

## **Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik?**

### Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin

#### **Rahmenbedingungen und Entstehungsgeschichte**

Nach der allgemeinen politischen Stagnation des politischen Systems Österreichs am Ende der neunziger Jahre war ein nicht unerheblicher Teil der Regierungsverhandlungen zwischen der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) auch sicherheitspolitischen Problemstellungen gewidmet.<sup>1</sup> Die Textierung der einschlägigen Kapitel des Regierungsabkommens zeigen allerdings, dass es den Regierungsverhandlern zunächst um die unmittelbare Lösung anstehender Probleme des Österreichischen Bundesheeres beziehungsweise um punktuelle Weiterentwicklungen in den jeweiligen Politikfeldern (etwa Außenpolitik, Landesverteidigung beziehungsweise innere Sicherheit) ging und weniger um den Entwurf eines neuen umfassenden sicherheitspolitischen Konzeptes, wie dies der Landesverteidigungsplan (LV-Plan) aus dem Jahr 1985 noch war, der allerdings in seiner Konzeption auf die siebziger Jahre zurückging und spätestens mit der politischen Wende am Beginn der neunziger Jahre in vielen Teilen völlig obsolet wurde.<sup>2</sup>

Da der für Österreich über viele Jahrzehnte gültige Grundkonsens in außen- und sicherheitspolitischen Fragen aus mehreren Gründen am Beginn der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auseinanderbrach, scheiterten die diversen Versuche, ein grundlegendes Dokument über die österreichische Sicherheitspolitik zu erstellen.<sup>3</sup> Die beginnende NATO-Beitrittsdebatte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre<sup>4</sup> veranlasste die damalige Koalition aus der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der ÖVP im Jahr 1997, die Ausarbeitung eines Optionenberichtes in Auftrag zu geben, der „alle weiterführenden Optionen im Bereich der Sicherheitspolitik“ ausloten sollte. Als sich im Rahmen der Expertenverhandlungen Anfang 1998 herausstellte, dass als einzige weiterführende Option nur die Frage eines NATO-Beitrittes erörtert werden konnte, zog sich die SPÖ nach neun Monaten Arbeit aus der Kommission zurück und brachte den gemeinsamen Bericht zum Scheitern.<sup>5</sup>

Das Scheitern des Optionenberichtes und damit der Arbeit einer von der Regierung eingesetzten Kommission – bestehend aus Vertretern des Kanzleramtes, des Außen- und des Verteidigungsministeriums – zeigte, dass weder die politischen Eliten der damaligen Regierungskoalition von SPÖ und ÖVP, noch die breite Schicht der Funktionäre

---

1 Vgl. Regierungserklärung vom 9.2.2002, S. 97ff, zitiert nach <www.austria.gv.at>

2 Vgl. Landesverteidigungsplan. Hg. vom Bundeskanzleramt. Wien 1985

3 So etwa eine Konferenz am 16.4.1994 in Wien, die von der Österreichischen Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik initiiert wurde und die Ausarbeitung eines neuen Landesverteidigungsplanes zum Ziel hatte.

4 Vgl. Erich Reiter: Neutralität oder Nato. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen aus der europäischen Aufgabe Österreichs. Graz, Wien, Köln 1996. Erich Reiter (Hg.): Österreich und die Nato. Die sicherheitspolitische Situation Österreichs nach der Nato-Erweiterung. Graz, Wien, Köln 1998 (=Forschung zur Sicherheitspolitik 2). Klaus Heidegger, Peter Steyrer: Nato-Streit in Österreich. Wien 1997

