mensch als solcher definiert sich nicht aufgrund seiner Abstammung. Ein Zeichen westlicher Zivilisation war in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg die internationale weltweite Solidarität mit Flüchtlingen und deren dauerhafte Integration. Dieser solidarisch-menschliche Bestandteil westlicher Zivilisation scheint im 21. Jahrhundert über Bord geworfen worden zu sein<sup>29</sup> und die Abschottung Europas gegenüber „Fremden“ bzw. der „Gefahr“, die sie für Europa darstellen, scheint den politischen Mainstream erreicht zu haben.<sup>30</sup> Das erzeugt Mythen, die nur schwer einer faktischen Überprüfung standhalten können.<sup>31</sup> Anhand der Reaktionen der jeweiligen Bevölkerungsmehrheiten

---

<sup>27</sup> Vgl.: Lissabon-Vertrag, Art 2.

<sup>28</sup> Vgl.: Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union C 326/391. 26.10.2012.

<sup>29</sup> Vgl.: Die Zeit 3/2018 u. AfD, 2017.

<sup>30</sup> Vgl.: BKA, 2017, Salzburger Nachrichten 16.12.2017, Der Standard 21.11.2017.

<sup>31</sup> Vgl.: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (2.12.2017), <http://www1.wfp.org/emergencies/syria-emergency> (25.1.2018), The Guardian 5.9.2015, WFP, 2015, The Guardian 5.9.2015, IIASA), ÖAW) & VID, 2017, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-12/koelner-silvesternacht-2015-sexuelle-uebergrieffermittlungen> (10.1.2018), <http://www.zeit.de/2017/17/kriminalitaet-fluechtlinge-zunahme-gewalttaten-statistik> (12.11.2017), Kurier 18.1.2018, BKA, 2018, S. 13, 40f,

in Deutschland und in Österreich seit 2015 lässt sich auch gut nachvollziehen, wie schnell der schon beschriebene Verlust des Mitgefühls einsetzen kann,<sup>32</sup> Christenmenschen, die zu Weihnachten gerührt die biblische Herbergsuche zelebrieren, weisen den notleidenden Herbergsuchenden von heute die Tür<sup>33</sup> bzw. scheinen aus der Sicht des Verfassers dieser Zeilen Kälte und Mitleidlosigkeit zu zeigen,<sup>34</sup> was dem Ansehen Österreichs in der internationalen Staatengemeinschaft nicht unbedingt gut zu tun scheint bzw. immer wieder auch auf wissenschaftlichen Widerstand stößt.<sup>35</sup> Niemand muss dieser Kritik glauben, zu denken geben sollte sie aber schon.

Insgesamt scheint es, als wären im Zuge der so genannten Globalisierung und auch der europäischen Einigung zwar Schranken für Güter, Dienstleistungen und Kapital gefallen, für Menschen aber neu hochgezogen worden. Dem müsste keineswegs so sein, es ist daher aus Sicht des Verfassers Fromm zu folgen, der festhält, dass aufgrund weltweiter sozioökonomischer Entwicklung Menschen aufhören könnten, einander zu bedrohen. Auf die Beseitigung herrschender Klassen würde die Herstellung der Freiheit jeden Individuums folgen, ebenso wie die Beseitigung des Gruppen-

---

44ff u. 51, Kurier 12.1.2018, <http://www.orf.at/#/stories/2428244/> (28.2.2018), <http://www.krone.at/1642197> (11.3.2018).

<sup>32</sup> Vgl.: [http://www.trainofhope.at/\\_www\\_/wie-alles-begann/](http://www.trainofhope.at/_www_/wie-alles-begann/) (14.12.2017); Die Welt 6.9.2017.

<sup>33</sup> Vgl.: Die Zeit 53/2014, [http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/fluechtlingskrise-italien-parlament-wahl-rassismus-fischerdorf-ablehnung\\_\\_](http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/fluechtlingskrise-italien-parlament-wahl-rassismus-fischerdorf-ablehnung__) (28.2.2018); <http://www.noen.at/niederoesterreich/politik/maria-fekter-ministerin-bleibt-in-jedem-fall-in-der-politik/4.920.588#> (15.1.2018); [https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/443755/Arigona\\_Fekter-von-RehleinwbrAugen-nicht-beeindruckt](https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/443755/Arigona_Fekter-von-RehleinwbrAugen-nicht-beeindruckt) (15.1.2018).

<sup>34</sup> In: Kurier 4.9.2015, Die Welt 13.9.2016; Der Standard 31.7.2016.

<sup>35</sup> Vgl.: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) (auf dieser Website finden sich zahlreiche Berichte schon vor 2016 z.B. <http://www.unhcr.org/protection/detention/54e70f8a9/forgotten-children-national-enquiry-children-immigration-detention-2014.html?query=manus>, die die katastrophalen Bedingungen in den australischen Internierungslagern für Flüchtlinge festhalten); Kurier 22.8.2015; Die Presse 24.3.2017; <https://blamingtherescuers.org> (25.1.2018); Kleine Zeitung 13.3.2016; OÖ Nachrichten 27.12.2017; Der Spiegel 1/2018; Die Presse 21.7.2017; Die Presse 18.1.2018; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/oesterreich-koalition-rechtsruck-seid-raad-al-husseini-kritik> (20.1.2018); <https://www.amnesty.at/de/rhetorik-hass-ausgrenzung-spitzt-sich-zu/> (21.2.2018).

narzissmus und eine grundlegende, einer absoluten Mehrheit der Menschen zugutekommende Veränderung von Macht- und Sozialstrukturen.<sup>36</sup>

#### **4. Das westliche Bedrohungsbild: eine Konstruktion von Wirklichkeit bzw. ein Fall verzerrter Wahrnehmung?**

Wie andere westliche Sicherheitsdienste auch sieht die österreichische Polizei eine „erhöhte Gefährdung“ durch islamistischen Terrorismus. Dieser habe sogar das größte Gefährdungspotential für die liberal-demokratischen Gesellschaften und verlange hohe Investitionen in technischer und personeller Hinsicht, um dieser Gefährdungslage begegnen zu können.<sup>37</sup> Die Gewaltstrategie islamischer Extremisten zielle darauf ab, westliche Gesellschaften zu spalten und eine Spirale der Gewalt aufrecht zu erhalten.<sup>38</sup> Auch hier lohnt es sich, einen Blick darauf zu werfen, was denn nun die größte Gefahr für liberal-demokratische Gesellschaften darstellen könnte. Oft wird seitens der Sicherheitsdienste eine ziemlich vage allgemeine „islamische“ Bedrohungslage skizziert, für die aus der Sicht des Verfassers kaum haltbare Belege geliefert werden.<sup>39</sup> Was nachvollziehbar erscheint, ist die allgemeine Einschätzung, dass sich der Nahe Osten und Afrika zu Krisenzonen entwickelt haben,<sup>40</sup> wobei aber ausgeblendet wird, dass die Zerstörung von bis zur Jahrtausendwende stabilen politischen und gesellschaftlichen Systemen dieser Weltregionen (z.B. Irak, Syrien, Libyen) gezielt von demokratischen westlichen Industriestaaten betrieben wurde.<sup>41</sup> Es ist wohl Chomsky zuzustimmen, der in Bezug auf die Zerstörung des Nahen Ostens und Nordafrikas vor allem die USA als hauptverantwortlichen Akteur nennt, der Gewalt, terroristische und illegale Handlungen ausübe, letztlich der „Schurkenstaat“ schlechthin sei.<sup>42</sup> Im Sinne einer „self fulfilling prophecy“ schaffe sich demzufolge die westliche Welt ihre Terroristen selbst,

---

<sup>36</sup> Vgl.: Fromm, 1997, S. 234ff.

<sup>37</sup> Vgl.: BMI, 2017, S. 9f.

<sup>38</sup> Vgl.: ebd., S. 27.

<sup>39</sup> Vgl.: BVT, 2017, S. 23ff.

<sup>40</sup> Vgl.: ebd., S. 33.

<sup>41</sup> Vgl.: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-sicherheitsrat-powell-bedauert-irak-rede-a-373779.html> (20.11.2017); Vgl.: <https://www.youtube.com/watch?v=Fgcd1ghag5Y> (20.11.2017).

<sup>42</sup> In: <http://de.euronews.com/2015/04/17/noam-chomsky-die-usa-sind-ein-schurkenstaat-europa-ist-extrem-rassistisch> (20.11.2017).

missachte dabei jedwede moralische wie auch rechtliche Standards<sup>43</sup> und setze den Kolonialismus des 19. Jahrhunderts mit anderen Mitteln fort.<sup>44</sup> Dieser Tradition scheint der Export „westlicher Werte“ heute zu folgen, diese werden, wie Handke es vortrefflich beschreibt, als „Axt“ gegen jedermann verwendet, der sich ihnen nicht unterwirft.<sup>45</sup> Zudem zeigen sich westliche Staaten als Haupt-Waffenexporteure, die am Leid der Welt verdienen,<sup>46</sup> während der unterentwickelte Teil dieser Welt am meisten unter Krieg und Terror leidet.<sup>47</sup> „Autochthone“ Gewalttäter richten in der westlichen Welt weitaus mehr Schaden an als zugereiste islamistische Terroristen<sup>48</sup> und der so genannte „Kampf gegen den Terror“ hat bisher nicht nur keine nachhaltigen Erfolge errungen, sondern weitere Gefahrenpotenziale geschaffen, ist eher zu einem Kampf gegen den westlichen Steuerzahler verkommen.<sup>49</sup>

## 5. Die Bedrohung von Innen

Weltweit waren und sind es in vielen Fällen weniger Bedrohungen von außen, sondern die eigenen Sicherheitskräfte, die Leib, Leben und Rechte der eigenen Bürgerinnen und Bürger bedrohten bzw. bedrohen, als Beispiele dafür seien hier nur die Gewaltregimes der Nationalsozialisten in

---

<sup>43</sup> Vgl.: Open Society Justice Initiative, 2013; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/cia-echr-rendition-torture/> (20.11.2017); <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/04/finland-cia-rendition-probe-findings-disappointing/> (20.11.2017); <https://www.amnesty.org/en/documents/eur53/001/2014/en/> (20.11.2017); <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/01/uk-highest-court-dismisses-government-attempt-to-block-cases-seeking-justice-for-uk-involvement-in-torture-and-kidnap-abroad/> (20.11.2017); <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/008/2008/en/> (20.11.2017); <http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-01/gefangenenlager-guantanamo-donald-trump-erlass-offen> (2..3.18); <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/gefahrder-bayern-inhaftierung-antiterrormassnahmen-definition> (3.12.2017).

<sup>44</sup> Vgl.: <https://kontrast.at/noam-chomsky-biografie-sammlung-zitate/> (3.1.2017); ausführlich dazu: The White House, 2017; Paramo-Ortega, 2004.

<sup>45</sup> Vgl.: <https://www.youtube.com/watch?v=hyrML74IKHg> (2.3.2018).

<sup>46</sup> Vgl.: SIPRI et. al., 2017, S. 5 u. 12.

<sup>47</sup> Vgl.: START, 2017.

<sup>48</sup> Eine ausführliche Aufstellung aller Todesfälle, die durch Gewaltverbrechen in den USA herbeigeführt werden bietet [www.webappa.cdc.gov](http://www.webappa.cdc.gov).

<sup>49</sup> Vgl.: <https://fas.org/man/eprint/cow/201706.pdf> (3.3.2018).

Deutschland, der Kommunisten in der Sowjetunion, der Faschisten in Spanien oder die südamerikanischen Diktaturen der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. genannt. Es müssen aber nicht unbedingt diktatorische Regimes sein, die liberale Bürgerrechte bedrohen. Die schrecklichen Bilder des Jahres 2017, als ein vollkommen entfesselter und äußerst brutaler spanischer Bundespolizeimob in Katalonien in bester francistisch-faschistischer Tradition friedliche Demonstranten zusammenprügelte, eine demokratische Bewegung vernichtete und die so genannten „europäischen Werte“ mit Füßen trat, sind noch präsent.<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob es denn nicht guten Grund für die Annahme gibt, dass Berufspolizisten und -soldaten, organisierte Gewaltverbrecher und „organisierte“ Terroristen über eine durchaus ähnliche Struktur des innerpsychischen Gerüsts verfügen? Warum? Der Mensch hat es, wenn sie/er geboren wird, nicht in sich, sich streng hierarchischen Strukturen zu unterwerfen, sondern will sich frei, fröhlich und höchst sozial entwickeln und leben – die erwähnten vier „Berufsgruppen“ unterwerfen sich aber solchen Strukturen. Der Mensch ist an sich nicht darauf hin ausgerichtet, andere Menschen „destruktiv“, auf Befehl, für Volk, Vaterland, Job etc. zu töten – für diese vier Berufsgruppen gehört es im Ernstfall zum Job. Und letztlich ist der Mensch an sich schon gar nicht darauf hin ausgerichtet, für Befehl, Vaterland oder Job umgebracht zu werden – diese vier Berufsgruppen müssen an sich ständig damit rechnen. Mantell hat bereits in den 1970er-Jahren den Nachweis dafür erbracht, dass Gewaltbereitschaft und auch Militarismus vor allem auf frühkindlicher Sozialisation beruhen,<sup>51</sup> es sind weltweit nicht nur die meisten Folterer Staatsbedienstete, sondern es scheint international ein Kampf staatlicher verbrecherischer Organisationen wie z.B. der CIA oder des FBI gegen nichtstaatliche verbrecherische Organisationen wie z.B. den Islamischen Staat zu toben.<sup>52</sup>

Auch für die Sicherheitskräfte in den vielleicht meisten demokratischen westlichen Industriestaaten scheint oft der sicherste Bürger der zu sein, der

---

<sup>50</sup> Vgl.: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-10/katalonien-polizeieinsatz-unabhaengigkeitsreferendum-regierung-spanien> (19.10.2017).

<sup>51</sup> Vgl.: Mantell, 1978, S. 37ff u. 86ff.

<sup>52</sup> Vgl.: ICC & OTP, 2017, S. 51ff; Kishore, 2014, S. 48ff; U.S. Senate 2014); [https://wikileaks.org/cia-hvt-counterinsurgency/WikiLeaks\\_Secret\\_CIA\\_review\\_of\\_HVT\\_Operations.pdf](https://wikileaks.org/cia-hvt-counterinsurgency/WikiLeaks_Secret_CIA_review_of_HVT_Operations.pdf) (2.2.2018).

im Käfig sitzt. In diesem Sinne verfolgen Sicherheitsdienste in den USA wie auch in Europa und letztlich auch in Österreich unter dem Vorwand bzw. vielleicht sogar der Konstruktion einer z.B. angeblichen terroristischen Bedrohung den Weg der Verschärfung der (Straf-) Gesetzeslage zu Lasten des freien Bürgers.<sup>53</sup> Das Argument, dass „wer nichts zu verbergen habe, auch nichts zu fürchten habe!“ ist meiner Ansicht nach nicht nur gefährlich (genauso argumentieren auch totalitäre Regimes), es widerspricht auch elementaren Grundsätzen des modernen, liberalen und demokratischen Rechtsstaates. Dieser hat nicht nur seine Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich vor dem Staat selbst zu schützen, er gestattet und sichert auch diesen Menschen weitest gehende Privatsphäre, jeder Mensch hat ein Recht darauf, möglichst vieles vor anderen Menschen und dem Staat zu verbergen! Das zitierte Argument zeigt letztlich nach meiner Einschätzung auch ein tiefes Misstrauen gegenüber einem ganzen Volk und sagt vielleicht mehr über den aus, von dem dieses Misstrauen ausgeht, als über jene, die es trifft, entsprechend dem Sprichwort: „Wie der Schelm denkt, so ist er.“

Es gibt auch entwickelte und gefestigte liberale Rechtsstaaten, die sich nicht in die „Terrorismusfalle“ locken lassen, die nicht aus einer vermuteten oder realen Bedrohung reflexhaft eine Stärkung der Befugnisse der Sicherheitskräfte ableiten. Eines der besten Beispiele dafür ist Norwegen, dass sich vom autochthonen Terroristen Breivik nicht in die Falle locken ließ, sondern in breitem nationalen Konsens auf der Beibehaltung des liberalen Rechtsstaates beharrte.<sup>54</sup> Dem erlaube ich mir, auch voll zuzustimmen,

---

<sup>53</sup> Vgl.: BGBl. I Nr. 22/2002; BGBl. I Nr. 86/2000; [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT\\_COO\\_2026\\_100\\_2\\_1389660.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_1389660/BEGUT_COO_2026_100_2_1389660.pdf) (7.3.2018), <http://www.orf.at/#/stories/2429322/> (8.3.18); <http://orf.at/stories/2429286/2429285/> (8.3.18).

<sup>54</sup> Vgl.: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-07/norwegen-attentat-politik-deutschland?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-08/breivik-norwegen-prozess-urteil/komplettansicht?print> (8.11.2017); Die Zeit Nr. 31/2012; <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-06/breivik-prozess-norwegen-schuld-opfer/komplettansicht?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-04/breivik-psychiatrie-debatte/komplettansicht?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-08/oslo-breivik-reaktion/komplettansicht?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/norwegen-anders-behring-breivik/komplettansicht?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-04/anders-behri...reivik-norwegen-isolationshaft-menschenrechte-prozessurteil?print> (8.11.2017);

anders formuliert:

„Terroristische Gewalt wird sich nie vollständig verhindern lassen. Aber wir können verhindern, dass Terroristen ihre ideologischen Ziele erreichen, indem wir ihrem Fundamentalismus unsere Liberalität entgegenhalten. Die beste Waffe gegen Terrorismus besteht deswegen darin, die demokratische Kultur offenzuhalten, vernünftigen Dissens und Kontroversen als Vorzüge einer freien Gesellschaft zu genießen, das soziale Miteinander bunt und vielfältig zu gestalten und ein Europa zu schaffen, in dem Gleichwertigkeit niemals Gleichartigkeit voraussetzen darf.“<sup>55</sup>

Zurück zu Österreich: ein prominentes Beispiel für einen Schritt weiter hin zu einem vielleicht am Ende totalen Überwachungsstaat in Österreich ist nach meiner Einschätzung das umgangssprachlich so genannte „Burka-Verbot“, das im Herbst 2017 in Österreich in Kraft getreten ist.<sup>56</sup> Überschießende Polizeigewalt und darauf folgende internationale Häme setzten unmittelbar nach Wirksamwerden des Verbots ein.<sup>57</sup> Neben Spott und Häme gab es aber auch Vorfälle, die besorgniserregend sind: das Zutage Treten des denunziatorischen Anteils der österreichischen Seele.<sup>58</sup> Diese Vorfälle haben meines Erachtens durchaus das Potential, dunkle Erinnerungen an z.B. die „Mühlviertler Hasenjagd“<sup>59</sup> oder auch an die Geschwister Scholl zu wecken, „man tue ja nur seine Pflicht“.<sup>60</sup> Es erscheint mir in diesen Zusammenhängen durchaus angebracht, Brecht mit seinem „Kälbermarsch“ zu zitieren, so nicht zu beschuldigen oder anzuklagen, aber doch zum Nachdenken anzuregen:

„Hinter der Trommel her  
Trotten die Kälber  
Das Fell für die Trommel

---

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-07/stoltenberg-norwegen-attentat?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-07/norwegen-trauermarsch-anschlag?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-07/norwegen-anschlag-breivik-gedenken?print> (8.11.2017); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-07/norwegen-anschlag-breivik-gedenken?print> (8.11.2017).

<sup>55</sup> In: Die Zeit 31/2012.

<sup>56</sup> Vgl.: BGBl. I Nr. 68/2017.

<sup>57</sup> Vgl.: Kurier 10.10.2017; Heute 10.10.2017.

<sup>58</sup> Vgl.: Die Presse 16.10.2017.

<sup>59</sup> Vgl.: <https://www.mauthausen-memorial.org/de/Wissen/Das-Konzentrationslager-Mauthausen-1938-1945/Muehlviertler-Hasenjagd> (1.12.2017).

<sup>60</sup> Vgl.: <http://www.zeit.de/2013/30/denunzianten> (20.12.2017).

Liefen sie selber.“

Es wird auch meiner Ansicht nach weitestgehend übersehen, dass sich die neuen gesetzlichen Maßnahmen ja nicht wirklich gegen Muslime richten, sondern letztlich einen Schritt hin zur umfassenden Überwachung des öffentlichen Raumes darstellen, die jede Bürgerin und jeden Bürger letztlich betreffen wird,<sup>61</sup> ebenso wie meines Wissens berittene Polizei nicht harmlose Touristenattraktion ist, sondern gerne gegen Demonstranten eingesetzt wird.<sup>62</sup>

Geraten Menschen ins Visier der Sicherheitsdienste, kann das auch in Österreich mitunter ihre Existenz ruinieren, selbst wenn sie unschuldig sind. Ein Beispiel dafür ist der so genannte „Tierschützerprozess“ in Wiener Neustadt, bei dem die Angeklagten allesamt freigesprochen werden mussten, ihre Existenz aber durch U-Haft und Prozesskosten ruiniert worden war.<sup>63</sup> Andere Staaten, die auch über eine viel längere Übung der „checks and balances“ verfügen, zeigen sich diesbezüglich weitaus reuiger und großzügiger, so erhielt ein österreichischer Lobbyist, der in Großbritannien im Jahr 2011 eine Woche in Untersuchungshaft saß und in der Folge nicht einmal angeklagt wurde, Medienberichten zufolge umgerechnet 430.000 Euro Haftentschädigung.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl.: <http://www.zeit.de/news/2018-02/22/deutschland-widerstand-im-bundestag-gegen-afd-vorstoss-zu-vollverschleierungs-verbot-22143402> (27.2.2018), <http://wien.orf.at/news/stories/2894644/> (27.2.2018), <http://wien.orf.at/news/stories/2895551/> (27.2.2018).

<sup>62</sup> Vgl.: ausführlich dazu: Giacomantonio et al., 2015; <http://www.alamy.com/stock-photo/uk-mounted-police-protest.html> (27.2.2018); <https://www.thebalance.com/mounted-police-officer-125757> (27.2.2018); <http://www.oe24.at/oesterreich/chronik/wien/Kickl-Polizeipferde-reiten-sicher-nicht-auf-Demos/323681234> (27.2.2018).

<sup>63</sup> Vgl.: <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/justiz-pleite-im-tierschuetzer-prozess/67.623.516> (1.3.2018). Die Presse 4.12.2012, Der Standard 29.7.2011, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20150827\\_OGH0002\\_00100B00123\\_15T0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20150827_OGH0002_00100B00123_15T0000_000) (1.3.2018), <http://www.noen.at/in-ausland/tierschuetzer-verfahren-balluch-bleibt-auf-600-000-euro-gerichtskosten-sitzen/60.794.806> (1.3.2018), <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/justiz-pleite-im-tierschuetzer-prozess/67.623.516> (1.3.2018, BGBl. 71/2014, § 39, BGBl. I Nr. 111/2010, § 5).

<sup>64</sup> Vgl.: <https://derstandard.at/1304552812714/Waffenlobbyist-Grossbritannien-zahlt-430000-Euro-Haftentschaedigung> (1.3.2018)

Ich habe bereits versucht darzustellen, dass nicht wenige westliche Demokratien weltweit universale Menschen- und Bürgerrechte missachten und verletzen. Im so genannten „Kampf gegen den Terror“ schaffen diese westlichen Demokratien vor allem durch ihre Aggressionen grundsätzlich erst die Terroristen, vor denen sie sich nunmehr fürchten. Verüben diese Terroristen in westlichen Staaten Anschläge, folgen verschärfte Sicherheitsmaßnahmen, die aber vorwiegend die in den betroffenen Staaten lebenden Bevölkerungen einschränken und deren liberale Rechte abbauen. Eine weit größere Gefahr als der Terror scheint somit dieser Abbau des liberalen Rechtsstaates zu sein. Was gerne verschwiegen wird ist, dass auch die schärfsten Sicherheitsmaßnahmen, auch der totale Überwachungsstaat, letztlich keinen Schutz bieten: gerade in Diktaturen kommt es regelmäßig zu Terroranschlägen. Derzeit scheinen die Kontrolle der Sicherheitsdienste und die Beschränkung ihres Befugnishungers durch die Gerichtsbarkeit auf nationaler wie auch EU-Ebene noch einigermaßen gesichert zu sein. Insgesamt wären aber alle Bürgerinnen und Bürger dazu aufgefordert, nicht weiterhin, wie es Brauer schon in den 1970er-Jahren besungen hat, ihr „Köpferl in Sand“ zu stecken,<sup>65</sup> sondern wachsam zu sein. Heraklit dürfte auch nach tausenden von Jahren noch recht haben, wenn er postuliert, dass der Schutz einer liberalen und freien Gesellschaft vor ihren inneren Gegnern genauso wichtig ist, wie vor ihren äußeren: „Die Menschen müssen für ihre Verfassung kämpfen wie für ihre Stadtmauern!“ (Heraklit DK 22 B 44)

### **Exkurs: Die Konstabilisierung des Militärs vs. die Militarisierung der Polizei**

Im Verlauf der letzten Jahre konnte meiner Wahrnehmung nach eine zunehmende Militarisierung der österreichischen Polizei beobachtet werden: nicht nur tragen nunmehr (entgegen internationalen Gepflogenheiten) vermehrt vor allem auch leitende Polizisten militärische Dienstgrade, wobei die Generalsränge im Vergleich zum BMLV weitaus verbreiteter erscheinen.<sup>66</sup> Auch die Ausrüstung der Polizei wurde zunehmend „militarisiert.“<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl.: <https://www.youtube.com/watch?v=hDeFYKmgPQ> (17.1.2018).

