



Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext

Von **Heinz Gärtner**

Eine globale Strategie

Das österreichische Parlament hat eine neue Sicherheitsstrategie beschlossen, welche die Verteidigungsdoktrin aus dem Jahre 2001 ersetzt. Die alte österreichische Verteidigungsdoktrin war noch geprägt vom Kalten Krieg, aber auch schon vom Entstehen neuer nicht-staatlicher Akteure und Herausforderungen. Eine neue Sicherheitsstrategie muss aber versuchen, zu antizipieren, wie die Welt von morgen aussehen könnte. Die einleitende Begründung stellt die Notwendigkeit für eine neue Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert klar:

»Die aktuellen und absehbaren Rahmenbedingungen für die Sicherheit Österreichs und der Europäischen Union unterscheiden sich grundlegend von jenen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Bewältigung der Folgen des früheren Ost-West-Konflikts bestimmt nicht mehr wie bisher die sicherheitspolitische Agenda.«

Eine Sicherheitsstrategie geht über eine militärische Doktrin hinaus und definiert Prioritäten, Ziele, Handlungsmöglichkeiten auf der Basis von vorhandenen Ressourcen. Die Sicherheitspolitik der Ära nach dem Kalten Krieg konzentrierte sich vor allem auf militärische und andere Mittel ohne die politischen Ziele, was damit erreicht werden soll, intensiv zu diskutie-

ren. Die durch die Finanzkrise notwendig gewordene Kürzung von Mitteln, hat die Debatte über Ziele belebt. Eine nicht eng definierte Strategie gibt den staatlichen Entscheidungsträgern die anzustrebenden Ziele vor und schlägt vor, wie sie die vorhandenen Ressourcen und militärischen Mittel am besten nützen können, um diese Ziele zu erreichen. Sie soll die weitreichenden Entscheidungsoptionen für Entscheidungsträger vorstellen. Sie beinhaltet die nationalen Interessen und deren jeweilige Wichtigkeit sowie die notwendigen zu mobilisierenden Ressourcen und die nationalen und internationalen Möglichkeiten und Grenzen. Ziel einer Sicherheitsstrategie ist, die Bedrohung der erreichten wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte abzuwenden. Das kann entweder erreicht werden durch Vergrößerung der militärischen Kapazitäten oder durch ein verändertes Umfeld, in dem sich Bedrohungen entwickeln können, und durch die Schaffung von politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen, um dauerhaften Frieden aufzubauen.

Europa orientiert sich zunehmend an globalen Zielen. Im Mai 2013 veröffentlichten vier europäische Think Tanks einen Bericht über eine künftige europä-

sche globale Strategie.¹ Er war von vier europäischen Außenministerien in Auftrag gegeben worden. Der »European Council on Foreign Relations« begründete in einem »Policy Brief«² die Notwendigkeit einer neuen europäischen globalen Strategie mit Schwächen der Vergangenheit: das Verlassen auf »soft power« in einer Welt neuer Entwicklungen ist wichtig aber nicht genug; der Glaube, dass Entwicklungshilfe ein politisches Druckmittel sein kann; »effektiver Multilateralismus« reicht nicht mehr in einer Welt, in der es vielfältige Partnerschaften und Koalitionen von Willigen und Fähigen gibt; die transatlantischen Beziehungen in einer Zeit, in der sich die USA global umorientieren, sind nicht mehr automatisch gegeben.

Der Bericht der Hohen Repräsentantin der EU für den Europäischen Rat über Sicherheit und Verteidigung im Dezember 2013³ eröffnet mit einem Kapitel, das den »strategischen Kontext« so beschreibt:

1 *European Global Strategy, Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World, May 28, 2013.*

2 *Dennison/Gowan/Kundnani/Leonard/Witney, Why Europe needs a New Strategy, European Council on Foreign Relations, October 2013.*

3 *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, 15 October 2013.*

»Das heutige strategische Umfeld ist durch wachsende regionale und globale Ungewissheit, neu entstehenden Sicherheits Herausforderungen, die Orientierung der USA auf den asiatisch-pazifischen Raum und durch die Finanzkrise gekennzeichnet.«

Danach werden in dem Bericht die anderen Themen des Europäischen Rates ausführlich beschrieben. Sie betreffen vor allem die Kapazitäten im Rahmen der »Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« der EU (GSVP), wie Effektivität, Verbesserung Verteidigungsfähigkeiten, die Stärkung der Verteidigungsindustrie und Budgetfragen. Allerdings sind in dem Bericht die Teile über den strategischen Kontext und die Kapazitäten und Fähigkeiten nicht aufeinander bezogen und stehen relativ unvermittelt nebeneinander.

