

DIE ATLANTISCHE ALLIANZ UND ÖSTERREICH - PERSPEKTIVEN DES BEITRITTS

Peter Schmidt

I. Einleitung¹

Wie die Frage nach den Perspektiven Österreichs für einen Beitritt zur Atlantischen Allianz beantwortet wird, hängt eng damit zusammen, welche Betrachtungsebenen herangezogen und wie die Relevanz der verschiedenen Ebenen für die politische Entscheidung beurteilt wird. In der politisch-wissenschaftlichen Debatte darüber gibt es Mißverständnisse. Die wesentliche Ursache dafür ist darin begründet, daß Wissenschaft und Politik unterschiedliche Perspektiven verfolgen. Politische Akteure sind an innenpolitische Konsensbildungsprozesse gebunden. Für sie ist Politik primär Konsensfindung und Durchsetzung politischer Entscheidungen. Analyse ist dagegen vorrangig der Versuch, möglichst alle wichtigen Bewertungsfaktoren im internationalen System zu identifizieren und die verschiedenen Analysedimensionen miteinander in eine sinnvolle Beziehung zu setzen, um auf diese Weise zu einem Ergebnis zu kommen. Außen- und innenpolitisch tragfähige politische Entscheidungen ergeben sich dann, wenn politischen Akteure sich regelmäßig mit Analysen auseinandersetzen, Analytiker in diesem Kommunikationsprozeß die (innen-)politische Dimension stärker begreifen lernen und schließlich, wie Waldemar Besson bemerkt hat, die jeweilige Politik ein angemessenes Verhältnis ihrer Mittel und Ziele gefunden hat.²

Obwohl damit anerkannt wird, daß innenpolitische Konsensbildung ein wesentlicher Faktor auch von Außen- und Sicherheitspolitik ist, spricht die vorliegende Ausarbeitung österreichische Innenpolitik aus drei Gründen nur allgemein an: a) es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, b) dem Verfasser fehlt die entsprechende Kompetenz und c) (taktisch-) politische Erwägungen würden eine eigenständigen Analyse verlangen, die sich wesentlich von den hier vorgestellten konzeptionellen Überlegungen unterscheidet.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß verantwortliche Außen- und Sicherheitspolitik die Aufgabe hat, die grundsätzlichen außenpolitischen Zusammenhänge und Realitäten in die Innenpolitik hinein zu vermitteln. Dabei ist seitens der politischen Entscheidungsträger zu beachten, daß die "Durchsichtigkeit einer Politik (ist) auch die unabdingbare Voraussetzung für die Entstehung eines dauerhaften innenpolitischen Konsenses (ist)."^{3 und 4}

Eine weitere Leerstelle gilt es anzuzeigen. Vielfach wird in Analysen zu diesem Thema das Neutralitätskonzept in den Mittelpunkt gestellt. Dies wird hier nicht erfolgen. Die Gründe dafür sind dreifacher Natur:

Zunächst ist festzuhalten, daß dies schon vielfach geschehen ist.⁵ Eine Untersuchung könnte nur wenig Neues bringen.⁶

Des weiteren behandelt diese Ausarbeitung das Neutralitätskonzept nicht als eine historische oder innenpolitische Kategorie, sondern als ein funktionales Konzept, mit dem in einer bestimmten Phase der historischen Entwicklung eine Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen gesucht wird. Neutralitätspolitik ist in dieser Perspektive kein Selbstzweck, sondern ein politisches Instrument, um ein Land in einem bestimmten sicherheitspolitischen Umfeld Sicherheit zu verschaffen und in Übereinstimmung mit der innenpolitischen Situation zu bringen.⁷

Und schließlich wird an dieser Stelle nicht untersucht, welche Perspektiven ein irgendwie geartetes Neutralitätskonzept unter den neuen sicherheitspolitischen Bedingungen (noch) haben könnte, sondern gefragt, welche Gründe für und gegen einen NATO-Beitritt aus internationaler Perspektive sprechen und welche Möglichkeiten und Chancen ein Beitritt bietet, falls sich die politisch Verantwortlichen zu diesem Schritt entschließen würden.

Nach diesen Vorbemerkungen gilt es, die Analysedimensionen zu bestimmen. Will man die Perspektiven eines NATO-Beitritts grundsätzlich untersuchen, so sind folgende Problemkreise in Betracht zu ziehen:

I.1. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken, die sich aus der geostrategischen Lage und existierenden oder möglichen regionalen Konflikten im Umfeld Österreichs ergeben

Zweifelsohne handelt es sich bei den hier zu behandelnden Faktoren um keine "objektiven Gegebenheiten". Die Wahrnehmung solcher Herausforderung ist immer auch ein subjektiver sowie interessengeleiteter Prozeß. Erschwerend kommt hinzu, daß sich eine entsprechende Analyse vielfach auf Annahmen über mögliche zukünftige Ereignisse und der Fortschreibung identifizierbarer Trends stützen muß. Folglich gründet sich dieser Teil mehrfach auf Hypothesen, die ihre Qualität und Plausibilität erst in einem Diskussionsprozeß gewinnen müssen. Die Zukunftsperspektive läßt sich bei der Sicherheitspolitik jedoch nicht ausgrenzen. Sicherheitspolitik, verstanden als Vorsorge für und Verhinderung von Gewaltausübung, der Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates sowie der Absicherung der vitalen Interessen eines Gemeinwesens, beruht gerade auf hypothetischen, in die Zukunft gerichteten Annahmen: sie ist Vorsorge für plausible, negative Entwicklungen im eigenen Umfeld.⁸

Erleichtert wird die politische Debatte allerdings, wenn man sich darauf einigen kann, welche Dimensionen bei der Analyse Berücksichtigung finden sollen. Dazu will die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

I.2. Die Entwicklung des Staatensystems im Umfeld Österreichs

Die Frage des NATO-Beitritts kann nicht von einer Einschätzung darüber getrennt werden, welche Rolle die Staaten und regionale Zusammenschlüsse im Umfeld Österreichs (insbesondere die NATO, die Europäische Union und die WEU) in Zukunft spielen werden: für jeden Staat ist es wichtig zu wissen, wo und von wem wichtige Entscheidungen getroffen werden, die seine Sicherheit betreffen. Der Handlungsspielraum, der Einfluß und die Sicherheit Österreichs hängen wesentlich davon ab, wie sich das Staatensystem und Bündnisse in Europa weiterentwickeln werden und an welchen Entscheidungen Österreich auf welche Weise beteiligt ist.

I.3. Die (rüstungs-)technologische Entwicklung

Die technologischen Entwicklungen im zivilen und militärischen Bereich stellen eine doppelte Herausforderung dar. Auf der einen Seite verändern sich die sicherheitspolitischen Risiken, wenn, wie viele annehmen, die massenhafte, kaum kontrollierbare Verbreitung militärisch nutzbarer Elektronik es auch weniger potenten Staaten ermöglicht, wirksame Waffensysteme zu entwickeln (vor allem auf dem Raketensektor), auf der anderen Seite verändern sich durch die Revolution in Military Affairs (RMA) auch die Anforderungen an die Streitkräfte. Zumindest für risikoreiche Operationen wird der Soldat im nächsten Jahrtausend ganz anders ausgerüstet sein als heute. Ebenso dürften neue Waffensysteme und vor allem die Vernetzung der Informations- und Kommandosysteme mit den Waffenplattformen eine große Rolle spielen. Jeder Staat muß prüfen, inwieweit er diesen

Anforderungen gerecht werden kann (und will) und welche Konsequenzen es hat, wenn er sich an bestimmten Entwicklungen nicht beteiligt.

I.4. Die Gestaltungsziele Österreichs

Selbst im Kalten Krieg hatte Sicherheitspolitik nicht nur einen bewahrenden, defensiven Charakter. Mit der Harmel-Doktrin von 1968 hatte die Allianz der Aufgabe der Verteidigung die Politik der Entspannung hinzugefügt. Nach dem Ende dieser Epoche hat sich die Situation gleichwohl noch einmal substantiell verändert. Noch weniger als vor 1990 kann Sicherheitspolitik nicht nur ein defensiver Reflex auf die wahrgenommenen Herausforderungen und die geostrategische Lage eines Landes sein. Vielmehr gilt es, sich zu fragen, in welcher Weise das internationale Umfeld aktiv beeinflußt werden kann (und soll).

Sollte sich Österreich für den Beitritt entscheiden, so gilt es ein Problem in Betracht zu ziehen: Österreich wird bei dieser Entscheidung weitgehend auf sich allein gestellt sein. Es kann nicht erwarten, daß die NATO es zur Mitgliedschaft auffordert und seine "Kandidatur" aktiv unterstützt. Dies ist der Fall, obwohl das Bündnis eine Mitgliedschaft Österreichs nicht abweisen könnte (und wollte).

