

Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext; Kurzanalyse

Gärtner, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gärtner, H. (2011). *Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext; Kurzanalyse*. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58437-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kurzanalyse

Oktober 2011

Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext

Heinz Gärtner

Die beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP haben 2011 eine neue Sicherheitsstrategie vorgelegt, die die Verteidigungsdoktrin aus dem Jahre 2001 ersetzen soll. Die einleitende Begründung stellt die Notwendigkeit für eine neue Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert klar:

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

Definition

Eine nicht eng definierte Strategie gibt den staatlichen Entscheidungsträgern die anzustrebenden Ziele vor und schlägt vor, wie sie die militärischen Mittel am besten nützen können, um diese Ziele zu erreichen. Sie soll die weitreichenden Entscheidungsoptionen für Entscheidungsträger vorstellen. Sie beinhaltet die nationalen Interessen und deren jeweilige Wichtigkeit sowie die notwendigen zu mobilisierenden Ressourcen und die nationalen und internationalen Möglichkeiten und Grenzen. Ziel einer Sicherheitsstrategie ist, die Bedrohung der erreichten wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte abzuwenden. Das kann entweder erreicht werden durch Vergrößerung der militärischen Kapazitäten oder durch ein verändertes Umfeld, in dem sich Bedrohungen entwickeln können, und durch die Schaffung von politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen, um dauerhaften Frieden aufzubauen.¹

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die geplante österreichische Sicherheitsstrategie diesem Anspruch gerecht wird.

Die Welt von gestern

Es gibt eine Reihe von Modellen, die die Vergangenheit charakterisieren-:

- Die *Multipolarität*, die die Welt von 1648 bis 1945 dominierte, war verknüpft mit dem Versuch eines ständigen Machtausgleiches, der oft Krieg bedeutete. Es gab friedliche Perioden des Mächtegleichgewichtes, das auch auf bestimmten Regeln und Prinzipien beruhte, wie das Konzert der Mächte nach 1815.
- Die Multipolarität wurde 1945 abgelöst durch die *Bipolarität* des Ost-West Konfliktes. Das „Gleichgewicht des Schreckens“ stellt sich her über nukleare Abschreckung, d.i. die Androhung der gegenseitigen Vernichtung und durch Militärbündnisse (NATO und Warschauer Pakt). Der kalte Konflikt wurde gemildert durch die Entspannungspolitik seit den siebziger Jahren. Für den Westen stellten die USA das öffentliche Gut Sicherheit zur Verfügung, wodurch aber auch Abhängigkeiten von der Führungsmacht der entstanden.
- Die Phase nach dem Ost-West Konflikt zwischen 1990 bis 2001 war gekennzeichnet durch eine politische, wirtschaftliche und kommunikationstechnische *Globalisierung*. Einerseits stärkte sie die USA in ihrer Führungsrolle als liberale Demokratie in der nunmehr globalen Marktwirtschaft. Das verleitete Francis Fukuyama, vom „Ende der der Geschichte“ zu sprechen. Die Außenministerin Madeleine Albright der Administration Clinton sprach von der „unentbehrlichen Nation (indispensable nation).“ Andererseits wurden die USA durch neue globale, staatliche und nicht-staatliche Akteure geschwächt. Auch ihre Freunde und Verbündete waren nicht mehr ausschließlich darauf angewiesen, dass ihnen die USA die Sicherheit vor einer

¹ Vgl. Heinz Gärtner, *Internationale Sicherheit: Definitionen von A-Z*, (NOMOS: Baden-Baden, 2008, 2. Auflage).

globalen Bedrohung zur Verfügung stellte.

- Die Administration von George W. Bush (2001 – 2008) versuchte in dieser Situation eine *unipolare Welt* zu schaffen, in der die Führungsrolle der USA unangefochten gemacht werden sollte. Die Anschläge des 11. September lieferten einen willkommenen Anlass, die Welt in eine solche einzuteilen, die „mit den USA und eine solche, die mit den Terroristen“ sei. Auch internationale Institutionen und Multilateralismus sollten die Handlungsfähigkeit der USA nicht einschränken. Der „globale Krieg gegen den Terror“ war das Instrument dazu. Es erwies sich aber als ungeeignet, die Verbündeten auf das Gut Sicherheit, das die USA anboten, wie in der Zeit der Bipolarität einzuschwören. Mit dem Ende der Ära Bush verschwand auch das „unipolare Moment“ (Charles Krauthammer).