Eine Studie des italienischen »Istituto Affari Internazionali«⁴ versucht, die erforderlichen Fähigkeiten und die Budgetfragen von den strategischen Zielen der EU und von denen einzelner Mitgliedstaaten abzuleiten. Die strategischen Ziele und Interessern werden in vier breite Kategorien eingeteilt: 1. Wirtschaft und Handel; 2. Internationale Institutionen, Völkerrecht und Diplomatie; 3. Sicherheit, Militär und Geostrategie; 4. Politik im kulturellen und historischem Kontext. Auf der Basis dieser Kategorien soll eine europaweite Debatte über strategische Planung und Interessen erfolgen.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die Sicherheitsstrategie diesen globalen Ansprüchen gerecht wird.

Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS)

Die ÖSS baut auf einer nicht polarisierten und liberalen Weltsicht auf und lässt das Bedrohungsbild des Kalten Krieges hinter sich: »Konventionelle Angriffe gegen Österreich sind bis auf weiteres unwahrscheinlich geworden.«

Sie orientiert sich an globalen Aufgaben und internationaler Kooperation. Dazu gehören globale, regionale, bi- und multilaterale Instrumente und internationale Institutionen, die nach gemeinsamen Regeln funktionieren.

»Aufgrund weiter zunehmender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vernetzungen ist dabei mit einer fortschreitenden Internationalisierung

der Herausforderungen für die Sicherheit Österreichs zu rechnen.« Das Zusammenwirken von internationalen Organisationen und Kooperationsforen wird immer bedeutender. Erwähnt werden in der Sicherheitsstrategie neben den Vereinten Nationen (UN) die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP), die OSZE und der Europarat. Außerdem liege »Österreich in der Mitte stabiler demokratischer Staaten.«

Im Unterschied zur alten Doktrin wird den UN mehr an Bedeutung beigegeben. Es gibt ein klares Bekenntnis zur UN: Die Vereinten Nationen haben die höchste völkerrechtliche Legitimität sowie die längste Erfahrung im klassischen Peacekeeping. Ebenso betont Art. 23j BVG, der den Art. 23f nach dem Lissabon Vertrag der EU ersetzt, die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Solidarität in der EU

Die ÖSS ist konsistent mit der Beschreibung des strategischen Kontextes in dem Bericht, den die Hohe Beauftragte der EU dem Europäischen Rat im Dezember 2013 vorlegte:

»Die gesamte Welt steht vor anwachsender Unbeständigkeit, Komplexität und Unsicherheit. Eine sowohl multipolare als auch miteinander verbundene Welt verändert die Machtbeziehungen. Der Unterschied zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmt. Komplexe Governance-Ebenen und neue Muster der Interdependenz ermöglichen das Entstehen von neuen Akteuren und Herausforderungen.«

Die ÖSS hebt das internationale Krisenmanagement vor allem im Rahmen der UN wie auch das im Rahmen des Vertrags von Lissabon der EU hervor. Dazu gehören die klassischen und neuen »Petersberg-Aufgaben« (Art. 43 Abs. 2) einschließlich der Battle Groups. Bei Beistandsverpflichtungen (Art. 42 Abs. 7), die die Neutralität außer Kraft setzen könnten, wird die Ausnahmeregelung für den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten hervorgehoben (»irische Klausel«). Eine Solidaritätsklausel verpflichtet die Mitgliedstaaten zur solidarischen Hilfeleistung bei Terrorangriffen oder Katastrophen (Art. 222). Diese Klausel ist nicht Teil der GSVP. Dennoch könnten die Battle Groups etwa bei Katastrophenhilfe eingesetzt werden. Die Solidarität geht laut des Vertrages von

Lissabon über die Mitgliedstaaten hinaus. Art. 5 und Art. 21 verlangen Solidarität und gegenseitigen Respekt zwischen den Völkern im Rahmen der »Beziehungen in der weiteren Welt«.