Dieses Paradox liegt in einer doppelten Schwierigkeit der Allianz begründet:

Die baltischen Staaten bewerben sich um die Mitgliedschaft; die NATO ist jedoch aufgrund der russischen Haltung zu dieser Frage sehr zögerlich. In dieser Lage ist es für die NATO argumentativ hilfreich, daß es Staaten wie Österreich gibt, die zwar Mitglied werden könnten, es jedoch bisher nicht geworden sind.

Nachdem Österreich nicht an der ersten Runde der Erweiterung teilnimmt, ist die Frage der Mitgliedschaft Österreichs für die Allianz komplizierter geworden: Soll sich Österreich an der - politisch wahrscheinlich heikleren - zweiten Runde beteiligen, oder kann man es den Mitgliedsstaaten zumuten, den parlamentarischen Ratifikationsprozeß alleine wegen Österreich in Gang zu setzen und für Österreich die Tür der Mitgliedschaft in einer "Zwischenrunde" zu öffnen?

Beides zusammengenommen dürfte dazu führen, daß die Allianz in Zukunft keine "aktive Werbung" für eine Mitgliedschaft Österreichs zu unternehmen bereit sein wird. Österreich muß die Frage der Mitgliedschaft für sich entscheiden und - im Falle einer Pro-Entscheidung - den Prozeß selbst in Gang bringen.

II. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen und die Mittel Österreichs

II.1. Geostrategische Lage und regionale Konflikte

Österreich befindet sich am Rande der europäischen Stabilitätszone, grenzt an eine aktuelle Krisenregion (Ex-Jugoslawien) und ist von der Ukraine, deren Rolle und Status in Gesamteuropa noch weitgehend ungeklärt ist, nur durch Ungarn bzw. die Slowakei getrennt. Damit kann Österreich in der Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage ein doppeltes Negativszenario nicht aus den Betrachtungen ausschließen: die Fortexistenz eines unruhigen Balkan⁹ und die Einbeziehung der Ukraine in den russischen Machtbereich bei gleichzeitiger autoritär-offensiver Außenpolitik Rußlands¹⁰. Sicherlich ist es recht unwahrscheinlich, daß Österreich in näherer Zukunft direkt bedroht wird. Eine vorausschauende Sicherheitspolitik muß gleichwohl darauf bedacht sein, daß das Umfeld stabil bleibt.

Österreich hat als kleinerer Staat schon jetzt relativ wenig Möglichkeiten auf sein Umfeld einzuwirken. Diese Lage wird sich verschlechtern, wenn die vorgesehene Erweiterung der NATO um Polen, die Tschechische Republik und Ungarn durchgeführt werden wird. Unter diesen Umständen wird die NATO ein wichtiger Einflußfaktor in dieser Region. Wesentliche

Entscheidungen werden ohne Beteiligung Österreichs getroffen werden, wenn es nicht Mitglied der Allianz wird oder andere Wege findet, sich an den wichtigsten Entscheidungen zu beteiligen.

Die vorgesehene Erweiterung der NATO hat eine weitere Konsequenz: Österreich muß damit rechnen, daß es bei weiterer Nicht-Mitgliedschaft - zusammen mit der Slowakei - als Querriegel im Bündnisgebiet liegt; es wäre somit in den entsprechenden Planungen des Bündnisses ein kontinuierlicher "diplomatischer Stolperstein". Für die strategischen Planungen der NATO wäre eine Allianz ohne Österreich allerdings trotz der fehlenden Landverbindung zu Ungarn kein sehr großes Problem. Im Falle einer Bedrohung Ungarns rechnet die NATO damit, daß Österreich aus Eigeninteresse die notwendigen Durchfahrts- und Überflugrechte wie im Falle der Balkankrise gewähren würde. Gleichwohl könnte dieser Status diplomatische Komplikationen mit sich bringen.

Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß die Erweiterung der NATO um Ungarn, Tschechien und Polen auch eine positive Auswirkung haben würde: die geopolitische Lage Österreichs würde sich deutlich verbessern.

Österreich muß somit zwischen zwei Dingen abwägen:

Auf der einen Seite wird Österreichs Einfluß auf das Umfeld durch eine mögliche NATO-Erweiterung dadurch beschränkt, daß sich wichtige Akteure im NATO-Rahmen und nicht im bilateralen und sub-regionalen Rahmen abstimmen werden,

andererseits sinkt durch die Erweiterung der direkte geopolitische Druck auf Österreich und damit die Notwendigkeit, (Voll-)Mitglied der Allianz zu werden.

II.2. Fazit

Somit kann festgehalten werden, daß die geostrategischen und regionalen Entwicklungen zwar keine Mitgliedschaft Österreichs in der Allianz erzwingen, sie jedoch dann als vorteilhaft erscheinen lassen, wenn Österreich selbst aktiv sein strategisches Umfeld mitgestalten will.

II.3. Strategische Risiken / Technologie- und Rüstungsentwicklung Proliferationsrisiken

Wie oben erwähnt, stellen die technologischen Entwicklungen im zivilen und militärischen Bereich eine doppelte Herausforderung dar. Einerseits beeinflussen sie das internationale Risiko- und Bedrohungspotential, andererseits werden die modernen technologischen Entwicklungen erhebliche Auswirkungen auf die Struktur und die Ausrüstung der Streitkräfte der Zukunft haben.

II.3.1. Das Bedrohungs- und Risikopotential

Bei der Analyse des Bedrohungs- und Risikopotentials ist die gegenwärtige Lage von möglichen mittel- und langfristigen Entwicklungen zu unterscheiden. Es muß nicht jede hypothetische Bedrohung ins Kalkül einbezogen werden. Bedrohungen müssen auch machtstrategisch einen Sinn ergeben, um in der sicherheitspolitischen Konzeption berücksichtigt zu werden.¹¹ Allerdings verhalten sich "Verbrecherstaaten" nicht nach gängigen Rationalitätskalkülen. Die Analyse erweist sich auch aus einem anderen Grund als schwierig: je ferner die Risiken in der Zukunft liegen, desto komplexer und unübersichtlicher wird eine strategische Risikoanalyse, die politische mit rüstungstechnischen Faktoren verbindet. Da politische Entwicklungen noch geringer vorhersehbar sind als technologische, haben die wahrscheinlichen technologischen Fortschritte notwendigerweise ein recht starkes Gewicht. Deshalb ist dieser Aspekt besonders zu beachten.

Eine komprimierte Situationsanalyse kommt zu folgendem Ergebnis:

II.3.2. Die aktuelle Lage

Was ballistische Raketen angeht, ist gegenwärtig nur Rußland in der Lage, ganz Europa zu bedrohen. Saudi-Arabien hat mit seinen CSS-2 Raketen chinesischen Ursprungs die - ebenfalls hypothetische - Fähigkeit, Mittelitalien, aber nicht Österreich zu treffen. Darüber hinaus hat derzeit kein Staat im Mittelmeerraum die Option, die zentraleuropäische Region zu erreichen. Libyen könnte mit seinen rd. 240 Scud-B-Raketen (Reichweite etwa 3300 km) die Lampedusa-Inseln vor Sizilien treffen. Auch eine denkbare Ausrüstung mit Scud-C-Raketen würde "nur" Sizilien selbst verwundbar machen. Chemische Waffeneinsätze summieren sich nur bei einem massenhaften Einsatz zu einer echten Bedrohung. Biologische Waffen können sich allerdings, bei entsprechender technischer Aufbereitung, mit Hilfe von weitreichenden Raketen zu echten Massenvernichtungswaffen auswachsen.¹² Da weder Rußland noch Saudi-Arabien einen absehbaren strategischen Nutzen von einer politischen Erpressung oder Bedrohung Österreichs haben würden, ist derzeit keine strategische Gefährdung Österreichs gegeben.

II.3.3. Mittelfristige Betrachtung

Betrachtet man die Situation mittelfristig, so sieht die Lage problematischer aus. Dies ist der Fall,¹³ wenn ein politischer Wandel in Rußland oder in einzelnen GUS-Staaten einträte, oder Staaten in näherer Umgebung, "wie z.B. Algerien, Scud-C-Raketen erwürben,

wenn einzelne Staaten das Raketen-Rüstungskontrollregime (Missile Technology Control Regime MTCR)¹⁴ unterlaufen würden und

insbesondere, wenn sich Serbien Scud-C-Raketen beschaffen würde und damit auch Österreich direkt bedrohen könnte.

Somit ist mittelfristig eine strategische Bedrohung Österreichs zwar relativ unwahrscheinlich, jedoch nicht auszuschließen.