Die Welt von morgen

Die alte österreichische Verteidigungsdoktrin war noch geprägt vom Kalten Krieg, aber auch schon vom Entstehen neuer nicht-staatlicher Akteure und Herausforderungen. Eine neue Sicherheitsstrategie muss aber versuchen, zu antizipieren, wie die Welt von morgen aussehen könnte. Auch hier gibt es eine Reihe von möglichen Modellen.

- Die meisten Beobachter sprechen von einer *neuen Phase der Multipolarität* mit wenigen etwa gleich starken globalen Akteuren. Eine derartige Welt wäre zum Teil eine Neuauflage der alten Multipolarität, was Polarisierung, Mächtegleichgewicht, ja potentiell Krieg bedeuten würde. Der Vertreter der offensiven realistischen Schule, John Mearsheimer,² sieht eine solche globale multipolare Welt mit China als wichtigster Herausforderer der USA entstehen. Dieses Modell übersieht aber die neuen globalen Gemeinsamkeiten („global commons“) von Klimaschutz bis zu Energieeffizienz, Kampf gegen Proliferation, Terrorismus und Piraterie sowie der Zugang zum Cyberspace, die bewältigt werden müssen. China ist an globalem Handel interessiert, der durch einen militärischen Konflikt gestört würde. Außerdem hat China seit 25 Jahren keinen Schuss in einem Kampf abgefeuert.³
- Einen Kompromiss versuchte Giovanni Grevi in einem paper für das EU Institut für Sicherheitsstudien (EUISS), das Multipolarität und Interdependenz in dem Begriff *Interpolarität* verschmilzt.⁴ Damit soll die Rolle Europas trotz Globalisierung als eigenständiger Pol gewahrt werden.
- Das Gegenkonzept zu den Polaritätsmodellen hat Richard Haass mit einer *nicht-polaren Welt*⁵ entworfen, das nicht wenige, sondern viele globale Akteure

² John J. Mearsheimer, *Imperial by Design*, *The National Interest*, December, 2010.

³ Goldstein, Joshua S., *Think Again: War, World peace could be closer than you think*, *Foreign Policy*, Sept/Oct 2011. Goldstein, Joshua S., *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide* (Dutton Adult: New York, 2011).

⁴ Grevi, Giovanni, *The interpolar world: a new scenario*, occasional paper 79, (European Union Institute for Security Studies), June 2009.

⁵ Haass, Richard N., *The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance*, *Foreign Affairs*, May/June 2008.

berücksichtigt. Die G-20 und die neuen Mächte (wie die BRICS⁶) kommen diesen Modell in der realen Welt am nächsten.

- Für John Ikenberry⁷ hinterlässt die von den USA dominierte Welt seit 1945 eine *internationale liberale Ordnung*, an die sich die anderen Weltmächte, wie China und Indien, anpassen und von ihr profitieren – auch wenn ihre hegemoniale Stellung der USA zur Neige geht.
- Um die gemeinsamen globalen Herausforderungen zu bewältigen, sprach die Außenministerin der Regierung Barack Obama, Hillary Clinton, anstelle von einer multipolaren von einer *multipartnerschaftlichen Welt*.
- Was die künftige Welt auszeichnet, ist, dass *global commons* nicht mehr nur von einem Staat beherrscht werden, sondern dass der Zugang zu ihnen für alle gesichert werden muss. Waren traditionell die „global commons“ auf Luft- und Seehoheit sowie Überlegenheit bei der Landkriegsführung beschränkt, so geht es darum, den Zugang zu reinem Wasser und sauberer Luft zu garantieren, Ernährung-, Energie-, und Informationsfreiheit zu sichern.