Zu den neuen Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen zählen unter anderem: internationaler Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, innerstaatliche und regionale Konflikte oder Umwälzungen; das »Scheitern« von Staaten, natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen, Angriffe auf die Sicherheit der IT-Systeme (»Cyber Attacks«), die Bedrohung strategischer Infrastruktur; die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Knappheit von Ressourcen (Energie, Nahrungsmittel, Wasser), Klimawandel, Umweltschäden und Pandemien, sowie die sicherheitspolitischen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Sicherheit als öffentliches Gut

In der ÖSS wird Sicherheit als allgemeines und nicht nur österreichisches Gut gesehen. Die Sicherheitsstrategie definiert die Interessen und strategischen Ziele der österreichischen Sicherheitspolitik als allgemeines Interesse. Sicherheit wird nur mehr vermittelt als Verteidigung eines bestimmten Raumes zur Erhaltung von territorialer Integrität und Selbstbestimmung gesehen. Die politisch-strategischen Ziele werden als allgemeine Prinzipien und Normen formuliert. Das sind u. a.: Stabilität und Sicherheit, Krisenfrüherkennung, Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge, Demokratie und Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

Die ÖSS konzentriert sich darauf, ein friedlicheres Umfeld zu schaffen, in dem Bedrohungen weniger leicht entstehen können, ohne auf militärische Fähigkeiten zu verzichten. Die ÖSS konzidiert, dass regionale Ereignisse globale Auswirkungen haben können. Die internationalen Missionen u.a. des Bundesheeres dienen auch dazu, solche negativen Konsequenzen zu verhindern, wie humanitäre Katastrophen, Flüchtlingsströme, funktionsgestörte Staaten. Neben »soft power« fordert die ÖSS die Entwicklung von militärischem Krisenmanagement.

In ihr heißt es: »Beitragsleistung zum internationalen Krisenmanagement sind ein wesentlicher Aufgabenbereich des ÖBH (Österreichischen Bundesheeres). Durch sein Auslandsengagement leistet es einen anerkannten internationalen

⁴ Muniz, Manuel, *Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 13/30, October 2013.

Solidarbeitrag und vermindert negative Rückwirkungen internationaler Sicherheitsprobleme auf Österreich. Die Auslandseinsätze sind daher auf hohem Niveau fortzusetzen. ... Das ÖBH wird die Entsendung von mindestens 1100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze sicherstellen.« Weiters soll das Krisenmanagement der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU etwa mit den »Battle Groups« ausgebaut werden.

Engagierte Neutralitätspolitik

Das in der Sicherheitsstrategie erwähnte Konzept einer engagierten Neutralitätspolitik verhindert, dass Österreich in mutwillige kriegerische Auseinandersetzung hineingezogen wird und durch Beistandsverpflichtungen der NATO oder der EU keine Rückzugsmöglichkeiten mehr hat. Es behindert aber keineswegs die Beteiligung an robusten Missionen, wenn ordentliche völkerrechtliche und politische Voraussetzungen durch die UNO und die Europäischen Union geschaffen werden.

Ein unveröffentlichtes Papier vom März 2011 »Engagierte Neutralität«⁵ betont schon: »Die österreichische Neutralität kann nicht ein »Sichheraushalten« bedeuten, sondern verlangt eine intensive Beteiligung am internationalen Krisenmanagement. Österreich hat den Vorteil, dass es keine globalen geopolitischen Interessen und keine engen Bündnisverpflichtungen hat. Österreich muss die Vorteile und Möglichkeiten, die sich aus einer engagierten Neutralitätspolitik ergeben, ausnützen. Der Status der Neutralität an sich bedeutet schon, dass Österreich in Konflikten eine nicht von vornherein feindselige Haltung einnimmt.«