II.3.4. Langfristig

Eine langfristige Betrachtung muß die prinzipielle technologische Entwicklung und die Verfügbarkeit dieser Technologien auf dem Weltmarkt in Betracht ziehen. Tatsächlich muß man längerfristig damit rechnen, daß auch fortgeschrittene dual-use-Technologien auf dem Weltmarkt verfügbar sind; auch weniger entwickelte Staaten dürften sie sich beschaffen können. Somit kann man nicht mit hinlänglicher Sicherheit ausschließen, daß nicht-saturierte Staaten sich außenpolitisch instrumentalisierbare Rüstungstechnologien beschaffen, die Westeuropa einem strategischen Risiko aussetzen.¹⁵

Gemäß einschlägigen Untersuchungen könnten folgende Waffensysteme zu dieser Bedrohung beitragen:¹⁶

Biologische, chemische und nukleare Massenvernichtungswaffen,

preisgünstige, auch weiterreichende Marschflugkörper,

offensive "Information warfare"-Fähigkeiten,

entsprechende Aufklärungs-, Überwachungs- und Zielerfassungskapazitäten

Sicherlich darf man angesichts dieser Entwicklung nicht in eine rein defensive, rüstungs- und streitkräfteorientierte Politik zurückfallen. Es gibt eine Reihe von Optionen, um den entsprechenden Gefährdungen zu begegnen.¹⁷ Der militärische Schutz vor Raketen und Marschflugkörpern - defensiv oder offensiv - ist nur eine Möglichkeit, dieser Gefahr zu begegnen. Zwei andere Optionen sind:

eine effektive nukleare, chemische und biologische Nichtverbreitungspolitik,

eine präventive Strategie gegenüber möglichen Risikostaat, bei der auch militärische Überwachung eine Rolle spielen kann.

Auf die konkrete Lage Österreichs bezogen, lassen sich folgende Argumente ausmachen, die eine österreichische Sicherheitspolitik begründen könnten:¹⁸

Österreich kann auf die Hoffnung setzen, daß sich die oben skizzierten Risiken nicht realisieren.

Österreich kann die Zuversicht haben, daß der Schutz vor diesen Risiken von anderen Staaten oder einem Bündnis, dem Österreich nicht angehört, mit übernommen wird.

Österreich könnte sich ganz auf die Effektivität politischer Gegenmaßnahmen, insbesondere im Rahmen kollektiver und kooperativer Sicherheitssysteme (UNO, OSZE) verlassen,

Österreich kann sich selbständig auf diese Herausforderungen außerhalb eines Bündnisses vorbereiten.

Österreich kann der Allianz beitreten und damit die Chancen zu effektiven Gegenmaßnahmen wesentlich verbessern,

Eine kurze Bewertung dieser Möglichkeiten kommt zu folgendem Ergebnis:

Die erste Option, die Hoffnung, daß alles gut geht, ist eine politische Frage. Sie wird für die politische Elite und die Bevölkerung dann zu einem großen Problem, wenn sich solche Gefahren tatsächlich realisieren und adäquate Handlungsoptionen nicht entwickelt worden sind. In diesem Fall würde Optimismus an die Stelle von Politik treten.

Die Auffassung, daß die größeren Staaten im Umfeld den Schutz aus eigenen Interessen heraus leisten würden, würde nur dann nicht als eine Trittbrettfahrer-Mentalität verstanden, wenn Österreich auf anderen Gebieten internationaler Stabilitätspolitik besondere Leistungen erbringen würde. Bei präventiven und diplomatischen Maßnahmen könnte Österreich tatsächlich annehmen, daß die Atlantische Allianz diesen Schutz gewährleisten würde. Ob dies im Falle einer konkreten Raketenbedrohung der Fall ist, ist weniger sicher: 1-Eer bedarf es der Einordnung in ein entsprechendes Schutzsystem, wie es die NATO in Kalten Krieg auf dem Sektor der Luftverteidigung eingeführt hat und wie es derzeit in der NATO hinsichtlich selektiver Raketenangriffe zur Debatte steht.¹⁹

Die Zuversicht, diese Probleme präventiv im Rahmen von kollektiven und kooperativen Sicherheitssystemen bewältigen zu können. Eine entsprechende Politik ist sicherlich von großer Bedeutung. Sie kann jedoch scheitern, da man nicht mit Sicherheit annehmen kann, daß diese politischen Maßnahmen auch umfassend und hermetisch funktionieren,

Die Option, daß Österreich selbst für seinen Schutz sorgen könnte, ist - wie schon im Falle der Schweiz gezeigt wurde²⁰ - aus Gründen der Finanzier- und Machbarkeit auszuschließen.

Bleibt die Chance, Mitglied in einem Bündnis zu werden, das geeignet ist, nötige Maßnahmen auf diesem Gebiet zu ergreifen und den Schutz - soweit als möglich - zu organisieren. Dies ist weniger eine Frage der Beschaffung der Hardware, die - bei Verfügung über entsprechende Finanzmittel - durchaus denkbar wäre, sondern vor allem ein Problem der Integration in das Aufklärungs- und Datenübertragungsnetz der Nachbarn. Sicherlich sind hier Lösungen unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft denkbar und möglich. Allerdings würde dies mit einem Effektivitätsverlust einhergehen und, was in diesem Zusammenhang bedeutsamer sein dürfte, der Neutralitätspolitik die Glaubwürdigkeit nehmen.

II.3.5. Fazit

Somit kann man festhalten, daß die rüstungstechnologischen Herausforderungen und Risiken vor allem längerfristiger Natur sind. Österreich stehen in diesem Zusammenhang eine Reihe

von Optionen zur Verfügung. Vor allem ist es denkbar, daß Österreich, unter Inkaufnahme von Effizienzverlusten, sich für eine Zusammenarbeit mit der Allianz unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft entscheidet. Mit diesem Schritt würde allerdings das Neutralitätskonzept völlig unglaubwürdig. Es müßten andere Begründungsformen für die österreichische Politik gefunden werden.

II.3.6. Die Auswirkungen auf die modernen Streitkräfte

Die neuen Herausforderungen und Risiken sowie die technologischen Entwicklungen werden auch die Struktur und Ausrüstung von Streitkräften auf internationaler Ebene weiter verändern. Was die Aufgaben angeht, werden sich zukünftige Streitkräfte in Europa neben gewissen - jedoch beschränkten - Aufgaben der Landesverteidigung (wobei sich jedoch die Luftverteidigung als ein bedeutsamer Sonderfall entwickeln dürfte) vor allem auf friedenserhaltende Einsätze, auch in ihrer robusten Form,²¹ sowie auch auf militärische Zwangsmaßnahmen jenseits des eigenen Landes bzw. des Bündnisgebietes vorbereiten. In der aufsteigenden Linie werden mit diesen Aufgaben auch die technologischen Anforderungen an diese Streitkräfte wachsen. Bereits im mittleren Aufgabenspektrum (normale und robuste friedenserhaltende Maßnahmen) wird die Ausrüstung modernen Maßstäben genügen müssen: insbesondere müssen Streitkräfte über entsprechende, flexibel einsetzbare Transportmittel und logistische Kapazitäten für den Einsatz jenseits der Landes- und evtl. Bündnisgrenzen, sowie über moderne Kommunikations- und Führungsmittel verfügen. Kampfeinsätze dürften nur noch von äußerst modernen Streitkräften durchgeführt werden. Die zukünftigen Risiken (information war etc.) dürften darüber hinaus auch die Struktur der traditionellen Landesverteidigung weiter erheblich verändern. Der moderne Teil zukünftiger Streitkräfte dürfte folgende Charakteristika haben:²²

Kleinere und leichtere Einheiten mit hoher Mobilität und Flexibilität,

Sensoren zur Informationsgewinnung und Experten-Systeme, um die entsprechenden Informationen zu verarbeiten,

offensive und defensive Kapazitäten auf dem Gebiet des "information war"

Präzisionswaffen für weite Entfernungen,

evtl. neue Waffensysteme auf Mikrowellen- und Laserbasis.

Jeder Staat muß sich entscheiden, an welchen dieser sich abzeichnenden Entwicklungen er teilhaben will (und kann).

In welche Richtung die NATO gehen wird, ist bisher nur generell auszumachen und noch nicht eindeutig entschieden. Eine Debatte darüber, wie das strategische Konzept der Allianz weiter zu entwickeln ist, steht an. Anhaltspunkte für den jetzigen Stand der Entwicklung liefern jedoch die Bereiche, über die die Allianz mit den zu Beitrittsverhandlungen eingeladenen drei Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn) Gespräche führen will. Sie zeigen, wo die derzeitigen Prioritäten der Allianz liegen.