<sup>66</sup> Vgl.: <http://www.bmi.gv.at/103/start.aspx> (1.3.2018), [https://de.wikipedia.org/wiki/Amtsbezeichnungen\\_der\\_deutschen\\_Polizei](https://de.wikipedia.org/wiki/Amtsbezeichnungen_der_deutschen_Polizei) (17.1.2018); [https://en.wikipedia.org/wiki/Law\\_enforcement\\_in\\_Slovenia#Rank\\_structure\\_and\\_insignia](https://en.wikipedia.org/wiki/Law_enforcement_in_Slovenia#Rank_structure_and_insignia) (17.1.2018); [https://en.wikipedia.org/wiki/Police\\_ranks\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/Police_ranks_of_the_United_Kingdom) (17.1.2018);

In vielen EU-Mitgliedstaaten werden mittlerweile an sich banale Demonstrationen von schwer bewaffneten und ausgerüsteten Sondereinsatzkommandos bewacht, die Einsatzschwelle scheint sich nach unten zu verschieben, ebenso wie eine technische und mentale Aufrüstung der Polizei beobachtet wird. Einsatztaktiken, die gegen Gewaltverbrecher ausgearbeitet wurden, werden nunmehr auch gegen an sich harmlose Demonstranten eingesetzt, all dies oft mit fatalen Folgen.<sup>68</sup> Die Gefahr, dass Polizeibeamte in solchen Grenzsituationen weit über rechtsstaatlich legitimierte Befehls- und Zwangsmaßnahmen hinausschreiten, scheint jedenfalls sogar aus der Sicht von Elitepolizisten gegeben.<sup>69</sup>

Es klingt ja auf den ersten Blick durchaus vernünftig, wenn die staatlichen Sicherheitsdienste fordern, „Waffengleichheit“ mit allem „Bösen“ herzustellen, nur würde die konsequente Umsetzung dieser Forderung bedeuten, dass, wenn z.B. Terroristen einmal einen Panzer einsetzen, die Polizei panzerbrechende Waffen anschaffen müsste? Letztlich eine Art von „Polizeikrieger“ und „alltägliche Sondereinheiten“ geschaffen werden? Wo hört dies dann auf? Bei polizeilichen Panzertruppen und Abfangjägern? Jedenfalls kann auch die beste technische Ausrüstung Kompetenz und persönliche Fähigkeiten nicht ersetzen. An dieser Stelle kommt auch das österreichische Bundesheer ins Spiel. Die Zusammenarbeit zwischen österreichischer Polizei und österreichischem Bundesheer ist an sich rechtlich relativ klar geregelt: laut der österreichischen Verfassung ist eine der Hauptaufgaben des österreichischen Bundesheeres neben der militärischen Landesverteidigung die Assistenzleistung für österreichische Behörden im Inneren,

---

[https://en.wikipedia.org/wiki/Police\\_ranks\\_of\\_Sweden](https://en.wikipedia.org/wiki/Police_ranks_of_Sweden) (17.1.2018).

<sup>67</sup> Vgl.: <https://kurier.at/chronik/oesterreich/polizei-ruestet-auf-terrorabwehr-in-jeder-funkstreife/231.555.064> (20.11.2017).

<sup>68</sup> In: [https://www.vice.com/de\\_at/article/evv39a/sturmgewehre-und-panzerwagen-wie-sich-die-deutsche-polizei-militarisiert](https://www.vice.com/de_at/article/evv39a/sturmgewehre-und-panzerwagen-wie-sich-die-deutsche-polizei-militarisiert) (17.1.2018), <http://www.imi-online.de/download/EU-Broschuere-MK-Polizei.pdf> (17.1.2018), <http://www.heute.at/oesterreich/niederoesterreich/story/Cobra-aus-Wiener-Neustadt-zog-Chaoten-aus-Verkehr-47422712> (17.1.2018), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-10/g20-gipfel-krawalle-polizeieinsatz-linke-kritik> (23.1.2018); <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-09/polizeieinsatz-g20-ermittlungen-gegen-polizisten-sonderkommission> (23.1.2018), <https://www.youtube.com/watch?v=mTKmmPYzZq8> (23.1.2018).

<sup>69</sup> In: <https://www.profil.at/ausland/wega-g20-krawalle-hamburg-8250395> (23.1.2018).

zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit und zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen.<sup>70</sup> Diese Aufgaben sind aber nur ein Teil der so genannten „zivilmilitärischen Zusammenarbeit“ in Österreich.<sup>71</sup> Im Jahr 2016 erfolgte unter dem gelernten Polizisten und damaligen Verteidigungsminister Doskozil eine Intensivierung der militärischen Unterstützung der Polizei, nicht nur an den Grenzen, sondern z.B. auch bei Botschaftsbewachungen,<sup>72</sup> eine Entwicklung, gegen die sich z.B. die Schweiz vehement wehrte, weil sie gegen militärische Interessen gerichtet sei.<sup>73</sup> Auch in Österreich stellte sich die Assistenzleistung des Militärs letztlich als zumindest ineffizient und belastend für das Militär dar, was auch vom Rechnungshof regelmäßig bestätigt wurde.<sup>74</sup>

Daraus ließe sich aus meiner Sicht durchaus ableiten, dass das österreichische Bundesheer sich mit seinen Assistenzeinsätzen als Hilfsdienst für die österreichische Polizei auf ein Terrain begibt, das erstens das seine nicht ist, das negative Auswirkungen auf Budget, Ausbildung und Dienstbetrieb hat und von dem letztlich nur die Polizei auf Kosten des Heeres profitiert. Neben der hier schon dargestellten Aufrüstung der Polizei erfolgte vor wenigen Jahren auch eine Zentralisierung derselben und gleichzeitig die Schaffung eines zentralen Durchgriffsrechts auf polizeiliche Eliteeinheiten,<sup>75</sup> das aus einer rechtsstaatlichen Sicht heraus schwer bedenklich erscheint, v.a. in Hinsicht auf die Schaffung einer „politischen“ Polizei.<sup>76</sup> Vor allem das so genannte „Einsatzkommando Cobra“ erscheint aus mei-

---

<sup>70</sup> Vgl.: BGBl. Nr. 1/1920/BGBl. I Nr. 100/2003, Art. 79.

<sup>71</sup> Vgl.: <http://www.bmi.gv.at/506/start.aspx> (1.3.18), <http://burgenland.orf.at/news/stories/2732169/> (23.1.2018).

<sup>72</sup> Vgl.: <https://derstandard.at/2000038148062/Bundesheer-soll-kuenftig-Botschaften-schuetzen> (6.12.2017), <http://wien.orf.at/news/stories/2900517/> (12.3.2018).

<sup>73</sup> Vgl.: <https://www.nzz.ch/article9MSA4-1.260364>; <https://www.nzz.ch/articleDBJ8F-1.183610> (6.12.2017), [https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/837650\\_Militaer-entlastet-Polizei.html](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/837650_Militaer-entlastet-Polizei.html) (6.12.2017).

<sup>74</sup> Vgl.: [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/564471/Assistenzeneinsatz\\_Eine-ziemlich-teure-Gefuehlssache#slide-564471-2](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/564471/Assistenzeneinsatz_Eine-ziemlich-teure-Gefuehlssache#slide-564471-2) (6.12.2017), [http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund\\_s2010\\_04/Bund\\_2010\\_04\\_1.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund_s2010_04/Bund_2010_04_1.pdf) (7.12.2017).

<sup>75</sup> Vgl.: Schnaitt, 2011, S. 104ff, <http://bmi.gv.at/208/start.aspx> (7.12.2017), [http://www.bmi.gv.at/103/Sektion\\_II/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/103/Sektion_II/start.aspx) (7.12.2017).

<sup>76</sup> Vgl.: Schnaitt, 2011, S. 307, 342 u. 379.

ner Sicht als eine theoretisch „putschfähige“ paramilitärische Einheit.<sup>77</sup> Beruhigend erscheint, ebenfalls aus meiner subjektiven Sicht heraus, die gezeigte Unfähigkeit dieser Spezialtruppe.<sup>78</sup> Die einzige Kraft, die dieses Szenario verhindern könnte, wäre in Österreich und anderswo das Militär, das alleine in der Lage wäre, letztlich Verfassung und Regierung des Landes zu schützen und die verfassungsmäßige Ordnung auch gegen den Widerstand aller anderen bewaffneten Kräfte des Staates wiederherzustellen. Darin liegt auch die meines Erachtens vielleicht einzige bzw. wichtigste Begründung für die allgemeine Wehrpflicht in Österreich: von mobilisierten Milizsoldaten kann eher erwartet werden, dass sie nicht gegen das eigene Volk vorgehen. In Zeiten, in denen der „große vaterländische Krieg“ kaum mehr ein realistisches Szenario darstellt, wäre damit eine wesentliche Aufgabe des österreichischen Bundesheeres festgeschrieben, die niemand anders erfüllen kann: der Schutz der Verfassung und der verfassungsmäßigen

<sup>77</sup> Vgl.: ebd., S. 329, [http://www.bmi.gv.at/207/EKO\\_Cobra/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/207/EKO_Cobra/start.aspx) (1.3.2018), <http://www.bmi.gv.at/207/Entschaerfungsdienst/start.aspx> (1.3.18), [http://www.bmi.gv.at/207/O\\_AGM/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/207/O_AGM/start.aspx) (1.3.2018), <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/neue-beamte-fuer-den-anti-terror-kampf/283.847.461> (8.3.2018), <http://www.bmi.gv.at/207/Struktur/start.aspx> (1.3.2018), [http://www.bmi.gv.at/207/images/standorte\\_grafik.jpg](http://www.bmi.gv.at/207/images/standorte_grafik.jpg) (1.3.2018), [http://www.bmi.gv.at/103/Sektion\\_II/DSE/II\\_DSE\\_1.aspx](http://www.bmi.gv.at/103/Sektion_II/DSE/II_DSE_1.aspx) (8.3.18); [http://www.bmi.gv.at/103/Sektion\\_II/DSE/II\\_DSE\\_2.aspx](http://www.bmi.gv.at/103/Sektion_II/DSE/II_DSE_2.aspx) (8.3.18); [http://www.bmi.gv.at/103/Sektion\\_II/DSE/II\\_DSE\\_3.aspx](http://www.bmi.gv.at/103/Sektion_II/DSE/II_DSE_3.aspx) (8.3.18); <https://kurier.at/chronik/oesterreich/spaete-lehren-aus-den-amoklaeufen/201.145.771> (7.3.18), [http://www.bmi.gv.at/103/Sektion\\_II/DSE/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/103/Sektion_II/DSE/start.aspx) (8.3.18), <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/wilderer-bei-annaberg-cobra-chef-er-hat-im-hinterhalt-gewartet/27.760.066> (8.3.18); [http://www.kleinezeitung.at/steiermark/steirerdestages/4880529/Steirer-des-Tages\\_Verdienstzeichen-fuer-CobraBrigadier](http://www.kleinezeitung.at/steiermark/steirerdestages/4880529/Steirer-des-Tages_Verdienstzeichen-fuer-CobraBrigadier) (8.3.18); <https://www.wn24.at/chronik/fhwn-optimiert-leistungsfahigkeit-sondereinsatzkraefte-15949.html> (8.3.18), <https://derstandard.at/1379291784886/Weitere-Kritik-an-Cobra-Einsatz-in-Annaberg> (8.3.2018); <https://www.profil.at/home/amok-drama-annaberg-scharfe-kritik-polizeifuehrung-366608> (8.3.2018); ich schließe aufgrund der mir zur Verfügung stehenden Informationen nicht aus, dass die Sonderpolizisten mit diesem Einsatz einfach überfordert waren und dass ein „einfacher“ Infanterie-Gruppenkommandant des Bundesheeres den Todesschützen von Annaberg mit seiner Gruppe rascher ausschalten und die Verluste unter seinen Soldaten im Vergleich zur Polizei erheblich minimieren hätte können.

<sup>78</sup> Vgl.: <http://www.heute.at/oesterreich/oberoesterreich/story/Cobra-Polizei-Knall-Pasching-Oberoesterreich-Pistole-46212027> (8.3.2018), <http://www.martinballuch.com/wurde-heute-bei-aktion-in-innsbruck-wieder-einmal-von-der-polizei-festgenommen/> (6.3.2018), <http://noe.orf.at/news/stories/2820907/> (8.3.2018).

Einrichtungen gegen wen auch immer – auch im Inneren. Abseits solcher möglicher Worst-Case-Szenarien sollte aber grundsätzlich umgesetzt werden, was namhafte Verfassungsrechtler fordern:

„Das Bundesheer soll nur ausnahmsweise und nicht dauerhaft mit Polizeieinsätzen betraut werden. Ebenso wenig soll die Polizei zur Erfüllung militärischer Aufgaben eingesetzt werden. Im Interesse des Rechtsstaates und der Machtbeschränkung sollen polizeiliche und militärische Staatsaufgaben weder vertauscht noch vermengt werden.“<sup>79</sup>

## 6. Schlussfolgerungen

Es gibt guten Grund zur Annahme, dass aus „westlicher“ Sicht Kultur, Menschen-, politische und Bürgerrechte ebenso wie die meisten anderen in der westlichen Welt hochgehaltenen Werte, Normen und Ideale nur für die in dieser westlichen Welt lebenden autochthonen Bürgerinnen und Bürger gelten. Gegenüber dem Rest der Welt werden sie oft als Axt benützt. Der Boden internationaler Solidarität wurde in unserer jüngsten Geschichte verlassen, Fremdenwesen scheint weitestgehend als Abwehr der Fremden betrieben zu werden und eine Kultur der Mitleidlosigkeit und Menschenverachtung ist im Wachsen begriffen. Dabei wird übersehen, dass sich die nach außen gerichtete Mitleidlosigkeit auch immer mehr nach innen und damit gegen uns selbst richten dürfte.

Es war und ist in weitesten Bereichen die Aggression und Machtprojektion vor allem westlicher militärisch-politisch-wirtschaftlicher Großmächte gegenüber den in Entwicklung befindlichen Teilen dieser Welt, vor allem im Nahen Osten und in Afrika, die den auch diese Großmächte nunmehr bedrohenden „Terror“ geschaffen hat. Terroristen werden nicht als solche geboren, es gibt kein „Terrorgen“. Es ist eine meist traumatische Biographie des Leidens, bedingt oft durch „Großmacht-Staatsterrorismus“, die diese Terroristen schafft. Der „Westen“ antwortet dann auf die von diesen Menschen verübten Gewaltakte wiederum mit Gewalt und schafft damit neue potentielle Terroristen, ein teuflischer Kreislauf. Unter dem Aufhänger des „Kampfes gegen den Terror“ verfolgen westliche Sicherheitsdienste einen mehr oder weniger intensiven Abbau von politischen und liberalen Rechten der Bürgerinnen und Bürger in westlichen Industriestaaten.

---

<sup>79</sup> In: Funk & Stern, 2009, S. 85.

ten. Es ist nicht auszuschließen, dass das letztendliche Ziel dieses Prozesses die Schaffung von Polizei- und Überwachungsstaaten ist. Die davon Betroffenen wiederum neigen sogar dazu, diesen Maßnahmen zu applaudieren. Wie der sprichwörtliche Frosch, der nicht bemerkt, dass er langsam gekocht wird, setzen sie keine Gegenmaßnahmen gegen diese schleichen- den Prozesse. Es ist wohl Wader zuzustimmen, der besingt, dass es an der Zeit ist, die wahren Feinde des Menschen zu erkennen. Jedenfalls erscheint es legitim, dem Staat und seinen Sicherheitskräften in dem Ausmaß misstrauisch gegenüber zu stehen, in dem dieser seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber misstrauisch erscheint. Ein rechtsstaatliches „containment“ der Sicherheitsdienste erscheint jedenfalls als wünschenswert.

Der westliche Kampf gegen den selbst geschaffenen Terror hat seit 2001 Unsummen an Steuergeldern verschlungen und zu keinem Sieg, stattdessen zu Tod, Not, Zerstörung und Flüchtlingsströmen geführt. Steuergelder, die, wären sie in nachhaltige Entwicklung investiert worden, wahrscheinlich zu einer besseren und sichereren Welt geführt hätten. Wie Polizei- und Bürgerrechte handelt es sich auch hier um kommunizierende Gefäße: je mehr ein Staat für „Sicherheit“ ausgibt, desto weniger kann er in Entwicklung, Bildung und Soziales investieren, damit wird dieser Staat aber auch immer ein bisschen weniger zivilisiert.

Wie ist es möglich, diese Entwicklungen zu stoppen? Denkbar sind einander ergänzende Wege: Einerseits die Erziehung unserer Kinder zu Menschen, die sich selbst lieben und wertschätzen dürfen und daher auch kaum den Drang verspüren werden, anderen Menschen Leid zuzufügen, die auch in der Lage sein werden, empathisch und solidarisch eine Form von Weltgesellschaft zu begründen. Wer früh lernt, dass ein Mensch an Wert besitzt, einfach weil sie/er existiert, auch wenn sie/er nichts leistet, dass ein Mensch sich selbst in einem gesunden Maß lieben darf und nicht Eigenes abspalten muss, um zu genügen, dass es möglich ist, sich zu artikulieren und etwas zu wollen, auch wenn man es öfters nicht bekommt, wer so ein reifes Selbst, Selbstwert und Selbstbewusstsein entwickeln kann, die/der wird im erwachsenen Alter in der Lage sein, autonome, reife und demokratische Entscheidungen zu treffen und nicht so genannten Rattenfängern verschiedener Art zu folgen.

Solch ein Mensch wird im Sinne Petzolds über ethische Feinfühligkeit und leibhaftige Mitbetroffenheit verfügen und versuchen, nicht nur das unmittelbar eigene und nächste Umfeld solidarisch und nachhaltig zu gestalten, sondern Mitverantwortung und Solidarität in einer Weltgesellschaft zu leben. Es macht nicht nur keinen Sinn, sondern schafft neues Leid, wenn Festungen gebaut werden. Kaum jemand in Afrika oder sonst wo auf dieser Welt flüchtet oder emigriert gerne und freiwillig, sondern aus Not heraus. Schafft es die Menschheit, diese Welt insgesamt in einen lebenswerten Ort zu transformieren, fallen wohl die meisten der „Bedrohungen“, denen sich die westliche Welt gegenübergestellt sieht.

Andererseits bedarf es politisch Verantwortlicher, die ihr Ziel nicht darin sehen, konflikthaft Unbewusstes in den von ihnen Geführten zu wecken und zu missbrauchen, um Stimmenmaximierung und Unterstützung zu gewährleisten. Die vielmehr daran arbeiten, konflikthaft Unbewusstes, das Individuen wie Völker dirigiert und sich über Generationen hinweg fort-schreibt, möglichst bewusst zu machen und in einen kollektiven Erkenntnisprozess überzuleiten. Ein solcher Prozess verhindert, „Fremde“ im Wege der Projektion abzuwerten und abzuwehren, er lässt z.B. alle Seiten erkennen, dass sie jeweils vom Selben dominiert werden: der Angst. Er führt aber auch zur Wahrnehmung und Anerkennung des „Anderen“. Es gibt Grund zur Annahme, dass die derzeit lebenden Generationen schon „verlorene Generationen“ sind und es somit noch nicht Geborene sein werden, die diese Welt zu einer besseren zu machen imstande sein werden. Menschen, die auf wache, reflexive und kompetente Eltern treffen, werden erst imstande sein, ein Weltbürgertum und damit eine sichere Welt aufzubauen. Es geht hier nicht darum, eine „rosa“ heile Welt zu schaffen, sondern vielmehr darum, eine Welt, auf der Konflikte, so sie sich entwickeln, nachhaltig, ganzheitlich und konstruktiv bearbeitet und gelöst werden. Eine Welt, auf der nicht ein kleiner Teil der Menschheit auf Kosten der großen Mehrheit lebt.

#### **Literatur:**

AfD (Hrsg.) (2017). Grundsätze für Deutschland. Programm der Alternative für Deutschland Kurzfassung. In: [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-20\\_afd-kurzfassung\\_grundsatzprogramm\\_webversion.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-20_afd-kurzfassung_grundsatzprogramm_webversion.pdf). (2.1.2018).

- Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) (Hrsg.) (2017). Verfassungsschutzbericht 2016. BVT: Wien.
- Bundesgesetz über Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der militärischen Landesverteidigung (Militärbefugnisgesetz – MBG) BGBl. I Nr. 86/2000.
- Bundesgesetz über die Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes und Erlassung eines Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundeskriminalamtes (Sicherheitspolizeigesetz). BGBl. I Nr. 22/2002.
- Bundesgesetz über den Ersatz von Schäden aufgrund einer strafgerichtlichen Anhaltung oder Verurteilung (Strafrechtliches Entschädigungsgesetz 2005 - StEG 2005) StF: BGBl. I Nr. 111/2010.
- Bundesgesetz, mit dem die Strafprozessordnung 1975, das Jugendgerichtsgesetz 1988, das Suchtmittelgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, das Geschworenen- und Schöffengesetz 1990 und das Gebührenanspruchsgesetz geändert werden (Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2014) (BGBl. 71/2014).
- Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG) StF: BGBl. I Nr. 68/2017.
- Bundesverfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1920 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 100/2003.
- Bundeskanzleramt (BKA) (Hrsg.) (2017). Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022. In: [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6). (20.1.2018)
- Bundeskriminalamt (BKA) (Hrsg.) (2018). Sicherheit 2016. Kriminalitätsentwicklung in Österreich. BMI: Wien.
- Bundesministerium für Inneres (BMI) (Hrsg.) (2017). Sicherheitsbericht 2016. Kriminalität. Vorbeugung und Bekämpfung. BMI: Wien.
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union C 326/391. 26.10.2012.
- Fischer, Gottfried & Riedesser, Peter (1999). Lehrbuch der Psychotraumatologie. 2. Aufl.. Ernst Reinhardt Verlag: München.
- Freud, Sigmund (1933). Warum Krieg? Brief an Albert Einstein.

- Freud, Sigmund (1974). Das Unbehagen in der Kultur. In: Sigmund Freud (1974). Fragen der Gesellschaft, Ursprünge der Religion. Freud Studienausgabe, Band IX. 5. Aufl.. Fischer: Frankfurt am Main.
- Fromm, Erich (1997). Anatomie der menschlichen Destruktivität, 20. Aufl.. rororo: Hamburg.
- Funk, Christian & Stern, Joachim (2009). Der Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der Binnengrenze – eine permanente Verfassungsverletzung? In: juridikum. zeitschrift für kritik/recht/gesellschaft Nr. 2/2009, S. 85-88.
- Giacomantonio, Chris, Bradford, Ben, Davies, Matthew & Martin, Richard (2015). Making and Breaking Barriers. Assessing the value of mounted police units in the UK. Rand Corporation/University of Oxford: Cambridge.
- Gruen, Arno (2002a). Der Verlust des Mitgefühls. Über die Politik der Gleichgültigkeit. 5. Aufl.. dtv: München.
- Gruen, Arno (2002b). Der Kampf um die Demokratie. Der Extremismus, die Gewalt und der Terror. Klett – Cotta: Stuttgart.
- Gruen, Arno (2002c). Der Fremde in uns. dtv: München.
- Hofbauer, Hannes (2001). Balkankrieg. 10 Jahre Zerstörung Jugoslawiens. Promedia: Wien.
- International Institute for Applied Analysis (IIASA), Austrian Academy of Sciences (ÖAW) & Vienna Institute of Demography (VID) (eds.) (2017). European Demographic Data Sheet 2016. Migration makes the Difference. IIASA: Laxenburg.
- International Criminal Court (ICC)/The Office of the Prosecutor (OTP) (Eds.) (2017). Report on Preliminary Examination Activities 2017. ICC: The Hague.
- Kernberg, Otto F.(2000). Ideologie, Konflikt und Führung. Psychoanalyse von Gruppenprozessen und Persönlichkeitsstruktur. Klett-Cotta: Stuttgart.
- Kishore, Joseph (2014). CIA-Folter: Amerikas Demokratie in Trümmern. In: gleichheit. ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALISTISCHE POLITIK & KULTUR Nr. 1/2015, S.48-51.
- Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (Lissabon-Vertrag). Amtsblatt der Europäischen Union C 115/17. 9.5.2008.

- Le Bon, Gustave (1982). *Psychologie der Massen*. 15. Aufl.. Kröner: Stuttgart.
- Mitscherlich, Margarethe (2013). *Eine Liebe zu sich selbst, die glücklich macht*. Fischer Taschenbuch Verlag: Frankfurt am Main.
- Mantell, David (1978). *Familie und Aggression: Zur Einübung von Gewalt und Gewaltlosigkeit: Eine empirische Untersuchung*. Fischer: Frankfurt am Main.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) (ed.) (2017). *Background Report: Overview: Terrorism in 2016*. In: [http://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_OverviewTerrorism2016\\_August2017.pdf](http://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_OverviewTerrorism2016_August2017.pdf) (17.12.2017).
- Open Society Justice Initiative (ed.) (2013). *Globalizing Torture. CIA Secret Detention And Extraordinary Rendition*. Open Society Foundations: New York.
- Paramo-Ortega, Raul (2004). *Das Trauma, das uns eint. Gedanken zur Conquista und zur lateinamerikanischen Identität*. In: *PSYCHOANALYSE – TEXTE ZUR SOZIALFORSCHUNG*. 8. Jahrgang, Heft 2, S. 89-113.
- Petzold, Hilarion (1996). *“Der Andere” – das Fremde und das Selbst. Tentative, grundsätzliche und persönliche Überlegungen für die Psychotherapie anlässlich des Todes von Emmanuel Lévinas (1906-1995)*. In: *Integrative Therapie 2-3*, S. 319-349
- Petzold, Hilarion (2007). *Integrative Supervision, Meta-Consulting, Organisationsentwicklung. Ein Handbuch für Modelle und Methoden reflexiver Praxis*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Petzold, Hilarion, Sieper, Johanna & Orth, Ilse (2013). *TRANSVERSALE VERNUNFT. Fritz Perls, Salomo Friedlaender, Max Stirner und die Gestalttherapie – einige therapiegeschichtliche Überlegungen zu Quellen, Bezügen, Legendenbildungen und integrativen Weiterführungen als Beitrag zu einer „allgemeinen Theorie der Psychotherapie*. In: *POLYLOGE. Materialien aus der Europäischen Akademie für biopsychosoziale Gesundheit*. Ausgabe 16/2013. In: <http://www.fpi-publikation.de/images/stories/downloads/polyloge/petzold-sieper-orth-2013b-transversale-vernunft-perls-friedlaender-gestalttherapie-polyloge-16-2013.pdf> (20.1.18)

- Petzold, Hilarion, Orth, Ilse & Sieper, Johanna (2014). *Mythen, Macht und Psychotherapie. Therapie als Praxis kritischer Kulturarbeit*. Aisthesis: Bielefeld.
- Petzold, Hilarion, Orth, Ilse & Sieper, Johanna (2014). Einführung: Psychotherapie: MYTHEN und Diskurse der MACHT und der FREIHEIT. In: POLYLOGE. Materialien aus der Europäischen Akademie für biopsychosoziale Gesundheit. Ausgabe 22/2014. In: <http://www.fpi-publikation.de/images/stories/downloads/polyloge/petzold-orth-sieper-2014g-einfuehrung-psychotherapie-mythen-diskurse-macht-freiheit-polyloge-22-2014.pdf> (20.1.18).
- Schipfer, Rudolf (2005). *Der Wandel der Bevölkerungsstruktur in Österreich. Auswirkungen auf Regionen und Kommunen*. Österreichisches Institut für Familienforschung: Wien.
- Schnaitt Alois (2011). *Polizei und Politik*. Dissertation am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien.
- Stajner-Popovic, Tamara (2005). *Verlorene Kindheit*. In: *Persönlichkeitsstörungen - Theorie und Therapie*, 2005, 9 (4), 201-211.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Friedrich Ebert Stiftung & Berghof Foundation (Hrsg.). (2017). *SIPRI YEARBOOK 2017. Armaments, Disarmament and International Security*. Zusammenfassung auf Deutsch. Oxford University Press: Oxford.
- The White House (Ed). (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. The White House: Washington D.C.
- U.S. Senate (Ed.) (2014). *REPORT of the SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. COMMITTEE STUDY of the CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY'S DETENTION AND INTERROGATION PROGRAM together with FOREWORD BY CHAIRMAN FEINSTEIN and ADDITIONAL AND MINORITY VIEWS*. 113<sup>th</sup> Congress. 2<sup>nd</sup> Session. S. Report 113-288. U.S. Senate: Washington D.C..
- Volkan, Vamik D. (1998). *Bloodlines. From Ethnic Pride to Ethnic Terrorism*. Westview Press: Boulder/Colorado.
- Volkan, Vamik D. (2003). *Das Versagen der Diplomatie. Zur Psychoanalyse nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte*. 3. Aufl.. Psycho-sozial-Verlag: Gießen.

