

DIE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG ÖSTERREICHS IM RAHMEN DER NEUGESTALTUNG DER EUROPÄISCHEN SICHERHEITSARCHITEKTUR

Erich Reiter

I. Vorbemerkungen zur Entwicklung einer österreichischen Sicherheitspolitik

Nicht nur Polen, Tschechen und Ungarn, die Länder der geplanten ersten NATO-Erweiterung, sind von der Geschichte hart geprüft worden; auch unser Land hat seine Prüfungen bestehen müssen, aber es hat nach dem Zweiten Weltkrieg doch ein glücklicheres Schicksal als diese Länder erfahren. Denn schon 1955 wurde die Besetzung Österreichs beendet und unser Land in einen beinahe souveränen Zustand entlassen. Allerdings mit der - damals durchaus als solcher empfundenen - Bürde der Neutralität. Ursprünglich unpopulär - in einer Volksabstimmung hätte man nach den Berichten von Zeitzeugen keine Mehrheit für ihre Einführung erreichen können - hat sich die Neutralität aber im Laufe der Zeit gleichsam zu einem eigenständigen Wert und einem Mythos entwickelt und eine eigenartige Philosophie zur Verdrängung der Sicherheitspolitik bewirkt. Die damalige Politik, so erfolgreich sie war und so lobenswert im Hinblick auf die Erreichung der Unabhängigkeit, hat im Jahr 1955 - bis heute noch nicht wieder gutgemachte - Weichenstellungen und Entscheidungen getroffen, die dazu geführt haben, daß es letztlich zu einer realitätsbezogenen Sicherheitspolitik nicht kam. Eine Verteidigungspolitik wurde nicht aus den realen und potentiellen Bedrohungen heraus entwickelt, sondern man beschritt den umgekehrten Weg: aus den geringfügigen militärischen Ressourcen heraus wurde ein scheinbar zu bewältigendes Bedrohungsbild konstruiert.

Dieser Entwicklung lag die Basisentscheidung zugrunde, zwar eigene Streitkräfte aufzubauen, aber ohne ein ausreichendes Budget zur Verfügung zu stellen; somit wäre dieses Heer nicht in der Lage gewesen, realistische Aufträge zu erfüllen. Freilich, 1955 waren die Staatsausgaben der Zweiten Republik bereits im elften Budgetjahr und plötzlich kam noch das Verteidigungsbudget hinzu. Also mußte es gering sein; die Verteidigungspolitik durfte die Kreise der anderen politischen Bereiche nicht stören. Daraus entwickelte sich dann im Laufe der Zeit das, was man symbolische Landesverteidigung nannte. Streitkräfte mußte das Land haben, denn die Neutralität war ja eine bewaffnete; aber eben nur pro forma. Tatsächlich hat Österreich eine Neutralitätsvariante entwickelt, die ganz deutlich sowohl von der klassischen Neutralität der Schweiz als auch von dem sich wie ein dauernd neutrales Land verhaltenden Schweden abwich. Diese Länder sahen in ihrer Neutralität die Aufgabe, im Vertrauen auf die eigene relative Stärke und gestützt auf historische Erfolge der Nichtkriegsführung, selbst möglichst umfassende Vorkehrungen für eine eigenständige Verteidigung zu treffen. Hingegen glaubte Österreichs politische Elite offenbar nicht so recht daran, daß es überhaupt möglich wäre, das Land notfalls auch militärisch zu verteidigen. Auf Grund der geopolitischen Situation nach 1955, eingezwängt zwischen NATO und Warschauer Pakt, war diese Haltung auch nicht so völlig unverständlich für ein Land mit der historischen Erinnerung Österreichs, das ja in zwei Weltkriegen auf der Verliererseite stand. Das macht es verständlich, daß Österreichs Sicherheitspolitik - wenn man das überhaupt so nennen kann - nicht eine Politik der Reduzierung von Bedrohungen war, sondern eine Politik der Reduzierung der Angst vor Bedrohungen. Die Neutralität leistete einen Schrittmacherdienst zu einer in solcher Hinsicht "erfolgreichen" Sicherheitsphilosophie. Die Abkehr vom Rest der bösen Welt, die sogar vom damaligen Papst so benannte Vorstellung von Österreich als der

Insel der Seligen und die Interpretation des völkerrechtlichen Status der Neutralität als ein auch sicherheitspolitisch relevantes Recht, daß man nicht angegriffen werden dürfe, haben zu einer Verdrängung der Bedrohungsängste geführt. Da tatsächlich nichts passiert ist, erscheint diese Politik im nachhinein manchen auch als eine erfolgreiche und vielen gilt der Neutralitätsstatus als mitverantwortlich für die Erfolgsstory der Zweiten Republik in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß manche von jenen, die seinerzeit keinerlei Vertrauen in den möglichen Erfolg einer bewaffneten Neutralität hatten, später (und teilweise noch heute) jene Neutralität zur erfolgreichen Strategie der Kriegsvermeidung erklärten und erklären.

Heute weniger, aber früher sehr oft, ist dabei übersehen worden, daß Österreichs eigenartige Politik der schlecht bewaffneten Neutralität nicht der Grund dafür war, daß wir nicht in einen Krieg involviert wurden, denn es fand ja keiner statt. Dieser Umstand, daß kein Krieg stattfand, war es, dem Österreich sein Glück verdankte. Der Krieg fand nicht statt, weil die Abschreckungswirkung der NATO eine ausreichende war, um dem sowjetischen Imperialismus `auch in seinen "besten" Jahren keine realistischen Chancen zu einer erfolgreichen Kriegsführung zu lassen. (Denjenigen, die noch immer glauben, daß uns im Falle, daß der Krieg doch ausgebrochen wäre, die Neutralität geschützt hätte, sei die Literatur über die Auswertung der Operationspläne des Warschauer Paktes zur Ernüchterung empfohlen).¹

Mit der Frage eines österreichischen NATO-Beitrittes werden wir nun auf einmal in eine ganz andere Welt, nämlich in die der Realpolitik, gestoßen. Statt Sicherheitsphilosophie und ideologischer Vertreibung der bösen Geister steht nun die Abwägung der Vor- und Nachteile aus einem möglichen Bündnisbeitritt zur Diskussion und führt dazu, daß sowohl strategisches Denken als auch die militärische Dimension in der Sicherheitspolitik stärkere Beachtung findet. Das Problem Österreichs besteht darin, auf eine qualifizierte sicherheitspolitische Debatte noch nicht hinlänglich vorbereitet zu sein. Der Schritt von der Sicherheitsphilosophie in die Realpolitik fällt vielen schwer, aber er muß im Interesse des Landes getan werden.

Für ein in sicherheitspolitischer Hinsicht über Jahrzehnte hindurch isoliertes Land ist es besonders schwierig, die Anpassung an die neuen Gegebenheiten vorzunehmen. In militärischer und in sicherheitspolitischer Hinsicht bestehen diese - vereinfacht ausgedrückt - darin, daß es nicht mehr darauf ankommt, das Land an seinen Grenzen, sondern die Sicherheit Europas in fernerer Regionen zu verteidigen. Hinzu kommt, daß die Stabilität Österreichs nicht mehr nur durch Innenpolitik gewährleistet werden kann, sondern nur durch gemeinsames politisches Handeln zugunsten der Stabilität Europas. Dies umfaßt Aktivitäten wie die Beteiligung an Interventionsstreitkräften, wie z. B. in Bosnien, weiters Maßnahmen der Wirtschafts- und Aufbauhilfe für Osteuropa ebenso wie Maßnahmen der Entwicklungshilfe - einschließlich des Zuganges zum europäischen Markt -, z.B. für die Länder Nordafrikas.

Im Sinne der Weiterentwicklung österreichischer Sicherheitspolitik gilt es nun, die Anknüpfungspunkte zu suchen. Diese sind gegeben, denn es gab auch Ausnahmen von der auf der Neutralität basierenden isolationistischen Denkweise. (Um einem Mißverständnis vorzubeugen: Isolationistische Denkweise auf Grund der Neutralität bedeutete bewußtes Abseitsstehen in der Tat. Das hinderte nicht an Anteilnahme und guter Meinung bis hin zu guten Ratschlägen, insbesondere den "besonders wertvollen", daß sich die Streitparteien doch vertragen sollten. Das Anbieten sogenannter guter Dienste oder Vorschläge für eine bessere Welt ist durchaus vereinbar mit isolationistischer Denkweise, die letztlich besagt, "wir lassen uns in nichts hineinziehen". Daß diese Denkweise in Österreich besonders stark ausgeprägt

ist, sieht man u.a. in der Verweigerung zu nennenswerten Maßnahmen der Entwicklungshilfe).

Als Ausnahmen von dieser isolationistischen Denkweise sind m.E. zwei Politiken erwähnenswert. Einmal die Politik Kreiskys (gemeinsam mit Brandt und Palme im Rahmen der Sozialistischen Internationale) zur Integration der PLO in das politische Geschehen. Zum anderen die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen. Als Einschränkung ist aber anzubringen, daß es sich dabei um Friedensbewahrung auf niedrigster Intensitätsstufe handeln mußte, also um Truppenkontingente (Heer und Polizei), die keine Kampfaufträge hatten - Friedensbewahrung nur auf der Basis, daß beide Konfliktparteien den Frieden wollten. Die UN-Truppen waren und sind die neutrale Trennlinie zwischen zwei bereits friedensbereiten Parteien. Dies entsprach durchaus der Neutralität und der symbolischen Landesverteidigung in Österreich. Das ist zwar zu wenig für die Zukunft, aber immerhin ein Traditionsansatz für die Weiterentwicklung der österreichischen Sicherheitspolitik.

II. Der Optionenbericht

Die kriegstechnische Revolution erschwert zusätzlich aufkeimende sicherheitspolitische Überlegungen in Österreich. In einem Land, wo in weiten Kreisen der Politik die bereits fast ein Jahrhundert alte Waffe Jagdflugzeug als militärische Notwendigkeit bezweifelt wird, ist das Verständnis für militärische Aspekte im Rahmen sicherheitspolitischer Überlegungen eine besondere Herausforderung. Gleichwohl ist die enorme technische Entwicklung militärischer Kriegsführungsmöglichkeiten eine Tatsache. Angesichts höchsttechnisierter Waffensysteme mutet die bestehende konventionelle Ausrüstung mancher europäischer Länder primitiv an - vergleichbar wie Schwert und Speer gegenüber Panzer und Artillerie. Aber immerhin wird es - spätestens im Frühjahr 1998 - einen Bericht der Bundesregierung über die Überprüfung aller weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen², den sogenannten "Optionenbericht" geben. Dieser Umstand hat seit etwa Ende 1986 zu einer Intensivierung der sicherheitspolitischen Diskussion geführt. Diese Diskussion ist zwischenweilig nicht mehr von emotionalen Momenten dominiert; auch Sachargumente konnten sich zunehmend in den Vordergrund schieben und zur allmählichen "Entideologisierung" der Diskussion beitragen. Freilich erschweren einzelne "Grundsatzpositionen", im voraus feststehende Standpunkte, nach wie vor die Debatte, seien sie nun konservativ gemeint, wie z.B., daß die Neutralität unbedingt erhalten werden müsse, oder evolutionär gedacht, wie z. B. die Position, daß am Berufsheer kein Weg vorbeiführe.