Österreich hat sich seit Jahrzehnten an internationalen Einsätzen beteiligt, wenn ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorlag, auch wenn Kampfeinsätze nach Kapitel VII der UN-Charta damit verbunden waren. Das ist nicht nur mit dem Status der österreichischen Neutralität vereinbar, sondern für eine »engagierte Neutralitätspolitik« erforderlich. Engagierte Neutralität bedeutet nicht Abseitsstehen bei Menschenrechtsverletzungen, sondern die Verantwortung Zivilisten zu schützen. – Eine entsprechende Resolution hat Österreich selbst bei den Vereinten Nationen eingebracht. – In einem bestimmten Umfeld sind neutrale Staaten

auch besser geeignet, diese Aufgaben zu übernehmen, weil damit ein Signal gesendet wird, dass sie nicht alleine eine Initiative der USA oder Frankreichs sind. Gerade die USA können daran ein Interesse haben.

Ein NATO-Beitritt mit Übernahme von Beistandsverpflichtungen des Art. V NATO-Vertrag stellt keine Option mehr dar. Durch die Betonung der Neutralität wird klargestellt, dass engagierte Neutralitätspolitik sich weder auf österreichische Alleingänge verlässt noch darauf, dass eine Hegemonialmacht, wie die USA, das öffentliche Gut, Sicherheit, zur Verfügung stellt. Darauf verweisen auch die Erläuterungen zum Art. 23j BVG. Die ÖSS macht klar, dass im Rahmen der EU Neutralität und Solidarität keine Gegensätze darstellen, sondern miteinander verbunden sind. Der Vertrag von Lissabon betont ja auch, dass für die nationale Sicherheit allein jeder einzelne Mitgliedstaat verantwortlich ist. (Art. 4) Österreich ist weiterhin ein verlässlicher Partner für globale und europäische Koalitionen.

Abrüstung und Rüstungskontrolle

In der ÖSS wird betont, dass sich Österreich für regionale und globale Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen einsetzen wird. Österreich ist als neutraler Nichtnuklearwaffenstaat nicht nur besser geeignet sondern sogar verpflichtet, die Sinnhaftigkeit von Nuklearwaffen und das Konzept nuklearer Abschreckung in Frage zu stellen. Nuklearwaffen können katastrophale globale humanitäre Konsequenzen haben. Die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen kann nur verhindert werden, wenn die Motive, Nuklearwaffen zu besitzen, verringert und beseitigt werden.

Natürlich kann man einwenden, dass es Österreich leicht hätte, nukleare Abrüstung zu fordern, da es ja selbst davon nicht betroffen sei. Aber es sind ja gerade diejenigen Staaten, die keine Nuklearwaffen besitzen, die in multilateralen Strukturen Initiativen setzen können. So hat Österreich gemeinsam mit Norwegen und Mexiko auch gegen den Widerstand der Nuklearwaffenstaaten letztes Jahr in der UN-Generalversammlung die Einsetzung von Arbeitsgruppen durchgesetzt, die Vorschläge zur nuklearen Abrüstung vorlegen soll. Auch bei konventioneller Abrüstung, wie beim Verbot von Streumunition, nimmt Österreich als neutrales Land oft eine Vorreiterrolle übernehmen.

Der Golan und Syrien

Österreich zog seine 370 Soldaten von den Golanhöhen ab. Sie waren seit fast 40 Jahren Teil einer Beobachtermission (UNDOF) der Vereinten Nationen, die die Truppentrennungsvereinbarung zwischen Israel und Syrien überwachen soll. Die Soldaten sind mit defensiven Waffen ausgestattet. Diese dürfen aber nur zur Selbstverteidigung eingesetzt werden. Außerdem wurde die Stärke der Mission mit etwa 1250 Mann festgelegt. Das Mandat von 1974 konnte natürlich nicht den Bürgerkrieg in Syrien mit der potentiellen Eskalation auf die entmilitarisierte Zone berücksichtigen. Das ist jetzt der Fall. Das Mandat nach Kapitel VI der UN-Charta und die Ausrüstung der Soldaten sind nicht mehr zeitgemäß. Es war daher sinnvoll, dass die österreichischen Soldaten abgezogen wurden. In Erinnerung ist noch das Massaker in Srebrenica, als 8000 Bosnier ermordet wurden und die niederländischen Blauhelme zusehen mussten, wie sie nur mit einem Selbstverteidigungsmandat ausgestattet waren. Seither hat der Sicherheitsrat UN-Operationen mit einem robusteren Mandat nach Kapitel VII ausgestattet, das auch Kampfeinsätze erlaubt. An derartigen Missionen am Westbalkan und in Afrika im Rahmen der NATO und der Europäischen Union mit Billigung der UNO hat sich seither auch Österreich beteiligt.