5 Die ÖVP, die damals die Außenminister und den Verteidigungsminister stellte, veröffentlichte schließlich den Bericht im Alleingang. Der Bericht – Österreichs Sicherheit. Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik. Wien, 2.4.1998

wahrscheinlich fast aller Parteien und schon gar nicht die Öffentlichkeit und die Bevölkerung vom Erfordernis eines NATO-Beitrittes überzeugt waren. Das für die österreichische Nachkriegsgeschichte typische politische Vorgehen, wesentliche Entscheidungen in zumeist großkoalitionärem beziehungsweise sozialpartnerschaftlichem Rahmen auszuhandeln und danach die Öffentlichkeit vom Erfordernis der geplanten Maßnahmen zu überzeugen, scheiterte in diesem Fall wohl auch deshalb, weil ein entsprechendes sicherheitspolitisches Bewusstsein selbst bei den politischen Eliten mit ganz wenigen Ausnahmen nicht vorhanden war und die Argumente der ebenfalls nicht gerade zahlreichen Experten schlicht und einfach ins Leere gingen.<sup>6</sup>

Diese Rahmenbedingungen sowie die realen sicherheitspolitischen Versäumnisse der neunziger Jahre, wie etwa die verpasste NATO-Beitrittschance, aber auch der Reformstau beim Österreichischen Bundesheer bestimmten die Ausgangslage für den sicherheitspolitischen Gestaltungsrahmen der neuen Bundesregierung.<sup>7</sup> Es war daher nicht überraschend, dass im Rahmen der Regierungsverhandlungen am 31. Januar 2001 trotz grundsätzlicher Übereinstimmung der Verhandlungsführer von FPÖ und ÖVP, was einen möglichst raschen NATO-Beitritt betraf, die Textierung des Koalitionsabkommens eher zurückhaltend war. So wird lediglich die Eröffnung der Option einer späteren Mitgliedschaft bei der NATO festgeschrieben. Die übrigen gewählten Formulierungen lehnen sich aus Rücksicht auf die oppositionelle SPÖ in wesentlichen Teilen an die Textierung des SPÖ-ÖVP-Koalitionsabkommens an. Zwar scheiterten die Regierungsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP am 21. Januar 2000, bemerkenswerterweise war jedoch die SPÖ der ÖVP in Fragen der Sicherheitspolitik sehr weit entgegengekommen. Für die Beurteilung sicherheitspolitischer Positionierungen ist auch wichtig, dass die SPÖ sich schon am Beginn ihrer neuen Oppositionsrolle von all jenen Positionen wieder zurückgezogen hatte, die sie mit der ÖVP kurz zuvor noch zu realisieren trachtete.<sup>8</sup> Insofern ging das ohnedies vage Kalkül der neuen Regierung nicht auf, durch eine weitgehende Rücksichtnahme auf die nun oppositionelle SPÖ einen breiten Grundkonsens in sicherheitspolitischen Fragen herbeizuführen. Es zeigte sich damit aber auch, dass die Haltung, welche die SPÖ noch kurz zuvor an den Tag legte, weniger einer glaubhaften Neupositionierung entsprach, sondern vielmehr ein opportunistisches, dem Machterhalt dienendes Zugeständnis an einen Koalitionspartner war, der sich in sicherheitspolitischen Fragen bereits seit einigen Jahren von der restriktiven und der Neutralitätspolitik verhafteten Haltung der SPÖ entfernt hatte.

---

6 Betrachtet man aus heutiger Sicht die wesentlichen Proponenten eines NATO-Beitrittes wird deutlich, wie klein die Zahl tatsächlich war: Neben dem damaligen Verteidigungsminister Werner Fasslabend waren das der Vorsitzende des parlamentarischen Verteidigungsausschusses, Herbert Scheibner, der Sektionsschef im Verteidigungsministerium, Erich Reiter, Botschafter Thomas Mayer Harting aus dem Außenministerium, die Landesverteidigungsakademie mit ihren Kommandanten General Erich Eder und danach General Ernest König und schließlich die Österreichische Offiziersgesellschaft sowie das Österreichische Institut für Europäische Sicherheitspolitik unter dem Geschäftsführer Botschafter Erich Hochleitner. Dazu im Journalismus Andreas Unterberger und als geachteter Meinungsbildner der ehemalige Geschäftsführer der Vereinigung Österreichischer Industrieller, Herbert Krejci.

