

# Österreich und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

## Rückblick – Ausblick – Chancen – Gefahren

Als Österreich im Juni 1994 darüber abstimmte, Partner in der Europäischen Union zu werden, dachte noch niemand daran, dass auch der verteidigungspolitische Aspekt so rasch europäisiert würde. Zwei Jahre davor wurde mit dem Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen, zwei Jahre nach dem österreichischen Referendum wurden die so genannten Petersberg-Aufgaben in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen. Doch 1995, dem effektiven Jahr des EU-Beitritts von Schweden, Finnland und Österreich, war das Militär noch eher Richtung NATO ausgerichtet und auf der zivilen Seite gab es vorsichtige Ideen zur Schaffung eines „European Civil Peace Corps – ECPC“<sup>2</sup>.

### Von Pörtschach nach Saint-Malo

Doch Österreich wäre nicht Österreich, würde es nicht – zumindest in Nischen – Akzente setzen. Und so kam es, dass Österreich während seiner ersten EU-Ratspräsidentschaft 1998 zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union am 3. und 4. November 1998 die Verteidigungsminister zu einem informellen Gedankenaustausch nach Wien holte. Der damalige österreichische Verteidigungsminister Dr. Werner Faslabend<sup>3</sup> bezeichnet dieses Ereignis

---

<sup>1</sup> Der hier abgedruckte Text gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder und entspricht nicht notwendigerweise der Auffassung des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS).

<sup>2</sup> Siehe u.a. Catriona Gourlay: Feasibility Study on the European Civil Peace Corps. Projektstudie des Berghof Forschungszentrums für konstruktive Konfliktbearbeitung und ISIS (international security information service). March 2004 oder Pierre Robert, Knud Vilby, Luca Aiolfi, Ralf Otto: Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC). Final Report. Channel Research. Ohain 2005.

<sup>3</sup> Bei dieser Gelegenheit sagte Faslabend als Gastgeber: „We Europeans simply have to be willing and

heute, zehn Jahre danach, als glücklichen Moment in der Geschichte, wo es eben ein „window of opportunity“<sup>4</sup> gegeben hat.

Beschlüsse gab es bei diesem Treffen freilich keine; konnte es auch gar nicht geben, weil es noch informell, fast privat war. Doch ein zweites Ereignis, welches die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik während der österreichischen Ratspräsidentschaft entscheidend beeinflusste, fand bereits zuvor im Rahmen des informellen Europäischen Rates am 24. und 25. Oktober 1998 in Pörschach/Kärnten statt. Der damalige britische und EU-freundliche Ministerpräsident Tony Blair wurde als „Tischredner“ eingeladen. Bei einer anschließenden Pressekonferenz machte er folgende Aussage zum Treffen und Inhalt seiner Rede:

*“...in respect of common foreign and security policy, there was a strong willingness, which the UK obviously shares, for Europe to take a stronger foreign policy and security role. This will arise particularly because we are going to be appointing two people to common foreign and security positions in the European Union in the next few months so it is something that is very much on our minds but we are all agreed it was important that Europe should be able to play a better, more unified part in foreign and security policy decisions ... A common foreign and security policy for the European Union is necessary, it is overdue, it is needed and it is high time we got on with trying to engage with formulating it and I think that people were pleased that Britain came to this with an open mind and was willing to participate in the debate and I think it is important that we do that.”<sup>5</sup>*

Nach diesen beiden Ereignissen im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft war der Grundstein gelegt, sich auf europäischer Ebene ernsthaft Gedanken zu machen, wie man in den Bereichen Sicherheit und Ver-

---

*able to get to grips with European crises and conflicts, if necessary also by our own efforts – before hundreds of thousands of people have been killed and millions driven from their homes.”* Zitiert nach Mark Oakes: European Defence: From Pörschach to Helsinki. International Affairs and Defence Section. House of Commons Library. Research Paper 00/20. 20 February 2000. S 11. Zu finden auf <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-020.pdf>

<sup>4</sup> Das „window of opportunity“ ergab sich daraus, dass die britische Regierung einen Paradigmenwechsel vollzog. *„Dieser Paradigmenwechsel bestand darin, dass die Regierung Blair im Laufe des Jahres 1998 als erste britische Regierung die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestehenden Vorbehalte Großbritanniens gegenüber einer autonomen verteidigungspolitischen Komponente der EU außerhalb der NATO aufgab (...). Damit vollzog die Regierung Blair ohne Zweifel eine der abruptesten und nachhaltigsten Kehrtwendungen in der britischen Politik seit ihrem Amtsantritt (...).“* Kai Oppermann: Prinzipale und Agenten in Zwei-Ebenen-Spielen. Die innerstaatlichen Restriktionen der Europapolitik Großbritanniens unter Tony Blair. Wiesbaden 2008. S 179.