Volkan, Vamik D. (2006). *Killing in the Name of Identity. A Study of Bloody Conflicts*. Pitchstone Publishing; Charlottesville.

World Food Programme (WFP) (Ed.). (2015). *Situation Update. October & November 2015. Syria Crisis Regional Response*. In: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ep/wfp280100.pdf> (3.12.2017).

# Perspektiven des nationalstaatlichen Handelns im internationalen Krisenmanagement

*Gerald Hainzl, Markus Gauster, Jasmina Rupp, Christoph Bilban, Predrag Jureković*

## Einleitung<sup>1</sup>

Eine wesentliche Fragestellung für die Perspektiven des nationalstaatlichen Handelns ist sicherlich, was für den Staat eine Krise<sup>2</sup> ist. Dazu zählt auch die Unterscheidung, ob der Staat selbst in der Krise ist oder von Auswirkungen einer Krise betroffen ist. Wie sich der Staat verhält, wird maßgeblich davon abhängen, ob eine externe Krise lediglich bewältigt bzw. mitbewältigt werden muss oder ob der Staat selbst durch externe Herausforderungen in Richtung einer krisenhaften Entwicklung getrieben wird.

Die Reaktion des Staates wird im Rahmen des internationalen Krisenmanagements wesentlich von den oben angeführten Parametern abhängen. In jedem Fall wird der Staat versuchen, die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen, um möglichst unbeschadet bzw. mit geringen Mitteln und Aufwand aus der Krise zu finden. Dabei lassen sich folgende Möglichkeiten erkennen:

- Der Staat kann sich auf eine nationalstaatliche Position zurückziehen und versuchen, die Herausforderungen alleine zu lösen.
- Der Staat kann versuchen, seine politischen Ziele im Rahmen von internationalen und regionalen Institutionen und Organisationen zu erreichen.
- Er kann Souveränität in unterschiedlichen Bereichen an internationale und regionale Institutionen und Organisationen abgeben und vergemeinschaften.

---

<sup>1</sup> Einleitung, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen wurden von Gerald Hainzl verfasst.

<sup>2</sup> Zu einer Definition von Krise siehe Schwank, Nicolas und Trinn, Christoph: Muster und Entwicklungstrends politischer Konflikte im Spiegel des Conflict Information System (CONIS) Heidelberg. In: Feichtinger, Walter und Dengg, Anton: Kein Feind in Sicht. Böhlau Verlag 2010. S. 72.

In diesem Kontext stellt sich aber auch die Frage, ob der Nationalstaat bei krisenhaften Entwicklungen obsolet (weil sehr eingeschränkt handlungsfähig) ist oder ob er gerade in der Krise aus pragmatischen Gründen erstarkt. Von diesen Rahmenbedingungen ausgehend können nationale Antworten als Reaktion auf unterschiedliche Bedrohungen und Krisen analysiert sowie der Zusammenhang zwischen dem Nationalstaat in der Krise und seinem Beitrag zum internationalen Krisenmanagement herausgearbeitet werden.

### **Zusammenfassung der Einzelanalysen**

Internationale Krisen und Konflikte haben immer auch einen Einfluss auf die innere und äußere Kooperation eines Staates. Die Instrumente, die einem Staat dabei zur Verfügung stehen, sind unilateral, bilateral oder multilateral. Gleichzeitig ist das Verhalten des Staates davon abhängig, ob es eine Krise des Staates ist oder sich anderswo eine Krise manifestiert hat. Im zweiten Fall stellt sich die Frage, weshalb sich der Staat engagieren sollte und ob einzelstaatliches Vorgehen in komplexen Situationen überhaupt zielführend wäre.

Der Staat reagiert in diesen Situationen mit Veränderungen in der Kommunikation und es kommt zu strukturellen Veränderungen innerhalb des Staates, die ohne diesen Druck von außen nur sehr schwer möglich bzw. politisch umsetzbar wären. Insofern hat jede Krise auch die Funktion eines Katalysators, der dazu beiträgt, dass Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kritisch überprüft werden.

Grundsätzlich lässt sich aus den Erfahrungen des Beobachtungszeitraumes schließen, dass in fast allen Fällen international zu spät reagiert wurde und Prävention entweder zu spät angedacht wurde oder kaum eine Rolle gespielt hat.

Falls das Vertrauen des Staates in internationale Solidarität und Kooperation sehr gering ist oder gänzlich fehlt, erfolgt fast automatisch ein Rückfall auf nationale Perspektiven. Dies ist besonders dann der Fall, falls bei Hilfersuchen an andere Staaten Unterstützung nicht oder nicht in ausreichendem Ausmaß zur Verfügung gestellt wird.

In sogenannten „stillen Krisen“ werden nur wenige finanzielle Mittel für Krisen- und Konfliktmanagement zur Verfügung gestellt. Erst wenn sie sich manifestieren und eine dementsprechende mediale Aufmerksamkeit erhalten, wird Handeln zwingend notwendig. Dies zeigt sich im besonderen bei externen Krisen, die solange kaum als relevant wahrgenommen werden, solange der Staat (wir) selbst davon nicht oder nicht stark betroffen sind. Der Einsatz der Mittel hängt eindeutig von Distanz und Nähe ab, wobei Distanz und Nähe nicht notwendigerweise als geographische Entfernungsangaben, sondern auch auf emotionaler Ebene zu sehen sind.

Die Frage, ob aus Krisen Lehren gezogen werden, lässt sich nicht mit absoluter Sicherheit beantworten. Sicherlich beeinflusst eine krisenhafte Entwicklung die Debatte. Die Motivation eines Staates, in einer Krise aktiv zu werden, ist einerseits von den Kosten, andererseits vom innerstaatlichen politischen Diskurs getrieben. Die Frage, wie die eigene Bevölkerung von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Maßnahmen überzeugt werden kann, spielt dabei eine zentrale Rolle. Zwei Faktoren kommen dazu: Der Staat kann sich einerseits entscheiden, einen Beitrag zu leisten, um sich im internationalen Kontext zu präsentieren und Vorteile in anderen Politikfeldern zu generieren. Dieser Ansatz könnte unter internationales Prestige subsummiert werden. Andererseits ist für einen kleinen Staat noch eine zusätzliche Komponente von Bedeutung: Er profitiert langfristig von internationaler Solidarität und Kooperation in seiner sicherheitspolitischen Ausrichtung.

Folgende Punkte lassen sich für einen kleinen Staat, der von einer krisenhaften Entwicklung betroffen ist, ableiten:

- Der Staat und sein Handeln sind/werden durch die Krise beeinflusst und das Engagement variiert je nach Betroffenheit.
- Es erfolgt eine Konzentration auf Binnenaufgaben.
- Die politische Kommunikation verändert sich.
- Die politischen Debatten werden versicherheitlicht.
- Inlandsaufgaben werden doktrinär auf einer höheren Ebene angesiedelt.
- Der Staat verhält sich reaktiv und seine Schwächen werden dadurch aufgezeigt.

- Die Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass sich eine Solidaritätskrise in der EU als Krise des kooperativen Multilateralismus manifestieren kann.

Für Österreich erscheinen folgende Punkte von Relevanz:

- Die Erfahrungen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement haben gezeigt, dass komplexe Herausforderungen nicht alleine bewältigt werden können.
- Da das bisherige Handeln diese These bestätigt, folgt daraus, dass sich Österreich für gemeinsames solidarisches und kooperatives Handeln stärker engagieren sollte.
- Die Stärken und Möglichkeiten eines kleinen Staates sollten identifiziert werden, um im Sinne des oben Angeführten produktive Beiträge leisten zu können.

### **Schlussfolgerungen**

In der Betrachtung einer Krise und deren Relevanz spielt die Perspektive eine wichtige Rolle. Für Österreich war von 2001 bis 2015 Terrorismus und Migration eine wesentliche Herausforderung, die Ereignisse in Georgien (2008) und auf der Krim (2014) wurden eher in geringem Ausmaß wahrgenommen.

Die Migrations- und Flüchtlingskrise 2015 war sicherlich einen Zäsur und im engeren Sinn von hoher Bedeutung. Der Aspekt der Versicherheitlichung der Debatten ist dabei verstärkt worden und viele Entscheidungen waren und sind migrations-/fluchtgetrieben. In einer langfristigen Betrachtung könnten sich die Ereignisse von 2015 allerdings als singuläre Ausnahmesituation erweisen. Sehr gut lässt sich das am Beispiel Südosteuropa ablesen. In der politischen Kommunikation vor 2015 standen die politischen Konsolidierungsziele im Vordergrund, während danach Migration und Flucht bzw. deren Eindämmung das Hauptinteresse bildete. Es wurde erkannt, dass in Krisenregionen investiert werden muss, um Auswirkungen auf den eigenen Staat möglichst gering zu halten.

Bereits bestehende sowie neue Einsätze werden anders kommuniziert, weil sie damit leichter oder mit anderen Argumenten gegenüber der eigenen

Bevölkerung zu rechtfertigen sind. Es scheint, dass das gleiche gemacht bzw. erreicht wird, sich die Zielsetzung der Handlungen allerdings verändert hat.

Ein kleiner Staat sollte ein vitales Interesse an einem funktionierenden Multilateralismus haben, da ein Ausdünnen an Solidarität und Kooperation für ihn problematisch ist. Ein hoher Bedarf an Koordination und Kooperation zeigt allerdings auch die Schwerfälligkeit des Multilateralismus und dürfte ein Grund sein, warum bei unmittelbarer Betroffenheit das Vertrauen darauf nicht ausreicht. Eine Lehre daraus ist, dass die Funktionsfähigkeit von multilateralen Kooperationen verbessert und vertieft werden sollte. Darüber hinaus sollte es für einen kleinen Staat ein Anliegen sein, dass die Standards in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten nicht ausgehöhlt werden, da er im Gegensatz zu großen Staaten in der internationalen Zusammenarbeit weniger Gewicht hat und sinkende Standards sich auch negativ auf ihn und seine Staatsbürger auswirken könnten.

Innerstaatlich ist multidimensionales Vorgehen von staatlichen Akteuren (whole of government) und nichtstaatlichen Akteuren (whole of nation) zur Überwindung einer Krise genauso notwendig wie ein international vernetzter Ansatz am Ort der Krise. Dazu erscheint eine gemeinsame nationale Plattform zur Koordinierung inklusive eines gemeinsamen nationalen Labildes im Staat selbst notwendig. Am Ort der Krise können koordinierte Stabilisierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gemeinsam verstärkt werden und zudem die Visibilität eines kleinen Staates erhöhen.

### **Strukturelle Veränderungen ziviler und militärischer Auslandsengagements österreichischer Akteure 1960-2017: Neue Impulse für Politikkohärenz und Comprehensive Approach<sup>3</sup>**

*Ausgangslage, Akteure und Auslöser für die Weiterentwicklung von  
Auslandsengagements*

Auslandsengagements des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) zur Friedenssicherung und internationalen humanitären und Katastrophenhilfe reichen zurück bis in das Jahr 1960 (Sanitätskontingent im Rahmen der

---

<sup>3</sup> Dieser Teil des Beitrages wurde von Markus Gauster verfasst.

Mission ONUC in der Republik Kongo). Auch die österreichischen Polizei- und Gendarmerie-Kräfte sind bereits seit 1964 (UNFICYP in Zypern) international aktiv.<sup>4</sup> Auf nicht-staatlicher Ebene sind zivile Organisationen wie die Caritas Österreich oder das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK) sowie andere nicht-staatliche Organisationen seit vielen Jahrzehnten im Rahmen von humanitärer Auslandshilfe und internationaler Entwicklungszusammenarbeit aktiv.<sup>5</sup>

Das ÖRK unterstützt z.B. Frauen-Kooperativen im landwirtschaftlichen Bereich in Ruanda und leistet weltweit humanitäre Hilfe in den Bereichen Wasser und Sanitär. Die Caritas Österreich leistet Auslandshilfe in 55 Projektländern (wie das ÖRK z.B. im Südsudan, in Kenia und Äthiopien). Weitere relevante Akteure mit Sitz in Österreich sind z.B. Diakonie, Volkshilfe, Ärzte ohne Grenzen, CARE, SOS-Kinderdorf und viele mehr.

Ein Auslöser für strukturelle Veränderungen von Auslandsengagements war das Ende des Kalten Krieges. Der Zerfall staatlicher Strukturen, eine Vielzahl neuer bewaffneter Konflikte und eine steigende Zahl und neue Formen von Friedenseinsätzen und humanitären Auslandseinsätzen österreichischer Akteure (z.B. IFOR, SFOR, KFOR oder die humanitäre Hilfsaktion „Nachbar in Not“ für das ehemalige Jugoslawien) waren die Folge. Ein weiterer Faktor für Veränderung stellen die Terroranschläge vom 11.9.2001 in den USA dar, die in Afghanistan einen großangelegten zivilen und militärischen Stabilisierungsversuch mit über 50 Truppenstellern und der Präsenz von bis zu 150.000 Soldaten auslösten (ISAF und RSM). Weltweite Terrorbekämpfungsmaßnahmen und robuster aufgestellte Friedens- und Stabilisierungseinsätze waren die Folge.

Drittens sorgte die Finanz- und Staatsschuldenkrise ab 2007 für einen weiteren Rückgang von Militär- und Rüstungsbudgets in Europa und insbesondere in Österreich. Zusätzlich sorgte die fragliche Effektivität und steigende politische Risikoaversion ab 2010 für eine zunehmende Zurückhaltung bei Auslandseinsätzen europäischer Truppensteller. Als vierter

---

<sup>4</sup> Vgl. Schmidl, Erwin: Österreich: 55 Jahre Teilnahme an internationalen Einsätzen. BMLV, Wien 2014, sowie Schmidl, Erwin: Police in Peace Operations. Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 10, Wien 1998.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. <<https://www.caritas.at/ueber-uns/geschichte/>>.

Parameter für strukturelle Veränderungen österreichischer und europäischer Auslandsengagements ist die Migrationskrise seit 2015 anzuführen, die neben den bitteren Lehren des Afghanistan-Einsatzes wesentlich für die Einleitung einer 2017 nach wie vor laufenden Umbruchsphase ist. Die UNO, EU, NATO, OSZE und viele europäische Staaten wie z.B. Deutschland und Österreich richten ihre Leitlinien, Weißbücher und Doktrinen für Auslandsengagements neu aus bzw. bemühen sich um strukturelle Reformprozesse. Ambitionen für externes Engagement werden zunehmend durch geopolitische Kalküle, Interessenpolitik und die Migrationskrise beeinflusst, was Friedenseinsätze und zivile Auslandshilfe immer komplexer und risikoreicher werden lässt.<sup>6</sup>

### *Geographische Schwerpunkte und Veränderungen bei Auslandsengagements*

Österreichs Akteure waren bzw. sind seit 1960 insbesondere in Afrika, Asien, Europa und speziell im Nahen Osten und am Westbalkan aktiv. Bisher halten sich geographische Schwerpunkte die Balance und eine eindeutige Präferenz für eine Region ist nicht festzustellen. Einige Experten gehen zukünftig von mehr Einsätzen in der arabischen Region aus (die sich weitgehend mit dem MENA-Raum deckt),<sup>7</sup> andere halten ein Ansteigen von Friedenseinsätzen in Afrika für wahrscheinlich und verweisen auf die hohe Zahl potenzieller Migranten aus Sub-Sahara-Afrika;<sup>8</sup> andere sehen den Nahen Osten aufgrund des starken Einflusses von Hegemonialmächten und ihrer geopolitischen Ambitionen als Region, in der immer weniger Zugang für westliche Friedenseinsätze und humanitäre Akteure vorhanden ist.

Für Österreich waren Friedenseinsätze lange Zeit das Instrument, um internationale politische Ambitionen bessere verwirklichen zu können (z.B. zur Etablierung des UNO-Amtssitzes in Wien in den 1970er Jahren). Dieser Ansatz war lange Zeit dominierend, hat jedoch besonders seit dem

---

<sup>6</sup> Vgl. Gauster, Markus: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement: Trends und Perspektiven 2016. IFK Monitor, März 2016, S. 1f.

<sup>7</sup> <http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/wir-gehen-von-mehr-friedenseinsaetzen-in-der-arabischen-region-aus-2211/>.

<sup>8</sup> Vgl. Avezov, Xenia / Van der Lijn, Jair/ Smit, Timo: African Directions: Towards an Equitable Partnership in Peace Operations. SIPRI Report, Stockholm, Februar 2017, S. 8.

überraschenden und kurzfristigen Rückzug des seit 1974 etablierten österreichischen UNDOF-Kontingentes (United Nations Disengagement Observer Force) von den Golan-Höhen 2013 an Relevanz verloren. Wichtig erscheint für Österreich und die EU 2017, dass Friedenseinsätze und zivile Auslandshilfe zu einem stabilen Umfeld und damit zur Resilienz der EU-Staaten beitragen können.

Gemäß der österreichischen Sicherheitsstrategie (2013) ist das Österreichische Bundesheer (ÖBH) gefordert, mindestens 1.100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze bereitzustellen. Zu Zeiten des UNDOF-Engagements hatte Österreich noch bis zu 1.500 Soldaten gleichzeitig im Auslandseinsatz. 2017 ist die Zahl mit ca. 1.100-1.200 Soldaten deutlich weniger. Schwerpunktregionen bleiben für absehbare Zeit der Westbalkan (Kontingente bei KFOR und EUFOR Althea), der MENA-Raum (Kontingent bei UNIFIL) und Westafrika (z.B. Ausbildungskooperation des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) mit dem Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC) in Ghana) und kleinere Beiträge bei MINUSMA und EUTM Mali. Weitere kleinere Beiträge und Militärbeobachtungsmissionen sind ebenfalls anzuführen.

*Erweitertes Spektrum von militärischen Einsätzen und steigende Wertigkeit von Inlandsaufgaben*

Das Spektrum des IKKM ist im Rahmen von mehreren Generationen von Friedenseinsätzen stets erweitert worden und reicht demnach von militärischer Terrorbekämpfung zur Unterstützung fragiler Staaten (z.B. Frankreich in Mali) über Friedenskonsolidierungsmissionen (KFOR) und klassisches Peacekeeping (UNDOF) bis hin zur Stärkung staatlicher Kapazitäten (z.B. EUCAP/EUTM-Missionen) und politischen Missionen (z. B. UNOWA). Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der regionalen und internationalen Sicherheit variieren stark und haben durch die Migrationskrise sowie durch die zunehmenden Terroranschläge in der EU eine neue Dimension bekommen. Diese Entwicklung hat in vielen EU-Staaten, darunter auch in Österreich, das potenzielle militärische Aufgabenspektrum im Inland vergrößert.

Gemäß dem „Bedrohungsbild für das ÖBH der Zukunft“ (2017) als Grundlegendokument für das neue Militärstrategische Konzept (MSK)

haben militärische Aufgaben im Inland im Vergleich zu Friedenseinsätzen an Relevanz gewonnen und 2017 die gleiche Wertigkeit wie Auslandseinsätze. Dieser Paradigmenwechsel wurde vor allem durch den zunehmenden internationalen Terrorismus und die Migrationskrise ausgelöst. Verdeutlicht wird diese proaktive Bereitschaft des ÖBH zur Übernahme möglicher Inlandsaufgaben durch die mittelfristigen Realisierungsprogramme in der Beschaffung und die Stärkung der Bedeutung der Militärkommanden in der neuen Gliederung des ÖBH („Landesverteidigung 21.1“). Auch die Etablierung des „Kommandos Führungsunterstützung und Cyber Defence“ sowie des „Kommandos Schnelle Einsätze“ (KSE) richtet sich vor allem auf Sicherheitsvorfälle im Inland aus und soll schnell verfügbare Kräfte für Inlandsaufgaben bereitstellen können.<sup>9</sup>

### *Trends bei UN-Missionen*

Geopolitische Hindernisse, Uneinigkeiten im UN-Sicherheitsrat und ein verstärkter Fokus auf politische Friedenslösungen lassen immer weniger Raum für militärische Friedenseinsätze. So konnte bisher weder für Syrien, den Irak, Libyen oder Jemen (etc.) ein Mandat für den Einsatz einer Friedensmission abgestimmt werden. In der Ukraine wäre z.B. längst eine UN-Mission zum Schutz der dortigen OSZE-Beobachter im Konfliktgebiet sinnvoll, diese konnte jedoch bisher nicht akkordiert werden. Die gegenseitigen Blockadehaltungen permanenter Sicherheitsratsmitglieder führen zu einer vermehrten Bildung von militärischen „Coalitions of the Willing“ oder zur Unterstützung ausgewählter lokaler Konfliktparteien als Alternative zu Friedenseinsätzen (z.B. in Syrien).

Bei Friedenseinsätzen der UNO haben sich zwei Formen der Beteiligung entwickelt: Einsätze, bei denen eine hohe Anzahl von Truppen nachgefragt werden (z. B. MONUSCO, UNMISS) sowie Einsätze, bei denen die UNO zusätzlich hoch spezialisierte Kräfte benötigt bzw. Fähigkeitslücken zu füllen hat (z.B. MINUSMA). Für EU-Staaten kommen bei UN-Einsätzen vor allem spezialisierte Kontingente in Frage (z.B. die Logistik-Einheit Österreichs bei der Mission UNIFIL), da klassische Infanterie-Kontingente fast nur mehr von Niedriglohnländern in Asien und Afrika (z.B. Pakistan,

---

<sup>9</sup> Jamnig, Johann, im IFK Round Table Bestandsaufnahme IKKM am 1.6.2017.

Bangladesh oder Nigeria etc.) bereitgestellt werden. Die über Jahrzehnte von der UNO akzeptierten Einsatzvorbehalte der Truppensteller werden seit 2015 nicht mehr akzeptiert, was europäische Staaten zu einer sehr selektiven Einmeldungs politik veranlasst hat. So hat Deutschland 2013 für MINUSMA erstmals seit den neunziger Jahren wieder Truppen im Kontingentsrahmen für eine robuste Kapitel VII-Mission der UNO gestellt.

#### *Konstanz und Weiterentwicklung von Prinzipien für Friedenseinsätze und humanitäre Einsätze*

Bestimmende Prinzipien für klassische Friedenseinsätze (Peacekeeping) sind die Zustimmung der Konfliktparteien, die Unparteilichkeit sowie die Zulässigkeit von Gewalt nur zur Selbstverteidigung, Verteidigung anderer Personen und zur Durchsetzung des Mandates (z.B. Schutzmandat für Zivilisten). Einige Prinzipien werden jedoch durch die wachsende Zahl friedenserzwingender Einsätze gemäß Kapitel VII der UN-Charta, die Weiterentwicklungen von UN-Satzungen sowie durch die Einsatzpraxis, die auch Kampfeinsätze zur Umsetzung des Mandates inkludiert (z.B. MONUSCO), ausgehebelt.<sup>10</sup>

Die Gefährdung humanitärer Mitarbeiter ist seit 2001 stark angestiegen. Die humanitären Prinzipien Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit müssen weiterhin eingehalten werden und sind nach wie vor entscheidend für den Erfolg humanitärer Aktivitäten und von Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Die Gewährleistung von Sicherheit für das humanitäre Personal wird komplexer und der Handlungsspielraum von NGOs und staatlichen Akteuren immer geringer (Phänomen der „Shrinking Spaces“). Zu beachten ist, dass z.B. das Rote Kreuz den militärischen Schutz seiner Einrichtungen und des Rotkreuz-Personals nach wie vor ablehnt.

#### *Bedingungen für österreichische Akteure zur Durchführung von Auslandsengagements*

Die Akteurskonstellationen und Umfeldbedingungen in Einsatzräumen sind schwieriger und bürokratischer geworden. Vor allem seit 2010 führt die Zunahme, Länge und Ausweglosigkeit innerstaatlicher und transnatio-

---

<sup>10</sup> Vgl. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>>.

naler Gewaltkonflikte zu massiven humanitären Notlagen.<sup>11</sup> Viele langandauernde bzw. verschleppte Krisen („Protracted Crises“) haben den Bedarf für internationale humanitäre Hilfe und Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens im Vergleich zu den 1990er und 2000er Jahren stark erhöht (z.B. Syrien, Jemen, Südsudan, Irak, Afghanistan).<sup>12</sup> Diese Konflikte sind oft mit ausweglosen Situationen für die Bevölkerung und wachsenden Migrationsströmen verbunden. Dadurch ist der Bedarf für internationale humanitäre Hilfe auch transnational stark angestiegen (z.B. in Ostafrika), während längerfristig ausgerichtete EZA in Protracted Crises aufgrund der kontinuierlichen Notstandssituation nicht umgesetzt werden kann. 2017 verwendet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mit Sitz in Genf zwei Drittel seines Budgets für Protracted Crises.

Nicht nur Niedriglohnländer, sondern auch Länder mit mittleren Löhnen sind von Protracted Crises betroffen und können kaum Sicherheit für die Bevölkerung gewährleisten. Dazu kommt der Anstieg des transnationalen Terrorismus, das Erodieren demokratischer Strukturen, der zunehmende Einfluss der Religion auf die Politik sowie wachsende Cyber-Bedrohungen. Diese Entwicklungen sind unter den Aspekten der Globalisierung, des ungleichen wirtschaftlichen Wachstums sowie des Klimawandels zu betrachten und wirken sich für die Akteure in Einsatzräumen negativ aus.

#### *Trend zu verstärkter Interaktion und Kooperation*

Das militärische Konzept „Zivil-militärische Zusammenarbeit“ (CIMIC) des Militärs entwickelte sich seit den 1990er Jahre im Rahmen der Stabilisierungsoperationen auf dem Westbalkan und war bzw. ist rein auf die taktische Auftragserfüllung fokussiert.<sup>13</sup> Bedingt durch die Heterogenität zivi-

---

<sup>11</sup> Vgl. Harland, David: War is back: The International Response to Armed Conflict. In: Centre for Humanitarian Dialogue, Annual Report 2016. Genf, 21.5.2017.

<sup>12</sup> Vgl. Definitionen von Protracted Crisis (Food and Agriculture Organization of the UN) bzw. Protracted Conflict (IKRK-Definition) unter <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf>>, <[https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file\\_list/protracted\\_conflict\\_and\\_humanitarian\\_action\\_icrc\\_report\\_lr\\_29.08.16.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/protracted_conflict_and_humanitarian_action_icrc_report_lr_29.08.16.pdf)> sowie <<http://humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/protracted-crisis-factsheet.pdf>>.