7 Besonders aufschlussreich sind Erich Reiter: Zur Korrektur der Entwicklung der sicherheitspolitischen Diskussion in Österreich, Wien 1999; sowie Erich Reiter: Sinn und Zweck einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Doktrin, Wien 2000

8 In der akkordierten Fassung des SPÖ-ÖVP-Koalitionsabkommens, wie es um den 15.1.2000 erstellt wurde, wird nicht nur die Übernahme einer Beistandsgarantie in den Rechtsbestand der Union gefordert, sondern auch im Falle der Nichtrealisierbarkeit dieser Forderung bis in die Mitte der Legislaturperiode, den Außenminister zu ermächtigen, „alle bestehenden sicherheitspolitischen Alternativen...ernsthaft zu prüfen“. Aus der Textierung geht klar hervor, dass damit nur ein NATO-Beitritt gemeint sein konnte. Da zu diesem Zeitpunkt bereits völlig klar war, dass die Übernahme einer Beistandsklausel in den EU-Vertrag für die nächsten Jahre auszuschließen war, kann der Schluss gezogen werden, dass die SPÖ zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich bereit war, über einen NATO-Beitritt ernsthaft nachzudenken.

Im Rahmen der Verhandlungen am 31. Januar 2000 machte insbesondere der freiheitliche Delegationsleiter, Abgeordneter Herbert Scheibner, auf das Erfordernis einer Versachlichung der sicherheitspolitischen Debatte aufmerksam und forderte eine entsprechende Berücksichtigung im Regierungsabkommen. Unter Punkt 1 des Kapitels Sicherheit heißt es dort: „Die Bundesregierung ist bestrebt, einen möglichst breiten nationalen Konsens herbeizuführen.“<sup>9</sup> Inhaltlich ergänzt wurde dieser Passus durch eine Forderung von Sektionschef DDr. Erich Reiter aus dem Verteidigungsministerium, der parallel zu jener Bundesheer-Kommission, die den Problemen einer Umstellung auf ein Freiwilligenheer nachgehen sollte, eine weitere Kommission zur Analyse und Neudefinition der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen forderte, um so über eine breite öffentlich geführte Diskussion einen wesentlichen Beitrag zur Entideologisierung der sicherheitspolitischen Neupositionierung zu leisten<sup>10</sup>.

Nach den ersten Wochen Regierungstätigkeit griff der neue Verteidigungsminister Herbert Scheibner die Initiative zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheitsdoktrin auf und initiierte über den Bundeskanzler die Einsetzung einer Regierungskommission, die nun eine neue österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausarbeiten sollte. Als Kommissionsmitglieder wurden der Bundeskanzler als Vorsitzender, die Vizekanzlerin, die Außenministerin und der Verteidigungsminister nominiert, wobei die genannten Regierungsmitglieder je einen Beamten ihres Hauses als Experten in eine Expertenkommission delegierten, die allerdings unter der direkten Verantwortung der Regierungskommission zu arbeiten hatte. Abgesehen vom Terminplan gab es kaum konkrete Vorgaben, auch der Wunsch, mit der neuen Doktrin den alten Landesverteidigungsplan außer Kraft zu setzen, wurde nur mündlich erteilt. Dass die Expertenkommission mit Ausnahme der konkreten Ausformulierung der Frage Neutralität oder NATO – was als politisch besonders brisant beurteilt wurde – praktisch völlige gestalterische Freiheit hatte, entspricht der wenig ausgeprägten sicherheitspolitischen Expertise im politischen System Österreichs.