Die Frage ist an sich einfach: Welche sicherheitspolitische Leistung muß Österreich erbringen, um für das Land optimalen Schutz und Sicherheit zu erreichen? Die Antwort ist schwieriger, weil sie von der Richtigkeit verschiedener Bewertungen darüber abhängt, welche Maßnahmen dazu am besten geeignet sind. Dazu bedarf es zunächst der Beantwortung strategischer Grundfragen zur Entwicklung einer österreichischen Sicherheitspolitik. Um strategische Optionen zu entwickeln, muß man die Sicherheitsinteressen definieren, und zwar aufgrund der Einschätzung der heutigen geostrategischen Lage, der gegenwärtigen und zukünftigen Machtverhältnisse sowie der Entwicklung des europäischen Sicherheitsgefüges, das selbst wiederum von der globalen Entwicklung beeinflusst wird. Eine vertiefte Risikoanalyse ist erforderlich. Aufgrund der Analyse können dann Optionen für verschiedene Strategien abgeleitet werden. Die einzelnen Optionen sind sowohl hinsichtlich der außen- und innenpolitischen Konsequenzen als auch hinsichtlich des Aufwandes und der Schutzwirkung, die sich jeweils ermitteln läßt, zu beurteilen.

III. Sicherheitspolitische Lage Europas

Es besteht sehr viel Übereinstimmung hinsichtlich der Sicht der sicherheitspolitischen Lage Europas unter Sicherheitspolitikern.³ In drei Sätzen zusammengefaßt könnte man formulieren: Während das Positive seit der "Wende" darin besteht, daß das Schreckgespenst eines großen nuklearen Krieges in den Hintergrund trat, die Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen eingehalten werden und sich die politischen Werte des Westens in den postkommunistischen Ländern durchzusetzen beginnen, hat die Negativseite die Rückkehr konventioneller Kriegsführung in Europa als praktikables Mittel der Politik vorzuweisen. Auf der Basis ethnischer, kultureller und religiöser Spannungen sowie offener territorialer Fragen in Ost- und Südosteuropa haben sowohl die konventionelle Kriegsführung zwischen Staaten bzw. Sezessionskriege als auch die subkonventionelle Kriegsführung durchaus "Zukunft" und ergeben ein nicht abschätzbare Eskalationspotential. Insbesondere die Ungewißheit der Entwicklung in Rußland, ob es ein demokratischer Sicherheitspartner des Westens wird oder in imperialistische Zielsetzungen zurückfällt, besitzt eine potentiell die Stabilität ganz Europas gefährdende Sprengkraft. Daneben haben nichtmilitärische Bedrohungen und Gefahren an Brisanz gewonnen, die die europäischen Länder intern destabilisieren können wie: die Massenwanderungen von Wirtschaftsflüchtlingen (die die zivilisatorisch-kulturelle Situation einzelner Länder in Gefahr bringen können), grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen, das der Kontrolle der Staaten entgleitet und in manchen Staaten die nationale Autorität unterhöhlt, politisch und religiös motivierter (teilweise staatlich gelenkter) Terrorismus und Subversion mit den besonderen Schreckgespenstern der "cyberwarfare" mit dem Ziel der Lahmlegung der für moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften wesentlichen computergesteuerten Informationssysteme, oder der Besitz von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen.

Darüber hinaus sind weltweite Prozesse zu beachten, die die europäische Lage beeinflussen werden. Das weltweite Bevölkerungswachstum, das, die Probleme der Ressourcenverteilung verschärft und in Teilen der Welt (für uns wichtig: Nordafrika) die soziale und politische Stabilität unterhöhlt, radikale Strömungen und zivilisatorische Auseinandersetzungen fördert. Das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern hat auch Einfluß auf die Stabilität und das Machtgleichgewicht gegenüber den Industrieländern; der Westen verlor an Einfluß, asiatische Staaten gewannen wirtschaftliche, politische und militärische Macht. Mangelnde Lösungskapazitäten für Umweltprobleme werden relativ bald nach energischen Ordnungspolitiken verlangen, um wenigstens global wirksame Zerstörungen zu begrenzen. Fortgesetzte Proliferation von Massenvernichtungswaffen und von Trägersystemen für diese schafft abenteuerlustigen Drittweltstaaten neue Kriegsführungs- und Erpressungsmöglichkeiten gegenüber Europa, die derzeit von den politischen Führungen noch weitgehend unterschätzt werden.⁴

Kriege und bewaffnete Konflikte sind beständige Erscheinungen dieser Welt. Die besondere Intensität des Ausbruches neuer Konflikte nach dem Ende des bipolaren Systems ab 1989 ist etwas abgeschwächt,⁵ aber infolge der immer stärkeren Herausbildung regionaler Machtzentren ist weltweit mit unregelmäßig wiederkehrenden zwischenstaatlichen Konflikten und Bürgerkriegen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zu rechnen. Für Europa selbst ist dabei insbesondere die Krisenzone Nordafrika - Naher- und Mittlerer Osten und Kaukasus - abgesehen von den instabilen Bereichen in Europa selbst - zu beachten bzw. sind Folgewirkungen zu befürchten. Die Gefahren des Überschwappens und der Eskalation von Konflikten ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß es in Europa und auf dem Gebiet der GUS trotz Abrüstung nach wie vor eine gewaltige Ansammlung konventioneller Kampfmittel gibt,

daß in einzelnen Weltregionen (insbesondere Ost- und Südostasien) eine beachtliche Aufrüstung im Gange ist, daß die führenden Atomwaffenmächte USA und Rußland noch lange über "overkill capabilities" verfügen werden und daß die Proliferation von A-, B- und C-Waffen nicht verhinderbar erscheint. So gesehen haben wir nicht nur eine Vielzahl regionaler Machtzentren, sondern haben auch mit einer größeren Zahl von Atomwaffenmächten zu rechnen, was die Eskalation nationaler und regionaler Konflikte völlig unberechenbar macht. Der amerikanische Versuch einer globalen Ordnungsmachtpolitik ist - jedenfalls im Alleingang, also ohne EU und Japan - eine offenbare Überforderung.

Allgemein ist noch zu ergänzen, daß die Globalisierung der Wirtschaft den wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Anstrengungen der größeren Mächte eine strategische Dimension verleiht. Einerseits drängen zwar die Wirtschaftsbeziehungen die Bedeutung der militärischen Ressourcen in den internationalen Beziehungen augenfällig zugunsten wirtschaftlicher Macht zurück, andererseits üben die wirtschaftlichen Interessen zunehmend Einfluß auf Kooperations- und Bündnisbereitschaft aus; d.h., nicht alles, was heute in Sachen friedlicher Koexistenz oder gar enger Kooperation funktioniert (wie z.B. die europäisch-amerikanischen oder die amerikanisch-japanischen Beziehungen) kann künftig als selbstverständlich betrachtet werden, jedenfalls nicht in Zeiten, wo - wie derzeit in Europa in einzelnen Ländern - wirtschaftliche Schwierigkeiten, Massenarbeitslosigkeit und Sinken des Lebensstandards zu registrieren sind. Sozioökonomische Spannungen führen regelmäßig auch zu politischen Stabilitätsverlusten.

IV. Hinweise zu feststellbaren Fakten der sicherheitspolitischen Entwicklung

Niemand vermag heute vorauszusagen, welche Sicherheitsprobleme im nächsten Jahrhundert ins Haus stehen, vielmehr ist alles ungewiß. Neue Sicherheitsordnungen werden sich weder gleichsam von selbst ergeben, noch werden die krampfhaften Versuche der Konstruktion idealer Friedensordnungen erfolgreich sein. Vielmehr wird pragmatischer Aufbau auf Vorhandenem erforderlich sein, um zu einer dauerhaft stabilisierenden Ordnung zu gelangen. Ein aus der Theorie konzipiertes längerfristig fixierbares "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert", wie es die OSZE zu entwerfen versuchte, wird es wohl nicht geben. "Europäische Sicherheit" ist nur sehr schwer definierbar und heute nicht mehr als ein für immer feststehender Zustand zu begreifen, sondern als ein, einem ständigen Wandel, unterworfenen Prozeß.⁶

Nach der kurzen Phase der Euphorie von 1989 bis Anfang der neunziger Jahre kam die der Ernüchterung: Das Ende der Ära des Kalten Krieges brachte zwar Entspannung und die Wahrscheinlichkeit, daß Europa und der Welt ein großer Krieg auf absehbare Zeit erspart bleiben sollte, aber auch die Einsicht, daß heute alles ungewiß ist.

- Stärker als früher sind die Entwicklungen in Europa durch die außereuropäischen Gegebenheiten beeinflusst. Die in die europäische Politik involvierten Mächte USA und Rußland werden ihrerseits stärker als früher von einer globalen Entwicklung beeinflusst, die sie nicht mehr so wie in der bipolaren Ordnung selbst maßgeblich steuern können. Die USA fühlen sich nach wie vor zur world leadership berufen, aber sind nicht bereit, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Die multipolar gewordene Welt mit der Herausbildung regionaler Machtzentren ist weniger berechenbar geworden. Europa hat im globalen Geschehen an Stellenwert verloren. Aus einer bestimmten chinesischen Beurteilung sind bereits heute die USA und China die wichtigsten globalen Spieler, während Rußland, der EU und Japan die größeren Nebenrollen zukommen.⁷ Daneben ist auch die Rolle Indiens nicht zu

unterschätzen, weil es die Triangelbeziehungen China-USA-Japan, China-Rußland-Japan, USA-Rußland-Japan und China-Rußland-USA künftig stärker beeinflussen wird.