<sup>13</sup> Gauster, Markus: Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion. Theorie und praktische Erfahrungen am Beispiel EUFOR Tchad/RCA. Schriftenreihe der LVAK Nr. 5/2010. Wien 2010, S. 20ff.

ler, polizeilicher, staatlicher und nicht-staatlicher Akteure hatte die Kooperation auf strategischer Ebene im Sinne einer gemeinsamen bzw. ressortübergreifenden Planung, Lagebeurteilung und Vernetzung in Einsatzräumen im Sinne eines umfassenden Ansatzes (Comprehensive Approach) lange Zeit keine Relevanz.

Seit 2005 hat sich auf europäischer Ebene die Interaktion der Akteure intensiviert – auch in Österreich. Gründe dafür sind ein verstärkter sicherheits- und entwicklungspolitischer Dialog auf informeller Forschungsebene in Verbindung mit umfassenderen Policy-Prozessen. Im Wiener 3C-Appell (2010) sind kohärentes Vorgehen der Akteure, gegenseitige Empathie und die Stärkung der Zivilgesellschaft in einem Prinzipienkatalog festgehalten.<sup>14</sup> Als Folge ist eine stetig wachsende Abstimmung von Militär, Polizei und zivilen Experten in Österreich bezüglich Auslandsengagements zu verzeichnen, wobei politische Befindlichkeiten der Ressorts nach wie vor Stolpersteine für die Gewinnung von Synergieeffekten darstellen.

#### *Verstärktes ziviles bzw. polizeiliches Engagement für konfliktpräventive Maßnahmen*

Deutschland spielt bei der strukturellen Weiterentwicklung von Auslandsengagements eine Vorreiterrolle. Das Land hat seine außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Strategien nach dem Zurückfahren des Afghanistan-Einsatzes seit 2014 neu aufgesetzt, um international eine deutlich aktivere Rolle spielen zu können als zuvor. Es geht vor allem darum, in der Außenwirkung seiner vielzitierten internationalen Verantwortung für den Frieden nachzukommen, geoökonomisch bzw. außenwirtschaftlich in Ursprungsländern von Migration aktiver zu werden. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen dem Nationalstaat Deutschland, der die Migrationskrise zu überwinden hat, und seinem verstärkten außen- und sicherheitspolitischem Engagement in Afrika (und Asien). Die Anwendung des breiten Instrumentariums des zivilen Krisenmanagements und der Korrup-

---

<sup>14</sup> Vgl. Feichtinger, Walter / Werther-Pietsch, Ursula / Barnet, Günther (Hg.): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie (LVAk) Nr. 12/2010/S. Wien 2010.

tionsbekämpfung steht im Vordergrund. Bei Sicherheitssektor-Reformen sind Trainings- und Beratungsmaßnahmen durch Streitkräfte vorgesehen.<sup>15</sup>

Das Militär stellt in diesem Kontext das äußerste Mittel dar, das sehr selektiv eingesetzt werden sollte. Die bitteren Lehren und kargen Ergebnisse aus dem Afghanistan-Einsatz haben wesentlich zu diesem Umdenken beigetragen. Es ist daher eine Mischung aus unterschiedlichen Zielsetzungen und Erfahrungswerten relevanter Akteure, die letztendlich die Weiterentwicklung von Auslandsengagements auf der Basis politischer Entscheidungen bestimmt.

Für Deutschland und Österreich gilt dabei, dass Friedenseinsätze mit polizeilichen Kräften sowie Einsätze im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung in Phasen der Friedenskonsolidierung stärker nachgefragt werden. Es besteht jedoch ein starker Mangel an internationalen Polizei- und Justizkräften, den das Militär oft auszugleichen hat. Dieser Trend zur „Konstabulisierung“ des Militärs setzt sich fort und wird durch die Migrationskrise weiter verstärkt (z.B. mögliche Exekutivaufgaben im Rahmen eines Libyen-Einsatzes oder internationale Grenzschutz-Aufgaben). Für Österreich ist Deutschland in diesem Kontext nach wie vor gewissermaßen eine „Anlehnungsmacht“. Das zeigt sich auch darin, dass Deutschland bei den meisten laufenden österreichischen Missionen (z.B. UNIFIL, KFOR, MINUSMA, OSZE SMM Ukraine, RSM) ebenfalls vertreten ist. Es kann daher damit gerechnet werden, dass Entwicklungen und Veränderungen von Streitkräfte- und Polizeistrukturen oder verstärktes internationales ziviles Engagement Deutschlands auch Auswirkungen auf Österreich haben werden.

#### *Steigende Relevanz militärischer Unterstützungsmaßnahmen im Ausland*

Der militärische Know-How-Transfer durch Military Assistance (Training, Mentoring und Advising) dient zur Stärkung der Sicherheitssektoren fragiler Staaten (z.B. die Teilnahme des ÖBH bei der EUTM Mali) und ist ein

---

<sup>15</sup> Vgl. „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern – Leitlinien der Bundesregierung“ (2017) Vgl. [http://www.peacelab2016.de/fileadmin/user\\_upload/170614-Leitlinien\\_Krisenpraevention\\_Konfliktbewaeltigung\\_Friedensfoerderung\\_DL.pdf](http://www.peacelab2016.de/fileadmin/user_upload/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf).

Trend bei laufenden Auslandseinsätzen. Risiken, Personal und Aufwände halten sich dabei im Vergleich zu robusten Einsätzen im Kontingentsrahmen zur Friedensschaffung (wie z.B. bei MINUSMA) in Grenzen. Das BMLV unterstützt z.B. durch ein 3C-Projekt zusammen mit dem BMEIA den Aufbau von Fähigkeiten im Bereich der humanitären Hilfe und der Sicherheitssektoren von ECOWAS-Staaten in Westafrika. Wesentlich für die österreichische Ausbildungsunterstützung ist, dass zivile, polizeiliche und militärische Vertreter dieser Staaten die Kurse gemeinsam absolvieren (Whole of System-Philosophie).<sup>16</sup>

#### *Der Schutz von Zivilisten durch Auslandsengagements gewinnt an Relevanz*

Da in aktuellen Konflikten immer mehr zivile Opfer zu beklagen sind, ist der Schutz der Zivilbevölkerung (präventiv, reaktiv und konsolidierend) eine militärische (aber auch zivile) Kernaufgabe geworden. Das Schutzmandat (Protection of Civilians / PoC) ist in den meisten laufenden UN-, EU/GSVP-, OSZE- und NATO-Einsätzen direkt oder indirekt enthalten. Die Schaffung eines sicheren Umfeldes, damit lokale Zivilverwaltungen, internationale zivile Akteure und lokale NGOs ihre Arbeit gut verrichten können, der Schutz durch Dialog und Einbeziehung sowie die Vorsorge für physischen Schutz sind für PoC in Friedenseinsätzen wesentlich.<sup>17</sup> Österreich hat PoC durch die UNSR-Resolution 1894 (2009) zur Leitlinie für seine Auslandsengagements erklärt. In diesem Kontext werden Maßnahmen zur Konfliktprävention immer bedeutender.

Ein zu beobachtender Trend geht in die Richtung, dass die Aufgabe des Schutzes von Zivilpersonen immer mehr humanitären Akteuren übertragen wird, auch im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern des täglichen Bedarfs. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sieht sich dem gegenüber ausdrücklich nicht als Hauptakteur bzw. trägt nicht die primäre Verantwortung beim Schutz von Zivilpersonen. Der jeweilige Staat, seine Polizei und das Militär tragen die eigentliche Hauptverantwortung (und auch die möglicherweise eingesetzte

---

<sup>16</sup> Hirschmugl, Gernot, im IFK Round Table „Bestandsaufnahme IKKM“ am 1.6.2017.

<sup>17</sup> Vgl. Hann, Ursula: Schutz von Zivilisten – ein Konzept mit Zukunft? In: ÖMZ 4/2017, S. 302ff, hier S. 307.

Friedensmission). Auch NGOs haben nicht die Kapazitäten, dabei die Führungsrolle zu übernehmen, was auch für österreichische NGOs gilt.<sup>18</sup>

### *Spezifische Lösungsansätze für österreichische Akteure zur Verbesserung von Auslandsengagements*

**Ansätze zur Weiterentwicklung von Friedenseinsätzen:** Für effektivere Auslandsengagements ist eine Ausweitung von Entscheidungskompetenzen innerhalb von Friedensmissionen sinnvoll. Ein verstärktes interkulturelles Training von Streitkräften im Einsatzraum, um die lokale Bevölkerung und ihre Bedürfnisse besser zu verstehen, aber auch die Nutzung interkultureller Kompetenzen bei Planungsprozessen sind erforderlich. Auch ständige Lernprozesse, die unmittelbar in die laufende Mission selbst einfließen können, sind notwendig (Ausbau des Lessons Learned-Konzepts).

**Die Bedeutung der Zivilgesellschaft bzw. lokaler Kräfte** zur Überwindung von Krisen im Inland und staatlicher Fragilität in Einsatzräumen ist evident. Daher sollte bei der Unterstützung von Reformen ein vernetzter Ansatz verfolgt bzw. gefördert werden. Internationale Entwicklungspolitik wird gemäß Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-G) vom BMEIA koordiniert, das bestrebt ist, einen strategischen Konsens unter relevanten Akteuren zu erzielen.<sup>19</sup> Diesen Prozess gilt es noch weiter zu stärken.

**Verbesserung der Planbarkeit von Finanzmitteln:** Die Ungewissheit, ob internationale Unterstützung für Flüchtlinge in Aufnahmeländern wie z.B. Libanon oder Jordanien erbracht wird, ist ein Push-Faktor und veranlasst viele Menschen zur Migration. Humanitäre Akteure regen daher eine bessere Planbarkeit der Mittel des vom BMEIA verwalteten Auslandskatastrophenfonds (AKF) an, der mit 20 Mio. € jährlich dotiert ist.

**Laut Zivilgesellschaft wäre die Ausschüttung von Finanzmitteln des AKF sinnvoller,** wenn man Mittel für langandauernde Konflikte (z.B. Syri-

---

<sup>18</sup> Expertengespräch beim Österreichischen Roten Kreuz mit Pierre Gentile, Leiter der Protection Division des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf. Wien, 9.5.2017.

<sup>19</sup> Siehe hierzu die Entwicklung von Landes- und Regionalstrategien sowie des Dreijahresprogrammes der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit.

en und Irak), vergessene Krisen (z.B. Ost-Kongo) oder langsam ansteigende Krisen (Dürre in Ostafrika) zu Beginn des Jahres verplanen könnte. Dadurch könnten humanitäre Organisationen mit ihren lokalen Partnern rechtzeitig planen, sich flexibler vor Ort koordinieren (z.B. im Cluster System) und auch mit den Begünstigten vorhersehbare Planungen durchführen. Mittel für akute Katastrophen könnten im Sinne des EU- bzw. ECHO-Ansatzes zurückbehalten werden.<sup>20</sup>

**Strategische Reserven für Auslandskatastrophen versus flexible Hilfe durch NGOs:** Dem o.a. Lösungsansatz von NGOs steht gemäß BMEIA entgegen, dass der Ausbruch von Katastrophen nicht vorherbestimmt werden kann. Würde man zu viele Geldmittel im Vorhinein verplanen, bestünde die Gefahr, dass für schwere Krisenfälle (wie z.B. die Erdbeben in Nepal 2015) keine Mittel mehr vorhanden wären. Auch in solchen Fällen plädieren NGOs für einen größeren finanziellen Handlungsspielraum und mehr Autonomie (siehe Schweiz). Es könnten dadurch auch vergessene und chronische Krisen bedacht werden.

**Erfordernis der Abstimmung kurz- und langfristiger humanitärer Maßnahmen:** Die Verschränkung von humanitärer Nothilfe und langfristiger EZA steht seit dem Anstieg der Protracted Conflicts im Mittelpunkt von Verbesserungsansätzen. Beide Komponenten sollten auf Grundlage eines bedarfsorientierten Ansatzes noch besser koordiniert werden. Ein Beispiel sind syrische Flüchtlinge im Libanon, die Unterstützung in allen Phasen benötigen. Planbare österreichische Finanzmittel würden NGOs die Möglichkeit bieten, ihre Maßnahmen z.B. im Libanon (aber auch im Bereich der Katastrophenvorsorge) gut mit der EZA abzustimmen und einen effektiven Einsatz vorhandener Mittel zu gewährleisten.

---

<sup>20</sup> Als Vorbild für eine bestmögliche Planung führen NGOs das Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) an, das mit den jährlichen „Worldwide Decisions“ arbeitet (<[http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing\\_decisions/wwd/start](http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing_decisions/wwd/start)>), durch die einige Schwerpunktländer ausgewählt werden, für die Finanzmittel vorgesehen sind und sogenannte „Calls“ ausgeschrieben werden. Gleichzeitig behält sich ECHO Geld für die „Urgent Decisions“ zurück.

**Kooperationspartner in Einsatzräumen fehlen:** In Protracted Conflicts gehen immer mehr Kooperationspartner (Regierungen, Botschaften in der Konfliktregion wie z. B. in Syrien oder Libyen) verloren. Die Herausforderung ist, wie dennoch Programme umgesetzt, Resultate überprüft und neue Ansprechpartner gefunden werden können. UN-Organisationen, EU-Delegationen oder Regionalorganisationen (z.B. ECOWAS) bieten sich dafür an.

Ein **Whole of Nation Approach (WoNA)**<sup>21</sup> wird von Akteuren in Österreich grundsätzlich unterstützt und ist Voraussetzung für die Entwicklung tragfähiger Länderstrategien. Eine Kultur der Kooperation ist Ausdruck eines WoNA und wird z.B. durch die Organisation „Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung & Humanitäre Hilfe“<sup>22</sup> oder die Kooperationen einzelner Ressorts verstärkt. Auf übergeordneter Ebene werden „eine koordinierende Stelle“ und mehr Politikkohärenz eingefordert. Dazu wird ein verstärkter politischer Steuerungswille für Auslandsengagements als notwendig erachtet.

**Entwicklung eines Whole of System-Ansatzes für Österreich:** Der Ausbau des gesamtstaatlichen Lagebildes, ein intensivierter Dialog durch Arbeitsgemeinschaften mit NGOs und IOs mit Sitz in Österreich und die Einbindung von Experten (siehe Schweiz und Deutschland) könnten mehr Kohärenz für österreichische Auslandsengagements bewirken.

### *Conclusio*

A. Das Österreichische Auslandsengagement hat sich quantitativ und qualitativ seit 1960 in vielen Bereichen deutlich verändert und neuen Herausforderungen angepasst. Weiterhin sind jedoch viele Hindernisse zu überwin-

---

<sup>21</sup> Hierarchisch können folgende Stufen der Interaktion für umfassende Auslandsengagements unterschieden werden: 1) Whole of Government Approach (Kooperation staatlicher Akteure); 2) Whole of Nation Approach (staatliche und nicht-staatliche Akteure kooperieren); 3) Whole of System Approach (Staatliche, nicht-staatliche Akteure und IOs in Österreich kooperieren); 4) Comprehensive Approach (Philosophie des vernetzten Ansatzes von der Planungs- bis zur Einsatzebene). Vgl. Gauster, Markus: Whole of Nation Ansätze auf dem Prüfstand. In: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 13/2013, S. 14f.

<sup>22</sup> Vgl. < [www.globaleverantwortung.at](http://www.globaleverantwortung.at) >.

den, um das volle Potenzial der Akteure, Expertisen und Ressourcen für internationales Krisen- und Konfliktmanagement, EZA und humanitäre Hilfe auszuschöpfen. Dass durch einen Whole of Nation- bzw. Whole of System-Approach wertvolle Synergieeffekte entstehen können, ist evident. Für Österreich wird daher der Aufbau einer von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren akzeptierten Koordinationsstelle für zivile und militärische Auslandsengagements empfohlen (vergleichbar z.B. mit der zivil-militärisch zusammengesetzten „Stabilisation Unit“ Großbritanniens). Dadurch würde die Politikkohärenz gestärkt, die Aktivitäten der Akteure könnten besser geplant und in den Einsatzräumen besser abgestimmt sowie lokale Erfahrungswerte effektiver genutzt werden.

B. Es zeigt sich, dass Österreichs Antworten auf neue Bedrohungslagen von staatlicher Seite bisher sehr reaktiv erfolgen (Beispiel Migrationskrise). Das könnte sich 2017 durch den verstärkten Fokus auf die Inlandsdimension (Stichwort proaktive Abwehr von Bedrohungen im Inland und Erhaltung des sozialen Friedens) im Vergleich zu Auslandseinsätzen ändern. Nicht-staatlichen Akteuren sind bei ihren Auslandsengagements vor allem finanzielle Grenzen gesetzt (z.B. durch ein limitiertes Budget für Official Development Assistance / ODA, für den Auslandskatastrophenfonds, Abhängigkeit von Spendenaufkommen und Kosten für Inlandsaufgaben). Die Notwendigkeit und Verantwortung, internationales Engagement und Auslandshilfe umfassend auszubauen, ist durch die Zunahme von Protracted Crises evident.

C. Der Weg zu einer aktiveren und konfliktpräventiv wirkenden internationalen Rolle sollte in kleinen, aber stetigen Schritten erfolgen. Aktuell ist zu konstatieren, dass Österreichs Akteure bei Auslandsengagements – aus unterschiedlichen Gründen und Motivationslagen – zunehmend auf gemeinsame bzw. ähnliche Zielsetzungen mit verschiedenen Schwerpunkten, Länderstrategien und zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen hinarbeiten bzw. sich hinbewegen. Den sicherheitsrelevanten staatlichen Akteuren in Österreich, BM.I und BMLV, fällt es insbesondere aufgrund des aktuellen Bedrohungsbildes 2017 und traditioneller politischer Differenzen schwer, ihre Aufgabenbereiche komplementär abzustimmen. Es ist jedoch für die Qualität von Auslandseinsätzen sehr wichtig, dass die Kooperationen des ÖBH mit der Polizei weiter ausgebaut wird. Natürlich gilt das auch für die Vernetzung anderer relevanter staatli-

cher Stellen und ziviler Akteure im Kontext von umfassenden Auslandseinsätzen (Whole of Nation).

D. Es zeigt sich auch am Beispiel Österreichs, dass der Nationalstaat bei krisenhaften Entwicklungen (z.B. Migrationskrise) bzw. Bedrohungen (z.B. internationalem Terrorismus) keineswegs obsolet ist, sondern gerade in der Krise – und aus pragmatischen Gründen mit Unterstützung der Zivilgesellschaft im In- und Ausland – erstarkt. Wie angeführt, vollzog sich diese Entwicklung 2015-2017 vor allem durch reaktive Aktivitäten (z.B. Schließung bzw. Sperrung von Migrationsrouten am Festland und auf dem Mittelmeer oder physischen Schutz vor Terroranschlägen).

E. Das gemeinsame Ziel österreichischer Akteure sollte demnach lauten, durch Engagements im In- und Ausland den sozialen Frieden in Österreich und in der EU proaktiv zu gestalten und zu erhalten; die Resilienz von Staaten der EU und der EU-Peripherie zu stärken; die Politikkohärenz innerhalb der EU zu fördern; Migrationsströme in geregelte Bahnen zu lenken sowie weltweite Beiträge zur Überwindung bzw. Linderung von Notlagen – auch unter schwieriger werdenden Bedingungen – zu leisten. Der Ressourceneinsatz, interne und externe Vernetzung bzw. Kooperationen sowie die Forschungsaktivitäten zur Schaffung empirischer Evidenz für adäquates Vorgehen müssen vom Staat Österreich allerdings deutlich verstärkt werden, um Wege aus zukünftigen Krisen zu finden, die früher oder später kommen werden.

### **Österreichisches Engagement im Nahen und Mittleren Osten (NMO)<sup>23</sup>**

#### *Bedeutung der NMO-Region für Österreich (und die EU)*

Gemäß der österreichischen Sicherheitsstrategie sowie der Teilstrategie Verteidigungspolitik stellt die NMO-Region eine Schwerpunktregion für Österreich dar. Der strategische Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ formuliert dazu Handlungsansätze und Prinzipien für fragile (Postkonflikt-)

---

<sup>23</sup> Ägypten, Israel/Palästina, Libanon, Syrien, Irak, Jordanien, Saudi-Arabien, Iran, Türkei. Dieser Teil des Beitrages wurde von Jasmina Rupp verfasst.

Situationen. Er dient als Instrument der Politikkohärenz zwischen Sicherheit und Entwicklung und kann als handlungsleitende Grundlage für das Engagement in der Region herangezogen werden.

Österreich leistet seit seiner erstmaligen Teilnahme an der UNTSO-Mission (United Nations Truce Supervision Organization, Friedensmission der Vereinten Nationen zur Wahrung des Waffenstillstandes im Nahen Osten) im Jahr 1967 einen sicherheitspolitischen Beitrag zur Stabilisierung der Region. Seither erfolgte die Mitwirkung an weiteren NMO-Einsätzen im Rahmen der VN und der EU. Der Abzug aus UNDOF mit einem Truppenkontingent 2013 nach fast 40 Jahren im Einsatzraum wurde national wie international eher negativ bewertet und hat dem Ansehen des Landes sowie dem ÖBH im Raum geschadet. Dies gilt es bei künftigen Einsatzentscheidungen ebenso zu berücksichtigen, wie unmittelbare bzw. mittelbare Sicherheitsherausforderungen.

Der Sturz Saddam Husseins 2003, die Entmachtung autoritärer Herrscher in Nordafrika und in NMO seit 2011 sowie der versuchte Sturz Bashar Al-Assads mit der Eskalation des Konfliktes seit 2013/2014 schufen in zahlreichen arabischen Staaten ein regionales machtpolitisches Ungleichgewicht, das sich in einer sicherheitspolitisch extrem herausfordernden Situation vor den Toren Europas entlud. Der Zerfall der staatlichen Autoritäten und Sicherheitsstrukturen ermöglichte die Bildung eines politischen und territorialen Machtvakuumms, das die Militarisierung von radikalen salafistischen Bewegungen ermöglichte und ihnen erlaubte, sich in unkontrollierten Räumen auf der Sinai-Halbinsel und der Levante auszubreiten und staatsähnliche Strukturen aufzubauen. Allerdings ergeben sich die Konflikte in NMO nicht in erster Linie aus religiösen Differenzen, sondern sind das Produkt staatlicher Strukturen und Sicherheitsapparate, die weder Rechtsstaatlichkeit noch starke demokratische Institutionen vorsehen und unter der repressiven Führung einzelner autoritärer Herrscher stehen. Hinzu kommen mittlerweile manifeste Defizite in Bezug auf das Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssystem, die sich in Form der derzeitigen Krisen und Konflikte entladen.

Von besonderer Bedeutung ist die Machtdiffusion der Regionalmächte – allen voran Iran und Saudi-Arabien – sowohl in Bezug auf die staatlichen als auch auf die zahlreichen nichtstaatlichen Akteure. Die von ihnen ausge-

hende Konfessionalisierung eigentlich hegemonialer, geopolitischer Aspirationen befördert die Erosion von Gesellschaften mit einer gemischt sunnitisch-schiitischen Bevölkerung, wie dem Irak, Syrien, dem Libanon und Bahrain, sowie eine Spirale sektiererischer Gewalt und führt zu wachsender Radikalisierung.

Die Herausforderungen in NMO sind vielfältig und wirken grenzüberschreitend auf die Stabilität der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Zu den Bedrohungen und Risiken für Österreich und Europa zählen in diesem Kontext Terrorattentate sowie verstärkte Flüchtlingsströme aus den Konflikt- oder Transitländern Syrien, Irak, Palästina, Libanon oder Ägypten.

#### *Gesamtstaatliche Aktivitäten Österreichs in NMO*

Das österreichische außen- und sicherheitspolitische Engagement in NMO hat lange Tradition, wobei sich Österreich im Gegensatz zu den ehemaligen Kolonialmächten als neutraler Partner und Vermittler positioniert hatte. Im gesamtstaatlichen Kontext engagiert sich Österreich im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit bei Projekten in den Palästinensischen Gebieten, wo die Austrian Development Agency die Palästinensische Autonomiebehörde beim Aufbau effizienter, demokratisch legitimierter und kontrollierter Institutionen für einen zukünftigen souveränen, demokratischen Staat unterstützt. Zudem werden humanitäre Programme des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge zur Sicherung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung von der ADA gefördert.

Im Bereich der humanitären Hilfe ist Österreich in den letzten Jahren vor allem durch die Mitfinanzierung des EU-Treuhandfonds für Syrien und seine Nachbarstaaten (MADAD-Fonds) engagiert. Dieser Fonds unterstützt Projekte zur Verbesserung der Situation von syrischen Flüchtlingen und den lokalen Gemeinschaften der Nachbarstaaten. Das zentrale Instrument der bilateralen humanitären Hilfe Österreichs bildet der im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) angesiedelte Auslandskatastrophenfonds, der mit Beginn des Jahres 2016 signifikant von 5 auf 20 Millionen erhöht wurde. Unter den Empfängerländern rückte im Kontext des Syrienkonflikts die NMO-Region stark in den Mittelpunkt der humanitären Hilfe, wobei neben Syrien auch der Irak, der Libanon und Jordanien im Rahmen der Flüchtlingskrise finanzielle Mittel erhielten. Im

Irak werden seit 2016 beispielsweise mit österreichischen Geldern das Internationale Rote Kreuz, das Stabilisierungsprogramm sowie das Entwicklungsprogramm der VN zum Wiederaufbau und zur Wiederansiedelung in vom IS befreiten Gebieten unterstützt. Darüber hinaus setzen größere Nichtregierungsorganisationen einzelne Projekte in den Bereichen Ernährungssicherheit, Wasser/Sanitär/Hygiene und Bildung um.

Österreich beteiligt sich an einer „politischen Koalition“ gegen den IS. Seit 2015 beteiligt sich Österreich an den internationalen Aktivitäten zur Stabilisierung und Wiederaufbau von ehemaligen IS-Gebieten im Irak, zur Aufrechterhaltung der staatlichen Souveränität und der Eindämmung der Foreign Terrorist Fighters.

Das BM.I engagiert sich mit der Entsendung einzelner Experten im Bereich der Ausbildung, der bilateralen Kooperation und in der Zusammenarbeit im Dokumentenwesen punktuell in der Region. Die zivile, polizeiliche und justizielle Unterstützung liegt aber weit hinter vergleichbaren Ländern (FIN, SWE und IRL), sowohl was bilaterale Initiativen als auch die Teilnahme an Missionen der GSVP und der VN betrifft.

#### *Aktuelle verteidigungspolitische Maßnahmen*

Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Maßnahmen stützen sich weitestgehend auf zwei Pfeiler: Beitragsleistungen zu Missionen und Operationen im Rahmen der VN und der EU sowie Kapazitätsbildungsmaßnahmen.