Der Abzug vom Golan kann, nimmt man die ÖSS ernst, kein Ende des österreichischen Auslandsengagements bedeuten. Es bedeutet nur, dass die geeigneten politischen und militärischen Bedingungen dafür vorliegen müssen. Allerdings müssen die Politik und die Bevölkerung auch lernen zu akzeptieren, dass damit Gefahren für die Soldaten verbunden sein können – sonst würde man diese auch nicht brauchen! Österreich wird sich in Zukunft solidarisch an internationalen Krisenmanagementeinsätzen der UNO, der EU und der NATO beteiligen müssen. Das bedeutet entsprechendes Training und geeignete Ausrüstung für die österreichischen Soldaten, wofür auch die geeigneten Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Der Abzug vom Golan kann daher kein Ende des österreichischen Auslandsengagements bedeuten. Es bedeutet nur, dass die geeigneten politischen und militärischen Bedingungen dafür vorliegen müssen.

Das Angebot des Verteidigungsministers Gerald Klug, österreichische Chemiewaffenexperten nach Syrien zu schicken, folgend dem Vorschlag, das syrische Che-

⁵ Heinz Gärtner, Engagierte Neutralität (unveröffentlichtes Papier), März, 2011.


miewaffenarsenal unter internationale Kontrolle zu stellen, entspricht dem Geist der ÖSS. Die Chemiewaffenkonvention, die von Österreich 1995 ratifiziert wurde, verlangt von den Vertragsstaaten die »Organisation für das Verbot chemischer Waffen« (OPCW) bei ihren Bemühungen, Chemiewaffen zu zerstören zu unterstützen. Klug hatte schon vor dem Beschluss des UN-Sicherheitsrates im September 2013 betont, dass für einen derartigen Einsatz österreichischer Soldaten im Rahmen einer UN-Autorisierung erfolgen müsse.

Daher ist es im Sinne der internationalen Solidarität, wenn sich Österreich an der Kontrolle und die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen beteiligt. Österreich handelt damit im Rahmen

der Vereinten Nationen und soll sich bei einer entsprechenden Anfrage der UN an einem solchen Einsatz beteiligen. Klug hat richtig gehandelt!

Zusammenfassung

Das österreichische Parlament hat eine neue Sicherheitsstrategie beschlossen, welche die Verteidigungsdoktrin aus dem Jahre 2001 ersetzt. Sie orientiert sich an globalen Aufgaben und internationaler Kooperation und nicht am Bedrohungsbild des Kalten Krieges. Im Unterschied zur alten Doktrin wird den Vereinten Nationen mehr an Bedeutung beigemessen. Es gibt ein klares Bekenntnis zum Krisenmanagement der UN und der EU. Ein NATO-Beitritt stellt keine Option mehr dar. Das in der Sicherheitsstrategie

erwähnte Konzept einer engagierten Neutralitätspolitik verhindert, dass Österreich in mutwillige kriegerische Auseinandersetzung hineingezogen wird. Österreich präsentiert sich als verlässlicher Partner für globale und europäische Koalitionen mit aktivem Krisenmanagement. Es gibt eine moderne österreichische Sicherheitsstrategie, die aber auch mit Leben erfüllt werden muss. 

Heinz Gärtner ist wissenschaftlicher Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) und Universitätsprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

E-Mail: heinz.gaertner@oiip.ac.at