

Heinz Gärtner

Internationale Solidarität und Krisenmanagement

Die Neudefinition der österreichischen Sicherheitspolitik

Die Perspektiven für ein europäisches Sicherheitssystem haben sich seit Ende der Bipolarität und des Kalten Krieges radikal geändert. Stand vor 1989/90 für den Westen die Verteidigung Westeuropas und der USA im Vordergrund, so wird auf absehbare Zukunft kooperative Konfliktprävention und Krisenmanagement entscheidend sein.

In Österreich konnten sich die beiden Regierungsparteien, SPÖ und ÖVP, nicht auf einen gemeinsamen Optionenbericht zur österreichischen Sicherheitspolitik einigen. Der Grund war die Differenz darüber, ob in dem Bericht die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft angesprochen werden soll.

Das Koalitionsabkommen vom März 1996

Die SPÖ und die ÖVP haben sich im März 1996 in einem Koalitionsübereinkommen darauf geeinigt, bis Frühjahr 1998 einen Optionenbericht über die künftige österreichische Sicherheitspolitik vorzulegen. In der oft zitierten Stelle des Übereinkommens heißt es, dass die Bundesregierung „im Lichte des Verlaufes der EU-Regierungskonferenz und der Entwicklungen in der europäischen Sicherheitspolitik ... alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU, einer umfassenden Überprüfung unterziehen (wird).“¹⁾

Im Detail war aber das Koalitionsabkommen viel ausgewogener und enthielt mehrere Optionen.

Dazu ist es hilfreich, noch einmal aus dem *Koalitionsübereinkommen* vom März 1996 zu zitieren:

„Die Regierungsparteien bekennen sich zu einer umfassenden Sicherheitspolitik, die Fragen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stabilität ebensolche Bedeutung beimisst wie Fragen der inneren und der äußeren Sicherheit. ...

**Bekennnis zu
Sicherheits-
politik**

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. ... In diesem Sinne ... wird Österreich ... dafür eintreten, dass die WEU für die sogenannten ‚Petersberger Aufgaben‘ ausdrücklichen Richtlinien oder Instruktionen der Union unterstellt werden kann.

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 ...

Dem Zwecke einer vollen Einbindung Österreichs in die europäischen Sicherheitsstrukturen dienen insbesondere:

- ▶ die aktive Teilnahme Österreichs an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PFF/PFP) ...
- ▶ die Mitwirkung Österreichs an der weiteren Entwicklung der OSZE als umfassendes Forum europäischer und transatlantischer Sicherheit; ...“

Im Koalitionsabkommen sind also bereits eine *Mehrzahl von Optionen* angesprochen:

- a) umfassende Sicherheit mit wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Fragen;
- b) Sicherheit im Rahmen des EU-Vertrages (Petersberger Aufgaben);
- c) *alle* weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen zu überprüfen,
- d) einschließlich der Mitgliedschaft Österreichs in der WEU;
- e) dazu gehören die aktive Teilnahme an den institutionellen Strukturen der Partnerschaft für den Frieden
- f) und der OSZE.

Der Optionenbericht

Die ÖVP wollte aus dem Koalitionsabkommen die Option eines WEU-(und damit NATO-)Beitrittes ableiten, die SPÖ argumentierte, dass es nicht nur diese Option, sondern mehrere Möglichkeiten gibt. Der SPÖ-Bundesparteivorstand beschloss 1996, dass Österreich an den neuen sicherheitspolitischen Aufgaben teilnehmen kann, ohne Mitglied der NATO zu werden. Gleichwohl wird eine enge Kooperation mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PFP) angestrebt. Dieser Text wurde als Antrag auch vom Bundesparteitag im April 1997 angenommen. Der Bundesparteivorstand der ÖVP beschloss im Juli 1997,²⁾ dass Österreich der NATO beitreten soll. Damit war die Position der ÖVP unveränderbar festgelegt. Die ÖVP wollte ursprünglich auch, dass Österreich schon bei der ersten Erweiterungsrunde der NATO beitrifft. Sie drängte zur Eile, um das *window of opportunity* zu nutzen. Mittlerweile ist klar, dass es keinen Grund zur Eile gibt.³⁾ Das Hauptargument für die erste Erweiterungsrunde der NATO war doch, Stabilität in diesen Raum zu bringen. Auf Österreich trifft dieses Argument wegen seiner „inneren Stabilität“⁴⁾ wohl kaum zu. Österreichs sicherheitspolitisches Interesse ist auch nicht mit dem der nächsten Beitrittskandidaten Slowenien und Rumänien gleichzusetzen. Österreichs Interessen sind in grundsätzlichem Gleichklang mit denen Finnlands, Schwedens und Irlands, die weder WEU- noch NATO-Mitglieder sind.⁵⁾

Die Positionen von SPÖ und ÖVP schlossen einander aus. Die Frage der NATO-Mitgliedschaft drohte somit zu einem ernststen Konflikt in der Koalition zu werden. Um zu einem gemeinsamen Optionenbericht zu kommen, müsste eine Partei die Position verändern und nachgeben. So war es nur vorprogrammiert, dass es keinen gemeinsamen Optionenbericht geben konnte.

Im April 1998 haben sich SPÖ und ÖVP nicht darauf einigen können, ob die Perspektive eines Beitrittes Österreichs zur NATO im Optionenbericht enthalten sein soll oder nicht. Die ÖVP würde bei möglichen Koalitionsverhandlungen nach den Wahlen 1999 darauf beharren, dass diese „Perspektive“ auch politisch umgesetzt wird. Diese

unterschiedlichen Positionen sind auf die jeweilige Beurteilung dessen, was die NATO ist, zurückzuführen. Für die SPÖ ist sie ein Instrument des Kalten Krieges, für die ÖVP eine bereits erneuerte NATO. Die NATO ist beides.

Die neue und die alte NATO

Während des Kalten Krieges gab es zwei feindliche Bündnisse, die sich in einem Mächte- und Bedrohungsgleichgewicht befanden. Die traditionelle NATO passte hervorragend zum Kalten Krieg und zur damaligen Bipolarität. Die Instrumente der Militärbündnisse im Kalten Krieg waren eine kollektive territoriale Verteidigung und nukleare Abschreckung. Konsequenterweise sagten viele Beobachter nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Wegfall der großen Bedrohung auch die Auflösung der Militärbündnisse voraus. In der Geschichte haben Bündnisse und Koalitionen das Ende von Kriegen und Bedrohung nicht überlebt; nicht die anti-napoleonische Koalition, nicht die Entente des Ersten Weltkrieges und nicht das anti-deutsche Bündnis des Zweiten Weltkrieges. Die NATO zeigt hingegen sieben Jahre nach Ende des Kalten Krieges keine Anzeichen der Auflösung. Gibt es den Zusammenhang zwischen Militärbündnis und Bedrohung doch nicht? Ist die NATO eine Ausnahme?