Neben der Frage des personellen Beitrags zu den NATO-Hauptquartieren werden mit den Beitrittskandidaten folgende Punkte verhandelt werden:²³

Probleme der gemeinsamen Luftverteidigung,

Möglichkeiten, die Kommunikation der Streitkräfte zu verbessern,

Fragen der Aufnahme von Verstärkungen aus NATO-Ländern.²⁴

Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die NATO, gemäß dem strategischen Konzept, Anforderungen hinsichtlich der Flexibilität und Mobilität der Streitkräfte stellen wird. Auch wenn es sich dabei um keine bindenden Richtlinien handelt, würde im Falle eines Beitritts

Österreichs sicherlich ein gewisser Druck entstehen, die österreichischen Streitkräfte zu modernisieren. Dies wird auch insofern nötig sein, als die Interoperabilität der Streitkräfte Österreichs mit denjenigen der NATO-Staaten auch in der weiteren Entwicklung gewährleistet werden muß. Allerdings ist die Frage zu stellen, inwieweit die Modernisierung der österreichischen Armee nicht auch ohne den NATO-Beitritt in Angriff genommen werden muß. Will Österreich gemäß seinen Möglichkeiten beim erweiterten PfP-Programm voll und ganz teilnehmen, so entsteht auch ohne volle Mitgliedschaft die Notwendigkeit, die Streitkräfte zu erneuern.

III. Die Entwicklung des Staaten- und Bündnissystems in Europa

III.1. Die Rolle von Staaten und sicherheitspolitischen Organisationen in Europa

Jeder Staat, der seinen Platz und seine Rolle im internationalen Staatensystem sucht, muß sich die Frage stellen, welche Staaten bzw. Staatenbündnisse und Organisationen für ihn bedeutsame Entscheidungen fällen. Dabei gilt es vor allem, zwei Faktoren zu betrachten:

die derzeitigen Kompetenzen und Interessen derjenigen Staaten und Organisationen im Umfeld Österreichs, die relevante sicherheitspolitische Entscheidungen treffen,

die wahrscheinliche Entwicklung dieser Staaten bzw. Institutionen insbesondere im Hinblick auf deren Bemühungen, sich nach Osten auszudehnen.

Beide Prozesse zusammen werden die zukünftige Struktur der sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse in Europa bestimmen.

Was die Frage nach den Entscheidungszentren betrifft, so gilt es festzustellen, daß Europas pluralistisches Staatensystem durch eine Reihe von Organisationen und Zusammenschlüsse überwölbt wird. Dies hat eine doppelte Wirkung: einerseits werden die Handlungsspielräume der Staaten auf verschiedene Weise beschränkt, andererseits eröffnen sich für die Teilnehmer neue Handlungsoptionen, die sie alleine nicht zur Verfügung hätten.

Die wesentlichen Charakteristika der gegenwärtigen Situation sind folgende:

Im Falle der EU haben die Mitgliedsstaaten in Teilbereichen eine supranationale Einheit geschaffen und Teile ihrer Souveränität abgegeben. Was die Außen- und Sicherheitspolitik angeht, hat die EU mit dem Amsterdamer Vertrag - Ratifikation vorausgesetzt - die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) und die Verbindung zwischen GASP und WEU formal gestärkt und damit die unilateralen Handlungsoptionen der Mitgliedsstaaten eingeeignet; die Mitglieder werden stärker als bisher zu gemeinsamem Handeln aufgerufen. Gleichzeitig ist das System der GASP, trotz des Instruments der konstruktiven Enthaltung und der Möglichkeit bei gemeinsamen Aktionen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden (falls kein Staat ein Veto einlegt und die gemeinsame Aktion sich aus einer zuvor vereinbarten gemeinsamen Strategie ergibt), im Prinzip ein zwischenstaatliches, auf Konsens angelegtes Verfahren geblieben. Allerdings enthält es die Option für eine stärker integrierte Politik. Das System der GASP ist darüber hinaus mit seinen vier Stufen (Richtlinien durch die Staats- und Regierungschefs, Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Aktionen, Gemeinsame Positionen) ein stark nach innen gerichtetes Entscheidungsgefüge mit bürokratischem Charakter. Obwohl ein Generalsekretär die EU nach außen vertreten und ein Planungsstab seine Arbeit unterstützen soll, ist zu erwarten, daß die GASP ein relativ starres und wenig flexibles Instrument sein wird, das im Regelfall nicht dazu geeignet sein wird, auf krisenhafte Entwicklungen rasch zu reagieren.

Die NATO ist zwar ein Bündnis souveräner Staaten und die Rolle der integrierten Militärstruktur ist unter den neuen strategischen Bedingungen zurückgegangen. Trotzdem legt das Bündnis den Beteiligten gewisse Solidaritätspflichten auf, so lange die Mitgliedsstaaten

ein starkes Interesse daran haben, das Bündnis funktionsfähig zu erhalten. Mit den Vereinigten Staaten hat das Bündnis eine Führungsmacht, die auch heute noch das Gewicht hat, wichtige Veränderungen in der NATO voranzutreiben.

Die OSZE erfüllt wesentliche Aufgaben vor allem auf dem Gebiet der Konfliktprävention und stellt diese Politik in einen gesamteuropäischen Rahmen. Es handelt sich bei der OSZE nicht um ein kollektives, sondern um ein kooperatives Sicherheitssystem, dessen Reichweite somit beschränkt ist.

Sowohl die NATO (Verhandlungen werden zunächst mit Polen, Tschechien und Ungarn aufgenommen werden) als auch die EU (die Kommission hat Verhandlungen mit Polen, Ungarn, Tschechien Estland und Zypern vorgeschlagen) - und damit u.U. auch die WEU - werden neue Mitglieder aus dem zentraleuropäischen Raum (und darüber hinaus) aufnehmen. Darüber hinaus räumt die NATO-Rußland-Akte Moskau spezifische Mitwirkungsrechte ein, ein Europäisch-Atlantischer Rat sowie ein erweitertes Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) haben zusätzliche Beziehungen mit den östlichen Nachbarstaaten geschaffen. Die EU hat regelmäßige, hochrangige Treffen mit Rußland institutionalisiert und führt mit potentiellen Mitgliedsländern in Zentral- und Südosteuropa einen "strukturierten Dialog". Die WEU hat ein differenziertes System von Bindungen von Staaten in Europa begonnen: neben Voll-Mitgliedern gibt es Beobachter, assoziierte Mitglieder und assoziierte Partner mit jeweils spezifischen Rechten. Es wäre jedoch falsch, anzunehmen, daß damit die Beziehungen der Staaten in Europa untereinander sich nur in und über diese Institutionen abspielen. Vielmehr gründet sich dieses System auf ein kompliziertes Geflecht von institutionalisierten und nicht-formalisierten bi- und multilateralen Beziehungen, die die Politik der Institutionen wesentlich beeinflussen.²⁵ Sicherlich sind die Staaten damit - enger als früher - in ein Geflecht von zwischenstaatlichen und supranationalen Institutionen eingebunden. In der Außen- und Sicherheitspolitik bleibt der Souveränitätstransfer gleichwohl beschränkt: auch der Amsterdamer Vertrag sieht im Rahmen der GASP faktisch aufgrund der Veto-Möglichkeit keine Mehrheitsentscheidungen vor, und im Rahmen der WEU gilt, wie in der NATO, weiterhin das Konsensprinzip.

Entscheidend dafür, wie vor diesem Hintergrund die Perspektiven eines möglichen Beitritts Österreichs zur NATO zu beurteilen sind, ist vor allem die Frage, welche Rolle die Atlantische Allianz im Gefüge der sicherheitspolitischen Institutionen in Zukunft spielen wird.

Die NATO hat sich nach dem Kalten Krieg zu einem komplexen Bündnis entwickelt, das den klassischen Auftrag der kollektiven Verteidigung mit modernen Aufgaben zu verbinden sucht. Diese Aufgaben umfassen:

die traditionelle Aufgabe der kollektiven Verteidigung im Falle eines Angriffs gegen einen Bündnispartner (Artikel 5 des NATO-Vertrags)²⁶,

Aufgaben auf dem Gebiet der kooperativen Sicherheitspolitik (NATO-Rußland-Rat, Europäisch-Atlantischer Partnerschaftsrat, PfP,

Funktion als "regionaler Organisation" gemäß Charta der Vereinten Nationen, die einen Beitrag zum kollektiven Sicherheitssystem der UNO und der OSZE leisten kann und leistet.