- Der einzelne Staat hat eine stark abnehmende Fähigkeit, selbständig ausreichende Vorsorgen für umfassende Sicherheit zu treffen. Das gilt selbst für Großmächte, die den allgemeinen sicherheitspolitischen Herausforderungen alleine nicht mehr gewachsen sind und regionaler bzw. globaler Zusammenarbeit bedürfen. Für den Bereich der militärischen Sicherheitspolitik gilt außerdem, daß Kleinstaaten nicht mehr zur autonomen Verteidigung befähigt sind, d.h., sie können eigenständig nicht mehr alle allenfalls erforderlichen militärischen Leistungen zu Schutz und Verteidigung des Landes erbringen, weil sie insbesondere technisch nicht imstande sind, in der "revolution of military warfare" mitzuhalten und es sich auch finanziell nicht leisten könnten. Das gilt nicht nur für die Unfähigkeit des Schutzes des eigenen Luftraumes, z.B. gegen Abstandswaffen eurostrategischer Reichweite, die mit ABC-Sprengköpfen bestückt sind, sondern z.B. auch für die Unmöglichkeit, den "cyberwar" ohne Zusammenarbeit mit anderen zu überstehen. Genau genommen bedeutet dies, zur Kenntnis zu nehmen, daß es volle Souveränität nicht mehr gibt, jedenfalls nicht für Kleinstaaten.
- Die EU hat die Verfestigung als Institution zumindest vorläufig ad acta gelegt, bereitet sich aber auf die Europäische Währungsunion (EWU) vor und plant eine Erweiterung nach Osten. Letzteres bedeutet Erweiterung der gefestigten stabilen Zone in Europa, sofern die EU effektiv bleibt. Schafft die EU den Sprung zur EWU und ist diese ihrerseits erfolgreich, so wird sie effektiv bleiben und eine wichtige Sicherheitsfunktion zur Kooperation europäischer Staaten weiterhin erfüllen können. Nicht zu ersehen ist allerdings die Entwicklung einer diesen Namen auch verdienenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Deshalb wird ein sicherheitspolitisch und außenpolitisch handlungsfähiges Europa zumindest noch auf sich warten lassen. Die Westeuropäische Union (WEU) wiederum ist in ihrer Effektivität Ausdruck dessen, was die EU sicherheitspolitisch leisten will und kann. Am ehesten könnte sie der sogenannte europäische Pfeiler in der NATO werden.
- Die Institutionen der kooperativen und kollektiven Sicherheit, also insbesondere OSZE und UN, behalten durchaus sicherheitspolitisch relevante Funktionen. Sie sind und bleiben wohl auch weiterhin taugliche Elemente der Kooperation, die OSZE vor allem als die "technische" Organisation der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung und die UN als das große globale politische Forum. Freilich muß man sich stets des Umstandes bewußt sein, daß kooperative Sicherheitspolitik automatisch dort ihre Grenze hat, wo die Kooperationsbereitschaft fehlt. Was OSZE und UN auch fürderhin nicht können, ist die strategische Kunst der Kriegsvermeidung oder der Kriegsbeendigung. In Kombination mit der NATO und der EU bleiben sie aber wichtige Konstanten europäischer Sicherheits- und Friedenspolitik, auch wenn immer mehr Aufgaben der kooperativen Sicherheit in den letzten Jahren auf den NATO-Kooperationsrat (NAKR, NACC) bzw. den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) und die Partnership for Peace (PfP) übergangen.
- Die Funktion der NATO als abschreckungsfähiges Verteidigungsbündnis ist in den Hintergrund getreten; ihre Funktion zur Verhinderung europäischer Gleichgewichts- oder Machtpolitik durch Einbindung der wichtigsten europäischen Länder (außer Rußland) und die Einbeziehung der USA in europäische

Sicherheitsangelegenheiten ist aber nach wie vor aktuell.⁸ Sie hat sogar eine Aufwertung erfahren durch die Einbeziehung der meisten postkommunistischen und der neutralen Länder Europas in die PfP. Dadurch ergab sich das größte militärische Zusammenarbeitsprogramm in der Geschichte.

- Die Erweiterung der NATO sollte ursprünglich parallel zu ihrer Reform stattfinden. Die erste Erweiterungsphase ist eingeleitet; offen ist, wann und in welchem Ausmaß die zweite Erweiterung stattfindet. Die Überlegungen, daß die zweite Erweiterung ein neues Jalta schafft, weil die dann immer noch nicht in die NATO aufgenommenen Länder Osteuropas de facto wieder zum russischen Einflußbereich gehören würden, stammen noch aus einer Perspektive, die die NATO-Erweiterung in ernsthafter Konfrontation mit Rußland sah. Mit den eingeleiteten politischen Reformen der NATO, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) in Ablöse des NAKR (NACC), der Super-PfP und vor allem der Sicherheitsabkommen mit Rußland und der Ukraine und der Einrichtung des Ständigen Gemeinsamen Rates NATO-Rußland, kann sich der Prozeß der NATO-Erweiterung anders entwickeln, als sich viele Beobachter das vorgestellt haben.

Freilich hat die russische Politik die Verzögerung und - soweit möglich - Verhinderung einer fortgesetzten Osterweiterung der NATO zum Ziel. Aber sie nimmt in pragmatischer Weise auch die Fakten der Entwicklung zur Kenntnis, die die Machtentfaltungsmöglichkeiten Rußlands einengen. Die vorsichtige Politik der Osterweiterung der NATO hat deshalb bisher zu keiner ernsthaften Konfrontation geführt, sondern wird eben als Ausdruck der Stärke des Westens hingenommen. Konfliktprovokierend wäre hingegen möglicherweise sowohl die Politik einer raschen und umfassenden NATO-Erweiterung (z.B. einschließlich der baltischen Staaten) als auch die eines Verzögerns oder Verzichtes auf die Osterweiterung gewesen; letzteres hätte geradezu als Einladung zur Ausdehnung russischen Einflußgebietes interpretiert werden können und zu einer Situation konkurrierenden Einflusses in Osteuropa geführt.

- Die militärischen Reformen der NATO lassen hingegen noch auf sich warten, sind sie doch Ausdruck einer politischen Neukonzeption des Bündnisses. Dabei ging es bei der ursprünglichen Absicht der Rückkehr Frankreichs und der erstmaligen Einkehr Spaniens in die integrierte Militärstruktur um ein Verteilungsproblem hinsichtlich der Einflußnahme, ersichtlich durch die Neustrukturierung und Besetzung der Kommanden. Die Einrichtung der Combined Joint Task Forces (CJTF) soll die Wahrnehmung der neuen Aufgabe des Krisenmanagements und der Interventionsfähigkeit "out of area" ermöglichen. Das Gelingen dieser Reform wäre entscheidend für die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur, weil die NATO durch ihre Interventionsfähigkeit und -bereitschaft eine Ordnungsmachtrolle für die europäische Stabilität übernehmen könnte.
- Die Interventionsfähigkeit "out of area" durch CJTFs auch außerhalb Europas ist eine wesentliche Voraussetzung der längerfristigen Wirksamkeit der transatlantischen Beziehungen, d.h. der Wahrnehmung einer gemeinsamen globalen Interessensbasis zwischen den USA und Europa, die nicht einseitig in einem US-Engagement für und in Europa, sondern auch umgekehrt in europäischen Aktivitäten an der Seite der USA bestehen wird müssen. So gesehen wird es eine NATO längerfristig entweder in einer auch global wirksamen militärpolitischen Ordnungsfunktion oder gar nicht (bzw. höchstens als "tote" Organisation - ähnlich der WEU) geben.⁹ Darüber hinausgehende Auffassungen vermeinen, daß für eine institutionelle Festigung der transatlantischen Beziehungen über die militärische Dimension hinaus auch die Wirtschaftszusammenarbeit zwischen der EU und den

USA notwendig sein wird.¹⁰ Jedenfalls fehlt im Verhältnis USA-Europa die politische und ökonomische Harmonie und die Frage nach den gemeinsamen atlantischen Interessen bleibt das Kernproblem dieser Beziehung.¹¹

- Die beabsichtigte Vernetzung NATO-WEU durch von der WEU geführte CJTFs ist die Idee des Ausbaues des - mehr oder weniger eigenständigen - europäischen Pfeilers innerhalb der NATO, mit der Absicht der Bewältigung rein europäischer Ordnungsaufgaben ohne direkte Involvierung der USA. Daß die sogenannte europäische "Verteidigungsidentität", also gemeinsame sicherheitspolitische und militärische Maßnahmen der Europäer, sich in der NATO eher entwickeln kann als die GASP der EU, ist anzunehmen. Erstens, weil der NATO keine neutralen "Grundsatzbremsen" wie der EU angehören und zweitens, weil die sicherheitspolitische und militärische Struktur in der NATO bereits vorhanden ist. Ob sich tatsächlich über die NATO die europäische Verteidigungsidentität herausbildet, wird letztlich von der Rolle Frankreichs bzw. seinen Beziehungen zu den USA und der europäischen Triangelbeziehung Frankreich, Großbritannien und Deutschland abhängen. Trotz der Ungewißheiten ist diese Entwicklung der einzige einigermaßen realistische Aspekt zum Aufbau einer "europäischen" Sicherheitspolitik.

V. Österreichs Interessenslage

Sicherheitspolitik soll der Existenzsicherung des Staates bzw. der Staatengemeinschaft dienen. Auf der Basis eines umfassenden Sicherheitsbegriffes (was nicht nur militärische sondern auch politische, wirtschaftliche, soziale, humanitäre, menschenrechtliche und ökologische Aspekte umfaßt) und einer strategischen Sicherheit im Sinne von "stability projection," wonach eine zeitliche wie geographische Vorwärtsstrategie mit einer ganzen Palette ziviler und militärischer Mittel atavistischer Gewaltanwendung vorbeugen soll, hat die Sicherheitspolitik heute eine Vielzahl von Politiken zu erfassen, die der Beseitigung oder wenigstens der Reduzierung von Gefahren dienen.

Österreich - als außenwirtschaftlich orientiertes Industrie- und Fremdenverkehrsland - muß an einem möglichst großen gemeinsamen Markt, an offenen Grenzen, an der Herrschaft des Völkerrechts und an der Einhaltung des internationalen Rechts (insbesondere in den Wirtschafts- und Technologiebeziehungen) interessiert sein und danach trachten, daß die internationalen und supranationalen Organisationen die Macht haben, die Einhaltung des gewünschten Status und die Einhaltung des Rechts auch durchzusetzen.

Österreichs sicherheitspolitische Strategie muß deshalb an der Einbindung in die gesamteuropäische Situation orientiert und als Beitrag zur europäischen Stabilität verstanden sein. So gesehen kann das strategische Hauptziel Österreichs nicht mehr in der herkömmlichen Vorstellung von der Bewahrung und Sicherung nationaler Eigenständigkeit liegen, sondern in einer aktiven Mitwirkung zur Entwicklung geeigneter Strukturen einer gemeinsamen europäischen Politik.

Gesamteuropäische Stabilisierung und Friedenssicherung muß auch aus nationaler Sicht die vorrangige Zielsetzung sein, hängen doch die Staaten heute in hohem Maße von der internationalen Entwicklung ab und gibt es doch gegen viele Bedrohungen keine ausreichende nationalstaatliche Politik mehr. Das ist nicht nur in allgemein-sicherheitspolitischer Hinsicht so (einschließlich der Probleme, welche aus der internationalen Kriminalität und den Migrationsbewegungen entstehen), es gilt auch für die Bereiche Umweltpolitik und Verteilung bzw. Nutzung der natürlichen Ressourcen und im Hinblick auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Länder des Ostens wie der Dritten Welt. Deren

Destabilisierung wird nicht spurlos an den Ländern des Westens vorübergehen, sondern Destabilisierung "exportieren".