**Kalter Krieg:
Kollektive territoriale
Verteidigung
und nukleare
Abschreckung**

Die NATO ist dabei, sich der Situation nach Ende des Ost-West-Konfliktes anzupassen. Es gibt aber eine erhebliche Trägheit. Das Denken in den Kategorien des Kalten Krieges ist noch nicht verschwunden. Man kennt dieses Kontinuitätselement auch aus anderen historischen Perioden. Teile der NATO haben sich verändert, andere wurden aus der Zeit des Kalten Krieges übernommen. Alt ist die kollektive Verteidigung des Militärbündnisses, die Mitgliedstaaten darauf verpflichtet, sich gegenseitig bei einem Angriff auf NATO-Territorium zu Hilfe zu kommen (Art. V des NATO-Vertrages). Ein solches Szenario gibt es in der neuen Sicherheitslage nicht mehr. Dieser Teil verliert immer mehr an Bedeutung.

Nach Ende des Kalten Krieges sind die Herausforderungen vielfältig geworden; sie erfordern flexible Antworten. Da sind u.a.:

- ▶ die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- ▶ innerstaatliche Konflikte und Kriege,
- ▶ transnationale Kriminalität,
- ▶ internationaler Terrorismus,
- ▶ biologische und chemische Waffen,
- ▶ die Sicherung von Energieressourcen,
- ▶ die Unterbrechung von Informationskanälen
- ▶ bzw. elektronische Kriegsführung.

**Neue
Herausforderungen
erfordern flexible
Antworten**

Ein traditionelles Militärbündnis ist dafür keine Lösung. Tatsächlich hat die NATO als Antwort Instrumente zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement geschaffen.

Der Grund, warum die NATO überlebte, liegt darin, dass sie sich diesen Herausforderungen gestellt hat. Prävention, Kooperation, Konsultation, Informationsaustausch und Kommunikation wurden wichtiger als kollektive Verteidigung und Sicherheitsgarantien. Die NATO wendet sich auch neuen Aufgaben zu, die nichts mehr mit dem Kalten Krieg zu tun haben. Es sind dies Krisenmanagement, *peace keeping*, humanitäre Aktionen, Katastrophenhilfe, aber auch *peace enforcement* und Intervention außerhalb des NATO-Territoriums. Die USA nennen diese Aufgaben „Military Operations Other Than War“ (MOOTW), in der NATO werden die engeren militärischen Missionen, *peace keeping* und *peace enforcement*, als „Peace Support Operations“ (PSO) bezeichnet. In der Regel wird sich die NATO um ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (UN) bemühen. *Peace keeping* ist zwar nicht ausdrücklich in

**Warum die
NATO überlebte**

der Charta der UN vorgesehen, erfolgt aber grundsätzlich auf der Basis von Kapitel VI, da keine Zwangsmaßnahmen vorgesehen sind. Zustimmung der Konfliktparteien (consent) ist Voraussetzung.

Übergang von
peace enfor-
cement und
Krieg ist
flexibel

Peace enforcement – also die Anwendung von Gewalt gegen eine Konfliktpartei – erfolgt nach Kapitel VII. Die NATO kann aber auch ohne Mandat des Sicherheitsrates handeln.⁶⁾ Bei Krieg hingegen gibt es klar definierte Feinde. Der Übergang zwischen *peace enforcement* und Krieg ist aber fließend, wie das Beispiel des zweiten Golfkrieges Anfang 1991 zeigt.⁷⁾

VERSCHIEDENE ARTEN DER „INTERVENTION“

1. Konfliktverhütung/-lösung sind alle Mittel zu Lösung von Konflikten oder zumindest zur Verhinderung der Eskalation von Gewalt, die die Anwendung von Gewalt ausschließen, wie preventive diplomacy und Vermittlung.

2. Peacebuilding soll die Bedingungen schaffen, die die Anwendung von Gewalt unnötig machen oder verhindern. Solche Maßnahmen können sowohl zur Verhinderung eines gewaltsamen Konfliktes als auch nach dessen Beendigung gesetzt werden.

3. Klassisches Peacekeeping wie die Stationierung von leichtbewaffneten Einheiten als unabhängige Beobachter in einer Konfliktzone dient nicht der Konfliktlösung, sondern soll Spannungen abbauen helfen oder einen Konflikt einfrieren. Peacekeeping ist zwar nicht ausdrücklich in der Charta der UN vorgesehen, erfolgt aber grundsätzlich auf der Basis von Kapitel VI, da keine Zwangsmaßnahmen vorgesehen sind. Zustimmung der Konfliktparteien (consent) ist Voraussetzung.

4. Preventive Deployment bedeutet die Stationierung von Truppen vor Konfliktausbruch (wie in Mazedonien).

5. Extended Peacekeeping schließt auch neue Verantwortlichkeiten der Peacekeeper ein wie das Einsammeln von Waffen, die Rückführung von Flüchtlingen, Wahlbeobachtung, Ausbildung von Polizei und temporäre administrative Aufgaben.

6. Robustes oder strategisches Peacekeeping sollte die Grenze zwischen peacekeeping und enforcement verwischen. Peacekeeping-Truppen sollten beide Aufgaben, also auch die Anwendung von Waffengewalt, übernehmen. Die gescheiterte Operation Somalia und die Begrenzungen von UNPROFOR in Bosnien haben gezeigt, dass dieser Versuch fehlgeschlagen ist.

7. Peace Implementation ist die Umsetzung eines Friedensübereinkommens und dient dem peacebuil-

ding nach einem Konflikt. Es umfasst alle (einschließlich der militärischen) Maßnahmen der Sicherheitsassistenz. Im Hinblick auf militärische Sicherheit gibt es drei Hauptgruppen: Entmilitarisierung, Militärreform, Rüstungskontrolle und regionale Stabilität. Alle drei Gruppen sollen zur Vertrauensbildung und zur vermehrten Transparenz beitragen. Die Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens in Bosnien kann als Peace Implementation bezeichnet werden.