<sup>5</sup> Zitiert nach Mark Oakes: European Defence. S 11.

teidigung voranschreiten konnte – nicht ohne, nicht nachgeordnet, sondern gleichberechtigt mit der NATO. Der britisch-französische Gipfel in Saint-Malo am 3. und 4. Dezember 1998, von manchen als „Geburtsstunde der ESVP“<sup>6</sup> bezeichnet, war im Grunde genommen nur ein weiterer wichtiger Meilenstein in der Geschichte. Der Spatenstich zur Schaffung der ESVP wurde aber in und durch Österreich vollzogen.<sup>7</sup> Und deshalb wäre es für Österreich wichtig, bei der weiteren Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Pioniertätigkeit von Politikern mit Visionen nicht zu vergessen, auch wenn sich in den vergangenen 10 Jahren das Politikerbild grundlegend geändert<sup>8</sup> hat.

Der Kosovo-Konflikt<sup>9</sup> 1998/99 war für die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein weiterer Impuls. Während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft kamen deshalb die Staats- und Regierungschefs in Helsinki<sup>10</sup> überein, bis zum Jahr 2003 Europäische Kräfte in der

---

<sup>6</sup> Siehe z.B. Nicole Gnesotto (Hrsg): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999 – 2004). Paris 2004.

<sup>7</sup> So auch Gunther Hauser: Europas Verteidigung begann in Österreich. In: DER SOLDAT. Die unabhängige Soldatenzeitung Österreichs. Soldat-Spezial: ESVP vom 22. Februar 2006. S 1.

<sup>8</sup> Diese grundlegende Änderung ist insbesondere darin zu sehen, dass ein 4-Jahres-Legislatur-Denken Einzug gehalten hat. Visionäre Ansätze über 15, 20 oder mehr Jahre lassen sich im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktuell keine erkennen. Insofern ist es auch nicht überraschend, dass der vom ehemaligen EU-Parlamentspräsident Dr. Hans-Gert Pöttering gemachte Vorschlag, durch das „Synchronized Armed Forces Europe – SAFE“ Konzept zur Europäisierung der Streitkräfte beizutragen, diskussionslos in Österreich wahrgenommen wurde; interessant auch unter dem Aspekt, dass beide Großparteien (SPÖ/ÖVP) diesem Vorschlag im Europäischen Parlament in Brüssel zugestimmt haben. Diese Meinung vertritt auch der renommierte Gerichtspsychiater Reinhard Haller, der sagt: *„... Wir erleben ja schon seit Längerem eine Politik ohne Konturen. Ein Bundeskanzler hat einmal gesagt: ‚Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen.‘ Ich denke, das war die psychothologische Verwechslung von Visionen mit Halluzinationen. Und als Psychiater kann ich nur sagen: Wir brauchen sehr wohl Visionen, die man dem Volk vermitteln kann. ... Visionen heißt ja immer: Ich muss heraustreten aus dem Gewöhnlichen, ich muss Neues sehen und darf mich nicht danach richten, ob es mehrheitsfähig ist. Und davon [starke Persönlichkeiten] gibt es derzeit zu wenig. Wir haben, wenn man so will, einen Mangel an visionären Politikern.“* Reinhard Haller: Derzeit haben wir zu viel Durchschnitt in der Politik. Interview geführt von Thomas Prior. In: Die Presse. Mittwoch, 29. Juli 2009. S 3.

<sup>9</sup> „Im Verlauf des Kosovo-Konflikts wurde erneut offenbar, dass die Europäer bei der Bewältigung einer größeren Krise weiterhin auf das Eingreifen der USA angewiesen sind: Mehr als 70 Prozent aller Einsätze wurden von den Amerikanern geflogen und mehr als 80 Prozent der verwandten Munition stammten von den USA. ... Schließlich wurde von allen Mitgliedstaaten das Prinzip anerkannt, dass die Integration der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Voraussetzung ist für die Schaffung einer Politischen Union, die Herausbildung einer globalen Ordnungsmacht und Gleichrangigkeit gegenüber den USA.“ Stefan Fröhlich: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen. Wiesbaden 2008. S 100.

<sup>10</sup> Presidency Conclusion of the European Council, Helsinki, 10-11 December 1999: „... , Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000-60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks; ...“ Abgedruckt in Chaillot Paper n° 47. From St. Malo to Nice. European Defence: core documents. Paris, December 2003. S 82.

Größenordnung von 50-60.000 Mann aufzubauen, die innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit sind und zumindest 1 Jahr Durchhaltevermögen aufbringen können (Helsinki Headline Goal). Und im selben Jahr beschlossen die Staats- und Regierungschefs in Feira/Portugal,<sup>11</sup> dass zivile Kräfte in den Bereichen Katastrophenschutz, zivile Verwaltung, Polizei und Rechtsstaatlichkeit aufgebaut werden sollen. Als quantitative Rahmengröße wurden 5000 Polizisten definiert, von denen 1000 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein sollen. Somit waren die zivil-militärischen Fähigkeiten für das neue Politikfeld ESVP definiert und im Vertrag von Nizza im Jahr 2000 wurde auch der institutionelle Rahmen geschaffen. Dieser institutionelle Rahmen umfasst bis heute (a) das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) auf Ebene der Politischen Direktoren bzw. Botschafterebene, (b) das EU-Militärkomitee (EUMC) auf Ebene der Generalstabschefs bzw. deren Vertreter (Militärrepräsentant) und (c) das zivile Krisenmanagementkomitee (CIVCOM).