Der umfassende Ansatz

Die Kopenhagener Schule hat bereits Ende der achtziger Jahre einen *umfassenden Sicherheitsansatz* entwickelt, der Sicherheit möglichst breit begreift, und neben der militärischen, eine politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und Umweltdimension einschließt. Mittlerweile haben alle relevanten internationalen Sicherheitsinstitutionen (NATO, OSZE, EU) diesen „umfassenden Sicherheitsansatz“ übernommen. Er findet sich auch prominent in der ÖSS. Mit dem Ansatz wird versucht, so viel Kompetenz wie möglich einzubeziehen. Neben den klassischen Sicherheitsressorts sollen die Ministerien und Behörden für der Wirtschafts-, Sozial-, Integrations-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastruktur-, Bildungs-, Informations- und Kommunikations- oder auch der Gesundheitspolitik einbezogen werden können. Umgesetzt soll diese Zusammenarbeit im zivil-militärischen Bereich werden. Letztlich aber ist diese breite Basis schwer handlungsfähig. Sie bedeutet schließlich, dass alle alles mit allen gemeinsam machen.

Die Kopenhagener Schule, sich dieser Schwäche bewusst, hat den *prismatischen Ansatz* entwickelt, der einzelne Sicherheitsdimensionen wie durch ein Prisma fokussiert. Gesundheits-, Ernährungs-, Umwelt-, wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche, persönliche Sicherheit sollen getrennt aber letztlich gleichgewichtig behandelt werden. Die prismatische Sicherheit nimmt somit die Dimensionen der „menschlichen Sicherheit“ („human security“) auf, die den Schutz des Individuums in den Vordergrund stellt. Es wird sich zeigen, ob die Folgedokumente zur ÖSS, die umfassende Sicherheitsvorsorge (USV) und die Teilstrategien der Ministerien diesem Anspruch gerecht werden können.

⁶ Brasilien, Rußland, Indien, China, Südafrika.

⁷ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, (Princeton University: Princeton and Oxford, 2011).

Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS)

Die ÖSS baut auf einer nicht polarisierten und liberalen Weltsicht auf:

„Konventionelle Angriffe gegen Österreich sind bis auf weiteres unwahrscheinlich geworden.“

Tatsächlich liegt der letzte bewaffnete Konflikt zwischen zwei Großmächten, der Koreakrieg, fast 60 Jahre zurück, der letzte dauerhafte Krieg zwischen regulären Armeen, Äthiopien und Eritrea, ein Jahrzehnt. Auch die Bürgerkriege sind seit den neunziger Jahren um ein Viertel zurückgegangen.⁸

Die ÖSS sieht die „global commons“ als globale Aufgaben:

„Aufgrund weiter zunehmender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vernetzungen ist dabei mit einer fortschreitenden Internationalisierung der Herausforderungen für die Sicherheit Österreichs zu rechnen. ... Dafür sind Österreich und die EU von neuen *Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen* betroffen.“ Dazu zählen vor allem:

- internationaler Terrorismus;
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- die Europa betreffenden oder globalen Auswirkungen innerstaatlicher und regionaler Konflikte oder Umwälzungen
- das „Scheitern“ von Staaten
- natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen
- Angriffe auf die Sicherheit der IT-Systeme („Cyber Attacks“)
- die Bedrohung strategischer Infrastruktur
- die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
- Drogenhandel
- Wirtschaftskriminalität
- Korruption
- illegale Migration
- nicht gelingende Integration
- Knappheit von Ressourcen (Energie, Nahrungsmittel, Wasser)
- Klimawandel, Umweltschäden und Pandemien
- Piraterie und die Bedrohung der Verkehrswege
- die sicherheitspolitischen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

⁸ Goldstein, Joshua S., Think Again: War, World peace could be closer than you think, Foreign Policy, Sept/Oct 2011. Goldstein, Joshua S., Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide (Dutton Adult: New York, 2011).

Multilateraler und partnerschaftlich

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

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

Solidarität in der EU

Die ÖSS hebt sowohl das *internationale Krisenmanagement* vor allem im Rahmen der UN, wie auch im Rahmen der EU hervor. Dazu gehören die klassischen und neuen „Petersberg-Aufgaben“ (Art. 43 Abs. 2) einschließlich der Battlegroups (die auch für Katastrophenhilfe verwendet werden können). Bei Beistandsverpflichtungen (Art. 42 Abs. 7), die die Neutralität außer Kraft setzen könnten, wird die Ausnahmeregelung für den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten hervorgehoben („irische Klausel“). Eine Solidaritätsklausel verpflichtet zur solidarischen Hilfeleistung bei Terrorangriffen oder Katastrophen (Art. 222).