Besonderes Interesse muß deshalb dahingehend bestehen, daß Europa selbst keine weitergehende Renationalisierung im Hinblick auf die Sicherheitspolitik erfährt.

Nicht, daß im Falle der Renationalisierung der Politik die unmittelbare Gefahr von Kriegen westeuropäischer Länder gegeneinander bestünde, aber eine Politik unterschiedlicher Parteinahme mit neuen Allianzen könnte entstehen und Konflikte in den unbefriedeten und instabilen Gegenden Europas und den angrenzenden Zonen Naher Osten/Mittelmeer, Kaukasus und Zentralasien könnten ihre zumindest politische und wirtschaftliche Fortsetzung im europäischen Bereich finden, mit dem Ergebnis, daß die heute gegebene Stabilität des EU/NATO-Bereichs erodieren würde. Das zu verhindern, muß das zentrale Interesse jedes europäischen Kleinstaates sein. Die Vielzahl von Gefahrenquellen und konkreten Bedrohungen aus dem Bereich Südost-Europa/Mittelmeer/Naher Osten hat bereits in Vergangenheit und Gegenwart zu Spannungen und kriegerischen Auseinandersetzungen geführt und wird es wohl auch in Zukunft tun. Das kann die Stabilität Europas fallweise reduzieren, aber die westeuropäische Sicherheit nicht gravierend beeinträchtigen; das würde erst dann der Fall sein, wenn sich aus der Desintegration der EU oder dem Zerfall der NATO eine neue Gleichgewichts- und Bündnispolitik der europäischen Mächte ergäbe, oder, wenn Rußland wieder nach Ländern seines früheren Vorherrschaftsbereichs greifen sollte.

Die Erhaltung und Entwicklung der sicherheitspolitisch relevanten Institutionen zur Verhinderung der Renationalisierung Westeuropas und von präventiven Bemühungen um Stabilität zur Friedenssicherung und -wiederherstellung stellen vitale sicherheitspolitische Interessen dar. Der Umdenkprozeß muß darin bestehen, die Schwergewichtssetzung von nationalen Vorkehrungen zur Landesverteidigung zu verändern, hin zur Teilnahme an kooperativen Maßnahmen zur Prävention, zur Friedenserhaltung und zur Wiederherstellung der Ordnung in OSZE-Europa.¹²

Conclusio: Das sicherheitspolitische Hauptinteresse gilt daher der Verhinderung der Renationalisierung der Sicherheitspolitik. Dazu zählt neben der Stärkung von EU und NATO auch die Auffüllung des sicherheitspolitischen Vakuums in Osteuropa. Da diese Beurteilung für Europa generell gilt, muß sie auch für Österreich gelten. Diese Einsicht ist für Österreich in noch höherem Maße erforderlich als für manche andere Länder, weil Österreich durch seine zentraleuropäische Lage und zwar noch an der Peripherie des befriedeten Westens liegt. Die Weiterentwicklung der EU und die Funktionsfähigkeit der NATO müssen als Hauptziel der Sicherheitspolitik für Europa erkannt werden.

VI. Risikoanalyse

Im Rahmen der Risikoanalyse gilt es, sowohl auf Bedrohungen als auch auf Gefahren einzugehen. Ist Bedrohung mit einer Absicht verbunden, gleichsam etwas in Aussicht gestelltes, bedeutet Gefahr hingegen die Möglichkeit eines Schadenseintrittes, wobei auch die Zufälligkeit zu beachten ist, sowie, daß aus einer plötzlich entstandenen Gefährdung auch eine Tötlichkeit entstehen kann und so manche Gefährdungssituation vom Gefährdeten gar nicht wahrgenommen wird.

Die Situation Österreichs hat sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes entscheidend verbessert. Österreich ist derzeit nicht durch einen bewaffneten Angriff bedroht. Es zeichnet sich auch kein direkter Angriff mit Waffengewalt für die absehbare Zukunft ab. Die akuten Herausforderungen liegen aber derzeit im nichtmilitärischen Bereich, in den

Entwicklungsproblemen des ehemaligen politischen Ostens und Rußlands, der an Europa angrenzenden instabilen Zonen und der Kohäsion von EU und NATO.

Die politische Bedrohung für Europa ist der Nationalismus, der noch lange nicht gebändigte im Osten und der unter dem Deckmantel des Patriotismus im Westen "aufblühende", was insgesamt die Weiterentwicklung europäischer Befriedung und Stabilität gefährdet, den Zusammenhalt europäischer Institutionen erschwert und die Renationalisierung der Sicherheitspolitik in Europa vorbereitet.

Die sicherheitspolitische Situation Europas wird - hinsichtlich der internen Faktoren - sehr stark von der Entwicklung des ehemaligen Ostens abhängen. Einmal von der dauerhaften Verankerung der westlich-politischen Werte in den postkommunistischen Reformländern, insbesondere durch Regulierung nationalistischer Wallungen, und zum anderen von der Entwicklung in Rußland. Das Risiko für Europa besteht also neben der Möglichkeit abnehmender Funktions- und Handlungsfähigkeit von NATO und EU insbesondere in der Gefahr einer Entwicklung in Europas Krisenregionen, die zum Ausbruch von zwischenstaatlichen Konflikten führt und in der Möglichkeit einer negativen Entwicklung in Rußland, mit dem Ergebnis eines aggressiven Imperialismus.

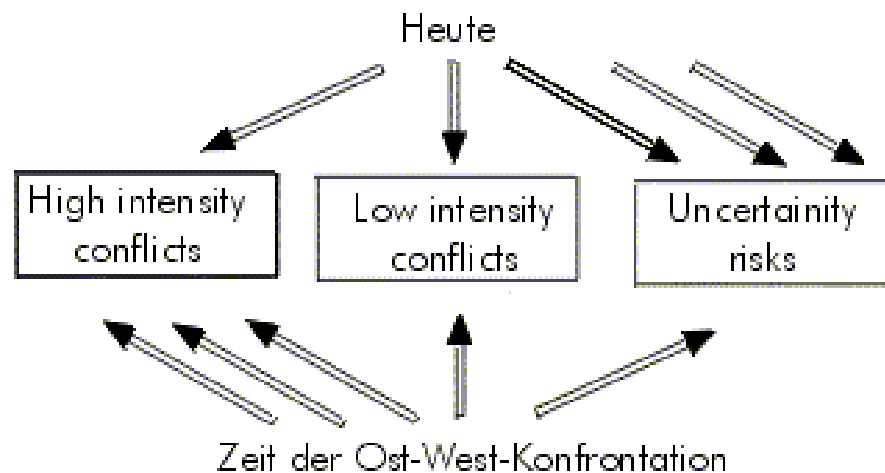
Der Mensch neigt zur Verdrängung von Problemen und Risiken, wenn abzusehen ist, daß diese erst später akut werden. Die Politik tut dies erst recht mit Hinweis auf die Konzentration auf den tagespolitischen Handlungsbedarf. Die Sicherheitspolitik ist deshalb unpopulär unter Politikern, weil sie das Gegengewicht zu diesem Verdrängungsprozeß darstellt und die Gefahrenanalyse auch nichtaktuelle Möglichkeiten einbezieht. Die Gefahrenanalyse muß die Folgen der Gefährdung erfassen, welche einer fortgesetzten Entwicklung zur friedfertigen Ordnung Europas und der Kohäsion der europäischen Institutionen entgegenstehen. Das betrifft neben den internen Faktoren auch die Möglichkeit des Überschwappens von Konflikten aus den Rand und Nachbarzonen Europas. Auch muß - vor Verharmlosungen gewarnt werden, wie z.B jener Argumentation, wonach die Bedrohungen und Gefahren nicht mehr von der zwischenstaatlichen Ebene ausgehen, sondern sich in den innerstaatlichen Bereich verlagert haben. Solche Aussagen sind nicht schlüssig. Sie verleiten zur Annahme, daß zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte in Europa der Vergangenheit angehören. Es gibt aber sehr wohl Gefahren, die direkt von Ländern ausgehen (und innenpolitische Motive haben), wozu man gar nicht auf den Irak zeigen muß. Man könnte eine beliebig lange Liste vorlegen, auf der z.B. auch die Türkei aufscheint. Eine Vielzahl sogenannter innenpolitischer Konflikte hat nicht nur das Potential, auf andere Länder überzugreifen, sondern das eigene Land selbst zu einer Bedrohung umzugestalten. Auch aus Sezessionskriegen entstand die Situation, daß in der Folge die Teile des ehemalig Ganzen zu selbständigen Gefahrenquellen und akuten Bedrohungen wurden. Schließlich sind auch subversive und terroristische Akte nicht nur Kampfmaßnahmen unterdrückter religiöser, politischer oder ethnischer Gruppen und Minderheiten, sondern auch direkter Ausfluß staatlicher Politik, wie z.B. zuletzt im Falle des Iran sogar gerichtlich nachgewiesen.

Angesichts der Anhäufung explosiven Gemisches aus traditionellem und neuartigem Konfliktpotential in Osteuropa und den Europa einrahmenden Regionen Kaukasus, Naher und Mittlerer Osten sowie Nordafrika, ist es wenig wahrscheinlich, daß es zu einer ungestörten friedlichen Entwicklung der Großregion Europa/Mittelmeer/Naher Osten kommt. Neben der Gefahr des Übergreifens bzw. der Eskalation von Konflikten der Europa benachbarten Zonen wird es vor allem von der Entwicklung in Ost- und Südosteuropa abhängen, es durch nicht abgebautes, vorhandenes Konfliktpotential zum offenen Ausbruch von Konflikten kommt. Die Möglichkeiten des offenen Ausbruches von Konflikten bzw. deren Eskalation werden weitgehend von den ordnungspolitischen Fähigkeiten der EU und der NATO abhängen. Ein gewisses militärisches Restrisiko ist in dieser Hinsicht bezüglich der noch nicht völligen Klarheit der Weiterentwicklung der politischen Beziehungen zwischen den Ländern Ost-,

Mittel- und Südosteuropas nicht auszuschließen. Hierin besteht auch für Österreich ein militärisches Restrisiko in der Gefahr des Übergreifens von Kampfhandlungen.

Die Gefahren der Involvierung und des Überspringens von offenen Konflikten mit militärischen Implikationen aus dem Bereich der europäischen Nachbarzonen sind zwar nicht geeignet, Europa und seine Staaten in ihren Grundfesten zu erschüttern, aber sie können schaden und zu einer "erfolgreichen" Erpressungspolitik führen. Sollte das Übergreifen außereuropäischer Konflikte ein sicherheitspolitisch renationalisiertes oder im Osten noch nicht hinreichend befriedetes Europa antreffen, so ergibt sich sogar die Gefahr der vollständigen Rückkehr einer Macht- und Gleichgewichtspolitik.

Zusammenfassend kann man die Risikosituation für Europa so beschreiben, daß derzeit und auf unmittelbar absehbare Zeit Konflikte mit hoher Intensität eine wenig wahrscheinliche Gefahr darstellen, wogegen Konflikte mit geringer Intensität durchaus realistisch sind; das höchste Risiko besteht hinsichtlich unsicherer und unbestimmbarer Entwicklungen, die zu noch nicht vorhersehbaren Konflikten führen werden.



VII. Evaluierung der sicherheitspolitischen Möglichkeiten

Wenn man sich nur an der Bedrohungssituation orientiert, um sicherheitspolitische Maßnahmen abzuleiten, also an den aktuellen Herausforderungen, dann kann man tatsächlich versucht sein, kooperative Sicherheitspolitik im Rahmen der OSZE und der UN, die Mitwirkung an der GASP der EU und allenfalls noch der P&P, als ausreichend zu erachten. Eine sicherheitspolitische Betrachtung muß aber auch die Gefahrenanalyse berücksichtigen, also auch die potentiellen Herausforderungen annehmen. Dabei geht es primär um die Erhaltung von Stabilität; diese wird bei realistischer Betrachtung nicht immer in der Bewahrung des status quo liegen, weil auch eine Reihe von aktuellen Zuständen Konflikte in sich bergen. Dazu wird auch und vor allem das Management von unvermeidlichen und wünschenswerten Änderungsprozessen in einer Weise erforderlich sein, die das Kriegsrisiko minimiert.

VII.1. Im Bereich allgemein-sicherheitspolitischer Maßnahmen zum Ausbau der Demokratie, der Herrschaft des Rechtes, der Marktwirtschaft, friedlicher zwischenstaatlicher Beziehungen und der Vermeidung von Zivilisationskonflikten bietet sich die Mitwirkung an

einer gemeinsamen Wirtschafts-, Handels-, Entwicklungs- und Kulturpolitik der EU an, die durch die Politik der UN und ihrer Organisationen verstärkt werden kann.

Die positive Entwicklung in den postkommunistischen Reformländern kann vom Westen generell günstig beeinflußt werden, und zwar durch eine Politik der Kooperation, der Öffnung und der Integration. NATO-Erweiterung und geplante EU-Erweiterung sind die richtigen Maßnahmen. Ein gewisses Maß an positiver Beeinflussung kann auch im bilateralen Rahmen erfolgen. Für Österreich bietet sich primär die Zusammenarbeit mit der Slowakei, Ungarn und Slowenien an.

Lediglich der Prozeß in Rußland selbst ist vom Westen praktisch nicht zu beeinflussen. Hier gilt es, diese Entwicklung aufmerksam zu beobachten.

Hinsichtlich der Entwicklung in Nordafrika werden mögliche Maßnahmen kaum im bilateralen Rahmen erfolgreich wirken können, sondern es ist eine gemeinsame Politik der EU gefordert; dies gilt auch für den Nahen und Mittleren Osten, wo eine Befriedung - wenn überhaupt - wohl nur im Rahmen einer Kooperation der EU und der USA mit den betroffenen Ländern gelingen kann.

VII.2. Für die vielfachen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung kooperativer sicherheitspolitischer Maßnahmen in Europa bieten sich insbesondere die PFP bzw. der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) der NATO und die OSZE an. Die Mitwirkung in beiden Institutionen und Unterstützung der diversen Aktivitäten ist deshalb naheliegend. Maßnahmen der Vertrauensbildung bzw. des Abbaues von Mißtrauen und von Feindbildern werden bereits heute und in Zukunft immer mehr im Rahmen der PFP durch ihre konkreten Zusammenarbeitsmöglichkeiten gesetzt. Die direkte Kooperation von Streitkräften ist wohl der ideale Ansatz dafür.

Wenngleich die Initiativen für Maßnahmen der Rüstungsbegrenzung, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung in erster Linie vom NATO-Bereich ausgehen werden, so bleibt doch der Rahmen der OSZE ein geeigneter für die Verhandlung und Umsetzung solcher Maßnahmen. Das neue Schwergewicht der OSZE wird in den Bereichen politischer Vorkehrungen für die Erkennung von Krisen und Konflikten und von Vorschlägen zum Krisenmanagement liegen. Für die Durchführung von Maßnahmen des Krisenmanagements wird die OSZE im Regelfalle wahrscheinlich nicht geeignet sein.

Die mögliche Stärke der OSZE liegt darin, daß sie über ein Instrumentarium zur Konfliktvorbeugung und zur friedlichen Streitbeilegung verfügt. Sie könnte Prozesse des friedlichen Wiederaufbaues, der wirtschaftlichen Wiedergenesung und der Durchsetzung der Menschenrechte entwickeln. Solche Maßnahmen sind nach Interventionen immer wieder erforderlich und würden dazu beitragen, die Chancen für dauerhaften Frieden zu erhöhen. Die OSZE könnte somit die Mechanismen zur Konfliktverhütung wie auch zur Konfliktbewältigung anreichern. Zweifellos aber nicht alleine und isoliert, sondern in Abstimmung mit einer Institution, die zu Krisenmanagement und Intervention fähig ist und die nötige Rückendeckung zur Durchsetzung von Maßnahmen geben könnte.

Ein wichtiges Element kooperativer Sicherheit für Europa könnte auch der Sicherheitsvertrag NATO-Rußland (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and The Russian Federation vom 27. Mai 1997) und der dadurch geschaffene ständige gemeinsame NATO-Rußland-Rat (NATO-Russia Permanent Joint Council) werden. Er ist für Konsultationen zwischen der NATO und Rußland als ein Forum der Krisenverhütung und für Friedensaktionen, zur Vertrauensbildung und zur informativen Vorbereitung auf die Absichten der NATO eingerichtet. Auch die ähnliche Akte der NATO mit der Ukraine (Charter on a Distinctive Partnership Between The North Atlantic Treaty Organization And Ukraine vom 9. Juli 1997) ist Ausdruck jener neuen Philosophie der

Zusammenarbeit, die zu neuen Spielregeln mit einem engmaschigen Netz von regelmäßigen und häufigen persönlichen Kontakten auf hoher politischer und militärischer Ebene führen soll. Zahlreiche Kooperationsfelder bis zur Drogen- und Terrorismusbekämpfung können die gemeinsame Interessenslage der Kooperationspartner verdeutlichen helfen.

Schließlich finden sich auch noch Aufgaben für die Europäische Union im Bereich der kooperativen Sicherheit, wofür im Rahmen der GASP bereits institutionelle Ansätze geschaffen wurden. Letztlich verbleibt auch den Vereinten Nationen noch eine wichtige Rolle der Möglichkeiten des Peacekeepings in jenen Fällen, wo bereits eine Verhandlungs- und Friedensbereitschaft der Konfliktparteien vorhanden ist.

VII.3. Es mangelt nicht an Instrumentarien zur Weiterentwicklung von Maßnahmen der kooperativen Sicherheit. Was aber heute nicht mehr relevant ist, daß ist die Zuordnung jeweils eines bestimmten sicherheitspolitischen Prozesses an eine Institution. Früher war das einfach. Die NATO stand für transatlantische Sicherheitspartnerschaft und Verteidigung, die Europäische Union für politische und wirtschaftliche Integration Europas und die OSZE bot den übergreifenden politischen Rahmen für den gesamten euroatlantischen Raum und für kooperative Sicherheit. Diese Harmonievorstellungen - jedem wird etwas bestimmtes zugewiesen - sind heute längst hinfällig. Die Prozesse überschneiden sich ebenso wie die Aufgabenstellungen der Institutionen. Kern des Institutionengeflechtes der verschiedenen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen ist aber zweifellos die NATO geworden. Sie ist nicht nur als euroatlantische Sicherheitspartnerschaft weiterhin existent und als Verteidigungsbündnis nach wie vor funktionstüchtig, sondern hat sich vor allem zum Zentrum der kooperativen Maßnahmen der Sicherheitspolitik entwickelt. Die NATO ist für die absehbare Zukunft die einzig ersichtliche Institution für Krisenmanagement und Interventionsmöglichkeiten zur Erhaltung der Stabilität. Letztlich bietet die NATO die Möglichkeit eine europäische Verteidigungsidentität zu entwickeln und zwar durch den Ausbau des europäischen Elements innerhalb der NATO, weil die Europäer im rein europäischen Rahmen dazu nicht fähig sind.

VII.4. Ein System kollektiver Sicherheit kann als Versuch angesehen werden, einen Ersatz für die balance of power politics zu finden, also die Idee des Machtgleichgewichts oder des Ausgleichens von Übergewichten seitens der Großmächte. Daß es nicht funktionieren kann, liegt darin begründet, daß es auf der Existenz souveräner Staaten und deren nationaler Ressourcen basiert. Daß es sich in der Praxis nicht bewährt hat, ist evident. Theoretisch sollte es funktionieren, weil man annahm, daß jeder Staat ein hinlängliches Interesse daran haben müßte, einem Aggressor entgegenzutreten oder jedenfalls einen solchen nicht zu unterstützen und die internationale Ordnung aufrecht zu erhalten. Das allgemeine Interesse an der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung ist jedoch bei den verschiedenen Mächten nicht ausreichend vorhanden und insbesondere dort relativiert, wo eigenes Engagement erforderlich wäre. Auch ist die internationale Ordnung global nicht gleichermaßen anerkannt und wird teilweise als ungerecht empfunden. Die Übertragung des Schutzes der kollektiven Sicherheitsordnung an die Staatenorganisation bzw. ihr Organ Sicherheitsrat ist eine solche an ein Organ ohne Eigenbestimmung im Sinne von einer den Mitgliedern übergeordneten Willensbildung. Damit fehlt eine entscheidende Voraussetzung für das Funktionieren. Es ist nämlich immer der gemeinsame Handlungswille der Mitglieder, zumindest der Großmächte, im Sinne der Zielsetzung der kollektiven Sicherheit erforderlich. Die Erwartung in einen gemeinsamen Handlungswillen widerspricht - von Ausnahmesituationen abgesehen - der Wirklichkeit des Zusammenlebens von Staaten.