Die Einsatzbeteiligungen des Bundesheeres beschränken sich seit dem Abzug aus UNDOF auf Logistikelemente bei UNIFIL und Beobachter bei UNTSO sowie Stabselemente bei EUNAVFOR MED. Die bilateralen Kooperationen beschränken sich derzeit auf Jordanien und Israel. Das Zusammenarbeitsprogramm mit Jordanien hat durch die jüngste Initiative im Rahmen des NATO Defence Capacity Building (NATO DCB) eine neue Dimension erhalten und wird im Bereich *Counter Improvised Explosive Devices* (C-IED) Wirkung zeigen. Darüber hinaus sollen zusätzlich bilaterale Handlungsfelder der Truppen- und Stabsausbildung eröffnet werden.

Das ÖBH nutzt dieses militärische Engagement auch, um einen Erfahrungsgewinn bei hybriden und asymmetrischen Bedrohungen zu generieren und somit die Steigerung der eigenen Kapazitäten in spezifischen Bereichen zu gewährleisten. Zudem ermöglicht die Teilnahme der österreichischen Streitkräfte an Übungen und Programmen einsatznahe militärische Expertise sowie die Stärkung bereits vorhandener und den Erwerb notwendiger weiterer militärischer Fähigkeiten, aber auch in den Bereichen wie humanitäre Assistenz, Schutz von Zivilisten, kulturelle Kompetenzen, Sprachausbildung etc.

### *Künftige Entwicklung der Region*

Die größte Herausforderung in NMO stellt die höchst instabile sicherheitspolitische Lage in der Region dar, welche von einer Mischung aus zerfallenen autoritären Regimen, daraus resultierenden Machtvakuen, hegemonialen regionalen Aspirationen und Rivalitäten, schwachen und schwankenden ökonomischen Bedingungen bei gleichzeitigem Vorhandensein wichtiger Ressourcen und sozialem Druck bestimmt ist. Einzigartig in NMO sind die sich rasch ändernden (Konflikt-)dynamiken, also die Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und deren Kräfteverhältnis, sowie die daraus resultierenden Allianzen. Dies macht eine Vorhersehbarkeit in Bezug auf die weiteren Entwicklungen in der Region äußerst schwer.

Aufgrund der divergierenden Interessen der wesentlichen Konfliktprotagonisten USA, Russland, Saudi-Arabien, Iran, Vereinigte Arabische Emirate (VAE), Katar, Türkei und Ägypten, einer dementsprechend fehlenden Einigung auf eine Sicherheitsarchitektur in der Region sowie mangelnder Konfliktlösungskapazitäten der VN ist jedoch kurz- und mittelfristig keine Befriedung der Region absehbar.

Weniger Beachtung als die regionalen Machtverhältnisse finden Fragen nach den mittelfristigen politischen, sozialen, ökonomischen und auch ökologischen Entwicklungen in den angeführten Ländern der Region. Rechtsstaatlichkeit, effektive staatliche Strukturen, die eine Grundversorgung der Bevölkerung garantieren, eine produktive Wirtschaft, unter anderem zur Vermeidung von Perspektivenlosigkeit und Radikalisierung, sowie das Vorhandensein grundlegender Ressourcen wie beispielsweise Wasser sind

Grundvoraussetzung für die Befriedung der Region. Die diesbezüglichen Entwicklungen sind allerdings negativ zu beurteilen.

*Wie könnte sich Österreich künftig gesamtstaatlich engagieren?*

Der Ursprung der derzeitigen Umfeldbedingungen in NMO ist im relativen Rückzug der USA aus der Region zu sehen und dem daraus resultierenden Machtvakuum, das von anderen bedeutenden Playern im internationalen System gefüllt wurde. Die regionalen Mächte wie die Türkei, Saudi-Arabien, Katar, VAE, Iran oder Russland sind allerdings nicht in der Lage oder auch willens, die Rolle des regionalen Stabilisators einzunehmen bzw. untereinander divergierende Interessen auszugleichen. Deswegen ist es für die EU und Österreich umso wichtiger, den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur für NMO zu unterstützen.

Österreich sollte seine außenpolitische Ambition vermehrt in Aktivitäten zur Unterstützung diverser konkreter Initiativen von VN, EU und NATO einbringen, um durch verstärkte Sichtbarkeit, Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit auch seinen spezifischen Interessen im Raum mehr Gehör zu verschaffen. Dabei sind auch Partnerschaften mit Ländern aus der Region anzustreben, die ähnlich gelagerte Ziele verfolgen.

### **Osteuropa<sup>24</sup>**

Betrachtet man Österreichs Engagement im osteuropäischen Ausland seit 2001, so muss man gleich vorweg feststellen, dass es bis zum Ausbruch des russisch-georgischen Krieges 2008 in der Region keine wesentlichen zwischenstaatlichen Konflikte gab. Bezeichnend für die Sicherheitslage waren jedoch die aus dem Zerfall der UdSSR resultierenden „eingefrorenen“ Konflikte in Transnistrien, Berg-Karabach und den umstrittenen Gebieten in Georgien. Außerdem hatte der zweite Tschetschenien-Krieg (1999-2009), wenngleich Österreich hier nicht tätig wurde bzw. werden konnte, durch die hohen Migrationszahlen eine wesentliche Auswirkung auf Österreich.<sup>25,26</sup>

---

<sup>24</sup> Dieser Teil des Beitrages wurde von Christoph Bilban verfasst.

<sup>25</sup> Vgl. Aigner, Petra: Reguläre und irreguläre Migration in Österreich. IMP Working papers on Migration, Integration, Diversity, 01/2011/2012, Linz, hier: S. 14f.

Der österreichische Beitrag zum IKKM in der Region beschränkte sich von militärischer Seite zuerst auf die UNOMIG, die United Nations Observer Mission in Georgia, mit dem Auftrag, den Waffenstillstand zwischen Abchasien und Georgien zu überwachen. Hier wurden seit 1994 dauerhaft zwei Militärbeobachter eingesetzt.<sup>27</sup> Auch bei der OSZE-Mission in Georgien, welche zur Lösung der Konflikte zwischen Georgien und Abchasien sowie Südossetien beitragen sollte, war zeitweilig ein Militärbeobachter eingesetzt.<sup>28</sup> Beide Missionen wurden jedoch nach Ende des russisch-georgischen Krieges durch die fehlende Zustimmung Russlands geschlossen.<sup>29</sup> Nach dem Rückzug der VN und der OSZE übernahm die EU Monitoring Mission (EUMM Georgia) die Aufgaben beider Missionen und setzt seitdem die Überwachung der Waffenstillstände und die Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien fort. Aufgrund fehlender Zustimmung seitens der abchasischen und südossetischen Behörden ist die EUMM jedoch nur auf georgisch-kontrolliertem Gebiet aktiv.<sup>30</sup> In der EUMM war das ÖBH zu Spitzenzeiten mit vier Beobachtern beteiligt und hatte im August 2017 noch immer zwei Beobachter im Einsatz.<sup>31</sup> Seitens des Bundesministeriums für Inneres sind aktuell drei Polizisten bei der EUMM eingesetzt.<sup>32</sup>

Während sich die EU, allen voran Deutschland und Frankreich, als Vermittler im russisch-georgischen Konflikt hervortat, blieb Österreich 2008

---

<sup>26</sup> Vgl. Rund 30.000 TschetschenInnen in Österreich | Medien Servicestelle Neue ÖsterreicherInnen. <[http://medienservicestelle.at/migration\\_bewegt/2015/02/26/rund-30-000-tschetscheninnen-in-oesterreich/](http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2015/02/26/rund-30-000-tschetscheninnen-in-oesterreich/)>, abgerufen am 07.09.2017.

<sup>27</sup> Bundesministerium für Landesverteidigung: Weißbuch 2004. Analyse Bilanz Perspektiven. Wien 2005. hier: S. 199.

<sup>28</sup> Bundesminister für Landesverteidigung und Sport: Weißbuch 2008. Wien 2009. hier: S. 77.

<sup>29</sup> UNOMIG: United Nations Observer Mission in Georgia - Background. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/background.html>>, abgerufen am 07.09.2017.; OSCE Chairman regrets disagreement on OSCE future in Georgia | OSCE. <<http://www.osce.org/cio/50525>>, abgerufen am 07.09.2017.

<sup>30</sup> EUMM Georgia - Our Mandate. <[https://eumm.eu/en/about\\_eumm/mandate](https://eumm.eu/en/about_eumm/mandate)>, abgerufen am 07.09.2017.

<sup>31</sup> Bundesheer - Auslandseinsätze - Zahlen, Daten, Fakten. <<http://www.bundesheer.at/ausle/zahlen.shtml>>, abgerufen am 07.09.2017.

<sup>32</sup> BMI - Auslandseinsätze Georgien EUMM. <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Auslandseinsatz/einsaetze/Georgien\\_EUMM.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Auslandseinsatz/einsaetze/Georgien_EUMM.aspx)>, abgerufen am 07.09.2017.

als eigenständiger Akteur im Hintergrund. Auch während der Ukrainekrise engagierte sich Österreich vor allem im Rahmen der GSVP der EU. Die Zustimmung zu Sanktionen gegen Russland als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim wurde unter (nationaler) Kritik erteilt. Die Ausweitung und die regelmäßigen Verlängerungen der Sanktionen wurden bisher immer mitgetragen.

Maßgeblich für Österreichs Engagement in den Krisen und Konflikten Osteuropas ist jedoch wohl die Beteiligung an der Special Monitoring Mission der OSZE in der Ukraine. Aktuell sind sechs Militärbeobachter eingesetzt. Im Juni 2015 wurde der österreichische Diplomat Martin Sajdik zum Special Representative der OSZE in der Ukraine und in der Trilateralen Kontaktgruppe ernannt.<sup>33</sup> Zudem wurde beim Ministerrat 2015 in Belgrad Österreich zum Vorsitzland für das Jahr 2017 ernannt. Für diese Entscheidung war aber die Beteiligung an der Bewältigung der Ukrainekrise nicht ausschlaggebend.

Neben der bekannten Mission der OSZE gibt es mehrere Maßnahmen der EU, an denen sich unter anderem das BMI mit einem Kontingent von bis zu fünf Polizisten in der EU Advisory Mission Security Sector Reform (EUAM) Ukraine<sup>34</sup> beteiligt. Außerdem ist die Ukraine auch Zielland für Maßnahmen der Austrian Development Agency sowie des Österreichischen Roten Kreuzes und anderer NGOs zur kurz- und mittelfristigen Hilfeleistung, aber auch dem langfristigen Wiederaufbau der zerstörten Strukturen in der Donbass-Region.

Die Beteiligung an den Sanktionen gegenüber Russland machte Österreich auch zum Ziel für die russischen Gegensanktionen, welche vor allem den Bereich der Lebensmittel betreffen. Die Einbußen der österreichischen Wirtschaft durch die Sanktionen beider Seiten beliefen sich im Jahr 2015 auf ungefähr 530 Mio. Euro. Rund ein Drittel der Exportrückgänge mit

---

<sup>33</sup> OSCE Chairperson-in-Office Dačić appoints new Special Representative in Ukraine | OSCE. <<http://www.osce.org/cio/165696>>, abgerufen am 07.09.2017.

<sup>34</sup> BMI - Auslandseinsätze Ukraine EUAM. <[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Auslandseinsatz/einsaetze/Ukraine\\_EUAM.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Auslandseinsatz/einsaetze/Ukraine_EUAM.aspx)>, abgerufen am 07.09.2017.

Russland sind also auf die Sanktionen zurückzuführen.<sup>35</sup> Neben den direkten Einbußen sind auch Effekte durch die Verhinderung geplanter Projekte wie der Pipeline *South Stream* anzuführen, die jedoch nur schwer zu beziffern sind.<sup>36</sup> Unklar bleibt, wie sich die jüngsten Sanktionen der USA wegen der russischen Einflussnahme auf die US-Präsidentenwahlen auf die österreichische Wirtschaft auswirken werden, da viele österreichische Unternehmen gute wirtschaftliche Beziehungen nach Russland unterhalten.<sup>37</sup> Im Hinblick auf das *South Stream*-Projekt gibt es jedoch Bestrebungen zur Wiederbelebung.<sup>38</sup>

Österreichs Auslandsengagement in Osteuropa trägt aktiv zur Stärkung der Rolle als verlässlicher Partner in internationalen Missionen bei. Die seit 2001 ununterbrochene Präsenz österreichischer Akteure des IKKM in der Region unterstreicht deren Wichtigkeit sowohl politisch als auch wirtschaftlich.

---

<sup>35</sup> vgl. Christen, Elisabeth et al.: Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen der EU und Russlands auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich und der EU. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2016.

<sup>36</sup> vgl. Roiss: *South-Stream*-Aus „kein Beinbruch für OMV“ (02.12.2014). <[http://diepresse.com/home/wirtschaft/energie/4609870/Roiss\\_SouthStreamAuskein-Beinbruch-fuer-OMV](http://diepresse.com/home/wirtschaft/energie/4609870/Roiss_SouthStreamAuskein-Beinbruch-fuer-OMV)>, abgerufen am 08.09.2017.

<sup>37</sup> vgl. Wie die Russland-Sanktionen der USA Österreich treffen. <<http://derstandard.at/2000062232580/Wie-die-Russland-Sanktionen-Oesterreich-treffen>>, abgerufen am 08.09.2017.

<sup>38</sup> vgl. Russisches Gas soll via Schwarzes Meer nach Österreich kommen. <<http://derstandard.at/2000059169456/Russisches-Gas-soll-via-Schwarzes-Meer-nach-Oesterreich-kommen>>, abgerufen am 08.09.2017.

## Perspektiven Österreichs im internationalen Krisenmanagement – Das Beispiel Westbalkan<sup>3940</sup>

### *Nationale Interessenslage und Betroffenheit*

Österreich befindet sich in geographischer Nähe zu den sog. Westbalkanstaaten. So liegen z.B. nur knapp 200 km zwischen südösterreichischen Gemeinden und Gemeinden im Nordwesten von Bosnien und Herzegowina (BuH). Während der jugoslawischen Zerfallskriege (1991-99) war Österreich sehr stark von Flüchtlingsströmen betroffen. Alleine aus BuH fanden ca. 90.000 Menschen in Österreich Zuflucht. Der Großteil ist geblieben und hat sich in die österreichische Gesellschaft integriert. Zählt man die Einwanderer, die im Zuge der sog. „Gastarbeitermigration“ seit den 1960er Jahren nach Österreich kamen, und ihre Nachkommen dazu, leben in Österreich ca. 500.000 Menschen, deren Wurzeln am Westbalkan liegen. Die geografische Lage und die genannten demografisch-gesellschaftlichen Faktoren haben zur Folge, dass Österreich ein unmittelbares Interesse an einer nachhaltig positiven Nachkriegsentwicklung am Westbalkan hat.

Auch 19 Jahre nach Kriegsende kann man am Westbalkan nicht von einer „Stabilisierung auf hohem Niveau“ sprechen. Es herrscht eine Situation einer nur semi-konsolidierten Nachkriegsregion vor. Nationalistische Bewegungen, die Verstärkung islamistischer Strömungen, bilaterale Konflikte und fragile/unvollendete Staatenbildungsprozesse (vor allem in BuH und Kosovo) stellen nach wie vor nicht zu unterschätzende Hindernisse auf dem Weg zu einer konsolidierten kooperativen Friedensordnung dar.

Seit dem Ende der jugoslawischen Zerfallskriege versucht Österreich, substantielle Beiträge zur Etablierung einer konsolidierten Friedensordnung am Westbalkan zu leisten. Der bevorzugte Ansatz Österreichs ist dabei

---

<sup>39</sup> Gemäß der geographischen Zuordnung durch die EU werden folgende Länder zum Westbalkan gezählt: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Kroatien wird als EU-Mitglied seit seinem Beitritt im Jahr 2013 aus Brüsseler Sicht nicht mehr dem Westbalkan zugeordnet, bleibt aber ein wichtiger Akteur im regionalen Konsolidierungsprozess.

<sup>40</sup> Dieser Teil des Beitrages wurde von Predrag Jureković verfasst.

jener der Mitwirkung bei multilateralen Operationen und Missionen. Ausschließlich einzelstaatliche Aktivitäten stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Insbesondere das seit 1999 feststellbare, verstärkte regionale Engagement der EU am Westbalkan, deren Mitglied Österreich ist, erklärt u.a. den multilateralen und institutionellen Fokus Österreichs.

### *Multilaterale Friedensaktivitäten*

Im Bereich der internationalen Friedensoperationen am Westbalkan unterstützt Österreich im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden die Kosovo Force (KFOR) mit bis zu 600 Militärpersonen (Stand Jänner 2018: 438). In BuH stellt Österreich im Rahmen der EU-Militäroperation EUFOR ALTHEA mit bis zu 400 Militärpersonen das größte Kontingent (Stand Jänner 2018: 194) und den Force Commander. Bis zu zwei österreichische Staboffiziere sind für das Konfliktverhütungs- und Verifikationszentrum RACVIAC in Zagreb abgestellt.

Österreich unterstützt im Rahmen der zivilen Friedensmissionen am Westbalkan die „EU Rule of Law Mission in Kosovo“ (EULEX Kosovo, bis zu 10 Polizistinnen und Polizisten, bis zu drei Angehörige des Justizministeriums) und die Nachfolgemission der UNO-Übergangsverwaltung UNMIK in Kosovo (1 Person). Der österreichische Diplomat Valentin Inzko ist als High Representative der Staatengemeinschaft in BuH für die Kontrolle der Umsetzung der zivilen Teile des Friedensabkommens von Dayton/Paris aus dem Jahr 1995 verantwortlich.

Im politischen Bereich unterstützt Österreich im Rahmen der EU-Heranzführungsstrategie die regionale Kooperation am Westbalkan und die Einbeziehung der Westbalkanländer in den europäischen Integrationsprozess. Die wichtigsten EU-Instrumente hierfür sind die mit den Westbalkanländern unterzeichneten „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen“ und Projekte im Kontext des „Instrument for Pre-Accession II“. Zudem gehört Österreich mit Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien und Slowenien zur jener Gruppe von EU-Ländern, die im Rahmen des seit 2014 existierenden „Berlin-Prozesses“ die regionale Kooperation am Westbalkan, vor allem im Infrastruktur-, Transport- und Energiebereich, aktiv unterstützen.

### *„Nationale“ Maßnahmen Österreichs*

Auch die nicht explizit multilateral verlaufenden Aktivitäten Österreichs am Westbalkan weisen in der Regel einen starken Konnex zu internationalen Konsolidierungsbemühungen – insbesondere der EU – auf. Dazu gehören z.B. Projekte der Austrian Development Agency für die wirtschaftliche Entwicklung, den Bildungsbereich, den Minderheitenschutz und für die gute Regierungsführung, oder auch die bilaterale Zusammenarbeit des BMLV mit einzelnen Westbalkanländern (z.B. Unterstützung der Rolle der Streitkräfte von BuH als Stabilitätsfaktor, gemeinsame Ausbildungsvorhaben etc.).

Im engeren Sinne nationalstaatlich agierte Österreich im Rahmen seiner Balkan-Politik 2016, als die österreichische Regierung im Zuge der Migrationskrise sich teilweise mit den Westbalkanländern außerhalb des EU-Rahmens abstimmte, um die Schließung der sog. „Westbalkanroute“ zu erreichen. Auch bei den österreichischen Direktinvestitionen am Westbalkan stehen die spezifisch nationalen Wirtschaftsinteressen im Vordergrund.

# **Erosion des Staates durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus**

*Kurt Hager*

Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus sind kriminologische Phänomene, die die Menschen und ihre Gesellschaften bedrohen. Ob sie auch sicherheitspolitische Bedrohungen für den Staat an sich sind, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Organisierte Kriminalität in Form von Drogenhandel, Schlepperei und Menschenhandel oder der Fälschung von Luxusgütern ist ein weltweit verbreitetes Phänomen, das manche Staaten an den Abgrund des Scheiterns geführt hat. Korruption gefährdet die Integrität von Staaten und zerstört das Vertrauen der Bevölkerung in Regierung und Verwaltung. Untersuchungen zeigen, dass zwar kein Staat auf der Welt frei von Korruption ist, es aber enorme Unterschiede im Korruptionsniveau der einzelnen Staaten gibt. Die Angriffe des Terrorismus zielen auf den Staat an sich. Durch brutale Anschläge gegen staatliche Organe oder willkürlich ausgewählte zivile Opfer soll eine alternative politische Ordnung erzwungen werden. Staaten wie Afghanistan oder der Irak kämpfen angesichts einer allgegenwärtigen terroristischen Bedrohung um ihr Überleben.

In der Arbeitsgruppe BMI wurde die Frage diskutiert, wie Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus, oft als sich gegenseitig verstärkende Phänomene, die staatliche Ordnung gefährden und zum Scheitern von Staaten beitragen können. Es wurde auch untersucht, warum manche Staaten und Gesellschaften gegenüber diesen Bedrohungen resilienter sind.

## **1. Organisierte Kriminalität, Korruption, Terrorismus: Die Nemesis des Nationalstaates?**

Was ist der Staat und wie kann der Staat durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus bedroht werden? In der allgemein anerkannten Definition wird der Staat durch das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsmacht konstituiert. Diese „Drei-Elementen-Lehre“ geht auf Georg

Jellinek zurück und wurde von Max Weber übernommen, der den Staat wie folgt definiert: „*Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht*“.<sup>1</sup> Daran anknüpfend kann die Hypothese formuliert werden, dass Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus dann für den Staat zur Bedrohung werden, wenn sie ihm Staatsgebiet, Staatsvolk und das staatliche Gewaltmonopol erfolgreich streitig machen.

In seinem Werk „*The Future of Power*“ sieht Joseph S. Nye<sup>2</sup> die Macht von Staaten in zwei Richtungen gefährdet: erstens durch die Verschiebung der Macht von einem Staat zu einem anderen Staat (*power transition*) und zweitens durch die Streuung der Macht, weg vom Staat und hin zu nichtstaatlichen Akteuren (*power diffusion*). Als Beispiele für solche nichtstaatlichen Akteure nennt Nye multinationale Konzerne, Nichtregierungs-Organisationen (NGO) und den Terrorismus. Wir werden die Konzepte der *power transition* und *power diffusion* nutzen, um die Gefährdung des Staates durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus zu analysieren.

Staat und Gesellschaft sind für Barry Buzan<sup>3</sup> zwei getrennte Analyseebenen. Auf dieser Unterscheidung baut er sein Konzept von den *strong/weak states* und den *strong/weak powers* auf. Starke Staaten (*strong states*) verfügen, im Gegensatz zu schwachen Staaten (*weak states*), über eine hohe sozio-politische Kohäsion. D.h. es herrscht ein hohes Maß an sozialem Frieden und gesellschaftlichem Zusammenhalt. Dies führt dazu, dass die Bürger hohes Vertrauen in die staatlichen Institutionen haben. Der Unterschied zwischen starken (*strong powers*) und schwachen Mächten (*weak powers*) liegt in den ihnen zur Verfügung stehenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Machtmitteln. Österreich ist für Buzan eine *weak power*, aber ein *strong state*, die Atommacht Pakistan eine *strong power*, aber ein *weak state*.<sup>4</sup> Wir werden dieses Konzept zur Erklärung nutzen, warum manche Staaten gegenüber den Bedrohungen durch Organisierten Kriminalität, Korruption und Terrorismus resilienter sind als andere.

---

<sup>1</sup> WEBER, Max (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe, 5. Auflage, Tübingen 1980, S. 822.

<sup>2</sup> NYE, Joseph S. (2011): *The Future of Power*.

<sup>3</sup> BUZAN, Barry (1991): *People, states and fear*.

<sup>4</sup> BUZAN (1991): S. 93.

## 2. Wie gefährden Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus den Staat?

Wir werden Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus getrennt untersuchen, obwohl es zwischen diesen drei Phänomenen wichtige Überschneidungen gibt. So weist die Präambel des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) auf die „Verbindungen zwischen Korruption und anderen Formen der Kriminalität, insbesondere organisierte Kriminalität“ hin. Die Organisierte Kriminalität kennt drei Formen der Beziehung zu den staatlichen Organen: erstens, so lange wie möglich „unsichtbar“ bleiben, zweitens Bestechung, also Korruption, und drittens Gewalt, ein Mittel, das sie mit dem Terrorismus teilt. Terroristische Gruppen wiederum begehen Straftaten, um ihre politischen Aktivitäten zu finanzieren. So waren die nordirische IRA oder die kolumbianische FARC im Drogenhandel involviert.

Trotz dieser Überschneidungen gibt es deutliche Unterschiede, die die getrennte Untersuchung der drei Phänomene rechtfertigen. Organisierte Kriminalität und Terrorismus greifen zwar gleichermaßen zu Gewalt oder der Drohung mit Gewalt, um ihre Ziele zu erreichen. Ziel der Organisierten Kriminalität ist, sich durch illegale Aktivitäten zu bereichern, jener des Terrorismus eine alternative politische Ordnung zu schaffen. Eine weitere Unterscheidung ist, dass Terrorismus per Definition durch die von Akteuren ausgehende Gewalt gekennzeichnet ist. Terroristen, die ihre Ziele nur durch gewaltfreie Mittel erreichen wollen, sind keine Terroristen, sondern eine politische Bewegung. Korruption ist wiederum ein illegales Mittel zu Erreichung von Zielen.

Die vorliegende Analyse wird sich nicht lange mit der Frage aufhalten, wie Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus definiert werden. Am Beginn der jeweiligen Kapitel werden Arbeitsdefinitionen vorgeschlagen, die die wesentlichen Merkmale jedes der drei Phänomene beschreiben.

### 2.1. Organisierte Kriminalität

Das FBI definiert Organisierte Kriminalität kurz und prägnant als: „...*any group having some manner of formalized structure and whose primary objective is to obtain money through illegal activities*“.

Wie diese Definition beschreibt, ist es das primäre Ziel der Organisierten Kriminalität, sich durch illegale Aktivitäten zu bereichern. Dabei geht sie opportunistisch vor und nutzt alle sich bietenden Möglichkeiten: Drogenhandel, Schutzgelderpressung, illegales Glückspiel, Menschenhandel, Schlepperei, Produktfälschung und Cyberkriminalität. Der weltweit organisierte illegale Handel mit Opiaten und Kokain ist ohne Organisierte Kriminalität nicht möglich. Diese sorgt dafür, dass die von den Bauern in Afghanistan und den Andenstaaten produzierten Rohprodukte industriell zu Heroin und Kokain veredelt werden. Sie organisiert den Transport riesiger Mengen dieser Drogen<sup>5</sup> aus den Anbauländern nach Europa und Nordamerika und sorgt für die Verteilung an die Konsumenten. Dabei geht sie arbeitsteilig vor. Während am Beginn dieser Transportketten große, hierarchisch organisierte Gruppen stehen, liegt der Straßenverkauf in den Händen kleiner, netzwerkartig verknüpfter Gruppen. In diesem globalen Handelsstrom steigt der Wert eines Kilogramms Rohopiums, das in Afghanistan beim Produzenten rund 106 Euro kostet, in Europa auf rund 140.000 Euro für einen Kilogramm Heroin im Straßenhandel.