## Der österreichische Weg

Österreich hat diese Entwicklungen von Anfang an mitgetragen, teilweise sogar in einer federführenden Rolle vorangetrieben. Dabei blieb Österreich auch keine Alternative; denn bereits 1995, als Österreich das „Partnership for Peace – PfP“-Programm der NATO unterzeichnete, wurde für Österreich festgeschrieben, dass dieses Programm für Österreich nicht den viel zitierten „Warterraum für beitragswillige Staaten“ bedeutete. Vielmehr wollte Österreich durch die Teilnahme an dieser Initiative seine eigene Interoperabilität und Standardisierung der Streitkräfte sicherstellen, um für internationale Krisenmanagement-Einsätze gerüstet zu sein. Als im Jahr 1998 der Optionenbericht zur österreichischen Sicherheitspolitik scheiterte, weil die NATO nicht als Option für Österreich anzusehen war,<sup>12</sup> wurde es für jeden Beobachter offensichtlich, dass sich Österreich zu 100 % der europäischen Sicherheitspolitik verschrieben hat.<sup>13</sup> Eine Eigenständigkeit, egal ob politisch oder militärisch, wie

---

<sup>11</sup> Presidency Conclusions of the European Council, Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000: „... Member States, cooperating voluntarily, have undertaken that by 2003 they will be able to provide up to 5,000 police officers for international missions across the range of conflict prevention and crisis management operations.“ Abgedruckt in Chaillot Paper n° 47. S 121.

<sup>12</sup> Vgl. Stefan Meingast: Die Zukunft der österreichischen Neutralität. Norderstedt 2007. S 111.

<sup>13</sup> Siehe Heinrich Schneider: Der sicherheitspolitische „Optionenbericht“ der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns. In: Erich Reiter (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Entwicklung in Österreich und der Schweiz (16). Wien 1999. S 27 – 92. Am Ende seines Aufsatzes stellt er die Frage nach der „Moral von der Geschichte“: „*Ein Lehrstück' kann man das Drama um den Optionenbericht nennen. Da es weder zum Untergang der Koalition noch gar den „finis Austriae“ führte, wird dieses Stück kaum als Tragödie gelten können, nicht einmal in den Augen der Hauptdarsteller.*“

es eben eine ‚aktive‘ Neutralitätspolitik bedungen hätte, war Österreich seit deren Einführung im Jahr 1955 nie bereit umzusetzen. In den Jahren nach Ende des Kalten Krieges wurde die Neutralität politisch zu Grabe getragen. Doch wie durch ein Wunder wurde sie von Politikern erneut zum Leben erweckt und wird aktuell – einmal mehr, einmal weniger – präsentiert.

Der rechtliche Status, insbesondere der Inhalt der österreichischen Neutralität, ist umstritten. Während einige Autoren meinen, die Neutralität wurde durch den Beitritt zur Europäischen Union derogiert, halten andere an einer noch immer aufrechten und umfassenden Verpflichtung gemäß dem Neutralitätsrecht fest. Der prominenteste Vertreter dieser Denkrichtung ist der Salzburger Völkerrechtler Dr. Michael Geistlinger. Er bezeichnet das derzeitige österreichische Verhalten als völkerrechtswidrig. In einem Gutachten aus dem Jahr 1996 geht er sogar soweit, dass er den Grundwehrdienst in Frage stellt, weil er das Bundesheer als Erfüllungsgehilfen des Staates zum völkerrechtswidrigen, weil neutralitätsverletzenden Verhalten qualifiziert.<sup>14</sup> Und zwischen diesen beiden Extrempositionen gibt es noch das offizielle Österreich, welches die Pflichten des Neutralen auf die drei Grundprinzipien reduziert sieht, nämlich (1) Nichtteilnahme an einem Krieg, (2) kein Bündnisbeitritt und (3) keine Stationierung von fremden Truppen.<sup>15</sup>

Deshalb ist es nicht überraschend, dass 2001 folgende Passagen in der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin zu finden sind:

*„Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im Wesentlichen im Rahmen der EU.*

...

---

<sup>14</sup> Siehe Michael Geistlinger: Ableistung des ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer und immerwährende Neutralität Österreichs. Gutachtliche Stellungnahme (Manuskript). Salzburg 1996. veröffentlicht als Michael Geistlinger: Neutralität und Wehrdienstverweigerung. Völkerrechtliches Gutachten betreffend Österreichs Neutralitätsbrüche. In: zoom 1+2/1997. S 34 – 58. Ein Gegengutachten zu dieser Argumentation verfasste Jochen Rehr: Ist der Dienst im österreichischen Bundesheer neutralitätswidrig? In: OGS 1/97. S 17 – 20.

