

Otmar Höll **Außen- und Sicherheitspolitik¹**

Beitrag zum Buchprojekt Heinrich Neisser und Sonja Puntscher-Rieckmann (Hg.) (2002).

„Europäisierung“ der Österreichischen Politik? Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen
2. Die EU als primärer Referenzrahmen der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik
3. Rechtlich-institutionelle Änderungen und innenpolitischer Diskurs
4. Inhaltlicher Wandel der außenpolitischen Prioritätensetzung
5. Sicherheitspolitische Optionen
6. Bilaterale und weltweite Beziehungen als außenpolitische „Restgröße“
7. Schlussfolgerungen und Perspektiven

¹ Im Zuge meiner Recherchen habe ich eine Reihe von Expertengesprächen geführt. Ich möchte mich bei allen meinen Interviewpartnerinnen und -partnern bedanken, die sich Zeit für ein meist ausführliches Gespräch zum Thema dieses Beitrags genommen haben. Mein Dank gilt: Brigitte Brenner, Johann Frank, Judith Gebetsroithner, Joachim Giller, Günther Greindl, Gustav Gustenau, Hubert Heiss, Valentin Inzko, Anton Kozusnik, Franz Kuglitsch, Paul Luif, Thomas Mayer, Thomas Mayr-Harting, Peter Niessner, Eva Nowotny, Thomas Nowotny, Ursula Plassnik, Albert Rohan, Manfred Rotter, Manfred Scheich, Günther Schmidt, Helmut Schnitzer, Walter Siegl, Ernst Sucharipa, Martin Vukovich und Gregor Woschnagg. Für etwaige Irrtümer und Fehler in diesem Beitrag bin selbstverständlich ich als Autor verantwortlich.

1. Einleitung: Veränderte Rahmenbedingungen

Der rasche und bis heute andauernde Wandel zentraler Determinanten des internationalen Systems in den 90iger Jahren des letzten Jahrhunderts stand im überwiegenden Maße im Zeichen der epochalen politischen Zäsur von 1989/1991. Die im Rahmen des KSZE-Prozesses unterzeichnete Charta von Paris vom November 1990 symbolisierte das Ende der Ost-West-Konfrontation, ein Ereignis, welches auch zu einem massiven beiderseitigen Truppenabbau (VKSE I -Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa) führte. Der Zusammenbruch der politischen Systeme in den kommunistischen Staaten Osteuropas, die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Pakts, der Zerfall des früheren gesamtjugoslawischen Staates sowie die Vereinigung der beiden Deutschen Staaten markieren weitere Eckpfeiler dieser tiefstgreifenden und folgenreichsten Veränderungen des internationalen Systems seit dem Ende des 2. Weltkrieges. Zahlreiche Staaten sind seither in Europa neu entstanden, neue Sicherheitsstrukturen sind im Werden oder in Veränderung, und traditionelle Orientierungsrahmen und Erklärungsmodelle der internationalen Systemdynamik wurden obsolet.

Die Erweiterungspläne der Europäischen Union und der NATO, ein neuer Dynamisierungsschub der weltwirtschaftlichen Verflechtung sowie eine nicht zu übersehende außen- und sicherheitspolitische Dominanz der USA waren die wichtigsten politischen Ergebnisse dieser Entwicklung bislang.² Das Ende der Periode des Kalten Kriegs und damit das Ende der Bipolarität hatte für kurze Zeit den außenpolitischen Handlungsspielraum Österreichs unter neuen flexiblen und dynamischen Rahmenbedingungen einerseits erweitert, und Österreich nutzte diesen etwa durch beachtliche Initiativen hinsichtlich der ZOE-Region, durch sein Mitwirken am 1994 geschaffenen Stand by Arrangement System (SAS) und beteiligte sich an der UN Stand by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG), die innerhalb eines Monats einsatzbereit sein soll. Andererseits war Österreich durch die realen Veränderungen im internationalen System vor neue Herausforderungen gestellt, die eine konzeptuelle Neuorientierung der Außen- und Sicherheitspolitik zumindest nahe legten.³

Praktisch waren strukturelle Veränderungen in der österreichischen Außenpolitik schon seit längerer Zeit im Gang gewesen. Die bereits seit etwa 1983 ansatzweise begonnene außenpolitische Schwerpunktverlagerung auf Westeuropa wurde nach mehr als zwanzig jähriger Unterbrechung durch die 1986 erneuerte Auflage der „großen“ Koalition fortgesetzt. Durch die damit verbundene Übernahme der außenpolitischen Agenden durch die ÖVP wurde diese Schwerpunktsetzung weiter intensiviert und 1989 mit dem Antrag auf Mitgliedschaft in der damaligen Europäischen Gemeinschaft vorerst auf eine neue Ebene transformiert. Im Juli 1989 wurde, damals unter Neutralitätsvorbehalt⁴, die Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften beantragt, noch ehe die anderen neutralen Staaten Schweden, Finnland und

² Wie Curt Gasteyger (1999, S. 1) zu Recht feststellt, ist der zweite auslösende bzw. verstärkende Faktor dieser Veränderungen die tendenzielle Beschleunigung der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verflechtung, die wir uns gewöhnt haben, als „Globalisierung“ zu bezeichnen. Dazu vgl. auch Otmar Höll (2000, S. 207ff).

³ Das SAS stellt eine erhebliche Verbesserung der Kapazität der UNO für rasche Einsätze in friedenserhaltenden Operationen dar (Schmid/Wimmer 1998: 48f). Die Nutzung des erweiterten Handlungsspielraumes manifestiert sich auch in der Beteiligung an internationalen UN-Sanktionen, in der Mitwirkung an friedenserhaltenden Aktionen im UNO- bzw. OSZE-Rahmen, an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) sowie letztlich in der von der damaligen Regierung gefassten Entscheidung, frühzeitig die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beantragen. Zu den Herausforderungen zählten neben der offensichtlich anstehenden Entscheidung über eine neue sicherheitspolitische Doktrin auch, die Prioritäten der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik in Hinblick auf neue, flexible internationale Strukturen und veränderte Bedrohungsbilder zu überdenken, und schließlich längerfristig eine noch vorrangig nationalstaatlich konzipierte Außenpolitik in Hinblick auf tiefgreifend veränderte internationale Strukturen und v. a. ihre allmähliche „Europäisierung“ zu konzipieren.

⁴ Die Regierung aus SPÖ und ÖVP hatte 1989 in der Koalitionsvereinbarung festgehalten, dass für Österreich die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar sein, und daher in den Beitrittsverhandlungen völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden müsse. Dazu siehe Schneider 1999: 420 f, und auch Hummer 2001:149 f.

die Schweiz sich zu einer solchen Strategie entschlossen hatten. War die Notwendigkeit einer weiteren Annäherung an Westeuropa zu Beginn der 80er Jahre noch vorrangig mit wirtschaftlichen Argumenten begründet worden, wurden für den Antrag auf Mitgliedschaft vor allem sicherheitspolitische und in der darauffolgenden Kampagne zur Volksabstimmung wieder häufiger wirtschaftliche Gründe genannt. Der damalige Außenminister Alois Mock sprach in diesem Zusammenhang wiederholt von der unmittelbaren geographischen Nähe zu einer politischen Zone der Instabilität (Mock 1994: 2). Tatsächlich waren seit 1991 im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens in unmittelbarer Nachbarschaft Österreichs Kriege geführt worden, was zuvor im Europa der Post-Kalten-Kriegs-Ära als unvorstellbar angesehen worden war. Am 1. Februar 1993 wurden die Beitrittsverhandlungen mit der EU aufgenommen und Ende März 1994 erfolgreich (und, kaum beachtet und dennoch überraschenderweise – siehe Fußnote 3 - ohne Hinweis auf den Neutralitätsvorbehalt) abgeschlossen. Das am 12. Juni 1994 abgehaltene Referendum über die Mitgliedschaft in der EU erbrachte eine in diesem Ausmaß nicht erwartete hohe Zustimmung von zwei Drittel der Wähler. Gemeinsam mit Schweden und Finnland wurde Österreich am 1. Januar 1995 Mitglied der Europäischen Union.⁵

Mit dem Beitritt zur EU sind die österreichischen Beziehungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten in eine völlig neue Phase getreten. Ein großer Teil nationaler Politikfelder, einschließlich der „Außen- und Sicherheitspolitik“ mutierte quasi zur „europäischen Innenpolitik“, bzw. zu Akten der politischen Interessenwahrnehmung im Rahmen der EU-Institutionen. Die Außenpolitik auch gegenüber dem „Rest der Welt“ wurde in steigendem Ausmaß in Zusammenarbeit und Absprache mit den anderen EU-Mitgliedern, in der seit dem Maastrichter Vertrag etablierten GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) besprochen und gestaltet. Durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union wurde der zu Beginn der neunziger Jahre für kurze Zeit gewonnene nationale außenpolitische Handlungsspielraum freiwillig durch die Teilnahme an der GASP der EU wiederum eingeschränkt, um gleichzeitig ungleich mehr außenpolitische Optionen, gegebenenfalls auch die Solidarität der anderen Mitglieder wahrzunehmen zu können. Aufgrund des gegenwärtig noch geringen Integrationsgrades der GASP ist dabei vorläufig ein nicht unerheblicher, jedoch kleiner werdender Handlungs- und Gestaltungsspielraum für eine eigenständige Außenpolitik verblieben.⁶

In der Einschätzung einer überwiegenden Mehrheit internationaler Experten und Regierungen ist mit dem nahezu vollständigen Verschwinden des Kommunismus in Form real existierender politischer Systeme und fehlendem vergleichbar manifestem Drohpotential die Gefahr eines großen nuklearen Krieges vorerst sehr unwahrscheinlich geworden.⁷ Das Bekenntnis aller europäischen Staaten in der Charta von Paris zu Demokratie, zur Einhaltung der Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts und der freien Marktwirtschaft hat erstmals in der Geschichte Europas die Möglichkeiten einer umfassenden friedlichen Zusammenarbeit und der aktiven Solidarität zwischen den Staaten eröffnet.

Gleichzeitig haben Entwicklungen wie die zunehmende Vernetzung der Staaten im wirtschaftlichen Bereich, die nahezu unbegrenzten Möglichkeiten transnationaler

⁵ Die Schweiz und Norwegen, die ebenfalls Ansuchen um Mitgliedschaft gestellt hatten, mussten aufgrund negativ verlaufender Referenden (im Fall der Schweiz war bereits der Volksentscheid über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum - EWR abgelehnt worden) ihre Anträge ruhend stellen, bzw. im Falle Norwegens zurückziehen.

⁶ Zur Entwicklung und Einschätzung der GASP vgl. u.a. Missiroli 2000 und Neuhold 1997.

⁷ Auch die am 7. Dezember 2001 von den Regierungsparteien im parlamentarischen Landesverteidigungsausschuss beschlossene Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin spricht von einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel in Europa (Pkt. 7), der von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender kooperativer Sicherheit überführt. Eine existenzbedrohende militärische Aggression gegen Österreich wird unter derzeitigen Bedingungen nicht angenommen (Pkt. 22) und nur im Fall einer grundlegenden Veränderung der strategischen Lage in Europa überhaupt denkbar, was aber eine Vorlaufzeit von 7-10 Jahren bedeuten würde.

Kommunikation, neue wissenschaftliche Entwicklungen v.a. im Bereich der Sozial- und Naturwissenschaften und der kaum beschränkbare Einfluss der Medien dem globalen Wandel des Internationalen Systems zusätzliche Impulse verliehen. Die Globalisierung weltweit scheint trotz – und zu einem geringen Teil auch gewaltsamer - Proteste einer sich transnational organisierenden kritischen Zivilgesellschaft weiter fortzuschreiten und die klassischen Funktionen national verfasster Staaten (Daseinsvorsorge, demokratische Verfassung, Schutz „nationaler“ Interessen) zunehmend zu erschweren und teilweise zurückzudrängen. Gleichzeitig nehmen Probleme auf einer breiten Palette von sozialen bis ökologischen Dimensionen, die von einzelnen oder wenigen Staaten nicht mehr effizient lösbar scheinen, zu.⁸ Da viele dieser Entwicklungen schon in naher Zukunft der kooperativen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und Regulierung bedürfen, sind für eine ganze Reihe dieser Bereiche wirksame internationale Kooperationen und der Aufbau effizienter Strukturen dringend geboten: die tendenzielle wirtschaftliche Globalisierung aller Lebensbereiche macht die Aufrechterhaltung und den Auf- und Ausbau handlungsfähiger internationaler Systeme erforderlich.⁹ Während die Vereinten Nationen den einzigen institutionellen Rahmen bieten, der zur Diskussion und Bearbeitung globaler Probleme allen Mitgliedstaaten geeignet erscheint, besteht auch ein wachsendes Bedürfnis zur Lösung von Problemen im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse. Das Modell der Europäischen Union scheint, über die europäischen Grenzen hinaus, eine geeignete Handlungsebene darzustellen, auf der den oben genannten Entwicklungen, v.a. den Konsequenzen der Globalisierung und der Interdependenz, in Zukunft wirksam und gestaltend begegnet werden kann. Ihr Beispiel wirkt, bei aller Singularität, bereits weit über Europa hinaus. Für einen Kleinstaat wie Österreich ist die Mitwirkung in der EU, nicht zuletzt angesichts der geschilderten Systemänderungen, eine Voraussetzung für die Sicherung seiner Existenz in der gegenwärtigen Form und für die Aufrechterhaltung seines politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraumes.