Bei dieser Transportkette können die beiden Formen, in denen Organisierte Kriminalität auftritt, unterschieden werden: das bürokratische Modell und die Netzwerkorganisation. Das bürokratische Modell kennzeichnen große, hierarchisch gegliederte und stark arbeitsteilig organisierte Gruppen, die oft als Mafia bezeichnet werden. Die netzwerkartig organisierten Gruppen sind kleiner und weniger funktional differenziert. Dies ermöglicht ihnen, effizient mit anderen Gruppen zusammen zu arbeiten, sich schnell neuen Gegebenheiten anzupassen und sich schnell neu zu formieren, wenn Teile der Gruppe ausfallen. Beiden Organisationsformen gemeinsam ist die Geschlossenheit gegenüber der Außenwelt. Bei den hierarchisch organisierten Gruppen kann dies mit Aufnahmezeremonien und besonderen Erkennungszeichen, z.B. Tätowierungen, einhergehen. Damit entstehen Parallelgesellschaften mit eigenen Regeln und der unbedingten Verpflichtung zur konspirativen Abschottung gegenüber der Außenwelt der Gruppe.

---

<sup>5</sup> So beschlagnahmte die indische Küstenwache im Jahr 2017 1,5 Tonnen Heroin mit einem Marktwert von EUR 46,5 Mio, das auf einem unter panamascher Flagge segelnden Schiff geschmuggelt wurde.

Diese Abschottung wird dadurch erleichtert, dass sich die meisten kriminellen Organisationen aus Angehörigen der gleichen gesellschaftlichen Subgruppen oder Ethnien zusammensetzen, wie die Beispiele der Cosa Nostra in Sizilien, der Camorra in Neapel und Kampanien, der 'Ndrangheta in Kalabrien, der italienischen, irischen und jüdischen Mafia in den USA oder der korsischen Mafia in Frankreich zeigen. Der Sicherheitsbericht 2016<sup>6</sup> des Innenministeriums zeichnet ein buntes Bild türkischer, tschetschenischer, afghanischer, syrischer, irakischer, iranischer, mazedonischer, serbischer, kroatischer, bulgarischer und kosovarischer krimineller Organisationen, die in Österreich aktiv sind.

Die konspirative Geschlossenheit ist die operative Stärke der Organisierten Kriminalität und die Grundlage ihrer primären Strategie: von den Behörden möglichst unbemerkt Geld zu verdienen. Damit dies gelingt, wird das Prinzip der Verschwiegenheit nicht nur auf die Angehörigen der Organisation, sondern auch auf alle Angehörigen der gesellschaftlichen Subgruppe ausgedehnt. Dieses Gesetz des Schweigens wird dabei durch Einschüchterung und Gewalt auf die Opfer der Organisierten Kriminalität ausgedehnt. Dies ist vor allem dort möglich, wo die Bürger geringes Vertrauen in den Staat haben, also in schwachen Staaten im Sinne Buzans.

Gegenüber dem Staat ist Bestechung von Politikern, Richtern, Beamten und Polizisten die bevorzugte Strategie der Organisierten Kriminalität. Eine Spezialform dieser Strategie ist die Partnerschaft mächtiger Organisationen mit politischen Parteien. Im Gegenzug für politischen Schutz leistet die Organisierte Kriminalität Unterstützung bei der Beeinflussung von Wahlen oder durch illegale Parteienfinanzierung. Beispiele dazu finden sich in Italien oder den USA.

Das wichtigste Mittel der Organisierten Kriminalität ist Gewalt. Diese wird vor allem innerhalb und zwischen den kriminellen Organisationen eingesetzt: zur Bestrafung von Verrätern sowie zur Regelung von Revierkonflikten. Ein hohes Maß an Gewalt wird auch gegenüber den Angehörigen der gesellschaftlichen Subgruppe angewandt, in der die kriminelle Organisation agiert. Damit sollen diese in die Parallelgesellschaft der Organisation ge-

---

<sup>6</sup> [http://www.bmi.gv.at/508/files/SIB\\_2016/01\\_SIB2016-Hauptteil\\_web.pdf](http://www.bmi.gv.at/508/files/SIB_2016/01_SIB2016-Hauptteil_web.pdf).

zwungen und von einer Kooperation mit den staatlichen Behörden abgeschreckt werden. Gewalt gegen einzelne staatliche Organe, wie Richter, Staatsanwälte oder Polizisten, ist im Normalfall nur die *ultima ratio* der Organisierten Kriminalität. Die Gruppen wollen staatliche Reaktionen vermeiden, die sie von ihrem eigentlichen Ziel, dem Geldverdienen, abhalten. Nur dort, wo der Staat sehr schwach ist und wo eine korrupte Politik und Verwaltung eine entschlossene Reaktion des Staates verhindern, wird Gewalt gegen unbestechliche staatliche Organe zum regelmäßig eingesetzten Mittel. Die höchste Steigerung erfährt diese Gewalt, wenn die Organisierte Kriminalität dem Staat „den Krieg erklärt“ und zu terroristischen Mitteln greift, wie Anfang der 1990er in Italien und Kolumbien.

Wie wird der Staat durch die Organisierte Kriminalität bedroht? Da dieser keine alternative politische Ordnung errichten will, hat sie kein Interesse an einem eigenen Staatsgebiet. Territorialität spielt nur in den Auseinandersetzungen um Einflussgebiete innerhalb der Organisierten Kriminalität eine Rolle. Anders ist es mit dem Staatsvolk oder zumindest einem Teil dieses Staatsvolks. In ihrem Einflussbereich möchte die Organisierte Kriminalität den dort lebenden Menschen oder zumindest der gesellschaftlichen Subgruppe, in die sie eingebettet ist, jene Loyalität aufzwingen, die der Staat für sich reserviert hat. Die Organisierte Kriminalität verlangt von den Menschen eine doppelte Loyalität: eine scheinbare, oberflächliche gegenüber dem Staat und eine echte, tiefgreifende gegenüber der Organisierten Kriminalität. Die größte Bedrohung des Staates durch die Organisierte Kriminalität geht von dieser eingesetzten Gewalt aus. Diese illegale Gewalt stellt das legitime staatliche Gewaltmonopol in Frage und unterminiert das Vertrauen der Gesellschaft in das Funktionieren der staatlichen Institutionen. Hier besteht kein grundsätzlicher Unterschied zu anderen Formen von Kriminalität. Auch „gewöhnliche“ Morde, Banküberfälle, Einbrüche, Vergewaltigungen, usw. haben den gleichen Effekt auf das Sicherheitsempfinden der Bürger. Wenn es den staatlichen Institutionen wie Polizei und Justiz nicht gelingt, wirksam diese „Alltagskriminalität“ zu bekämpfen, erodiert das Vertrauen der Gesellschaft in den Staat. Die Organisierte Kriminalität hat eine darüber hinaus gehende Dimension. Je schwächer der Staat ist, desto stärker wird die Organisierte Kriminalität. Es ist kein Zufall, dass die großen mafiaähnlichen Organisationen in Regionen entstanden, wo der Zentralstaat als Fremdherrschaft erlebt wurde, wie in Sizilien oder Korsika. Ende der 1980er und Anfang der 1990er war der italienische Staat

in Folge politischer und wirtschaftlicher Probleme sowie des Linksterrorismus der Roten Brigaden so geschwächt, dass ihm die sizilianische Mafia de facto den Krieg erklärte. Erst mehrere Sprengstoffanschläge und die Ermordung hochrangiger Vertreter von Polizei und Justiz führten zu einer entschlossenen staatlichen Reaktion. Diese brachte aber nicht das Ende der Mafia, sondern deren Rückkehr zu ihrer primären Strategie: der Unsichtbarkeit. Dieses Beispiel und der ähnlich gelagerte Konflikt zwischen dem kolumbianischen Staat und den Drogenkartellen von Cali und Medellín zeigen, dass die Organisierte Kriminalität nicht das Ziel verfolgt, eine alternative politische Ordnung zu errichten. Diese Gruppen wollen, möglichst ungestört von staatlichen Interventionen, Geld verdienen. Die Gefahr, die daher von der Organisierten Kriminalität für den Staat ausgeht, liegt im Verlust des Vertrauens der Menschen in den Staat und der damit einhergehenden Delegitimierung der politischen Ordnung. Damit stellt die Bedrohung des Staates durch die Organisierte Kriminalität keine *power transition* sondern einen Fall von *power diffusion* dar.

## 2.2. Korruption

Für *Transparency International*<sup>7</sup> ist Korruption: „...*the misuse of entrusted power for private gain*“.

Korruption hat eine andere Qualität als Organisierte Kriminalität oder Terrorismus. Während die beiden letztgenannten Phänomene Gruppen beschreiben, die bestimmte Ziele verfolgen, ist Korruption ein Mittel zur Erreichung von Zielen. An Korruption sind immer zwei Akteure beteiligt: der Bestecher und der Bestochene. Der Bestecher bringt den Bestochenen dazu, eine ihm anvertraute Vollmacht (z.B. als Beamter) zum Nutzen des Bestechers auszuüben und sich dabei illegal zu bereichern.

Korruption existiert seit sehr langer Zeit und es gibt keinen Staat und keine Gesellschaft, die absolut korruptionsfrei ist. Dabei gibt es jedoch sehr große Unterschiede im Korruptionsniveau zwischen den Staaten – auch innerhalb der EU. Während Dänemark, Finnland und Schweden zu den Staaten

---

<sup>7</sup> Die Nichtregierungsorganisation “Transparency International” misst jährlich die Wahrnehmung von Korruption in den verschiedenen Staaten. Die genannte Reihung stammt aus dem Jahresbericht 2016.

mit der wenigsten Korruption gehören (1., 3. und 4. Stelle), gehören Rumänien (57. Stelle), Italien (60. Stelle) und Bulgarien (75. Stelle) zu den Staaten mit einem hohen Korruptionsniveau.

Die Wissenschaft hat einen umfassenden Katalog an Erklärungen für diese unterschiedlichen Korruptionsniveaus entwickelt, die vom wirtschaftlichen Entwicklungsniveau bis zur Stärke zivilgesellschaftlicher Strukturen<sup>8</sup> reichen.

Besonders gefährlich ist die Verbindung von Organisierter Kriminalität und Korruption. Diese nutzt laut Europol Korruption zu folgenden Zwecken:

- *“Obtain information: upcoming controls, ongoing investigations, confidential data*
- *Stay off the radar: obstruction of justice, witness intimidation, avoid control*
- *Support activities: ease transport, obtain permits, bid rigging”*.<sup>9</sup>

Für den Bestecher sind von den drei Staatselementen Staatsgebiet und Staatsvolk ohne Bedeutung. Er ist ausschließlich daran interessiert, sich Staatsgewalt von korrupten Politikern oder Beamten für seine eigenen Zwecke zu kaufen. Dies führt zu einer Erosion des Vertrauens der Bürger in die staatlichen Organisationen und damit zu einer Delegitimierung der politischen Ordnung. Selbst ein sehr hohes Maß an Korruption kann keinen Staat zerstören, wird aber zum Verstärker des Niedergangs eines Staates. Es ist daher keine Überraschung, dass mit dem Südsudan und Somalia zwei gescheiterte Staaten die korruptesten Staaten der Welt sind.

Bei der Korruption liegt ein Fall von *power diffusion* vor, bei dem die legitime Staatsgewalt zu illegalen Zwecken missbraucht wird.

### 2.3. Terrorismus

Eine allgemein akzeptierte Definition von Terrorismus zu finden ist schwieriger, da dieses Phänomen rechtlich und politisch umstrittener ist, als

---

<sup>8</sup> MANOW, Philip (2005): Politische Korruption und politischer Wettbewerb: Probleme der quantitativen Analyse.

<sup>9</sup> EUROPOL (2017): Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017, S. 16.

dies bei der Organisierten Kriminalität oder der Korruption der Fall ist. Kurz zusammengefasst lautet die Debatte: Dein Terrorist ist mein Freiheitskämpfer. Für die vorliegende Untersuchung wird folgende Arbeitsdefinition vorgeschlagen: Terrorismus ist eine Strategie nichtstaatlicher Akteure, die durch den illegalen Einsatz von Gewalt eine alternative politische Ordnung schaffen wollen.

Auch Terrorismus ist kein neues Phänomen. Seit dem ersten Auftreten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts können vier zeitlich aufeinander folgende Wellen des Terrorismus unterschieden werden.<sup>10</sup>

Die erste Welle nahm im Russland in den 1880er Jahren ihren Ausgang. Die russische Gruppe Narodnaja Wolja setzte Terrorismus als Strategie ein, um durch die Ermordung von Angehörigen des Zarenhauses, von Politikern und hohen Beamten die demokratische Umgestaltung Russlands zu erzwingen. Diese erste Welle wies bereits Merkmale des internationalen Terrorismus auf. Anschläge der russischen Anarchisten wurden vom Ausland aus geplant und die von den russischen Gruppen eingesetzten terroristischen Strategien und Methoden wurden von ausländischen Gruppen nachgeahmt. Mit dieser ersten Welle kam es auch zur Entwicklung des *state-sponsored terrorism*. Dabei wurden z.B. die terroristischen Aktionen bosnisch-serbischer Gruppen von Serbien oder jene der mazedonischen Terroristen von Bulgarien unterstützt.

Die erste Welle des Terrorismus endete, als die zweite, die antikolonialistische Welle mit den Versailler Verträgen und der damit verbundenen Formulierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker begann. Bis in die frühen 1960er Jahre setzten Gruppen in Irland, Israel, Zypern, Algerien, Malaysia und weiteren Staaten Terrorismus im Kampf für ihre nationale Unabhängigkeit gegen die Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien ein.

Auch in der dritten Welle kämpften Gruppen für die nationale Unabhängigkeit ihres Landes. Hier können die terroristischen Bewegungen in Nord-

---

<sup>10</sup> RAPOPORT, David C.: *The Four Waves of Modern Terrorism*, in CRONIN/LUDES, Hrsg. (2004), S. 44.

Irland, im spanischen Baskenland, auf Korsika sowie kurdische und palästinensische Gruppen genannt werden. Das bestimmende Merkmal dieser Welle war jedoch die linke Ideologie dieser Organisationen. Zur Rechtfertigung des Kampfes für soziale Gerechtigkeit, der Schaffung einer „echten Demokratie“ und zur Unterstützung des Befreiungskampfes der unterdrückten Völker in der Dritten Welt wurden marxistische Konzepte herangezogen. Beispiele sind die Roten Brigaden in Italien, die *Action Directe* in Frankreich oder die Rote Armeeaktion in Deutschland.

Am Beginn der vierten Welle stand der Sturz des Schahs von Persien durch die islamische Revolution im Jahr 1979. Das Leitmotiv dieser vierten Welle ist die Religion, wobei die bestimmende Ausrichtung der islamistische Terrorismus ist. Der Einsatz terroristischer Methoden durch das Mullah-Regime des Irans in den 1980er und 1990er Jahren, die Hisballah im Libanon, die Hamas im Gazastreifen, der tschetschenische Terror und vor allem Al Qaida und der IS beherrschen das aktuelle Bild des Terrorismus in der Öffentlichkeit.

Europol unterscheidet im *European Union Terrorism Situation and Trend Report*<sup>11</sup> fünf aktuell beobachtbare Kategorien von Terrorismus, in denen sich auch die geschichtliche Entwicklung dieses Phänomens weitgehend wieder spiegelt:

1. *Jihadist terrorism*, die aktuell primäre Bedrohung,
2. *Ethno-nationalist and separatist terrorism*, die die zweite terroristische Welle prägten,
3. *Left-wing and anarchist terrorism*, die die erste und dritte Welle bestimmten,
4. *Right-wing terrorism*,
5. *Single-issue terrorism*, wie z.B. Tierrechtsgruppen, die zu terroristischen Mitteln greifen.

Diese Ausprägungen von Terrorismus unterscheiden sich in ihrer ideologischen Ausrichtung, nicht jedoch in dem Mittel, das sie einsetzen, und dem Ziel, das sie verfolgen: durch Gewalt eine alternative politische Ordnung zu

---

<sup>11</sup> <https://www.europol.europa.eu/tesat/2017/>.

schaffen. Das Ausmaß der weltweiten terroristischen Bedrohung wird im Global Terrorismus Index<sup>12</sup> dargestellt. 2017 ging zwar die Zahl der bei terroristischen Vorfällen Getöteten gegenüber 2016 um 13% zurück. Trotzdem starben weltweit noch immer 25.673 Menschen bei Anschlägen, wobei der Großteil der Toten (19.229) bei 5.875 Anschlägen in den am stärksten vom Terrorismus betroffenen Staaten Irak, Afghanistan, Nigeria, Syrien und Pakistan ums Leben kamen. Mit 265 Toten war 2017 für die OECD-Länder das Jahr mit der höchsten Zahl an Terroropfern seit 2001.

Terrorismus ist eine Gewaltstrategie. Durch Gewalt soll die Gesellschaft eines Landes eingeschüchtert werden. Diese Einschüchterung soll dazu führen, dass die Bürger das Vertrauen in ihre eigene Regierung und die staatlichen Einrichtungen verlieren, nämlich dass diese sie wirksam vor den terroristischen Akten schützen können. Im Kalkül der Terroristen soll dies wiederum zu überzogenen Reaktionen des Staates führen, um das verlorene Vertrauen zurück zu gewinnen. Diese überzogenen Reaktionen wiederum dienen den Terroristen als Rechtfertigung ihrer Aktionen. Zusätzlich fördern die terroristische Gewalt und die daraus resultierende Reaktion des Staates die Mobilisierung von Anhängern der terroristischen Gruppen.

Um sein Ziel, die Schaffung einer alternativen politischen Ordnung zu erreichen, macht der Terror dem Staat alle drei konstituierenden Elemente streitig: Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet. Dass diese Strategie erfolgreich sein kann, zeigen der Osteraufstand der IRA 1916 oder die algerische FLN. Diese erzwang mit terroristischen Mitteln eine politische Lösung, die in der Unabhängigkeit Algeriens von Frankreich mündete.<sup>13</sup>

Für Nye ist Terrorismus ein Fall von *power diffusion*, wenn man aber den erfolgreichen Einsatz terroristischer Mittel durch die IRA, die FLN oder auch die PLO betrachtet, zeigt sich, dass dieses Erzwingen politischer Lösungen durch Gewalt durch den Terrorismus als *power transition* interpretiert werden kann.

---

<sup>12</sup> <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>.

<sup>13</sup> HORNE, Alistair (2006): A Savage War of Peace.

## 2.4. Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus im Vergleich

In den vorigen Kapiteln wurden Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus beschrieben und es wurde anhand der drei Staatselemente Gebiet, Volk und Gewalt untersucht, wie der Staat durch diese Phänomene bedroht wird. Weiters wurde anhand des Modells von Nye analysiert, ob es durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus zu *power transition* oder *power diffusion* kommen kann. Dies ergibt folgendes Gesamtbild:

	Organisierte Kriminalität	Korruption	Terrorismus
Staatsgebiet	NEIN	NEIN	JA
Staatsvolk	TEILWEISE	NEIN	JA
Staatsmacht	JA	JA	JA
Power Transition	NEIN	NEIN	JA
Power Diffusion	JA	NEIN	JA

Nur vom Terrorismus kann für den Staat eine existenzielle Bedrohung ausgehen. Dies kann bis zur Machtübernahme durch terroristische Gruppen gehen, die dann jene alternative politische Ordnung verwirklichen, für die sie gekämpft haben. In diesem Fall werden aber aus Terroristen politische Akteure – Freiheitskämpfer. D.h. der politische Erfolg legitimiert ex post die eingesetzten terroristischen Mittel. Diese scheinbar zynische Aussage kann mit historischen Beispielen (Irland, Algerien, PLO) belegt werden. Aus dieser realpolitischen Logik heraus ist nicht auszuschließen, dass nicht auch die afghanischen Taliban in Zukunft anerkannte politische Akteure werden. Damit kann die Bedrohung des Staates durch den Terrorismus mit dem Modell der *power transition* erklärt werden, da die staatliche Macht von

der bisherigen Machtelite auf eine neue – jene der erfolgreichen Freiheitskämpfer – übergeht.

Auf Grund der Logik der Organisierten Kriminalität kann ausgeschlossen werden, dass mafiöse Gruppen einen eigenen Staat bilden wollen. Ziel der kriminellen Gruppen ist es, die Wirksamkeit der legitimen Staatsgewalt in dem von ihnen beherrschten Territorium einzuschränken, um ungestört von staatlichen Einrichtungen ihre illegalen Geschäfte verfolgen zu können. Der Staat bleibt – wesentlich geschwächt – bestehen. Dieser Prozess der Teilung der Macht zwischen der legitimen politischen Ordnung und der mafiösen Ordnung der Organisierten Kriminalität kann mit dem Modell der *power diffusion* erklärt werden. Diese Schwächung der Staatsgewalt kann aber im Zusammenspiel mit einer gleichzeitigen Bedrohung des Staates durch terroristische Gruppen zu einer existenziellen Krise des betroffenen Staates führen (Italien, Kolumbien).

Die oben dargestellte Tabelle zeigt, dass von der Korruption die geringste Gefahr für den Staat ausgeht. Der Bestecher will dem Bestochenen nicht seine Amtsgewalt wegnehmen, sondern sie für seine Zwecke nutzen. Korruption ist das Kennzeichen von schwachen Staaten und wirkt wie ein Brandbeschleuniger, der zum weiteren Verfall der staatlichen Institutionen beiträgt.

### **3. Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus und die internationale Gemeinschaft**

Die internationale Staatengemeinschaft hat die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität, der Korruption und des Terrorismus erkannt und zur Bekämpfung dieser drei Phänomene internationale Konventionen geschaffen. In diesen verpflichten sich die Staaten, vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung zu ergreifen, diese Handlungen strafrechtlich zu verfolgen und mit anderen Staaten bei der Vorbeugung und Verfolgung zusammen zu arbeiten.

Zur Vorbeugung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde von der Generalversammlung am 15. November 2000 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, die

sogenannte „Palermo-Konvention“,<sup>14</sup> angenommen. Bislang haben 189 Staaten das Abkommen ratifiziert. Älter als die Rechtsinstrumente gegen die Organisierte Kriminalität sind jene gegen den Drogenhandel. Die 1961 unterzeichnete UN-Konvention gegen narkotische Drogen führte die zwischen 1912 und 1953 abgeschlossenen internationalen Rechtsinstrumenten zu einem einheitlichen Dokument zusammen. Mit diesen UN-Konventionen und den dazu gehörenden Protokollen steht ein weltweit gültiger Rahmen zur Verfolgung der Organisierter Kriminalität und spezieller Delikte, wie Menschenhandel und Schlepperei, Drogenhandel und Handel mit Kleinwaffen, zur Verfügung. Die OECD hat einen Kooperationsrahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche geschaffen und im Rahmen der *Financial Action Task Force* 40 Empfehlungen entwickelt. Durch Bekämpfung der Geldwäsche werden der Organisierten Kriminalität die illegalen Gewinne entzogen und sie dort getroffen, wo es am meisten schmerzt. Diese Maßnahmen werden im Übrigen auch zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung genutzt.

Die internationalen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Korruption sind jüngerem Datums als jene zur Organisierten Kriminalität und zum Terrorismus. Der Europarat setzte die erste Initiative und schuf das Strafrechtsübereinkommen zur Korruption. Dieses wurde seit dem Jänner 1999 von 48 Staaten ratifiziert. Zur Überwachung der Durchführung des Rechtsinstrumentes wurde eine Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) eingerichtet. Diese entsendet Expertengruppen in die Vertragsstaaten, um in sogenannten *peer evaluations* die Praxis der Korruptionsbekämpfung zu bewerten und dem betroffenen Staat Empfehlungen zur Weiterentwicklung zu geben. 2003 folgte das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC). Bislang haben 183 Staaten die Ratifikation abgeschlossen.

Während sich die internationale Staatengemeinschaft auf einen gemeinsamen und umfassenden Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Korruption einigen konnte, ist beim Terrorismus dieser Versuch bislang gescheitert. Anstelle der geplanten „*Comprehensive Con-*

---

<sup>14</sup> Gemeinsam mit der Palermo-Konvention wurden drei Zusatzprotokolle zur Bekämpfung des Menschenhandels, der Schlepperei und des Handels mit Kleinwaffen beschlossen.

*vention on International Terrorism*“ regeln elf Konventionen und Protokolle zu Themen wie dem Schutz der Zivilluftfahrt, Schiffe und Offshore-Plattformen, der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Maßnahmen gegen den Nuklear-Terrorismus das Verhalten der Staaten gegenüber dem Terror. Die Ursache für dieses Scheitern liegt, wie bereits oben dargestellt (Freiheitskämpfer versus Terrorist), in der politischen Natur des Terrorismus.

In Europa haben die regionalen Sicherheitsorganisationen Europarat und Europäische Union ergänzende Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Organisierter Kriminalität, der Korruption und des Terrorismus beschlossen. Die Besonderheit der beiden Internationalen Organisationen ist der Einsatz von „*peer evaluations*“. Mit diesem Instrument, das nach dem Prinzip „*name it and shame it*“ funktioniert, soll sichergestellt werden, dass die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus nicht nur politische Lippenbekenntnisse bleiben, sondern wirksam die Arbeit von Justiz und Polizei unterstützen.

#### **4. Was kann der Staat tun: Erhöhung der Resilienz**

In den vorigen Kapiteln haben wir untersucht, warum manche Staaten gegenüber der Organisierten Kriminalität, der Korruption und dem internationalen Terrorismus verletzbarer sind als andere. Dies passiert dann, wenn

1. diese über keine effizient arbeitenden staatlichen Einrichtungen verfügen,
2. die Gesellschaft sich nicht dem Staat gegenüber loyal verhält und seinen staatlichen Einrichtungen nicht vertraut,
3. diese nicht in ein regionales Sicherheitssystem eingebettet sind, in denen die beteiligten Staaten kooperieren und einander dabei helfen, die drei genannten Bedrohungen zu bekämpfen.

Ausgehend von dieser Analyse kann man ein Bündel von Maßnahmen identifizieren, das hilft, Staaten gegenüber den Bedrohungen durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus resilienter zu machen:

##### *Rechtlich-institutionelle Maßnahmen*

Hier steht an erster Stelle die Stärkung von Justiz und Polizei. Auch wenn zur erfolgreichen Bekämpfung der drei genannten Phänomene ein gesamt-

staatlicher und gesamtgesellschaftlicher Ansatz notwendig ist, bilden diese beiden Institutionen den Kern der staatlichen Handlungsfähigkeit. Stärkung heißt zunächst die notwendigen personellen und technischen Ressourcen bereitzustellen. Genauso wichtig sind wirksame Gesetze zur Vorbeugung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, der Korruption und des Terrorismus. Hier reichen die kriminalpolizeilichen Methoden und gesetzlichen Bestimmungen, die es zur allgemeinen Kriminalität gibt, nicht aus. Spezielle Ermittlungsmethoden wie kontrollierte Lieferung, der Einsatz verdeckter Ermittler, Zeugen- und Opferschutzprogramme, Observation, technische Überwachung und vor allem Ermittlungsmethoden in der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie sind die Voraussetzung, dass Polizei und Justiz ihrem gesellschaftlichen Auftrag nachkommen können. Neben diesen Ressourcen und gesetzlichen Möglichkeiten sind die Unabhängigkeit der Justiz von der Verwaltung und die Möglichkeit, dass die Polizei ohne politische Einmischung ihrer Aufgabe nachkommt, unverzichtbar.