<sup>15</sup> Andere gängige Interpretationsformen der österreichischen Neutralität beschreibt Rehr folgendermaßen: „The old fashioned ‘Osmosis-doctrine’ of the 1970ies, the ‘identity-doctrine’ with its mystic-magic-formula, the ‘avocado-doctrine’ advocated by the Head of the Legal Department of the Austrian Foreign Ministry Franz Cede, the ‘corset-doctrine’ based on a quasi-contractual basis of neutrality, the ‘Frank-Sinatra-doctrine’ circumscribed as ‘I do it my way’ and last the ‘Anything-goes-doctrine’.” Jochen Rehr: A New Security Policy in a New Century. Master Thesis. Diplomatic Academy of Vienna. Vienna 2000. S 47 (FN 120). Vgl. hierzu auch Franz Cede: Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union. In: Zeitschrift für Rechtsvergleichung 4/1995. S 142 – 148.

*Die dynamische Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) wird von Österreich aus voller Überzeugung mitgetragen. Österreich beweist damit seine Entschlossenheit, in allen Bereichen der europäischen Sicherheit und Verteidigung gleichberechtigt und solidarisch mitzuwirken. Zu den militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU wird Österreich einen adäquaten Beitrag leisten. Die Sicherheit Europas hängt primär von der Funktionsfähigkeit von EU und NATO ab.*

...

*Diese Entwicklung zeigt auf, dass Österreich spätestens durch seine vorbehaltlose Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seinen völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität nachhaltig verändert hat. Im internationalen Vergleich entspricht der völkerrechtliche Status Österreichs damit nicht dem eines neutralen, sondern eines allianzfreien Staates.<sup>16</sup>*

Unter anderem aufgrund des österreichischen Engagements zur Etablierung einer ESVP wurde als erster ständiger Vorsitzender der Arbeitsgruppe des EU-Militärkomitees (EUMCWG) der österreichische Offizier Bernd Lubenik bestimmt. Genauso wurden Österreicher in führende Positionen im EU-Militärstab (EUMS) entsandt. Auf der zivilen Seite war das Engagement vorerst weniger stark vorhanden, unter anderem auch deshalb, weil das ESVP-Verständnis nur bedingt vorhanden war. So dauerte es doch fast bis 2003<sup>17</sup>, dass das Innenministerium seine Zuständigkeit in diesem Politikfeld erkannte. Das Justizministerium fühlte sich überhaupt erst ab 2006 für das Gelingen der ESVP verantwortlich.

Für das zurückhaltende Verhalten Österreichs im „zivilen“ Bereich kann auch der institutionelle Aufbau verantwortlich gemacht werden. Denn bis vor wenigen Jahren war Österreich im zivilen Krisenmanagement-Komitee ausschließlich durch das Außenministerium vertreten, also einem Organisationselement, das zwar formal für die österreichische Außenvertretung zuständig ist, aber über keine einzige Fähigkeit für den zivilen Arm der ESVP verfügt. In Missionen werden vorwiegend Experten aus dem Innen- oder Justizministerium entsandt. Jedoch fühlten sich eben gerade diese beiden Ministerien nicht zuständig, weil sie auch in dem dafür vorgesehenen EU-Gremium nicht entsprechend vertreten waren. Als Konsequenz wurden bis 2006 keine Experten im Bereich ESVP ausgebildet und auch Ansprechpersonen für interne Kooperationsgespräche wurden nur schwer gefunden.

---

<sup>16</sup> Bundeskanzleramt (Hrsg.): Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Wien 2001.

<sup>17</sup> Das Umdenken setzte im Innenministerium durch die erste ESVP-Mission in Bosnien und Herzegowina ein, nämlich durch den Start der European Union Police Mission (EUPM).

Heute sieht das Bild wieder etwas anders aus. Ein funktionierender Koordinationsmechanismus, die Einbindung aller relevanten Ministerien in ESVP-Entscheidungsabläufe und mehr Visibilität der ESVP an sich zeigen Wirkung. Im Ausbildungsbereich arbeiten die zu den Ministerien gehörenden Einrichtungen eng zusammen (z.B. Landesverteidigungsakademie, Diplomatische Akademie, Sicherheitsakademie), bei Einsätzen werden im Vorfeld notwendige Absprachen sowohl formell als auch informell getätigt und bei der Fähigkeitenentwicklung versucht man ebenfalls gemeinsame Wege zu beschreiten. Selbst bei der konzeptiven Arbeit gibt es gesamtstaatliche Ansätze. So versucht das Bundeskanzleramt (BKA) zusammen mit dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), dem Bundesministerium für Inneres (BM.I) und dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) ein gemeinsames Auslandseinsatzkonzept zu entwickeln. Bis zur Fertigstellung des Konzepts bzw. dessen Umsetzung wird es allerdings noch Jahre dauern; zu träge ist die ministerielle Arbeitsweise.

