



**Politischer Wert/Nutzen
von Engagements im Bereich
des internationalen
Krisenmanagements**
unter besonderer Beachtung von
Beiträgen und Entwicklungsoptionen des
österreichischen Bundesheeres

Beiträge zur Sicherheitspolitik

Mit der Einrichtung der so genannten Bundesheerreformkommission im Herbst 2003 sollten Grundlagen für die Reorganisation des Österreichischen Bundesheeres erarbeitet werden. Der im Juni 2004 fertig gestellte „Bericht der Reformkommission – Bundesheer 2010“ sieht im Wesentlichen eine aufgabenbezogene Neuausrichtung der Streitkräfte auf ambitionierte Auslandseinsätze vor. Im Bericht, der auf der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin basiert und das Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ zugrunde legt, wurden keine neuen sicherheitspolitischen Vorgaben zur Begründung des ambitionierteren Auslandseinsatzes erarbeitet, sondern vielmehr Konsequenzen für die Streitkräfteentwicklung aus den genannten Grundlagen abgeleitet. Der Nutzen von Auslandseinsätzen für Österreich konnte bislang weder in den strategischen Konzeptionen noch in den wissenschaftlichen Beiträgen ausreichend dargestellt werden.

Die Direktion für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung hat in einem Begleitprojekt zur Bundesheerreformkommission erstmals versucht, diese Frage systematisch aufzubereiten, und auch entsprechende Empfehlungen an die Reformkommission übermittelt, wobei die wichtigsten Ergebnisse im Bericht eingeflossen sind. Wichtige Einzelbeiträge dieses Projektes werden nachträglich in der Reihe „Beiträge zur Sicherheitspolitik“ zugänglich gemacht.

Der vorliegende Text versteht sich als Schlussbericht dieses Projektes (Vorlage 2004). Die Verweise auf die bisher nur zum Teil publizierten Teilstudien wurden zur Erhöhung der Handlichkeit des Textes in diese Ausgabe nicht aufgenommen.

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:

Brigadier Mag. Gustav E. Gustenau

Schriftleitung: Mag. Walter Matyas

Korrekturat: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Eigentümer, Verleger und Hersteller: Büro für Sicherheitspolitik
des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Druck und Endfertigung: Akademiedruckerei Landesverteidigungsakademie

ReproZ Wien

Die Autoren dieses Projektes geben in den jeweiligen Teilstudien ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und
der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>

Inhalt

1. ZUSAMMENFASSUNG.....	5
2. AUSGANGSLAGE	7
3. AKTUELLES AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHES PROFIL	9
3.1. Bestimmungsfaktoren	
3.2. Aktiver Akteur: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	
3.3. Zusammenfassung	
4. KÜNFTIGES AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHES PROFIL	21
4.1. Prävention	
4.2. Krisenmanagement und Intervention	
4.3. Stabilisierung	
4.4. Umfassende Sicherheit/Sicherheitsvorsorge im Inneren	
4.5. Zusammenfassung	
5. EMPFEHLUNGEN.....	35
5.1. Sicherheitspolitische Empfehlungen	
5.2. Begleitende politische Empfehlungen	
5.3. Militärische Empfehlungen	
5.4. Institutionelle Empfehlungen	

1. Zusammenfassung

„Die Sicherheit Österreichs und der EU sind untrennbar miteinander verbunden.“¹ Dieser Kernsatz aus dem Konzept der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ legt die Grundlage für die künftige Ausgestaltung der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik. Die daraus resultierende Verpflichtung zur **Solidarität mit der EU** hat weit reichende Folgen für

- die Definition der politischen **Ambitionen** und der politischen Risikobereitschaft („level of ambition“),
- die Festlegung der **Zielsetzungen**, die mit den zur Verfügung stehenden außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten erreicht werden sollen,
- die **Mittel und Fähigkeiten**, die zu diesem Zweck erforderlich sind und bereitgestellt werden müssen, sowie
- die **institutionellen Voraussetzungen** (Prozesse und Strukturen), um die Außen- und Sicherheitspolitik definieren, umsetzen, überprüfen und weiterentwickeln zu können.

Die von der Bundesheerreformkommission gestellte Frage nach dem Nutzen und dem Wert österreichischer Beiträge zum internationalen Krisenmanagement unter besonderer Berücksichtigung der Leistungen des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) ist in diesem Rahmen zu untersuchen und zu beantworten. Erforderlich ist demzufolge ein **strategisches Gesamtkonzept**, das dazu beiträgt, den Einsatz der verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen Instrumente aufeinander abzustimmen.

Solidarität kann weder in Isolation noch durch Abseitsstehen ausgeübt werden; sie verlangt vielmehr nach einem **aktiven Engagement**. Angesichts der transnationalen und asymmetrischen Natur der neuen Sicherheitsherausforderungen kann dieses aktive Engagement weder mit rein zivilen noch mit ausschließlich militärischen Mitteln erfolgen, sondern es muss eine ausgewogene Balance zwischen diesen Bereichen anstreben. Diese Ausgewogenheit ist zwar die logische Folge der beschriebenen Umfeldentwicklung und wird auch in den außen- und sicherheitspolitischen Grundkonzepten Österreichs eingefordert, die entsprechende Umsetzung ist jedoch im Moment nicht gewährleistet. Außenpolitisch ist Österreich aktiv und nutzt die zur Verfügung stehenden bi- und multilateralen Kooperationsformen. Das gilt insbesondere für die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, die mit über 500 Millionen Euro gefördert wird und dabei weltweit Schwerpunkte setzt.

Das **sicherheitspolitische Profil Österreichs ist unterentwickelt**, das heißt sein sicherheitspolitisches Engagement – hier im Sinne der ÖBH-Beiträge verstanden – entspricht nicht seinem außenpolitischen Engagement. Angesichts der jüngsten Entscheidung zur personellen Aufstockung der österreichischen Beiträge zu IFOR, SFOR und ISAF sowie der jahrzehntelangen Tradition der Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen der Vereinten Nationen mag diese Einschätzung überraschen. Sie ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich die Schwergewichte im Bereich der internationalen Militärbeiträge von der klassischen Friedenserhaltung hin zu Krisenmanagement, Intervention, Stabilisierung und Wiederaufbau verlagert haben. Dabei räumen die NATO, mit der Österreich durch die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) kooperiert, und die EU dem Krisenmanagement und der Interventionsfähigkeit eine vorrangige Stellung ein. Im Hinblick darauf sind Österreichs Beiträge sowohl quantitativ als auch qualitativ ausbaufähig. Daraus folgt, dass das ÖBH gerade in politischer Hinsicht

¹ *Umfassende Sicherheitsvorsorge. Das sicherheitspolitische Konzept Österreichs* (Fassung vom Dezember 2002), S. 5.

noch nicht jenen Nutzen stiftet, den es erbringen könnte, wenn sich Österreich sicherheitspolitisch klarer, das heißt mit mehr Risikobereitschaft positionieren würde.

Für die **verstärkte Ausrichtung auf internationale Einsätze** des ÖBH im Bereich des Krisenmanagements und der Intervention sprechen mehrere Gründe:

- Erstens muss Österreich als aktivem Akteur daran gelegen sein, in jenen Politikfeldern tätig zu sein, die **Mitsprache** gewährleisten. Diese Forderung erklärt sich vor allem aus dem Umstand, dass die EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen (z.B. durch Solidaritätsklausel, Missionen, Battle-Group-Konzept) zunehmend „operationeller“ wird. Dadurch erhöht sich der Druck auf die Mitgliedstaaten (peer pressure), durch substanzielle Beiträge zur Gewährleistung der geforderten Fähigkeiten beizutragen. Der Ausbau des österreichischen Engagements im Bereich der Interventionsfähigkeiten sowie der anspruchsvollen Stabilisierungsoperationen hilft, den eigenen politischen Einfluss sicherzustellen, erlaubt die Einbindung in die strategische Informations- und Entscheidungsfindungsstruktur der EU und eröffnet die Möglichkeit der militärischen Operationsführung auf dem strategischen und operativen Niveau.
- Zweitens nimmt die Zahl der kleinen Staaten durch die Erweiterung von NATO und EU in beiden Organisationen zu. Diese Entwicklung eröffnet zwar einerseits neue Kooperationsmöglichkeiten, erhöht andererseits aber auch den Druck zur eindeutigen internationalen **Positionierung**, um den eigenen Einfluss aufrecht zu erhalten beziehungsweise auszubauen. Im regionalen Kontext und mit Blick auf andere Länder mit vergleichbarer Ausgangslage liegt es in Österreichs Interesse, durch diese Entwicklung nicht ins Hintertreffen zu geraten beziehungsweise regionale Entwicklungen zum Maßstab für die Überprüfung der eigenen Ambitionen und der darauf basierenden Streitkräfteentwicklung zu nehmen.
- Drittens zeichnet sich ab, dass (beinahe) alle künftig denkbaren Streitkräfteeinsätze in einem internationalen und damit auch multinationalen Rahmen erfolgen werden. Das gilt in jedem Fall für das Krisenmanagement und die Interventionen sowie für die Stabilisierung, dürfte zukünftig aber auch für die Assistenzeinsätze zutreffen. Die durchgängige Ausrichtung auf die **multinationale Zusammenarbeitsfähigkeit** erlaubt es Österreich, die nationale Streitkräfteentwicklung im Einklang mit dem europäischen Umfeld auszugestalten. Gleichzeitig wird die Modularisierung mit dem Ziel der mehrfachen Verwendungsfähigkeit einzelner Elemente für unterschiedliche Aufgaben gefördert sowie der Streitkräfteaufbau/-einsatz flexibler gestaltet, und es werden die militärischen Einsatzoptionen erweitert. Dadurch wird Österreichs **politischer Handlungsspielraum** ausgebaut und gestärkt.

Grundsätzlich sind vier Optionen für die Transformation des ÖBH denkbar: (1) Fortführung des gegenwärtigen Status quo einer primär national ausgerichteten Landesverteidigung mit einer limitierten Beteiligung an der ESVP, (2) Reduktion des ÖBH auf eine „Blue Helmet-Force“, (3) vollständige Abschaffung der Streitkräfte bei gleichzeitiger Aufwertung der Kräfte für die innere Sicherheit und (4) letztlich eine volle und gleichberechtigte Beteiligung im Rahmen der ESVP.

Mit Blick auf die praktische Umsetzung kommt für Österreich, wie die vorliegende Studie darlegen wird, einzig die Option (4) in Frage. Stellt man diese in Bezug zum künftigen außen- und sicherheitspolitischen Ambitionsniveau, resultieren daraus zwei grundsätzliche Streitkräfteprofile:

- **Mittleres Profil, mittleres Risiko:** In diesem Fall setzt Österreich vor allem auf den Ausbau seiner **Stabilisierungsbemühungen** sowie auf die Bereitstellung von Nischenfähigkeiten, die auch für Interventionen von Bedeutung sind.

- **Mittleres Profil, hohes Risiko:** Bei dieser Option baut Österreich neben den Kapazitäten im **Stabilisierungsbereich** zusätzliche Fähigkeiten für risikoreiche Stabilisierung im Nachgang zu Kampfhandlungen auf („**Eintrittskräfte**“), stellt **HQ-Fähigkeiten** (z.B. verlegbare Fähigkeiten für Einsatzführung) bereit und baut **gezielte Interventionsfähigkeiten** auf.

Angesichts der Notwendigkeit, das sicherheitspolitische Profil Österreichs zu schärfen und die eigenen Handlungsoptionen zu erweitern sowie gleichzeitig die Solidarität mit der EU zu unterstreichen beziehungsweise aktiv zur Behebung ihrer Fähigkeitslücken beizutragen, spricht sich die Studie dafür aus, die zweite Option (mittleres Profil, hohes Risiko) mit Nachdruck zu verfolgen.

Bei beiden Optionen ist allerdings zu berücksichtigen, dass Österreichs verstärktes internationales Engagement auch die Risiken für die nationale Sicherheit erhöhen kann. Deshalb muss der Ausbau der internationalen Beteiligung konzeptionell durch einen Ansatz zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit ergänzt werden (Schwert- und Schild-Ansatz). Diese Überlegung reflektiert den Umstand, dass die Positionierung eines Staates in den internationalen Beziehungen künftig nicht nur an seiner Beteiligung im Rahmen internationaler Operationen gemessen werden kann, sondern auch seine Fähigkeit, umfassende und effiziente Konzepte zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit zu entwickeln und umzusetzen, berücksichtigen muss. Solche Konzepte basieren auf der Überlegung, dass die traditionelle Sichtweise von äußerer und innerer Sicherheit in dieser Form angesichts der neuen interdependenten und vernetzten Bedrohungen nicht mehr gültig ist. Die Gewährleistung der eigenen Sicherheit im Inneren ist daher Aufgabe aller verfügbaren staatlichen zivilen und militärischen Kräfte sowie nichtstaatlicher Akteure mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Im Wesentlichen sollte man daher auch vom überholten Konzept der Ressortverantwortlichkeit beziehungsweise Ressortzuständigkeit abrücken und diese Thematik konsequent problemorientiert – das heißt in vernetzten, ressortübergreifenden Prozessen und Strukturen – verfolgen.

Das ÖBH wird im Rahmen der Gewährleistung der eigenen Sicherheit im Inneren eine Reihe von Aufgaben wahrzunehmen haben, die jedoch erst auf Grund eines zu entwickelnden nationalen Konzepts bestimmt werden können. Es ist zu berücksichtigen, dass die konkrete Ausgestaltung nationaler und europäischer Verantwortlichkeiten im Rahmen dieser Thematik noch zu erarbeiten ist. Dabei ist allerdings zu erwarten, dass dies zunächst eine primär nationalstaatliche Aufgabe darstellt und der eigene Staat der unmittelbare Anbieter von Schutz und Sicherheit sein wird. Die Interdependenz der neuen Bedrohungen und die Dimensionen möglicher Schadensfolgen werden jedoch in vielen Fällen ein konzertiertes europäisches Vorgehen notwendig machen. Daher spielen neben der Bereitstellung von Kapazitäten zur Erfüllung nationaler Schutzaufgaben insbesondere jene Fähigkeiten eine zentrale Rolle, die für die nationale Sicherheit und entsprechende Aufgaben im europäischen („Solidaritätsklausel“) beziehungsweise im internationalen Verbund eingesetzt werden können.

2. Ausgangslage

Österreichs Solidarität mit der EU ist die Folge seiner hohen politischen und wirtschaftlichen Verflechtung mit dem europäischen Umfeld. Diese Verflechtung drückt sich in unterschiedlicher Weise aus:

- **Geostrategisch** ist Österreich ab Mitte des Jahres 2004 (mit Ausnahme der Schweiz bzw. des Fürstentums Liechtenstein) nur noch von EU- und NATO-Partnern umgeben. Der wirtschaftliche Gewinn dieser Veränderung besteht in der Ausdehnung des Binnenmarkts nach Osten und den damit verbun-

denen Möglichkeiten für die österreichische Exportwirtschaft. Sicherheitspolitisch wird Österreich in jedem Fall passiv Teil des euro-atlantischen US-Militärkomplexes in Europa, solange die NATO als militärisch organisiertes Bündnis bestehen wird.