Die hier in sehr kurzer und geraffter Form geschilderten realen Veränderungen des internationalen Umfeldes stellen auch die österreichische Politik vor die schwierige Aufgabe, die Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt neu zu überdenken und den tiefgreifend geänderten Systembedingungen anzupassen.¹⁰ Die „materiellen“ Ausgangsvoraussetzungen für eine positive Umgestaltung sind durchaus positiv einzuschätzen: Österreich zählt wirtschaftlich weiterhin zu den wohlhabendsten Staaten der Welt mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Standards; und trotz zunehmender politischer Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien, zählt es jedenfalls zu den stabilen Gesellschaften Europas. Zudem unterhält es effektive Beziehungen und Kontakte zu allen relevanten wirtschaftlichen und politischen internationalen Akteuren, auch wenn seine außenpolitische Reputation in den letzten Jahren merklich gelitten hat. Vom freundlichen und charmanten Bild des „ersten Opfers der Naziherrschaft“ der ersten Dekaden der Nachkriegszeit ist wenig übrig geblieben, auch wenn im Jahr 2001 ein wichtiger, jedoch reichlich später, Schritt erfolgte, und Österreich auch finanzielle Verantwortung hinsichtlich der Opfer der nationalsozialistischen Diktatur in Österreich

⁸ Derartige Probleme werden unter der Sammelbezeichnung „Interdependenzprobleme“ diskutiert. Vgl. dazu Otmar Höll 2000: 213 f. In etwa umfasst dieser Bereich alle jene Probleme, die potentiell auch neue Sicherheitsgefährdungen für Staaten, Gesellschaften und Individuen bedeuten. Die internationale Debatte hat diesem Umstand mit der Re-Definition des traditionell militärisch dominierten Sicherheitsbegriff als „umfassende Sicherheit“ Rechnung getragen. Vgl. dazu Buzan, Waeber und de Wilde 1998; vgl. dazu auch die vom OIIP für das BMBWK 1999/2000 durchgeführte Grundlagenstudie „Comprehensive Security“ – „Umfassende Sicherheit“ unter der wissenschaftlichen Leitung von Heinz Gärtner und Otmar Höll.

⁹ Vgl. grundlegend den Global Governance-Ansatz im Report der UN-Commission on Global Governance, „Our Global Neighbourhood“, Oxford 1995. U.a. auch: Sinai 1994, Messner und Nuscheler 1996.

¹⁰ Tatsächlich waren sich auch die beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP einer solchen Notwendigkeit Anfang der 90er Jahre bewusst. Bereits 1992 stellten die beiden Parteien im Parlament den Antrag (724 d. B./XVIII. GP, Oktober 1992) auf Mitwirkung in einem gemeinsamen europäischen Sicherheitssystem im Rahmen von GASP und KSZE und kündigten an, das Jahr 1993 werde zu einem „Jahr der inneren und äußeren Sicherheit“ werden. Tatsächlich erwies sich ihre gemeinsame Problemlösungskapazität diesbezüglich als beschränkt.

übernahm¹¹. Allerdings muss mit ein wenig Selbstkritik konzediert werden, dass das Image Österreichs im Ausland in der Vergangenheit ohnehin auf überholten und überhöhten Vorstellungen, teilweise sogar auf nicht zutreffenden Voraussetzungen beruhte, deren Aufrechterhaltung nicht länger erforderlich ist und ohne größere Schwierigkeiten und Nostalgie den realen Gegebenheiten angepasst werden sollte.

Durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (die sich, wenn auch zögerlich, zunehmend in Richtung auf einen gemeinsamen politischen Raum mit erhöhter Regulierungsdichte hin entwickelt) wird sich die österreichische Politik noch mehr als bereits heute ohne Illusionen und ohne übergroße Wehleidigkeit vor allem der Interessenwahrnehmung in den Brüsseler Institutionen und der politischen Gestaltung einer gemeinsamen „europäischen“ Politik (auch im Bezug auf gemeinsame politische Werte und eine europäische Identitätsbildung) stellen müssen. Das setzt ein professionelles, realitätsgerechtes Bild in der hart konkurrierenden Verhandlungsmaschinerie in Brüssel voraus, in der Österreich ein nicht allzu mächtiger, aber doch wichtiger Akteur ist. Dazu zählt u. a. auch, dass jeder Mitgliedstaat den Umstand akzeptieren muss, im Fokus kritischer politischer Auseinandersetzungen in und mit anderen Mitgliedsstaaten zu stehen, selbst wenn mit diesen langjährige und freundschaftliche Beziehungen bestanden. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese vielleicht über den konkreten Anlassfall hinaus gezwungen sind, aus Rücksichtnahme auf die politische Entwicklung im eigenen Land, harte Interessen- und Wertepolitik auch gegen ein anderes Mitgliedsland zu betreiben.¹²

Da unter den gegenwärtigen dynamischen, flexiblen und sich weiterhin verändernden Rahmenbedingungen des Internationalen Systems der Anteil externer gegenüber den internen Faktoren zur Aufrechterhaltung der Systemreproduktion von Einzelstaaten und -gesellschaften erkennbar steigt, kommt, wie oben bereits festgestellt, der Wahrnehmung der „nationalen“, eigenständigen Interessenpolitik im Rahmen der Europäischen Union ein zunehmender Stellenwert zu. Dies trifft auch, und nicht zuletzt, auf die Gestaltung von Außenpolitik in Hinblick sowohl auf die innere als auch die äußere Sicherheit Österreichs zu. Außenpolitik ist insofern selbst als Mittel der Sicherheitspolitik im weiteren Sinn zu verstehen, als Reichweite und Qualität bestehender internationaler Beziehungen zu anderen wichtigen internationalen Akteuren wesentliche Bedeutung für die Realisierung umfassender sicherheitspolitischer Ziele haben¹³. Da sich das internationale Umfeld tiefgreifend gewandelt hat, sind auch inhaltliche und institutionelle Veränderungen in der Außenpolitik notwendig und müssen realisiert werden. Zudem sollte die österreichische Bevölkerung auf diese Veränderungen und deren voraussehbare Konsequenzen angemessen und rechtzeitig vorbereitet werden.

Die Außenpolitik Österreichs bedarf daher einer erheblichen Intensivierung des Ausmaßes an Auseinandersetzung über Inhalte und Prioritätensetzung sowohl im Bereich der Politik im engeren Sinn, als auch verstärkt im Bereich einer breiten Öffentlichkeit. Dies ist in der Vergangenheit aufgrund der traditionell innenorientierten, oft als „insular“ bezeichneten gesamtgesellschaftlichen Orientierung und einer Gesprächskultur, die Heinrich Schneider

¹¹ Die in Washington am 17. Jänner 20001 geschlossene Vereinbarung über die Restitution jüdischen Vermögens während der Zeit des „Anschlusses“ an das nationalsozialistische Deutschland hat zwar keinen „Schlussstrich“ unter ein schmerzliches Kapitel österreichischer Geschichte gesetzt, Österreich hat sich damit seiner historischen Verantwortung gestellt und im besten Sinn des Wortes „europäisiert“. Vgl. Sucharipa 2001: 71ff.

¹² Zur differenzierten Einschätzung der sogenannten Sanktionen gegen Österreich im Jahr 2000 vgl. das Österreichische Jahrbuch für Internationale Politik (ÖJIP) 2000, und die dort veröffentlichten Beiträge, die Nummer 2/2000 der Europäischen Rundschau sowie Rotter 2000.

¹³ Vgl. dazu auch die terminologischen Veränderungen zwischen dem alten Landesverteidigungsplan und der neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, in der „Sicherheitspolitik“ als Oberbegriff verstanden wird, die sich bei der Realisierung ihrer Zielsetzungen aller relevanten Politikbereiche bedient.

(1999: 495) in seiner Analyse des Scheiterns des sogenannten Optionenberichts im März 1998 sehr treffend charakterisiert hat, nicht im ausreichenden Maß geschehen.¹⁴

Tatsächlich ist im innenpolitischen Diskurs über grundlegende Parameter der Außen- und Sicherheitspolitik seit etwa Ende der 70er Jahre die Fragilität und Brüchigkeit des über mehrere Jahrzehnte der Zweiten Republik hinaus bestehenden Parteienkonsens deutlich geworden. Im Verlauf der 80er und 90er Jahre wurde der so oft beschworene Konsens dann immer stärker von Konflikten zwischen den Parteien, auch in Koalitionsregierungen, abgelöst. Für diese Entwicklung mag die „Verwestlichungs-These“ Anton Pelinkas (vgl. 1998 und davor) – das politische System Österreichs verändere sich strukturell in Richtung der anderen westeuropäischen Konkurrenzdemokratien - als erste Erklärung hinreichend sein. Zwischen den langjährigen traditionellen Koalitionspartnern SPÖ und ÖVP scheint nach dem gemeinsam verbuchten Erfolg der EU-Mitgliedschaft dieser traditionelle Konsens über die Grundsatzfragen der Neutralität, Solidarität und/oder NATO-Mitgliedschaft bis auf weiteres allerdings so weitgehend gestört, dass auch andere, historisch belastete Kontexte zum besseren Verständnis (Stichwort: Zwischenkriegszeit) zu befragen wären. Tatsächlich ist gegenwärtig ein gemeinsamer Grundkonsens der Parteien nicht gegeben und es ist nicht erkennbar, wie er zukünftig erreicht werden könnte, auch wenn die strukturellen Gegebenheiten und die Partner in der EU und darüber hinaus diesbezügliche Klärungen dringlich erforderlich machten.

Somit bietet sich der vorliegenden Analyse folgendes Ausgangsszenario: Im Außenverhältnis, im weiteren internationalen Umfeld und in der EU tiefgreifende Strukturveränderungen in der Folge des Endes der Bipolarität und der tendenziellen Globalisierung; noch lange nicht abgeschlossene, schrittweise, wenn auch meist unspektakuläre Herausbildung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU, die noch zwischen – starker - Intergouvernementalität und – schwacher - Supranationalität schwankt. Im Inneren ein tiefer und grundlegender, derzeit eher latenter Parteien- bzw. Elitendissens über zentrale Parameter der (nationalen) Außen- und Sicherheitspolitik, bei gleichzeitig hohen und scheinbar stabilen Zustimmungsraten zur Neutralität in der österreichischen Bevölkerung quer durch die Wählerschaft aller Parlamentsparteien¹⁵. Es liegt somit ein Status-quo-Szenario realer Veränderungen im Internationalen System einerseits und parteipolitische Positionen und Strategien mit einer weiten Spannbreite andererseits vor. Langfristig wird zwar von allen Parteien die Zielsetzung und Notwendigkeit der Transformation einer nationalen hin zu einer „gemeinsamen“ EU-Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich einer angestrebten EU-Verteidigungspolitik nicht grundsätzlich abgelehnt; den Partner in der EU wurde wiederholt eine „Lösung“ des Problems in Aussicht gestellt. Über Richtung und Zeitpunkt besteht jedoch ganz offensichtlich keine Übereinstimmung, ja tiefer Dissens. Es kann davon ausgegangen werden, dass die in der innenpolitischen Auseinandersetzung erkennbaren Probleme, eine gemeinsame Linie zu finden, auch von außen wahrgenommen werden. Aus konstruktivismustheoretischer Sicht ist zudem davon auszugehen, dass die bestehende Differenz zwischen den realen Erfordernissen zur Veränderung und dem lange überfälligen Konsens der österreichischen Parteien über die „richtigen und angemessenen“

¹⁴ Im Zusammenhang mit dem Scheitern des Optionenberichtes von 1998 schreibt Schneider:

„Man hat den Eindruck, dass zu den Eigenschaften österreichischer Politiker eine Abneigung gehört, die eigenen Redeweisen ‚auf die Goldwaage zu legen‘. Vielleicht meinen sie, dass ihnen das den pragmatischen Umgang mit Problemen erleichtert oder auch, dass Politik nicht in Form von Ressentiments und Diskussionen stattfindet, dass diese vielmehr nur eine Art Begleitmusik zu dem darstellen, was ‚in Wirklichkeit geschieht‘, und dass dort, wo Definitionen und Argumente genauer differenziert werden, eher ‚Schmonzes‘ geredet würde, während man es damit dort, wo ‚Tacheles‘ ansteht, nicht so genau nehmen muss.“ (1999: 495).