#### *Politisch-gesellschaftliche Maßnahmen*

Der Staat muss alles tun, um das Vertrauen der Gesellschaft in seine Institutionen, hier insbesondere Politik, Justiz und Polizei, zu stärken. Nur so kann er die Loyalität seiner Bürger gewinnen. Zwischen dem Staatsvolk und der Staatsmacht darf es zu keiner Spaltung kommen. Dies kann nur durch *good governance*, Transparenz des staatlichen Handelns sowie Stärkung der Rechtsstaatlichkeit gelingen. Eine funktionierende, die rechtsstaatlichen Prinzipien achtende Demokratie mit ihren „*checks and balances*“ ist das beste Mittel, um einen Staat gegenüber der Organisierten Kriminalität, der Korruption und dem Terrorismus resilienter zu machen. Der Staat muss auch zivilstaatliche Initiativen in diesem Bereich zulassen, auch wenn die Ergebnisse, wie z.B. jene von Transparency International, nicht immer willkommen sind. Aber ohne eine starke und resiliente Gesellschaft gibt es auch keinen starken und resilienten Staat.

#### *Außenpolitische Maßnahmen*

Die internationale Staatengemeinschaft hat mit den oben genannten UN-Konventionen und Protokollen Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus politisch und rechtlich geächtet. Die meisten Staaten der Welt

sind diesen internationalen Rechtsinstrumenten beigetreten und sie bekennen sich damit auch zur internationalen Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Bekämpfung dieser drei Phänomene. Zwischen diesem rechtlichen Bekenntnis und der operativen Wirklichkeit gibt es aber eine Umsetzungslücke. Damit die Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeiverwaltungen verschiedener Staaten funktioniert, muss ein tragfähiger, politisch gestützter Kooperationsrahmen geschaffen werden. Dies erfolgt am besten im Rahmen einer regionalen Sicherheitsorganisation, wie dem Europarat oder der EU.

#### 4. Ableitungen für Österreich

1991 zählte Barry Buzan Österreich zu den *strong states and weak powers*. Wie sieht die Situation in Österreich heute aus?

Die Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität wurde bereits oben dargestellt. Die große Zahl unterschiedlicher ethnischer krimineller Organisationen geht einerseits auf die hohe Zahl ausländischer Staatsbürger zurück, die in Österreich leben, andererseits auf unsere geographische Lage. So liegt Österreich an einer der Hauptachsen der Balkanroute, über die Heroin aus Afghanistan nach Westeuropa geschmuggelt wird. Weiters erleichtert der Wegfall der Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum die grenzüberschreitenden illegalen Aktivitäten organisierter krimineller Gruppen. Österreich ist mit der Schweiz und Süddeutschland ein einheitlicher kriminalgeografischer Raum, der durch seinen Wohlstand für Kriminelle besonders anziehend ist.

Im *Corruption Perception Index* von *Transparency International* nahm Österreich 2016 den guten 16. von 176 Plätzen ein. Acht EU-Staaten waren besser, 19 EU-Staaten schlechter positioniert. Seit dem Erscheinen des ersten *Corruption Perception Index* im Jahr 1995 hat Österreich in diesem Ranking eine Berg-und-Tal-Fahrt hinter sich gebracht. Bereits in diesem Jahr nahm unser Land den 16. Rang ein. In weiterer Folge verbesserte sich die Reihung und im Jahr 2005 erreichten wir mit dem 10. Rang die bisher beste Wertung. Darauf folgte der Absturz auf den 26. Platz im Jahr 2013 und die Rückkehr auf den ursprünglich bereits erreichten 17. Platz im Jahr 2017. Diese Schwankungen zeigen zwar einerseits die Schwäche des *Corruption Perception Index*, der die Wahrnehmung und nicht das objektive Ausmaß der Korrup-

tion eines Landes wiedergibt. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption in unserem Lande noch Raum nach oben ist.

2016 kam es in Österreich zu keinem Terroranschlag. Laut Europol wurden in diesem Jahr in Österreich 34 Personen wegen des Terrorverdachts festgenommen. Damit lag unser Land an der 8. Stelle in der EU. Die größte potentielle Bedrohung Österreichs geht vom islamistischen Extremismus und Terrorismus aus. Die Etablierung einer „Homegrown“-Szene, die sich vor allem aus jungen Muslimen der zweiten und dritten Einwanderergeneration sowie aus zum Islam konvertierten Personen zusammensetzt, ist ein Merkmal dieser Entwicklungen. Die Zahl der sogenannten *Foreign Terrorist Fighters*, die aus Österreich in die Krisengebiete in Syrien und im Irak reisen, um an der Seite des IS oder vergleichbarer Organisationen zu kämpfen, ist seit 2015 rückläufig. Dies ist auf die veränderte Lage in Syrien und im Irak und die verstärkten präventiven und repressiven Maßnahmen zurückzuführen – ein Trend, der auch in anderen EU-Ländern beobachtbar ist. Dies erlaubt jedoch keine Entwarnung. Die von den „Rückkehrern“ und den an der Ausreise gehinderten Dschihadisten ausgehende Gefahr bleibt bestehen.

Österreich ist weiterhin ein *strong state*. Dies bestätigt der Global Peace Index 2017, der unser Land auf den 4. Platz der friedlichsten Staaten der Welt – nach Island, Neuseeland und Portugal – reiht. Damit Österreich ein friedlicher, starker und sicherer Staat bleibt, müssen Politik, Verwaltung und Gesellschaft gemeinsam daran arbeiten, dass:

1. unser Land auch weiterhin über effizient arbeitende staatliche Einrichtungen verfügt,
2. die Gesellschaft sich gegenüber dem Staat loyal verhält und seinen staatlichen Einrichtungen vertraut, sowie dass
3. das regionale Sicherheitssystem EU sowie die anderen regionalen Internationalen Organisationen, an denen sich Österreich beteiligt, funktionsfähig bleiben.

Dies ist der beste Schutz für unseren Staat und unsere Gesellschaft gegen Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus.

## Zusammenfassung

*Veronika Fuchshuber*

### Abstract

Das nationalstaatliche Konzept steht in Zeiten voranschreitender internationaler Vernetzung vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Der Konferenzband zum LVAk-Symposium 2017 diskutiert aktuelle Problemstellungen in Bezug auf Österreich und die Zukunft der Europäischen Union aus unterschiedlichen Perspektiven. Verschiedene Arbeitsgruppen versuchen Fragen nach Identität und Werten, nach der Bedeutung von Grenzen, historischen und rechtlichen Entwicklungen sowie nach möglichen Alternativen zu beantworten. Thematisiert wird der ständige Angriff auf das nationalstaatliche Narrativ durch Identitarismus einerseits und Kosmopolitismus andererseits sowie die Bedrohung durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus. Perspektiven des nationalstaatlichen Handelns in Krisensituationen werden ebenso behandelt wie das Kooperationsverhalten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure im Auslandsengagement in Krisengebieten.

### Einleitung<sup>1</sup>

Viele Teile der Erde sind derzeit von Unsicherheit politischer, wirtschaftlicher, sozialer aber auch mentaler Natur geprägt, die zu „Turbulenzen“ in Nationalstaaten führen. In seinen „Anmerkungen zum Zustand Europas“ macht Pollack auf deren Ursachen in Europa aufmerksam: Die Nachwirkungen der Wirtschaftskrise, die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich, das Nord-Süd-Gefälle und ein sinkendes Vertrauen in politische Institutionen stellen ebenso Herausforderungen dar wie ein verstärkter Nationalismus und Populismus oder separatistischen Tendenzen. Der Zerfall der Sowjetunion ist weiterhin spürbar, und seine Folgen setzen Europa in Sorge.

---

<sup>1</sup> Vgl. in diesem Band Pollack, Martin „Wie Rimbauds trunkenes Schiff. Anmerkungen zum Zustand Europas.“

Die Menschen schenken den Institutionen der Europäischen Union immer weniger Vertrauen und der Zweifel am „Projekt Europa“ allgemein nehme zu, so Pollack in seiner thematischen Einführung. Die Schuld dafür werde oft Regierungen und Parteien, ankommenden Flüchtlinge und dem Islam zugeschoben. Pollack ruft hier jedoch zur Übernahme von Verantwortung auf und zitiert in diesem Zusammenhang den rumänischen Autor Mircea Cărtărescu: „Wir sind schuld am Brexit, wir werden den Frexit zu verantworten haben, aus unserer Schuld sterben Menschen auf der Flucht vor dem Krieg an unseren mauerbewehrten Grenzen“.<sup>2</sup>

Der Migrationsstrom der letzten Jahre stellt nach wie vor eine enorme Herausforderung dar, auf die Europa noch keine zufriedenstellende Lösung gefunden hat. Einige Zeit gehörten Grenzkontrollen in Europa der Geschichte an, nun spricht Pollack von einer „Renaissance der Grenze“ zum Schutz Europas und einzelner Staaten vor allem vor dem Zustrom von Migranten. Pollack sieht diese Entwicklung mit Sorge: eine Politik der geschlossenen Grenzen bedeute eine „Absage an das Projekt Europa“ und stelle somit Wesen und Werte der Europäischen Union in Frage. Europa stehe dabei vor dem Dilemma, einen Weg zwischen der voranschreitenden Renationalisierung mit schützenden Grenzen und einem transnationalen Zusammenleben im ursprünglichen Sinne der Europäischen Idee zu finden. Wichtig ist daher, gemeinsame Lösungen zu finden, die der europäischen Gemeinsamkeit in Vielfalt entsprechen.

### **Nation, Kultur und Identität<sup>3</sup>**

Europas Nationalstaaten versuchen sich durch klar definierte europäische Werte wie Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte gegenüber anderen Teilen der Welt hervorzuheben. Die so genannte Flüchtlingskrise der letzten Jahre brachte diese Werte ins Wanken. Zeigte die „westliche Zivilisation“ nach dem zweiten Weltkrieg gegenüber Flüchtlingen Solidarität, scheint sie

---

<sup>2</sup> Cărtărescu, Mircea „Wir sind schuld, dass Europa wankt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.02.2017; <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/mircea-c-rt-rescu-ueber-die-proteste-in-bukarest-14871842.html> [20.08.2018.]

<sup>3</sup> Vgl. in diesem Band Haas, Harald „Nationalstaat, Identität und die ‚Anderen‘“.

sich jetzt vor dem Fremden und der „Gefahr“ für Europa zu verschließen, so Haas.

Nationalstaaten bestehen nicht zuletzt aufgrund einer nationalen Identität. Begriffen wie Nation, Kultur und Identität scheint dabei gerade in schweren Zeiten immer mehr Bedeutung zuzukommen: Als Mittel der Abgrenzung zum „Anderen“ dienten diese Konzepte ursprünglich der Förderung des sozialen Zusammenhalts, mittlerweile werden gerade Ideologien, egal ob religiös oder weltlich, verstärkt zur Sicherung von Herrschaftssystemen eingesetzt.<sup>4</sup>

Identität kann nach Freud als Mittel des Zusammenhalts von Massen gewertet werden. Erikson unterstreicht, dass sich Gruppen voneinander abgrenzen, sich einzigartig und anderen gegenüber überlegen fühlen. Kollektive und individuelle Identität werde laut Volkan schon von Kindern in Bezug auf die eigene Mutter und andere Menschen erfahren. Identität ist laut Gruen von individuellen Persönlichkeitsmerkmalen bestimmt, Gesellschaften bzw. Großgruppen identifizieren sich hingegen mit der Erwartungshaltung von Autoritäten und übernehmen diese als ihre eigenen. Ist eine solche Großgruppenidentität aus kollektiven Traumata oder Erinnerung an Ruhmestaten einmal aufgebaut, ist sie kaum zu ändern. Wurde etwa bei historischen Konflikten einmal ein „Feind“ geschaffen, kann alles Schlechte kollektiv auf diesen projiziert werden. Als Beispiele für eine derartige „Großgruppenidentität“ nennt Haas Österreichs oft ablehnende Haltung in Bezug auf die Türkei seit dem 16. Jahrhundert oder jene gegenüber Serbien ab dem Ersten Weltkrieg.

### **Souveränität, nationales Bewusstsein und Krise: Geschichte und Entwicklung des Nationalstaats**

Der Nationalstaat ist die erste politische Form einer souveränen Nation, in der keine Dynastien, sondern das Volk selbst den Fortbestand des Staats garantiert, mit neuen Parametern wie dem Bürgertum, der Arbeiterschaft und dem Wahlrecht.

---

<sup>4</sup> Vgl. Ibid.

Der Nationalstaat ist als Produkt der europäischen Aufklärung zu sehen, die zu einer Umwälzung des politischen Herrschaftssystems weg von der religiös begründeten Macht führte und das Mittelalter beendete.<sup>5</sup> Als Zäsur kann hier der Abschluss des *Westfälischen Friedens* 1648 gesetzt werden, der den Dreißigjährigen Krieg beendet und eine politische Neuordnung Europas bewirkte.<sup>6</sup> Hugo von Grotius, der 1625 davon ausgeht, dass ein Staat, „ungeachtet seiner Größe, seiner Macht und anderer innerer Parameter, als unabhängig, gleichberechtigt und eigenständig in der Wahl seiner Entscheidungen“<sup>7</sup> gilt, kann als Vater des Begriffs der Souveränität gesehen werden. Auch heute bezeichnet Souveränität „die höchste, nach innen und außen gerichtete unabhängige staatliche Herrschaftsmacht und Entscheidungsgewalt“,<sup>8</sup> also die autonome Handlungsfähigkeit und das Selbstbestimmungsrecht eines Staates.<sup>9</sup>

Unter dem Druck der Habsburgermonarchie bildet *Frankreich* als erster europäischer Staat ein Verständnis der Souveränität. Sowohl Sprache als auch die zentral gesteuerte Bürokratie und Wirtschaft wurden zu politischen Machtinstrumenten. Stadler leitet aus dieser Entwicklung ab, dass sich nationales Bewusstsein umso schneller entwickelt, je höher der Druck von außen auf eine Gesellschaft ist. Ähnliches konnte in *Deutschland* im 19. Jahrhundert beobachtet werden.<sup>10</sup>

Aus der ersten Idee des Nationalstaats entwickelte sich nach der Französischen Revolution im 19. Jahrhundert das idealisierte Bild einer Nation unter dem Leitspruch „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. Die Gemeinschaft des Volkes ist hier vorerst als Gegenpol zu den Herrscherdynastien zu sehen, die in Teilen Europas nach dem Ersten Weltkrieg von der Republik als neuem Grundpfeiler der Volksgemeinschaft ersetzt wurden.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. in diesem Band Stadler, Christian „Wesen und Wert des Nationalstaats für die Zukunft der EU“.

<sup>6</sup> Vgl. in diesem Band Pankratz, Thomas/Schneider, Felix „Die „Grenzen“ des Nationalstaats“.

<sup>7</sup> Vgl. Ibid.

<sup>8</sup> Vgl. Schubert, Klaus/Klein, Martina, Politiklexikon, Bonn 2007, S. 270, zit. nach Pankratz/Schneider.

<sup>9</sup> Vgl. Stadler.

<sup>10</sup> Vgl. Ibid.

<sup>11</sup> Vgl. Pankratz/Schneider.

In *Österreich*, im Spannungsfeld zwischen dem deutschen Kulturkreis einerseits und dem Vielvölkerstaat der Donaumonarchie, die sich jeglicher nationalen Bewegung widersetzte, andererseits, bildete sich die österreichische „Nation“, gemeinsam mit dem Grundsatz der Neutralität, erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Parallelen hierzu sind auch in anderen Nachfolgestaaten der Monarchie in *Osteuropa* (und zum Teil auch *Italien*) zu finden. Nationalbewusstsein entsteht hier jedoch aufgrund der oft fehlenden wirtschaftlichen Entwicklung vor allem aus dem Stolz heraus, eine „Bürde“ gemeinsam und heldenhaft zu tragen.<sup>12</sup>

Die *Europäische Union* als Weiterentwicklung der europäischen Aufklärung basiert laut Stadler auf gemeinsamer Bürokratie ohne gemeinsames nationales Bewusstsein. Als Entwicklungsperspektive sei einerseits ein gezielt geplanter Nationalismus Europas vorstellbar, der den Europäern erklärt, dass sie grundsätzlich zusammengehören. Andererseits sei auch die Entwicklung einer Föderation möglich, die sich auf gemeinsame essenzielle Funktionen (etwa Außen- und Sicherheitspolitik) beschränke, das individuelle Funktionieren jedoch den einzelnen Mitgliedsstaaten überlasse.<sup>13</sup>

### *Ruf nach Abgrenzung*

Staatsgrenzen hatten für den Nationalismus des 19. und 20. Jahrhunderts eine Bedeutung im Sinne von Abgrenzung vor dem Fremden. Generell kann Nationalismus als Ideologie verstanden werden, die die eigene Gemeinschaft als höherstehend und absolut ansieht und dabei oft mit der Forderung nach Einheit von Volk und Territorium verbunden ist.<sup>14</sup> Nach den zwei Weltkriegen ging dieser Wunsch nach Abgrenzung in die europäische Überzeugung über, weitere kriegerische Auseinandersetzungen mit allen Mitteln und für immer vermeiden zu wollen. Der Kalte Krieg machte die Bestrebungen der Römischen Verträge nach einem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums vorerst wieder zunichte. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs begann die Europäische Union jedoch auch politisch und sicherheitstechnisch zusammenzuwachsen. Mit der Migrationskrise 2015 wurden jedoch wieder Rufe nach starken Grenzen lauter.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Stadler.

<sup>13</sup> Vgl. Ibid.

<sup>14</sup> Vgl. Pankratz/Schneider zit. nach Schubert/Klein, 2007.

<sup>15</sup> Vgl. Ibid.

### *Krise des Nationalstaats*

Der Nationalstaat des 20. Jahrhunderts ist starker Kritik ausgesetzt und seine Notwendigkeit wird mehr und mehr in Frage gestellt, Bude spricht hierbei von einer „Dekonstruktion des Staatsglaubens“.<sup>16</sup> Doch gerade in Zeiten der Krise kommt es laut Pankratz/Schneider offenbar zu einer Art Rückbesinnung auf den herkömmlichen Nationalstaat als Garant für den Wohlstand der eigenen Nation, der im Idealfall ökonomisch unabhängig handelt.<sup>17</sup>

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts wird von einer „Krise des Nationalstaats“, sowohl von konkreten Staaten, als auch des Konzepts an sich gesprochen. Unter „Krise“ wird dabei eine schwierige Situation, eine Instabilität oder eine andauernde Störung eines Systems bezeichnet. Die zu untersuchende Frage ist dabei, worin die Krise besteht, welche Auswirkungen sie hat und wo die Ursachen für eine Krise des Nationalstaats zu suchen sind.<sup>18</sup>

### *Das Verhältnis von Staat und Nation*

Das nationalstaatliche Konzept wird in Zeiten der Globalisierung oft als veraltet und ineffizient angesehen. Dennoch scheint das Verlangen nach einem eigenen Nationalstaat, der laut Ertl bisher nur als territorialer Staat mit relativ einheitlichem Staatsvolk gesehen wurde, anzudauern. Dieses Phänomen erklärt Ertl mit dem Modell Jahns, der die Begriffe Nation und Staat gegenüberstellt und so den Gegensatz von Nationalstaat und nichtnationalem Staat sowie von staatlicher Nation und staatsloser Nation aufzeigt: Der nationale Staat, der ein Volk unter seiner Herrschaft vereint, steht dem nichtnationalen Vielvölkerstaat gegenüber und die staatliche Nation (z.B. im Sinne einer Nation aller Franzosen) bildet das Gegengewicht zum staatslosen Konstrukt einer Kulturnation.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. in diesem Band Ertl, Paul „Nationalstaat in der Krise? Der Nationalstaat braucht die Krise!“.

<sup>17</sup> Vgl. Pankratz/Schneider.

<sup>18</sup> Vgl. Ibid.

<sup>19</sup> Vgl. Ertl.

„Nation“ und „Staatsvolk“ werden oft miteinander gleichgesetzt. „Nation“ bezeichnet einerseits eine Gemeinschaft gleicher Abstammung, Sprache, Geschichte usw., hat aber andererseits auch die Bedeutung von Staat bzw. Staatswesen. Für Foucault steht der Nationalstaat daher nicht nur für Staatlichkeit, Gesetz und Territorium, sondern beinhaltet auch das Zusammenspiel von Menschen als Individuen. Ein Nationalstaat schützt demnach das Leben der Bevölkerung und verfügt gleichzeitig über deren Kultur und Lebensart.<sup>20</sup>

### **Sicherheitspolitische Aufgaben des (National-)Staats**

Staaten, unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung oder Größe, verfolgen grundsätzlich folgende strategische Ziele, die individuell abgesteckt und ausformuliert sein können:

- Sicherung des Fortbestands und der Funktionsfähigkeit des Staates,
- Aufrechterhaltung der Souveränität, der Stabilität und der Einheit des Staates,
- Schutz von Werten und Normen,
- Wachstum und wirtschaftlichen Fortschritt.<sup>21</sup>

Sicherheitspolitik beschränkt sich dabei nicht, wie im traditionellen Sinn, auf die „Abwehr von Bedrohungen und Gefahren durch klassische Mittel der inneren und äußeren Sicherheit“.<sup>22</sup> Der *moderne Nationalstaat* übernimmt weitere wichtige Dimensionen der Sicherheitspolitik:<sup>23</sup>

- *Wirtschaftliche Landesverteidigung*: Der Nationalstaat ermöglicht durch die Gewährung von Individualrechten und Bildungs-, Infrastruktur- und Sozialleistungen die bürokratischen Bedingungen für ein Funktionieren der individuellen Freiheit und Sicherheit und stellt stabile Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Rohstoffversorgung sicher.

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Vgl. Pankratz/Schneider.

<sup>22</sup> Vgl. Ibid.

<sup>23</sup> Vgl. Stadler.

- *Militärische und zivile Landesverteidigung* bedeutet, dass der Staat jene Institutionen zur Verfügung stellen muss, die das Leben der Bürger und Bürgerinnen öffentlich und privat absichern und somit befriedend und deeskalatorisch wirken. Dazu zählen klassische Sicherheitseinrichtungen wie Polizei und Militär, aber auch Verwaltung, Gerichtsbarkeit und die entsprechenden Institutionen für Bildung und Gesundheit. Stadler merkt an, dass die nationale militärische Landesverteidigung angesichts der globalen Bedrohungen weder effektiv noch leistbar sei.
- *Geistige Landesverteidigung* ist ein Faktor, der nicht unmittelbar wahrnehmbar ist und die Fragestellungen nach Kultur, Religion, Recht, Wertesystem und Bildung betrifft. Anders als Politik und Wirtschaft, die in der „westlichen“ Welt sehr stark entwickelt sind, ist die kulturelle Dimension von Widersprüchen und Spaltungen geprägt. Durch ein dominierendes säkulares Staatsverständnis verlieren kulturgeschichtliche Bedeutungen in Europa dabei an Wert.

### Grenzen des Nationalstaats

Das Wort „Grenze“ lässt sich vom altslawischen Wort „grani“ („Ecke“) oder auch aus dem germanischen „Granne“ („Borste“ oder „Stachel“) ableiten; Luther verwendet „Grenze“ im Sinne von „Landmarke“. Durch die Herausbildung von Nationalstaaten im 17. Jahrhundert kommt die politische Bedeutung zum Begriff hinzu, im 18. Jahrhundert wird er um die Bedeutung „Ziel“, „Abschluss“ und „Ende“ erweitert.<sup>24</sup> Der Begriff „Grenze“ kann im Zusammenhang mit dem Nationalstaat einerseits als räumliche Staatsgrenze verstanden werden, innerhalb derer ein Staat seine Souveränität lebt. In Bezug auf Aufgaben und Funktionen, also strategische Ziele eines Staats, kann der Begriff auch im Sinne von „Können“ oder „Vermögen“ betrachtet werden,<sup>25</sup> womit die Konzepte „Grenze“ und „Nationalstaat“ eng miteinander verknüpft werden.

---

<sup>24</sup> Für eine ausführlichere Behandlung des Begriffs verweisen Pankratz/Schneider auf Kleinschmidt Christoph, *Semantik der Grenze*, S. 3-8.

<sup>25</sup> Vgl. Pankratz/Schneider.

### *Ordnung durch Grenzen*

Grenzen dienen Menschen und Gesellschaften zur territorialen Markierung, sie sind jedoch auch Regeln, Gesetze und kulturelle Konventionen, die von der Gesellschaft eingefordert und eingehalten werden. Grenzen dienen dabei der Orientierung und schaffen Identität, sie ziehen jedoch auch eine klare Linie zwischen dem „wir“ und den „anderen“ und errichten daher gesellschaftliche, kulturelle und politische Barrieren. Das menschliche Leben ist von Grenzen beeinflusst und ohne sie nicht vorstellbar, so Pankratz/Schneider.<sup>26</sup> Zumindest im „westlichen Denken“ ist ein politisches oder gesellschaftliches System ohne staatliche Strukturen nicht möglich: Das internationale System basiert auf dem Konzept des Völkerrechtssubjekts Staat, der über das legitime Gewaltmonopol nach innen und nach außen verfügt. Staatliche Grenzen, die ein politisches Territorium abgrenzen, sind dabei ein zentrales Element für die Souveränität eines Staates. Eine der häufigsten Staatsformen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, ist dabei der Nationalstaat.<sup>27</sup>

### *Grenzen des Nationalstaats*

Neue Produktions-, Finanz-, Kommunikations- und Wissensstrukturen sowie neue Medien lassen staatliche Grenzen verschwimmen. Gesellschaften bewegen sich hin zu grenzüberschreitenden Gemeinweisen; gleichzeitig kommt es zu neuen, globalisierten Bedrohungen, Gefahren und Risiken für den Staat nicht zuletzt in Form von Terrorismus, Organisierter Kriminalität und Klimawandel. Gerade solche Herausforderungen bewirken, dass Grenzen wieder auf ihre ursprüngliche Funktion reduziert werden: als Trennlinie zwischen Inklusion und Exklusion.

## **Herausforderungen für den Nationalstaat**

### *Globalisierung und Identitarismus als Bedrohung*

Als besondere Herausforderung für den Nationalstaat wird die Globalisierung gesehen, die nicht nur wirtschaftliche Verflechtungen mit sich bringt,

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Vgl. ibid.

sondern auch eine zunehmende gegenseitige Abhängigkeit von Akteuren und gemeinsame Herausforderungen. Dass solche wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen auch rückgängig gemacht bzw. unterbrochen werden können, zeigt der Ausbruch des Ersten Weltkriegs, der eine Phase der Globalisierung, des technischen Fortschritts, der europäischer Dominanz in den Kolonien und des damit verbundenen Welthandels im 19. Jahrhundert beendete – internationale Verflechtungen, aufgrund derer Wirtschaftstreibende eine Katastrophe wie diesen Weltkrieg für unmöglich gehalten hatten. Es stellt sich somit die Frage, ob ein Ausstieg bzw. der Rückzug von Staaten aus der Globalisierung möglich ist – die schwierigen Verhandlungen über den „Brexit“ Großbritanniens aus der EU lassen hier große Zweifel aufkommen, obwohl der Vergleich natürlich hinkt.<sup>28</sup>

Joffe<sup>29</sup> geht davon aus, dass der Nationalstaat sogar aus zwei Richtungen attackiert wird: Globalisierung und Kosmopolitismus stellen durch weltweiten Handel, Investitionen und Fluchtbewegungen die Bedrohung „von oben“ dar, von „unten“ geht die Bedrohung von Identitarismus und dem Nationalen aus, wenn bestimmte Ethnien, Hauptfarben, Religionen usw. als vorrangig gesehen werden und das Volk als nebensächlich eingestuft wird. Als Beispiele für diese Attacken „von unten“ dienen der Zerfall Jugoslawiens und der Tschechoslowakei, die aktuellen Sezessionsbestrebungen Kataloniens und Schottlands. Auch der Austritt Großbritanniens aus der EU stellt in diesem Zusammenhang einen Versuch dar, unter Rückbesinnung auf das „Ursprüngliche“ eine vermeintlich stärkere Nation entstehen zu lassen. All diese Separationsbewegungen rühren aus der Bestrebung, möglichst viel Kompetenz zu erlangen und sie nicht an ein supranationales Gebilde abzugeben.<sup>30</sup>

#### *Bedrohung durch Korruption, Organisierte Kriminalität und Terrorismus*

Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus sind Phänomene, die sich gegenseitig bestärken und Menschen, Gesellschaften und Staaten bedrohen. „Staat“ kann als „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche

---

<sup>28</sup> Vgl. Ibid.

<sup>29</sup> Vgl. Joffe, Josef, „Zähes Geschöpf“ <https://www.zeit.de/2017/38/nationalstaat-globalisierung-demokratie-ueberleben-zeitgeist>, in: „Die Zeit Nr. 38/2017 [10.04.2019].

<sup>30</sup> Vgl. Ertl.

innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht“<sup>31</sup> definiert werden. Ein Staat ist dabei eine Gesamtheit, die aus *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* und *Staatsmacht* besteht. Korruption, Organisierte Kriminalität und Terrorismus werden, wie Hager ableitet, dann zur Bedrohung für einen Staat, wenn sie eines oder mehrerer dieser drei Staatselemente für sich beanspruchen.<sup>32</sup> Laut Nye kann die staatliche Macht dabei durch *power transition*, die Machtverschiebung von einem Staat zum anderen, oder durch *power diffusion*, die Verschiebung der Macht vom Staat weg zu nichtstaatlichen Akteuren (etwa Konzernen, NGOs, terroristischen Gruppierungen), bedroht werden.<sup>33</sup>

**Organisierte Kriminalität** in Form von Drogenhandel, Schlepperei, Menschenhandel, Fälschungen von Luxusgütern verfolgt laut Hager nicht das Ziel, eine alternative politische Ordnung zu erreichen, sondern will ungestört von staatlichen Interventionen Profit erzielen. Der Aspekt der Territorialität (Staatsgebiet) spielt keine Rolle. Die größte Gefahr, die von organisierter Kriminalität ausgeht, ist die gegen die Menschen, die in ihrem Einflussgebiet leben, eingesetzte Gewalt, die das legitime staatliche Gewaltmonopol in Frage stellt. Diese führt dazu, dass die Bevölkerung ihr Vertrauen in den Staat und die politische Ordnung verliert. Kriminalität bedroht den Staat durch *power diffusion*.<sup>34</sup>

**Korruption** ist ein Mittel, um ein Ziel durch Bestechung und Machtmissbrauch zu erreichen. Eine Beanspruchung von Staatsgebiet und/oder Staatsvolk liegt dabei nicht vor, Korruption führt aber zu Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und trägt zum Scheitern von Staaten bei: Die zwei laut dem Transparency International „Corruption Perception Index“ schlechtestplatzierten Staaten Südsudan und Somalia<sup>35</sup> sind gleichzeitig sogenannte „failed states“, gescheiterte Staaten. Auch im Fall

---

<sup>31</sup> Vgl. in diesem Band Hager, Kurt „Erosion des Staates durch Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus“, zit. nach Weber, Max (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft*, o.S.

<sup>32</sup> Vgl. Hager.

<sup>33</sup> Vgl. *Ibid.*, zit. nach Nye, Joseph S. (2011), *The Future of Power*.

<sup>34</sup> Vgl. Hager.

<sup>35</sup> Siehe Corruption Perception Index, online unter [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table) [21.08.2018].

von Korruption liegt *power diffusion* vor, bei der die Staatsgewalt missbraucht wird.<sup>36</sup>

**Terrorismus** ist eine Gewaltstrategie, die durch Anschläge gegen staatliche Organe und willkürlich gewählte zivile Opfer die Gesellschaft einschüchtern und sie das Vertrauen in den Staat verlieren lassen soll. Es gibt Terrorismus verschiedener ideologischer Ausrichtung. Durch Gewalt soll dabei jedoch immer eine alternative politische Ordnung geschaffen werden, wobei dem Staat alle drei Staatselemente – Staatsgebiet, Staatsvolk und das rechtmäßige Gewaltmonopol – streitig gemacht werden. Die laut Global Terrorism Index 2017<sup>37</sup> am stärksten von Terrorismus erschütterten Länder sind Irak, Afghanistan, Nigeria, Syrien und Pakistan. Terrorismus stellt einerseits eine Bedrohung des Staats durch *power diffusion* dar, terroristische Anschläge können jedoch auch zu *power transition* führen, wenn die bisherige staatliche Macht auf eine neue – jene der terroristischen Gruppierung oder jene der Freiheitskämpfer, je nach Standpunkt, – übergeht.<sup>38</sup>

Die Analyse zeigt, dass von den genannten Gefahren nur Terrorismus eine existenzielle Bedrohung für den Staat darstellt. Im Fall von Organisierter Kriminalität bleibt der Staat – wenn auch geschwächt – bestehen; Korruption stellt die geringste Gefahr für einen Staat dar, ist jedoch Kennzeichen für einen *weak state* und kann zu dessen Niedergang führen.<sup>39</sup>

*Wie kann ein Staat seine Resilienz steigern?*

Das Konzept der *strong/weak states* bzw. der *strong/weak powers* untersucht die Ebenen Staat und Gesellschaft und versucht zu erklären, warum manche Staaten gegenüber Bedrohungen resilienter sind als andere: Anders als schwache Staaten (*weak states*) verfügen starke Staaten (*strong states*) über ein großes Maß an sozialem Frieden und Zusammenhalt und staatliche Institutionen genießen großes Vertrauen der Bevölkerung. Starke und schwache Mächte (*strong/weak powers*) unterscheiden sich in den zur Verfügung ste-

---

<sup>36</sup> Vgl. Hager.

<sup>37</sup> Institute for Economics and Peace „Global Terrorism Index 2017“, S. 104ff. Download online unter <http://economicsandpeace.org/reports/> [22.08.2018].

<sup>38</sup> Vgl. Hager.

<sup>39</sup> Ibid.

henden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Machtmitteln. Österreich ist demnach eine *weak power*, aber ein *strong state*; Pakistan als Atommacht eine *strong power*, jedoch ein *weak state*.<sup>40</sup>

Zur Bekämpfung der genannten Phänomene ist ein gesamtstaatliches Konzept notwendig; wichtig ist dabei die Stärkung einer unabhängigen Polizei und Justiz, einerseits auf Ressourcenebene, andererseits auf gesetzlicher Ebene. Außerdem muss der Staat alles daransetzen, durch *good governance*, also rechtstaatliches, demokratisches und transparentes Handeln, das Vertrauen der Gesellschaft in den Staat zu stärken und auch zivilstaatliche Initiativen zuzulassen. Außenpolitische Maßnahmen, wie UN-Konventionen und starke internationale Zusammenarbeit im Rahmen von Sicherheitsorganisationen, sind ebenfalls wichtige Voraussetzungen.<sup>41</sup>

### **Kooperationsverhalten von Staaten**

Die Reaktion eines Staates in einer Krise wird davon beeinflusst, ob er die Krise selbst durchlebt hat bzw. von ihr betroffen ist oder ob es sich um eine „externe“ Krise handelt, die lediglich mitbewältigt werden muss. In Krisensituationen wird der Nationalstaat auf Grund seiner möglicherweise eingeschränkten Handlungsfähigkeit obsolet oder aber auch aus der Krise heraus gestärkt. In jedem Fall wird der Staat versuchen, die Krise mit möglichst geringen Mitteln möglichst unbeschadet zu überstehen.<sup>42</sup>

Staaten haben dabei die Möglichkeit, die Herausforderung alleine zu bestreiten, sie im Rahmen von internationalen und regionalen Organisationen und Kooperationen zu lösen oder im Fall einer Krise Souveränität an internationale und regionale Institutionen und Organisationen abzugeben bzw. zu vergemeinschaften.<sup>43</sup> Dies zeigt, dass Krisen und Konflikte Einfluss auf das Kooperationsverhalten eines Staates ausüben.

---

<sup>40</sup> Vgl. Ibid., zit. nach Buzan, Barry (1991): S. 93.

<sup>41</sup> Vgl. Ibid.

<sup>42</sup> Vgl. in diesem Band Hainzl, Gerald/Gauster, Markus/Rupp, Jasmina/Bilban, Christoph/Jureković, Predrag „Perspektiven des nationalstaatlichen Handelns im internationalen Krisenmanagement“.

<sup>43</sup> Vgl. Ibid.

Die Arbeitsgruppe des IFK weist darauf hin, dass sich in Krisensituationen die politische Kommunikation verändert und Krisen grundsätzlich als Katalysator zu werten sind, da sie strukturelle Veränderungen beschleunigen, die ohne den Druck einer Krise nicht so schnell möglich wären. Die Beobachtungen der Arbeitsgruppe zeigen, dass in Krisenfällen international oft zu spät reagiert wird und gerade in „stillen Krisen“ kaum präventiv gehandelt wird, sondern erst Aktionen gesetzt werden, wenn etwa Medien die Aufmerksamkeit darauf lenken bzw. wenn ein Staat von einer „externen“ Krise direkt betroffen ist. Staaten, die geringes Vertrauen in internationale Kooperation und Solidarität haben, agieren oft nur in Hinblick auf nationalstaatliche Interessen und stellen etwa Betroffenen aus anderen Staaten ein unterschiedliches Hilfsniveau zur Verfügung. Hier zeigt sich, dass sowohl die räumliche als auch die emotionale Nähe zu einer Krise für die Entscheidung für oder gegen einen Hilfseinsatz ausschlaggebend ist.

Der vorherrschende politische Diskurs und anfallende Kosten bestimmen die Motivation eines Staates, in Krisensituationen aktiv zu werden. Grundlegend dabei ist regelmäßig, ob die eigene Bevölkerung das Krisenengagement unterstützt und von dessen Sinnhaftigkeit überzeugt ist. Folgende Möglichkeiten können Motive für das Engagement eines Staates sein:

- Durch Engagement in Krisen kann ein Staat international an Prestige gewinnen, was politische Vorteile bringen kann.
- Internationale Solidarität und Kooperation im Sicherheitsbereich ist eine Komponente, die vor allem für kleine Staaten, wie etwa Österreich, ausschlaggebend ist.

Für Österreich zieht die Arbeitsgruppe IFK die Schlussfolgerung, dass es bei komplexen Herausforderungen immer Kooperationen bedarf und ein Alleingang im Krisenmanagement nicht zielführend ist. Österreich sollte sich laut dieser Expertengruppe deshalb verstärkt für ein solidarisches Handeln engagieren. Wichtig ist dabei auch, die Stärken eines kleinen Staats zu identifizieren, um sie in Krisensituationen so effizient wie möglich einsetzen zu können.

### **Schlussfolgerung**

Der moderne Nationalstaat ist mit einer Vielzahl an aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Dieser allgegenwärtige Wan-

del etwa durch voranschreitende Digitalisierung und die sich vervielfachenden Kommunikationsmöglichkeiten, durch internationale Phänomene wie Terrorismus, Organisiertes Verbrechen und Korruption sowie durch zunehmende Migrationsbewegung fordern eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zur Ausarbeitung nachhaltiger Lösungsansätze.

In Bezug auf den Nationalstaat selbst kann man von einer Krise in Zusammenhang mit Ein- und Beschränkungen im eigenen Handeln ausgehen. Krisenhafte Gegebenheiten werden durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen und beeinflusst. Generell besteht Konsens unter den Arbeitsgruppen, dass eine Staatsform im Sinne des Nationalstaats des 17. Jahrhunderts im 21. Jahrhundert überholt ist und nicht mehr der Realität entspricht. Herkömmliche Staatsformen haben sich weiterentwickelt und an die modernen Gegebenheiten der globalisierten Welt angepasst. Eine Krise bringt dabei den Zwang zur Veränderung und somit die Chance auf Weiterentwicklung mit sich, so Pankratz/Schneider.

Ertl geht davon aus, dass sich Staatskonstruktionen, so auch der Nationalstaat, der hinterfragt und angegriffen wird, nicht nur im Normalzustand bewähren müssen, sondern immer mehr auch in der Krise. Er geht in seiner Annahme noch weiter, indem er vermutet, dass Nationalstaaten Krisen sogar benötigen, um funktionieren und dem eigenen Untergang entgegenwirken zu können.

In Europa kann die Migrations- und Flüchtlingskrise 2015 als markanter Umbruch im sicherheitspolitischen Diskurs gesehen werden. Bis dahin stand vor allem die politische Konsolidierung Südosteuropas im Vordergrund, danach dominieren die Möglichkeiten zur Eindämmung von Flucht und Migration die Debatte, wobei die Kontrollen der Grenzübergänge und der Schutz der Staatsgrenzen sehr stark thematisiert wurden und werden. Auf Unionsebene wurde dafür noch keine nachhaltige Lösung gefunden. Insgesamt scheint daher die Europäische Union laut Stadler von einer strukturellen Instabilität geprägt zu sein, die sich etwa darin zeigt, dass die einzelnen Staaten Funktionen abgeben und reduzieren (etwa die Ausgaben für Landesverteidigung), andererseits jedoch keine gemeinsame und diesen Prozess begleitende Funktion auf europäischer Ebene (etwa ein gemeinsamer Außenschutz) aufgebaut wird, was bei der Bevölkerung zu Verunsicherung führt und den Wunsch nach Schutz und Sicherheit verstärkt.

Aufgrund seiner klassischen Ordnungsfunktion scheint der Nationalstaat gerade in herausfordernden Zeiten ein bewährter Bezugspunkt zu bleiben. Trotz oftmals geforderter Transnationalisierung und der oft geäußerten Kritik an der zunehmenden Renationalisierung kann – so der Tenor der Arbeitsgruppen – der Nationalstaat nicht ersetzt werden. In vielen Bereichen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wären verstärkte europäische Lösungsansätze nötig, wobei die Stärken der einzelnen Staaten miteinbezogen werden sollten. Internationale Kooperation bleibt dabei gerade in schwierigen Zeiten essentiell, um anstehenden Herausforderungen gemeinsam entgegenzutreten.

## Abkürzungsverzeichnis / Glossar

*Felix Funda*

### Hinweise

Die in diesem Glossar verwendeten englischen und deutschen Begriffe werden als gleichwertige Einträge betrachtet, da in der internationalen Zusammenarbeit oftmals internationale Konzepte in englischer Sprache für den Gebrauch im deutschen Sprachraum nicht übersetzt, sondern einfach als Fremdwörter übernommen werden. Gegebenenfalls wird eine deutsche Übersetzung des jeweiligen Begriffs angegeben, jedoch nicht als eigener Eintrag wiederholt, da lediglich die englischsprachige Benennung gebräuchlich ist (z.B. *Gesamtheitlicher Ansatz* als Übersetzung von *Comprehensive Approach*).

Akronyme oder Abkürzungen gelten, wenn diese im Gegensatz zur ausgeschriebenen Variante als Vorzugsbenennung in Gebrauch sind, als Haupteintrag (z.B. CIMIC). Entsprechend der jeweiligen Variante des vorkommenden Akronyms, wird der zugehörige Volltext angegeben (z.B. Englisch oder Französisch).

Sämtliche Definitionen oder Erklärungen sind bis auf wenige Ausnahmen den Textbeiträgen dieses Sammelbandes entnommen. Wörtliche Zitate werden mit der Seitenangabe „Siehe S.“ sowie dem Namen des Hauptverantwortlichen der jeweiligen Autoren- bzw. Arbeitsgruppe gekennzeichnet; sinngemäße oder verkürzte Zitate mit „Vgl. S.“.

Begriff/ Abkürzung	Definition/Erklärung/Anmerkung
<b>ADA</b>	Austrian Development Agency
<b>AfD</b>	Alternative für Deutschland
<b>AGesVG</b>	Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz
<b>AKF</b>	Auslandskatastrophenfonds (BMEIA)
<b>BGBL</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BK</b>	Bundeskriminalamt
<b>BKA</b>	Bundeskanzleramt
<b>BM.I</b>	Bundesministerium für Inneres
<b>BMEIA</b>	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
<b>BMLV</b>	Bundesministerium für Landesverteidigung
<b>BREXIT</b>	Begriff für einen hypothetischen Austritt Großbritanniens aus der EU
<b>B-VG</b>	Bundes-Verfassungsgesetz
<b>BVT</b>	Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung
<b>CA</b>	Siehe > <b>Comprehensive Approach</b> <
<b>CARE</b>	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency
<b>C-IED</b>	Counter Improvised Explosive Device
<b>CIMIC</b>	Civil-Military Co-operation
<b>Comprehensive Approach (CA)</b>	Gesamtstaatlicher Ansatz; Bestreben wesentlicher staatlicher, nichtstaatlicher und/oder internationaler Akteure/Beteiligter im Rahmen eines Krisenmanagementszenarios zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten (unity of effort), um einen von der Politik definierten und gemeinsam angestrebten Endzustand (shared goal) zu erreichen. („Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0“, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Band 1/2014)
<b>CONIS</b>	Conflict Information System
<b>CSDP</b>	Common Security and Defence Policy
<b>DCB</b>	Defence Capacity Building
<b>ECHO</b>	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
<b>ECOWAS</b>	Economic Community Of West African States / Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>Entwicklungszusammenarbeit (EZA)</b>	Entwicklungszusammenarbeit ist langfristig ausgerichtet und zielt u.a. auf den Aufbau weltweiter sozioökonomischer Unterschiede ab. (Siehe Gauster: Zukünftige Konflikte und In-

	ternationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Parameter, Akteure und Verfahren. In: „Internationales Krisen- und Konfliktmanagement“, Band 1/2014, S. 15, 20)
<b>EUAM</b>	EU Advisory Mission
<b>EUCAP</b>	EU Capacity Building Mission
<b>EUFOR</b>	European Union Force
<b>EUFOR AL- THEA</b>	European Union Force ALTHEA
<b>EULEX</b>	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
<b>EUMM</b>	European Union Monitoring Mission
<b>EUNAVFOR</b>	European Union Naval Force
<b>EUTM</b>	European Union Training Mission / EU-Ausbildungsmission
<b>EZA</b>	Siehe <b>&gt;Entwicklungszusammenarbeit&lt;</b>
<b>EZA-G</b>	Entwicklungszusammenarbeitsgesetz
<b>FLN</b>	Front de Libération Nationale
<b>FREXIT</b>	Begriff für einen hypothetischen Austritt Frankreichs aus der EU
<b>Glokalisierung</b>	Glokalisierung ist eine mittlerweile State of the Art gewordene begriffliche Synthese von Globalisierung und Lokalisierung. Es bezeichnet den von R. Robertson und Z. Baumann eingeführten Begriff der Verbindung und das Nebeneinander des Prozesses der Globalisierung sowie der mit ihm einhergehenden regionalen Auswirkungen und Zusammenhänge. (Siehe S. 6. Ertl/Hensellek)
<b>GRECO</b>	Groupe d'Etats Contre La Corruption / Staatengruppe gegen Korruption
<b>GSVP</b>	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<b>HVT</b>	High-value target
<b>ICC</b>	International Criminal Court
<b>IFK</b>	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
<b>IFOR</b>	Implementation Force
<b>IIASA</b>	International Institute for Applied Analysis
<b>IKKM</b>	Siehe <b>&gt;Internationales Krisen- und Konfliktmanagement&lt;</b>
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
<b>IMP</b>	International Migration Press
<b>Internationales Krisen- und Konflikma-</b>	Konfliktmanagement erfolgt vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen, Krisenmanagement in den gewaltsamen Phasen selbst. Nach der Herstellung eines sicheren Umfelds

<b>nagement (IKKM)</b>	kommt der Reform von Institutionen und Abläufen zur Vermeidung eines Rückfalls oder von Folgekonflikten- und Krisen entscheidende Bedeutung zu. („Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0“, Band 1/2014)
<b>IOs</b>	International Organisations
<b>IRA</b>	Irish Republican Army / Irisch-Republikanische Armee
<b>IS</b>	Islamischer Staat
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>KAIPTC</b>	Kofi Annan International Peacekeeping Training Center
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>Konstabulisierung</b>	Das Konzept der Konstabularisierung geht auf Morris Janowitz' fundamentales Werk „The Professional Soldier“ zurück. Es beschreibt die Entwicklung des Selbstverständnisses der Soldaten, weg vom traditionellen Bild des militärischen Gewaltakteurs hin zum „modernen Soldaten“. Diesen kennzeichnet eine breite Aufgabenpalette, von Anwendung der militärischen Gewalt bis zu humanitären Auslandseinsätzen. (Siehe S. 83. Haas; Vgl. Janowitz, Morris (1960): The Professional Soldier. A Social and Political Report)
<b>KSE</b>	Kommando Schnelle Einsätze
<b>LVAk</b>	Landesverteidigungsakademie
<b>MADAD-Fonds</b>	EU-Treuhandfonds für Syrien und seine Nachbarstaaten
<b>MBG</b>	Militärbefugnisgesetz
<b>MENA</b>	Middle East and North Africa
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali / United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
<b>MONUSCO</b>	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo / United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
<b>MSK</b>	Militärstrategisches Konzept
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization / Nordatlantikpakt
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
<b>NMO</b>	Naher und Mittlerer Osten
<b>ÖAW</b>	Österreichische Akademie der Wissenschaften / Austrian Academy of Sciences
<b>ÖBH</b>	Österreichisches Bundesheer
<b>ODA</b>	Official Development Assistance

<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>ÖMZ</b>	Österreichische Militärische Zeitschrift
<b>ONUC</b>	Opération des Nations Unies au Congo / United Nations Operation in the Congo
<b>ÖRK</b>	Österreichisches Rotes Kreuz
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>OTP</b>	The Office of the Prosecutor
<b>PLO</b>	Palestine Liberation Organization / Palästinensische Befreiungsorganisation
<b>PoC</b>	Siehe <b>&gt;Protection of Civilians&lt;</b>
<b>Protection of Civilians (PoC)</b>	Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Teilbe- reich von „Responsibility to Protect“
<b>RACVIAC</b>	Regional Arms Control Verification and Implementation Center
<b>RCA</b>	Republic of Central Africa
<b>RSM</b>	Resolute Support Mission
<b>SFOR</b>	Stabilisation Force
<b>SIPRI</b>	Stockholm International Peace Research Institute
<b>SMM</b>	Special Monitoring Mission
<b>START</b>	Study of Terrorism and Responses to Terrorism
<b>StEG</b>	Strafrechtliches Entschädigungsgesetz
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNCAC</b>	United Nations Convention against Corruption
<b>UNDOF</b>	United Nations Disengagement Observer Force
<b>UNFICYP</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
<b>UNIFIL</b>	United Nations Interim Force in Lebanon
<b>UNMIK</b>	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
<b>UNMISS</b>	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
<b>UNO</b>	United Nations Organization
<b>UNOMIG</b>	United Nations Observer Mission in Georgia
<b>UNOWA</b>	United Nations Office for West Africa
<b>UNTSO</b>	United Nations Truce Supervision Organization
<b>VID</b>	Vienna Institute of Demography
<b>WFP</b>	World Food Programme
<b>Whole of Nation Approach</b>	Gesamtheitlicher Ansatz bezogen auf einen einzelnen Natio- nalstaat unter Einbindung auch nicht-staatlicher Akteure; staatliche und nicht-staatliche Akteure kooperieren

	(Siehe S. 111. Gauster)
<b>WoNA</b>	Siehe > <b>Whole of Nation Approach</b> <

## **Autoren und Herausgeber**

Christoph BILBAN, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Paul ERTL, Zentrum für menschenorientierte Führung und Wehrpolitik, Landesverteidigungsakademie

Veronika FUCHSHUBER, Kommando/Referat Forschungsmanagement und Kooperationen, Landesverteidigungsakademie

Felix FUNDA, Sprachinstitut des Bundesheeres, Landesverteidigungsakademie

Markus GAUSTER, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Harald HAAS, Zentrum für menschenorientierte Führung und Wehrpolitik, Landesverteidigungsakademie

Kurt HAGER, Abteilung Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Inneres

Gerald HAINZL, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Benedikt HENSELLEK, Kommando/Referat Forschungsmanagement und Kooperationen, Landesverteidigungsakademie

Predrag JUREKOVIĆ, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Thomas PANKRATZ, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie

Martin POLLACK, Schriftsteller, Slawist und Übersetzer

Jasmina RUPP, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,  
Landesverteidigungsakademie

Felix SCHNEIDER, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,  
Landesverteidigungsakademie

Christian STADLER, Forschungsgruppe Polemologie & Rechtsethik,  
Institut für Rechtsphilosophie, Universität Wien

Nationalstaaten stehen vielen Bedrohungen gegenüber. Das LVAk Symposium 2017 beschäftigte sich daher mit dem Konzept des Nationalstaates und seinen Handlungsmöglichkeiten in Krisensituationen. Das übergeordnete Thema der Nationalstaaten in Zeiten von Krisen wurde dabei mit Fokus auf Österreich bearbeitet. Der Beitrag zum internationalen Krisenmanagement sowie zur Stabilisierung der EU-Peripherie werden mit Blick auf einen gesamtstaatlichen Ansatz beleuchtet. Dann wird der Frage nachgegangen, wie Organisierte Kriminalität, Korruption und Terrorismus als sich gegenseitig verstärkende Phänomene staatliche Ordnung gefährden und zum Scheitern von Staaten beitragen. Schlussendlich wird untersucht, wie Antworten auf die neuen individuellen und kollektiven Bedrohungen für die Gesellschaft gefunden werden können.

**ISBN: 978-3-903121-67-6**