8. Peace enforcement bedeutet die Anwendung von Gewalt gegen eine Konfliktpartei auf der Basis eines klaren Mandates; es erfolgt in der Regel nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Der Versuch der Unparteilichkeit (Impartiality) sollte trotzdem gewahrt bleiben. Die NATO kann aber auch ohne Mandat des Sicherheitsrates handeln. Die USA und die NATO betonten während der Krise im Kosovo im Juni 1998, dass ein militärisches Eingreifen auch ohne Beschluss des Sicherheitsrates möglich sei, falls Russland nicht zustimmt.

9. Krieg beschreibt einen Zustand, bei dem der Einsatz von Waffengewalt zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien auf der Basis von Parteilichkeit erfolgt. Bei Krieg gibt es klar definierte Feinde. Der Übergang zwischen peace enforcement und Krieg ist aber fließend, wie das Beispiel des zweiten Golfkrieges Anfang 1991 zeigt. Die Anti-Irak-Koalition war durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates autorisiert, Kuwait zu befreien. Die Legitimation der Koalition schwankte zwischen Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII) und dem Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 der UN-Charta). Die Kampfhandlungen müssen eine gewisse Zeitdauer und alle Parteien eine gewisse zentral gelenkte Organisation aufweisen. Zumindest auf einer Seite müssen offizielle Truppen eingesetzt sein. Auch muss es eine entsprechende Anzahl von Toten geben (ca. 1000), dass man von Krieg sprechen kann. Es liegt kein Mandat einer internationalen Organisation vor.

Peacekeeping, humanitäre Aktionen, Katastrophenhilfe, aber auch *peace enforcement* und militärische Intervention können als Krisenmanagement bezeichnet werden. Die USA nennen diese Aufgaben *Military Operations Other Than War* (MOOTW),

in der NATO werden die engeren militärischen Missionen, *peacekeeping* und *peace enforcement*, als Peace Support Operations (PSO) bezeichnet.

Heinz Gärtner

Im Rahmen des erweiterten Programms der Partnerschaft für den Frieden (PFP) können sich an diesen neuen Aufgaben Mitglieder wie Nichtmitglieder beteiligen, wie es etwa bei IFOR bzw. SFOR in Bosnien bereits praktiziert wurde. Auch die sogenannten *Combined Joint Tasks Forces* (CJTF) – multinationale, aus verschiedenen Teilstreitkräften gebildete Einsatzverbände – sollen aus Mitgliedern und Nichtmitgliedern bestehen. Der Euro-Atlantische Kooperationsrat (EAPC) ermöglicht es Nichtmitgliedern der NATO, bei Operationen, an denen sie beteiligt sind, gleichberechtigt an der Planung und den Entscheidungen mitzuwirken. Die neue NATO wird auch globale Aufgaben übernehmen. Es wird sich eine Aufgabenteilung herausbilden: Etwa die USA engagieren sich weiter in Europa, die Europäer unterstützen aber die NATO bei globalen Aufgaben (Mittelmeer, Mittlerer Osten, Golf).

Das Dilemma für die NATO besteht nun darin, dass sie sich zwar neuen Aufgaben zuwendet, die alten aber nicht ganz aufgeben kann. Teile der alten NATO sind bereits obsolet geworden. So ist die NATO von der Vorwärtsverteidigung⁸⁾ sowie vom Schichtortkonzept⁹⁾ abgegangen. Art. VI, der das Einsatzgebiet der NATO beschreibt, ist mit dem Einsatz in Bosnien bereits obsolet geworden. Die NATO wird aber die kollektive Verteidigung und Art. V – Kern des Militärbündnisses während der Kalten Krieges – nicht aufgeben. Sie sind Teil ihrer Identität geworden, obwohl sie für die Konstellation im Kalten Krieg konstruiert wurden.

Europäische Union und Westeuropäische Union

Ähnliches gilt auch für die Krisenmanagementaufgaben, die im Vertrag von *Amsterdam* der Europäischen Union vorgesehen sind. Auch die EU übernimmt die Missionen, die in der *Petersberger* Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU) vom Juni 1992 enthalten sind. Im Vertrag von *Amsterdam* vom Juni 1997 ist vorgesehen, dass die EU die WEU in Anspruch nehmen kann, um Aktionen der EU bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben, bei Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie bei Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung auszuarbeiten und durchzuführen.¹⁰⁾ Neu ist, dass diese Regelung den EU-Mitgliedstaaten, die nicht Mitglieder der WEU sind, gestattet, bei diesen Aufgaben in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung in der WEU teilzunehmen. Dieses System beruht auf Freiwilligkeit. Staaten sind nicht gezwungen, an bestimmten Aktionen teilzunehmen. In Verteidigungsfragen ist weiterhin Einstimmigkeit erforderlich. Konstruktive Enthaltung¹¹⁾ ist möglich. Alle diese Aufgaben sind ebenfalls nicht Teil kollektiver Verteidigung. Österreich kann daran teilnehmen, ohne dass es WEU-Mitglied werden müsste. Österreich kann also anbieten, sich solidarisch an Aktionen zu beteiligen, ohne Garantien einer kollektiven Verteidigung einzufordern, die es nicht braucht.

Ein europäisches Sicherheitssystem der neunziger Jahre sollte wegen der abgenommenen Bedrohung nicht die Gestalt eines Militärbündnisses nach Vorbild des Kalten Krieges annehmen. Ein künftiges europäisches Sicherheitsmodell müsste sehr flexible Strukturen (Krisenmanagement, *coalition of the willing*, *ad-hoc*-Koalitionen, *case by case*-Operationen usw.) aufweisen, so dass für große wie kleine Staaten vielfältige Sicherheitsstrategien und verschiedene Formen der Kooperation und Konsultation möglich werden.

**Aufgaben des
Krisen-
managements**

**Staaten sind
nicht
gezwungen,
an bestimm-
ten Aktionen
teilzunehmen**

Eine Euro-Atlantische Krisenmanagement-Organisation?

Europäische Verteidigungspolitik spielt sich nicht mehr im Bereich der kollektiven Verteidigung ab. Diese dient der nuklearen und konventionellen Abschreckung. Friedenspolitik nach Ende des Kalten Krieges muss weit darüber hinaus gehen.

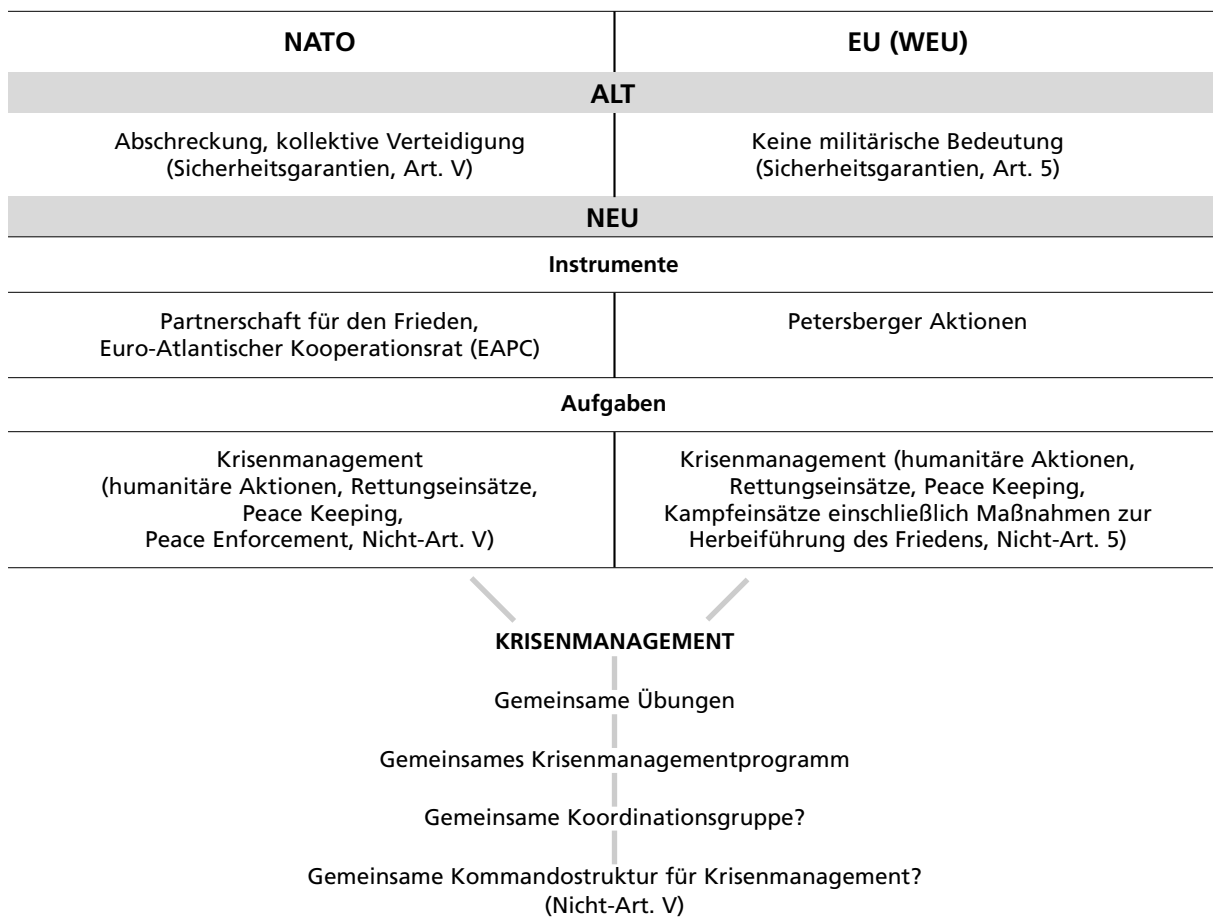
Die offene Frage ist, wie können die Krisenmanagementbereiche der Partnerschaft für den Frieden und die in der Petersberger Erklärung abgesteckten miteinander koordiniert

„Petersberg“
und
„erweiterte
Partnerschaft
für den
Frieden“
zusammen-
führen?

und verbunden werden? Derzeit laufen sie parallel und bedeuten Verdoppelung. Österreich ist an beiden beteiligt. Eine Möglichkeit wäre, sich zu überlegen, wie „Petersberg“ und „erweiterte Partnerschaft für den Frieden“ zusammengeführt werden könnten. Beide beinhalten dieselben Bereiche, beide sollen Krisenmanagementaufgaben übernehmen, und – das wichtigste – beide orientieren sich auf Aufgaben, die nicht in Artikel V des NATO-Vertrages enthalten sind.

Eine Koordinierung und später eine gemeinsame Organisation wären denkbar. Beginnen könnte es mit einer gemeinsamen Kommandostruktur für die *Combined Joint Task Forces* (CJTF). Diese sind zur Verwendung sowohl der NATO wie auch der WEU vorgesehen; sie könnten abwechselnd unter europäischem und amerikanischem Kommando stehen; Nicht-Mitglieder können sich an deren Aktionen beteiligen. Die Dominanz, die die USA derzeit in der NATO ausüben, würde abgebaut. Das würde deutlich zur Verbesserung der transatlantischen Beziehungen beitragen und eine Konkurrenz EU-NATO vermindern. Die Erweiterung der EU auf sicherheitspolitischem Gebiet könnte vorbereitet werden, da die neuen Mitglieder der NATO und Partner, die nicht Mitglieder der EU sind, einbezogen werden können. Eine solche Konstruktion ist für Russland nicht bedrohlich. Art. V der NATO und der WEU könnten erhalten bleiben. Er würde durch die neuen Aufgaben der NATO nicht an Zusammenhalt verlieren, wie viele fürchten. Österreich müsste diesem Teil der NATO oder WEU aber nicht beitreten.

Graphik 7: Gemeinsames Krisenmanagement



Quelle: Heinz Gärtner

Der Vorwurf des Anti-Amerikanismus wäre entkräftet. Staaten, die sich nicht einem traditionellen Militärbündnis anschließen wollen, hätten keine Probleme, dieser Organisation beizutreten. Das „Trittbrettfahrerargument“ wäre gegenstandslos.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) musste sich an die neuen Bedingungen in Europa anpassen. Während des Kalten Krieges sollte die damalige KSZE die Zusammenarbeit zwischen den Blöcken in verschiedenen „Körben“ (Sicherheit, Menschenrechte und Wirtschaft) erleichtern. Nach dessen Ende entwickelte die OSZE verschiedene neue Instrumente und Mechanismen. Der politische Dringlichkeitsmechanismus sowie der an das Konfliktverhütungszentrum geknüpfte Mechanismus über die Information militärischer Bewegungen und das Verfahren der friedlichen Streitbeilegung erwiesen sich als nicht anwend- bzw. brauchbar. Die an die Pariser Charta von 1990 geknüpften zu hohen Erwartungen wurden im Jugoslawienkonflikt enttäuscht. Die OSZE entwickelte aber auch Einrichtungen, die der neuen Situation entsprachen und sich eher auf pragmatische Aufgaben orientierten.