So bestechend einfach das Konzept der kollektiven Sicherheit zwar ist (die Teilnehmer verpflichten sich, die Integrität der anderen Teilnehmer zu respektieren, auf Gewalt zu verzichten und im Aggressionsfall den Angegriffenen zu Hilfe zu kommen, um den status quo

ante wiederherzustellen), basiert seine Logik doch auf Prämissen, die in einer Welt souveräner Staaten unrealistisch sind.¹³

Vielfach wird die kollektive Sicherheit als die zivilisiertere Form der Friedenswahrung betrachtet - im Gegensatz z.B. zu klassischen Militärbündnissen oder "Abschreckung". Es wird ihr zugebilligt, das moralisch höherwertige Konzept zu sein. Damit es aber funktioniert bedarf es im Ernstfall ebenfalls einer entsprechenden Gewaltbereitschaft und der Einsicht in die Notwendigkeit des Handelns. Da hinsichtlich der kollektiven Sicherheit die Zielsetzungen im Regelfalle viel weniger klar vorgegeben und auch weniger leicht feststellbar sind als z.B. bei der nationalen Verteidigung oder der kollektiven Verteidigung gegen einen Angreifer, so ist die Einsicht in die Notwendigkeit des Handelns meist geringer. Es ist auch noch nicht zu ersehen, daß durch das Ende des Ost-West-Konfliktes die internationale Staatengemeinschaft gleichsam gereift sei und mehr Einsicht in die Notwendigkeiten der internationalen Friedenssicherung hätte.¹⁴

Da kollektive Sicherheit nicht oder nur in Ausnahmefällen funktionieren kann, ist sie auch nicht imstande, nationale Sicherheitspolitik oder kollektive Selbstverteidigung im Rahmen des Militärbündnisses zu ersetzen. Durch die Erwartung eines einigermaßen langfristig fixierbaren Sicherheitsmodells wie dem der OSZE (Gemeinsames umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert) wird nur die Illusion gefördert, daß Sicherheit ein klar umrissener Begriff und damit institutionell ohne weiteres in den Griff zu bekommen sei.¹⁵

Europäische Sicherheit ist auch deshalb so schwer zu definieren, weil Europa heute mehr und mehr von außereuropäischen Faktoren abhängig ist und zwar nicht nur von den USA, sondern auch von den Triangelbeziehungen Rußland-USA-China, Rußland-Japan-China, USA-Japan-China, Japan-China-Rußland. Schließlich ist die Abhängigkeit vom mittelöstlichen Öl, von der Entwicklung im Mittelmeerraum und im Nahen Osten und von der zivilisatorischen Entwicklung in den benachbarten Kontinenten Asien und Afrika zu erwähnen.

Freilich haben solche Visionen eines "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert" nicht nur die Gefahr in sich, irrealer Vorstellungen zu nähren, sondern auch positive Aspekte: Einmal den, die gesamte Breite möglicher Risiken und Unsicherheiten als solche zu erkennen und zum anderen, auch die Chancen und Initiativen für konstruktives Handeln für die Zukunft besser zu erkennen.¹⁶ Die Idee eines solchen gesamteuropäischen Sicherheitsmodells kann daher durchaus als permanente Anregung zum Weiterdenken betrachtet werden. Sie kann hilfreich sein zur Vermeidung von Politiken, die eine Weiterentwicklung der europäischen Sicherheit beeinträchtigen würden. Ihre Grenze wird diese Idee aber dort haben müssen, wo realpolitisches Handeln aus kurz- und mittelfristigen Überlegungen der Sicherheit erforderlich ist.

VII.5. Auf Österreich bezogen darf jedoch eine generelle Warnung angebracht werden. Denn aus dem österreichischen Sicherheitsverständnis bzw. der Philosophie über Sicherheit, wie sie im Eingangskapitel beschrieben wurde, ist diese Idee eines umfassenden gesamteuropäischen Sicherheitsmodells besonders faszinierend. Insbesondere als Alternative zu realpolitischen Maßnahmen der Sicherheitspolitik, also z.B. zu einem Bündnisbeitritt. Denn es ist schwer zu begreifen für Menschen, die indoktriniert waren, daß die Neutralität Sicherheit schafft, und die glauben, daß gerade das Nichtdazugehören zu einem Militärpakt die Besonderheit Österreichs ausmacht, daß durch die Erweiterung der NATO auch die Zone friedlich-zivilisierten Zusammenlebens erweitert wird. Da verlockt eine andere Option doch mehr. Nämlich die, der Möglichkeit der NATO-Erweiterung oder des eigenen NATO-Beitrittes, die Vision eines umfassenden gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystems mit Ausschluß zwischenstaatlicher Gewaltanwendung entgegenzustellen. Hier könnte man

nämlich der Konfrontation mit sicherheitspolitischen Fragestellungen ausweichen und im sicherheitsphilosophischen Bereich verbleiben, ideale Ordnungen konstruieren und vor allem eines: Man kann "besser" scheinen als die, die immer den militärischen Aspekt in der Sicherheitspolitik betonen, wenn man statt in militärischen Kategorien zu denken, der Entwicklung des Friedens eine Lanze bricht. Doch die Vision bleibt eine solche und wenn es heute bereits einen konkreten Ansatz für die Entwicklung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems gibt, dann ist es die NATO, die sich durch die vielen übernommenen Aufgaben kooperativer Sicherheit und ihrer Fähigkeit zu kollektiver Verteidigung und militärischer Intervention von einer reinen Verteidigungsallianz zu einem Institut europäischer und überregionaler Friedenssicherung und Friedenswiederherstellung entwickeln kann.

VIII. Grundsätzliches über Optionen

Theoretisch hat man in jeder Situation zumindest die drei bis vier strategischen Optionen der Beibehaltung des jetzigen Status, der Kurskorrektur in Richtung auf eine neue Politik, der Kursänderung (also der definitiven Einnahme einer neuen Politik) und eventuell sogar der Reaktion, also der Rückkehr zu einem früher eingenommenen Status.

In der Praxis kann es anders aussehen. Österreich hatte in der Zeit der Ost-West-Konfrontation keine sinnvolle Alternative zur eingenommenen Option Neutralität (und nach deren Einnahme überhaupt keine Alternative mehr dazu). Österreichs 1955 eingenommene Position der Neutralität bedeutete, daß es weder zum Einflußbereich des Westens noch zu dem des Ostens gehörte - und indem es diesen Status nicht veränderte, trug es zur Erhaltung des Machtgleichgewichtes und somit auch zur damaligen Friedensordnung für Europa bei. Jede Veränderung des Status hätte gestört und wäre deshalb auch vom Westen nicht akzeptiert worden.

Heute kann Österreich seine Entscheidung hinsichtlich seiner sicherheitspolitischen Orientierung selbständig treffen. Damit ergeben sich jedenfalls zusätzliche Optionen.

Zum besseren Verständnis der theoretisch möglichen Optionen seien die sicherheitspolitischen Positionen und Zielsetzungen der österreichischen Bundesregierung in Erinnerung gerufen.¹⁷

"Im Geiste der europäischen Solidarität und zum Zwecke der dauernden Gewährleistung der Sicherheit der Republik Österreich werden sich die Regierungsparteien im Einklang mit den Zielsetzungen der Europäischen Union für die vollberechtigte Teilnahme Österreichs an funktionsfähigen europäischen Sicherheitsstrukturen einsetzen."

"Mit seinem Beitritt zur Europäischen Union aufgrund einer Volksabstimmung hat sich Österreich zur vollen Mitwirkung an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und auch zu der im EU-Vertrag verankerten Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verpflichtet. Österreich wird sich im Sinne der im EU-Vertrag verankerten Perspektive an diesbezüglichen Bemühungen aktiv beteiligen und die Ergebnisse der Regierungskonferenz loyal und in europäischer Gesinnung umsetzen."

"Österreich wird auch sein Verhältnis zu den anderen Sicherheitsorganisationen, in deren Rahmen die EU-Mitgliedstaaten ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestalten, dynamisch fortentwickeln."

"Österreich wird an der Bewältigung der bevorstehenden konkreten Herausforderungen im Integrationsprozeß aktiv und konstruktiv mitwirken. Die Regierungsparteien treten entschlossen dafür ein, daß Österreich an allen zentralen Integrationsbereichen und der europäischen Zusammenarbeit von Anfang an teilnehmen und zu deren Weiterentwicklung beitragen wird."

Die Praxis der österreichischen, Sicherheitspolitik sieht so aus, daß durch den EU-Beitritt, die verpflichtende Erklärung, die Zielsetzung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu verfolgen, den Beobachterstatus in der WEU und durch die vorsichtige Annäherung an die NATO (Teilnahme österreichischer Truppen beim Bosnieninsatz der NATO) die politische Position (nicht die formal-rechtliche) der Neutralität schon längst aufgegeben wurde. Die strategischen Optionen lauten heute daher:

1. Zurück zur echten Neutralität (was m.E. auch den Austritt aus der EU verlangt).
2. Beibehalten des Schwebezustandes von heute (d.h. Kurskorrektur ohne definitive Kursänderung).
3. Kursänderung, d.h. Integration in die europäischen Sicherheitssysteme.
4. Suche nach einer eigenständigen politischen Rolle in Mitteleuropa (ohne Neutralitätsstatus), z.B. zur Bildung neuer Allianzen.

Für die Praxis sind die Optionen Nr. 1 und Nr. 4 nicht relevant und daher auch nicht einer weiteren Untersuchung wert. ~ Rückkehr zur "echten" Neutralität österreichischer Prägung (d.h. schlecht bewaffnete Neutralität) entspricht mythischen Erwägungen (Sehnsucht nach ewigem Frieden, der Insel der Seligen; Verweigerung vor der Erkenntnis relativer eigener Bedeutungslosigkeit). Diese Option kann keine Beiträge zur Verfolgung erkennbarer österreichischer Interessen leisten, sondern wäre aus der speziellen geographischen Situation Österreichs ein Faktor zur Verzögerung und Erschwernis einer erhöhten Stabilität für Mittel- und Südosteuropa, was wiederum negative Rückwirkungen auf die sicherheitspolitische Situation Österreichs haben könnte. Die Option Nr. 4 hätte vielleicht vor der prinzipiellen Beschlußfassung über eine NATO-Osterweiterung einen Sinn ergeben können, also in den Jahren 1989 - 1995. Seit 1996 aber ist die Option nicht nur sicherheitspolitisch nicht zielführend, sondern auch absolut unrealisierbar.

Die Option Nr. 2, Kurskorrektur ohne definitive Kursänderung, wiederum ist per se nur als Übergangsstadium sinnvoll; das Beibehalten des Schwebezustandes kann nur aufgrund spezifischer Umstände sinnvoll sein, wenn also z.B. sich die Umstände verändern, d.h., die Zielerreichung momentan erschwert würde. Das ist jedoch nicht der Fall. Die zu untersuchende Frage ist deshalb, welche Möglichkeiten und in welchen Zeiträumen die 3. Option, Kursänderung, realisiert werden kann.

IX. Sicherheitspolitische Maßnahmen

Als generelle Zielsetzung europäischer Politik darf die präventive Bemühung um Stabilität zur Friedenserhaltung als akzeptiert erachtet werden.

Durch seinen Beitritt zur Europäischen Union und den Erklärungen, die Zielsetzung der Europäischen Union zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu verfolgen, hat Österreich bereits eine Weichenstellung zur Teilnahme an einer gemeinsamen Europäischen Politik vorgenommen. Diese Weichenstellung korrespondiert auch mit der Einsicht, daß das strategische Hauptziel Österreichs nicht mehr in der Bewahrung und Sicherung nationaler Eigenständigkeit liegen kann, sondern in seinen spezifischen Beiträgen zur Entwicklung geeigneter Strukturen einer gemeinsamen europäischen Politik, insbesondere auch auf den Gebieten der Außen- und der Sicherheitspolitik.