## Der Beitrag Österreichs

Wie gesagt, der österreichische Beitrag für den zivilen Arm der ESVP brauchte ein wenig länger für die Entwicklung (insb. für die Verankerung des Politikfeldes in den Köpfen der relevanten Entscheidungsträger). Das Militär hatte in diesem Bereich weniger Herausforderungen zu bewältigen. Denn einerseits hatte das Bundesministerium für Landesverteidigung die ESVP als „Herzstück“ seiner Sicherheitspolitik bestimmt und andererseits konnte sich das BMLV im Rahmen seiner EU-Zuständigkeit voll auf die ESVP konzentrieren. Im Vergleich dazu: Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für Inneres (BM.I) waren in den Anfängen der ESVP (1999 – 2003) großteils mit Themen der 3. Säule (Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres) beschäftigt und ließen die Aufgaben der 2. Säule (GASP/ESVP) mehrheitlich mitlaufen. Nicht so beim Militär. Die einzige Zuständigkeit für das Militär war die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der Ausnahme der Katastrophenhilfe über die 1. Säule (Kommissionsangelegenheiten – supranational). Und somit konnte sich das BMLV wirklich auf die ESVP konzentrieren<sup>18</sup>, währenddessen für andere Ministerien die ESVP nur ein Aufgabenfeld unter vielen darstellte.

---

<sup>18</sup> Im Bericht der Bundesheerreformkommission wurde bei den Ableitungen und Empfehlungen speziell auf die Verpflichtung Österreichs im Rahmen der ESVP eingegangen. *„Das Bundesheer wird im Rahmen der Verwirklichung des Reformprozesses 2010 grundlegende Veränderungen erfahren. In allen vorgestellten Modellen zur möglichen Streitkräfteentwicklung im Bundesheer wurde auf die adäquate Erfüllung der Verpflichtung Österreichs im Rahmen einer gemeinsamen ESVP sowie den Schutz im Inneren des Staatsgebietes Rücksicht genommen.“* Bundesministerium für Landesverteidigung: Bundesheer 2010.

Dass sich das Militär von Anfang an auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschwor, sah man auch durch die Teilnahme an allen bis 2008 durchgeführten ESVP-Operationen, in FYROM (Concordia), im Kongo (Artemis), in Bosnien und Herzegowina (Althea), die zweite Operation im Kongo (EUFOR RD CONGO) und im Tschad (EUFOR Tschad). Nur bei der maritimen Operation vor der Küste von Somalia (Atalanta) machte Österreich nicht mit – als Binnenland ohne Marine aus verständlichen Gründen.

Neben dieser operationellen Unterstützung der ESVP beteiligte sich Österreich auch beim Fähigkeitsaufbau, zuerst im Rahmen des „European Capabilities Action Plan – ECAP“ und später beim strukturierteren HTF-Prozess (Headline Goal – Force Catalogue – Progress Catalogue), der vor allem während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft einen qualitativen Quantensprung erlebte.<sup>19</sup> Zugleich wurde die Entwicklung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA/EDA) unterstützt und Österreicher in verschiedene Funktionen der neue geschaffenen ESVP-Agentur entsandt.

Ziemlich „verschlafen“ hat Österreich die Umsetzung des „Battlegroup“-Konzepts.<sup>20</sup> Als das Konzept im Jahr 2003 vorgestellt wurde,<sup>21</sup> dauerte es über ein Jahr, bis Österreich die grundlegende Bereitschaft signalisierte, sich daran zu beteiligen – ohne jedoch notwendige Details nennen zu wollen. Ein weiteres Jahr verstrich, bis sich Österreich entschloss, mit Deutschland oder den Niederlanden, vielleicht auch mit Italien einen raschen Gefechtsverband formieren zu wollen. Und dann dauerte es noch einmal ein Jahr, bis die politische Entscheidung getroffen wurde, sich jeweils im Jahr 2011 und 2012 an einer Battlegroup zu beteiligen. Die konkrete Beteiligung, nämlich ob man mit Kampfverbänden, Logistikteilen oder anderen Truppen teilnimmt, wurde überhaupt erst 5 Jahre, nachdem das Konzept das erste Mal besprochen wurde, festgelegt.<sup>22</sup> Die Ziele für das österreichische Engagement wurden dann Jahr

---

Bericht der Bundesheerreformkommission. Wien 2004. S 97.

<sup>19</sup> Siehe hierzu Jeffrey Weber, Johan Eliasson: Handbook of Military Administration. Public Administration and Public Policy. Boca Raton 2007. S 321 ff.

<sup>20</sup> Siehe Gustav Lindstrom: Enter the EU Battlegroups. In: Chaillot Paper n° 97. Paris, February 2007.

<sup>21</sup> Der Gedanke des Konzepts wurde zum ersten Mal in der britisch-französischen Schlusserklärung von Le Touquet am 4. Februar 2003 erwähnt: „*The UK and France regard developing the capacity for rapid reaction as a European priority. ... In order to meet the requirements of immediate reaction forces, our two countries are convinced of the need to improve further European capabilities in planning and deploying forces at short notice, including initial deployment of land, sea and air forces within 5 – 10 days. ...*“ Declaration on strengthening European cooperation in Security and Defence. Franco-British Summit. Le Touquet, 4 February 2003. In: Chaillot Papers n° 67. From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents. Volume IV compiled by Antonio Missiroli. Paris, December 2003.