Es sind dies:

- ▶ Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten; er dient vor allem der Früherkennung von potentiell gewaltsamen Minderheitenkonflikten;
- ▶ Langzeitmissionen; sie haben die Aufgabe, Waffenstillstände zu überwachen, bei Minderheitenkonflikten zu vermitteln und Demokratisierungsprozesse zu unterstützen;
- ▶ das Büro für demokratische und Menschenrechte in Warschau; es unterstützt den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen vor allem durch Ausbildungsprogramme.¹²⁾

Die Möglichkeiten dieser Missionen sollen jedoch nicht überschätzt werden, leiden sie doch unter chronischem personellen und finanziellen Mangel.

Auch im Bereich der konventionellen Rüstungskontrollverhandlungen hat die OSZE den Block-zu-Block-Ansatz durch die Kontrolle nationaler und regionaler Streitkräftepotentiale in Europa ersetzt.

Die künftige Relevanz der OSZE liegt sicherlich in diesen konkreten Aufgaben zur Vermeidung gewaltsamer Konflikte. Die großen Entwürfe, wie die Debatte über ein gesamteuropäisches Sicherheitsmodell, sind zu schwerfällig und geprägt von allgemeinen Bekenntnissen.

Konfliktpräventionsfunktion und nichtmilitärische Krisenmanagementaufgaben sind aber eine sinnvolle Ergänzung des kooperativ-pluralistischen Modells von Partnerschaft für den Frieden und Petersberger Aufgaben.

**Chronischer
Mangel an
Personal und
Finanzmitteln**

Der Europarat

Ähnliches gilt für den Europarat. Er wurde so wie die NATO 1949 gegründet. Beide Organisationen verschrieben sich dem Ziel der Verteidigung der freien Welt gegen den totalitären Kommunismus, die eine mit militärischen, die andere mit zivilen Mitteln. Auch nach Ende des Kalten Krieges versteht sich der Europarat als Ergänzung zur NATO und zur OSZE, wie die Wiener Erklärung der Regierungs- und Staatsoberhäupter von 1993 betont. Alle europäischen Mitgliedstaaten der NATO sind auch Mitglieder des Europarates, und alle Mitglieder der Europarates sind natürlich Mitglieder der OSZE. Ziele des Europarates sind die Förderung demokratischer Sicherheit und von Menschen- und Freiheitsrechten. Der Abschluss der bilateralen Verträge zwischen Ungarn und seinen Nachbarstaaten Slowakei und Rumänien, mit denen Minderheitenprobleme bestehen, ist nicht nur auf das Bestreben dieser Staaten, Mitglieder der NATO zu werden, sondern auch auf die Bemühungen des Europarates zurückzuführen.

Vorschläge zu Österreichs sicherheitspolitischen Optionen

Diese Vorschläge beruhen auf der Überlegung, dass a) Österreich nicht nur eine Option hat, und dass b) Optionen nicht nur auf enge institutionelle Fragen beschränkt werden sollen (Mitgliedschaft oder nicht).

1. Die Präventionsoption

Beseitigung struktureller Konfliktursachen

Primäre Aufgabe von Sicherheitspolitik ist die Beseitigung *struktureller* Ursachen von potentiellen gewaltsamen Konflikten: Gewaltvermeidung durch die Einräumung von Minderheitenrechten, ökonomische und soziale Stabilität, Verhinderung ökologischer Katastrophen.

Konkrete *Instrumente* zur Verhinderung von gewaltsamen Konflikten können u.a. sein: Früherkennung und rechtzeitiges Handeln, friedliche Streitbeilegung bis zur Androhung von Sanktionen, Abrüstung und militärische Vertrauensbildung. Als Institution wäre die OSZE geeignet: Langzeitmissionen, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Wahlbeobachtung.

Für die Prävention von gewaltsamen Konflikten ist eine Mitgliedschaft in NATO oder WEU nicht notwendig. Kollektive Verteidigung (Art. V) ist dafür ungeeignet. Krisenmanagement und Konfliktprävention können auch im Rahmen von Partnerschaft für den Frieden durchgeführt werden.

2. Die Demokratieoption

Die beste Gewaltprävention ist die Entwicklung Europas zu einer Zone demokratischer Rechtsstaaten. „Demokratien führen nicht Krieg gegen Demokratien“, ist eines der empirisch am besten abgesicherten Ergebnisse der Kriegsursachenforschung. US-Präsident Clinton und sein Sicherheitsberater haben diese Erkenntnis als außenpolitische *Maxime* formuliert: „*Enlargement of Democracies*“ anstelle von „*Containment*“.

3. Die Kooperationsoption

Mit der NATO soll in wichtigen und erforderlichen Bereichen eng kooperiert werden: Krisenmanagement, humanitäre Aktionen, *peace keeping*. Institutionell geeignet sind die Partnerschaft für den Frieden und der Euro-Atlantische Kooperationsrat (EAPC). Sie bieten Mitentscheidungsmöglichkeit in den Operationen, an denen Österreich teilnimmt.

4. Die Solidaritätsoption

Österreich beteiligt sich aktiv an den im Vertrag von *Amsterdam* vorgesehenen Aufgaben: humanitäre Einsätze, *peace keeping*, Krisenmanagement. Österreich wäre als EU-Mitglied gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung dieser Aktionen beteiligt. Eine WEU-Mitgliedschaft ist dazu nicht nötig.

5. Die Bündnisoption

Eine Bündnismitgliedschaft würde die genannten Aufgaben nur um die kollektive Verteidigung (Art. V) ergänzen. Diese Option ist eine Restgröße. Art.-V-Bedrohungen gibt es nicht für Österreich. Das Argument, dass man sich auf Bedrohungen vorbereiten soll, wenn keine Bedrohung vorhanden ist, erscheint nicht plausibel. Was tut man, wenn es tatsächlich Bedrohungen gibt? Ein neuer Hitler entsteht nicht von heute auf morgen. Bereits 1928 hatte Deutschland einen Anteil von 50 Prozent der industriellen Produktion von Frankreich, Großbritannien und Russland gemeinsam. 1935 war Deutschland die

weltweit führende Macht bei den Rüstungsausgaben. Die Entwicklung heutiger Streitkräfte dauert etwa drei- bis fünfmal länger als in den dreissiger Jahren. Derzeit beträgt der Anteil der USA und deren Verbündeten an den weltweiten Rüstungsausgaben 72 Prozent, der der möglichen Feinde, Russland und China eingeschlossen, 18 Prozent. Russlands Wirtschaft und Militär ist ruiniert. Selbst aggressive Intentionen eines russischen Revanchismus hätten nicht die nötigen militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten, die für einen Angriff nötig wären. Allen anderen „Bedrohungen“, wie Fundamentalismus, organisierte Kriminalität, Minderheitenkonflikte, sozioökonomische Wachstums Krisen der östlichen Reformländer etc.,¹³⁾ kann man nicht mit einem Militärbündnis, sondern bestenfalls mit Krisenmanagement begegnen.