- **Wirtschaftlich** ist Österreich in hohem Maß vom Außenhandel abhängig, denn der Export von Waren und Dienstleistungen macht mehr als 50 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsprodukts aus. Können die Warenexporte um einen Prozentpunkt erhöht werden, schafft dies etwa 10 000 neue Arbeitsplätze.² Österreichs Außenhandel ist schon heute weitgehend europäisch dominiert: 2002 bezog Österreich gut 65 Prozent (50 Mrd. Euro) seiner Importe aus der EU und 10 Prozent (8,8 Mrd. Euro) aus den MOE-Staaten. Von den Exporten im Gesamtumfang von 77 Milliarden Euro gingen knapp 60 Prozent (46 Mrd. Euro) in den EU-Raum beziehungsweise 15 Prozent (12,3 Mrd. Euro) in die MOE-Staaten.³ Im gleichen Zeitraum sind die Direktinvestitionen Österreichs in den MOE-Staaten um 3 Milliarden Euro auf insgesamt 14 Milliarden Euro angestiegen.⁴ Damit haben sie inzwischen den Bestand der Direktinvestitionen in Westeuropa erreicht, werfen jedoch wesentlich höhere Erträge ab.⁵ Nach der EU-Osterweiterung ist der österreichische Außenhandel somit zu gut drei Viertel von der EU abhängig.
- In der EU ist Österreich **Nettozahler** und zählt damit zur Gruppe der Gestalter. 2001 wurden 2,09 Milliarden Euro an den EU-Haushalt überwiesen (2,6 % des EU-Haushalts), wovon 1,4 Milliarden Euro (1,8 % des EU-Haushalts) vor allem in der Form von Beihilfen für die Landwirtschaft und für die Strukturpolitik wieder an Österreich zurückgeflossen sind.⁶
- Bei der **Energieversorgung** ist Österreich wie andere europäische Länder auf Importe angewiesen. 2001 wurde der Energiebedarf des Landes zu 65 Prozent durch feste und flüssige fossile Energieträger und zu gut 10 Prozent durch erneuerbare Energien gedeckt. Die festen fossilen Brennstoffe (Stein- und Braunkohle) kamen dabei überwiegend aus Polen und der Tschechischen Republik. Die wichtigsten Rohöllieferanten (2000) waren der Irak, Kasachstan und Nigeria.⁷ Dieses Energieprofil lässt aus sicherheitspolitischer Perspektive Rückschlüsse auf Österreichs Interessenräume zu.
- Der Bundesvorschlag 2004 für den Allgemeinen Haushalt sieht bei einem Gesamtvolumen von gut 62,6 Milliarden Euro **Verteidigungsausgaben** in der Höhe von 1,7 Milliarden Euro (2,7 % des Allgemeinen Haushalts oder 0,76 % des Bruttoinlandsprodukts) vor.⁸ Davon entfallen knapp 770 Millionen Euro auf Personalausgaben und 656 Millionen Euro auf sonstige Aufwendungen. Davon sind rund 240 Millionen Euro (14 % des Verteidigungshaushalts) als investive Aufwendungen zu betrach-

² Zahlen gemäß <<http://www.go-international.at/>> (Zugriff: 9.3.2004). Siehe zum Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlicher Verflechtung und politischen Ambitionen auch Rob de Wijk, *The European Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions* (Wien: Büro für Sicherheitspolitik, 2004), S. 20–22.

³ *Statistisches Jahrbuch 2004* (Wien: Statistik Austria, 2004), S. 373.

⁴ <<http://www.aussenwirtschaft.info/content/investitionen/fdi2001/europa.html>> (Zugriff: 9.3.2004).

⁵ „Der EU-Erweiterungs-Profitteur hält Distanz. Österreich versagt beim Ausbau der Verkehrswege“, *Neue Züricher Zeitung*, Nr. 86 vom 14.4.2004, S. 19.

⁶ Zahlen gemäß <<http://www.bmf.gv.at/Budget/Dateien/oe.em.rueck.netto95-01.pdf>> (Zugriff: 18.3.2004).

⁷ Zahlen gemäß *Statistisches Jahrbuch 2004*, S. 332 f. *ÖMV Jahresbericht 2000* (Wien: ÖMV, 2000), S. 10.

⁸ Zahlen gemäß <http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2004/AusgabenAllgemeiner1913/_start.htm> und <http://www.statistik.at/fachbereich_02/vgr_txt.shtml> (Zugriff: 1.4.2004).

ten, wobei ein Großteil dieser Aufwendungen als Folgekosten aus früheren Beschaffungen und nicht als Neuinvestitionen zu interpretieren ist.⁹

- In der **Entwicklungspolitik** engagierte sich Österreich 2002 mit rund 550 Millionen Euro, wobei 70 Prozent oder rund 387 Millionen Euro in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zugunsten von Schlüsselregionen investiert wurden. Daneben flossen weitere 165 Millionen Euro in die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit multilateralen Organisationen. Im Bereich der Ostförderung belegte Österreich 2001 mit einem Betrag von gut 0,14 Prozent des Bruttonationaleinkommens (oder knapp 260 Mio. Euro) im internationalen Vergleich gemeinsam mit Dänemark einen Spitzenplatz.¹⁰

3. Aktuelles außen- und sicherheitspolitisches Profil

Auf den ersten Blick scheint die Frage nach dem Nutzen österreichischer Beteiligungen an internationalen Aktionen des Krisenmanagements beziehungsweise der Stabilisierung einfach zu beantworten, leisten diese doch unbestreitbar einen Beitrag dazu,

- regionale Sicherheit und Stabilität in vielfacher Weise zu fördern, zum Beispiel durch die Gewährleistung regionaler Ruhe und Ordnung, den Aufbau zerstörter Infrastruktur, die Übernahme administrativer Verwaltungsaufgaben,
- Österreichs Einflussnahme auf internationale Entscheidungsprozesse durch die Teilnahme an solchen Aktionen zu gewährleisten und zu festigen,
- Belastungen in Österreich, die durch regionale Konflikte zum Beispiel in Form von Flüchtlingsströmen auftreten, zu reduzieren,
- die Visibilität des österreichischen Engagements zugunsten der Internationalen Staatengemeinschaft zu erhöhen und damit seine Solidarität mit dieser zu unterstreichen sowie
- die Reform der österreichischen Streitkräfte voranzutreiben.

Bei genauerem Hinsehen ist die Bewertung dieser allgemeinen Nutzenbeschreibungen jedoch weitaus schwieriger. Dabei sind vor allem zwei Faktoren hervorzuheben. Einerseits gibt es vielfältige Nutzenkategorien. Inhaltlich ist zum Beispiel zwischen politischem, wirtschaftlichem und militärischem Nutzen zu differenzieren, und zeitlich ist zwischen kurz- beziehungsweise langfristig anfallendem Nutzen zu unterscheiden. Beide Kategorien sind wiederum dahingehend zu untersuchen, ob der Nutzen unmittelbar beziehungsweise mittelbar ist oder ob er im In- oder im Ausland anfällt. Damit verbindet sich andererseits die Schwierigkeit, feststellbare Effekte und Ergebnisse (z.B. mehr regionale Stabilität, Rückgang von Flüchtlingsströmen) konkreten Aktionen/Maßnahmen (z.B. Entsendung von Truppen, Erhöhung der finanziellen Rückführungshilfe, Gewährleistung regionaler Sicherheit und Stabilität) zuzuordnen. Die Suche nach Kausalzusammenhängen wird zudem durch die zahlreichen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Nutzenkategorien erschwert.

⁹ Zahlen gemäß Teilheft zum Bundesvoranschlag für das Jahr 2004 zu Gruppe 4: Landesverteidigung. Kapitel 40: Militärische Angelegenheiten (Wien: Bundesministerium für Finanzen, 2003), S. 4, 15–19. Für die investiven Aufwendungen wurden die entsprechend gekennzeichneten Budgetpositionen 40.108.41.45.4660-4685 ohne Bezug zu Immobilien berücksichtigt.

¹⁰ Zahlen gemäß <<http://www.eza.at/index.php>>; *Ostförderbericht 2002* (Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, 2002), S. 7, <http://www.bmaa.gv.at/up-media/290_Ostbericht.pdf> (Zugriff: 9.3.2004).

Das Büro für Sicherheitspolitik hat sich daher entschieden, die Nutzenfrage nicht auf der quantitativen Ebene zu beantworten, sondern diese aus der politischen Sichtweise qualitativ anzugehen. Zu diesem Zweck hat sie das Konzept des **aktiven Akteurs**¹¹ entwickelt, das Österreichs Stellung und sein Verhalten in der internationalen Politik sowie die dazu erforderlichen Voraussetzungen beschreibt. Die Forderung nach einem aktiven Akteursstatus leitet sich aus der internationalen Verflechtung Österreichs ab und ist die Folge seines Solidaritätsbekenntnisses mit der EU. Im Sinne des Konzepts ist als Nutzen die Tauglichkeit einer bestimmten Verhaltensweise beziehungsweise verschiedener Verhaltensweisen zu bezeichnen,

- die angestrebte Rolle als aktiver Akteur unterstützen und fördern,
- den nationalen und internationalen Schutz- und Sicherheitsinteressen besonders dienen und
- dadurch die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Österreichs und der EU fördern.

Vor diesem Hintergrund wird eine Verhaltensweise für einen aktiven Akteur umso wichtiger/nützlicher sein, je notwendiger diese zur Erreichung seiner definierten Ziele ist. In diesem Fall wird er dafür sorgen, dass die erforderlichen Mittel und Fähigkeiten vorhanden sind und dass die entsprechende Verhaltensweise glaubwürdig durchgeführt wird. In dem Maße, in dem Einsätze des ÖBH dieser Zielsetzung dienen, stiften sie politischen Nutzen.

Österreich hat mit seinem Bekenntnis zur europäischen Solidarität einen anspruchsvollen Maßstab für seine internationalen Aktivitäten definiert. Solidarität kann weder in Isolation noch durch Abseitsstehen zum Ausdruck gebracht werden, sondern impliziert zwangsläufig ein (inhaltlich noch zu definierendes) Mindestmaß an internationalem Engagement. Der aktive Akteur ist deshalb die konzeptionelle Antwort auf Österreichs Anspruch, sich mit der EU und darüber hinaus auch mit der Internationalen Staatengemeinschaft solidarisch verhalten zu wollen. Bevor untersucht werden soll, inwieweit Österreich heute dem Ideal des aktiven Akteurs entspricht, werden zuerst einige Überlegungen zur Bestimmung des außen- und sicherheitspolitischen Profils Österreichs diskutiert.

3.1. Bestimmungsfaktoren

Die politischen Ambitionen eines Landes wie Österreich spiegeln sich – neben Aktivitäten in anderen Politikfeldern – auch in seinem konkreten internationalen Engagement beziehungsweise in seinem außen- und sicherheitspolitischen Profil. Diese Ambitionen bestimmen im Wesentlichen, ob und wie Österreich mit internationalen Erwartungen hinsichtlich seines Engagements umgeht. Allgemein gesprochen werden die politischen Ambitionen eines Landes durch seine internationale Stellung, seine außen- und sicherheitspolitische Kultur, durch die nationale politische Handlungsfähigkeit und die vorhandenen Ressourcen definiert (Abbildung 1):

- **Internationale Stellung:** Dieser Faktor beschreibt die Verflechtung eines Landes mit seinem internationalen Umfeld, die im Fall Österreichs hoch ist. Neuere Ansätze aus den Theorien der internationalen Beziehungen verdeutlichen, dass nationale Interessen weder exogen gegeben sind noch sich bloß

¹¹ Johann Frank, „Das Konzept des ‚aktiven Akteurs‘ in der Sicherheitspolitik“, Wien 2004.

aus der internationalen Machtverteilung ableiten lassen.¹² Vielmehr bestimmen sie sich über den sozialen Austausch der wesentlichen Akteure, der auf der internationalen und auf der nationalen Ebene stattfindet. Die internationale Stellung wird unter anderem definiert durch die Position eines Landes im internationalen System (z.B. Führungsmacht), die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, das Eingehen von Partnerschaften mit unterschiedlichen Akteuren, aber auch durch die geografische Lage, die spezifische Betroffenheiten zur Folge haben kann. Insofern geht von der internationalen Verflechtung eine wesentliche Sozialisierungskraft aus. Dies drückt sich im Fall Österreichs unter anderem in der hohen normativen Übereinstimmung zwischen den eigenen Zielen und Werten und jenen der EU aus.

- **Sicherheitspolitische Kultur:** Darunter kann annäherungsweise die Gesamtheit der impliziten und expliziten Annahmen und Grundsätze das Verhalten eines Landes in den internationalen Beziehungen betreffend verstanden werden.¹³ Die sicherheitspolitische Kultur entsteht aus unterschiedlichen Weltanschauungen, Werturteilen, Ideen und Vermutungen und spielt als „kognitiver Filter“ eine zentrale Rolle bei der Herausbildung der Präferenzen politischer Akteure. Sie findet ihren Niederschlag vor allem in den außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Zielen eines Landes und wird ihrerseits durch Faktoren wie das bisherige internationale Engagement, die nationale Identität und historische Erfahrungen bestimmt. Ebenso zu berücksichtigen sind der Einfluss der Öffentlichkeit beziehungsweise der Medien. Österreichs sicherheitspolitische Kultur ist unter anderem durch seine Kleinstaatlichkeit, seine Geschichte, die Neutralität, das föderale politische System sowie durch sein Bekenntnis zur Solidarität im Rahmen der EU geprägt.
- **Politische Handlungsfähigkeit:** Die konkrete Umsetzung nationaler Ambitionen wird durch die politische Handlungsfähigkeit eines Landes bestimmt. Diese ist wiederum abhängig von normativen und strukturellen Aspekten. Auf der normativen Seite ist vor allem der Konsens zwischen den maßgeblichen politischen Kräften hervorzuheben, dessen Vorhandensein Entscheidungen über gemeinsame Maßnahmen erleichtert. Ebenso wichtig sind Vorgaben zum Einsatz der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Mittel und Instrumente im nationalen beziehungsweise internationalen Rahmen, die wiederum maßgeblich von der sicherheitspolitischen Kultur beeinflusst werden. Dem steht auf der strukturellen Seite die konkrete Ausgestaltung des politischen Systems gegenüber, die sich zum Beispiel anhand der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament beziehungsweise Bundes- und Länderebene sowie den Entscheidungsmechanismen charakterisieren lässt. Diese strukturellen Aspekte sind bislang eher vernachlässigt worden, spielen jedoch eine immer wichtigere Rolle, wenn es um schnelles Handeln in Krisenfällen geht.

¹² Emanuel Adler, „Constructivism and International Relations,“ in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), S. 95–118. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Frank Schimmelfennig, „Internationale Sozialisation: Von einem „erschöpften“ zu einem produktiven Forschungsprogramm?“, in Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos, 2003), S. 401–428.

¹³ John S. Duffield, *World Power Foresaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification* (Stanford: Stanford University Press, 1998), S. 23. Peter J. Katzenstein, „Introduction: Alternative Perspectives on National Security“, in ders. (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), S. 6.

- **Vorhandensein adäquater Mittel und Fähigkeiten:** Die Definition nationaler Ambitionen beziehungsweise ihre Umsetzung wird schließlich wesentlich durch das Vorhandensein adäquater Mittel und Fähigkeiten bestimmt. Diese Einsicht lässt sich logisch aus übrigen Aspekten ableiten und wird beispielsweise durch den unterschiedlichen Stellenwert militärischer Streitkräfte in Großbritannien, Frankreich oder Deutschland illustriert. Die Diskussion der Mittel und Fähigkeiten muss neben dem militärischen Bereich auch die übrigen Sicherheitskräfte sowie die Kapazitäten der Industrie berücksichtigen. Zudem sind bei der Modernisierung der Streitkräfte neben materiellen Überlegungen auch konzeptionelle (z.B. Neuausrichtung der Doktrin auf die Logik der vernetzten Operationsführung) sowie rechtliche Aspekte (z.B. europäische Harmonisierung des Wehrrechts¹⁴) zu beachten.