<sup>22</sup> Selbst im Jahr 2007 schien Österreich nicht in der vom EU-Militärstab veröffentlichten Übersicht der beitragsleistenden Staaten auf. Vgl. den EU BG Roster bei Gustav Lindstrom: Enter the EU Battlegroups. S 88.

für Jahr nach unten geschraubt: Ging man anfangs noch davon aus, in einer führenden Rolle einen Battlegroup-Beitrag zu leisten, blieb zu guter Letzt die – oftmals unterschätzte – „lead role“ im Logistik-Bereich. Durch dieses Herumzaudern verlor man viel an Glaubwürdigkeit und wurde phasenweise mit Dänemark (opt-out in ESVP-Fragen) und Malta in einen Topf geworfen.<sup>23</sup>

Ein ähnliches Zaudern konnte bei der zweiten Kongo-Operation (EUFOR RD CONGO) festgestellt werden. Obwohl die Planungen für diese Operation während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2006) durchgeführt wurden und traditionell an die Ratspräsidentschaft besondere Erwartungshaltungen gestellt werden, entsandte Österreich sieben Stabsoffiziere und „verkaufte“ diesen Beitrag als „substantielle Solidarleistung“ zur Bewältigung der Operation. In diesem Zusammenhang war es gegenüber den EU-Partnern schwierig zu argumentieren, dass Österreich ein halbes Jahr zuvor eine Kompanie zur „Wahlunterstützung“ nach Afghanistan sandte (NATO-Operation), jedoch für die EU-Operation im Kongo mit derselben Aufgabenstellung keine Fähigkeiten beisteuern konnte.

## Österreichs Vorreiterrolle im Ausbildungsbereich

Ein anderes Bild gab Österreich im Bereich der Ausbildung ab. In diesem Betätigungsfeld beteiligte es sich federführend an der Entwicklung des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESVK/ESDC).<sup>24</sup> Das Kolleg stammte gedanklich vom so genannten „Pralinengipfel“<sup>25</sup> ab, einem Treffen der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Belgien und

---

<sup>23</sup> Wosolsobe meinte in diesem Zusammenhang: *„Zuwarten bringt nur selten Vorteile, außer man weiß, worauf man wartet.“* Später meinte er zu den Kriterien für einen österreichischen Beitrag zu den Battlegroups: *„Er [Der Beitrag] soll für Österreich leistbar sein, einen solidarischen und zweckmäßigen Beitrag zur ESVP darstellen und mit unseren Partnern in der „Battlegroup“ solide abgestimmt sein.“* Wolfgang Wosolsobe: Die breite Streuung unseres international eingesetzten Personals ist ein Ausdruck der Entwicklung des Bundesheeres. Interview geführt von Jochen Rehr. In: Der Soldat 13/2007. S 3.

<sup>24</sup> Siehe Hans-Bernhard Weissert: Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg: wesentliches Instrument zur Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Sicherheit und Frieden 25/2007. S 11 – 14.

<sup>25</sup> Am 29. April 2003 trafen sich die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg, um über Möglichkeiten der Weiterentwicklung im Bereich ESVP zu diskutieren. Unter anderem wurde die Forderung nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) gestellt. Von manchen spöttischen Beobachtern wurde der Gipfel als „Pralinengipfel“ bezeichnet, weil er einerseits die schokoladefabrizierenden Länder als Teilnehmer hatte und andererseits die Ideen „weich wie Schokolade“ waren. Heute muss man neidlos anerkennen, dass die meisten damals gestellten Forderungen umgesetzt wurden und somit der Gipfel einen Meilenstein in der Entwicklung der ESVP markiert. 2003 war übrigens auch das Jahr, in dem Europa von den USA aufgrund des IRAK-Kriegs in ein „altes und neues Europa“ unterteilt und eine Europäische Sicherheitsstrategie entwickelt wurde.

Luxemburg. Im Rahmen dieses Treffens war neben der Forderung nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) auch die Etablierung einer Ausbildungseinrichtung angesprochen worden, die sich vorwiegend mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigt und so zur Schaffung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheitskultur beiträgt. Österreich entsandte zu den Kursen des Kollegs, welches letztendlich 2005 eingerichtet wurde, nicht nur Studenten und Lehrende, sondern arbeitete aktiv daran mit, das Kursangebot zu erweitern, die Kursvielfalt auszudehnen und die Kursformate zu vergrößern. Während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft wurde mit großem Erfolg der erste ESVP-Orientierungskurs durchgeführt, der auch für Drittstaaten und andere Organisationen (z.B. UNO, OSZE, Arabische Liga) offen stand.<sup>26</sup>

Neben den Anstrengungen für das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg machte Österreich auch im Bereich des Aufbaus von zivilen Krisenmanagementfähigkeiten von sich reden. Das Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) wurde als „lead agency“ von der Europäischen Kommission beauftragt, diese Form der „zivilen“ Ausbildung zu organisieren. Als Ergebnis entstand die „European Group on Training“, ein loser Zusammenschluss vorwiegend von GOs/NGOs, die Trainingsaktivitäten für die Europäische Kommission anboten. Ebenso gehört Österreich der Europäischen Polizeiakademie in Bramshill/Großbritannien an, wobei diese Einrichtung europäische Kurse auf taktischer und operativer Ebene anbietet und nur in Randbereichen das Thema ESVP behandelt.