Eine solche sicherheitspolitische Orientierung würde sich weitgehend mit der in Schweden selbstbewusst vorgetragenen Position decken. In dem im Februar 1998 präsentierten schwedischen „Optionenbericht“¹⁴⁾ heißt es:

„Our policy of non-participation in military alliances precludes our participation in operations that concern the defence of our territory and security guarantees. But it presents no obstacle to Sweden’s participating in other ways in the emerging, multi-faceted European security cooperation where the focus is on cooperation based on trust, conflict-prevention and crisis management.“

Was bleibt von der Neutralität?

Militärbündnisse, wie sie zur Zeit des Kalten Krieges bestanden haben, haben sich überlebt. Das trifft in gleicher Weise auf bestimmte Formen der Neutralität zu. Die österreichische Neutralität, die in den Ost-West-Konflikt hineingeboren worden war, kann nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr dieselben Funktionen wahrnehmen. Sie hat sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Tatsächlich hat sich die österreichische Neutralität immer wieder mit den Verhältnissen verändert. Wirtschaftliche Neutralität wurde auf eine Wirtschafts- und Zollunion reduziert; der Beitritt zu den Vereinten Nationen entsprach schon nicht mehr dem „Schweizer Modell“, die Durchfuhr- und Überfluggenehmigungen für Kampfmittel während des zweiten Golfkriegs für die Anti-Irak-Koalition 1991 waren mit klassischem Neutralitätsrecht (*Haager* Abkommen von 1907) nicht vereinbar. Weitere Schritte, die das Verständnis von Neutralität veränderten, waren: der Beitritt zur Europäischen Union 1995; die Unterzeichnung des *Amsterdamer* Vertrages, der die *Petersberger* Aufgaben beinhaltet und eine gemeinsame Verteidigungspolitik sowie die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung vorsieht; die Teilnahme einer österreichischen Transportkompanie bei IFOR und SFOR in Bosnien.¹⁵⁾ Die Institution Neutralität hat sich also als sehr flexibel erwiesen. Veränderung von Neutralität bedeutet nicht deren Ende. Die heutigen E-Loks sind nicht mehr dieselben wie Stephenson’s Dampflokomotive von 1829. – Sie sind aber immer noch Lokomotiven!

Neutralität hat sich als sehr flexibel erwiesen

Die sicherheitspolitische Situation nach Ende des Ost-West-Konfliktes machte es nicht erforderlich, das Verbot der Stationierung fremder Truppen auf österreichischem Territorium und des Beitrittes zu einem Militärbündnis – der Kern des „Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs“ – aufzuheben. Somit ist Neutralität nur noch mit den Beistandsverpflichtungen von NATO und WEU unvereinbar; die wiederum haben selbst erheblich an Bedeutung verloren und sind für Österreich unerheblich.¹⁶⁾ Die wichtigste Funktion der Neutralität bleibt daher die Nicht-Teilnahme an einem Militärbündnis.¹⁷⁾

Auch der dritte Bestandteil der völkerrechtlichen Neutralitätsinterpretation, sich an keinem Krieg zwischen Staaten zu beteiligen, soll und kann bestehen bleiben. In einem Großteil der politikwissenschaftlichen Literatur wird die Nichtteilnahme an einem Krieg als das wichtigste Element von Neutralität angesehen.¹⁸⁾ Zieht man die Erfahrungen der beiden Weltkriege heran, so waren neutrale Staaten gar nicht so erfolglos, wie oft behauptet wird. Im Ersten Weltkrieg war etwa die Neutralität Dänemarks, der Niederlande,

Neutralität = Nichtteilnahme an einem Krieg

Norwegens, Spaniens, Schwedens und der Schweiz durchaus erfolgreich. Deutschlands Invasion in Belgien war immerhin der Anlass für Großbritannien, als Garantiemacht der belgischen Neutralität in den Krieg einzugreifen. Im Zweiten Weltkrieg konnten immerhin Irland, Schweden, die Schweiz und Spanien ihre Neutralität aufrechterhalten. Hitler respektierte nicht die neutrale Position Belgiens, Dänemarks, der Niederlande, Norwegens, Luxemburgs und Jugoslawiens. Im Zweiten Weltkrieg wurden aber nicht-neutrale wie neutrale Staaten Opfer von Hitlers Aggression. Polen und die Tschechoslowakei machten auch schlechte Erfahrungen mit den Beistandsgarantien Englands und Frankreichs.

Das Neutralitätselement der Nichtteilnahme an zwischenstaatlichen Kriegen ist innerhalb der Europäischen Union, ja in der OECD-Welt bedeutungslos geworden. Außerdem sind Kriege fast ausschließlich innerstaatlich geworden. Es besteht aber keine Notwendigkeit, dieses Element aufzugeben. Es sollte politisch neu interpretiert werden. Die Grenzen zwischen *peace enforcement* und Krieg sind fließend. Österreich sollte sich das Recht vorbehalten, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob es sich bei solchen Aktionen beteiligen oder neutral bleiben will. Die Teilnahme Österreichs an militärischen Aktionen sollte nicht abhängig sein von einer neutralitätsrechtlichen Interpretation, sondern von der Zustimmung des Parlaments. Das schließt neutrales Verhalten von Fall zu Fall durchaus ein.

Der österreichische Beitrag zur internationalen Solidarität

Konsequent an neuen Aufgaben orientieren

Internationale Solidarität kann auch ohne NATO-Mitgliedschaft im Bereich des Krisenmanagements im Rahmen verschiedener Organisationen geübt werden.