¹⁴ Georg Nolte (ed.), *European Military Law Systems* (Berlin: De Gruyter Recht, 2003).

3.2. Aktiver Akteur: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Betrachtet man die in Kapitel 3.1. erwähnten Determinanten des außen- und sicherheitspolitischen Profils genauer, so ist für Österreich vor allem die EU-Mitgliedschaft als zentrale Bestimmungsgröße hervorzuheben. Obwohl die EU gerade für Kleinstaaten als „force multiplier“ funktioniert und damit zur Erweiterung des eigenen politischen Handlungsspielraums genutzt werden kann, scheint Österreich genau diesen Vorteil – wie in der Folge ausgeführt wird – aufgrund einer unklaren Positionierung erst mangelhaft nutzen zu können. Die außen- und sicherheitspolitischen Strukturen sind darüber hinaus vor allem von der Kleinstaatlichkeit sowie der geopolitischen Lage Österreichs geprägt. Damit einher geht die besondere Betonung des Völkerrechts, der friedlichen und gewaltfreien Ausgestaltung der internationalen Beziehungen sowie des Multilateralismus durch die österreichische Außen- und Sicherheitspolitik. In jüngster Zeit hat Österreich sowohl konzeptionell (z.B. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin) als auch durch die konkrete Teilnahme an entsprechenden Operationen (z.B. Afghanistan) deutlich gemacht, dass militärisches Eingreifen in Konflikten notwendig sein kann.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Schwerpunkte der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Kalten Krieg wesentlich verändert (Abbildung 2). Im Vordergrund stehen heute die Interessenvertretung im Rahmen der EU, die Beziehungen zu den großen Mächten, die Stärkung des Völkerrechts, die (Außen-)Wirtschaftspolitik, die Nachbarschaftspolitik, die bilateralen Beziehungen zu den EU-Mitgliedern, die Kulturpolitik, die internationalen Blauhelmeinsätze sowie das Engagement in der OSZE sowie durch die Partnerschaft für den Frieden. Erst dann kommen die Neutralität, die Entwicklungs- und die Umweltpolitik sowie die Migrations- und die Flüchtlingspolitik.

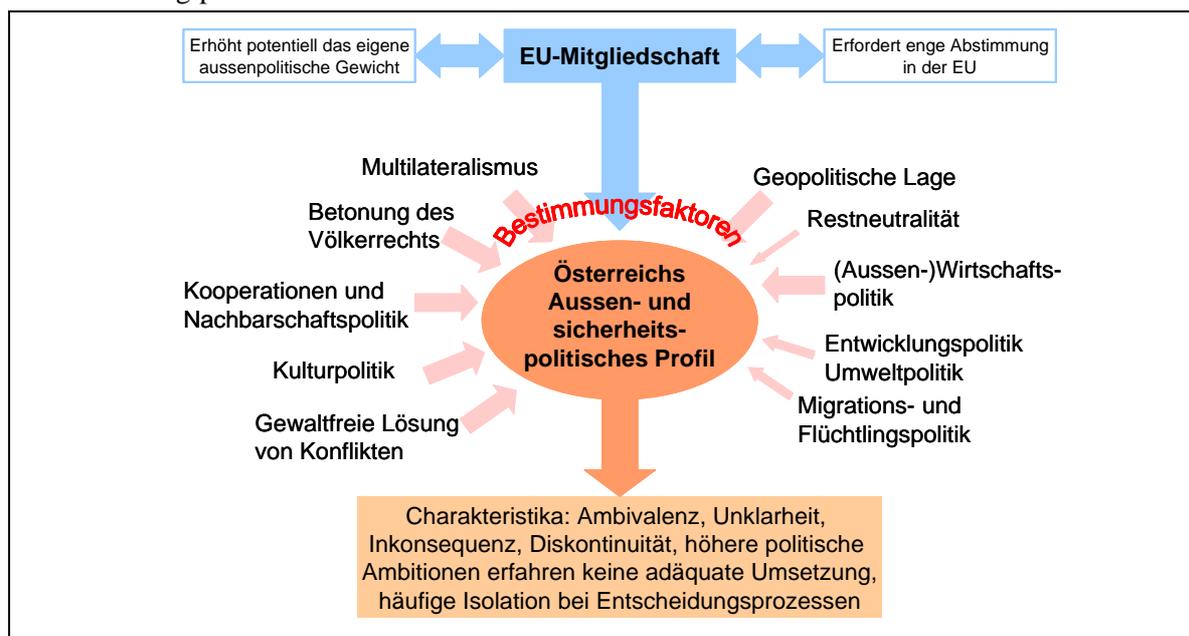


Abbildung 2: Bestimmungsfaktoren des außen- und sicherheitspolitischen Profils Österreichs Quelle: OIIP.

Inwieweit dieses Profil nun den idealtypischen Anforderungen des aktiven Akteurs entspricht, soll in der Folge eingehend diskutiert werden. Zu diesem Zweck werden neun Postulate vorgestellt und auf ihren aktuellen Erfüllungsgrad untersucht.¹⁵

¹⁵ Johann Frank, „Das Konzept des ‚aktiven Akteurs‘ in der Sicherheitspolitik“, Wien 2004.

Postulat 1: Der aktive Akteur formuliert homogene und kalkulierbare Staatsinteressen, die politisch akzeptiert sind.

Beschreibung: Als Mitglied der euro-atlantischen Wertegemeinschaft werden Österreichs nationale Interessen weitgehend „internationalisiert“. Der Knackpunkt für die politische Glaubwürdigkeit liegt allerdings weniger in der Formulierung von Interessen, die beispielsweise mit der EU übereinstimmen, sondern in deren kohärenter Umsetzung. Das erfordert ein entsprechendes innenpolitisches Engagement zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung, vor allem in den Bereichen, in denen eine Abkehr von lange gepflegten Gewohnheiten erforderlich ist. Ebenso stellt der aktive Akteur sicher, dass die den Interessen zugrunde liegenden Ordnungsvorstellungen systematisch weiterentwickelt werden.

Bewertung: Befriedigend (Umsetzung) bis gut (formale Interessendefinition).¹⁶

Kommentar: Die Definition der österreichischen Interessen ist umfassend und steht im Einklang mit den einschlägigen Dokumenten der EU (z.B. EU-Vertrag, Europäische Sicherheitsstrategie). Problematischer ist der Umstand, dass die Interessen nicht kohärent umgesetzt werden. Das liegt an der mangelnden Prioritätensetzung hinsichtlich des konkreten Engagements, die dazu führt, dass die Aktionen in den einzelnen Politikbereichen nur schwach aufeinander abgestimmt sind. So sind beispielsweise die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Interessenräume noch nicht kongruent. Gleichzeitig führt die „Restneutralität“ im Außenverhalten zu einer gewissen Ambivalenz, die die Vorhersehbarkeit des österreichischen Verhaltens in Krisenfällen erschwert und damit seine Verlässlichkeit in Frage stellen kann.

Postulat 2: Der aktive Akteur verhält sich grundsätzlich kooperationsorientiert.

Beschreibung: Die neuen Sicherheitsrisiken können weder im Alleingang noch unter Einsatz eines einzigen politischen Instrumentes erfolgreich bekämpft werden. Deshalb setzt sich Österreich als aktiver Akteur für die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, mit Internationalen Organisationen und mit nicht-staatlichen Akteuren ein. Die multilaterale Rahmenordnung und die gemeinsam erarbeiteten Normen, Regeln und Prinzipien erleichtern diese Kooperation, weshalb sich Österreich für deren Stärkung und Weiterentwicklung einsetzt. Österreich räumt der Kooperation innerhalb der EU eine Vorrangstellung ein, weil in dieser Organisation militärische und nicht-militärische Fähigkeiten ausgewogen zum Einsatz gebracht werden können. Gleichzeitig nutzt es seine PfP-Teilnahme, um die Modernisierung seiner Streitkräfte mit Blick auf das angestrebte außen- und sicherheitspolitische Profil voranzutreiben. Die OSZE kann überall dort auf Österreichs Unterstützung zählen, wo sie dazu beiträgt, Länder außerhalb des direkten Einflussbereichs der EU zu stabilisieren und den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen zu ermöglichen.

Bewertung: Befriedigend.

Kommentar: Österreich ist mit Ausnahme der NATO Mitglied aller wichtigen europäischen und Internationalen Organisationen. Daneben engagiert es sich auch in spezifischen regionalen (z.B. CENCOOP) und thematischen (z.B. SHIRBRIG) Kooperationsverbänden. Betrachtet man dieses Engagement im Rahmen bi- und multilateraler Verbände im unmittelbaren regionalen Kontext, so schneidet Österreich (im Moment) noch

¹⁶ *Umfassende Sicherheitsvorsorge*, S. 3.

verhältnismäßig gut ab. Allerdings klaffen große Lücken zum sicherheitspolitischen Engagement anderer Länder vergleichbarer Größenordnung wie Belgien oder der Niederlande (Abbildung 3).¹⁷ Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich diese Länder von Österreich nicht nur durch ihre NATO-Mitgliedschaft, sondern auch durch ein ausgeprägteres politisches Ambitionsniveau unterscheiden. Darüber hinaus ist innerhalb der EU festzustellen, dass Österreich in der Vergangenheit häufig isoliert gewesen ist (z.B. Sanktionen der „14“ gegen Österreich, Transitverhandlungen).

Land	Militärisches Engagement
Belgien	Multinational Division (Central), ARRC, BALTSEA, BELUROKOS, DATF ¹⁸ , Eurokorps, European Air Group
Finnland	BALTSEA, NORDCAPS, SHIRBRIG
Niederlande	Amphibious Force, European Amphibious Initiative, Deutsch-Niederländisches Korps, Multinational Division (Central), German-Dutch Air Transport Arrangement, ARRC, SHIRBRIG, European Air Group
Österreich	CENCOOP, SHIRBRIG
Schweden	BALTSEA, NORDCAPS
Slowenien	MLF, CENCOOP, SHIRBRIG
Tschechische Republik	CENCOOP, SHIRBRIG (Beobachter)
Ungarn	MLF, SHIRBRIG

Abbildung 3: Bi- und multinationales militärisches Engagement ausgewählter europäischer Staaten im Vergleich

Postulat 3: Das internationale Umfeld wird im Sinne der eigenen Ordnungsvorstellungen aktiv gestaltet, das heißt der aktive Akteur ist Sicherheitsanbieter, nicht bloß Sicherheitskonsument.

Beschreibung: Weil sich Österreich zu einem umfassenden Sicherheitsbegriff bekennt und sich innerhalb der EU solidarisch mit seinen Partnern verhält, will es sich im Rahmen der gemeinsamen Interessen konkret engagieren. Dazu reicht es allerdings nicht aus, lediglich jene Politikfelder zu besetzen, in denen sich auch die anderen Staaten bewegen. Entscheidend sind die Intensität des Engagements sowie zusätzlich der Einsatz für Themen oder Aufgaben, die von anderen Staaten nicht oder kaum bearbeitet werden, sei es durch die Förderung von Initiativen (z.B. zur besseren und stärkeren Einbindung der Wirtschaft in die Stabilisierungsbemühungen) oder das konzeptionelle Andenken neuer Problemlösungsansätze (z.B. Weiterentwicklung der Idee integrierter Wiederaufbauteams mit zivilen, polizeilichen und militärischen Elementen).

Bewertung: Knapp Befriedigend.

Kommentar: Österreich ist bislang nur postkonflikt als Sicherheitsanbieter aufgetreten. Wenn, dann hat es sich im Rahmen multinationaler Verbände und Projekte insbesondere auf dem Balkan engagiert. Dabei zählte es jedoch – von Ausnahmen wie dem Engagement zugunsten Albaniens im Rahmen der OSZE (1998) abgesehen – nur selten zu den führenden Kräften. Das Problem dabei ist,

¹⁷ Die Niederlande und Ungarn beteiligen sich darüber hinaus auch an den Stabilisierungsbemühungen im Irak.

¹⁸ BENELUX Luftraumüberwachung.

dass sich Österreich mit diesem Verhalten primär darauf abstützt, dass andere Staaten mit einer höheren Risikobereitschaft die Grundlagen für die eigenen internationalen Aktivitäten schaffen. Diese Interpretation der Solidarität dürfte angesichts der neuen Sicherheits Herausforderungen und der Erweiterung von EU und NATO, die den Profilierungsdruck auf die einzelnen Mitglieder erhöhen wird, mittelfristig nicht länger haltbar sein.

Postulat 4: Der aktive Akteur engagiert sich in allen internationalen Politikbereichen, was die Definition von Schwerpunkten nicht ausschließt.

Beschreibung: Das Bekenntnis zur Solidarität innerhalb der EU sowie die Referenz auf einen umfassenden Sicherheitsbegriff ziehen ein breites außen- und sicherheitspolitisches Engagement nach sich. Insbesondere geht es darum, Österreichs politische Ambitionen durch eine entsprechende Risikobereitschaft zu unterstreichen. Diese kann sich über die gesamte Bandbreite der politischen Instrumente erstrecken und ihren Ausdruck beispielsweise in der Übernahme der Verhandlungsführung in einem Konflikt, in der Beteiligung an einer militärischen Intervention oder im Einsatz eigener Polizeikräfte in einem Krisengebiet anstelle lokaler Kräfte finden. Entscheidend ist, dass Österreich als solidarischer und aktiver Akteur nicht in der „risikofreien Nische“ verharrt. Diese Forderung schließt die Bildung von Schwerpunkten mit Blick auf spezifische Politikbereiche, Fähigkeiten oder Regionen besonders dann nicht aus, wenn die europäischen Gesamtinteressen dadurch in besonderer Form wahrgenommen werden können.

Bewertung: Befriedigend.

Kommentar: Aufgrund der bisherigen Ausführungen ist auch dieser Punkt näher zu betrachten. Das liegt unter anderem am Ausmaß des konkreten Engagements, das aus Sicht der bisherigen EU-Mitglieder vor allem mit Blick auf die Aktivitäten Österreichs in Südost- und Osteuropa konzentriert ist.

Postulat 5: Alle zur Verfügung stehenden Mittel werden systematisch aufeinander abgestimmt und in umfassender Weise zum Einsatz gebracht.

Beschreibung: Diese Forderung ergibt sich aus der Natur der aktuellen und neuen Sicherheits Herausforderungen, deren Bewältigung eines interdisziplinären Ansatzes bedarf. Das österreichische Konzept der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ trägt dieser Überlegung ebenso Rechnung wie die Europäische Sicherheitsstrategie.

Bewertung: Formal erfüllt, in der Implementierung nicht erfüllt.

Kommentar: Das Österreichische Institut für Internationale Politik stellte in seiner Teilstudie zur vorliegenden Ausarbeitung fest, dass Österreich in der EU [gegenwärtig] nicht klar und zufriedenstellend positioniert sei. Es sei von geringer Klarheit, dafür von Ambivalenz, der Einschätzung der Unkreativität und der Unzuverlässigkeit (sowohl in der EU als auch bei – noch – Drittstaaten) geprägt. Der auf dem Papier vorliegende Gesamtansatz der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ leidet damit unter einem gravierenden Implementierungsproblem.