Die Kleinheit der Kommission und die direkte Anbindung an die jeweiligen Regierungsmitglieder entsprach dem Wunsch der Regierung, möglichst rasch ein entsprechendes Konzept vorzulegen, um danach eine politische Vorgangsweise beschließen zu können. Nach der Auftragserteilung durch den Ministerrat am 3. Mai 2000<sup>11</sup> erfolgten die Konstituierung der Expertenebene und erste konzeptive Überlegungen. Es zeigte sich relativ rasch, dass die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen sollte, nämlich aus einer eher umfassenden Analyse, einer „Doktrin“ im engeren Sinn und aus einem schmalen Empfehlungsteil. Der Analyseteil wurde bis Jahresende 2000 planmäßig fertiggestellt und mit den Angehörigen der Regierungskommission abgestimmt, so dass die Bundesregierung am 23. Januar 2001 den Analyseteil zur Kenntnis nehmen und dem Nationalrat zur Beratung zuweisen konnte.<sup>12</sup> Damit war die politische, insbesondere die Opposition einbeziehende öffentliche Debatte über den Analyseteil eröffnet und sollte bis zur Jahresmitte 2001 abgeschlossen sein. Gleichzeitig setzten die Vorarbeiten zur „Doktrin“ im engeren Sinn ein, welche nach Abschluss der Debatte über den Analyseteil und nach Berücksichtigung allfällig wesentlicher zusätzlicher Erkenntnisse, bis Jahresende 2001 gemeinsam mit dem Empfehlungsteil zum Abschluss gebracht werden und in entsprechender politischer Form beschlossen werden sollten.

---

9 Regierungserklärung vom 9.2.2000 <www.austria.gv.at>

10 Vgl. ebd. Der allgemein goutierte Vorschlag wurde nicht extra in den sicherheitspolitischen Teil des Regierungsprogrammes aufgenommen, sondern inhaltlich dem Einleitungspassus zugeordnet.

11 Vgl. Protokoll des Ministerrates vom 3.5.2000, Punkt 16 des Beschlussprotokolles 14

12 Vgl. Protokoll des Ministerrates vom 3.5.2000, Punkt 39 des Beschlussprotokolles 44

Ohne der konkreten Textierung oder gar dem politischen Prozedere vorgreifen zu wollen, können nach Abschluss des Analyseteiles und nach dem Einsetzen der politischen Debatte einige zumindest aus der Sicht des Autors wesentliche konzeptive Problemstellungen angesprochen werden.

### **Umfang und Reichweite des Begriffes Sicherheitspolitik**

Angesichts einer nicht überschaubaren Zahl von Definitionen von Sicherheitspolitik und einer vor allem in den neunziger Jahren einsetzenden Verwässerung des Sicherheitsbegriffes – Stichwort Umfassende Sicherheit – mag es fast beliebig erscheinen, welcher Sicherheitsbegriff dem Analyseteil zugrunde gelegt wurde.<sup>13</sup> Tatsächlich verbirgt sich hinter dem definitorischen Problem des Sicherheitsbegriffes in einem Regierungsdokument letztlich die Frage, auf welche Weise Bedrohungen beziehungsweise Herausforderungen *politisch* wahrgenommen werden und wie die Regierung mit ihnen umzugehen beabsichtigt. Die Ausführungen über den Begriff Sicherheitspolitik im Analyseteil lehnen sich zwar einerseits an seine weite Fassung im LV-Plan an, in dem von einer „Gewährleistung von Sicherheit für möglichst alle Lebensbezüge eines Gemeinwesens“ gesprochen wird<sup>14</sup>, andererseits wird eine Einschränkung insofern vorgenommen, als Sicherheitspolitik nunmehr auf die Schaffung äußerer Stabilität, das Verhindern des Entstehens äußerer Bedrohungen für die Bevölkerung und Grundwerte und den Schutz derselben vor äußeren Bedrohungen fokussiert wird.<sup>15</sup> Das Gesamtkonzept der Sicherheitsdoktrin ist daher insgesamt auf eine aktive Umfeldstabilisierung abgestimmt und erst nötigenfalls beziehungsweise in zweiter Linie auf die Abwehr von Bedrohungen, die *von außen* auf das Land beziehungsweise dann im Land selbst wirken. Zivile oder Naturkatastrophen *im Inland* zählen nicht zu den zentralen Herausforderungen, auf die in der neuen Doktrin Antworten zu geben sein werden. Zu ihrer Bewältigung wird, wenn es das Ausmaß erfordert, wie schon bisher auf die bewährten Mechanismen des Staatlichen Krisenmanagements zurückgegriffen. Die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen für Österreich erfordern nunmehr eine klare Ausrichtung und Prioritätenverlagerung auf die Mitwirkung im internationalen Krisenmanagement.