¹⁵ Vgl. dazu eine von Helmut Kramer durchgeführte Studie (Meldung in: Die Presse vom 22. Dezember 2001), wonach 80% der SPÖ-, 78% der FPÖ-, 77% der Grün- und 76% der ÖVP-Sympathisanten sich für eine Beibehaltung der Neutralität aussprechen, darunter auch mehrheitlich Jugendliche. Mit 52,2% rangiert die „Wahrung der Neutralität“ hinter der „Sicherung von Arbeitsplätzen“ an zweiter Stelle der als „sehr wichtig“ eingestuft politischen Themen. Dies erklärt vermutlich zu einem guten Teil die seit längerer Zeit vorsichtige Haltung der Regierungsparteien in der Neutralitätsfrage.

Transformationsstrategien sowohl der österreichischen Außenpolitik als auch der Gesamtperformance Österreichs im internationalen Feld erheblich schadet.

2. Die EU als primärer Referenzrahmen der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik

Durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union wurde der Referenzrahmen der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik tiefgreifend verändert. Nachdem die Verhandlungen mit den drei aufnahmebereiten neutralen Staaten formell am 28. März 1994 beendet wurden¹⁶ und nach erfolgreich durchgeführtem Referendum, das mit einer zwei Drittel Zustimmung der österreichischen Wähler zu einem vollen Erfolg wurde, wurde Österreich mit 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union. Sicherheitsargumente und in Aussicht gestellte wirtschaftliche Vorteile einer Mitgliedschaft haben die positive Entscheidung der Stimmbürger wesentlich beeinflusst (Luif 1994: 385). Bemerkenswerterweise hat die damalige österreichische Bundesregierung (SPÖ-ÖVP-Koalition) bereits zur Zeit der Beitrittsverhandlungen immer wieder deutlich gemacht, dass Österreich zu den „integrationswilligen Mitgliedsstaaten gehören will“ (Schneider 1997: 141). Diese Haltung wurde auch in verschiedenen offiziellen Dokumenten¹⁷ und Äußerungen (etwa die Unterstützung der Idee einer Kern-Europa-Gruppe innerhalb der EU) immer wieder herausgestrichen. Damit hat sich Österreich im Rahmen der anderen Mitgliedsländer frühzeitig und deutlich nach außen als „Integrationist“ positioniert und dementsprechende Verhaltenserwartungen geweckt, sich des Neutralitätsproblems bewusst und zu seiner „Lösung“ bereit zu sein. Mit dem Beitritt hat Österreich vorbehaltlos den politischen und rechtlichen Besitzstand des Unionsvertrages von Maastricht, und damit auch die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik übernommen.¹⁸ Deren weiterführende sicherheitspolitische Implikationen wurden jedoch niemals in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert.

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat in der außenpolitischen Tagesarbeit der österreichischerseits relevanten „Polity“ deutliche Spuren hinterlassen. Schlagartig erhöhte sich der quantitative Anfall an Informationen, Daten und Analysen von Seiten der EU-Institutionen, wie auch der anderen Mitgliedsstaaten,¹⁹ was eine institutionelle Umstrukturierung v.a. der Integrations- und der Politischen Sektion sowie eine technische Umstellung auf PC-Vernetzung im BMfaA und ähnliche institutionelle Veränderungen im BMLV erforderlich machte. Quantitativ und qualitativ nahmen die EU-Agenden einen zunehmenden Raum ein, was zu einem

¹⁶ Die Verhandlungen, die am Ende wegen des Auslaufens der Funktionsperiode des Europäischen Parlaments im Mai 1994 unter großem Zeitdruck standen, wurden in einem sogenannten Jumbo-Ministertreffen - unter Teilnahme mehrerer Fachminister aller Mitgliedstaaten – formell am 28. Februar 1994 (tatsächlich nach zwanzigstündiger Anhaltung der Uhr am 1. März 1994) abgeschlossen. Der formelle Abschluss der Beitrittsverhandlungen erfolgte aber erst beim Außenministerrat im griechischen Ioannina am 27. März, nachdem sich die EU-12 auf eine neue Sperrminorität bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit geeinigt hatten.

¹⁷ So etwa in den am 30. Mai 1995 verabschiedeten „Leitlinien“ anlässlich einer Regierungsklausur zur Erarbeitung österreichischer Positionen für die kommende IGC (International Governmental Conference - Regierungskonferenz) 1996, dann im Koalitionsübereinkommen von SPÖ und ÖVP vom 11. März 1996, wie auch in den „Österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz“ vom 26. März 1996 (vgl. Schneider 1997, S. 139). Die österreichische Position im Bereich der militärischen Sicherheit wurde, auf Drängen der SPÖ, von Mehrheitsentscheidungen regelmäßig ausgenommen (vgl. etwa S. 17 der „Österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996“, vom 26. März 1996).

¹⁸ So wurde Österreich (und die anderen Neutralen) schon zur Zeit der Beitrittsverhandlungen und später wiederholt von der Kommission als sicherheitspolitischer „Schwarzfahrer“ kritisiert. Es wurde auf die Unhaltbarkeit der Beibehaltung der Neutralität hingewiesen, da ein voller Schutz seitens der EU nur durch eine volle Beteiligung an der GASP möglich sei. Es werde auch der Vollbeitritt in die WEU bis zum Jahr 2000 erwartet (Luif 1996: 340). Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass „ein voller Schutz“ seitens der EU nicht gewährt werden kann und neben Österreich zumindest auch die anderen „Neutralen“ und Großbritannien bislang einer europäischen „Verteidigungsidentität“ nicht zustimmen.

¹⁹ Darauf wurde von den Interviewpartnern häufig hingewiesen. So wurde z.B. im Jahr 1999 zwischen den Mitgliedstaaten ca. 10.000 Coreus ausgetauscht und Österreich musste Stellungnahmen für 130 Erklärungen, 120 Demarchen in Drittstaaten sowie 26 gemeinsame Aktionen und 28 gemeinsame Positionen der EU ausarbeiten. Als Quelle vgl. den Vortrag von Frau Ges. Elisabeth Kehrer vom 14. Dezember 2000 in der Diplomatischen Akademie.

verringerten Aktivitätsprofil in anderen außenpolitischen Bereichen führte. Dies trifft insbesondere auf die noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre bedeutsamen politischen Aktivitäten und Unterstützungsprojekte in Hinblick auf die Zentral- und Osteuropäischen Staaten zu, ebenso auf die Beziehungen gegenüber den überseeischen Staaten, v.a. auch jenen der Dritten Welt.

Die Mitgliedschaft brachte zudem die Notwendigkeit mit sich, angesichts der global angelegten außenpolitischen Agenda der EU auch Positionen für Bereiche zu erarbeiten, die vor dem Beitritt nicht im Blickpunkt der Österreichischen Außenpolitik gestanden waren. Durch die EU-Mitgliedschaft wurde die Stellung Österreichs erheblich aufgewertet, weil es nun als Teil eines der potentiell bedeutendsten globalen Akteure wahrgenommen wurde. Gleichzeitig verringerte sich aber die Sichtbarkeit außenpolitischer Maßnahmen und Initiativen im eigenen Land erheblich, da ein großer Teil außenpolitischer Aktivitäten im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in Richtung Brüssel kanalisiert wurde. Dies hatte zur Folge, dass die Eigenständigkeit, und v.a. die Wahrnehmung einer „eigenständigen“ österreichischen Außenpolitik erheblich eingeschränkt wurde. Es ging ja de facto von nun an in erster Linie darum, österreichische Interessen bzw. Positionen oder Initiativen im Rahmen der GASP abzuklären und in Entscheidungen und Maßnahmen der Europäischen Union einfließen zu lassen. Dies betraf und betrifft insbesondere die Aktivitäten im multilateralen Bereich (vgl. Luif 2002).

Inhaltlich konzentrierte sich die österreichische Außenpolitik in den ersten Jahren der Mitgliedschaft besonders auf die Problembereiche der Sozial-, Beschäftigungs-, Gesundheits- und Konsumentenschutz-, Verkehrs- und Energiepolitik.²⁰ In institutionellen Fragen war Österreich insbesondere an der Steigerung der Effizienz der EU-Institutionen, bei gleichzeitiger Sicherung der Interessen der kleinen Mitgliedstaaten bemüht. Schon im zweiten Halbjahr 1998 konnte Österreich als erstes der drei neuen Mitgliedsstaaten die Präsidentschaft im Rat übernehmen. Österreich agierte in erster Linie als Vermittler und erfüllte, trotz einiger Kritik, die Rolle in einer weitgehend problemlosen Präsidentschaft im Großen und Ganzen erfolgreich.²¹ Es verzichtete weitgehend auf neue Schwerpunktsetzungen, verwies aber explizit auf die Notwendigkeit der Schaffung von Beschäftigung als „oberste Priorität“. In den sechs Monaten wurden u. a. die wichtigen Vorbereitungen für den Start der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion geleistet und mit Ungarn, Slowenien, der Tschechischen Republik, Polen, Estland und Zypern die Erweiterungsverhandlungen eröffnet.²² Wie auch bei vielen anderen Ratspräsidentschaften wurden die Inhalte v.a. durch die laufende Agenda und durch äußere Ereignisse vorgegeben. Die hohen Anforderungen während des Ratsvorsitzes machten eine hohe Arbeitsfrequenz erforderlich, was zu einer gewissen Enthierarchisierung von Arbeitsabläufen und eine effiziente Koordination zwischen den Ministerien (auch wenn deren Führung unterschiedliche Parteizugehörigkeit aufwies) führte. Nach der Präsidentschaft wurde diese von vielen Beteiligten als äußerst befriedigend erlebte Arbeitsweise wiederum in traditionelle Bahnen zurückgefahren.

Auch wenn die Weiterentwicklung der GASP hinsichtlich der Geschwindigkeit und Kohärenz bislang hinter den Erwartungen, die mit dem Maastricht-Vertrag verbunden waren, zurückblieben, hat sich im Verlauf der siebenjährigen Mitgliedschaft Österreichs die gemeinsamen EU-Außenpolitik doch erheblich intensiviert, was auch in der Verdichtung auf der

²⁰ Vgl. dazu Höll 1998: 23-32.

²¹ Vgl. zur Frage der Einschätzung der österreichischen Präsidentschaft die Dokumentation einer vom OIIP abgehaltenen „Assessment-Konferenz“, in: Höll/Puntscher-Riekmann 1999.

²² Die substantiellen Verhandlungen nach Bereichen (insgesamt 31 Kapitel) mit allen 12 Kandidatenländern begannen unter der darauf folgenden deutschen Präsidentschaft und werden aller Voraussicht nach mit einigen bereits Ende 2003 erfolgreich abgeschlossen sein.

Ebene des Primärrechtes seinen Niederschlag findet. So wurden mit dem Vertrag von Amsterdam (Oktober 1997) die sogenannten Petersberg Aufgaben – humanitäre Kriseneinsätze, friedenerhaltende bis friedenschaffende Maßnahmen – in das Spektrum der „Gemeinsamen Aktionen“ aufgenommen.²³ Die Erfahrungen des Bosnien- und vor allem des Kosovokonflikts, in denen die EU als sicherheitspolitischer Akteur weitgehend auf die USA angewiesen war, haben in den Europäischen Räten von Köln (Juni 1999) bis Nizza (November 2000) zu einer Beschleunigung und verstärkten Integration in den Bereichen der GASP und der gemeinsamen ESVP geführt.²⁴ Beim Europäischen Rat von Helsinki (Dezember 1999) wurden wichtige Beschlüsse hinsichtlich einer Kriseninterventionstruppe von 60.000 Mann zur Durchführung der „Petersberg Aufgaben“ grundgelegt („headline-goal“ - Einsatzbereitschaft innerhalb von 60 Tagen, Einsatzdauer bis zu einem Jahr, unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten, Österreich hat versprochen, 2000 Soldaten für das gesamte militärische Spektrum der Petersberg Aufgaben zur Verfügung zu stellen, soll ab 2003 einsatzbereit sein). Auch wurde die Schaffung neuer Gremien und Strukturen beschlossen, um eine effiziente politische und strategische Führung von Operationen zu gewährleisten. (Hummer 2001:152) In den Beschlüssen der Europäischen Räten von Köln und Helsinki wurde zwar auch an der Vision der Verschmelzung von EU und WEU festgehalten, die Übernahme der Beistandsgarantie des Artikel V WEU-Vertrag beim Europäischen Rat von Nizza (vgl. Chaillot Papers Nr. 47: 209) erwies sich allerdings als vorerst nicht realisierbar. Alle diese Beschlüsse (mit der Ausnahme von Nizza) wurden durch den damaligen österreichischen Bundeskanzler Klima mitgetragen. Im Zuge dieser Verhandlungen war auch immer wieder klargestellt worden, dass die gemeinsame Verteidigung Europas für die betroffenen Mitgliedsländer weiterhin im Bereich der NATO verbleibt.²⁵

Die Bundesregierung hat während dieser Jahre auch rechtliche und organisatorische Möglichkeiten geschaffen, die Kooperation zwischen dem österreichischen Bundesheer und der NATO zu erleichtern. So wurde zur Ermöglichung dieser Zusammenarbeit eine verfassungsgesetzliche Absicherung für den Aufenthalt fremder Streitmächte in Österreich getroffen (1170 d. B./XX Gesetzgebungsperiode), und die Teilnahme an der erweiterten Partnerschaft für den Frieden („PfP-plus“), die auch eine Mitwirkung österreichischer Truppen an „Nicht-Artikel 5-Operationen“ unter NATO-Kommando vorsieht, am 24. November 1998 durch den Ministerrat beschlossen.²⁶

Im Vertrag von Nizza wurden schließlich die interimistisch bereits bestehenden Institutionen zur verbesserten und beschleunigten Entscheidungsfindung im Rahmen der ESVP definitiv eingesetzt. Die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) im Art. 25/1 EUV sowie des Militärischen Komitees (EUMC)²⁷ werden voraussichtlich die Information, die Kommunikation unter den Mitgliedsstaaten und die Reaktionsgeschwindigkeit der EU in internationalen Krisenfällen erheblich verbessern, auch wenn das Konsensprinzip weiterhin erschwerend wirken wird, wie auch die bestehende Trennung der Gemeinschaftspolitiken in den drei sogenannten Säulen.

²³ Die Teilnahme an den Petersberg Aufgaben blieb im freien Ermessen jedes Mitgliedstaates. Im Amsterdamer Vertrag wurde auch das Prinzip der „konstruktiven Stimmhaltung“ (Art. 23/1/2 EUV) eingeführt, was die Österreichische Regierung als Erweiterung ihres Handlungsspielraumes interpretierte (Hummer 2001:152).

²⁴ Dazu vgl. die Ausführungen von Missiroli 2000, passim. In der „Erklärung zur Stärkung der GESVP“ wurden Leitlinien für eine autonome Handlungsfähigkeit einer EU-geführten Krisenbewältigungskapazität beschlossen.

²⁵ Vgl. die diesbezüglichen Beschlüsse der NATO (Washington, April 1999), und der WEU (Porto im Mai 2000), für den jeweiligen Text siehe Chaillot Papers Nr.47: 20-23 und 112.

²⁶ An der von der NATO 1991, vorerst zum Zweck der Zusammenarbeit mit ZOE-Staaten gegründeten, und dann 1994 zur Teilnahme an alle Regierungen des Nordatlantik-Rates geöffneten „Partnership for Peace“-Programm war Österreich bereits 1995 beigetreten. Vgl. Rotter 1998: 239ff.

²⁷ Zu ihren Funktionen und Kompetenzen vgl. detailliert Hummer 2001: 156-159.

Durch die Einrichtung von neuen Institutionen im Rahmen der ESVP in Brüssel im Jahr 2000 ist ein wichtiger Schritt erfolgt, der die zunehmende „Europäisierung“ der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik noch zusätzlich vorantreiben wird und mittel- bis längerfristig eine spürbare Verschiebung der Entscheidungsfindung von Wien nach Brüssel bedeuten dürfte. In ähnlicher Weise wurde auch die Zusammenarbeit diplomatischer Vertretungen in internationalen Organisationen, in Drittstaaten und auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ausgeweitet. Dies stellt kleinere Staaten vor das spezifische Problem, mit geringen Ressourcen ein ständig breiteres Spektrum an Themen zu verfolgen. Eine Bündelung der Kräfte und verstärkte Koordination zwischen Außen- und Sicherheitspolitik i. e. S. ist daher notwendig und soll von dem neuen „Nationalen Sicherheitsrat“ verwirklicht werden, der im Frühjahr 2002 seine Arbeit aufgenommen hat.²⁸ Die Hauptaufgabe des Nationalen Sicherheitsrates ist die Beratung der Bundesregierung in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sein primärer Zweck besteht in einer ressortübergreifenden sicherheitspolitischen Situationsbeurteilung, die auf der Zusammenführung und Abstimmung von sicherheitsrelevanten Informationen aus den unterschiedlichsten Bereichen basiert, und in der Festlegung konkreter eigener sicherheitspolitischer Zielsetzungen und Aktionsfelder. Darüber hinaus ist der Nationale Sicherheitsrat das bestimmende Element bei der Evaluierung und Weiterentwicklung der österreichischen Sicherheitspolitik.

Aufgrund der neuen Gremien ist zu erwarten, dass die EU in Zukunft in Krisenfällen rascher gemeinsame Maßnahmen umsetzen wird. Das PSK, das zweimal wöchentlich zusammen tritt, ersetzt den in Abständen von etwa zwei Wochen tagenden Ausschuss der Politischen Direktoren (POKO) der Außenministerien der Mitgliedsstaaten und wird eine zentrale Rolle im Informationsaustausch und der Vorbereitung außenpolitischer Entscheidungen spielen. Durch diese neuen Gremien wird aller Voraussicht nach eine Verschiebung der Entscheidungsmacht von den nationalen Außenministerien nach Brüssel, also schrittweise eine Zentralisierung, aber auch Vereinfachung und Beschleunigung der Entscheidungsfindung im Sinne einer verstärkten Integration außen- und sicherheitspolitischer Entscheidungen erfolgen.

Diese institutionellen Maßnahmen werden aber auch dazu beitragen, die bereits jetzt spürbar verringerte Wahrnehmung und Sichtbarkeit nationaler Außenpolitik weiter zu verringern, und zwar in jenem Ausmaß, in dem die gemeinsamen Aktionen und Lösungen an Quantität und Qualität gewinnen. In einem ähnlichen Ausmaß wird „nationale“ Außenpolitik und „nationale“ Interessenpolitik den Gemeinschaftsinteressen der EU nachgeordnet werden müssen. Es wird daher realiter zunehmend schwieriger, nationale Positionen, noch ehe sie auf der Ebene der EU-Gremien verhandelt wurden, zu veröffentlichen, um nicht das Momentum für die entscheidenden Verhandlungen mit den anderen Mitgliedern und damit die Verfolgung eigener Interessen aufs Spiel zu setzen. Andererseits sind abgeklärte EU-Positionen nicht mehr als „nationale Außenpolitik“ ohne weiteres darstellbar.

Dieses Faktum stellt ein Problem insofern dar, als gerade in diesen Fragen die Information der Bürger, ihre Beteiligung und ihr Verständnis für EU-Entscheidungen in diesem diffizilen und gegebenenfalls kostenreichen Fällen sich als notwendig erweisen kann. Es wird daher sinnvoll und vernünftig sein, sich frühzeitig Gedanken zu machen, in welcher Form die Informationen

²⁸ Die Einrichtung des Nationalen Sicherheitsrates erfolgte mit Bundesgesetz, BGBl I Nr. 122/2001 mit Zustimmung aller Parlamentsparteien und sieht (unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers) die Mitgliedschaft aller für Sicherheit zuständigen Minister vor, wie auch Vertreter der im Parlament vertretenen Parteien (im Verhältnis: SPÖ: 4, FPÖ: 3, ÖVP: 3 und Grüne: 1). Mit beratender Stimme gehören dem Rat ein Vertreter der Präsidentschaftskanzlei, der Landeshauptmännerkonferenz, sowie der Generalsekretär des Außenamtes und der Generaltruppeninspektor des BMLV, der Generaldirektor für Öffentliche Sicherheit und vier andere Ministerienvertreter an. Der Rat wird mindestens zweimal jährlich zusammentreten. Der Nationale Sicherheitsrat ersetzt den Landesverteidigungsrat und den Außenpolitischen Rat in außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten.

und die Beteiligung der Bevölkerung für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik in Zukunft bestmöglich gewährleistet werden kann.

3. Institutionell-rechtliche Änderungen und politischer Diskurs

Das im Juni 1994 durchgeführte Referendum über die EU-Mitgliedschaft war aufgrund der Tatsache geboten, dass die Österreichische Bundesverfassung für eine Totaländerung eine Volksabstimmung zwingend vorsieht.²⁹ Dem Parlament wurden nach dem Beitritt weitreichende Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung der Integrationspolitik eingeräumt und Artikel 23 e und f B-VG wurden neu eingeführt. Der Artikel 23 e verpflichtet das zuständige Mitglied der Bundesregierung im Falle des Vorliegens einer Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der EU, welches durch ein Bundesgesetz umzusetzen wäre oder das auf die Erlassung eines unmittelbaren und anwendbaren Rechtaktes gerichtet ist, der bundesgesetzlich zu regeln wären, sich bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an diese Stellungnahme des Parlaments zu halten. Er darf davon nur „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“. Ein ähnliches Mitspracherecht existiert für Vorhaben der EU, die in der Gesetzgebung Landessache sind.³⁰

Allerdings werden die hier beschriebenen Kontrollmechanismen durch Parlament und Länder aufgrund der quantitativen Überlastung mit Information auch nur ungenügend wahrgenommen. Dagegen haben sich in der Praxis die regelmäßigen interministeriellen Koordinationssitzungen auf hoher Beamtenebene als sehr wirkungsvoll erwiesen. Die jährlich stattfindende parlamentarische Debatte über den „Außenpolitischen Bericht“ des Außenamtes hat hingegen kaum Wirkung auf die konkrete Gestaltung der Außenpolitik.

Der nach dem Beitritt eingeführte Artikel 23 f B-VG gestattete vorerst die Mitwirkung Österreichs an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU aufgrund des Titels V des Maastricht Vertrages. Dies schließt die Mitwirkungen und Maßnahmen ein, mit denen wirtschaftliche Boykottmaßnahmen der Union mitgetragen werden können, später wurden im Rahmen des nach dem Vertrag von Amsterdam erweiterten Art. 23 f auch die Petersberg Aufgaben sanktioniert.³¹

Die Schwierigkeiten des zwischenparteilichen und öffentlichen Diskurses in Österreich über Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik werden einerseits durch das allgemeine Lavieren in der Neutralitätsfrage im Verhältnis zur EU und andererseits durch das Scheitern des „Optionenberichts“ deutlich erkennbar. Im Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP vom 11. März 1996 war festgelegt worden, dass der sogenannte Optionenbericht, dessen Veröffentlichung im ersten Quartal 1998 geplant war, Antwort auf zentrale und aktuelle Fragen der österreichischen Sicherheitspolitik geben sollte. Vor allem ginge es darum, „alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU“ einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen. Trotz der für österreichische Verhältnisse intensiven politischen und auch öffentlichen Diskussionen

²⁹ Dazu vgl. den Art. 44, 3 der Österreichischen Bundesverfassung. Durch den EU-Beitritt Österreichs wurde das demokratische, das rechtsstaatliche, das bundesstaatliche Prinzip und die Gewaltenteilung abgeändert.

³⁰ Diese Regelungen läuft sowohl dem Geist der österreichischen Bundesverfassung als auch dem der EU-Verträge zuwider. Im Fall der österreichischen Bundesverfassung wird die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive aufgehoben, im Falle der EU-Verträge könnte im Fall ähnlicher Bindungen in allen EU-Staaten der Rat entscheidungsunfähig werden. Von allen Mitgliedstaaten weist nur Dänemark eine vergleichbar „starke“ Regelung auf.

³¹ Die Petersberg Maßnahmen oder Aufgaben wurden durch die Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam Teil der österreichischen Gesetzgebung und führten zu einer Novellierung des Art. 23 f B-VG. Sie ermöglicht die Mitwirkung österreichischer Truppen im Fall von Krisen und Konfliktmaßnahmen der EU, ggfs. auch ohne Vorliegen eines UN-Mandates. Durch die Novellierung des Art. 23 f sei, so die Interpretation von Hummer (2001: 162), die „immerwährende Neutralität“ von 1955 materiell derogiert und der Status Österreichs nur noch „bündnisfrei“. Aber vgl. auch seine Ausführungen auf S. 162 f hinsichtlich grundsätzlich strittiger Fragen.

über die Optionen österreichischer Sicherheitspolitik unter europa- und weltpolitisch fundamental veränderten Bedingungen, kam kein gemeinsamer Bericht der damaligen Bundesregierung zustande, dafür wurden die grundlegend unterschiedlichen Haltungen von SPÖ und ÖVP deutlich.³² Entscheidend für das Scheitern war die grundlegend unterschiedliche Haltung der beiden Parteien in der Frage des NATO-Beitritts, wodurch bis zur Verabschiedung der neuen sicherheitspolitischen Doktrin im Dezember 2001 der Landesverteidigungsplan aus dem Jahr 1984, der in seiner Grundsubstanz auf die 70er Jahre zurückdatierte, gesetzliche Grundlage der österreichischen Sicherheitspolitik blieb.³³

4. Wandel der außenpolitischen Prioritätensetzung

Tatsächlich haben bereits im Verlauf der beiden letzten Dekaden wesentliche Veränderungen in der Schwerpunktsetzung der österreichischen Außenpolitik stattgefunden. Etwa seit Mitte der 80iger Jahre wurde, wie bereits oben erwähnt, die unter dem damaligen Bundeskanzler Bruno Kreisky zur Hochblüte entwickelte „globale und aktive“ Außen- bzw. Neutralitätspolitik, die Österreich weltweit großes Ansehen gesichert hat, durch eine stärker auf Europa konzentrierte Politik abgelöst. Das heißt, dass Österreich früher als andere neutrale Staaten und noch vor Ende der Bipolarität bereits eine Verlagerung seiner außenpolitischen Prioritäten auf die Europäische Integrationsgemeinschaft konsequent eingeleitet hatte.

Während die Prioritäten der österreichischen Außenpolitik bis etwa 1986 von den Beziehungen zu den vier Staatsvertragsländern als wichtigster Teil der Agenda über die aktive Neutralitätspolitik, eine Politik der guten Nachbarschaft, die Beziehungen zu Westeuropa (und insbesondere zur europäischen Integrationsgemeinschaft), die Beziehungen zu den internationalen Organisationen, zum Nahen Osten und - traditionell an letzter Stelle - zur Entwicklungszusammenarbeit lagen, veränderten sich diese Prioritäten ab 1986 in folgender Weise: die Beziehungen zur EU (Westeuropa) wurden ab diesem Zeitpunkt als vorrangig eingestuft, dann folgten die Beziehungen zu Zentral- und Osteuropa (bzw. Südosteuropa), die Nachbarschaftspolitik, das Verhältnis zu den internationalen Organisationen, die Beziehungen zu den USA, dann die Beziehungen zu Russland, die Entwicklungszusammenarbeit und an letzter Stelle rangierte nun die Neutralitätspolitik. Eine aussagekräftige Reihung insofern, als im Innenverhältnis die Bedeutung der Neutralität bis etwa Mitte der 90er Jahre stets betont worden war.

Seit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU hat sich diese Reihenfolge noch einmal verändert, insofern als heute von einer tatsächlich überwiegenden Schwerpunktsetzung auf die EU gesprochen werden kann. Diesem zentralen Ziel werden – sicherlich auch aufgrund fehlender Ressourcen – alle anderen Ziele nach- und untergeordnet. Dies trifft auf die verheißungsvoll in den 90er Jahren gestarteten Zentral- und Osteuropa Initiativen genauso zu, wie für die nach außen gerichteten Kultur-, Wissenschafts- und Wirtschaftspolitiken. Neben den objektiv fehlenden Ressourcen sind aber auch andere Gründe festzuhalten, die die Wahrnehmung von außen, die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der österreichischen Außenpolitik geschwächt haben. Diese sind vor allem aufgrund organisatorisch-institutioneller Mängel in den Strukturen der Administration, aber auch aufgrund der tiefgreifenden parteipolitischen Konflikte, die in ähnlicher Form auch noch zwischen Ministerien existieren und letztlich aufgrund fehlender und mangelhafter Kommunikation zwischen relevanten Akteuren, v.a. zwischen den politischen

³² Für eine sehr detaillierte und prozessorientierte Analyse des Scheiterns des Optionenberichtes vgl. Schneider 1999.

³³ Vgl. dazu aber auch die etwas anders als die Analyse Schneiders ausfallende Einschätzung von Joachim Giller zum Scheitern, der den „unsystematischen Ansatz“ des Berichts und der Verhandlungen dafür verantwortlich macht: „Einer Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes (...) hätte die Frage folgen müssen, wohin der künftige Weg führen soll, bevor schließlich die daraus folgerichtig abzuleitenden konkreten Maßnahmen zur Beschlussfähigkeit reifen“ (1999:8).

Eliten, aber auch zwischen der außenpolitischen Elite und der Bevölkerung. Die Gesamtperformance der österreichischen Außenpolitik scheint daher - auch bei gleichbleibenden Ressourcen - verbesserbar. Hier müsste eine mäßigende, aber gleichzeitig mutige „Leadership“ seitens des Außenamtes Platz greifen, letztlich mit Unterstützung und basierend auf der Einsicht aller, dass widersprechende Aktionen unterschiedlicher „Seilschaften“ (so wird die österreichische Außenpolitik teilweise in der EU wahrgenommen³⁴) letztlich dem Ansehen Österreichs nachhaltig Schaden zufügen könnten.

Die „Multiphonie“ müsste in eine profilierte Außendarstellung Österreichs als verantwortungsbewusstes Mitglied der Europäischen Union in einer sehr spezifischen geopolitischen Lage, mit einem erkennbaren Profil für die eigene Position und Rolle und die Zukunft Europas übergeleitet werden. Vielstimmigkeit, Unzuverlässigkeit und Ambivalenz sind jene Eigenschaften, mit der die österreichische Wirkung im Ausland zumeist charakterisiert wird. Dies ist ein Zustand, der österreichischen Interessen längerfristig erheblich schadet. Neben diesen vermeidbaren und verbesserbaren Defiziten im Bereich von Organisation und Kommunikation sind es aber auch strukturelle Veränderungen, die die Wirksamkeit einer „österreichisch-spezifischen Außenpolitik“ einschränken, weil diese zunehmend im Rahmen der GASP gestaltet wird. Dennoch bleiben einige Bereiche für eine eigenständige Politik übrig. Dazu zählen die Beziehungen zu den zentral- und osteuropäischen Nachbarstaaten, die noch zu einem guten Teil bilateral gestaltbar sind. Dazu zählt auch eine besonders verantwortliche Rolle auf dem Balkan, die auch von Österreich erwartet wird. Daneben wäre noch ein erheblicher Bereich an möglichen österreichischen Initiativen in internationalen Konflikten, im multilateralen Rahmen und in „globalen substantiellen Problembereichen“, wie Stärkung des Völkerrechts, Umwelt- und Entwicklungspolitik, globale Sicherheit, Stärkung der Beziehungen zu den in Wien ansässigen internationalen Organisationen, etc. denkbar, was aber gegenwärtig politisch nicht realisierbar zu sein scheint. Es fällt auf, dass die „restliche“ Außenpolitik gegenwärtig einer bewussten politischen Weiterentwicklung und Gestaltung nicht unterliegt, und lediglich im Rahmen außenpolitischer Routinemaßnahmen administriert wird.

Es scheint, als ob ein Gutteil der eigentlich ins internationale Umfeld zu richtenden politischen Energie in den parteipolitischen Konflikt über die Beibehaltung oder Beendigung der Neutralität kanalisiert würde, bei der allerdings gegenüber der Praxis bis Ende der 80er Jahre de facto ohnehin kein großer politischer Gestaltungswille im traditionellen Sinn einer aktiven Politik mehr erkennbar ist. Da aber der *politischen* Gestaltung der Neutralität ein wesentlicher Faktor für deren Glaubwürdigkeit im Außenverhältnis zukommt, kann davon gesprochen werden, dass Österreichs außenpolitischer Status – nicht zuletzt in der Wahrnehmung der Internationalen Gemeinschaft – längst nicht mehr als neutral, sondern als post-neutral angesehen werden kann. Dies trifft auch auf die mehrheitliche Sichtweise von Experten im europäischen und sonstigen Ausland durchaus zu.³⁵

Diesen Mangel festgestellt habend, kann aber nicht geleugnet werden, dass von Mitgliedern der Bundesregierung (aber auch von anderen politischen Akteuren) zum Teil spektakuläre Versuche unternommen wurden und werden, immer wieder „persönliche Akzente“ in der österreichischen Außenpolitik zu setzen. Das Spektrum der Aktivitäten reicht hier von, für die Europäischen Mitgliedstaaten überraschenden, Vorschlägen des Bundeskanzleramtes, Europapartnerschaften mit den Nichtkandidatenländern (wie der Ukraine, Moldawien, etc.) seitens der EU zu schließen, über Vermittlungsversuche des Ministers für Landesverteidigung im Nahen Osten, die auch zu Reisen in die USA bzw. zu direkten Gesprächen mit hohen

³⁴ Hinweise darauf habe ich in den durchgeführten Interviews erhalten.

³⁵ So vgl. die interessierte und umfangreiche Vergleichsstudie von Laura Ferreira Pereira 2001, die von „self exclusion“ Österreichs, teilweise auch im Falle von Schweden und Finnland bezüglich ihrer Außen- und Sicherheitspolitiken spricht.

GASP-Repräsentanten der EU führten (vgl. u.a. Kurier vom 6. März 2002), bis hin zu den Vorschlägen des Außenministeriums gegen Ende der „Sanktionen“ der XIV im Herbst 2000, eine „Strategische Partnerschaft“ Österreichs mit den ihm nahestehenden Erweiterungskandidaten einzugehen³⁶. Solche Aktivitäten wurden medial von kritischen Aussagen von Landeshauptleuten hinsichtlich der Erweiterungsfrage bis zu spektakulären, aber fragwürdigen Reisen zur Überbringung von humanitären Hilfsmitteln an den mit einem Boykott belegten Irak und dessen totalitären Präsidenten durch den Landeshauptmann von Kärnten begleitet. Es kann somit nicht verwundern, dass die Wahrnehmung und Bewertung österreichischer außenpolitischer Aktivitäten durch die Internationale Gemeinschaft insgesamt zwischen Verwirrung, Belustigung bis hin zu heftiger Ablehnung schwankt.

Einige der erwähnten Aktivitäten wie die „Europapartnerschaften“, die „regionale Partnerschaft“ zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt initiiert, hätten durchaus, eine bessere inhaltliche Vorbereitung und Vorabsprache unter den Mitgliedstaaten vorausgesetzt, wirksame und erfolgreiche österreichische Initiativen werden können. Sie scheiterten aber am Unverständnis oder an der fehlenden Sensibilität heimischer Akteure zu begreifen, dass die Mitgliedschaft in der EU für Österreich eine völlig neue Dimension des politischen (Ver-)Handels in einer hart um die Durchsetzung eigener Interessen kämpfenden Gruppe, also eine neue Gruppendynamik entstanden ist, deren „Regeln“ offensichtlich noch erlernt werden müssen.

In öffentlichen Vorträgen der Außenministerin wird ein anderes, konsistenteres Bild der österreichischen Außenpolitik und ihrer Prioritäten vermittelt. In diesen öffentlichen Darstellungen³⁷ dominiert vor allem der Hinweis auf die Bedeutung der Europäischen Union mit ihrem europäischen Friedens- und Wohlstandprojekt für Gesamteuropa. Dies schließt auch eine klare Position Österreichs für eine Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und Süden einzutreten mit ein, wobei auf die besonders aktive Rolle Österreichs in Südosteuropa hingewiesen wird. Diese Rolle wurde nach dem 11. September um ihre Bedeutung zur weltweiten Bekämpfung des Terrors sowie die Rolle der EU in der breiten Anti-Terror-Koalition erweitert. Eindeutig spricht sich die Außenministerin stets für eine Aufwertung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus, die aus ihrer Sicht in eine europäische Verteidigungspolitik münden sollte. Wobei (so vgl. etwa die Berliner Rede vom November 2001) auch darauf hingewiesen wird, dass „man auch in Österreich der Ansicht (sei), dass die GESVP in Zusammenarbeit mit der NATO entwickelt werden muss, um politischen Fraktionen und Ressourcenverschwendungen vorzubeugen“ (S. 4).³⁸ In diesem Zusammenhang spricht sie sich auch meist für eine Verstärkung des Konzepts der Solidarität mit Europa im Verhältnis zu der noch immer in der Verfassung verankerten österreichischen Neutralität aus. In der Rede vom 19. Februar steht die EU als globaler Akteur im Mittelpunkt, ebenso wie die Frage der Kompetenz der Europäischen Union im Rahmen der nun anlaufenden Konventsverhandlungen, sowie die Notwendigkeit der verbesserten Kommunikation der EU-Gremien mit den Bürgern. Wie auch meist sonst wird der bevorstehenden Ost- und Süderweiterung der EU sowie der für Österreich wirtschaftlich und sicherheitspolitisch positiven Implikationen dieser historischen friedenspolitischen Aufgabe zentrale Bedeutung für Europa eingeräumt. Überraschend kommen klare Aussagen zum Israelisch-Palästinensischen Konflikt, da in den vergangenen Jahren

³⁶ Im Gegensatz zu dieser Meinung sieht Robejsek (1999: 64) ein derartiges Vorgehen von Kleinstaaten lediglich als, für diese notwendiges, „aggressives Marketing“.

³⁷ So vgl. den Vortrag Benita Ferrero-Waldner vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und der Österreichischen Liga für die Vereinten Nationen vom 12. Februar 2001, ihre „Dankesworte“ anlässlich ihrer Ehrung durch die Fondation du Mérite Européen vom 14. November 2001 in Berlin und ihren Vortrag „Österreich im internationalen Kräftespiel“ vom 19. Februar 2002.

³⁸ Dass die Außenministerin hier für die Regierung (vgl. auch das Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Regierung vom 4. Februar 2002: 97), nicht aber für die Oppositionsparteien und den größeren Teil der Bevölkerung spricht, ist Teil des oben besprochenen Problems.

dieser Konflikt aus der Sicht des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten eher geringere Bedeutung zugeordnet wurde.

Insgesamt bedeuten die vielfältigen und zum Teil auch widersprüchlichen Aktivitäten österreichischer Akteure, die auch noch durch eine Reihe vermeidbarer Pannen in der außenpolitischen Führung unterstrichen wurden, dass Österreich international gegenwärtig kein deutliches außenpolitisches Profil aufweist. Auch liegt bislang kein von allen politischen Kräften unterstütztes Konzept für die Zukunft vor. Der von der neuen Bundesregierung zu Anfang des Jahres vorgelegte „Expertenentwurf“, der im Dezember 2001 in die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin mündete, hat, wie oben erwähnt, in der parlamentarischen Diskussion zu keiner gemeinsamen Linie aller Parlamentsparteien geführt. Zwar wurden die diesbezüglichen Gespräche von allen Seiten als nützlich und den Umständen entsprechend als gut bezeichnet, was angesichts der langjährigen „Gesprächspause“ in diesem Bereich schon als positives Zeichen zu werten ist. Über die parteipolitischen Konflikte hinaus verlaufen Konfliktlinien und Auffassungsunterschiede in wichtigen außenpolitischen Fragen, aber auch innerhalb von Parteien und zwischen den Ministerien. Auch dies wird in der EU und im internationalen Raum mit Verwunderung, teils mit Verwirrung, wahrgenommen, weil eine klare und eindeutige Sprache in grundlegenden Fragen längst fällig, allzu häufig jedoch nicht auszumachen ist.

Im Koalitionsübereinkommen der gegenwärtigen Bundesregierung vom Februar 2000 stehen folgende sicherheitspolitische Zielvorgaben: Teilnahme Österreichs an einer europäischen Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft, beruhend auf EU-Beschlüssen und EU-Strukturen, die Beistandsgarantie soll in den EU-Acquis aufgenommen werden und Österreich soll für die europäische Eingreifstruppe 2000 bis 2500 Mann zur Verfügung stellen. Dieses sind Zielvorstellungen, die vermutlich auch eine österreichische Bundesregierung in einer anderen parteipolitischen Zusammensetzung festlegen hätte können.

Diese Zielvorgaben, die in etwa die Tendenz der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung österreichischer Regierungen in den 90er Jahren weiterschreiben, die mäßigen, aber stetigen Fortschritte in Richtung auf eine Intensivierung von GASP und GESVP in der EU, sind insgesamt ein Hinweis dafür, dass die Zukunft der Außen- und Sicherheitspolitik für Österreich und die übrigen Mitglieder nur in einer kooperativen „europäischen Lösung“ liegen kann. Sicherheit – ob nach außen oder im Inneren von Staaten – wird in Zukunft nur im internationalen Rahmen und kooperativ vor sich gehen.³⁹ Diese Tatsache sollte allen relevanten politischen Kräften einsichtig sein. Dies würde bedeuten, dass im Interesse Österreichs außen- und sicherheitspolitische Aktivitäten in Zukunft verstärkt koordiniert und Doppel- und Mehrdeutigkeiten in der Außendarstellung nach Möglichkeit vermieden werden sollten. Ambivalenz und widersprüchliche Signale nach außen sind in unserer gegenwärtigen Mediengesellschaft geeignet, Zweifel an der Glaubwürdigkeit, Ernsthaftigkeit und Verlässlichkeit des kleinen, aber wichtigen Partners Österreich in der Staatengemeinschaft insgesamt, vor allem aber in der EU aufkommen zu lassen und damit nachhaltig und auch spürbar österreichische Interessen zu schädigen.

³⁹ In diesem Punkt ist dem Minister für Landesverteidigung zuzustimmen (Scheibner 2001: 18), wenn er schreibt: „Die strategische Lage ist unbeständig und beweglich geworden, selbst große Nationalstaaten sind in diesem Umfeld immer weniger in der Lage, Sicherheit und Stabilität für ihre Bürger autonom zu gewährleisten“. Tatsächlich kann dies zukünftig nur im internationalen Verbund erfolgen.

5. Sicherheitspolitische Optionen

Überraschender-, aber nicht unverständlicherweise halten die Wähler aller vier im Parlament vertretene Parteien bekanntlich sehr beharrlich an ihrer Wertschätzung der Neutralität fest. Zu diesem Phänomen wurden wiederholt Beiträge und Meinungen publiziert, die hier nicht noch einmal wiederholt werden müssen. Unglückseligerweise wurde von Beginn der parteipolitischen Debatte an die mögliche Abkehr Österreichs von der Neutralität mit einem darauffolgenden Beitritt zur NATO in einem unmittelbaren Zusammenhang gebracht, und somit der Diskussions- und Entscheidungsspielraum auf ein „entweder“ – „oder“ eingeschränkt. Da eine Streichung der Verfassungsbestimmung der Zweidrittelmehrheit im Parlament bedarf, hängt unter dem gegebenen Mehrheitsverhältnis alles vom Verhalten der SPÖ-Mandatare ab. Trotz wiederholter Versuche von ÖVP und FPÖ, die sich in dieser Frage der Unterstützung durch Vertreter der Wirtschaft, v.a. der Industrie, des Militärs und eines Teils der Qualitäts-Printmedien sicher sind, sprachen sich noch im Oktober 1998, 75 % der Österreicher gegen einen NATO-Beitritt aus, rund 70 % befürworteten jedoch die Neutralität. Wie die Abbildung zeigt, liegt die Zustimmung zur Neutralität seit 1999 sehr kontinuierlich über 70 %, die Befürwortung eines NATO-Beitritts bei etwa 20%. Mit Ausbruch des Kosovokonflikts im März 1999 stieg die Befürwortung der Neutralität um 10 %-Punkte an, im Jänner 2000 lag der Prozentsatz der Neutralitätsbefürworter bei 73 %; unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 stieg diese Zahl auf 81% (vgl. News 38/901, S. 23).⁴⁰ In der gleichen Befragung gaben 74% an, sie glaubten nicht, dass die Neutralität Schutz gegen Terror bieten könne (sic!), nur 31% bejahten diese Frage.

Auch der Regierungswechsel vom Februar 2000 hat keine erkennbare Veränderung in der Grundhaltung der österreichischen Wähler erbringen können. Mehr als zwei Drittel halten eine Teilnahme Österreichs an einem europäischen Sicherheitssystem für eine gute Alternative. Eine klare Mehrheit lehnt jedoch eine Teilnahme österreichischer Soldaten an Kampfeinsätzen ab. Da die Regierung die NATO-Mitgliedschaft in der neuen Sicherheitsdoktrin politisch verbindlich an eine Volksabstimmung gekoppelt hat, scheint auch diese Option zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erfolgversprechend. Allerdings sind Kippeffekte in der Meinungsbildung möglich, ja sogar wahrscheinlich, allerdings kaum exakt voraussagbar.

Tatsächlich haben die Regierungen von SPÖ und ÖVP in den 90iger Jahren die rechtliche Substanz der Neutralität und insbesondere der Neutralitätspolitik, wie oben ausgeführt, nach und nach erheblich reduziert und die „immerwährende Neutralität“, wie sie im B-VG 1955 festgelegt worden war, von einer völkerrechtlichen zu einer rein staatsrechtlichen, von der „immerwährenden“ zu einer „differentiellen“ verändert (Rotter 1991: 25 ff; Hummer 2001:151). Dies erfolgte unwidersprochen von Seiten jener Staaten, denen 1955 die „immerwährende Neutralität“ notifiziert worden war. Weder die deutlichen Veränderungen in der Neutralitätspolitik noch die Einführung des Art. 23 f auf Verfassungsebene stießen auf Kritik oder Widerspruch, sondern wurden schweigend akzeptiert. Die Reduktion der immerwährenden Neutralität auf ihre militärische Kernfunktion (also keine Mitgliedschaft in Bündnissen, keine Teilnahme an Kriegen und Verbot der Stationierung fremder Truppen) erhielt dadurch die verfassungsrechtliche Legitimierung, die durch die geänderte politische Praxis schon bereits vorweggenommen worden war. Damit ist von der ursprünglichen Substanz der „immerwährenden Neutralität“ Österreichs nur noch ein Torso übrig geblieben. Die Kritik von Seiten der NATO- bzw. von EU-

⁴⁰ Laut einer Umfrage des Gallup-Instituts dürfte für die offensichtliche Pattstellung in der Frage von Neutralität oder NATO-Beitritt auch die Tatsache relevant sein, dass auch in den Reihen von ÖVP und FPÖ, die beide für die Abschaffung der Neutralität und grundsätzlich für einen NATO-Beitritt eingetreten sind, die Zahl der Neutralitätsbefürworter weit über 50% liegt; die Zahlen für eine Beibehaltung der Neutralität aus einer 1999 durchgeführten Meinungsbefragung (News 14/99:33) liegen für die ÖVP bei 70%, für die FPÖ bei 67%. Die Werte auf die Frage an Parteimitglieder nach „Beibehaltung der Neutralität“ geben das folgende Bild: SPÖ: 85%, ÖVP: 70%, FPÖ: 67%, Grüne: 93%, LiF: 42%. Die Frage nach der Ablehnung eines NATO-Beitritts waren: SPÖ: 84%, ÖVP: 66%, FPÖ: 55%, Grüne: 73%, LiF: 46%.

Mitgliedstaaten anlässlich des Durchfuhr- und Überflugsverbotes anlässlich des Kosovo-Konfliktes war Anlaß für die Bundesregierung, zwei neue Gesetze, das Truppenaufenthaltsgesetz sowie das Kriegsmaterialgesetz, einer Novellierung zu unterziehen.

Tatsächlich ist auch aus der Perspektive einer umfassenden Sicherheitspolitik die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit Österreichs nur mehr im grenzüberschreitenden Rahmen möglich, was Österreich durch seinen Beitritt zum Schengener Abkommen im Jahr 1995 deutlich gemacht hat. Das legt eine weitere Umstrukturierung des Bundesheeres in Richtung der Beteiligungen an internationaler Zusammenarbeit, aber auch an internationalen gemeinsamen Einsätzen nahe.⁴¹ Österreich wird sich wohl in Zukunft an neuen Aufgabenstellungen orientieren müssen, die in Richtung auf internationale Kompatibilität und auf eine Berufsarmee weisen.

Dennoch ist festzuhalten, dass Österreich gegenwärtig keiner konkreten militärischen Bedrohung, jedoch neuen Risiken ausgesetzt ist. Österreich ist aufgrund der gegenwärtigen Gesetzeslage auch durchaus im Stande, sich der Instrumente der „Soft Security“ im Rahmen internationaler Krisen- und Konfliktmaßnahmen zu bedienen, nicht aber – aufgrund seiner mangelhaften Ausstattung – an militärischen Kampfverbänden (Gärtner und Rendl 2000:198). Im Einzelfall kann auch die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen, v.a. aber im Bereich des nicht-militärischen Krisenmanagements (Giller 2001: 377 ff) ernsthaft geprüft werden.

Unter der deutschen EU-Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahr 1999 beim Kölner Gipfel wurde eine Integration von WEU in die Strukturen der Europäischen Union angestrebt. Gemeinsam mit anderen neutralen Staaten stellte sich Österreich damals auf den Standpunkt, dass die EU kein neuer Militärpakt werden sollte. Jedoch sollten die operativen militärischen Fähigkeiten für Krisenmanagement Aufgaben im Sinne der Petersberg Aufgaben durchaus ausgebaut werden. Im Vertrag von Nizza wurde im Art. 17 EUV die WEU nur noch nebenbei erwähnt, da deren operative Kapazitäten in EU Strukturen funktional mit Ausnahme des Art. V (Beistandsgarantie) integriert wurden. Eine tatsächliche Verteidigungsidentität der EU wurde daher (noch) nicht erreicht. Aufgrund der bislang ablehnenden Haltung Schwedens und Finnlands, insbesondere aber auch Großbritanniens und Irlands ist dies auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten.⁴²

Der anlaufende Konvent, v. a. aber krisenhafte Ereignisse im internationalen Umfeld könnten, wie schon des öfteren in der Vergangenheit, zu grundlegenden Haltungsänderungen aller Beteiligten führen.

6. Bilaterale und weltweite Beziehungen als außenpolitische „Restgröße“

Im Zuge der EU-Schwerpunktsetzung kommt der vorwiegend „national“ gestalteten Außenpolitik Österreichs nur mehr eine geringe Bedeutung zu. Tatsächlich setzt sich Österreich für die Errichtung eines international betriebenen Frühwarnsystems zur Erkennung von Konflikten bzw. zu deren Prävention ein. Gemeinsam mit Kanada, Japan, Chile und anderen Staaten hat

⁴¹ Eine von der damaligen Bundesregierung beschlossene und bis heute andauernde Heeresreform ist seit 1992 bereits in Gang. Durch Neugliederungen und Struktur Anpassungen wurden erhöhte Flexibilität und Anpassungsfähigkeit erreicht. Seit 1999 werden überdies Vorbereitungen für den Aufbau von Strukturen für friedensstützende Operationen durchgeführt, wozu u.a. eine verbesserte Schulung und Vorbereitung für Soldaten und Offiziere für die internationalen Einsätze zählen (vgl. Gustenau 2000 und Greindl 2001).

⁴² Die Ende Mai 2001 von Bundeskanzler Schüssel gemachten diesbezüglichen Äußerungen, die österreichische Bundesregierung würde sich für eine Beistandsverpflichtung im Falle eines Angriffs gegen ein EU-Mitgliedsland im Rahmen der EU einsetzen, entspricht zwar der Position der ÖVP, scheint aber in absehbarer Zeit im Rahmen der EU kaum realisierbar zu sein. Würde die Europäische Union tatsächlich zu einem Verteidigungsbündnis ausgebaut werden, wäre tatsächlich auch die österreichische „Rest-Neutralität“ nicht mehr aufrecht erhaltbar.

Österreich sich in den vergangenen Jahren für das im UN-Kontext diskutierte Konzept „Human Security“ engagiert und arbeitet aktiv im „Human Security Network“ mit⁴³. Zudem hat sich Österreich auch für die globale Beseitigung von Landminen weltweit sowie für die Ächtung bzw. dem Verbot des illegalen Handels mit Kleinwaffen engagiert. Im Rahmen der Donauraum-Kooperation setzt es sich für verstärkte Kooperation der Länder dieses Raumes ein. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit, die unter der gegenwärtigen Regierung um die Ostwirtschaftshilfe erweitert wurde, setzt schwerpunktmäßig auf die Förderung von Demokratie, Menschenrechte, Gleichberechtigung und Umweltschutz. Österreich hat entgegen seiner langjährigen Tradition der breitgefächerten Förderung, seine Entwicklungszusammenarbeitseleistungen auf sieben Schwerpunktländer sowie Schlüsselregionen und Kooperationsländer beschränkt. Die österreichischen Entwicklungshilfeleistungen sind tendenziell rückläufig und sollen in Zukunft noch stärker mit den EU-Hilfsmaßnahmen verbunden werden. Traditionellerweise spielte die Nachbarschaftspolitik im Rahmen der österreichischen Außenpolitik eine traditionell wichtige Rolle.⁴⁴ Zwar existieren keine unlösbar scheinenden Probleme mit Nachbarstaaten, dennoch ist keine der Beziehungen zu den acht unmittelbar angrenzenden und der übrigen mittelbaren Nachbarstaaten wie Polen, Jugoslawien, Bulgarien, Rumänien, etc. als friktionsfrei zu bezeichnen. Die ohnehin seit langer Zeit sensiblen Beziehungen zur Tschechischen Republik wurden durch die unglückliche und unsachliche Vermischung von durchaus berechtigten Ängsten der Bevölkerung vor der Inbetriebnahme des grenznahen Atomkraftwerks Temelin mit alten österreichisch-tschechischen Ressentiments, mit der in Österreich lange Zeit vernachlässigten Diskussion über die Aussiedlung der Sudetendeutschen und mit der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der EU verknüpft worden.

Selbst die Beziehungen zu Deutschland sind, besonders durch die Maßnahmen der XIV wegen der Beteiligung der FPÖ an der gegenwärtigen Bundesregierung, schon längerfristig leicht gespannt. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass für Deutschland das „Weimarer Triangel“ (Frankreich, Polen und Deutschland) eine neue attraktive Herausforderung darstellt und die traditionell guten Beziehungen zu Österreich mehr als aufwiegen.⁴⁵ Die überhastete Bekanntgabe der „strategischen Partnerschaft“ (später „regionale Partnerschaft“) mit zentraleuropäischen Beitrittskandidatenstaaten, hat nicht nur aufgrund des Zeitpunktes seiner Bekanntgabe wegen (unmittelbar nach Aufhebung der Maßnahmen der XIV im Herbst 2000), sondern auch wegen mangelhafter Vorbereitung und Kommunikation in der EU, und auch in den meisten betroffenen Staaten Irritation und Unverständnis hervorgerufen. Sie musste zweifellos von den anderen EU-Mitgliedern als Trotzreaktion, von den Erweiterungskandidatenländern aber als Versuch ihrer Vereinnahmung durch Österreich angesichts der zum damaligen Zeitpunkt schlechten Position in der EU interpretiert werden. Österreich, das zu Beginn der 90er Jahre in vorbildlicher Weise Unterstützung in den Transformationsländern in verschiedenster Weise geleistet hat (und im Bereich von Wissenschafts- und Kulturkooperation auch noch weiter leistet), hat es seit seiner Mitgliedschaft in der EU – sei es aus Überforderung aufgrund der neuen EU-Agenda und mangelnder öffentlicher Darstellung (PR wird für kleine Staaten zunehmend wichtiger), sei es aus Mangel an Problem- oder Verantwortungsbewusstsein – verabsäumt, seine Verbundenheit mit der Region, den Staaten und ihrer Bevölkerung durch politische Initiativen, Motivierung und Anwaltschaft in der EU deutlich zu zeigen.

⁴³ Der Begriff wurde 1994 im „Human Development Report“ (vom Entwicklungsprogramm der UNO publiziert) propagiert und stellt die Sicherheit des Individuums in den Vordergrund. Es verbindet die politischen mit den sozialen Menschenrechten.

⁴⁴ Vgl. dazu meine diesbezüglichen Ausführungen in Gerlich 1998: 279ff.

⁴⁵ Nicht vergessen sollte werden, dass überdies noch aus den 50iger Jahren stammende Unstimmigkeiten bestehen, dazu vgl. das vor kurzem erschienene Buch von Matthias Pape „Ungleiche Brüder“, Wien und Berlin 2000 und das Arbeitspapier 38 des OIIP, 2001.

7. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Mehr als sieben Jahre nach dem Beitritt zur Österreichs Europäischen Union kann als vorläufiges Resümee festgehalten werden, dass Österreich insgesamt von der Mitgliedschaft, v.a. aber außen-, sicherheits- und außenwirtschaftspolitisch erheblich profitiert hat. Österreich hat aber aus der Sicht Brüsseler Beobachter - auch wenn man von den sogenannten Sanktionen des Jahres 2000 absieht - in den EU-Institutionen noch nicht wirklich Fuß fassen und sich profilieren können. Tatsächlich konnte es zum Teil auch nicht den selbst gesteckten Erwartungen entsprechen und hat den schwierigen Wechsel vom Einzelakteur zum Mitglied einer hart um die Durchsetzung von Interessen ringenden Entscheidungsfindungsgruppe noch nicht ganz verkraftet. Die allgemeine Ambivalenz der österreichischen (oder vielmehr doch mitteleuropäischen?) politischen Kultur, die nicht nur auf der Ebene der Gesellschaft sondern vielmehr noch auf der Ebene der politischen Eliten in der länger zurückliegenden aber auch jüngeren Vergangenheit unverkennbar existiert, v.a. aber der fehlende Konsens in wichtigen Fragen der Vertretung österreichischer Positionen, insbesondere in Grundsatzfragen der Außen- und Sicherheitspolitik, haben es Österreich schwer gemacht, sich unter den anderen Mitgliedsstaaten als verlässlicher und seriöser Partner zu etablieren.

Die Präsidentschaft Österreich in der zweiten Hälfte des Jahres 1998, die von den meisten innerösterreichischen Beteiligten als Erfolg nach innen und nach außen gesehen wird, hat nicht mit der erhofften nachhaltigen Verankerung einer stärkeren „europäischen“ Identität geführt, sondern endete mit einigen Mißtönen durch Kritik von außen anlässlich eines Treffens der in Wien ansässigen EU-Botschafter. Für kurze Zeit war zweifelsohne die innerösterreichische mediale und politische Aufmerksamkeit auf die EU fokussiert, die allgemeine Akzeptanz der EU in breiten Teilen der österreichischen Bevölkerung hat in diesem Zeitraum erheblich zugenommen, sie hat jedoch in der Zeit der Maßnahmen der XIV wiederum einen Einbruch erlitten, der in der Zwischenzeit längst wieder kompensiert wurde (vgl. Euro-Barometer Nr. 56 vom Oktober 2001).

Die offizielle Linie der österreichischen Bundesregierungen in der Frage der Erweiterung war zwar stets gewesen, eine Erweiterung so bald wie möglich durchzuführen. Jedoch werden von politischen Kräften und Personen außerhalb der Bundesregierung (Vertretern der Länder, Interessenvertretungen (insbesondere des Österreichischen Gewerkschaftsbundes), der FPÖ und in Gestalt des Kärntner Landeshauptmann) Handlungen gesetzt und Äußerungen veröffentlicht, die insbesondere außerhalb Österreichs, v.a. unter den anderen Mitgliedern der EU und unter Kandidatenländern zu großem Zweifel an der Verlässlichkeit veröffentlichter österreichischer Positionen geführt haben. Das, obwohl Österreich neben Deutschland zu den größten Gewinnern der Osterweiterung schon vor deren Realisierung zu zählen ist.⁴⁶ In der Frage der EU-Reformen ist Österreich eher zum „Hardliner“ unter den Kleinstaaten geworden, das heißt es ist vom vormaligen Integrationisten eher zum Bewahrer von „Kleinstaatenprivilegien“ avanciert.

Nachhaltig im Zentrum der medialen Aufmerksamkeit während der Zeit der bisherigen Mitgliedschaft standen jedenfalls die Maßnahmen gegen die österreichischen Regierung im Jahr 2000. Damit ist Österreich nach der weltweit beachteten Debatte um Kurt Waldheim innerhalb von 15 Jahren zum zweiten Mal im Zentrum der internationaler Kritik und negativer Medienberichterstattung gestanden. Man braucht die kurz vor seinem Tod geäußerte Besorgnis

⁴⁶ So vgl. etwa die Dokumentation des „Arbeitskreis Ost“, ein umfangreiches Argumentarium, das die ökonomischen und politischen Vorteile für Österreich deutlich benennt und dokumentiert. Allerdings sollte realistischer Weise auch davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil der Nachfragesteigerungen durch Strukturanpassungsmaßnahmen bereits vor dem Beitritt konsumiert werden.

des ehemaligen Bundespräsidenten Rudolf Kirchschläger „Österreich habe international keine Freunde“ nicht wortwörtlich zu nehmen. Aber zweifellos hat das österreichische Prestige und Image im Verlauf der letzten Jahre durch berechtigte Zweifel an der österreichischen Politik zunehmend gelitten. Österreich ist gegenwärtig weit von seinem ehemals guten, fast biederen Image, eines „like-minded“ Kleinstaates mit großer innerer Stabilität und sozialem Frieden und mit einer kreativen und aktiven Außenpolitik im Sinne der Förderung der Kohärenz der internationalen Staatengemeinschaft entfernt. Es kann aber doch mit einiger Genugtuung auf den Abschluss der „Restitutionsverhandlungen“ im Jänner 2001 verweisen, wodurch es einen bedeutsamen Schritt getan hat, sich nicht länger seiner geschichtlichen Verantwortung in Bezug auf die Opfer der Zeit zwischen 1938 und 1945 zu entziehen.

Die Frage, ob sich Österreich nun durch seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union im Bereich seiner Außen- und Sicherheitspolitik ein Stück mehr „europäisiert“ im Sinne von „vergemeinschaftet“ habe, ist daher abschließend nicht einfach mit einem klaren „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Vielleicht kommt man der Realität am nächsten, wenn man auf zwei einander widersprechende Momente, die die Mitgliedschaft mit sich gebracht hat, verweist:

Zum einen ist offensichtlich, dass die „objektiven“ Gegebenheiten (u.a.: steigende Interdependenz; Schengen Vertrag; Vertiefung von GASP und ESVP durch institutionelle Maßnahmen) eine verstärkte Einbindung in die EU-Entscheidungsstrukturen und damit eine „Europäisierung“ erbracht haben. Insofern ist die gegenwärtige Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs de facto nur noch als Funktion der gemeinsamen EU- Außen- und Sicherheitspolitik zu verstehen, was v.a. im multilateralen Rahmen zum Ausdruck kommt (Luif 2002: 8 ff). Sicherheit in einem umfassenden Sinn ist nur noch in Zusammenarbeit und – vor allem, aber nicht ausschließlich – im EU-Rahmen effizient und effektiv möglich. Die vitalen Sicherheitsinteressen Österreichs sind heute nicht mehr rein nationalstaatlich ausgerichtet. Sie werden der Tatsache gerecht, dass zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und den Gesamtinteressen der EU eine wechselseitige Abhängigkeit besteht: Die Mitgliedstaaten können einerseits ihre sicherheitspolitischen Interessen und Ziele nicht im Alleingang realisieren und sind daher auf die Solidarität der europäischen Partner angewiesen. Andererseits hat dieser faktische Wandel der Rahmenbedingungen die identitätsbildende Ebene der politischen Konsensfindung weder bei den im Nationalrat vertretenen Parteien noch bei den anderen relevanten politischen Kräften erkennbar verändert: Auch anlässlich der von keiner Seite in Frage gestellten Einrichtung des Nationalen Sicherheitsrates ist es nicht zu einer gemeinsamen Verabschiedung der längst überfälligen, neuen österreichischen Sicherheitsdoktrin gekommen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Parteiengespräche zu diesen Themen erstmals seit langer Zeit auch substantiell gehaltvolle Ergebnisse gebracht haben.

Wie in allen anderen Mitgliedstaaten auch, steht die österreichische Außen- und Sicherheitspolitik angesichts der tiefgreifenden Strukturveränderungen im internationalen System vor der Aufgabe einer umfassenden Neubewertungen und vor der noch schwierigeren Aufgabe der grundlegenden Neugestaltung dieses existentiell wichtigen Politikfeldes. Den österreichischen politischen Parteien stellt sich die Aufgabe, an einer, den Gesamtinteressen der österreichischen Bevölkerung verpflichteten optimalen Lösung konstruktiv mitzuwirken. Sollten sie daran scheitern, hätte dies heute noch nicht absehbare Konsequenzen für Österreich in der Zukunft. Mehr denn je ist Politik in einer Zeit der raschen und tiefgreifenden Veränderungen auch im kleinen und nationalstaatlichen Rahmen gefordert, durch öffentlichen Diskurs und den Wettstreit von Ideen und Argumenten angemessene und vertretbare Konzepte und Strategien zu entwickeln, die den historischen Realitäten gerecht werden.

Literaturverweise

- Bischof, Günter und Anton Pelinka (Hg.) (1995). *Austro-Corporatism. Past – Present – Future*, in: *Contemporary Austrian Studies* (4), New Brunswick - New Jersey.
- Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hg.): *Außenpolitischer Bericht* (jährlich publiziert)
- Buzan Barry, Ole Waeber und Jaap de Wilde (1998). *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder
- Fasslabend Werner (1993). Die Heeresreform 1992 — Antwort auf neue Bedrohungsbilder und sicherheitspolitische Herausforderungen, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien, 585–598
- Fasslabend, Werner (1993). Sicherheit in Europa. Ein Konzept für Österreich, in: *Österreichische Militärische Zeitung (ÖMZ)* (6), 493–501
- Fischer, Heinz (1995). Österreichische Sicherheitspolitik: Neutralität – WEU – NATO – OSZE, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*, Wien, 471-485
- Gärtner, Heinz (1998). *European Security, NATO and the Transatlantic Link: Crisis Management* (mimeo), Wien - Minneapolis
- Gärtner, Heinz und Otmar Höll (Hg.) (2000). *Comprehensive Security – Endbericht*. Projektbericht im Auftrag des BMBWK, (abgeschlossen September 2000)
- Gärtner, Heinz und Andreas Rendl (2000). Österreichs Außenpolitik, in: Jürgen Bellers, Thorsten Benner und Ines Miriam (Hg.), *Handbuch der Außenpolitiken von Afghanistan bis Zypern*, München, 192-199
- Gasteyger, Curt (1999). Grundzüge künftiger Weltpolitik, in: *Internationale Politik* 54 (8), 1-8
- Giller, Joachim (1996) Umfassende Sicherheit, öffentliches Sicherheitsempfinden und staatliche Sicherheitspolitik, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften* (4), 455–464
- Giller, Joachim (1999). Sicherheitspolitische Diskussion und öffentliche Meinung, Wien
- Giller, Joachim (2001). Nicht-militärisches Krisenmanagement in Europa als sicherheitspolitisches Profilierungsfeld bündnisfreier und neutraler Kleinstaaten, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30, (4), 377-391
- Greindl, Günther (2001). Recent Experience with International Peace Support Operations – Austria's View, *Referatspapier für die Internationale PSO-Konferenz*, Zürich (mimeo)
- Gustenau, Gustav (2000). Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“: Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht, in: *Österreichische Militärische Zeitung* (1), 25-38
- Habermayer, Helmut (1997). Österreich, WEU und NATO-Erweiterung, in: *Österreichische militärische Zeitung* (1), 21–26
- Haerper, Christian, Claire Wallace, Daniel N. Nelson. und Thomas Szayna (1997). *NATO's Metamorphosis and Central European Politics: Effects of Alliance Transformation*. Wien 1997 (IHS Working Paper Nr. 16)
- Höll, Otmar (Hg.) (1998). *The Austrian Presidency of the European Union*, Wien (Arbeitspapier Nr. 22 des OIIP)
- Höll, Otmar (2000). Globalisierung und demokratische Legitimation, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.). *Österreichs Außenwirtschaft. Das Jahrbuch 2000*, Wien, 207-221
- Höll, Otmar (2001). European Evolution and the Austrian Security Perspectives, in: Paul Luif (Hg.) *Security in Central and Eastern Europe*, Wien, 447-476
- Höll, Otmar und Sonja Putscher-Riekmann (Hg.) (1999). *The Austrian Presidency of the European Union: Assessment and Perspectives*, Arbeitspapier Nr. 25 des OIIP, Wien

- Hummer, Waldemar (2001). Solidarität versus Neutralität: Das immerwährend neutrale Österreich vor und nach Nizza, in: *Österreichisch Militärische Zeitung* 39, (2), 147-166
- Khol, Andreas (1995). Österreichische Sicherheitspolitik: Neutralität – WEU – NATO - OSZE, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, Wien, 471-485
- König, Ernest (1994). Österreichs Streitkräfte vor neuen Aufgaben. Das Bundesheer im Spannungsfeld mehrdimensionaler Veränderungen, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (1), 13–22
- Korkisch, Friedrich (1995). Neue Bedrohungen für Europa. Droht eine Rückkehr zu den ‚alten‘ Bedrohungen?, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (1), 11–20
- Kostelka, Peter (1998). Interview, in: *Falter*, 29
- Kramer Helmut (1997). Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-1996), in: Herbert Dachs, Peter Gerlich, et.al. (Hg.). *Handbuch des Politisches Systems Österreichs: Die Zweite Republik*, 3. Auflage, Wien, 715-813
- Kramer, Helmut (1996). Austrian Foreign Policy from the State Treaty to the European Union”, in: Kurt-Richard Luther und Peter Pultzer (Hg.). *Austria 1945-1955. Fifty Years of the Second Republic*, Dartmouth, 161-180
- Kupchan, Charles A. (1996). Reviving the West: For an Atlantic Union, in: *Foreign Affairs* 75, (3), 92–104
- Luif, Paul (2002). Empirische Analyse der GASP der EU am Beispiel des Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, *Projektbericht an das Büro für Sicherheitspolitik*, BMLV, Wien
- Luif, Paul (1998). *Der Wandel der Österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“?*, Wien (Arbeitspapier 18 des OIIP)
- Luif, Paul (1994-2001). Österreich, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hg.). *Jahrbuch der Europäischen Integration*, (jährlich seit 1993/94)
- Messner, Dirk und Franz Nuscheler (1998). Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Policy Paper 2 der Stiftung Entwicklung und Frieden
- Missiroli, Antonio (Hg.) (2000). *Making the Common Foreign and Security Policy Work*, Conference Papers 25 des Schwedischen Instituts für Internationale Politik , Stockholm
- Mock, Alois (1994). Österreichische Außenpolitik 1993: Herausforderungen am Rande einer Gewitterzone. Chancen für eine neue Nachbarschaftspolitik, in: *Wiener Blätter* (2), 1-7
- Nef, Jorge (1995). *Human Security and Mutual Vulnerability*, Ottawa
- Neuhold, Hanspeter (1996). *Austria at the Threshold of the Twenty-First Century: Another Change of International Status*, Oslo
- Neuhold, Hanspeter (1997). Optionen österreichischer Sicherheitspolitik, in: *Österreichische Militärische Zeitung (ÖMZ)* (4), 387–406
- Office of Research and Media Reaction, NATO-Enlargement (1997). *Public Opinion on the Eve of the Madrid Summit*, Brussels
- Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und Österreichisches Institut für Internationale Politik (Hg.) (2001). *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 2000*, Wien, (diverse Beiträge zu den Maßnahmen der XIV)
- Stenographische Protokolle (1995). Parlamentarische Enquete vom 5. Oktober 1995, *Perspektiven der europäischen Sicherheitsstruktur und die Rolle Österreichs*
- Pelinka, Anton, Christian Schaller und Paul Luif (Hg.) (1994). *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umordnung*, Graz

- Pelinka, Anton (1998). Österreichs Zukunft heißt Europa, in: *Europäische Rundschau* 26 (2), 79-88
- Pereira, Laura Ferreira (2001). Inside the Fence but Outside the Walls: The EU's Military Non-Allied in the Post-Cold War Security Architecture (mimeo)
- Reiter, Erich (1996). Österreichs Nato-Beitritt: Die Entscheidung steht an, in: *Österreichische militärische Zeitschrift (ÖMZ)* (3), 259–270
- Reiter, Erich (1994). Sicherheitspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Gedanken zur Wirksamkeit der österreichischen Neutralität, in: *Österreichische Militärische Zeitung* (2), 125–130
- Reiter, Erich (1995). Zur Entwicklung der europäisch-atlantischen Sicherheitssysteme: EU- Erweiterung um Neutrale — Hemmnis der Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität?, in: *Österreichische Militärische Zeitung* (6), 605-620
- Reiter, Erich (Hg.) (1999). The Effects of NATO and EU Enlargement, in: *Informationen zur Sicherheitspolitik*, Wien
- Reiter, Erich (Hg.) (2001). *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Hamburg – Berlin – Bonn
- Robejsek, Peter (1999). Nur Bauern im großen Spiel? Außenpolitische Möglichkeiten kleiner Staaten, in: *Europäische Rundschau* 27 (3), 55-66
- Rothacher, Albrecht, Markus Zemanek und Wolfgang Hargassner (Hg.) (1996). *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien.
- Rotter, Manfred (1991). Von der integralen zur differentiellen Neutralität, in: *Europäische Rundschau* 18, (3), 25–35
- Rotter, Manfred (1998). Partnerschaft für den Frieden. Ein angemessenes Instrument der österreichischen und europäischen Sicherheitspolitik, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997*, Wien-München, 239-252
- Rotter, Manfred (2000). Analyse der „Sanktionen“ der 14. Die völkerrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Dimension, in: *Europäische Rundschau* 28, (3), 21-37
- Scheibner, Herbert (2001). Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich. Von der Umfassenden Landesverteidigung zur umfassenden Kooperation, in: *Österreichische Militärische Zeitung*, (1), 17-24
- Schmidl, Erwin A./Wimmer, Johannes (1998). Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen, in: *Occasional Paper (3) der Diplomatischen Akademie Wien*
- Schneider, Heinrich (1999). Der sicherheitspolitische ‚Optionenbericht‘ der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns, in: Erich Reiter (Hg.). *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, Hamburg – Berlin - Bonn, 419-496
- Schneider, Heinrich (2000). Die österreichische Neutralität und die europäische Integration, in: Gehler, Michael und Rolf Steininger (Hg.). *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien – Köln - Weimar, 465-496
- Sinai, Mihaly (1994). *The Future of Global Governance. Managing Risk and Change in the International System*, Washington
- Speth, James G. (1994). *The New Dimensions of Human Security: The Human Development Report 1994*, New York
- Sucharipa, Ernst (2001). Die Rückkehr der Geschichte, in: *Europäische Rundschau* 29, (3), 71-80
- Tonra, Ben (2001). The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union, Aldershot et. al.
- Woschnagg, Gregor (1996). Die Phasen der Integration Österreichs, in: Rothacher et. al. (Hg.), 107-142

Zemanek, Karl (1991). The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality, in: *Austrian Journal of Public and International Law*, 42, 277–294.