## „Die Ruhe vor dem Sturm“

Aktuell ist es in Österreich rund um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder etwas ruhiger geworden. Zum einen kann das damit zusammenhängen, dass aufgrund des „Schwebezustands“ des Vertrags von Lissabon (EU-Reformvertrag)<sup>27</sup> keiner dieses Thema ansprechen will, zum anderen mag ein Grund auch darin liegen, dass die Wirtschafts- und Finanz-

---

<sup>26</sup> Siehe u.a. Jochen Rehr, Irene Terpetschnig: Europäische Sicherheitskultur – auch eine Frage der Ausbildung. In: Truppendienst 4/2006. S 330 – 334.

<sup>27</sup> Ein guter Kurzkomentar zum Vertrag von Lissabon ist zu finden bei SWP, nämlich Julia Lieb, Andreas Maurer: Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. Diskussionspapier. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2009. Siehe hierbei insbesondere S 52 – 55. Spezieller auf das Thema ESVP zugeschnittene Sven Biscop, Franco Algieri: The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration. Egmont Paper 24. Brussels 2008. Und zum Aspekt der Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel Jochen Rehr: Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag. In: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), 60 (2005). S 31 – 53.

krise jedwede Handlungsoption für ein gestalterisches Auftreten auf dem europäischen Parkett verunmöglicht. Oder es ist einfach der simple Grund, dass niemanden eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik interessiert, solange man im Frieden lebt und einen gewissen Lebensstandard (inkl. Grund- und Freiheitsrechte) halten kann.

Trotzdem sollte es für Österreich im ureigensten Interesse liegen, weiterhin aktiv und ambitioniert an der ESVP mitzuarbeiten. Denn Österreich hat zur Europäischen Union keine Alternative. Keine andere Organisation verfügt über einen so breiten Ansatz in Bezug auf Sicherheitspolitik. Der militärische Aspekt der ESVP befindet sich, obwohl schon zehn Jahre im Planungsstadium, noch immer im Aufbauprozess und ist deshalb noch formbar. Insofern müsste man zu dem Schluss kommen, alle sicherheitspolitischen Bestrebungen in Richtung Europa auszurichten. Doch hier irrt man. Denn Herr und Frau Österreicher lieben und identifizieren sich mit der Neutralität. Und die Politiker schüren diese Liebe.

Dadurch ist es nicht möglich, offen über Themen wie Europäische Armee, Beistandsverpflichtung oder präventives militärisches Handeln zu diskutieren.<sup>28</sup> Dadurch wird Österreich wiederum der Spielball genommen, proaktiv in Sitzungen zu gehen und eigene Ideen zu forcieren. Zudem werden, wenn es um Weiterentwicklungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union geht, immer die involvierten Ministerien gefragt, die aus einem natürlichen Reflex heraus nicht an einer Auflösung ihrer nationalen Strukturen interessiert sind. Über eine Europäische Armee würden die nationalen Verteidigungsministerien entscheiden, die sich damit selbst auflösen würden. Und das Gleiche gilt für den „External Action Service“<sup>29</sup>, der in letzter Konsequenz die nationalen Außenministerien zumindest partiell obsolet machen würde. Hier wird wohl nur ein Wandel eintreten, wenn ein externes Ereignis eintritt, welches keine andere Möglichkeit erkennen lässt, oder wenn in einer Verhandlung ein Geist geschaffen werden kann, der plötzlich eine Eigendynamik entwickelt und die

---

<sup>28</sup> Siehe Jochen Rehr: Mehrheitsentscheidung – Europäische Armee – Gemeinsame Verteidigung. Entwicklungstendenzen der ESVP. In: ÖMZ 6/2007, S 655 – 664

<sup>29</sup> Gemäß Vertrag von Lissabon soll ein „External Action Service“ errichtet werden, welcher in gewisser Weise das Diplomatische Korps der Europäischen Union darstellen soll. Siehe hierzu auch den Konferenzbericht von Brian Crowe: The European External Action Service. A Roadmap for Success. Chatham House - Royal Institute of International Affairs. London 2008. Doch der Diplomatische Dienst bietet nicht nur Vorteile sondern auch Herausforderungen: *“The EUHR and the External Action Service assisting him are an opportunity the European Union cannot afford to miss. They could be the means by which the EU achieves a great deal more in international affairs through better leadership, greater coherence and better use of existing resources. But like any exercise in restructuring, the new arrangements could become no more than a reshuffling of bureaucratic chairs if they are not handled with care.”* S 16.

Staats- und Regierungschefs etwas beschließen lässt, von dem sie im Vorfeld nie zu denken gewagt hätten.

## Schlussbemerkungen

Doch kommen wir zum Ende noch einmal zurück zu Österreich. Österreich hat einen gewaltigen Vorteil: Wenn Österreich eine Position präsentiert, hat kein anderer EU-Partner den Verdacht, dass Österreich eine „hidden agenda“ verfolgt – zu klein und zu unwichtig wäre dafür Österreich. Deshalb können österreichische Vorschläge vorurteilsfreier gewürdigt werden, was sich wiederum positiv auf die Diskussionsführung auswirken würde. Doch Österreich müsste den Mut aufbringen, von diesem Trumpf Gebrauch zu machen. Derzeit schreckt Österreich noch zu oft vor der eigenen Courage zurück.<sup>30</sup> Leider ist es in vielen Fällen nicht nur die mangelnde Courage, sondern auch das mangelnde innovative Fortschrittsdenken. Und hier schließt sich der Kreis, dass in vielen Fällen der visionäre Input im nationalen politischen Entscheidungsprozess fehlt.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise könnte in diesem Zusammenhang eine gewaltige Chance bieten. Zum einen sind alle EU-Mitgliedsstaaten aufgerufen, nach Ende der Krise die Schulden abzubauen und deshalb zu sparen. Zum anderen kann kein Staat mehr seine volle Souveränität selbständig aufrechterhalten – manche können nicht einmal mehr ihr Territorium alleine verteidigen.<sup>31</sup> Deshalb sollte man das Modell der „gemeinsamen Souveränitätsaus-

---

<sup>30</sup> So gab es im September 2003 bereits konkrete Überlegungen im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), wie ein zivil-militärisches Generaldirektorat organisiert werden könnte und welche Aufgaben wahrzunehmen wären. Diese Überlegungen wurden ein paar Monate vor der Schaffung der „civ-mil Cell“ im EU-Militärstab angestellt und wären vom Ansatz sogar eher in Richtung eines „Crisis Management and Planning Directorate“ gegangen, einem französischen Vorschlag, der nach In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon realisiert werden soll. Doch die Überlegungen des BMLV wurden nie formell als österreichischer Vorschlag in die EU-Gremien eingespielt.

<sup>31</sup> „A major rationalisation of the European Union's defence spending is overdue. The duplication of infrastructure and support services for these separate armed forces amounts to a huge waste of resources. Alone, most EU member States would be in no position even to defend their own territory. It is not necessarily greater spending that is required, as is so often asserted. Wiser spending would certainly help.“ Howorth, Jolyon: *The European Security Strategy and military capacity. The first significant steps.* In: Sven Biscop, Jan Joel Andersson (ed.): *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe.* London/New York 2008. S 81 - 102, hier S 101. In eine ähnliche Richtung argumentiert Sven Biscop: *The European Security Strategy. A Global Agenda for positive Power.* Cornwall 2005. S 102 ff („Spending Wisely“). Und Nick Whitney stößt ins selbe Horn: „No European nation – not even the largest – can any longer afford a full range of military capabilities. Trying (and failing) to have everything results only in wasteful duplication and isolated national units which are too small to have independent operational value yet incapable of working together.“ Nick Whitney: *Re-energising Europe's Security and*

übung“ voranstellen<sup>32</sup> – und hier könnte Österreich wie oben geschildert eine Vorreiterrolle einnehmen.

Eine Diskussion über ein gemeinsames Diplomatisches Korps, über gemeinsame zivil-militärische Kräfte<sup>33</sup> und über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sind überfällig. Es wäre schön, wenn man die Finanz- und Wirtschaftskrise als Chance wahrnimmt und sich zu mehr Europa bekennen würde<sup>34</sup> – nicht nur auf den Lippen, sondern mit Taten.

---

Defence Policy. Policy Paper. European Council on Foreign Relations (ECFR). July 2008. S 33.

<sup>32</sup> Der Autor geht davon aus, dass in den nächsten 2 bis 3 Jahren die Staaten beginnen werden müssen, ihre massiven Schuldenberge abzubauen. Dadurch könnte der europäischen Integration ein gewaltiger Impuls versetzt werden. Österreich könnte die nächsten 2 bis 3 Jahre dazu nutzen, sich personell bestmöglich zu positionieren, um bei einem weiteren Integrationsschub Schlüsselstellen in den EU-Gremien besetzen zu können. Die Entscheidungen dafür müssten jedoch heute getroffen werden.

<sup>33</sup> Siehe Rehr, Jochen: Europäische Sicherheit-, Friedens- und Stabilisierungskräfte (ESFS). Die nächsten Schritte nach SAFE und ECPC. In: Feichtinger, Walter u.a. (Hg.): Globale Sicherheit. Europäische Potenziale. Herausforderungen – Ansätze – Instrumente. Wien 2010. S 267 – 286.

<sup>34</sup> Guy Verhofstadt argumentiert in seiner Studie zur Finanz- und Wirtschaftskrise am Ende: „If it [Europe] wishes to play a role in tomorrow's multipolar world and survive the 'new age of empires', its only option is to take a bold and decisive new step in the integration process. Seen in this light, the current financial crisis is not a disaster but rather a golden opportunity for the future. What is needed now is for our political leaders to overcome their cold feet and take the plunge.“ Guy Verhofstadt: The Financial Crisis: Three Ways out for Europe. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh 2008. S 11.