Postulat 6: Militärische Maßnahmen werden in ein kohärentes und umfassendes Sicherheitskonzept eingebettet, das auch alle anderen Politikbereiche berücksichtigt.

Beschreibung: Dieses Postulat ergibt sich logischerweise aus dem eben Gesagten. Wichtig ist dabei die Feststellung, dass das kohärente Gesamtkonzept nicht nur den Einsatz in möglichen Krisenregionen betrachtet, sondern sich gleichzeitig auch zum Einsatz der Streitkräfte im Inland sowie innerhalb der EU äußert. Die damit einhergehende Neuverteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten bedingt auch die grundlegende Transformation der involvierten Institutionen sowie der Beziehungen zwischen diesen.

Bewertung: Vorrangig formal bzw. regionalpolitisch erfüllt

Kommentar: Angesichts des Fehlens eines konsistent umgesetzten Gesamtkonzepts gelingt die Einbindung der militärischen Fähigkeiten in die Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs erst ansatzweise.¹⁹ Verhältnismäßig gut ist die Bilanz beispielsweise mit Blick auf die internationalen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan, an denen sich Österreich durch die Mitwirkung in SFOR und KFOR beteiligt. Österreich profitiert in dieser Hinsicht allerdings von den umfangreichen Vorarbeiten der internationalen Staatengemeinschaft zur politischen, wirtschaftlichen und militärischen Integration dieser Region in die euro-atlantische Gemeinschaft. In anderen Regionen (z.B. Afghanistan, Afrika) ist dagegen ein systematischer Ansatz nicht zu erkennen.

Postulat 7: Um die reibungslose Koordination und Kooperation zwischen den politischen Ressorts sicherzustellen, verfügt der aktive Akteur über ein ressortübergreifendes Beurteilungs- und Entscheidungsinstrument.

Beschreibung: Österreich hat die Verantwortung für die Sicherheitspolitik konzeptionell bei der Bundesregierung verankert und stellt dieser den Nationalen Sicherheitsrat als beratendes Gremium zur Seite. Die Abteilung „Sicherheitspolitische Angelegenheiten“ in der Sektion Koordination im Bundeskanzleramt spielt auf der Basis der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin sowie der entsprechenden Teilstrategien eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung und stellt die Kohärenz der Maßnahmen sicher. Diese Grundstruktur und die dafür eingesetzten Kapazitäten sind mit Blick auf die künftigen Herausforderungen zu stärken.²⁰ Diese Forderung ergibt sich aus dem transnationalen Charakter der neuen Risiken sowie aus den Anforderungen der multinationalen Zusammenarbeit und der vernetzten Operationsführung.²¹

Bewertung: Befriedigend.

Kommentar: Trotz des Bestehens einer strategischen Führungsstruktur kommt die ressortübergreifende Koordination im Alltag eher schleppend voran. Der Mangel einer klaren internationalen Ambition, die die

¹⁹ So auch der Entwurf zum Auslandseinsatzkonzept, der das Fehlen eines „politisch akkordierten strategischen Grundsatzdokuments“ bemängelt. Siehe: Konzept des Österreichischen Bundesheeres für Einsätze im Ausland. Überarbeiteter Entwurf (2002), S. 4.

²⁰ Die jüngsten Beschlüsse zum Aufbau eines gemeinsamen Lagebildes sind zu begrüßen und sollten verstärkt vorangerieben werden, um die strategische Steuerung der Nachrichtendienste aus der Sicht der gesamtstaatlichen Interessen zu gewährleisten.

²¹ Heiko Borchert, *Vernetzte Sicherheitspolitik. Politisch-strategische Implikationen eines neuen Leitbildes*, Strategische Analyse (Wien: Büro für Sicherheitspolitik beim Bundesministerium für Landesverteidigung, 2004), S. 15–21.

Akteure zur Konsistenz „zwingt“, dürfte dabei ebenso eine Rolle spielen wie die Tatsache, dass die vorhandenen Verwaltungsprozesse und -strukturen noch nicht im erforderlichen Maß auf die Logik der Vernetzung ausgerichtet sind. Ein gutes Beispiel dafür ist die jüngst eingerichtete Stabsstelle „Strategische Außenwirtschaft“, die vom Bundesministerium für Wirtschaft zusammen mit der Wirtschaftskammer Österreichs ins Leben gerufen worden ist. Diese sieht jedoch bislang keine direkten Verbindungen zum Verteidigungsministerium und zum Außenministerium vor, womit Synergieeffekte bei der Koordination der Außenwirtschaft mit der Außen- und Sicherheitspolitik verloren gehen.

Postulat 8: Der aktive Akteur geht strategische Partnerschaften ein.

Beschreibung: Als Kleinstaat ist Österreich von Dritten abhängig, um seine Ziele zu erreichen. Deshalb geht es strategische Partnerschaften mit anderen Akteuren ein. Aufgrund der Veränderungen in der internationalen Politik kommen dafür aber nicht nur andere Staaten, sondern auch Internationale Organisationen und nicht-staatliche Akteure in Frage. Im letzten Fall sind Partnerschaften mit Nicht-Regierungsorganisationen (z.B. im Rahmen der Konfliktprävention und mit Bezug auf die Vor-Ort-Koordination bei Stabilisierungsoperationen) sowie mit der Wirtschaft im Allgemeinen und der Rüstungs- und Hochtechnologieindustrie im Besonderen speziell zu erwähnen. Solche strategischen Partnerschaften stärken die Fähigkeiten des gemeinsamen Verbundes, sie tragen dazu bei, eigene Stärken auszubauen, und leisteten einen Beitrag, um eigene Defizite zu beheben.

Bewertung: Nicht erfüllt.

Kommentar: Strategische Partnerschaften werden für Österreich im Zuge der Erweiterung von EU und NATO immer wichtiger. Die Möglichkeit, eigene Positionen mit anderen Staaten abstimmen zu können, bedingt, dass man selbst in der Lage ist, Leistungsausweise in die Waagschale zu werfen, und erfordert gleichzeitig, Interessen der Partner bei der innerstaatlichen Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Ein Partnerschaftskonzept, das in Abhängigkeit der österreichischen Ambitionen Auskunft über die Felder und die Formen der Zusammenarbeit mit anderen Staaten, Internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Akteuren sowie der Privatindustrie gibt, fehlt bislang.²² Es sollte erarbeitet werden und dabei Auskunft über die relevanten politischen, wirtschaftlichen, militärischen, technologischen, regionalen und kulturellen Beurteilungskriterien möglicher Partner geben.

Postulat 9: Um kooperationsfähig zu werden und zu bleiben, bemüht sich der aktive Akteur besonders um die Interoperabilität seiner Fähigkeiten und die Kompatibilität seines politischen Systems mit seinen Partnern.

Beschreibung: Österreich bereitet sich darauf vor, seine zivilen und militärischen Fähigkeiten international reibungslos zum Einsatz bringen zu können. Das erfordert in konzeptioneller Hinsicht die weitgehende Übereinstimmung mit den inhaltlichen Annahmen beziehungsweise den Verfahren der Partner und bedingt ausrüstungstechnische Anstrengungen, um das einzusetzende Gerät auf dem aktuell-

ten Stand zu halten. In Abhängigkeit seiner Ambitionen und unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien setzt sich Österreich insbesondere dafür ein, die politischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass seine Fähigkeiten zeitverzugslos eingesetzt werden können. Damit trägt es der Einsicht Rechnung, dass sich Unterschiede im politischen System nachteilig oder erschwerend auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auswirken können.

Bewertung: Befriedigend bis gut (für gegenwärtiges Ambitionsniveau).

Kommentar: Im Rahmen seines gegenwärtigen internationalen Engagements nutzt Österreich die zur Verfügung stehenden Instrumente, um die militärische Kooperationsfähigkeit zu gewährleisten (PfP, PARP, ECAP). Mit Blick auf den Status des aktiven Akteurs reicht dies aber nicht aus. Das Ambitionsniveau der ECAP-Beiträge des Heeres kann mit Blick auf das in Kapitel 5 näher zu beschreibende Interventionsprofil als niedrig bezeichnet werden. Für die politische Systemkompatibilität fällt die Bilanz ähnlich aus. Wie Deutschland und Schweden kennt auch Österreich einen Parlamentsvorbehalt für die Entsendung von Einzelpersonen oder Truppen in internationale Operationen.²³ Ob diese Bestimmungen und andere Aspekte des politischen Entscheidungsfindungsprozesses unter Druck geraten, hängt sowohl von Österreichs künftigen Ambitionen als auch von seinen strategischen Partnern ab.²⁴ Erkenntnisse aus dem informellen NATO-Ministertreffen im Herbst 2003 deuten auf jeden Fall darauf hin, dass der Druck zur unverzüglichen Entsendung der nationalen Kriseninstrumente zunehmen wird. Dass diese Vermutung auch für die EU gilt, zeigt der Blick auf die anspruchsvollen Bereitschaftsgrade des Battle-Group-Konzepts der EU sowie die jüngste Erklärung des Hohen Beauftragen Javier Solana, wonach „[le] tempo de la décision et de la planification doit être cohérent avec celui du déploiement des troupes. Il n’y a pas de réponse rapide sans planification et décision rapide“.²⁵

3.3. Zusammenfassung

Die abschließende **Zwischenbilanz** über Österreichs Status als aktiver Akteur fällt **ernüchternd** aus:

- **Es fehlt ein außen- und sicherheitspolitisches Gesamtkonzept**, das Österreichs Anspruch der internationalen Solidarität gerecht wird, beziehungsweise die vorhandenen Ansätze werden erst unzureichend umgesetzt.
- Daraus folgt, dass die **Kohärenz** zwischen den verschiedenen Feldern, Instrumenten und Maßnahmen der Außen- und Sicherheitspolitik **erst ansatzweise gewährleistet** ist.

²² Im Bereich des Innern scheint der Gedanke der Sicherheitspartnerschaft dagegen bereits Früchte zu tragen, wie das Beispiel der gemeinsamen Erklärung der Innenminister Österreichs, der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, der Slowakischen Republik und Sloweniens am Salzburg Forum 2001 zeigt. Siehe: *Sicherheitspartnerschaften. Mehr Sicherheit in einer erweiterten Europa* (Wien: Bundesministerium des Innern, 2001), <http://www.bmi.gv.at/downloadarea/forum_salzburg/ForumSalzburg2.pdf> (Zugriff: 17. März 2004).

²³ Hierzu weiterführend Alexander Siedschlag, „Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Schweden“, in Erich Reiter, Reinhardt Rummel und Peter Schmidt (Hrsg.), *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP* (Hamburg: Mittler, 2002), S. 222–232.

²⁴ Marc Houben and Dirk Peters, *The Deployment of Multinational Military Formations: Taking Political Institutions into Account* (Brussels: CEPS, 2003), S. 9–10.

²⁵ Summary of the remarks by Javier Solana at the Informal Meeting of Defence Ministers, Brussels, 5./6.4.2004, S0097/04, S. 2 <<http://ue.eu.int/pressdata/en/discours/79815.pdf>> (Zugriff: 15.4.2004).

- Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass der systematische Überbau im Sinne der strategischen Führung vor dem Hintergrund des Konzepts der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ fehlt beziehungsweise die vorhandenen Prozesse und Strukturen die **ressortübergreifende Koordination und Kooperation erst ansatzweise** unterstützen.
- In der Summe ist das **militärische Profil** insbesondere im Verhältnis zu den außenpolitischen Aktivitäten **unterentwickelt**.

Dieses Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass der **Nutzen** der internationalen Einsätze des ÖBH – **gemessen am selbst formulierten Anspruch Österreichs – bislang eher beschränkt** ist. Oder anders formuliert: Als aktiver Akteur muss Österreich seine Einstellung zu den Streitkräften als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik grundsätzlich überprüfen, um die dafür eingesetzten Mittel nutzenbringend(er) einsetzen zu können. Welche Stossrichtung dabei verfolgt werden sollte, wird im nächsten Kapitel dargestellt.

4. Künftiges außen- und sicherheitspolitisches Profil

In den vorangehenden Kapiteln wurde dargelegt, dass Österreich aufgrund seiner außenwirtschaftlichen Verflechtung, seiner geostrategischen Lage sowie der normativen Übereinstimmung mit den politischen Wertvorstellungen seiner Nachbarn innerhalb der euro-atlantischen Gemeinschaft als aktiver Akteur auftreten will. Diese Forderung ist implizit bereits in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (Dezember 2001), im Konzept der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ (Dezember 2002) sowie in der „Teilstrategie Verteidigungspolitik“ (Stand: Juli 2003) enthalten. Diese Grundlagendokumente sprechen sich für eine breite und umfassende Definition der außen- und sicherheitspolitischen Interessen Österreichs aus. Demzufolge teilt Österreich mit seinen europäischen Nachbarn das Interesse

- an **territorialer Integrität** und Unversehrtheit des eigenen Staatsgebiets beziehungsweise des Staatsgebiets der EU,
- an der **regionalen Stabilität** im unmittelbar eigenen beziehungsweise im unionseuropäischen Umfeld,
- am **Schutz** der eigenen sowie der EU-**Bevölkerung**, der politischen und wirtschaftlichen **Institutionen** und der erforderlichen **Infrastruktur**,
- an der Einhaltung, der Durchsetzung und der Weiterentwicklung der gemeinsamen **Werte** sowie
- an der Funktionsfähigkeit, der Stärkung und der Weiterentwicklung der **internationalen Ordnung** sowie der internationalen Institutionen.

Vor diesem Hintergrund besteht der Zweck der österreichischen Sicherheitspolitik darin,

- zur Wahrung und zur Weiterentwicklung dieser Interessen beizutragen,
- Österreich als verlässlichen und glaubwürdigen internationalen Partner zu positionieren sowie
- den politischen Handlungsspielraum zu bewahren beziehungsweise auszubauen.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen betont Österreich die umfassende Ausrichtung und den präventiven Charakter seiner Sicherheitspolitik.²⁶ Das umfassende Verständnis von Sicherheit impliziert, dass alle relevanten Politikbereiche sowie die zur Verfügung stehenden Fähigkeiten und Instrumente inhaltlich aufeinander abgestimmt werden. Der präventive Ansatz betont ergänzend dazu die Notwendigkeit, eine „vorteilhafte Umfeldsituation“ zu schaffen, um dadurch das Risikopotenzial der eigenen Verwundbarkeit zu reduzieren. Angesichts der Natur der neuen Sicherheitsrisiken legen beide Komponenten eine enge Einbindung der sicherheitspolitischen Fähigkeiten Österreichs insbesondere in den europäischen Verbund nahe.