Eine klare Arbeitsteilung unter den sicherheitspolitischen Organisationen gibt es jedoch nicht. Vielmehr wird es auch in Zukunft verschiedene Möglichkeiten geben, welche Rolle die relevanten Institutionen in verschiedenen Phasen von Konflikten, von der Konfliktprävention über das konkrete Konfliktmanagement und die Friedenserzwingung bis hin zur kollektiven Verteidigung und Konfliktnachsorge, spielen.²⁷ Das folgende Schaubild skizziert verschiedene Modelle einer Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Institutionen und Staatengruppierungen. Es lassen sich im wesentlichen vier Modelle unterscheiden:

das IFOR-/SFOR-Modell eines letztlich NATO-dominierten Konfliktmanagements inklusive Friedenserzwingung,

ein Modell, das die EU und WEU in den Mittelpunkt der Konfliktbewältigung stellt, evtl. unter Nutzung des NATO-Instruments der Gemeinsamen Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Forces, CJTF) und von NATO-Ressourcen,

ein Kerneuropa-Modell, das auf die Führungsfähigkeit der größeren europäischen Staaten abhebt (Framework nation-Konzept der WEU oder Nutzung eines der multilateralen europäischen Hauptquartiere wie z.B. des EURO-Korps),

das Leitbild "flexibler Koalitionen", das fallbezogene Koalitionen von Staaten und sonstigen Akteuren ins Zentrum des Handelns rückt (framework nation-Konzept der WEU oder gemäß dem Golfkrieg-Modell)

Es wäre falsch anzunehmen, daß die genannten Modelle eine klare Abfolge von Konfliktstadien mit einem festgeschriebenen Aufgabenspektrum für die Akteure beinhaltet. Vielmehr überlappen sich die verschiedenen Phasen und die Übergänge lassen sich nicht trennscharf definieren. Was z.B. die SFOR-Truppe in Bosnien leistet, enthält Elemente aller vier Konfliktstadien. Eine klare Abgrenzung ist folglich nicht möglich. Aus dieser Lage lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Falls nicht wesentliche Änderungen, vor allem hinsichtlich des amerikanischen Engagements eintreten, wird auch zukünftig die NATO bei Konflikten, die militärische Zwangsmaßnahmen größeren Umfangs herbeiführen, weiterhin eine wichtige Rolle spielen (siehe den Mittelteil des Schaubildes). In der gegenwärtigen Entwicklung von NATO und GASP/WEU zeichnet sich sogar ab, daß die "neue NATO" weiterhin die primäre Sicherheitsorganisation in Europa bleiben wird und die WEU nur eine komplementäre Rolle spielen wird.²⁸

Es muß in jedem einzelnen Konfliktfall entschieden werden, welche Organisation welche Rolle in einem bestimmten Konfliktstadium spielt. Dabei ist derjenige Staat einflußreich, dem es gelingt, Koalitionen mit anderen Staaten zu bilden. Nur so hat er eine Chance, seine Vorstellungen der Konfliktbewältigung durchzusetzen.

Hinsichtlich "kollektiver Verteidigung" ist die Allianz weiterhin der entscheidende Akteur; allerdings ist diese Aufgabe heute in den Hintergrund getreten.

Allgemein kann aus dieser Situation der "Vermaschung" von Organisationen und Entscheidungen abgeleitet werden, daß ein Staat möglichst in allen Organisationen präsent sein sollte, um seine Interessen geltend zu machen. Nur dann kann er sicher sein, daß er an allen relevanten Entscheidungsprozessen beteiligt sein wird und einen Einfluß auf die Frage ausüben kann, welche Organisation welche Aufgaben auf welche Weise erfüllt.

III.2. Modelle sicherheitspolitischer Aufgabenteilung					
	Konflikt- prävention	Konflikt- management	Friedens- erzwingung	Kollektive Verteidigung	Konflikt- nachsorge
1.SFOR-/ IFOR-Modell (NATO = Dreh- scheibe)	EU/WEU EU und/oder OSZE	UNO/EU/ WEU Kontakt- gruppen- Modell	NATO NATO/ IFOR/ SFOR als Vorbild	NATO	EU/ WEU/ CJTF oder reduzierte SFOR; EU/

					GASP, OSZE
2.EU-WEU Modell (evtl. unter Nutzung von NATO- Ressourcen)	GASP/WEU	WEU	WEU/CJTF oder NATO/CJTF	NATO	EU/ GASP/ WEU; evtl. auch OSZE
3. Kerneuropa- Ansatz	EU/GASP	EU/GASP	Kern+ mit oder ohne Unter- stützung der NATO	Kern+ oder NATO	EU

IV. Kooperation oder Mitgliedschaft?

IV.1. Einflußvergleich

Vielfach wird in der österreichischen Debatte argumentiert, daß der Einflußunterschied für Österreich zwischen einer Voll-Mitgliedschaft und der Mitarbeit im EAKR zu vernachlässigen sei. Folglich sei ein Beitritt nicht nötig. Deshalb bedarf die Frage, wie groß die Einflußdifferenz zwischen einer Vollmitgliedschaft in der Allianz und den anderen möglichen Formen der Mitarbeit und Mitbestimmung, insbesondere im Rahmen des PfP-Koordinationsausschusses und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates ist, einer näheren Betrachtung.²⁹

Folgende Punkte sind für die Beurteilung dieser Frage bedeutsam:

Das erweiterte PfP-Programm - an dem Österreich mitarbeitet erlaubt es den Partnerstaaten, Programme der Zusammenarbeit auszuarbeiten, die auf die politischen Wünsche und faktischen Möglichkeiten des Partnerstaates zugeschnitten sind. Jeder Staat hat also die Möglichkeit, dasjenige Programm mit der NATO abzusprechen, das ihm auf den Leib geschneidert ist. Der PfP-Staat bestimmt somit selbst - in Absprache mit der NATO - über die Inhalte seines Programms und ist in Brüssel präsent.

Eine ähnliche Situation ergibt sich, wenn der PfP-Staat an einer NATO-Operation teilnehmen möchte. Im Prinzip bestimmt der Teilnehmerstaat selbst, mit welchen Einheiten er teilnimmt und welche Unterstützung er der Operation zukommen lassen will.

Desgleichen beteiligen sich die PfP-Staaten an allen Entscheidungsprozessen des Nordatlantisch-Europäischen Kooperationsrates.

PfP-Staaten haben jedoch bei allen Fragen kein Gewicht und keinen Einfluß auf die politische und Militärische Organisationsstruktur der Allianz. Es handelt sich dabei um einen ganzen Komplex von Maßnahmen, die die kollektive Verteidigung der Bündnisstaaten und die Grundorientierung der Allianz zum Gegenstand haben. Ebenso bleiben diese Staaten vom inneren Zirkel des NATO-Rats ausgeschlossen, in dem letztlich - auch PfP-Staaten betreffende Entscheidungen - besiegelt werden.

Zweifelsohne ist es Österreich ohne Mitgliedschaft möglich, für sich ein "maßgeschneidertes Programm" für die Zusammenarbeit mit der NATO auszuarbeiten (PfP). Außerdem bleibt eine Fülle von Informations- und Kontaktmöglichkeiten im Rahmen des Euro-Atlantischen

Kooperationsrates. Was jedoch fehlt, ist der kollektive Schutz vor Militärischen Übergriffen und die Beteiligung am Keim der NATO-Entscheidungen im NATO-Rat.

Da es keine aktuelle Bedrohung in diesem Sinne gibt, argumentieren die Opponenten einer NATO-Mitgliedschaft, daß sich Österreich mit den Mitwirkungsmöglichkeiten bei PfP und dem Atlantischen Partnerschaftsrat zufrieden geben muß.

Dem stehen jedoch Mindestens drei Argumente entgegen:

Risiken für die Sicherheit Österreichs sind in naher Zukunft, wie oben behandelt, nicht mit hinlänglicher Wahrscheinlichkeit auszuschließen.

Darüber hinaus muß man beachten, daß die Entscheidungsmaterien, die dem inneren NATO-Zirkel vorbehalten bleiben, Mit den neuen Aufgaben der NATO eng verknüpft sind. Die "Artikel-5-Organisation" der NATO ist Grundlage für die Aktionsfähigkeit und Effizienz der NATO bei allen anderen Aufgaben. Struktur und Potential der Artikel-5-NATO sind für den Handlungsspielraum, den die NATO bei den anderen Aufgabengebieten in Zukunft haben wird, entscheidend.

Auch sind die Entscheidungsabläufe in der NATO so gestaltet, daß der NATO-Rat und die militärischen Gremien (vor allem: Militärkomitee und Verteidigungsplanungskomitee) im Zentrum der Entscheidungen bleiben. Der Partnerschaftsrat wird nichts alleine entscheiden können, seine Vorschläge werden an die traditionellen NATO-Gremien zurückverwiesen, wo letztlich die Entscheidungen über eine Initiative oder einen Vorschlag fallen. Die "alte NATO" muß auch aus Gründen der Entscheidungsfähigkeit versuchen, diese Prozesse unter Kontrolle zu halten. Zu beachten ist zusätzlich, daß die zivile und militärische Organisation der NATO vor allem den 16 bisherigen Mitgliedern zuarbeiten werden und nicht dem EAPR.

IV.2. Kooperation statt Mitgliedschaft?

setzt Österreich die jetzige Politik fort und beteiligt sich nur am EAPR, so ist es sicherlich nicht isoliert. Des Weiteren könnte Österreich Vorbereitungen für eine enge Zusammenarbeit mit der Allianz für den Notfall planen. Schweden hat im Kalten Krieg entsprechende - allerdings geheime - Maßnahmen getroffen und eine solche Strategie verfolgt.³⁰ Je länger Wien jedoch diese Politik betreibt, desto schwieriger wird es, von Neutralität zu sprechen. Man muß davon ausgehen, daß unter den heutigen Verhältnissen eine Geheimhaltung nicht gewährleistet werden könnte und auch nicht sinnvoll sein dürfte. Daraus folgt, daß Österreich, wenn es die jetzige Politik weiter verfolgen würde, nach einer neuen Legitimationsgrundlage für seinen Sonderstatus suchen müßte.³¹ Bereits die jetzige Situation ist streng genommen mit dem Neutralitätsstatus nicht mehr vereinbar. Mit dem Amsterdamer Vertrag hat die Österreichische Regierung ein Dokument signiert, das dem Europäischen Rat der Europäischen Union - und damit der WEU - eine Art Richtlinienkompetenz auch für Fragen der Verteidigung überträgt.³² Dies widerspricht letztlich dem Neutralitätsstatus. Daraus muß man folgern, daß die Verweigerung der NATO-Mitgliedschaft nicht mehr mit dem Neutralitätsstatus begründet werden kann. Eine alternative Begründung dafür, den Regelungen des Amsterdamer Vertrages zuzustimmen, einem NATO-Beitritt jedoch nicht, ist bisher in offiziellen Stellungnahmen nicht auszumachen.

IV.3. Flexibilität innerhalb der Allianz: französische Lösung?

Außer einer Politik der bloßen Kooperation mit der Allianz, gibt es auch die Möglichkeit innerhalb des Bündnisses, den eigenen Status zu definieren. Man muß fragen, welche Flexibilität es innerhalb des Bündnisses bezüglich der konkreten Mitarbeit der Mitglieder gibt.

Tatsächlich hat die Allianz lange Erfahrungen mit spezifischen Regelungen für Bündnismitglieder:³³ Dänemark und Norwegen gestatten z.B. keine Stationierung ausländischer Truppen und keine Lagerung von Nuklearwaffen in Friedenszeiten auf ihrem Boden; Island verfügt über keine eigenen Streitkräfte, entsendet jedoch in einzelne Militärorgane der NATO zivile Vertreter und erlaubt es den USA, Streitkräfte und militärische Einrichtungen zu unterhalten; Portugal gestattete es bisher nicht, Nuklearwaffen in Portugal selbst zu stationieren, nahm jedoch die Azoren von dieser Regelung aus; im Zusammenhang mit der Vereinigung hat Deutschland darauf verzichtet, die Truppen auf dem Boden der ehemaligen DDR der NATO zu assignieren. Auch im Rahmen des geplanten Beitritts Polens, Tschechiens und Ungarns, hat die NATO bestimmte Einschränkungen vorgesehen, die vor allem die Lagerung von Nuklearwaffen und die dauerhafte Stationierung von ausländischen Truppen in diesen Ländern betreffen. Ein Sonderfall unter den Sonderfällen ist Frankreich. Es hatte (und hat) in der Allianz eine „Sonderstellung“ inne, da es 1966 aus der integrierten Kommandostruktur der NATO ausgeschieden ist und - trotz Annäherungen - bis heute nicht in sie zurückgekehrt ist. Wäre dies eine Option für Österreich?

Folgende Gründe sprechen dagegen:

Würde Österreich eine "französische Politik" anstreben, so würde der Annäherungsprozeß Frankreichs an die NATO behindert. Damit würde ein Desintegrationsprozeß gefördert, der den Zusammenhalt des Bündnisses schwächte. Dies kann nicht im Interesse Österreichs sein. Falls es sich aus guten Gründen für einen Beitritt entscheidet, dann müßte dies mit dem Interesse geschehen, die Allianz so funktionsfähig wie möglich zu erhalten.

Frankreich konnte diese Position im Kalten Krieg entwickeln, weil es sich nicht in einer geostrategischen Randlage befand und darüber hinaus das Potential hatte, im Rahmen und unter dem Schutz der Allianz, eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungsstrategie zu entwickeln. Österreich ist in einer anderen Lage. Es befindet sich eher in einer strategischen Randlage und hat auch nicht das Potential, eine eigenständige Sicherheitsstrategie für gewisse Extremfälle zu entwickeln.³⁴

Eine weitere Option wäre, daß Österreich der WEU, nicht jedoch der NATO beitrifft. Es wird argumentiert, daß ein WEU-Beitritt dem NATO-Beitritt deshalb vorzuziehen wäre, da in der GASP/WEU in Zukunft ohnehin alle wesentlichen Sicherheitsfragen in Europa entschieden würden. Diese Argumentation ist jedoch aus mindestens zwei Gründen nicht stichhaltig:

Alle wichtigen WEU-Staaten wollen bisher nicht, daß Nicht-NATO-Staaten der WEU beitreten. Der Grund für dieses Junktum liegt u.a. in dem von den USA vorgebrachten Argument, daß andernfalls den Vereinigten Staaten Beistandspflichten durch die Hintertür (backdoor-commitments) zuwachsen würden, die inakzeptabel seien.

Obendrein haben die WEU-Staaten aufgrund der engen WEU-NATO-Bindungen (Combined Joint Task Forces, Möglichkeit der Nutzung von NATO-Ressourcen) selbst ein starkes Interesse daran, daß alle WEU-Staaten auch Mitglieder des Atlantischen Bündnisses sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Tatsache, daß das GASP/WEU-Regime bisher recht schwach ausgebaut ist und unter einer Reihe von strukturellen Schwierigkeiten leidet. Aus der Perspektive größerer Handlungsfähigkeit der EU wurden mit dem - allerdings noch nicht ratifizierten - Amsterdamer Vertrag einige Schritte zu größerer Gemeinsamkeit unternommen (vor allem: Einrichtung einer Planungszelle, Einbeziehung der sogenannten Petersberg-Aufgaben³⁵ in die Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates³⁶, Generalsekretär als hoher Repräsentant der GASP). Die grundlegenden Strukturschwächen der GASP konnten jedoch nicht überwunden werden. Dies sind vor allem: Abwesenheit eines Führungszentrums,

Vetomöglichkeit einzelner Staaten, Rückbindung der nationalen Außenpolitik an die innenpolitische Lage des jeweiligen Landes.

IV.4. Fazit

Es ist nicht Aufgabe dieser Analyse, die für Österreich vernünftigste Regelung im Einzelnen zu eruieren. Wichtig ist jedoch festzuhalten, daß der Allianzrahmen genügend Flexibilität für eine österreich-spezifische Lösung bietet. Eine "französische Lösung" wäre jedoch auszuschließen, da sie sowohl der österreichischen Situation nicht entspricht als auch die Allianz schwächen würde. Durch den Beitritt das Bündnis schwächen zu wollen, wäre keine vernünftige Politik.

V. Prinzipielle Orientierung österreichischer Sicherheitspolitik - der Blick von draußen

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, ein System von Interessen und Mitteln zu entwerfen, mit denen Österreich seine Absichten und Ziele verfolgen kann bzw. soll. Die Politik Österreichs muß selbst das zu Beginn dieser Studie geforderte angemessene Verhältnis ihrer Mittel und Ziele finden.

Aus einer übergeordneten Perspektive kann man nichtsdestoweniger folgendes festhalten:

Österreichische Neutralitätspolitik im Kalten Krieg war ein defensives Instrument zur Sicherung der Interessen und der Handlungsfähigkeit des Landes. Sie war zugeschnitten auf eine zwar konfrontative, jedoch stabile, bipolare internationale Konfiguration.

Heute ist das europäische Staatensystem zwar von der großen Systemkonfrontation entlastet, gleichzeitig jedoch unbeständiger. Außerdem sind die Herausforderungen und Risiken vielfacher und diffuser geworden. Die angemessene Politikform für diesen Zustand kann nicht mehr eine defensive, bestandswahrende Politik sein. Die adäquate Reaktion auf diese Lage ist eine aktive Politik, die sich bemüht, gestaltend in diese Prozesse einzugreifen.

Da internationale Politik stärker als früher über multilaterale Institutionen vermittelt wird und nur große Staaten noch über gewisse unilaterale Handlungsmöglichkeiten verfügen, gilt insbesondere für kleinere Länder die Maxime, in diesen möglichst aktiv mitzuarbeiten.

Österreich muß sich deshalb die Frage stellen, ob die Atlantische Allianz unter diesem Blickwinkel eine relevante Organisation ist, in der in besonderer Weise Entscheidungen fallen, die für das Land von Bedeutung sind. Drei Gründe mögen aus diesem Blickwinkel den Ausschlag für eine Mitgliedschaft geben:

WEU- und NATO-Mitgliedschaft sind eng miteinander verknüpft. Will Österreich Mitglied der WEU werden, so muß es auch dem NATO-Beitritt zustimmen.

In der NATO fallen wesentliche Entscheidungen für das Umfeld Österreichs und damit für Österreich selbst. Dies wird aus der Perspektive Österreichs vor allem im Rahmen des NATO-Ukraine-Rats und bei allen Entscheidungen bezüglich des Balkans der Fall sein. Zweifelsohne werden die Einflußmöglichkeiten im PfP-Rahmen wesentlich geringer sein als im Falle einer Vollmitgliedschaft.