Sicherheit als öffentliches Gut

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

- Stabilität und Sicherheit
- Krisenfrüherkennung, Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge
- Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit
- Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Partnerschaftliche Beziehungen mit Ländern im Umfeld der EU
- Bekämpfung des internationalen Terrorismus, von organisierter Kriminalität und Korruption
- Effiziente zivile und militärische Fähigkeiten
- Regionale und globale Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen
- Bekämpfung der Armut, soziale Gerechtigkeit und sozialer Frieden
- Erhaltung einer lebenswerten Umwelt im Rahmen des umfassenden Umweltschutzes
- Internationale humanitäre und Katastrophenhilfe.

Schlussfolgerungen

Keine Hegemonialmacht kann diese öffentlichen Güter mehr alleine zur Verfügung stellen. Die europäischen Staaten und die EU müssen selbst einen Beitrag leisten. Eine Hegemonialmacht kann einzelne Staaten auch nicht mehr verpflichten, bestimmte Leistungen für die Hegemonialmacht und ihre Bündnispartner zu erbringen, wie unter den Bedingungen der Bipolarität, aber auch der Unipolarität mit dem Hebel des „Krieges gegen den Terrors.“

Die ÖSS anerkennt diese Entwicklungen. Sie konzentriert sich darauf, ein friedlicheres Umfeld zu schaffen, in dem Bedrohungen weniger leicht entstehen können, ohne auf militärische Fähigkeiten zu verzichten. Die ÖSS konzidiert, dass regionale Ereignisse globale Auswirkungen haben können. Die internationalen Missionen u.a. des Bundesheeres dienen auch dazu, solche negativen Konsequenzen zu verhindern, wie humanitäre Katastrophen, Flüchtlingsströme, funktionsgestörte Staaten. Die Entsendung eines Logistikkontingents von bis zu 160 Angehörigen des Bundesheeres im Rahmen der Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL) bis Ende 2012 ist ein Indiz für die erfolgreiche Umsetzung der politisch-strategischen Zielsetzungen der Sicherheitsstrategie.

Ein NATO-Beitritt mit Übernahme von Beistandsverpflichtungen des Art. V NATO-Vertrag stellt keine Option mehr dar. Durch die Betonung der Neutralität wird klargestellt, dass *engagierte Neutralitätspolitik* sich weder auf österreichische Alleingänge verlässt, noch darauf, dass eine Hegemonialmacht das öffentliche Gut, Sicherheit, zur Verfügung stellt. Darauf verweisen auch die Erläuterungen zum Art. 23j BVG.⁹ Die ÖSS macht klar, dass im Rahmen der EU Neutralität und Solidarität keine Gegensätze darstellen, sondern miteinander verbunden sind.

Kritik

1. Der „*comprehensive approach*“ ist zu *unspezifisch* und kann Profilbildung verhindern. Viel wird von der Fokussierung der USV und den Teilstrategien im Sinne einer prismatischen und menschlichen Sicherheit abhängen.
2. Obwohl die *politisch-strategischen Ziele* als globale Prinzipien und Normen formuliert werden, ist Solidarität *noch zu sehr auf die EU beschränkt*. Aber auch der Lissabonner Vertrag fordert in Art. 3, Abs. 5 globale Solidarität bei diesen Prinzipien und Normen. Klimaerwärmung, Katastrophen, Terrorismus, nukleare Proliferation sind globale Phänomene und nicht auf ein Land oder eine Region beschränkt – Solidarität auch nicht. Die Katastrophe von Fukushima und der Terroranschlag in Norwegen erfordern Solidarität über den EU Rahmen hinaus.

Univ.-Prof. Dr. Heinz Gärtner arbeitet an der Universität Wien und ist Sicherheits- und USA Experte des Österreichischen Instituts für Internationale Politik – oiip.

Austrian Institute for International Affairs – oiip, 1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at

⁹ Haass, Richard N., The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance, *Foreign Affairs*, May/June 2008.