In diesem Zusammenhang zeigt eine von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik durchgeführte Studie, dass eine **überwiegende Mehrheit** der Österreicher für die Schaffung einer gemeinsamen **Europäischen Armee** eintritt.²⁷ Nur 18 Prozent sprechen sich dafür aus, dass es nach der Erweiterung 25 unabhängig voneinander agierende nationale Armeen geben soll. **Vorrangige Aufgabe** einer „Europa-Armee“ soll die **Sicherung des Waffenstillstands** sein (68 %), nur 20 Prozent wollen sie auch zur Erzwingung eines solchen einsetzen. Ferner stellte die Umfrage fest:

- Über 60 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass die bisherigen Auslandseinsätze das Ansehen des ÖBH im Ausland erhöht haben. **Mehr als 70 Prozent** sprechen sich daher auch für **Auslandseinsätze des ÖBH** aus, wenn diese der Waffenstillstandssicherung dienen. Eine Erzwingung würden dagegen nur rund 20 Prozent befürworten. Ein knappes Drittel spricht sich generell gegen Auslandseinsätze aus. Rund 50 Prozent meinen gleichzeitig, dass solche Einsätze jedoch nur dann geführt werden sollten, wenn österreichische Interessen in unmittelbarer Nachbarschaft bedroht wären. Auslandseinsätze sollten primär von Berufssoldaten, in zweiter Linie von Freiwilligen durchgeführt werden.
- Wenn die **EU** künftig **Auslandseinsätze** beschließt, **rechnen 71 Prozent** der Befragten **nicht damit, dass sich Österreich von diesen fernhalten kann**. 60 Prozent der Österreicher wären dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten mit Waffengewalt eingreifen, um der Bedrohung eines Mitglieds zu begegnen. Die Hälfte würde dies auch zur Sicherung von Rohstoffen und Transportwegen akzeptieren, etwas mehr als 30 Prozent bei Kriegshandlungen in Europa (außerhalb der EU) und bei der Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen. Nur 10 Prozent sind für ein EU-Engagement in anderen Teilen der Erde.
- Die **militärische Beistandspflicht** innerhalb der EU befürworten **nur 20 Prozent** der Österreicher. Trotzdem glaubt gut ein Drittel, dass die Union Österreich zu Hilfe kommen wird, auch wenn Österreich selbst nicht zum Beistand bereit ist.

Im Ausmaß und in der konkreten Ausgestaltung der künftigen internationalen Einbindung liegt die eigentliche Herausforderung, denn hierin spiegelt sich Österreichs politische Ambition auf dem internationalen Parkett und damit auch seine politische Risikobereitschaft. Gerade innerhalb der EU ist dabei davon auszugehen, dass diejenigen EU-Mitglieder das **Zentrum der Gestaltergruppe** bilden werden, die in **allen Feldern der Vertiefung** beziehungsweise **der Avantgarde** engagiert sind. Das gilt neben den anderen Politikfeldern insbesondere auch für das Engagement im Rahmen der verstärk-

²⁶ Umfassende Sicherheitsvorsorge, S. 5.

²⁷ *Bundesheer, Auslandseinsätze, internationaler Terrorismus. Wie sehen die Österreicher die neuen Aufgaben des Bundesheeres?* (Wien: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, 2004). <http://cms.euro-info.net/received/_2317_Studie.pdf> (Zugriff: 20. April 2004). Die Telefonumfrage wurde im Januar 2004 mit 993 Teilnehmenden durchgeführt.

ten oder der strukturierten Zusammenarbeit. In der Folge werden daher **Österreichs künftige Ambitionen** anhand der sicherheitspolitischen Grundaufgaben der Prävention, des Krisenmanagements und der Intervention sowie der Stabilisierung im Nachgang von Krisen beschrieben. In allen Fällen ist der Mix der sicherheitspolitischen Fähigkeiten und Kräfte unterschiedlich. Deshalb werden in jedem Bereich kurz die zu bewältigende Aufgabe und die Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik beschrieben. Daraus werden die zu erwartenden Konsequenzen für das ÖBH abgeleitet. Zusammenfassend werden zwei konkrete Optionen für die künftige Streitkräfteentwicklung vorgeschlagen, die auf der Grundannahme basieren, dass Österreich als aktiver Akteur seine politische Risikobereitschaft im Vergleich zur heutigen Ausgangslage deutlich steigern muss. **Dieser Ausbau der militärischen Fähigkeiten stärkt Österreichs Position in der ESVP und verschafft dem Land neue Handlungsspielräume, die national nicht erreicht werden könnten.** Dazu zählen beispielsweise die Einbindung in die – im Aufbau befindliche – strategische Informations- und Entscheidungsfindungsstruktur der EU sowie die Fähigkeit zur militärischen Operationsführung auf dem strategischen und operativen Niveau (anstelle des taktischen Niveaus), auf dem sich die Mehrzahl der EU-Mitglieder bewegt.

4.1. Prävention

4.1.1. Aufgabe

Die Krisenprävention will das Entstehen von Krisen und Konflikten verhindern beziehungsweise die Eskalation schwelender Probleme vermeiden. Zu diesem Zweck richten sich Maßnahmen der strukturellen Prävention vor allem auf die konkrete Ausgestaltung der innerstaatlichen (z.B. Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, politische Gewaltenteilung, Kontrolle der Streitkräfte) und internationalen Ordnung (z.B. sicherheitspolitische Regime, Stärkung des Völkerrechts, Eröffnung einer langfristigen Beitrittsperspektive zur EU). Operative Konfliktprävention umfasst im Unterschied dazu konkrete Maßnahmen wie Frühwarnung, Sanktionen oder Vermittlungen.

4.1.2. Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik

Präventionsarbeit ist höchst anspruchsvoll und bedingt vor allem zweierlei. Gerade weil es darum geht, das Ausbrechen von Krisen zu verhindern, erfordert Prävention – paradoxerweise – eine sehr hohe „Interventionsbereitschaft“, die sich im Einsatz unterschiedlicher politischer, wirtschaftlicher, zivilgesellschaftlicher und erforderlichenfalls militärischer Instrumente/Maßnahmen niederschlagen kann. Dies bedingt, dass die verantwortlichen Stellen über ein umfassendes Lagebild sowie die erforderlichen Instrumente verfügen, um die unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, militärischen, ökologischen und wissenschaftlich-technischen Krisenursachen identifizieren und bewerten zu können. Österreichisches Engagement zugunsten einer dergestalt verstandenen Prävention wird daher den folgenden Aufgabenbereichen verstärkte Aufmerksamkeit widmen müssen:

- Verbesserung der politischen Kohärenz durch gemeinsame Zieldefinition,
- verbesserte inhaltliche Abstimmung in den einzelnen Politikfeldern (vor allem auch hinsichtlich der geografischen Schwerpunkte des Engagements),

- intensivere Zusammenarbeit auf der Projektebene, sowohl national als auch international,
- gemeinsame Wirkungskontrolle und Weiterentwicklung der Konzepte und Maßnahmen sowie
- Aufbau von Kapazitäten und Instrumenten für die systematische Lagebeurteilung und -verfolgung (gemeinsames Lagebild).

4.1.3. Konsequenzen für das ÖBH

Im Bereich der Prävention spielen militärische Streitkräfte – sehen wir für den Moment von der Option präemptiven militärischen Handelns ab – eher eine nachgeordnete Rolle. Gleichwohl sind die militärischen Fähigkeiten des ÖBH bei einem stärkeren Einsatz Österreichs für die Prävention vor allem in vier Bereichen von Nutzen:

Verifikation: Transparenzbildung ist eine wichtige Voraussetzung für Prävention. Das gilt nicht nur, aber vor allem für den Bereich der Massenvernichtungswaffen, wo Spezialwissen erforderlich ist, um die Einhaltung internationaler Vertragsbestimmungen zu überprüfen. Da die EU in diesem Bereich nicht über eigene Fähigkeiten verfügt,²⁸ sind österreichische Beiträge zugunsten der EU und anderer Internationaler Organisationen wertvoll.

Nachrichtengewinnung und Aufklärung: Diese beiden Bereiche sind wichtige Komponenten des C4ISTAR-Komplexes, der seinerseits eine Schlüsselrolle in der vernetzten Operationsführung einnimmt. Neben der Beteiligung an bestehenden und im Aufbau befindlichen nachrichtendienstlichen Strukturen auf der europäischen Ebene sollten die eigenen Fähigkeiten zur Nachrichtengewinnung und Aufklärung technologisch und inhaltlich ausgebaut werden. Inhaltlich geht es darum, in Bereiche vorzudringen, die von vitaler Bedeutung sind (z.B. Südosteuropa, Naher und Mittlerer Osten), sodass österreichische Expertise in diesen Fragen einen konkreten Beitrag zur Förderung der europäischen Sicherheit leistet. In technologischer Hinsicht ist festzuhalten, dass Investitionen in diesen Feldern einen Mehrfachnutzen stiften, weil sie zum Aufbau des gemeinsamen Lagebilds beitragen, die militärische Führungsfähigkeit ausbauen, die Zusammenarbeitsfähigkeit im multinationalen Verbund sicherstellen und gleichzeitig die Kooperation mit anderen Sicherheitskräften erleichtern. Darüber hinaus sind wirtschafts- und technologiepolitische Aspekte zu berücksichtigen, denn die dazu erforderliche Informations- und Kommunikationstechnologie gilt auch im zivilen Sektor als Schlüsselfeld. Bei der Entwicklung und Förderung dieser Fähigkeiten sollte das Verteidigungsministerium daher die enge Zusammenarbeit mit den Ministerien für Wirtschaft und Arbeit, Verkehr, Innovation und Technologie, Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie mit der Industrie anstreben.

Präventive Entsendung: Die Agenda for Peace (1992) sieht die präventive Entsendung militärischer Einheiten vor, um die Konfliktentstehung oder das regionale Überschwappen von Konflikten zu verhindern. Von allen bislang diskutierten Optionen handelt es sich hierbei wohl um die risikoreichste, da bereits mit ersten Auseinandersetzungen im Krisengebiet zu rechnen ist. Werden österreichische Truppen zu diesem Zweck eingesetzt, dann erfordert dies die entsprechende politische Handlungsbereitschaft. In militärischer Hinsicht müssen die Truppen

- mobil, schnell einsetzbar und möglicherweise über große Distanz verlegbar sein,

²⁸ Björn Müller-Wille, *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers No 50 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004), S. 29–30.

- am Ort des Handelns ihren Schutz gewährleisten können,
- gegenüber den Konfliktparteien eine beruhigende oder abschreckende Wirkung erzielen,
- gut mit lokalen zivilen Behörden zusammenarbeiten können (da diese annahmegemäß, wenn auch eingeschränkt, noch handlungsfähig sein dürften) und
- durchhaltefähig sein.

Je nach Ausgestaltung des Mandats beziehungsweise der Einsatzvorschriften kann die verstärkte Ausrichtung auf präventive Entsendung auch als Grundbaustein für den Aufbau einer österreichischen Interventionsfähigkeit interpretiert werden. Das gilt vor allem mit Blick auf das Battle-Group-Konzept der EU, das eine Bereitschaftszeit von 10 bis 15 Tagen vorsieht.

4.2. Krisenmanagement und Intervention

4.2.1. Aufgabe

Im Bereich des Krisenmanagements und der Interventionen hat die Eskalationsspirale in der Regel bereits eingesetzt, ist der Krisenverlauf in eine Phase eingetreten, in der militärische Gewaltanwendung wahrscheinlich ist. Hier geht es zum Beispiel darum, kriegerische Auseinandersetzungen zu beenden, Kriegsparteien gewaltsam voneinander zu trennen, ein Friedensabkommen, einen Waffenstillstand oder Sanktionen durchzusetzen, aber auch um Schutz und Rettung.²⁹ Nationale Beiträge zum Ausbau und zur Festigung der europäischen Krisenmanagements- und Interventionsfähigkeit sind heute von vorrangiger Bedeutung, denn die Bemühungen zum Aufbau von ERRF und NRF konzentrieren sich auf diesen Bereich. Die dabei zu lösenden Aufgaben sind inhaltlich anspruchsvoll und mit entsprechenden Risiken verbunden. Deshalb wird Österreichs künftiges Engagement in diesem Bereich zum Lackmustest für sein Bekenntnis zur europäischen Solidarität.

4.2.2. Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik

Auch wenn die übrigen sicherheitspolitischen Fähigkeiten und Instrumente in diesem Aufgabenbereich bis zu einem gewissen Zeitpunkt ins Spiel gebracht werden können, liegt der Schwerpunkt klar bei den militärischen Kräften. Die wesentliche Konsequenz für die österreichische Sicherheitspolitik besteht also darin, das konkrete Ausmaß des militärischen Engagements zu definieren. Der politischen Führung fällt dabei die entscheidende Aufgabe zu, die erforderlichen Rahmenbedingungen im Sinne der Sicherstellung der innenpolitischen Unterstützung sowie der Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu schaffen.

Es ist damit zu rechnen, dass militärische Beiträge des Krisenmanagements und der Intervention in für Österreichs Sicherheitspolitik neuen Regionen erfolgen werden. Gelingt insbesondere die politische und die wirtschaftliche Integration Südosteuropas, so reduziert sich der militärische Interventionsbedarf in dieser Region. Damit stellt sich die Frage, in welchen neuen Regionen sich Österreich zusätzlich engagieren will.

²⁹ Klaus Wiesmann, „Die militärische Einsatzführung bei Operationen der Europäischen Union im Rahmen der ESVP“, in Erich Reiter, Reinhardt Rummel und Peter Schmidt (Hrsg.), *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP* (Hamburg: Mittler, 2002), S. 233–279, hier S. 242.

Die Überlegungen der EU deuten darauf hin, dass Afrikas Bedeutung für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik ebenso zunimmt wie europäische Engagements im Nahen und Mittleren Osten sowie im Südkaukasus. Gleiches ist mittel- bis langfristig auch für Zentralasien anzunehmen. Österreich ist bislang erst ansatzweise in diesen Regionen aktiv. Deshalb ist zu klären, welchen Stellenwert Österreich diesen Regionen beimisst und welchen Beitrag es im Rahmen der EU leisten kann. Daraus resultiert ein entsprechender Handlungsbedarf zur verbesserten Abstimmung insbesondere zwischen den außen- und entwicklungspolitischen Schwerpunktregionen mit dem konkreten sicherheitspolitischen Engagement Österreichs.

4.2.3. Konsequenzen für das ÖBH

Die stärkere Ausrichtung³⁰ auf das Krisenmanagement und die Interventionsfähigkeit hat für das ÖBH im Wesentlichen drei Konsequenzen: Anpassung des Fähigkeitsprofils, Neuausrichtung der Streitkräfteentwicklung und Überprüfung allgemeiner Rahmenbedingungen.

Fähigkeitsprofil: Die Anforderungskataloge von NRF, ERRF und Battle-Group-Konzept machen deutlich, dass die Bereitschaftsgrade und das Umfeld beziehungsweise die Bedingungen, unter denen die Streitkräfte eingesetzt werden (Kapitel VII-Maßnahmen für Battle-Group-Konzept), hohe Anforderungen an die Verlegfähigkeit, die Durchhaltefähigkeit, den Schutz sowie die Wirkung im Einsatz (z.B. Kampftauglichkeit) stellen. Daneben ist der gesamte C4ISTAR-Komplex als vorrangig zu betrachten. Österreichische Beiträge in diesem Bereich können zwar, wie Abbildung 4 verdeutlicht, mit Nischenfähigkeiten etwa der Gebirgsinfanterie, von Spezialkräften oder dem ABC-Schutz erbracht werden. Da die politische Mitsprache gerade in diesem Aufgabenfeld vom konkreten militärischen Engagement abhängt, sind aber zusätzliche Anstrengungen zugunsten von „Eintrittskräften“ sinnvoll.³¹

Streitkräfteentwicklung: Aus der Sicht der Streitkräfteentwicklung werden die relevanten Standards für die Bereiche des Krisenmanagements und der Intervention in der NATO (Allied Command Transformation) und künftig verstärkt auch im Rahmen des Battle-Group-Konzepts der EU definiert. Das politische Bekenntnis zu diesem Aufgabenbereich zieht daher auf der militärischen Stufe die verstärkte Beteiligung in beiden Organisationen nach sich.