Österreich sollte sich konsequent an neuen Aufgaben orientieren. Sicherheitspolitisch ergibt sich keine Notwendigkeit, an traditionellen kollektiven Verteidigungssystemen teilzunehmen. Österreich ist keiner derartigen Bedrohung ausgesetzt. Es sollte vorerst an allen „neuen“ Elementen der NATO – Partnerschaft für den Frieden, Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC), CJTF, Petersberger Aktionen – mitwirken und die Konsultations- und Mitentscheidungsmöglichkeiten, die diese Institutionen bieten, voll ausschöpfen.

Schon bisher hat Österreich durch internationale Friedenseinsätze bewiesen, dass es solidarisch handelt. Seit 1960 hat sich Österreich mit etwa 40.000 Personen (Soldaten, Polizei, zivile Experten) an mehr als 30 Auslandseinsätzen beteiligt. Dafür wird jährlich etwa 1 Mrd. Schilling an Budgetmitteln aufgewendet. Bisher waren es fast 10 Mrd. Schilling. Derzeit ist Österreich mit ca. 1000 Personen aus einer Gesamtstärke von 40.000 bei über zehn verschiedenen Missionen vertreten, was, bezogen auf die Bevölkerungszahl, ein überproportionaler Beitrag zur internationalen Friedenssicherung ist.

Tabelle 8: ÖSTERREICHISCHE BETEILIGUNG BEI AUSLANDSEINSÄTZEN

| | |
|--|-----|
| UNFICYP/AUSCON (Friedenstruppe der UN in Zypern) | 244 |
| UNDOF (Beobachtertruppe der UN auf den Golan-Höhen) | 422 |
| UNTSO (UN-Überwachung des Waffenstillstandes in Palästina) | 8 |
| UNIKOM/AUSLOG | 34 |
| MINURSO (UN Mission für das Referendum in der Westsahara) | 6 |
| UNSCOM (Chemiewaffeninspektion der UN im Irak) | 4 |
| UNMOT (Beobachtermission der UN in Tadschikistan) | 2 |
| UNOMIG (Beobachtermission der UN in Georgien) | 4 |
| SFOR/AUSLOG (Truppe zur Umsetzung von Dayton in Bosnien) | 200 |
| UNIKOM (Beobachter der UN im Irak und in Kuwait) | 6 |
| ECMM (Beobachtermission der EU im ehemaligen Jugoslawien) | 56 |

Stand: Oktober 1998; Zusammengestellt von Heinz Gärtner auf Basis von Unterlagen aus dem Bundesministerium für Landesverteidigung.

Bei den Optionen drei und vier (Kooperation, Solidarität) sollte sich Österreich auf die Instrumente der „soft security“ wie humanitäre Aktionen, Rettungsoperationen, peace keeping u.ä. konzentrieren. Österreich ist nicht bedroht und hat keinen Bedarf an starren militärischen Kampfverbänden. Sinnvoll wären flexible Truppenteile wie etwa für Führung und Versorgung, Pionierelemente, Minenräumungseinheiten, Sanitätseinrichtungen, Truppen für Transportaufgaben, Such- und Rettungselemente etc. Im Einzelfall kann die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen geprüft werden. Dieses Instrument sollte jedoch sehr zurückhaltend gehandhabt werden, geht es doch dabei um Leben und Sterben. Zu klären wird sein, inwieweit es einem neutralen Staat gestattet ist, an *peace enforcement*-Aktionen teilzunehmen.

Mit finanziellen Anreizen könnten Freiwillige aus dem Milizsystem oder Grundwehrdiener für internationale Einsätze gewonnen werden. Die Anreize können in einer vertraglich gesicherten höheren Besoldung, einem zusätzlichen Bonus für Auslandseinsätze und einem besseren Versicherungsschutz bestehen. Mittel könnten freigemacht werden durch Verkleinerung des Mobilmachungsumfanges, der Begrenzung des Manöverumfanges, der Reduktion des Grundwehrdienstes sowie bei der Straffung der Friedensstruktur des österreichischen Bundesheeres.¹⁹⁾

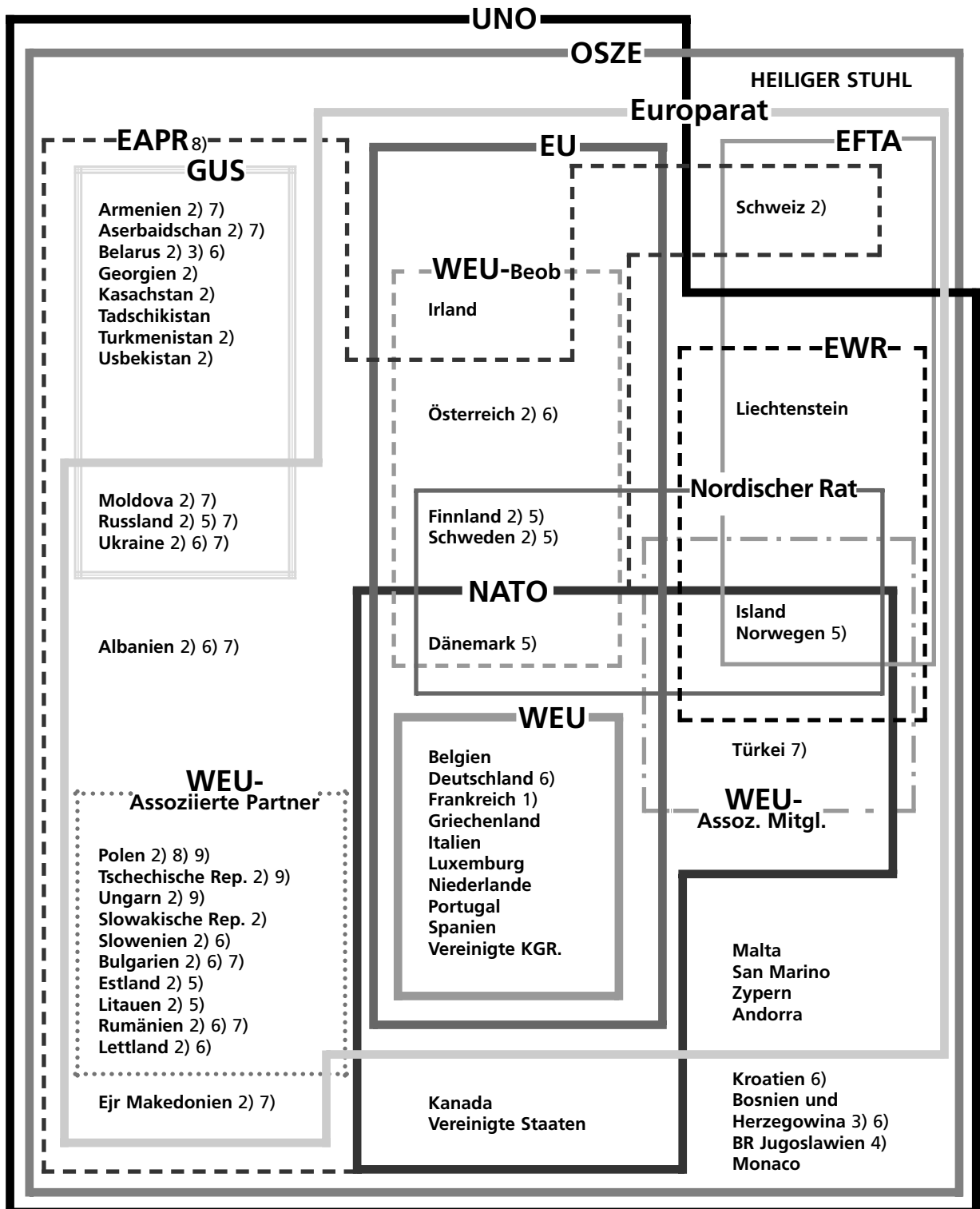
In der Konsequenz heißt diese sicherheitspolitische Orientierung: „Krisenmanagement mit der NATO, aber nicht unbedingt in der NATO!“ Sollte sich in den nächsten Jahren herausstellen, dass europäisches Krisenmanagement nicht bloß in Kooperation mit, sondern nur in der NATO verwirklicht werden kann, kann sich Österreich einen Beitritt zur NATO überlegen. Das ist aber noch keineswegs vorgegeben. Auf keinen Fall besteht Grund zu Eile.

Heinz Gärtner, Univ.-Prof. Dr.

ist Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für internationale Politik in Laxenburg. Arbeitsschwerpunkte: Sicherheitspolitik, Theorien der internationalen Beziehungen.

- 1) Koalitionsabkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei, 11. März 1996. Auszug in Österreichische außenpolitische Dokumentation, Texte und Dokumente Nr. 2–3, Juli 1996, S. 5–14.
- 2) Antrag an den Bundesparteivorstand der Österreichischen Volkspartei: Positionierung der ÖVP zur Zukunft der österreichischen Sicherheitspolitik, Ergebnis der Arbeitsgruppe vom 7. Juli 1997, Wien, am 14. Juli 1997.
- 3) Pelinka, Anton: Österreichs Zukunft heißt Europa, in: Europäische Rundschau, 26. Jg. Nr. 2/98, S. 85.
- 4) Unterberger, Andreas: Österreich und Europas Sicherheit, in: Europäische Rundschau, 26. Jg. Nr. 2/98, S. 74.
- 5) Pelinka, Anton: Österreichs Zukunft heißt Europa, in: Europäische Rundschau, 26. Jg. Nr. 2/98, S. 83.
- 6) Die USA und die NATO betonten während der Krise im Kosovo im Juni 1998, dass ein militärisches Eingreifen auch ohne Beschluss des Sicherheitsrates möglich ist, falls Russland nicht zustimmt.
- 7) Die Anti-Irak-Koalition war durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates autorisiert, Kuwait zu befreien.
- 8) Vorwärtsverteidigung ist eine in den fünfziger Jahren entwickelte Strategie, die eine Verteidigung des NATO-Territoriums möglichst weit im Osten vorsieht. Ein Vorschieben der Verteidigung auf das Gebiet des Feindes wurde nicht explizit ausgeschlossen.
- 9) Entsprechend diesem Konzept sollten die Streitkräfte der einzelnen Mitgliedstaaten gestaffelt organisiert werden: Panzer von B hinter Infanterie von A, Artillerie und Luftabwehr von C hinter Panzer von B, Luftwaffe von D hinter Artillerie und Luftabwehr von C usw.
- 10) Der Amsterdamer Vertrag wurde am 18. 6. 1998 mit den Stimmen der Regierungsparteien (SPÖ und ÖVP) sowie des Liberalen Forums ratifiziert.
- 11) Ein Mitglied, das sich der Stimme enthält, ist „nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist“. Amsterdamer Vertrag (Art. 23.1)
- 12) Vgl. Meyer, Berthold/Schlotter, Peter: Zwischen Marginalisierung und Überforderung – Die OSZE vor einer Renaissance? in: Solms, Friedhalm/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno: Friedensgutachten 1997 (FEST, IFSH, HSKF), S. 143–155.
- 13) Unterberger, Andreas: Österreich und Europas Sicherheit, in: Europäische Rundschau, 26. Jg. Nr. 2/98, S. 75–76.
- 14) Swedish Security Policy in the Light of International Change, Ministry of Defence, Sweden, 20 February 1998.
- 15) Für eine detaillierte Darstellung siehe: Luif, Paul: Der Wandel der österreichischen Neutralität. Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“? Arbeitspapier des Österreichischen Instituts für Internationale Politik, April 1998.
- 16) Botschafter Helmut Türk geht sogar soweit, dass er eine Mitgliedschaft in der NATO mit der dauernden Neutralität vereinbar hält, da ein konkreter Anwendungsfall der Beistandsklausel von Art. V Nordatlantikvertrag in den nächsten Jahrzehnten kaum zu erwarten ist. – Helmut Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit, Juristische Schriftenreihe Band 109, Wien 1997.
- 17) Anton Pelinka, Österreichs Zukunft heißt Europa, in: Europäische Rundschau, 26. Jg. Nr. 2/98, S. 80.
- 18) Reiter, Dan/u.A.: Crucible of Beliefs, Learning, Alliances, and World Wars, Ithaca, 1996.
- 19) Für diese Idee bin ich Brigadier Johann Pucher dankbar.

Graphik 9: Mitgliedschaften in verschiedenen Organisationen



- 1) nicht in der mil. Integration der NATO;
 2) verbesserte Partnerschaft für den Frieden;
 3) Europarat/Sonderstatus;
 4) OSZE-Mitgliedschaft seit Juli 1992 suspendiert;
 5) Rat der Ostsee-Staaten;
 6) Mitglied der Zentraleuropäischen Initiative;
 7) Mitglied der Schwarzmeerwirtschaftskooperation;
 8) Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (Nachfolgeorganisation NAKR); 9) NATO-Beitrittsverhandlungen.

Quelle: Heinz Gärtner. Für die Zusammenstellung dieser Graphik bin ich Hermann Lattacher dankbar.