### **Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sicherheitspolitik**

Die Analyse der sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen stellt unmissverständlich klar, dass ein europäischer Kleinstaat sich weniger denn je alleine auf eigene Verteidigungsstrukturen abstützen kann. Die „umfassende Verwundbarkeit“ eines mit den europäischen Wirtschaftsstrukturen eng vernetzten Staates, die moderne Waffentechnik beziehungsweise das Bedrohungsspektrum im nicht-konventionellen Bereich machen eine Kooperation in der Krisenbewältigung und auch in Verteidigungsfragen unter den Staaten mit weitgehend identer Interessenslage zwingend erforderlich. Im Analyseteil ist daher folgerichtig die Dimension der österreichischen nationalen Interessen in die

---

13 Vgl. Erich Reiter: Sinn und Zweck einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Doktrin. Eine Studie des Militärwissenschaftlichen Büros. Wien 2000, S. 6ff

14 Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin – Analyseteil. Expertenentwurf. Anhang zum Ministerrat vom 23.5.2001, 44/39, dort S. 8. Demgegenüber die Textierung im LV-Plan: „Die Sicherheitspolitik Österreichs ist die Summe aller Maßnahmen, vornehmlich in den Bereichen Außenpolitik, der Politik zur Erhaltung der inneren Stabilität und der Verteidigungspolitik, zum Schutz der Bevölkerung und der Grundwerte dieses Staates gegenüber allen Bedrohungen sowie zur Aufrechterhaltung und Verteidigung seiner immerwährenden Neutralität.“ Landverteidigungsplan. Hg. vom Bundeskanzleramt. Wien 1985, S. 51

15 Vgl. Analyseteil, S. 8

Sicherheitsinteressen der EU eingebettet.<sup>16</sup> Das ist der eigentliche Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik: Aus der Verflechtung von nationaler (österreichischer) und europäischer Sicherheitspolitik ergibt sich das Erfordernis einer multinationalen, das heißt europäischen Vorgangsweise bei der Realisierung sicherheitspolitischer Strategien.<sup>17</sup> Dabei ist evident, dass sicherheitspolitische Maßnahmen nicht mehr wie bisher primär an der jeweiligen eigenen Landesgrenze oder im militärischen Bereich auf dem eigenen Territorium realisiert werden, sondern an der Außengrenze beziehungsweise im strategischen Vorfeld der EU. „Nationale“ Verteidigungsplanungen haben sich primär an den Erfordernissen des europäischen Krisenmanagements zu orientieren. Die Agenda der österreichischen Sicherheitspolitik ist daher zunächst mit jener der EU ident, wobei die Form und das Ausmaß der konkreten Mitwirkung an sicherheitspolitischen Maßnahmen im Rahmen der EU von der nationalen Interessenslage abhängig ist. „Letztentscheidungen gerade in sicherheitspolitischen Fragen verbleiben bei den demokratisch legitimierten, nationalen politischen Instanzen.“<sup>18</sup>

Da sich die sicherheitspolitische Komponente nunmehr zu einem zentralen Politikfeld der EU entwickelt hat, bestimmt Österreich mit seinem militärischen Beitrag letztlich auch seine generelle politische Bedeutung, seinen Stellenwert und seine Chancen der Interessensdurchsetzung im Rahmen der EU. Die österreichischen Streitkräfte gewinnen somit über den verteidigungspolitischen Aspekt hinaus eine wesentlich gesteigerte Bedeutung bei der Realisierung gesamtstaatlicher Interessen und Zielsetzungen.

### **Strukturelle, institutionelle und konzeptionelle Fragen**

Da eine Vernachlässigung der konkreten sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufgaben, wie sie in der Konsequenz des Analyseteiles in dem in Arbeit befindlichen Strategieteil unschwer abzuleiten sein werden, negative Auswirkungen auf die Realisierung gesamtstaatlicher Zielsetzungen im Rahmen der EU hätte, steht die Frage im Raum, auf welche Weise Österreich institutionell, organisatorisch und konzeptionell „Sicherheitspolitik“ zu gestalten trachtet. Neben verschiedenen historischen und politischen Aspekten zeigt auch die Systematik des Landesverteidigungsplanes<sup>19</sup>, dass Sicherheitspolitik als mehrere Ressorts umfassende Querschnittsmaterie, die im Rahmen eines vernetzten Führungsverfahrens zu realisieren wäre, in Österreich bislang nicht wirklich vorhanden war. Zwar wurde mit der Konzeption der Verteidigungspolitik als „Umfassende Landesverteidigung“ ein modernes, dem umfassenden Sicherheitsbegriff entsprechendes Konzept entwickelt, allerdings konnte eine effiziente strukturelle Einbindung des Außenministeriums und anderer relevanter Ministerien nicht wirklich erfolgen. Um den Erfordernissen eines ganzheitlichen, alle betreffenden Ressorts erfassenden „Führungsprozesses“ gerecht zu werden, besteht die Anforderung an das Strategiekonzept in der Entwicklung eines Systems von Gesamtstrategie und verschiedenen Teilstrategien. Was die Gesamtstrategie betrifft, stehen neben grundlegenden politischen Zielvorgaben wie der Priorisierung der Mitwirkung Österreichs im Rahmen der ESVP auch strukturelle und konzeptive Aspekte im Vordergrund. So sollen Richtlinien für die konkrete Ausgestaltung der Sicherheitspolitik als Vorgabe für die jeweiligen Teilstrategien formuliert werden, die von den betreffenden Ressorts, auszuarbeiten sind. Aus heutiger Sicht betrifft dies zunächst die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und

---

16 Vgl. Analyseteil, S. 66ff

17 Vgl. Analyseteil, S. 11f

18 Analyseteil, S. 12

19 Vgl. Landesverteidigungsplan, S. 51

die innere Sicherheit sowie in Folge Aspekte etwa der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Ressortübergreifende Felder wie die Informationspolitik, aber auch die zentralen Aufgaben der Koordinierung, der ganzheitlichen Analyse, Bewertung und Aufbereitung von verschiedenen Handlungsoptionen für die Staatsführung müssen im Rahmen der Gesamtstrategie mit entsprechenden Implementierungsvorgaben berücksichtigt werden.

Wenn die vielfach behauptete These zutrifft, dass Information als strategischer Faktor zu einer Schlüsselkategorie der Sicherheitspolitik geworden ist, dann muss dies auch im Rahmen der Implementierung eines Systems von Gesamtstrategie und Teilstrategien eine herausragende Relevanz haben.<sup>20</sup> Die Sammlung, Aufbereitung und Distributierung von Informationen sind Grundlage für einen gesamtstaatlichen Führungsvorgang, der entsprechender Instrumentarien und Organisationselemente bedarf. Es wird sich zeigen, ob die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates, wie dies von der neuen Bundesregierung vorgesehen ist, diesen Erfordernissen genügen kann. Neben der Entwicklung neuer Konzepte und Ideen wird sich weisen, ob der politische Wille zu strukturellen Veränderungen ausreichen wird, um die Rahmenbedingungen für eine zeitgemäße politische Gestaltung zu schaffen.

ObsthmfD Mag. Gustav E. Gustenau  
Ständiger Vertreter des Beauftragten für strategische Sicherheit  
am Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien  
Leiter der Abteilung für internationale Friedensicherung  
an der Landesverteidigungsakademie Wien

---

20 Vgl. Kurt R. Spillmann u.a.: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik. Zürich 1999 (= Züricher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 53)