Das Battle-Group-Konzept spielt aufgrund der österreichischen EU-Mitgliedschaft eine Schlüsselrolle, denn die Teilnahme daran wird voraussichtlich als Kriterium für die Mitwirkung an der strukturierten Vertiefungszusammenarbeit angewendet. Österreich sollte sich daher aus politischen und militärischen Gründen beteiligen: Politisch ist anzunehmen, dass die Einflussmöglichkeiten auf die EU-Sicherheitspolitik bei der Nicht-Teilnahme an der strukturierten Zusammenarbeit drastisch zurückgehen werden. Abseitsstehen in diesem Bereich dürfte zudem die militärischen Anreize zur Streitkräftetransformation reduzieren und dadurch die Nützlichkeit militärischer Fähigkeiten weiter einschränken. Wenn sich Österreich insbesondere aus politischen Überlegungen zur Verbesserung seiner Interventionsfähigkeiten entschließt und dabei gezielt Beiträge zur Behebung europäischer Fähigkeitslücken leisten will, ist es naheliegend, die eigenen Anstrengungen in-

³⁰ Die Bundesheerreformkommission hat die Teilnahme an anspruchsvollen Einsätzen des europäischen Krisenmanagements zum bestimmenden Faktor für die Entwicklung der Kapazitäten des ÖBH zur Wahrnehmung internationaler Aufgaben erklärt. Siehe: Positionspapier zur 2. Sitzung der Bundesheerreformkommission vom 27. November 2003. Zit. in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 42:2 (März/April 2004), S. 195.

³¹ Rob de Wijk, „The Implication for Force Transformation: The Small Country Perspective“, in Daniel S. Hamilton (ed.), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2004), S. 115–145, hier S. 128–130.

nerhalb des ECAP-Prozesses zu intensivieren. Aufgrund der vorhandenen Fähigkeiten beziehungsweise der künftigen Ausrichtung des ÖBH erscheint die Beteiligung an folgenden ECAP-Projektgruppen sinnvoll:³²

- Air-to-Air Refueling (Künftige Beteiligung mit Blick auf Einbindung der Eurofighter und der Transportflugzeuge C-130 in den europäischen Verbund),
- Medical Systems (Beteiligung läuft bereits),
- Combat Search and Rescue (CSAR – künftige Beteiligung, um Schutz der Einheiten zu verbessern),
- Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance (ISTAR – Beteiligung wird geprüft und ist aufgrund der Schlüsselfunktion dieser Fähigkeit insbesondere im Kontext der vernetzten Operationsführung sinnvoll),
- Interoperability Issues for Humanitarian and Evacuation Operations (Beteiligung läuft bereits),
- Nuclear, Biological, and Chemical Protection (Beteiligung läuft bereits),
- Special Operations Forces (Beteiligung läuft bereits, Ausbau für Stärkung der Nischenfähigkeit im Interventionsbereich sinnvoll),
- Strategic Airlift (Aktuell „Beobachterstatus“, Ausbau zu Beteiligung im Hinblick auf die gegenwärtigen Bemühungen zum Aufbau eines europäischen Airlift-Pools sinnvoll),
- Tactical UAV (Beteiligung läuft bereits) und
- Transport and Attack Helicopters (Künftige Beteiligung, um taktische Verlegefähigkeit zu verbessern).

Daneben sollte Österreich die Gelegenheit nutzen, um sich aktiv an der Arbeit des neu geschaffenen Allied Command Transformation zu beteiligen, das den ECAP-Partnern offen steht. Die Entsendung österreichischer Staboffiziere sowie die Teilnahme an Übungen empfiehlt sich vor allem im Bereich Concept Development and Experimentation (CD&E), der dazu beiträgt, die Zukunftsfähigkeit der eigenen Streitkräfte zu verbessern.³³ Ebenso sinnvoll ist die Teilnahme am Joint Warfare Centre sowie am Joint Analysis and Lessons Learned Centre, um von den Erfahrungen der anderen Streitkräfte zu lernen.

Zur Abrundung dieses Engagements erscheint es schließlich auch ratsam, das österreichische PfP-Engagement inhaltlich auszubauen. Österreich misst dem PARP-Prozess sehr große Bedeutung bei und sollte daher, abgestimmt auf die oben erwähnten ECAP-Bereiche, seine Partnership Goals inhaltlich erweitern sowie über die Aufstockung seiner im PARP aufgenommenen Kräfte nachdenken.³⁴ Ferner wird der Partnership Action Plan against Terrorism (PAP-T) für die Streitkräfteentwicklung vor allem in Doktrin- und Ausbildungsfragen von Bedeutung sein, weshalb Österreich die Arbeitsfortschritte genau verfolgen und auf die Relevanz für die Neuausrichtung des ÖBH überprüfen sollte.

Rahmenbedingungen: Die verstärkte Ausrichtung auf internationales Krisenmanagement und Interventionsfähigkeit wird im Bereich des Wehrmodells sowie bei den Entsendebedingungen und -verfahren Handlungsbedarf hervorrufen. In der Frage des Wehrmodells geht es für Österreich darum,

³² de Wijk, *The European Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions*, S. 25.

³³ Ralph Thiele, „Innovation an der Spitze des Fortschritts“, *Europäische Sicherheit*, 52:11 (November 2003), S. 25–29.

³⁴ Aktuell sind je ein/eine gemischtes Panzergrenadierbattalion, leichtes Infanteriebattalion, Pionierkompanie, Transportkompanie (mehr als 60 LKW), Katastropheneinsatzkompanie, Lufttransportelement (4 AB-212), Fliegerabwehrkompanie im PARP eingemeldet.

durch ein „intelligentes Bereitstellungssystem“ den Zugriff auf die gesellschaftlich generierten Kenntnisse und Fähigkeiten (Humankapital) sicherzustellen und somit das Know-how und Wissen für die Lösung der komplexen militärischen Anforderungen der Zukunft zu nutzen. Im Zusammenhang mit den *Entsendebedingungen und -verfahren* wurde bereits in Kapitel 3.2. (Postulat 9) argumentiert, dass der internationale Druck zur kompatiblen Ausgestaltung zunehmen wird.

4.3. Stabilisierung

4.3.1. Aufgabe

Die jüngsten Erfahrungen in Afghanistan und im Irak haben deutlich gemacht, wie wichtig Operationen im Bereich der Stabilisierung und des Wiederaufbaus sind. Eine neue Studie der US National Defense University stellt zu recht fest, dass es vor allem die militärischen Fortschritte im Interventionsbereich sind, die Reformen im Bereich der Stabilisierung und des Wiederaufbaus dringend erforderlich machen.³⁵ Die post-konfliktuelle Stabilisierung ist ein weitläufiges Aufgabenfeld. Sie umfasst im Verständnis der Agenda for Peace „action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict.“³⁶ Die Wichtigkeit resultiert aus dem Umstand, dass während der Stabilisierung die Grundlagen für die Stabilität oder die Labilität einer Gesellschaft und ihrer politischen und wirtschaftlichen Strukturen gelegt werden – Stabilisierung ist somit der erste Schritt zur Konfliktprävention.

4.3.2. Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik

Die inhaltlichen Herausforderungen, denen sich Österreichs Sicherheitspolitik im Stabilisierungsbereich gegenüber sieht, sind unterschiedlicher Natur:

- Erstens ist auch bei der Stabilisierung – wie für die Interventionsfähigkeit bereits aufgeführt – damit zu rechnen, dass sich die Schwerpunkte insbesondere der militärischen Bemühungen in neue Regionen außerhalb Europas verschieben werden, wobei Afghanistan und der Irak für die nächsten Jahre bereits als Operationsräume gesetzt sind. Weitere Operationsgebiete im großen Bogen von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten bis nach Zentralasien dürften folgen. Damit ist Österreichs Sicherheitspolitik auch im Stabilisierungsbereich gefordert, eine klare Argumentationslinie zugunsten dieses Engagements zu entwickeln und innenpolitisch umzusetzen. Anders als bei der Mitwirkung auf dem Balkan können die österreichischen Sicherheitsgewinne nur noch mittelbar erfahren werden, weil beispielsweise die geografische Distanz zu diesen Regionen die unmittelbare Betroffenheit zum Beispiel durch Flüchtlingsströme tendenziell reduziert. Das erhöht die Anforderungen an die innenpolitische Kommunikation.
- Zweitens erfordert das Engagement zugunsten der Stabilisierung und des Wiederaufbaus in jeder Hinsicht großes Durchstehvermögen. Eine vergleichende Studie des US-Engagements in diesem

³⁵ Hans Binnendijk, „Introduction“, in Hans Binnendijk and Stuart Johnson (eds.), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: NDU, 2003), S. 5.

³⁶ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations, 1992), Ziff. 21.

Bereich verdeutlicht, dass die Dauer des Stabilisierungsengagements variiert und Jahrzehnte in Anspruch nehmen kann, jedoch in keinem Fall weniger als fünf Jahre dauerte.³⁷ Eine entscheidende Rolle wird auch hier die politische Argumentation zugunsten dieser Engagements in Österreich spielen. Je größer die Distanz zum Geschehen, desto stärker müssen die Anstrengungen sein, um dieses innenpolitisch zu rechtfertigen. Das gilt nicht nur für den Fall, dass das Umfeld, in dem sicherheitspolitische Fähigkeiten Österreichs eingesetzt werden, möglicherweise konflikträftig ist, sondern noch vielmehr für jene Krisengebiete, in denen zwar „negativer Friede“ (Abwesenheit von Gewalt) herrscht, der Übergang zum „positiven Frieden“ jedoch noch nicht gesichert ist.

- Damit verbindet sich schließlich, drittens, die Einsicht, die vor allem durch die Einsätze in Afghanistan und im Irak deutlich unterstrichen worden ist, dass die Vorbereitung für die Planung von Stabilisierungsbemühungen massiv unterschätzt worden ist. Das gilt nicht nur für die Rolle der Streitkräfte beim Wiederaufbau, sondern vor allem für die Koordination und die Kooperation zwischen den beteiligten Ressorts.³⁸ Auf die österreichische Sicherheitspolitik kommt damit eine Herausforderung zu, die der innerstaatlichen Koordination der Politiken in nichts nachsteht. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der Aufbau von Analyse- und Beurteilungsfähigkeiten, mit deren Hilfe der Mix der einzusetzenden sicherheitspolitischen Fähigkeiten gestaltet werden kann und die zu diesem Zweck insbesondere auch Aufschluss über die „Ablösungszeitpunkte“ zwischen den einzelnen Fähigkeiten/Instrumenten geben – etwa beim Übergang von militärisch zu zivil garantierter Sicherheit.

4.3.3. Konsequenzen für das ÖBH

Die Stabilisierungsoperationen neueren Datums haben mit den klassischen friedenserhaltenden Operationen nur noch wenig gemeinsam. Die dabei gesammelten Erfahrungen sind zwar weiterhin von Nutzen, doch neue Schwerpunkte sind erforderlich. Diese richten sich in erster Linie nach dem konkreten Einsatz des ÖBH bei Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen:

- Engagiert sich das ÖBH vor allem in der ersten Phase nach der kriegerischen Auseinandersetzung, bei der noch gewalttätige Unruhe herrscht und mit asymmetrischen Bedrohungen zu rechnen ist, dann spielt der Schutz der Truppe durch Fähigkeiten zur Abwehr von ABC-Risiken oder Raketenangriffen ebenso eine zentrale Rolle wie die Panzerung der Fahrzeuge und der individuelle Schutz. In Ergänzung der ECAP-Projektgruppen, die bereits für den Aufbau der Interventionsfähigkeit identifiziert worden sind, legt dies beispielsweise den Ausbau der bereits eingeleiteten Beteiligung bei Operational Headquarters sowie das zusätzliche Engagement im Bereich Theatre Ballistic Missile Defense zum verbesserten Schutz der Kräfte nahe.
- Erfolgt der ÖBH-Einsatz dagegen eher später, wenn die unmittelbaren Bedrohungsrisiken beigelegt sind, oder im Bereich des Wiederaufbaus, dann sind neben der allgemeinen Durchhaltefähigkeit spezifische Fähigkeiten in folgenden Bereichen erforderlich:

³⁷ Jim Dobbins, *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq* (Santa Monica: Rand, 2003), S. xxiv.

³⁸ Tim Ripley, „Low density, high demand. British peace-support operations in Iraq,“ *Jane's Defence Weekly*, 4. Februar 2004, S. 27–29. *The War in Iraq. ADF Operations in the Middle East in 2003* (Canberra: Department of Defence, 2004), S. 35–36. *Operation TELIC – United Kingdom Military Operations in Iraq. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 60 Session 2003–2004* (London: National Audit Office, 2003), S. 31–34. *Operations in Iraq. Lessons for the Future* (London: Ministry of Defence, 2003), S. 61–69.

- Zivil-militärische Zusammenarbeit (die integrierten Provincial Reconstruction Teams – PRT in Afghanistan deuten die neue Entwicklungsrichtung an) mit internationalen NGOs und lokalen Kräften,
- Wiederaufbaus der Infrastruktur (Pioniere),
- Versorgung und Unterstützung der Bevölkerung (Pioniere, Logistiker, Sanitäter) sowie
- Unterstützung bei der Wiederherstellung von Verwaltungsleistungen (Militärverwaltung).

Österreichs Engagement bei der militärischen Stabilisierung sollte angesichts des bislang Gesagten nicht bloß auf naheliegende Bereiche wie Logistik, Infrastruktur und Sanität beschränkt bleiben. Die Ambition, sich als aktiver Akteur zu engagieren, sollte einerseits darauf ausgerichtet sein, die Voraussetzungen für die Übernahme internationaler Führungsverantwortung (Sector Command) durch die Bereitstellung entsprechender Basisstrukturen zu schaffen. Dies sichert neben der militärischen Verantwortung auch politische Mitsprache. Andererseits sollten mit Nachdruck jene Fähigkeitsbereiche ausgebaut werden, die „dual use“-fähig sind, also neben dem Stabilisierungseinsatz auch die österreichische Interventionsfähigkeit unterstützen. Neben den genannten ECAP-Bereichen könnte eine besondere Chance im Aufbau einer integrierten – das heißt aus militärischen, polizeilichen und zivilen Elementen kombinierten – Ordnungsfähigkeit liegen, die im Präventionsbereich, in der ersten Phase der Stabilisierung nach einer Intervention sowie für Einsätze im Bereich Heimatsicherheit eingesetzt werden können. Die Fähigkeiten der Militärpolizei wären zu diesem Zweck besonders auszubauen.

4.4. Umfassende Sicherheit/Sicherheitsvorsorge im Inneren

4.4.1. Aufgabe

Im Zuge der Bewältigung der Folgen der Anschläge vom September 2001 hat in den USA das Thema der Heimatsicherheit (Homeland Security – HS) höchste Priorität erhalten. Zu diesem Zweck wurde ein umfassender Ansatz entwickelt, der dem Schutz der USA vor Bedrohungen von innen und außen dienen soll. Im Vordergrund stehen dabei der Kampf gegen den Terrorismus und die Abwehr von Risiken, die aus dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen resultieren.