Die Allianz ist (und bleibt) ein Bündnis souveräner Staaten. Sicherlich gibt es Solidaritätspflichten, sie können jedoch das Souveränitätsprinzip letztlich nicht untergraben. Was den Verlust an Souveränität betrifft, war die Entscheidung für die EU-Mitgliedschaft viel gravierender als es eine Entscheidung für die Mitwirkung in der Allianz sein wird.

VI. Schluß

Mit der vorliegenden Analyse wurde die Frage zu beantworten versucht, welche Perspektiven ein NATO-Beitritt Österreich bieten würde. Dies wurde im Zusammenhang mit einer Reihe

von anderen Optionen geprüft. Dabei wurden die verschiedenen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken, die Entwicklung des Staatensystems und der Bündnisse in Europa, die rüstungstechnologischen Entwicklungen sowie die Frage, welchen Charakter Sicherheitspolitik unter den heutigen Bedingungen haben sollte, als Dimensionen in die Untersuchung einbezogen. Auf dieser Grundlage kommt die Arbeit zu folgenden Ergebnissen:

Elementar ist die Frage, welche Grundorientierung Sicherheitspolitik haben soll (siehe Kapitel IV.). Es wurde argumentiert, daß heute, im teilweisen Gegensatz zur Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, eine aktive Politik gefordert ist, die gestaltend in das sicherheitspolitische Umfeld eingreift. Da die Sicherheitspolitik europäischer Staaten sich gleichzeitig durch eine Reihe von sich überlappenden Organisationen vermittelt, ist es sinnvoll sich an allen zu beteiligen, nur dann kann Österreich die nötigen Koalitionspartner gewinnen, um seinen Interessen und Zielen Gewicht zu verleihen.

Die geostrategische Lage Österreichs wird sich zwar verbessern, wenn Polen, Tschechien und Ungarn Mitglieder der Allianz werden, gleichzeitig sinken jedoch die Einflußmöglichkeiten auf relevante sicherheitspolitische Entscheidungen. Folgt Österreich dem oben formulierten Prinzip der "aktiven Orientierung", so muß Österreich der Allianz beitreten.

In der österreichischen Debatte wird oft betont, daß es derzeit keine erkennbaren Risiken gäbe, die Österreich nicht selbst bewältigen könnte. Dies ist für die aktuelle Lage grundsätzlich richtig. Ein Blick in die Zukunft vermittelt jedoch andere Eindrücke. Insbesondere die (rüstungs-) technologische Entwicklung ist bei dieser Frage im Auge zu behalten. Da in Zukunft rüstungsrelevante dual-use-Technologie auf dem Weltmarkt wahrscheinlich in weit größerem Ausmaß zur Verfügung stehen wird als bisher, lassen sich politische und auch strategische Risiken nicht zufriedenstellend ausschließen. Sie lassen sich wesentlich besser in einem Bündnisverbund bewältigen als mit selektiver Partizipation an Bündnisaktivitäten.

Darüberhinaus wird die technologische Entwicklung auch die Streitkräfte verändern. Die Modernisierung der Streitkräfte ist gefordert. Dabei ist der Unterschied, ob Österreich dabei als Voll-Mitglied auf die Entwicklungen in der Allianz reagiert, oder im Rahmen des PfP-Programms, nicht gravierend. Auch als Nur-PEP-Mitglied wird sich Österreich - wie die derzeitigen Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn - einer Debatte über Modernisierung der Streitkräfte stellen müssen. Probleme der Luftverteidigung im Bündnisrahmen zu erörtern und zu entscheiden, dürfte im ureigensten Interesse Österreichs liegen.

Die Mitgliedschaft in der WEU als Alternative zu einem NATO-Beitritt scheidet aus drei Gründen aus: a) es ist die erklärte Politik der wichtigsten WEU-Staaten, daß dies nicht möglich ist und b) aufgrund der engen Verflechtung von WEU und NATO ist dieser Ausweg politisch und strategisch wenig glaubwürdig, c) u.a. aufgrund von Strukturschwächen des GASP/WEU-Verbundes ist zu erwarten, daß die Atlantische Allianz auch in Zukunft eine entscheidende Rolle im Geflecht der sicherheitspolitischen Institutionen spielen wird.

Andere Argumente, die darauf abzielen, eine Mitgliedschaft in der NATO zu vermeiden (Hoffnung, daß sich mögliche Risiken nicht materialisieren, automatischer Schutz durch andere Staaten bzw. das Bündnis, eigenständige Lösung), bringen eine Reihe von Risiken und Problemen mit sich. Wesentlich ist die Frage der Glaubwürdigkeit. Mit dem Amsterdamer Vertrag hat sich Österreich bereits aus dem Schatten der Neutralität begeben. Würde Österreich der NATO nicht beitreten, so bedürfte das Begründungen, die jenseits eines Neutralitätskonzepts hegen. Diese Argumente sind jedoch bisher in der offiziellen Debatte in Österreich nicht auszumachen.

Summary:

Die vorliegende Analyse sucht die Frage zu beantworten, ob es für Österreich Alternativen zu einem NATO - Beitritt gibt. Sie geht von der Voraussetzung aus, daß nach dem Ende des Kalten Krieges eine aktive Sicherheitspolitik gefordert ist. Wenn Österreich sein strategisches Umfeld aktiv mitgestalten will, gibt es keine Alternativen zum Beitritt zur Atlantischen Allianz. Die Mitgliedschaft in der WEU als Alternative scheidet aus, nicht nur aufgrund der Strukturschwächen des GASP/WEU - Verbundes, sondern auch aufgrund der engen Verflechtung von WEU und NATO. Infolge der rüstungstechnologischen Herausforderungen und Risiken, die längerfristiger Natur sind, ist eine Zusammenarbeit mit der NATO unabdingbar. Auch eine Zusammenarbeit unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft macht das Neutralitätskonzept völlig unglaubwürdig. Die Analyse ist sich dessen bewußt, daß Wissenschaft und Politik unterschiedliche Perspektiven verfolgen. Obgleich politische Akteure an innenpolitische Konsensbildungsprozesse gebunden sind, ist die Forderung zu erheben, daß verantwortungsvolle Außen - und Sicherheitspolitik die grundsätzlichen außenpolitischen Zusammenhänge und Realitäten in die Innenpolitik hinein vermitteln muß.

Dr. Peter Schmidt
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen
Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit

Anmerkungen:

In diese Ausarbeitung flossen auch Aspekte einer Reihe von Hintergrundgesprächen in Wien und bei der NATO ein, die hier nur im Einzelfall aufgeführt werden.

Waldemar Besson, Prinzipienfragen der westdeutschen Außenpolitik, in: Gilbert Ziebur, Grundfragen der deutschen Außenpolitik, Darmstadt 1975, S. 437 ff (zuerst in : Politische Vierteljahresschrift, 9 (1968), S. 28 - 44.)

ebd.

Es ist kein Zufall, daß an dieser Stelle zweimal ein Aufsatz Waldemar Bessons über die deutsche Außenpolitik aus dem Jahre 1968 zitiert wird. Die Bundesrepublik befand sich zu jener Zeit auch in einer Umbruchphase der Außen- und Sicherheitspolitik.

Siehe u.a. Stephan Nonhoff, In der Neutralität verhungern? Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration, Münster 1995, Günther Bächler (Hg.), Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa, Chur/Zürich 1994, Hanspeter Neuhold (Hg.), The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities. Boulder/San Francisco/Oxford 1992, Alain Carton, Les neutres, la neutralité et l'Europe, Paris (Fondation pour les études de défense nationale), 1991.

Die folgenden beiden Untersuchungen kommen in dieser Hinsicht zu unterschiedlichen Ergebnissen: Erich Reiter, Neutralität oder NATO. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen aus der europäischen Aufgabe Österreichs, Graz 1996 und Heinz Gärtner, Models of European Security and Options for the New 'Neutral' Members in the European Union - the Austrian Example, in: European Security, Vol. 5, No. 4 (Winter 1996), S. 604-613. Zu einer ausführlichen Darstellung der Debatte in vermittelnder Absicht siehe Hanspeter Neuhold, Optionen österreichischer Sicherheitspolitik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 4/1997, S. 387-406.

Die Sonderstellung Frankreichs in der Allianz hatte immer auch die innenpolitische Funktion, die verschiedenen innenpolitischen Lager unter der Fahne der "gloire" und "indépendance" zu einigen.

Es geht somit nicht darum, sich auf den unwahrscheinlichen -worst case", sondern auf plausibel erklärbare Negativszenarien vorzubereiten. Idealerweise sollten dabei keine negativen Auswirkungen auf die Kooperation mit dem Umfeld entstehen.

Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen Konfliktstrukturen, internationale Lösungsversuche*, Frankfurt a.M. 1995, kommt in Bezug auf den Bosnien-Konflikt zu dem Schluß: "Solange der Minimalkonsens gemeinsamer Interessen in Krisen- und Konflikträumen nicht gefunden ist, solange eine akzeptierte Kasuistik für das Management ethnonationaler Konflikte fehlt, bleibt dieses Manko wohl unüberwindlich. Und entsprechend finster sind die Perspektiven für eine künftige Balkanpolitik." (S. 250)

Sergei Medvedev (in: *NATO enlargement: Russian perspectives*, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik), Juli 1996, S. 31ff) verweist auf den - aus westlicher Sicht - undemokratischen, gemeinschaftsorientierten und autoritären Politikstil in Rußland. Inwieweit diese innenpolitische Struktur in eine offensive Politik umschlagen kann, ist allerdings unklar, da die tragenden Säulen des Regimes (Gas-, Energie-, Finanzsektor) stark von den Beziehungen zum Westen profitieren. Der russische Nationalismus, wie er u.a. in der Debatte um die NATO-Osterweiterung stark zum Tragen kam, bietet allerdings eine ideologische Grundlage für eine offensive Politik. Christian F. Wehrschütz, *Der Eurasismus als Teil der russischen Idee. Zur Renaissance einer Ideologie der zwanziger Jahre*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 1 / 1996, S. 21-30, weist auf die Resonanz des Eurasismus mit anti-westlicher Stoßrichtung und die "Homogenität tradierter geopolitischer und geostrategisch definierter Interessen" im außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnis der russischen Militärführung hin.

Dabei gilt es allerdings die "Rationalität" des denkbaren Aggressors und nicht die "eigene Logik" zu berücksichtigen.

Dieser Abschnitt bezieht sich auf Ergebnisse von Joachim Krause, *Politische und militärische Maßnahmen zur Verhütung von und zum Schutz gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen*, Kapitel 1, DGAP, Bonn, Oktober 1996, S. 9611.

Zum folgenden siehe ebd., S. 97f.

Das MTCR-Regime ist ein Instrument zur Verhinderung der Proliferation von Raketen und Marschflugkörpern aus dem Jahre 1987. Es haben sich bisher die G-7-Staaten und 20 weitere Länder angeschlossen. Im wesentlichen handelt es sich um eine Selbstverpflichtung der Beteiligten, keine fertigen Raketen oder Marschflugkörper mit einer Reichweite von über 300 km und einer Nutzlast von mehr als 500kg zu exportieren. Hauptkomponenten und Fabrikationsanlagen sind eingeschlossen (siehe vor allem Joachim Krause, Bd. II, S. 288)

Siehe dazu Holger H. Mey, *Die Weiterverbreitung ballistischer Flugkörper. Risiken und Schutzmöglichkeiten für die deutsche Bevölkerung*, in: *Soldat und Technik*, 9 / 1997, S. 485-488

Siehe Jacques Gansler (ext.), *The changing face of arms production and cooperation: technological trends*, unveröffentlichtes Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Januar 1997, S. 11-13. Einen Überblick über die Risiken der technologischen Entwicklung trotz der erheblichen Erfolge auf den Gebieten der Nichtweiterverbreitung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung gibt: Marshall Beier / Steven Mataija (Hg.), *Cyberspace and Outer Space: Transitional challenges for multilateral verification in the 21st century*. Proceedings of the fourteenth Annual Ottawa NACD Verification Symposium, Toronto 1997.

Vgl. Joachim Krause, op. cit.

Einen systematischen Überblick über die generellen Optionen (kollektive Sicherheit, kooperative Sicherheit, einseitige Sicherheitsgarantien, Neutralität, nicht-militärische

Modelle) liefert Hanspeter Neuhold, Optionen österreichischer Sicherheitspolitik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 4 / 1997. S. 387- 406.

Siehe zu diesem Komplex, die auf die Schweiz bezogene Analyse von Mauro Manlovani, NATO-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 33, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Zürich 1994, S. 3711
S. ebd.

Zu den Schwierigkeiten die verschiedenen Formen des Militäreinsatzes zu unterscheiden, vgl. dazu Winrich Kühne, Blauhelme in einer turbulenten Welt (Internationale Politik und Sicherheit Bd. 37, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik), Baden-Baden 1993

Siehe Jacques Gansler (ext.), The changing face of arms production and cooperation: technological trends, unveröffentlichtes Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Januar 1997, S. 9ff

Gespräch bei der NATO am 30.9.97

Interview bei der NATO am 30.9.

Frankreich ist dafür ein herausragendes Beispiel (siehe dafür die folgenden Analysen des Autors: Frankreichs Ambitionen in der Sicherheitspolitik, in: Außenpolitik, 4/93, S. 335-343 und Germany, France and NATO, Strategic Studies Institute, Strategic Outreach Roundtable Paper and Conference Report, U.S. Army War College, October 17, 1994.

Die Beistandsverpflichtung des Nordatlantikvertrages ist offener formuliert als vielfach angenommen.

Siehe dazu meinen Aufsatz: Zum Verhältnis von GASP, NATO und WEU - Perspektiven der weiteren Entwicklung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 25 (1996). S. 403-412.

Diesem Trend entzieht sich derzeit nur Frankreich, das seine Entscheidung in die militärische Integration der NATO zurückzukehren zurückgestellt hat. Der entscheidende Faktor ist dabei, daß die WEU - falls sie Einrichtungen/Material der NATO nutzen will -, die Zustimmung des NATO-Rats braucht. Dies legt es bei jeder Krise, die eine militärische Dimension erlangen könnte, nahe, primär im Rahmen der NATO zu konsultieren und erst sekundär im Rahmen der WEU.

Die Einrichtung eines Europäisch-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) wurde vom NATO-Rat in Sintra am 30.5.97 beschlossen. Der bisherige NATO-Kooperationsrat und das Partnerschaft-für-den-Frieden-Programm wird in diese neue Institution überführt. Im neuen Rat sind nun alle bisherigen NAKR- und PFP-Mitglieder vertreten. Der Konsultations- und Entscheidungsprozeß dieses Gremiums soll ebenso erweitert werden, wie das PFP-Programm. Alle Mitglieder des EAPR haben die Möglichkeit, diplomatische Vertretungen bei der NATO einzurichten. Im EAPR sind damit neben den 16 NATO-Staaten, 28 NAKR/PFP-Nationen vertreten. Außerdem hat man Sondergremien mit Rußland und der Ukraine eingerichtet (NATO-Rußland und NATO-Ukraine-Rat).

Siehe Report of the Commission on Neutrality Policy, Had there been a war... Preparations for the reception of military assistance 1949-1969, Stockholm 1994.

Dies versucht Heinz Gärtner, Models of European Security and Options for the New 'Neutral' Members in the European Union - the Austrian Example, in: European Security, Vol. 5, No. 4 (Winter 1996), S. 604-613, auf der Grundlage eines pluralistischen Sicherheitssystems, das Neutralität von Fall zu Fall erlaubt. Ausgangspunkt ist die Prämisse, daß Österreich möglichst viel Handlungsspielraum bewahren muß. Das Modell kann jedoch nicht gegen die NATO

sprechen, da kein Land in der NATO gegen seinen Willen gezwungen werden kann, an Militäraktionen teilzunehmen. Nur in Bezug auf kollektive Verteidigung gibt es eine Solidaritätsverpflichtung, die jedoch nicht unbedingt militärische Maßnahmen einschließt. Heinz Gärtners Perspektive ist eher dazu geeignet den EU-Beitritt zu kritisieren. Zwar gilt bei GASP letztlich auch das Konsensprinzip und die WEU ist ein Bündnis souveräner Staaten, doch sicherlich ist der "integrative Sog" bei GASP/WEU größer als bei der NATO.

Siehe Artikel J 3 und J 7 des Vertrages von Amsterdam.

Siehe Peter Schmidt, Amerikanische Präsenz und die Rolle Deutschlands in der Politik der westeuropäischen Verbündeten, in: Dieter Mahncke (Hg.), Amerikaner in Deutschland. Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit, Bonn/Berlin 1991, bes. S. 285f

Eine österreichische Selbstisolierungs-Strategie ist nur dann begründbar, wenn die Negativszenarien ausgeklammert angenommen wird, daß die Nachbarstaaten und das Bündnis die von Österreich gewünschten Stabilisierungsleistungen ohnehin erbringen und die Kosten dieser Politik für geringer gehalten werden als deren Nutzen.

Dazu gehören: humanitäre Maßnahmen, Rettungsaktionen, Blauhelm-Einsätze, Krisenmanagement durch Kampftruppen und Maßnahmen zur militärischen Herstellung des Friedens.

Siehe Artikel 17 des Amsterdamer Vertrages.

Erschienen in:
Österreich und die NATO;
Information zur Sicherheitspolitik Nr.4 (Jänner 1998)