Die Konzeption einer Strategie Österreichs zur Erfüllung sicherheitspolitischer Ziele muß folgende Überlegungen berücksichtigen:

- Österreich muß als Kleinstaat an der Konsolidierung Gesamteuropas interessiert sein. Die Schaffung und Aufrechterhaltung einer stabilen Ordnung (im Sinne der

Interessen westlicher Demokratien) für Gesamteuropa wird entscheidend davon abhängen, ob die NATO (gemeinsam mit der EU) eine Ordnungsmachtrolle für Osteuropa übernehmen will und kann. Deshalb müßte Österreich von sich aus an einer Stärkung der Rolle der NATO interessiert sein.

- Österreich muß in seiner Randlage am konsolidierten Westeuropa daran interessiert sein, voll in diesen konsolidierten Bereich integriert zu werden. Es wäre inkonsequent, die wirtschaftliche, sozialpolitische, geld- und finanzpolitische etc. Integration anzustreben und ausgerechnet unseren schwächsten Bereich - den militärischen - auszuklammern.
- Die in der Zukunft zu erbringenden sicherheitspolitischen und militärischen Leistungen überfordern die Möglichkeiten eines Kleinstaates immer mehr. Österreich ist aufgrund der Tatsache, daß es seine militärische Landesverteidigung über Jahrzehnte hinweg stark vernachlässigt hat, in besonderem Maße auf eine europäische Arbeitsteilung und Kooperation in diesem Bereich angewiesen.

Die logische Konsequenz für Österreich wäre im Interesse einer gesamteuropäischen Entwicklung und insbesondere hinsichtlich der Entwicklung in Mitteleuropa nach dem bereits erfolgten Beitritt zur Europäischen Union auch der Beitritt zur WEU und zur NATO.

Die echte Alternative zu einem Beitritt zur NATO gäbe es, würde die Europäische Union entweder als solche oder im Rahmen der GASP oder über die WEU eine eigenständige Sicherheitspolitik bis hin zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik entwickeln können.

Die Europäische Union ist heute in einer sehr schwierigen Situation. Der Vergemeinschaftungsprozeß hat eine Entwicklung genommen, wonach sich aus dem Zweckverband der EWG und der EG zur gemeinsamen Erledigung der von den Mitgliedsländern übertragenen begrenzten Aufgaben ein Regime mit eigenständiger Implementationsautorität entwickelt hat. Die Mitgliedsländer können sich den Regulierungen der Europäischen Union nicht mehr entziehen und zentrale nationale Institutionen verlieren an Gestaltungskraft. Seit dem Vertrag von Maastricht wurde es Teilen der Bevölkerung in den Mitgliedsländern klar, daß sich die EU nicht mehr auf abgrenzbare Politikfelder konzentriert, sondern einen neuen Status eingenommen hat, wobei in die Basisprozesse der gesellschaftlichen und strukturellen Selbstlegitimierung materiell eingegriffen wird und auch die formelle Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten beschränkt wird. Für die Europäische Union entsteht dadurch ein erhöhter Legimitationsbedarf.¹⁸

Eine europäische Identität als Nachvollzug der Institutionenbildung in der Europäischen Union hat sich aber noch nicht entwickelt. Nach wie vor ist die Identität der Bürger auf den Nationalstaat bezogen. Hieraus ergeben sich schwierige Spannungsverhältnisse, die möglicherweise in einem Nachvollzugsprozeß zu einer zumindest segmentären, also auf Teilbereiche bezogenen europäischen Identitätsbildung führen werden. Jedenfalls aber ist dieser Umstand, daß die Politik der EU tief in die Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedsländer eingreift, heute Anlaß für eine Vielzahl populistischer Politiker, ihre nationalstaatliche Identität gegen den "Angriff" aus der EU verteidigen zu wollen. Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Verwirklichung der Europäischen Währungsunion dar.

Die konkret anstehende Politik der Osterweiterung oder die Frage der Integration der Türkei, der Wohlstandsausgleich mit den ärmeren Mitgliedern oder der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit den Mittelmeeranrainern, sind überdies allesamt innenpolitisch nicht populär, weshalb es großer Führungsfähigkeit einer über die Tagesperspektive hinausschauenden staatsmännischen Politik bedarf, wie sie derzeit in Europa nur vereinzelt anzutreffen ist. Das Ausmaß dieser Führungsfähigkeit einer Europa und nicht nur dem

Nationalen gegenüber verantwortlichen Politik wird die nahe Zukunft der europäischen Entwicklung bestimmen. Wenn es auch bei der Betrachtung der politischen Akteure in Europa heute nicht ganz leicht fällt, ausreichendes strategisches Denken in Europadimension oder gar globaler Dimension zu erwarten, so wird es längerfristig gesehen wohl doch dazu kommen, weil die Zwänge zu gesamteuropäischem Denken aus der globalen Konkurrenzsituation in wirtschaftlicher und technologischer Hinsicht einfach zu groß sind, um auf Dauer verdrängt zu werden. Die derzeit vorherrschende euroskeptische Stimmung ist eine momentane Erscheinung und man darf wohl damit rechnen, daß es im Auf und Ab des Eurobarometers auch wieder, vielleicht aus dem Bewußtsein äußeren Zwanges heraus, zu europafreundlichen Stimmungen in Europas Völkern und der Ausprägung einer zumindest partiellen europäischen Identität kommen wird. Eine spätere Phase europäischer Verfestigung, die Bildung einer staatsartigen Struktur der EU inklusive einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik ist zwar ein noch offener Prozeß, aber durchaus zu erwarten. Die Zeit bis dahin ist durch sicherheitspolitische Maßnahmen außerhalb der EU zu "überbrücken". Die NATO bietet sich weiterhin als unverzichtbare, zumindest vorläufige Lösung der europäischen Sicherheitsordnung an.

Wenn die Schwergewichtsetzung in der Sicherheitspolitik von der Bewältigung von worst-case-scenarios zur präventiven Bemühung um Stabilität, der Friedenssicherung und Terhaltung und der fallweise doch erforderlichen Wiederherstellung der Ordnung verlagert wird, so benötigt man multinationale oder supranationale Interventionsfähigkeit aufgrund ständig organisierter und rasch abrufbarer militärischer Ressourcen. Aufgrund der konkreten Umstände, wozu auch die stark sinkenden Verteidigungsausgaben der westeuropäischen Länder zählen, ist die Organisation solcher Interventionsstreitkräfte derzeit nur in der NATO realisierbar. Die NATO-Reform mit dem militärischen Schwerpunkt der Schaffung von Combined Joint Task Forces (CJTFs) ist der exakt richtige und erfolgversprechende Weg. Wenn diese noch dazu auch als europäisches Element innerhalb der NATO organisiert werden, also z.B. WEU-geführte CJTFs möglich sind, dann bilden diese auch eine mögliche Basis zur Entwicklung europäischer Streitkräfte und können "Entwicklungshelfer" für eine EU-Verteidigungspolitik werden.

Alternativen dazu sind nicht ersichtlich. Die Idee eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit unter Einschluß Rußlands ist keine Alternative zur Sicherheitspolitik der Stabilitätserhaltung durch Prävention und Intervention, da Systeme kollektiver Sicherheit, wie bereits an früherer Stelle erörtert, unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nationalstaatlicher Souveränität nicht funktionieren können. Die Unterstützung von OSZE und UN sowie die aktive Mitarbeit in diesen Organisationen sind ebenfalls keine Alternativen, sondern zusätzliche und ernst zu nehmende Aufgaben.

Die sicherheitspolitische Herausforderung Österreichs besteht darin, seine Beiträge zu einer Stärkung der EU-Institutionen zur Entwicklung einer GASP und zu Maßnahmen der vorhin erläuterten Sicherheitspolitik zur Stabilitätserhaltung durch Prävention und Intervention durch die NATO bzw. eventuell im Verbund NATO-WEU-EU zu leisten. Die Optionen österreichischer Sicherheitspolitik können m.E. nur darin bestehen, welche Beiträge - und wie und wann - Österreich dazu leistet. Es geht um den Zeitpunkt der Fortsetzung der Kurskorrektur zum Kurswechsel. Konkret bedeutet das: NATO-Beitritt sofort, d.h., rasche Entscheidung über den Beitritt und energisches Anstreben der Mitgliedschaft oder später, d.h., Hinauszögern der grundsätzlichen Entscheidung zwecks Intensivierung der sicherheitspolitischen Diskussion, um durch Informationsarbeit die allgemeine Akzeptanz des Beitrittes zu erhöhen. Das sind die Optionen. Für sofort spricht die Sachlage; Österreich ist im höchsten Maße beitragsreif, könnte geostrategisch gesehen der NATO-Erweiterung die Abrundung und damit auch mehr Kohäsion geben und könnte bei der NATO-Reform vielleicht noch mitreden. Für später sprechen die bislang noch unzureichende

sicherheitspolitische Diskussion und die daraus resultierende Unaufgeschlossenheit großer Bevölkerungskreise.

Wegen der österreichischen Verfassungsrechtslage ergibt sich allerdings zwangsläufig eine ganz andere Alternative, nämlich NATO versus Neutralität. Das bringt eine ideologische Befrachtung der ohnedies mühsamen sicherheitspolitischen Debatte mit sich. Die Neutralität wird dabei zwar auch in ihrer völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Bedeutung erörtert, hauptsächlich aber wird sie als ideologischer Wert verstanden und unter emotionalen Aspekten betrachtet. Das erschwert die Sachdebatte. Deshalb ist politische Führungsfähigkeit und staatstragende Politik gefordert, um den sicherheitspolitischen Wert der Neutralität zu erläutern, nämlich, daß sie keinen Stellenwert hat und haben kann. Denn Österreichs seinerzeitige Politik der schlecht bewaffneten Neutralität war - um es zu wiederholen - nicht der Grund dafür, daß wir nicht in einen Krieg involviert wurden; der Grund war der, daß der Krieg nicht stattfand und er fand nicht statt wegen der ausreichenden Abschreckungswirkung der NATO. Zwischenweilig hat Österreichs Neutralität auch seine Funktion aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation verloren. Ein Status, der keine Funktion hat, der sicherheitspolitisch keine Vorteile bringt, wohl aber Bindungen und Einschränkungen aus dem Völkerrecht, wäre unabhängig vom Beitritt zur NATO aufzugeben, damit Österreich nicht durch seine Hypothek aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes belastet, die Chancen zu größerer Sicherheit durch Zusammenarbeit mit anderen Demokratien nach der Wende von 1989/90 bestmöglich nutzen kann. Der sicherheitspolitisch mögliche Nutzen der Neutralität ist das Heraußenbleiben aus Kriegen als Folge einer konsequenten Neutralitätspolitik, nicht des formellen Status. Dieser Nutzen ist in der jüngeren Geschichte in einigen Fällen eingetreten, in einer Vielzahl von Fällen aber doch nicht; aber immerhin ist er möglich. Durch die faktische Aufgabe der Neutralitätspolitik Anfang dieses Jahrzehntes fehlt der österreichischen Neutralität das möglicherweise sicherheitspolitisch wirksame Instrumentarium.

Zur Beurteilung des Zeitpunktes des NATO-Beitrittes bzw. der grundsätzlichen Entscheidung darüber seien noch folgende abschließende Bemerkungen angebracht. Fest steht, daß Österreich im wohlverstandenen eigenen Interesse in der Sicherheitspolitik "europäisch" denken sollte. Die Erhaltung der Stabilität zur Friedenssicherung ist das identifizierbare Ziel. Österreichs Beiträge dazu werden aus der Größe des Landes (ca. 2 % der Bevölkerung der EU, ca. 1 % der Bevölkerung des Kontinents Europa) und seinen Möglichkeiten her begrenzt sein. Aufgrund seiner geographischen Situation steigt die Bedeutung der Beiträge Österreichs allerdings. Der rasche NATO-Beitritt würde die Situation der NATO-Osterweiterung (insbesondere hinsichtlich Ungarn) verbessern und einen Beitrag zur Erhöhung der Stabilität in Mitteleuropa sowie verbesserte Wirkungsmöglichkeiten hinsichtlich Südost-Europa bringen. Österreichs Beitritt würde die Effizienzmöglichkeit der NATO zweifellos verbessern, wogegen sein Draußenbleiben diese - ohne sie letztlich entscheidend zu behindern - aber doch beeinträchtigte. Die NATO wird, sofern der Handlungswille der Mitglieder gegeben ist, all ihre Aufgaben und Zielsetzungen auch ohne Österreich erfüllen können. Das kann zur Überlegung anregen, sich Zeit zu lassen. Zusätzlich bietet sich die parasitäre Überlegung an, in einem Zustand gehobener Sicherheit durch die weitgehende "Umzingelung" durch NATO-Staaten zu verbleiben, ohne sich selbst allzusehr engagieren zu müssen. So kann sich aus einer Entscheidung für ein Hinausschieben der Entscheidung durchaus ein permanentes Hinausschieben entwickeln und der Beitritt verpaßt werden. So bestechend diese Trittbrettfahrermentalität auch fürs erste sein mag, so hätte sie doch als Konsequenz den Abstieg zu einem Staat zweiter Ordnung (und zwar innerhalb der Kleinstaaten). Ein von NATO-Ländern umringtes, selbst nicht der NATO angehöriges Österreich, würde sicherheitspolitisch zum Objekt degradiert und würde die künftige Sicherheitspolitik in Europa überhaupt nicht mehr beeinflussen können. Es würde diesbezüglich eine untergeordnete Rolle z.B. gegenüber Ungarn oder Tschechien spielen.

Es ist zu befürchten, daß das Hinauszögern der Entscheidung zum NATO-Beitritt die Idee des Trittbrettfahrens mit der Konsequenz der Zweitklassigkeit fördert, weil nur ersteres stärker ins Bewußtsein dränge, zweiteres aber erst viel später erkannt würde. Zwar ist die Chance eines raschen NATO-Beitritts bereits vertan, weil dazu eine österreichische Entscheidung bis etwa Anfang Frühjahr 1997 erforderlich gewesen wäre. Ein "Sonderzug" in die NATO steht für Österreich derzeit ohnedies nicht mehr zur Verfügung. Aber eine rasche Entscheidung Österreichs für die Absicht des Beitrittes hätte positive Aspekte in zweierlei Hinsicht: Erstens könnten Österreichs Positionen zur Entwicklung der NATO-Struktur (einschließlich der Kommanden) bereits - sei es formell oder informell - berücksichtigt werden. Zweitens würde die Entscheidung eines so ernst zu nehmenden Kandidaten wie Österreich unweigerlich Aktivitäten zur Fortsetzung des NATO Erweiterungsprozesses als solchen bewirken.

Conclusio:

Wenn letztlich doch ein NATO-Beitritt angepeilt wird, dann sollte eine solche Entscheidung nicht hinausgezögert werden.

REITER Erich, DDr., Sektionschef,
Beauftragter für Strategische Studien im Bundesministerium für Landesverteidigung

Erschienen in:
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 6 Februar 1998,
Ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem
Vision und Realität

Anmerkungen

1. zB Robert Széles, Die strategischen Überlegungen des Warschauer Paktes für Rütteleuropa in den 70er Jahren und die Rolle der Neutralen, in: Manfred Rauchensteiner et. al. (Hrsg.), Tausend Nadelstiche, Forschungen zur Militärgeschichte 3, Graz, Wien, Köln 1994, S. 25 ff.; Lothar Rühl, Die "Vorwärtsverteidigung" der NVA und die russischen Streitkräfte in Deutschland bis 1990, Österr. Milit. Zeitschrift, Heft 6/1991, S. 501 ff.; der Internationale Bericht der Österr. Milit. Zeitschrift, Heft 2/1991, S. 174, mit Bezug auf eine Veröffentlichung des seinerzeitigen stellvertretenden ungarischen Generalstabschefs General Lászlo Dámo in der Zeitung "Népszabadság" vom 15. 12. 1990 und Georg Bautzmann, Zu den Kriegsplanungen des Warschauer Paktes in den achtziger Jahren, in: Erich Reiter (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik. Graz, Wien, Köln 1997, S. 279 ff.
2. Koalitionsabkommen von SPÖ und ÖVP zur Bildung einer Bundesregierung von 11.3.1996: "Im Lichte des Verlaufes der EU-Regierungskonferenz und der Entwicklungen in der europäischen Sicherheitspolitik wird die Bundesregierung alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU einer umfassenden Überprüfung unterziehen und dem Parlament hierüber auf einvernehmlichen Antrag des Bundeskanzlers, des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesministers für Landesverteidigung noch vor der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich, spätestens jedoch im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1998 berichten. Nach Maßgabe der Schlußfolgerungen dieses Berichtes wird

die Bundesregierung dem Parlament Vorschläge für die erforderlichen Maßnahmen unterbreiten".

3. Siehe dazu insbesondere die Studie der Wissenschaftskommission beim Bundesministerium für Landesverteidigung "Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung 11" vom Dezember 1996, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/96.
4. Holger H. Mey, Die Weiterbildung ballistischer Flugkörper, in: Soldat und Technik 8/97, S. 485 ff.
5. Nach Angaben des China Institute for International Strategic Studies (Cheng Feng, Retrospects and Prospects of the International Strategic Situation, in: International Strategic Studies 1/1997, S. 10 ff:) gab es 1991 global insgesamt 29 regionale Kriege und bewaffnete Konflikte, davon 7 in diesem Jahr neu ausgebrochene, 1992 - 30 bzw. 12 neue, 1993 - 34 bzw. 13 neue, 1994 - 38 bzw. 15 neue, 1995 - 46 bzw. 11 neue und 1996 mit 29 bzw. 4 neuen ein erstmaliges Absinken.
6. Curt Gasteyer, Neue Konturen Europäischer Sicherheit, in: Internationale Politik 12/1996, S. 21 ff.
7. Cheng Feng et.al., Retrospectiv and Prospects of the International Strategic Situation, New Trends in the Current International Strategic Situation, in: International Strategic Studies Nr. 1/1997 des China Institute for International Strategic Studies.
8. Zu den heutigen Aufgaben der NATO siehe u. a. z.B.
Alyson J.K. Bailes, NATO: Towards a New Synthesis, in: Survival 3/1996, S. 27 ff.;
Christoph Bertram, Die Allianz auf Arbeitssuche, in : Die Zeit, Ausgabe vom 29.10.1993;
Ole Diehl, Institutionelle Öffnung der NATO nach Osten, Europäische Sicherheit 6/93, S. 274 ff ;
Karl Kaiser, Umgestaltung der NATO, in: Internationale Politik 6/1996, S. 35 ff;
David Lightburn, Die NATO und die Aufgabe multifunktionaler Friedensmissionen, in: NATO Brief März 1996, S. 10 ff ;
Uwe Nerlich, Neue Sicherheitsfunktion der NATO; in: Europa-Archiv, Folge 23/1993, S. 667 ff ;
Malcom Rifkind, Need for an Atlantic Community to better reflect US-European relations, in: NATO Review No. 2 - March 1995, S. 11 ff.;
Reinhard Rummel, Atlantizismus - Reformaufgabe und Führungsauftrag, in: Europa-Archiv, Folge 12/1993, S. 369 ff ; Volker Rühle, Gestaltung euroatlantischer Politik, in: Europäische Sicherheit 8/93, S. 986 ff.;
derselbe Strukturform der NATO, in: Internationale Politik 4/1996, S. 42 ff ;
Stanley R Sloan, US Perspectives on NATO's Future, in: International Affairs 71, 2 (1995), S. 217 ff;
Gerhard Wettig, Der sicherheitspolitische Wandel in Europa, Aufgabenstellung der NATO, in: Europäische Sicherheit, Heft 1/93, S. 21 ff.;
9. Roland D. Asmus, Robert D. Blackwill und F. Stephen Larrabee, "Can NATO Survive?", Washington Quaterly, No. 2/96 kommen zum Ergebnis, daß die transatlantische Sicherheitspartnerschaft langsam abbröckeln würde, wenn es nicht vor der Jahrtausendwende zu einer Transformation der NATO zu einem Instrument globaler Politik kommen sollte.

10. Christoph Bertram, Europe in the Balance. Securing the Peace Won in the Cold War. A Carnegie Endowment Book. Washington 1995.
11. Lothar Rühl, USA und Europa: Partnerschaft und Entfremdung, Neue Zürcher Zeitung vom 24.8. 1996.
12. Gustav Däniker, Vor einer strategischen Weichenstellung, Neue Zürcher Zeitung von 4.6.1997.
13. Zur Kritik am System der kollektiven Sicherheit siehe z.B. Heinz Gärtner, Wird Europa sicher? Zwischen kollektiver und internationaler Sicherheit, Laxenburger internationale Studien 3, Wien 1992, insbesondere Seite 30 ff., Reinhard Wolf, Kollektive Sicherheit und das neue Europa, Europa-Archiv, Folge 13/1992, Seite 365 ff.
14. Siehe dazu Hans Rühle, Das Zeitalter kollektiver Sicherheit muß warten, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. August 1997
15. Curt Gasteyger, a. a. O.
16. Regierung von 11.3.1996
17. Siehe dazu M. Rainer Lepsius, Bildet sich eine kulturelle Identität in der Europäischen Union? in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/97, S. 148 ff.