Diese Entwicklung hat auch die europäische Diskussion beeinflusst, die durch die jüngsten Terroranschläge an zusätzlicher Bedeutung gewinnt. Insbesondere die Anschläge in Spanien (März 2004) verdeutlichen den direkten Zusammenhang zwischen einem konkreten internationalen Engagement und den damit verbundenen Risiken für die nationale Sicherheit. In Anbetracht der Zielsetzungen des strategischen Terrorismus ist davon jedoch nicht nur ein Staat mit Zielen, Interessen und Engagements in der islamischen Welt, sondern die gesamte zivilisierte Gesellschaft betroffen. Der Entwurf des EU-Verfassungsvertrags sieht daher eine Solidaritätsklausel zur gegenseitigen Unterstützung bei terroristischen Angriffen vor, die von den EU-Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Treffens am 25./26. März 2004 zum ersten Mal angerufen worden ist.³⁹

³⁹ Declaration on Solidarity Against Terrorism, Brussels, 25 March 2004 <<http://ue.eu.int/pressdata/en/ec/79637.pdf>> (Zugriff: 1.4.2004).

Obwohl die Abgrenzung zwischen der Solidaritätsklausel und einer formellen Beistandsklausel noch unklar ist und es auf der europäischen Ebene noch keine Institution gibt, die die oben genannte Thematik bearbeiten könnte, zeichnen sich folgende inhaltliche Aufgabenfelder ab:

- Schutz im Kampf gegen neue, insbesondere terroristische Risiken,
- Schutz kritischer Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Energieversorgung, Information und Telekommunikation (inkl. Cyber-Risiken), Verkehr, Wirtschaft, Banken und Finanzmärkte,
- Schutz der Einsatzkräfte (z.B. Streitkräfte, Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste),
- Grenzkontrolle und -überwachung, vor allem mit Blick auf die EU-Erweiterung und die neuen EU-Grenzen in Ost- und Südosteuropa,
- Umgang mit naturbedingten (z.B. Hochwasser, Waldbrände, Lawinen) und zivilisationsbedingten (z.B. Epidemien, Flüchtlingsströme) Katastrophen und
- Verteidigung im Fall bewaffneter Konflikte (symmetrisch und asymmetrisch).

4.4.2. Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik

Auch wenn der Zivilschutz in Europa bislang bereits einen hohen Stellenwert hat, so stellt die asymmetrische Dimension der neuen Sicherheitsrisiken insbesondere im Licht des strategischen Terrorismus eine neue Qualität der Herausforderung dar.⁴⁰ Diese resultiert aus der Tatsache, dass die Beziehungen zwischen den Sicherheitsakteuren auf der nationalen und auf der internationalen Ebene neu geordnet werden müssen. Dabei spielt der systematische Einbezug der sicherheitsrelevanten Industrie eine besondere Rolle, um deren Fähigkeiten in die Krisenvorbereitung, -bewältigung und -nachsorge einzubeziehen. Bestehende österreichische Ansätze sind vor diesem Hintergrund konsequent weiterzuentwickeln⁴¹ beziehungsweise müssen in Teilbereichen überhaupt erst erarbeitet werden. Österreichs Sicherheitspolitik ist demzufolge mit Blick auf oben genannte Problemstellung weiterzuentwickeln.

4.4.3. Konsequenzen für das ÖBH

Die Konsequenzen für das ÖBH sind insofern schwierig abzuschätzen, weil HS-Konzepte auf der europäischen beziehungsweise auf der nationalen Ebene noch fehlen. Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern dürfte die innenpolitische Debatte über die ÖBH-Rolle durch die bislang geleisteten Assistenzleistungen zur Unterstützung ziviler Behörden weniger kontrovers geführt werden. Die besondere Rolle, die das ÖBH in diesem Themenbereich spielt, resultiert aus der (beinahe) permanenten Verfügbarkeit seiner Kräfte und den spezifischen militärischen Fähigkeiten, die für die internationalen Aufträge vorhanden sind beziehungsweise

⁴⁰ Das gilt insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und den Nachrichtendiensten. Für eine aktuelle Bestandsaufnahme hierzu siehe: Adam Townsend, *Guarding Europe* (London: Centre for European Reform, 2003). John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2003). Müller-Wille, *For our eyes only?*

⁴¹ Thomas Pankratz, „Austria“, in Myriam Dunn and Isabelle Wigger, *International CIIP Handbook 2004. An Inventory and Analysis of Protection Policies in Fourteen Countries* (Zürich: Center for Security Studies, 2004), S. 51–62.

aufgebaut werden. Welche Fähigkeiten für HS-Aufgaben genau benötigt werden, ist vom jeweiligen Risikobild abhängig. Von grundlegender Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem:⁴²

- C4 für die Sicherstellung der Führung,
- Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung für ein gemeinsames Lagebild,
- Mobilität für die Verlegbarkeit der Kräfte (z.B. auch im Rahmen eines europäischen Katastrophenhilfekorps),
- Logistik zur Versorgung der Sicherheitskräfte,
- ABC-Abwehr, Sanität und letale/non-letale Wirkmittel zum Schutz der Einsatzkräfte sowie
- elektronische Abwehr zum Schutz der informationskritischen Infrastruktur beziehungsweise zur Abwehr von Cyber-Risiken.

4.5. Zusammenfassung

Die diskutierten Optionen zeigen, dass sich das Spektrum militärischer Einsätze wesentlich erweitert hat und mit unterschiedlichen Folgen für die Fähigkeiten, die Bereitschaft und die Verfügbarkeit der Kräfte, ihr Training, ihre Kampfkraft und die dafür erforderliche Ausrüstung sowie die Interoperabilität verbunden ist. Ob sich daraus die Notwendigkeit zur Einführung differenzierter Streitkräftemodelle ergibt, kann gegenwärtig nicht gesagt werden. In jedem Fall wird das künftige Streitkräftemodell des ÖBH ausgewogen gestaltet und laufend überprüft beziehungsweise weiterentwickelt werden müssen, um mit Hilfe mehrfach einsetzbarer Fähigkeiten verschiedene Aufgaben zu erfüllen.⁴³

Vor diesem Hintergrund können zwei grundsätzliche Optionen für die künftige Streitkräfteentwicklung des ÖBH skizziert werden (Abbildung 4).⁴⁴ Beide basieren auf der Absicht,

1. vorrangig jene militärischen Fähigkeiten zu priorisieren, die „dual use“-fähig sind, das heißt für verschiedene Zwecke/Aufgaben eingesetzt werden können,
2. substanzielle Beiträge zur Überwindung europäischer Fähigkeitslücken zu leisten,
3. den nationalen Handlungsspielraum insbesondere innerhalb der EU durch das verstärkte militärische Engagement im Bereich des Krisenmanagements und der Intervention auszubauen und zu stärken,
4. politische Verantwortung durch die Übernahme einer entsprechenden Risikobereitschaft unter Beweis zu stellen und damit nicht in der (verhältnismäßig) risikofreien Nische zu verharren sowie
5. im Verhältnis zu anderen Staaten, die über eine vergleichbare Ausgangslage verfügen, nicht zurückzufallen.

Der Unterschied zwischen den beiden Optionen besteht in der konkreten Umsetzung des vierten Kriteriums, also in der politischen Risikobereitschaft. Dabei gilt:

⁴² So ähnlich auch de Wijk, *The European Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions*, S. 25.

⁴³ Aspekte wie die Rollenspezialisierung und die Zusammenlegung von Ressourcen dürften dabei generell eine stärkere Rolle spielen als bislang.

⁴⁴ Siehe hierzu auch den Vorschlag in de Wijk, *The European Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions*, S. 27–30.

- **Option 1: Mittleres Profil, mittleres Risiko.** In diesem Fall setzt Österreich vor allem auf den Ausbau seiner Stabilisierungsbemühungen sowie auf die Bereitstellung von Nischenfähigkeiten, die auch für das Krisenmanagement und die Interventionsfähigkeit von Bedeutung sind. Der Vorteil dieser Option besteht darin, dass es versucht, Bestehendes auszubauen, und damit bei den vorhandenen Kräften ansetzt. Der Nachteil beziehungsweise das Risiko dieses Ansatzes liegt darin, dass die primäre Beschränkung auf einen Aufgabenbereich nicht dem Anspruch des aktiven Akteurs entspricht (selbst wenn die Stabilisierung breit interpretiert wird). Gleichzeitig besteht die Gefahr des politischen Bedeutungsverlusts, denn „eine Beteiligung mit Stabilisierungskräften setzt zwingend voraus, dass man sich auf die Eingreifkräfte anderer abstützen kann“. Beim Fokus auf diese Aufgabe besteht somit das Risiko, dass sich Österreich dem Verdacht des „Trittbrettfahrens“ aussetzt.
- **Option 2: Mittleres Profil, hohes Risiko.** Dieser Ansatz betont im Unterschied zu Option 1 nicht nur den klassischen Stabilisierungsbereich, sondern ergänzt diesen um Elemente der risikoreicheren Stabilisierung im unmittelbaren Nachgang zu Kampfhandlungen („Eintrittskräfte“), um die Bereitstellung von HQ-Fähigkeiten⁴⁵ für internationale Stabilisierungsoperationen sowie um gezielte Interventionsfähigkeiten, die im Einzelfall auch für präventive Entsendungen eingesetzt werden können. Im europäischen Vergleich zeichnet sich bereits ab, dass sich Belgien, Dänemark, die Niederlande, Ungarn, Tschechien und Portugal nach dem Vorbild ihrer Mitwirkung an SFOR, KFOR, ISAF und im Irak auf diese Option vorbereiten. Mit Blick auf die genannten Beurteilungskriterien schneidet diese Variante deutlich besser ab, denn sie gewährleistet insbesondere, dass die ÖBH-Entwicklung auf einem Niveau verläuft, das international wettbewerbsfähig ist und dadurch politische Handlungsspielräume schafft. Diese Option würde sich auch mit der geografischen Neuausrichtung und der Betonung außereuropäischer Sicherheitsräume decken, wie sie in den vorangehenden Abschnitten angesprochen worden ist: Während die Konzentration auf Aufgaben in Südosteuropa eher Option 1 entspricht, steht der Ausbau des Engagements in Afghanistan, im Irak und in Afrika im Einklang mit Option 2.

⁴⁵ Hauptquartiere auf der militärstrategischen Ebene (Operation Commander/Headquarters) setzen insbesondere die politischen Vorgaben in militärstrategische Planungen um, u.a. durch die Entwicklung des Operationskonzeptes und des Operationsplans. Auf der operativen Ebene (Force Commander/Headquarters) werden diese Vorgaben in Befehle für die unterstellten Einsatzkräfte umgesetzt. Auf der taktischen Ebene der Einsatzkräfte (Component Commanders) steht die taktische Planung im Vordergrund. Hauptquartiere oder Stäbe, die für die EU-Einsatzführung in Frage kommen könnten, sollten als Mindestvoraussetzungen u.a. erfüllen: Sofort verfügbare Verbindungen, kurzfristige Verfügbarkeit eines Kernstabes mit rund 25 % der vorgesehenen HQ-Fähigkeit, Auslegung des Kernstabes nach den üblichen Führungsgrundgebieten, professioneller Ausbildungsstandard. Hierzu weiterführend: Klaus Wiesmann, „Die militärische Einsatzführung bei Operationen der Europäischen Union im Rahmen der ESVP“, in Reiter/Rummel/Schmidt, *Europas ferne Streitmacht*, S. 239–249.

Politisches Ambitionsniveau	Erforderliche Streitkräfte	Beispiele möglicher Fähigkeiten
Globale Verantwortung	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Fähigkeiten im gesamten Spektrum („full spectrum dominance“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit • Nischenfähigkeiten: Gebirgsinfanterie, Spezialkräfte, med. Einheiten, ABC-Schutz, Luftabwehr, ballistische Raketenabwehr, unbemannte Luftfahrzeuge, Minenjäger • Fregatten, U-Boote • „Eintrittskräfte“ wie Luftlandkräfte und Marineinfanteristen sowie „Nachfolgekräfte“ wie mechanisierte und Infanteriebrigaden • Fähigkeit zur Bereitstellung der Basisstruktur für friedenserhaltende Operation, Kampfoperationen (Stufe: Division und mehr) und Koalitionsoperationen (Stufe: Korps) • Strategische Fähigkeiten wie Satelliten, strategische Bomber
Stufe 1: Ausgeprägtes Profil, hohe Risiken Benchmark: Frankreich, Großbritannien	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassender „Werkzeugkasten“ für Interventionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit • Nischenfähigkeiten: Gebirgsinfanterie, Spezialkräfte, med. Einheiten, ABC-Schutz, Luftabwehr, ballistische Raketenabwehr, unbemannte Luftfahrzeuge, Minenjäger • Fregatten, U-Boote • „Eintrittskräfte“ wie Luftlandkräfte und Marineinfanteristen sowie „Nachfolgekräfte“ wie mechanisierte und Infanteriebrigaden • Fähigkeit zur Bereitstellung der Basisstruktur für friedenserhaltende Operation und Kampfoperationen (Stufe: Division und mehr)
Stufe 2: Mittleres Profil, hohe Risiken <i>Österreich morgen (Option 2)</i> Benchmark: Niederlande, tendenziell Schweden	<ul style="list-style-type: none"> • Fokussierter „Werkzeugkasten“ für offensive Interventionen (Battle-Group-Konzept) 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit • Nischenfähigkeiten: Gebirgsinfanterie, Spezialkräfte, med. Einheiten, ABC-Schutz, Luftabwehr, ballistische Raketenabwehr, unbemannte Luftfahrzeuge, Minenjäger • Fregatten, U-Boote • „Eintrittskräfte“ wie Luftlandkräfte und Marineinfanteristen sowie „Nachfolgekräfte“ wie mechanisierte und Infanteriebrigaden • Fähigkeit zur Bereitstellung der Basisstruktur für friedenserhaltende Operationen
Stufe 3: Mittleres Profil, mittlere Risiken <i>Österreich morgen (Option 1)</i> Benchmark: Finnland, Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> • Fokussierter „Werkzeugkasten“ für defensive Interventionen und (Kampf-)Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit • Nischenfähigkeiten: Gebirgsinfanterie, Spezialkräfte, med. Einheiten, ABC-Schutz, Luftabwehr, ballistische Raketenabwehr, unbemannte Luftfahrzeuge, Minenjäger. (Die erwähnten Fähigkeiten der Seestreitkräfte sind selbstverständlich nur als Illustration zu verstehen.)
Stufe 4: Gerignes Profil, mittlere Risiken <i>Österreich heute</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nischenfähigkeiten für Interventionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit • Nischenfähigkeiten: Gebirgsinfanterie, Spezialkräfte, med. Einheiten, ABC-Schutz
Stufe 5: Gerignes Profil, geringe Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Fähigkeiten für Interventionen • Beschränkte Fähigkeiten für Stabilisierungsoperationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Infanterie für Stabilisierungsoperationen, Verlegefähigkeit

Abbildung 4: Politische Ambitionen und erforderliche Streitkräfte Quellen: CCSS-Studie, S. 40.

5. Empfehlungen

Die abschließenden Empfehlungen fassen die wesentlichen Erkenntnisse der vorliegenden Studie im Sinne handlungsorientierter Maßnahmen zusammen. Wesentlich ist dabei die Ausrichtung am Ziel, Österreich als aktiven Akteur in den internationalen Beziehungen zu positionieren. Mit der Annahme der neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin sowie mit dem Konzept der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ sind wichtige konzeptionelle Bausteine dafür gelegt worden. Nun muss es darum gehen, den damit verbundenen Anspruch konsequent in die Praxis umzusetzen. Die folgenden Empfehlungen zeigen, welche Schritte dazu erforderlich sind.

5.1. Sicherheitspolitische Empfehlungen

1. Österreich sollte ein Konzept der Umfassenden Sicherheit erarbeiten und dabei insbesondere die Rolle des ÖBH klären. Das konzeptionelle Vakuum, das aus dem Fehlen nationaler und internationaler Ansätze zum Schutz der eigenen Sicherheit resultiert, kann aktiv zu Österreichs Gunsten genutzt werden. Indem die diesbezüglichen nationalen Arbeiten mit Nachdruck vorangetrieben werden, besteht die Möglichkeit, bei der konzeptionellen Arbeit auf europäischer Ebene eine maßgebliche Rolle zu spielen. Österreich kann dabei vor allem mit Blick auf die Rolle des Militärs von seiner Erfahrung aus den Assistenzeinsätzen profitieren. Das setzt allerdings voraus (siehe Empfehlung 10), dass das Spektrum der Aufgaben präzisiert und die ressortübergreifende Zusammenarbeit intensiviert wird, dass die ressortspezifischen Verantwortlichkeiten geklärt und die Sicherheitskräfte in Doktrin, Organisation, Training, Ausrüstung, Personal und Einrichtungen adäquat auf diese neue Aufgabe vorbereitet werden.

2. Österreich sollte ein strategisches Partnerschaftskonzept erarbeiten. Will sich Österreich verstärkt international engagieren, so ist es auf die Zusammenarbeit mit Partnern angewiesen. Das gilt mit Blick auf die Vorbereitung für internationale Einsätze des ÖBH genauso wie für die Entwicklungs- und die Ostzusammenarbeit oder andere Politikbereiche. Neben anderen Staaten sind auch Internationale Organisationen, die Wirtschaft sowie Nichtregierungsorganisationen als strategische Partner zu interpretieren. Um die Zusammenarbeit mit diesen erfolgreich gestalten zu können, ist ein Partnerschaftskonzept erforderlich, das die eigenen Zielsetzungen, die Kriterien der Partnerwahl, die konkreten Formen der Zusammenarbeit, die Erwartungen an die Partner sowie die eigenen Gegenleistungen definiert.

3. Österreichs Auslandseinsätze sollten stringenter an den sicherheitspolitischen und (außen)wirtschaftlichen Interessen des Landes ausgerichtet werden. Auslandseinsätze des ÖBH leisten einen geostrategischen Beitrag zur Stabilisierung von Krisenregionen, sie tragen dazu bei, dass Österreich politischen Einfluss auf der internationalen Ebene ausüben kann und sie fördern die Sicherheit im Inland. Die damit verbundenen mittelbaren Effekte sind auch volkswirtschaftlich von Bedeutung. Um Auslandseinsätze synergetischer auf andere Politikbereiche abstimmen zu können, ist die Erarbeitung eines Auslandseinsatzkonzepts unerlässlich. Zudem empfiehlt sich der regelmäßige Austausch zwischen den außen- und sicherheitspolitischen Ressorts hinsichtlich der geografischen Schwerpunkte der jeweiligen Aktionsprogramme. Daneben sollten Wirtschaftsinteressen sowie die Präsenz österreichischer Unternehmen in aktuellen und potenziellen Krisengebieten stärker berücksichtigt werden, indem die Kombination aus militärischer und entwicklungspolitischer Krisenbeilegung und Stabilisierung zur Unterstützung wirtschaftlicher Maßnahmen (z.B. Direktinvestitionen oder Aufbau von Produktionsstätten) eingesetzt wird. Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, die neue Stabsstelle für Strategische Außenwirtschaft durch Vertreter aus dem Außen- und dem Verteidigungsministerium zu ergänzen.

4. Österreichs Auslandseinsätze sollten gesamtpolitisch finanziert werden. Der finnische Weg, Auslandseinsätze nicht nur als gesamtpolitische Aufgabe zusehen, sondern auch zu gleichen Anteilen aus den Budgets des Außen- und des Verteidigungsministeriums zu finanzieren, schließt eine isolierte und nur auf Streitkräfte reduzierte Kosten-/Nutzen-Diskussion aus. Auf Österreich bezogen bedeutet dies, dass die Regierung „gesamtschuldnerisch“ Relevanz und Nutzen von Friedensmissionen darstellen sollte, und es nicht (nur) die Aufgabe der Streitkräfte sein kann, ihre Auslandskosten zu rechtfertigen und die positive Nutzen-/Kosten-Relation ihres Sicherheitsbeitrages nachzuweisen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Freiräume im Verteidigungshaushalt, die durch die Kostenbeteiligung anderer Ministerien entstehen, vom Verteidigungsministerium für zukunftsorientierte Investitionen eingesetzt werden können.

5. Österreich sollte sein nicht-militärisches ESVP-Engagement stärken. Die Kombination militärischer und nicht-militärischer Fähigkeiten und Instrumente stellte eine der wesentlichen Innovationen des europäischen Sicherheitsansatzes dar. Positioniert sich Österreich als aktiver Akteur in den internationalen Beziehungen, so sollte es dem Integrationsaspekt innerhalb und zwischen diesen beiden Dimensionen besondere Beachtung schenken. Zwei Beispiele verdeutlichen dies: So sollte beispielsweise die besondere Rolle der Wirtschaft bei der Konfliktverhütung und der Stabilisierung durch ein entsprechendes Konzept, das unter Federführung des Außen- und des Wirtschaftsministeriums in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden erarbeitet wird, gefördert werden. Daneben könnte ein besonders wertvoller Beitrag Österreichs in der Stärkung seines rechtsstaatlichen Engagements liegen. Es ist davon auszugehen, dass Polizeikräfte im EU-Ansatz über alle Phasen des Konfliktzyklus eine prominente Rolle spielen werden. Durch den Aufbau integrierter Einheiten, die zivile und militärische Polizeikräfte kombinieren, könnte Österreich einen wichtigen Beitrag leisten – vor allem dann, wenn neben der Ausbildung und der Beratung lokaler Kräfte zusätzlich exekutive Polizeifunktionen übernommen werden. Gleichzeitig könnte der österreichische Polizeibeitrag durch zusätzliche Kräfte wie Gerichtsmediziner, Ermittler, Richter und Staatsanwälte ergänzt werden, um ein kohärentes „Rechtsstaatspaket“ zu schnüren, das in der ersten Phase nach einem Konflikt sowie bei der langfristigen Stabilisierung eine zentrale Rolle spielt.

5.2. Begleitende politische Empfehlungen

6. Die Bundesregierung benötigt einen strategischen Kommunikationsansatz zur Vermittlung des neuen außen- und sicherheitspolitischen Profils. Die strategisch ausgerichtete Kommunikationsarbeit ist erfolgsentscheidend, um den Wandel vom aktuellen zum neuen Profil erfolgreich zu gestalten. In Analogie zur Gesamtstrategie der umfassenden Sicherheitsvorsorge ist auch ein strategisches Kommunikationskonzept erforderlich, das die Zielsetzungen, die Inhalte (Botschaften), die Mittel und die Zielgruppen definiert. Einem solchen Konzept kommt eine vierfache Funktion zu:⁴⁶ Erstens ist es ein wesentlicher Baustein, um das definierte sicherheitspolitische Profil innenpolitisch kommunikativ zu verankern. Zweitens legt das Konzept den Grundstein für den Aufbau und die Pflege des internationalen Images, das Österreichs Profil unterstreichen und damit seine Ambitionen unterstützen soll. Drittens sollte ein solches Konzept auch aufzeigen, welche österreichischen Fähigkeiten und Kapazitäten vorhanden sind, um die gesamteuropäischen Interessen sowie den Dialog mit spezifischen Ziel- oder Bevölkerungsgruppen („Hearts and Minds“-Kampagnen) zu gestalten beziehungsweise voranzubringen. Und schließlich legt ein solcher gesamtstaatlicher Kommunikationsansatz in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik auch

⁴⁶ Die langfristige Kommunikationspolitik legt gleichzeitig auch die wesentlichen Leitlinien für die Krisenkommunikation fest.

die Grundlagen für spezifische Informationsoperationen, die im Zeitalter der Vernetzung ebenfalls ressortübergreifend gestaltet werden müssen.

5.3. Militärische Empfehlungen

7. Österreich sollte die internationalen Angebote gezielt zum Zweck der Streitkräfteentwicklung nutzen. In militärischer Hinsicht sind Österreichs Bemühungen zum Aufbau eines „single set of forces“ für internationale Einsätze zugunsten der EU, der NATO, der UNO und der OSZE richtig. Faktisch wurden die relevanten Standards für solche Einsätze bislang von der NATO definiert, doch die diesbezügliche Bedeutung der EU nimmt zu, die darüber hinaus auch im Bereich der Polizeikräfte künftig wohl die maßgeblichen Standards setzen wird. Österreich sollte daher seine PfP-Teilnahme nutzen, um die Angebote zur Verbesserung der Zusammenarbeitsfähigkeit im Interventions- und Stabilisierungsbereich systematisch und umfassend auszuschöpfen (z.B. inhaltliche Erweiterung der identifizierten Partnership Goals). Darüber hinaus sollte Österreich den Anschluss an die Entwicklung militärischer Fähigkeiten für anspruchsvolle Operationen (High End-Einsätze) vor allem durch die Beteiligung am transatlantischen CD&E-Prozess sowie durch die Kooperation mit dem ACT halten und sich an den EU-Arbeiten zum Battle-Group-Konzept beteiligen. Diesem Zweck dient auch die Empfehlung, die österreichische Beteiligung an ausgewählten ECAP-Projektgruppen auszubauen und zu intensivieren. Dafür kommen beispielsweise folgende Fähigkeitsbereiche in Frage:

- Combat Search and Rescue,
- Theatre Ballistic Defense,
- Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance,
- Air-to-Air Refueling,
- Strategic Airlift sowie
- Transport and Attack Helicopter.

Darüber hinaus sollten strategische Partnerschaften (siehe Empfehlung 2) mit anderen Staaten sowie bi- und multilaterale Arbeitsprogramme gezielt darauf untersucht werden, welche Beiträge sie zur Erreichung modernisierungsrelevanter Zielsetzungen leisten können.

8. Österreich sollte die Modernisierung seiner Streitkräfte weiter vorantreiben und alle Einsparpotenziale ausschöpfen mit dem Ziel, Auslandseinsätze noch kosteneffizienter zu machen. Modernisierung kostet Geld, schafft aber langfristig auch Einsparpotenzial. So amortisieren sich Neuananschaffungen vor allem im Betrieb, in Logistik und Wartung oder auch durch Personaleinsparungen. Darüber hinaus bestehen erhebliche Einsparpotenziale auch bei der Standardisierung der Streitkräfteausrüstung, unter anderem bei der Beschaffung neuer Waffensysteme und durch die Reduktion der Vielfalt aufgrund vereinheitlichter Modernisierung (z.B. Upgrades, Modularisierung) bestehenden Geräts. Die daraus resultierenden Effekte bedeuten nicht nur eine Leistungssteigerung und erhöhte Flexibilität bei unterschiedlichen Einsätzen, sondern können auch Kostenreduzierungen (z.B. bei Logistik und Wartung) und Personaleinsparungen bewirken.

5.4. Institutionelle Empfehlungen

9. Ein sicherheitspolitischer Weißbuchprozess sollte etabliert werden. Die vorangehenden Ausführungen haben die Wichtigkeit eines umfassenden Sicherheitsansatzes unterstrichen. Um die verschiedenen sicherheitspolitischen Teilstrategien und die unterschiedlichen Institutionen, die zur Umsetzung der Strategie der umfassenden Sicherheitsvorsorge erforderlich sind, systematisch aufeinander abzustimmen, ist der Aufbau eines sicherheitspolitischen Weißbuchprozesses unerlässlich. Dieser erlaubt es, die eigenen Interessen und Maßnahmen vor dem Hintergrund allgemeiner Langfristentwicklungen und spezifischer Ereignisse systematisch zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Von der Trendanalyse über die Bestandsaufnahme sowie die Interessendefinition bis hin zur Erarbeitung des angestrebten außen- und sicherheitspolitischen Profils ist dieser Prozess ressortübergreifend zu gestalten, um ein Höchstmaß an inhaltlicher Kohärenz für die daraus abzuleitenden Teilstrategien zu gewährleisten. Dabei werden die Sektion Koordination im Bundeskanzleramt sowie die jeweiligen Verbindungsstellen in den involvierten Ministerien eine zentrale Rolle spielen.

10. Die ressortübergreifende Koordination muss verbessert werden. Beim Wandel zugunsten einer vernetzt konzipierten und umgesetzten Sicherheitspolitik ist die ressortübergreifende Koordination erfolgsentscheidend (siehe Empfehlung 1). Der angeregte Weißbuchprozess trägt dieser Forderung vor allem mit Blick auf die langfristige Planung und die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik Rechnung. Daneben müssen auf der operativen Ebene einige für die Konsistenz der Politikumsetzung wichtige Aspekte vertieft untersucht werden:

- Die involvierten Ministerien sollten sich darum bemühen, ihre normativen, fachlichen und geografischen Interessen beziehungsweise Schwerpunkte besser aufeinander abzustimmen. Das gilt vor allem für die Zusammenarbeit zwischen dem Innen-, Außen- und Verteidigungsministerium.
- Um die knappen staatlichen Mittel möglichst effektiv und effizient einzusetzen, sollten Bewertungsansätze für den Vergleich unterschiedlicher außen- und sicherheitspolitischer Fähigkeiten und Instrumente erarbeitet werden.
- Zur Finanzierung der geforderten sicherheitspolitischen Fähigkeiten Österreichs ist neben der umfassenden Beteiligung aller Ministerien auch zu prüfen, in welcher Form Finanzquellen außerhalb des ordentlichen Haushalts (z.B. an den Finanzmärkten durch Public Finance Initiative) erschlossen werden können.
- Um die reibungslose Zusammenarbeit in einem multinationalen Umfeld zu gewährleisten, sollte überprüft werden, ob bestehende politische und verwaltungsinterne Planungs- und Entscheidungsprozesse aufgrund übergeordneter EU- und NATO-Entwicklungen angepasst werden müssen.

11. Die außen- und sicherheitspolitischen Analysekapazitäten müssen gestärkt werden. Die Umsetzung eigener politischer Ambitionen und die konzeptionelle Auseinandersetzung mit den Erwartungen der Internationalen Staatengemeinschaft sind in Anbetracht der vielschichtigen Natur der neuen Sicherheitsherausforderungen nicht ohne adäquate Analysekapazitäten zu schaffen. Besonders wichtig ist dabei die Stärkung der ressortübergreifenden Kapazitäten, die zur Angleichung der Perzeptionen und der Interessen der involvierten Akteure beitragen können. Im Hinblick auf das verstärkte internationale Engagement Österreichs erscheinen folgende Schritte besonderes wichtig:

- die Stärkung der Kapazitäten zur Identifizierung langfristiger Trendentwicklung und zur Untersuchung der Konsequenzen für Österreich,

- der Ausbau der aktuellen Bemühungen zum Aufbau eines gemeinsamen Lagebildes mit besonderer Berücksichtigung des Operational Net Assessment-Ansatzes,
- die strategische Steuerung der vorhandenen nachrichtendienstlichen Fähigkeiten und -kapazitäten auf der Basis der sicherheitspolitischen Strategien, die verstärkte nachrichtendienstliche Kooperation (national/international) und die Wirkungskontrolle der militärischen und der zivilen Dienste sowie
- der systematische Aufbau eines Netzwerks offener Quellen (Open Sources) unter Berücksichtigung nationaler und internationaler Expertise aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft.