

Nicht-militärisches Krisenmanagement in Europa als sicherheitspolitisches Profilierungsfeld bündnisfreier und neutraler Kleinstaaten

Unter dem Blickwinkel der Ausgewogenheit zwischen militärischen und zivilen Mitteln des internationalen Krisenmanagements untersucht der Beitrag zunächst die Behandlung dieses Aspekts in den wichtigsten Sicherheitsorganisationen. Im besonderen geht es um die entsprechenden Anpassungsleistungen militärisch schwacher Kleinstaaten mit neutraler Tradition: Am Beispiel Österreichs wird gezeigt, dass eine überproportionale Teilhabe an den Militärstrukturen der EU mit dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Bedeutungsgleichheit von militärischem und nicht-militärischem Krisenmanagement kontrastiert. Daran schließt die Frage an, ob Allianzfreie bzw. Neutrale nicht eine angemessenere und effizientere Rolle beim Aufbau der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einnehmen würden, wenn sie ihre Beiträge dem bewährten Profil gemäß auf zivile und humanitäre Mittel konzentrierten.

1. Einleitung

Neutralität gegenüber den politischen und militärischen Zielen der Konfliktparteien gilt seit jeher als ein konstitutives Merkmal humanitärer Aktivitäten in Krisengebieten. Während des Kalten Krieges war außerdem die Paktfreiheit der im klassischen ‚Peacekeeping‘ der Vereinten Nationen engagierten Staaten zwar nicht Bedingung, aber für viele Missionen vorteilhaft, und bot der damals so genannten „N+N“-Gruppe Profilierungsmöglichkeiten in der internationalen Friedenspolitik.

Zu fragen wäre nun, ob militärisch schwache Kleinstaaten mit neutraler bzw. allianzfreier Tradition ihre Anpassungsleistungen an die sich wandelnden Sicherheitsstrukturen nicht stärker auf jenen Sektor des Krisenmanagements konzentrieren sollten, in dem Sie über Erfahrung, Reputation und zudem über neue Profilierungschancen verfügen – und dessen Entwicklung nicht weniger defizitär ist als der Aufbau einer europäischen „Verteidigungsidentität“. Die zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten

zwischen den verschiedenen internationalen Sicherheitsorganisationen eingeforderte und gelegentlich bereits bewährte Arbeitsteilung könnte dann auch innerhalb jeder Einzelstruktur wirkungsvoller zur Geltung gebracht werden, ohne dass – wie es z.B. in Österreich jahrelang der Fall war – der Neutralitätsstatus zur Energie raubenden sicherheitspolitischen Schicksalsfrage höchster Dringlichkeit erklärt werden müsste.

Während es nach der weltpolitischen Wende nicht mehr schlüssig vermittelbar scheint, wem gegenüber der Neutrale militärisch noch unparteiisch bleiben sollte, ist diese Grundhaltung für die immer vielfältigeren und zunehmend nachgefragten Formen des zivilen bzw. nicht-militärischen Krisen- und Konfliktmanagements nach wie vor geboten. Die durch Krisenfolgen Not leidende Zivilbevölkerung hat auch dann ein Recht auf ungeteilte internationale Hilfe, wenn ihre politische Führung das Recht gebrochen haben sollte. Da sich Sicherheit nach heute allgemein akzeptiertem Verständnis nicht mehr auf nationale Grenzen und militärische Be-

drohungen reduzieren lässt, sondern im umfassenden Sinn als Gesamtsystem betrachtet wird, kam es im letzten Jahrzehnt zu einer beträchtlichen Erweiterung des Instrumentariums der Krisenbearbeitung sowie zu einer Aufwertung der nicht-militärischen gegenüber den militärischen Mitteln, gleichzeitig aber auch zu einer theoretisch und in der Praxis nicht immer unproblematischen Vermischung von beiden.

Die infernalischen Terroranschläge vom 11. September 2001 lassen die Sicherheitsproblematik des 21. Jahrhunderts wahrscheinlich überhaupt in wiederum neue und höchst beunruhigende Dimensionen ausgreifen, sodass die folgende Bestandsaufnahme gleichzeitig historischer Rückblick bleiben könnte.

2. Friedenssicherung und Konfliktverhütung in den 1990er Jahren

Die Verblüffung über das Ende des in sich zusammengebrochenen Kommunismus war kaum abgeklungen, da wähnte sich Europa nach den Worten der KSZE-Charta von Paris (21.11.1990) vom Erbe der Vergangenheit befreit und sah auf dem Kontinent „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ anbrechen. Fünf Jahre später war diese allzu optimistische Vorhersage in Anbetracht der Balkan-Krise Ernüchterung gewichen. Vom imaginierten „Sicherheitsrat für ganz Europa“ im Rahmen der OSZE¹ war kaum mehr ernsthaft die Rede, statt dessen musste man sich im „Stabilitätspakt“ von 1995 vornehmen, weiter alle Erscheinungsformen von Intoleranz zu bekämpfen – allerdings ausschließlich mit nicht-militärischen Mitteln, da der Begriff „militärisch“ im Pakt nirgendwo vorkommt. Dennoch verstand sich die OSZE als umfassende Rahmenstruktur für die Sicherheit, konzentrierte ihre Instrumente und Verfahren aber auf Konfliktverhütung², friedliche Streitfall-Regelung und die „menschliche Dimension“.

Die Ausrichtung auf die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens sollte weiterhin der UNO vorbehalten bleiben (Höyneck 1994). Deren Generalsekretär beklagte jedoch zur gleichen Zeit neben der andauernden Finanzkrise

auch Anzeichen einer verminderten Bereitschaft, seine Organisation bei der Lösung kritischer internationaler Fragen einzuschalten. Im Tätigkeitsbericht 1995³ erweiterte man den Begriff „vorbeugende Diplomatie“ um eine Reihe von präventiven Maßnahmen und beschrieb die schwierigen Probleme infolge der Tatsache, dass die meisten aktuellen Konflikte innerstaatlich ausgetragen werden, dass humanitäre Not-situationen an der Tagesordnung seien und dass sich einmal ausgehandelte Friedensregelungen mit einer ganzen Bandbreite militärischer, politischer, humanitärer und sonstiger die Zivilbevölkerung betreffenden Fragen befassen müssten. Erstmals war eine Truppe für vorbeugende Einsätze genehmigt worden, der militärisches wie ziviles Personal in Stabsfunktionen angehörte; das Instrumentarium der Friedenssicherung sollte von den Vereinten Nationen in einer Weise angepasst werden, dass es mittels komplexer, vielgestaltiger Operationen auch internen Konflikten gerecht werden kann. Großzügig wurde ja die UNO mit unklaren Mandaten und Aufträgen konfrontiert, ohne ihr die nötigen Mittel zuzugestehen, was nach Fehlschlägen schließlich zum Vorwurf des „Versagens“ führte und sie zum idealen Sündenbock stempelte (Schmidl 2000).

Das Ende des Warschauer Paktes machte indes auch ein neues Selbstverständnis der NATO unumgänglich. Eine neue Doktrin, die Vereinbarung zur Einbindung Russlands, die Gründung der „Partnerschaft für den Frieden“ und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates sowie die Aufnahme dreier neuer Mitglieder bzw. die Fragen einer zusätzlichen Erweiterung beschäftigten das Bündnis, bevor es sich am Höhepunkt der Kosovo-Krise zum ersten und bislang einzigen Militäreinsatz seiner Geschichte entschließen sollte. Als militärische Allianz konnte die NATO naturgemäß nicht den Anspruch einer humanitären Organisation erheben⁴, sondern blieb ein durch nicht-militärische Elemente der Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ergänztes Militärbündnis, dessen Kräfte freilich zunehmend humanitäre Aufgaben übernahmen.

Dem gegenüber hatte die Europäische Union mit der gemeinsamen Verteidigungspolitik ein

militärisches Element, vorerst als Option, bereits im Maastrichter Vertrag von 1992 hinzugefügt, als die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als neue „Säule“ eingeführt worden war. 1995 – übrigens das Jahr der Neuaufnahme der bündnisfreien bzw. neutralen Mitglieder Finnland, Österreich und Schweden – war gelegentlich noch grundsätzliche Kritik an einer „forcierten Militarisierung“ der Zivilmacht EU durch Ausbau eines militärischen Kriseninstrumentariums geübt worden (vgl. z.B. Goetschel 1995). Mittlerweile ist aber die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit vielen Hindernissen auf den Weg gebracht, der Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe von 60.000 Mann beschlossene Sache und ein finnischer General Vorsitzender des neuen EU-Militärkomitees. Erste offizielle Gespräche zwischen Union und Nordatlantischer Allianz fanden im Jahr 2000 statt und hatten die Zusammenarbeit im Bereich des Krisenmanagements zum Gegenstand. Die EU jedenfalls misst, zumindest formal, dem nicht-militärischen Krisenmanagement keinen geringeren Stellenwert zu als dem militärischen.

Auf das Schattendasein der 1954 als kollektiver Militärpakt gegründeten Westeuropäischen Union (WEU) muss an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, da ihre Funktionen, mit der wesentlichen Ausnahme der im Vergleich zur NATO rigideren Beistandsverpflichtung, in die EU überführt werden. Ursprünglich war ihr ja nach der Wende die Rolle eines europäischen Pfeilers der NATO und als Verteidigungskomponente der EU zgedacht gewesen.

Eine politikwissenschaftliche Bestandsaufnahme der Gesamtverfassung Europas zur Mitte der 90er Jahre kam zu bemerkenswerten Resultaten: Während die Anzahl souveräner Staaten am Ende des 30-jährigen Krieges um mehr als die Hälfte verringert worden war, stieg sie im Rahmen der OSZE seit dem Endes des Kalten Krieges um gut die Hälfte – 18 neue Staaten waren seit 1989 entstanden. 28 der OSZE-Staaten waren, gemessen an der Bevölkerungszahl, kleiner als die Schweiz, über die Hälfte war bündnisfrei oder neutral. Aus dem Umstand, dass rund zwei Drittel jener Staaten, die kleiner als die Schweiz waren, keinem Bündnis ange-

hörten, zog der Autor den Schluss, der bündnisfreie Kleinstaat sei vom europäischen Sonderfall zum europäischen Normalfall geworden (Riklin 1995).

Zwar streben neben den drei bislang in die NATO aufgenommenen mittelost-europäischen Ländern noch weitere in die Allianz; doch bleiben immer noch genügend übrig, deren sicherheitspolitische Bindungen sich auf UNO und OSZE beschränken. In jenem Abstraktum eines „euro-atlantischen Raumes“ bleibt Europa ein verschlungenes Netzwerk von inter- wie supranationalen und regionalen Organisationen mit offenen Grenzen weit über seine Geographie hinaus, so dass seine Gesamtverfassung von Riklin in Anlehnung an Pufendorfs vom Römischen Reich deutscher Nation des Jahres 1667 gezeichnetes Bild als „monstro simile“, einem Monstrum ähnlich, beschrieben wird.

Mehr als ein Jahrzehnt nach dem weltpolitischen Umbruch ist die Lage alles andere als übersichtlicher geworden: Umfassend verstandene Sicherheits-, Friedens- und Stabilitätspolitik berücksichtigt innerstaatliche und internationale Aspekte ebenso wie nicht-militärische Dimensionen, zumal den neben die traditionellen militärischen Risiken getretenen sozialen, ökonomischen und ökologischen Gefährdungen mit militärischen Mitteln nicht wirksam begegnet werden kann. Die als Konsequenz komplexer Krisenszenarien entwickelte Palette an vorbeugenden, akuten und nachsorgenden Maßnahmen führt dazu, dass Militärpersonal zivile Aufgaben wahrnimmt, während zivile Organisationen oft nur unter militärischem Schutz tätig werden können. Es scheint dadurch kaum mehr möglich, bisher gewohnte sicherheits-, friedens- und stabilitätspolitische Begriffe auf einen Nenner zu bringen – man denke nur an die militärische Intervention der NATO anlässlich des Kosovo-Konflikts, die zur „humanitären Intervention“ mit völkerrechtlich höchst umstrittenen Implikationen stilisiert wurde (vgl. z.B. Gillessen 1997, Gärtner 1998).

Festzuhalten ist vorerst nur, dass es längst keine erklärten „Kriege“ mehr gibt; dass etwa 80 Prozent der in den jüngsten Konflikten Getöteten oder Verwundeten Zivilisten waren und solche Bürgerkriege nach einer Studie der Welt-

bank kaum ideologisch, ethnisch oder religiös, sondern mehrheitlich wirtschaftlich motiviert und von Habgier getrieben sind;⁵ dass sich zwischen 1990 und 2000 die Anzahl der Natur- bzw. von Menschen verursachten Katastrophen im Vergleich zu den früheren Dezennien seit 1950 weltweit verdreifacht hat und dabei volkswirtschaftliche Schäden von bis zu 100 Milliarden Dollar pro Jahr entstanden; dass 90 Prozent aller Katastrophenopfer in Entwicklungsländern leben;⁶ oder dass ein Tag des NATO-Einsatzes gegen Jugoslawien die gleichen Kosten wie das gesamte OSZE-Jahresbudget verursachte, während die Nothilfemittel des Roten Kreuzes bzw. Halbmondes in der zweiten Hälfte der 90er Jahre um 40 Prozent zurückgegangen sind.⁸

Es wäre verfrüht, von den Ereignissen am Balkan auf eine Remilitarisierung der internationalen Beziehungen zu schließen, so als bliebe Krieg im „realistischen“ Sinne der Vater aller Dinge und eine anthropologische Konstante. Vielleicht wird Gewaltanwendung aber auch nicht, wie es die kritische Friedensforschung behauptet, stets Ursprung allen Rückschritts sein, sondern sich – paradox genug – als letztes Mittel zu menschenrechtlichem und schließlich humanitärem Fortschritt entpuppen. Aus empirisch-analytischer Sicht soll der in seinen Konsequenzen ungewisse Wandel sicherheitspolitischer Axiome im Folgenden mit Blick auf eine produktive Nutzung der zivil-militärischen Interaktion behandelt werden.

3. Nicht-militärisches Krisenmanagement in den Sicherheitsorganisationen

Viele Beobachter kritisieren die zunehmende Verschränkung von militärischen mit zivilen Akteuren bzw. Instrumenten. So wird etwa beklagt, dass zwar militärische Operationen auf Knopfdruck funktionierten und für internationale Aktionen „blitzartig“ Geräte, Waffen und Soldaten sowie Geld zur Verfügung stünden, die humanitäre Erstversorgung hingegen vorwiegend der Eigeninitiative privater Hilfsorganisationen bzw. der Großzügigkeit privater Spender überlassen werde; öffentliche Hilfe erfolge meistens zu langsam, zu bürokratisch und

mit nicht ausreichender Kenntnis der Lage. Zudem gebärdeten sich die Verantwortlichen der UNO oder der EU in vielen Fällen nicht wie Helfer, sondern wie Besatzer (Bergmann 2000, 2). Häufig wird moniert, dass die finanziellen Mittel für Konfliktprävention nur ein Minimum der Verteidigungsausgaben wohlhabender Staaten ausmachten. Die UNO werde finanziell ausgehungert und dennoch von den USA dominiert. Zudem stehe die OSZE in Gefahr, völlig in den Schatten der NATO zu geraten und zu deren Erfüllungsgehilfen degradiert zu werden. Die NATO schließlich sei zu einem außerhalb des UNO-Sicherheitssystems handelnden Militärbündnis mutiert, welches sich selbst mandatiert (z.B. Voss 1999). Der EU wiederum wird von ihrem eigenen „Hohen Beauftragten“ das Verfehlen eines kohärenten und in sich geschlossenen Ansatzes in der zunehmend zur „bürokratischen Übung“ verkommenen GASP bescheinigt⁹ – und das in einem Augenblick, da die Union mit einer schnellen Eingreiftruppe ab 2003 (auch) an buchstäblich unbegrenzte Kampfeinsätze im Namen der Menschenrechte denkt, ohne Verteidigungsfall oder Beistandspflicht und auch ohne UN-Mandat oder geographische Selbstbeschränkung.¹⁰ In der Diskussion zum Stand der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wurde andererseits davor gewarnt, den Blick auf das Militärische zu verengen, anstatt die Eingreiftruppe bloß als eines von vielen Instrumenten des Krisenmanagements zu bewerten und sich eher auf den Ausbau der zivilen Mittel zu konzentrieren.¹¹ Aus dem EU-Parlament gibt es Stimmen, die Union solle überhaupt die Finger von der Verteidigung lassen und nicht die NATO konkurrieren.¹² Mehrere große Hilfsorganisationen warfen der Kommission z.B. eine dramatische Verschlechterung bei der Verteilung von Geldern in der Katastrophenhilfe vor.¹³

Niemand wird jedoch bestreiten, dass alle in Frage kommenden Organisationen dem „civil crisis management“ in letzter Zeit mehr Aufmerksamkeit gewidmet haben als je zuvor. Sein realer Stellenwert, seine tatsächliche Förderung und nachweisliche Erfolge stehen auf einem anderen Blatt. Kofi Annan nennt etwa die Mission der Vereinten Nationen in Mazedonien

(„PREDEP“ 1995) – 2001 neuerlich ein Krisenherd am Balkan – als einziges konkretes Beispiel eines vorbeugenden Einsatzes. Leider enthielten Präventivmaßnahmen vor allem deswegen eher Lippenbekenntnisse als faktische Unterstützung, weil ihre Kosten in der Gegenwart anfallen, ihr Nutzen hingegen in ferner Zukunft liegt. Bei der qualitativ neuartigen Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit („peace building“) handle es sich um ein breit gefächertes politisches Konzept, das eine ganze Reihe weiterer Initiativen umfasst: Die Palette reicht von der Nothilfe – also dem ganzen Spektrum der humanitären Hilfe – über Demobilisierung, Minenräumung, Polizei- und Rechtswesen, Beobachtung sowie Durchführung von Wahlen bis zur Ingangsetzung von längerfristigen Entwicklungsmaßnahmen. Annan kann darauf verweisen, dass während der neunziger Jahre eine dreimal so hohe Zahl von Friedensabkommen unterzeichnet worden ist als während der vorangegangenen drei Jahrzehnte; die meisten davon hatten auch Bestand. Nicht zufällig ruft er noch in Erinnerung, dass die kollektive Sicherheit innerhalb des internationalen Systems „natürlich“ Aufgabe des Sicherheitsrates bleibe, Prävention – übrigens auch im Hinblick auf Katastrophen, Armut, ungleichberechtigten Zugang zu politischer Macht oder wirtschaftlichen Niedergang – aber besser und kostengünstiger sei als die nachträgliche Reaktion auf Krisen.¹⁴

Der Kritik an den eingeschränkten Eingriffsmöglichkeiten der UNO begegnet diese einerseits mit dem Modell der „Arbeitsteilung“ in Kooperation mit anderen Organisationen, andererseits mit dem Hinweis darauf, dass sie als einzige das gesamte Spektrum von Friedensoperationen mitsamt der humanitären Dimension abdecken könne und es Aufgaben gebe, die andere mangels Objektivität bzw. aufgrund der Verfolgung eigener Interessen nicht wahrnehmen könnten.¹⁵⁷

Aus Obigem werden die Zusammenhänge des gesamten militärischen wie nicht-militärischen Krisen- und Konfliktmanagements einer umfassenden Sicherheitspolitik mit Belangen der Menschenrechts-, Entwicklungs-, Umwelt- oder Handelspolitik deutlich. Allein auf UN-Ebene

erweist sich ein Zusammenwirken der verschiedensten Agenturen (Flüchtlingswerk, Weltgesundheitsorganisation, Umweltprogramm u.a.m.) als ebenso unerlässlich wie kompliziert. Ein wichtiges Beispiel für die hier speziell zu betrachtende humanitäre und Katastrophenhilfe ist das „Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)“, mit dem die Vereinten Nationen unbestritten ihre Rolle als universales Forum zur Förderung eines Konsenses und als Koordinationsmechanismus wahrnehmen. Über diese in Genf ansässige Stelle laufen zentral die Hilfsansuchen der Staaten. Sie verfügt über gut geschulte ad hoc einsetzbare Erkundungsteams (UNDAC) zur unabdingbaren Einschätzung der Lage vor Ort und sie bemüht sich derzeit um die Erstellung eines Inventars der in den Mitgliedsländern vorhandenen Kapazitäten sowie um funktionsfähige Frühwarnstrukturen. Seit 1996 besteht im Rahmen des OCHA eine „Military and Civil Defence Unit (MCDU)“, die sich u.a. mit der zivil-militärischen Zusammenarbeit (UN CIMIC) und entsprechenden Ausbildungsprogrammen befaßt.¹⁶

Will man die OSZE und ihren kooperativen Sicherheitsansatz nicht von vornherein als „geronnene Dauerkonferenz“ mit der immanenten Bedingung „allseitiger Gutwilligkeit“ (z.B. Stadler 2000, Anmerkung 3 bzw. 21) abwerten, die mangels militärischer Mittel nichts Substantielles zur Friedenssicherung beizutragen hat, so kommt ihr eine wesentliche Rolle als Instrument zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit nicht-militärischen Mitteln zu. Ihr Aufgabenbereich erstreckt sich im Sinn ihres von Anbeginn umfassend angelegten Sicherheitsverständnisses von der Prävention über ziviles „peace building“ und „peace implementation“ bis zu Fragen der Demokratisierung (z.B. Wahlbeobachtung), der Achtung der Menschen- und Minderheitsrechte, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Umweltschutzes. Von Bedeutung ist dabei die 1999 beim Gipfeltreffen von Istanbul beschlossene Schaffung eines Programms für schnelle Einsatzgruppen (REACT-Konzept) zur Entsendung von ausgebildeten und über eine Datenbank erfassten zivilen Experten in Krisen-

fällen. Obwohl die Kriseninterventions-Kapazitäten der OSZE den Zugriff auf Truppen ihrer Teilnehmerstaaten ausschließen müssen, beschränkt sich diese Organisation mit dem „Urheberrecht“ auf ein umfassendes Sicherheitsverständnis – bis hin zur Dimension der „menschlichen Sicherheit“ (z.B. Menschenhandel, Kinder in bewaffneten Konflikten) – nicht nur auf so genannte „soft security“-Missionen. Sie hütet auch den ursprünglich zwischen NATO und Warschauer Pakt vereinbarten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) oder die auf die Helsinki-Schlussakte zurückgehenden „Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM)“.

Aus österreichischer Sicht wurde ein Dilemma in der Gewichtung des zivilen Krisenmanagements aufgezeigt: Einerseits habe die Balkankrise dessen grundlegende Rolle vor Augen geführt, andererseits der Kosovo-Konflikt die Grenzen zivil-politischer Krisenprävention aufgezeigt.¹⁷

Neben den Beschlüssen betreffend die Entwicklung militärischer Fähigkeiten der EU zur autonomen Durchführung auch größerer Operationen im Rahmen der „Petersberg-Aufgaben“ (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens) verabschiedete der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 auch einen Bericht samt Aktionsplan zur Krisenbewältigung mit nicht-militärischen Mitteln. Während neben dem ständigen Ausschuss für Politische und Sicherheitsfragen auch ein Militärausschuss sowie ein Militärstab beschlossen wurden, blieb die vor allem auf schwedische Initiative verlangte Einrichtung eines Ausschusses für nicht-militärische Krisenbewältigung wegen der Ablehnung einiger Mitgliedsstaaten und auch der Kommission (u.a. mit dem Argument ihrer Alleinzuständigkeit für humanitäre Hilfe über das entsprechende Amt „ECHO“) zunächst aus und man begnügte sich mit einem Koordinationsmechanismus. Erst mit Beschluss des Rates vom 22.5.2000 kam es dann zur Einsetzung des „Ausschusses für die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung“, und zwar ausdrücklich

„im Rahmen der Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“. Er fungiert als Rats-Arbeitsgruppe und berichtet dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER), informiert das Politische und Sicherheitspolitische Interimskomitee, unterbreitet Empfehlungen und berät es.¹⁸

Damit ist die enge Verbindung zwischen militärischem und zivilem Krisenmanagement – der Ausschuss wird von der Ständigen Vertretung Österreichs als Ziviles Krisenmanagementkomitee „ZKMK“ geführt – wenigstens institutionell verankert. Gleichzeitig ergeben sich jedoch nicht nur in Bezug auf den Kohärenz- und Koordinationsbedarf zwischen den entsprechenden Tätigkeitsfeldern bzw. Einrichtungen der anderen Organisationen Probleme, sondern schon innerhalb der EU-Organen: Neben dem vorher erwähnten Amt für humanitäre Hilfe der Kommission (es finanziert Direkthilfen außerhalb der Union) existiert auch noch eine Rats-Arbeitsgruppe „Katastrophenschutz“ (angesiedelt in der ersten „Säule“!), deren Beiträge beim Rat von Feira aus nahe liegenden Gründen in Beziehung zum nichtmilitärischen Instrumentarium der GASP (zweite „Säule“) gebracht wurden. Da Auslandseinsätze grundsätzlich über die GASP laufen, sucht der internationale Katastrophenschutz eine geeignete strukturelle Einbettung. Als konkrete Vorhaben für die zivilen Aspekte des EU-Krisenmanagements wurden vorerst die Bereitstellung von bis zu 5000 Polizisten für internationale Missionen im Petersberg-Spektrum (bis 2003), Anstrengungen zur Stärkung bzw. Wiederherstellung des lokalen Gerichts- und Strafvollzugswesens (Rechtsstaatlichkeit) und der Zivilverwaltung sowie nicht zuletzt der Zivil- und Katastrophenschutz mit dem Ziel festgelegt, auch komplexen politischen Krisen wirksam begegnen zu können. Grundsätzlich hat die Union intern 11 zivile Instrumente des Krisenmanagements identifiziert, die von Sanktionen über Menschenrechtsbeobachtung und Entminung bis zu Evakuierungen reichen.

Für die humanitäre Hilfe wurde bereits in einer Ratsverordnung aus 1996¹⁹ eine Art Philosophie entwickelt, die damit geltendes Gemeinschaftsrecht ist. Da zivile Maßnahmen zum

Schutz von Opfern unter das humanitäre Völkerrecht fallen, seien sie in die humanitäre Hilfe zu integrieren. Letztere könne Voraussetzung für Entwicklungs- oder Wiederaufbaumaßnahmen sein und sei daher während der gesamten Dauer der Krisensituation und ihrer Folgen erforderlich; sie dürfe nicht von politischen Erwägungen geleitet oder diesen untergeordnet werden. Die Beschlüsse über humanitäre Hilfe seien, so heißt es in der Verordnung, unparteiisch (!) und ausschließlich unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Opfer zu fassen.

Die NATO würdigte in ihrem neuen strategischen Konzept vom April 1999²⁰ die ausgeprägten Beiträge der UNO, OSZE und EU für die „euro-atlantische“ Sicherheit und Stabilität mit dem Hinweis, dass sich gegenseitig verstärkende Organisationen zu einem zentralen Merkmal des Sicherheitsumfeldes geworden seien. Was das Bündnis anlange, so bleibe dessen Sicherheit einem breiten Spektrum militärischer *und* nicht-militärischer Risiken unterworfen. Im Sinne des umfassenden Sicherheitsbegriffs werden einige davon aufgezählt, doch wird als wesentlicher und fortdauernder Zweck der NATO die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder „mit politischen und militärischen Mitteln“ betont. Beim Bekenntnis zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten sowie bei der „Konsultation“ stehen politische, bei „Abschreckung und Verteidigung“ militärische Mittel im Vordergrund. Die Aufgabe „Krisenbewältigung“ reicht von der Konfliktverhütung bis zu nicht unter die Beistandsklausel fallenden Krisenreaktionseinsätzen und kombiniert politische wie auch militärische Mittel. Erst die Sicherheitsaufgabe „Partnerschaft“ im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) verweist auf die Zusammenarbeit in einem mit „Zivilschutzplanung“ klar eingegrenzten Feld nicht-militärischer Maßnahmen.

Hier war die Allianz mit dem bereits 1951 gegründeten Komitee für Zivilverteidigung – 1995 umbenannt in „Civil Protection Committee“ – schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt aktiv, freilich vorrangig mit Blick auf die Folgen einer möglichen Bedrohung durch Nuklearwaffen in den Mitgliedsstaaten. Praktische

Einsätze erfolgten in den zurückliegenden Jahrzehnten indes auf Grund von Naturkatastrophen und führten auch zur Zusammenarbeit mit humanitären Hilfsorganisationen wie WHO und Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. Hilfsleistungen außerhalb der Bündnisgrenzen – etwa beim Kernkraftwerks-Disaster in Tschernobyl – waren natürlich undenkbar, bis in der „Partnerschaft für den Frieden“ mit der Kooperation im Bereich der zivilen Notstandsplanung ein nicht-militärischer Kernpunkt gebildet wurde (Hauser 2000, 299),²¹ in dem die NATO auf Ersuchen aktiv werden kann.

Zwei Aspekte verdienen in diesem Zusammenhang hervorgehoben zu werden: Zum einen kooperiert die NATO hierbei mit den entsprechenden Einrichtungen der anderen internationalen Organisationen – an erster Stelle UN-OCHA, deren Autorität bei der Koordination von Katastrophen-Hilfsmaßnahmen unbestritten bleibt. Sonstiges Tätigwerden bindet sie an Ersuchen ihrer Mitglieder, so dass Partnerschaftsstaaten oder andere stets einen indirekten Weg wählen müssten. Zudem erhebt die NATO keinerlei Anspruch auf eine unabhängige humanitäre Rolle und anerkennt die generelle Kontrolle der jeweils nationalen Behörden über zivile Kriseninstrumentarien. Zum anderen geht das heute allgemein akzeptierte Spektrum der Einsatzaufgaben des internationalen Krisenmanagements mit militärischen Mitteln („Peace Support Operations“²²) auf die NATO zurück, wodurch sich die ohnedies spannungsreiche zivil-militärische Interaktion im Rahmen derartiger Friedenseinsätze geändert hat: Aus ziviler Unterstützung für militärische Einsätze erfolgt nun immer häufiger die militärische Unterstützung für zivile Peacebuilding-Operationen bis hin zur humanitären Assistenzleistung (Hauser 2000, 327).

In Anbetracht der Vielschichtigkeit der verschiedenen Trägerorganisationen der zivilen Krisenbewältigung – die Nichtregierungsorganisationen noch gar nicht berücksichtigt –, ihrer zahlreichen Querverbindungen und dem daraus resultierenden Koordinationsbedarf im Hinblick auf immer häufigere, komplexere und folgenschwerere humanitäre Not- und Krisen-

situationen wird deutlich, dass Solidarität im Sinne des umfassenden Sicherheitsverständnisses zur Überdehnung im Sinn einer Allzuständigkeit neigt. Die dadurch geweckten Erwartungen können aber kaum erfüllt werden. Anstatt sich mehr oder minder gleichzeitig z.B. der Konfliktvorbeugung in einem Land zu widmen, müssten die verschiedenen Institutionen und Organisationen (in Bosnien etwa waren es bis zu 400) um das bestmögliche Zusammenspiel und den zielgerechten Einsatz der meist begrenzten Mittel und um deren geeignete Mischung bemühen (Höyneck 1994, 88). Jede bewaffnete Intervention ist Folge einer gescheiterten Prävention; eine verhinderte oder eingedämmte Krise jedoch macht keine Schlagzeilen und ist als Erfolgsnachweis wenig spektakulär. Deswegen erregen Krisenreaktionen umso mehr internationales Aufsehen, je „militärischer“ sie ungeachtet ihrer Folgewirkungen ausfallen; zivile Bemühungen werden dadurch an den Rand gedrängt. Offenbar war es doch verfrüht festzustellen, dass Rolle und Bedeutung des Militärs bei der Gestaltung der Weltpolitik abnehmen (Falkenrath 1996, 37).

Umfassende Sicherheit erfordert ein umfassendes Krisenmanagement, komplexe Not-situationen verlangen ein integriertes Lösungskonzept, und zwar bezogen auf Akteure wie auch Mittel. Mit einem aus der Friedensforschung gelegentlich vorgeschlagenen „professionellen zivilen Konfliktdienst“²³ ist es nicht getan, sobald ein solcher im eigenen Interesse nur unter militärischem Schutz aktiv werden kann. Was dem Militär an „polizeilichen“ Funktionsveränderungen und somit an Identitätswandel und verändertem Selbstverständnis abverlangt wird, kann auf Dauer selbst bei institutionalisierter Arbeitsteilung an den traditionellen Trägern des zivilen Krisenmanagements nicht spurlos vorbeigehen. Das „unpolitische“ und „neutrale“ UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wird beispielsweise als Anwalt der Vertriebenen und Flüchtlinge stets parteiisch sein. Auf der anderen Seite werden Angehörige von Truppen, die zuvor mit militärischer Waffengewalt eingegriffen haben, in der Phase nach dem Konflikt schwerlich als unparteiische Wächter akzeptiert werden, sondern unter

Umständen als Verursacher von Demütigung und Diktat. Erkennbar wird eine Tendenz, misstrauische Konkurrenz und Gegensätze zwischen militärischen und zivilen Einsatzkräften durch politische Vorgaben eines integrierten Managements zu überwinden, was beiden wie auch den Betroffenen in Krisengebieten beträchtliche Anpassungsleistungen abverlangen wird.

4. Neutralität und sicherheitspolitisches Engagement

Geht man der Frage der politischen Gewichtsverteilung zwischen militärischem und zivilem Krisenmanagement nach, wie sie in Österreich vorgenommen wird, fehlen schon in konzeptioneller Hinsicht eindeutige offizielle Vorgaben. Einmal wird festgehalten, ein angemessener Beitrag zu den militärischen Fähigkeiten der EU habe für Österreich Priorität.²⁴ An anderer Stelle heißt es, gerade die Balkankrise habe vor Augen geführt, welche grundlegende Rolle neben dem militärischen heute dem zivilen Krisenmanagement zukommt, da die militärischen Auseinandersetzungen folgende Phase der Schaffung geordneter Verhältnisse nur mit zivilen Kräften bewältigt werden könne.²⁵ Für den Hohen Repräsentanten der EU in Bosnien und Herzegowina wiederum hat die zivile Konfliktprävention Priorität, aus Gründen der Glaubwürdigkeit brauche es dahinter aber auch militärische Kapazität.²⁶ Laut Regierungsprogramm vom 3.2.2000 wird sich Österreich allerdings dafür einsetzen, dass die Europäische Union der zivilen Konfliktverhütung und den nicht-militärischen Aspekten der Krisenbewältigung ebenso Bedeutung beimisst wie der militärischen Krisenbewältigung (109). Demgemäß werde Österreich auch seine eigenen Kapazitäten im Bereich des zivilen Krisenmanagements stärken und weiterentwickeln. Die hier authentisch festgehaltene Gleichrangigkeit müsste folgerichtig in der neuen „Sicherheitsdoktrin“ ihren konzeptiven Niederschlag finden und auch in praktische Politik umgesetzt werden.

Der seit Januar 2001 vorliegende „Expertenentwurf“ des Analyse-Teils dieser den Landes-

verteidigungsplan von 1983 ablösenden Doktrin²⁷ handelte sich schnell den Vorwurf des Primats des Militärs vor der Politik ein (Truger 2001), wurde jedenfalls aber dem Anspruch nach Gleichgewichtung beider Elemente in keiner Weise gerecht. Nach quantitativen Kriterien knüpften insgesamt weniger als fünf von 68 Seiten überhaupt Bezüge zum zivilen Krisenmanagement. Den weit überwiegenden Anteil beanspruchten jeweils Ausführungen zu den macht-, militär- und verteidigungspolitischen Faktoren der internationalen Sicherheit, keine einzige Überschrift bezog sich auf zivile Aspekte; internationale humanitäre Hilfe fehlte überhaupt bzw. wurde nur bezüglich der Aufgabenprioritäten des Bundesheeres aufgezählt (49). Stattdessen wurde festgestellt, dass eine ausschließliche Konzentration auf das Anbieten „guter Dienste“ bzw. auf „sicherheitspolitische Nischen“ oder auf die zivile Dimension der Sicherheitspolitik mit dem Solidaritätsprinzip und einer europäisch geforderten gleichmäßigen Lasten- und Risikoverteilung unvereinbar sei (13), obwohl eine solche Einseitigkeit weder von irgendeiner Seite ernsthaft gefordert noch die Behauptung überprüfbar wäre. Allerdings wird die tatsächlich gelegentlich vertretene Ansicht, Österreich könnte seine Beiträge durchaus auf „soft security“ konzentrieren (Gärtner 1998, 704), aus der Interessenslage des Verteidigungsministers an anderer Stelle ebenfalls als völlig realitätsfremd abgetan (Scheibner 2001, 24).

Zwar zählten der Aufbau effizienter ziviler und militärischer Kapazitäten und Strukturen auf nationaler wie EU-Ebene sowie die Minimierung der negativen Auswirkungen von technischen, ökologischen oder Naturkatastrophen ganz im Sinne des mehrfach angezogenen umfassenden Sicherheitsverständnisses laut Doktrin-Entwurf zu den „wichtigen politisch-strategischen Zielsetzungen Österreichs“ (68), doch kam es diesbezüglich zu keinerlei planerischen, die zukünftige sicherheitspolitische Linie festschreibenden Vorstellungen. Dieser Befund steht nicht nur im Widerspruch zu den erwähnten politischen Absichtserklärungen, sondern wird auch dem internationalen Trend nicht gerecht und konterkariert übrigens die Einrichtung

eines „nationalen Sicherheitsrates“, der die bisher unverbunden nebeneinander stehenden sicherheitspolitischen Beratungsorgane der Bundesregierung endlich zusammenfassen und dadurch eine übergreifende, militärische wie nicht-militärische Risiken beachtende Gesamtsicht der Sicherheitspolitik gewährleisten soll.

Literaturrecherchen zum Thema führen ebenfalls zu einseitigen Ergebnissen, jedenfalls wenn es sich um Beiträge österreichischer Provenienz zur Sicherheitspolitik handelt. Dass von den insgesamt über 80 Aufsätzen in den beiden bisher erschienenen „Jahrbüchern für internationale Sicherheitspolitik“ (Reiter 1998, 2000) kein einziger explizit dem zivilen Krisenmanagement gewidmet ist, lässt die beabsichtigte Gleichbedeutung von militärischen und nicht-militärischen Elementen in einem unvoreilhaftem Licht erscheinen.

Dieser Ungleichbehandlung in Österreich entspricht, wie in Abschnitt 3 skizziert, auf EU-Ebene ein doch deutlich höherer Grad an Aufmerksamkeit für die Belange der militärischen Aspekte. Auch eine konservative Tageszeitung bemängelte, dass die Vorschläge zum Aufbau einer europäischen Polizeitruppe für die zivile Krisenbewältigung im Vergleich zur militärischen Komponente „bescheiden“ anmuten.²⁸ In der Praxis zeigten sich nämlich Defizite im nicht-militärischen Bereich, so etwa bei dem von der UNO angeforderten Einsatz einer internationalen Polizeitruppe im Kosovo, der verspätet und in weitaus zu geringer Stärke erfolgt war (Stodiek 2000, 66) bzw. den Herausforderungen vor Ort nicht immer gerecht wurde.²⁹ Zu bedenken wäre dabei freilich, dass das Polizeiwesen im Unterschied zum Militär keine Bildung von Reserven kennt; dennoch belegen die Beschlüsse zur Bildung einer Eingreiftruppe bis zu 60.000 Mann bzw. eines Polizeikontingentes bis 5.000 Personen ein Ungleichgewicht.

Österreich hat inzwischen ebenfalls zwei entsprechende Beschlüsse für die jeweils eigenen Beiträge gefasst, lautend auf maximal 2.000 Personen („Kräfte für internationale Operationen“) Entsendestärke für die militärischen bzw. bis zu 110 Exekutivbeamte für die polizeilichen Eingreiftruppen.³⁰ Während also das Verhältnis zwischen den geplanten militärischen und poli-

zeilichen Kräften auf EU-Ebene bei 12:1 liegt, wird es durch die österreichischen Festlegungen intern noch auf 18:1 vergrößert – und das bei annähernd gleichen Budgetanteilen für innere Sicherheit und Landesverteidigung, wobei letzterer wiederum im europäischen Vergleich ohnehin ein notorisches Schlusslicht bildet. Es bleibt unklar, weshalb ein national unterdotierter Posten international überbetont und damit eine doppelte Disproportionalität in Kauf genommen wird.

Dem stehen durchaus auch gegenläufige Fakten gegenüber, etwa die Einrichtung einer „Plattform für internationale humanitäre- und Katastrophenhilfe“ zur Koordinierung von Auslandseinsätzen,³¹ ein neues Trainingsprogramm für OSZE-Missionen im Schlaininger Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung oder die österreichische Teilnahme an den Missionen am Balkan (SFOR, KFOR, ATHUM/ALBA) bzw. in verschiedenen anderen Regionen (Mosambik, Äthiopien, Irak, Georgien. u.a.), z.T. auch nach Naturkatastrophen (Erdbeben Türkei, Überschwemmung Polen. u.a.). Punktuelle, meist aus aktuellen Anlässen beschlossene finanzielle Hilfsleistungen und natürlich die ständige Mitarbeit in den Organisationen, in der Regel verbunden mit Beitragszahlungen,³² kommen noch dazu. Vielfach übersehen wird auch die Tatsache, dass Österreich – gemessen an seiner Bevölkerung – proportional die meisten Flüchtlinge aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hat (BMAA o. J., X).

Die historischen Beiträge der Zweiten Republik Österreich zur internationalen Sicherheit müssen hier nicht gesondert gewürdigt werden: insgesamt 42.000 Personen standen seit 1960 bei über 30 größeren Operationen im Auslandseinsatz, was unschätzbare Erfahrungen, aber auch eine beträchtliche Steigerung des Ansehens Österreichs mit sich brachte (Schmid 1998, 817). Nach dem unerwartet reibungsarmen Beitritt zur EU erfuhr der bis dahin herrschende und im Einvernehmen aller parlamentarischen Fraktionen über die „Verteidigungsdoktrin“ und den Landesverteidigungsplan Ausdruck findende Konsens in der Außen- und Sicherheitspolitik ohne Not oder äußeren Druck

schwere Irritationen, gipfelnd in ideologisch zugespitzten Auseinandersetzungen über die Frage „Neutralität oder NATO-Beitritt?“, welche ein „Todeskeim“ (Andreas Khol) der alten SPÖ/ÖVP-Koalition war.

Wenn die früher allseits geschätzten Methoden einer „aktiven Neutralitätspolitik“ längst der Vergangenheit angehören (Luif 1999, 193), könnte man u.a. folgende statusgerechte Kriterien für eine Neuorientierung der künftigen österreichischen Beiträge zum internationalen Krisenmanagement in Erwägung ziehen: Verpflichtungen und Bedarfslage als äußere, eigenes Potenzial und Sozialverträglichkeit als innere Einflussfaktoren.

Ginge es nach der UNO, dann wären nicht die Berichterstattung in den Medien, nicht politische oder geographische Erwägungen, sondern einzig und allein die Bedürfnisse der Menschen Maßstab für die Gewährung von humanitärer Hilfe und Sicherheitsbestand.³³ Die erwähnten Beschlüsse der EU sind selbstverständlich mitzutragen; ob aber ein nach wie vor keinem Militärbündnis angehörendes Mitglied das Ungleichgewicht zwischen militärischen und zivilen Mitteln unverlangt noch verstärken muss, sei dahin gestellt. Dabei sollte kein Zweifel entstehen, dass die Europäer dem nicht-militärischen Instrumentarium der Außenpolitik grundsätzlich viel mehr Bedeutung beimessen als z.B. die USA. Die durchschnittlichen Militärbudgets in den EU-Staaten bestätigen, dass soziale und wirtschaftliche Konfliktursachen im Vordergrund sicherheitspolitischer Strategien stehen und nicht die möglichen militärischen Absichten potenzieller Feinde. Nicht zufällig stand – auch unter dem Eindruck des 1954 missglückten Versuchs einer Verteidigungsgemeinschaft – die Integration der Handelspolitik am Anfang der Vergemeinschaftung europäischer Außenpolitik, die Koordinierung der Verteidigung an ihrem Ende (Bertram 2000). Mit welcher Motivation man sich in Österreich um zunehmenden Ansehens- und Gewichtsverlust in der europäischen Staatengemeinschaft sorgt, weil durch die ESVP die „orthodox-neutrale Haltung“ unter Druck gerate (Karner 2000, 342f.), wird angesichts der Zahlen nicht einsichtig: Der österreichische Beitrag zur militärischen

Eingreiftruppe entspricht dem Finnlands, liegt um 25% über dem Schwedens und umfasst jenen Anteil, den Belgien und Irland gemeinsam aufbringen. Dass Dänemark als NATO-Mitglied überhaupt auf ein Zutun verzichtete, hat innenpolitische Gründe. Da niemand behaupten wird, Österreich verfüge über besondere Qualifikationen bei der Friedenserzwingung durch Kampfeinsätze, lägen Ausbau und Weiterentwicklung der traditionellen Fähigkeiten im Rahmen der neu verstandenen „universellen Dienstleistungsfunktionen“ von (noch) neutralen bzw. bündnisfreien EU-Mitgliedern (Woyke 1986, 372)) im eigenen nicht weniger als im Interesse der internationalen Friedenssicherung, wollte man die Gleichbedeutung von militärischen und zivilen Mitteln der Konfliktlösung ernst nehmen. Vielleicht wäre sogar der Idee näher zu treten, in der EU äquivalent zur Eingreiftruppe ein „permanentes ziviles Friedenskorps“ (Bergmann 2000, 2) unter Einschluss des Polizeikontingents aufzubauen. An weiteren Vorschlägen zur „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen herrscht kein Mangel (z.B. Roithner 2000). Schwerpunktsetzung und Profilierung auf diesem Feld könnten zu nützlicheren und letztlich relativ bedeutungsvolleren Leistungen der allianzfreien EU-Mitglieder führen als demonstrative, im Effekt bloß additive Beiträge zur militärischen Eingreiftruppe.

Der in Sicherheitsfragen zunehmend entscheidungsleitende demokratiepolitische Aspekt – die dänische Sonderstellung verdankt sich ja einem 1992 abgehaltenen Referendum – lässt sich an wenigen Beispielen illustrieren. Von ihrer eigenen Armee erwarten sich die Österreicher und Österreicherinnen laut EUROBAROMETER vor allem die Landesverteidigung (94%), gleich danach – und so stark ausgeprägt wie in keinem der übrigen EU-Partnerstaaten – die Leistung von Katastrophenhilfe im Inland (93%), während man bei der Katastrophenhilfe im Ausland etwas zurückhaltender (76%) ist als dies im europäischen Durchschnitt der Fall ist (84%). Eine viel deutlichere Differenz zeigt sich bei der im EU-Mittel mit 80% der Nennungen an die vierte Stelle gereihten Aufgabe „Friedenserhaltung oder Friedensschaffung in der Welt“, die in Österreich mit 60% nur den sechsten Rang

einnimmt. Ohne zu spekulieren lässt sich doch vermuten, dass hier die Verknüpfung von zwei graduell verschiedenen Begriffen dämpfend gewirkt hat: Die in den 15 Mitgliedstaaten von durchschnittlich drei Viertel der Befragten als fünfte von insgesamt neun Aufgaben der nationalen Streitkräfte angeführte „Vorbereitung für den Kriegsfall und den Kampf“ landet in Österreich am letzten Platz der vorgegebenen Liste mit gut der Hälfte (52%) an Zustimmung, was auf eine generell – und übrigens auch traditionell – geringe „Kampfbereitschaft“ hindeutet. Dementsprechend fallen im Vergleich zum europäischen Durchschnitt auch die Antworten der österreichischen Stichprobe des EUROBAROMETER auf die Frage aus, was eine fiktive Europäische Armee tun sollte: Die mit insgesamt 71% als erste Priorität genannte Verteidigung des EU-Gebiets einschließlich des eigenen Landes kommt in Österreich auf den vergleichsweise niedrigsten Wert von 56%. Die Gewährung humanitärer Hilfe rangiert unter den österreichischen Befragten an vierter (41%), insgesamt erst an fünfter Stelle (48%). In keinem einzigen Aufgabenfeld übersteigen die in Österreich erhobenen Zustimmungsraten den Gesamtdurchschnitt, was überhaupt für eine skeptische Distanz gegenüber der Idee einer Europa-Armee sprechen dürfte.³⁴

Ansonsten ist, wie seit Jahren vielfach belegt (Giller 1999), die sicherheitspolitische Befindlichkeit der österreichischen Bevölkerung in erster Linie durch eine unerschütterliche Anhänglichkeit an die Neutralität sowie gleichzeitig durch ein auf hohem Niveau stabiles Sicherheitsgefühl geprägt. Tiefgreifende Umpositionierungen der heimischen Sicherheitspolitik, zumal unter dem Aspekt einer von der Bundesregierung für eine solche Eventualität ausdrücklich zugesagten Volksabstimmung, sind dadurch einem demokratiepolitischen Risiko ausgesetzt.

Nicht immer erweisen sich indes augenscheinlich fest gefahrene Einstellungsmuster als historisch nachhaltig: Zu erinnern wäre beispielsweise an die hohe Zeit der „neuen“ Friedensbewegung, als ein gutes Drittel der Bevölkerung der damals Lichtjahre von einer Wiedervereinigung entfernten Bundesrepublik Deutschland

dem Modell einer „Neutralität nach dem Beispiel Österreichs“ nahe stand. Unter der Wählerschaft jener „Grünen“, deren Außenminister keine zwei Jahrzehnte später die Luftangriffe der NATO auf Rest-Jugoslawien befürworten sollte, lag damals (1981) der Anteil der Neutralitätsneigung bei 82 Prozent (Giller 1987, 364).

5. Fazit

Völkerrechtliche Spitzfindigkeiten hätten 1955 Österreichs Aufnahme in die Vereinten Nationen verhindern können. Was die Schweiz sich unter dem Leitmotiv „Sicherheit durch Kooperation“ gerade erst erarbeitet, um durch praktizierte Solidarität „die negativen Folgen der Neutralitätspolitik auszugleichen“ (Fanzun/Lehmann 2000, 209), gehört seit bald einem halben Jahrhundert zur allgemein geschätzten Routine österreichischer Sicherheitspolitik. Wenn, wie bisweilen süffisant angemerkt wird, ein Nebeneinander von Neutralität und Solidarität „dem herrschenden Neutralitätsrecht leider nicht bekannt“ ist (Hummer 2001, 163), dann sollte den Bündnisfreien und Neutralen in Europa in ihrer Praxis die Probe aufs Exempel nicht verwehrt bleiben, könnte sich doch am Ende auch die im derzeitigen Völkerrechtsverständnis durchaus nicht unumstrittene „humanitäre Intervention“ genauso als akzeptiertes Mittel der Friedenserzwingung erweisen wie als verführerischer Holzweg (Gillissen 1997). Man kann die Ungebundenheit an Militärbündnisse anstatt als rechtliche Schranke wie eine politische Handlungsanleitung verstehen, etwa zur Unterstützung der Implementierung gewaltregulierender Prinzipien im sich ständig erweiternden Spektrum nicht-militärischer Mittel der Friedenssicherung.

Im Einzelfall wäre es ratsam, die Nützlichkeit der eigenen Beiträge danach auszurichten, was man am besten kann. Zwischen der Paktfreiheit und der Teilnahme am multinationalen System war noch nie ein Widerspruch zu erkennen – und einen Zwang zur Beteiligung an Militäroperationen kennt nicht einmal die Beistandsklausel des NATO-Vertrages. Die auf kollektive Verteidigung bezogene Neutralität

verliert schon deshalb an Bedeutung und Wirksamkeit, weil sich inzwischen über 90 Prozent aller Konflikte innerhalb von Staaten anstatt zwischen ihnen abspielen.

Sogar „Schwäche“ kann eine – wenn auch schwer erlernbare – Tugend sein, deren „Machtmittel“ sich auf Prestige, die Berufung auf geltendes Völkerrecht oder eben auf glaubwürdige Unparteilichkeit beschränken. Viele Staaten fanden sich erst aufgrund derartiger „Schwächen“ bereit, Organisationen wie UNO, OSZE oder NGO auf ihrem Gebiet tätig werden zu lassen.

Mit komplexen Krisensituationen konfrontiert und durch missglückte Aktionen sensibilisiert, haben nicht nur kleinere Staaten mit beschränkten Mitteln wie die Niederlande, sondern z.B. auch die USA damit begonnen, Bedingungen für die Teilnahme an Friedensoperationen zu formulieren. Für die niederländischen EU-Partner sind dies das eigene Interesse, die militärische Machbarkeit sowie ausreichende politische wie öffentliche Unterstützung (Gärtner 1998, 695). Der Ansatz, von den eigenen Voraussetzungen auszugehen, anstatt davon, was andere vermeintlich erwarten, erschiene auch für Österreich zielführend – vor allem unter dem Aspekt einer zumindest mittelfristigen Beibehaltung der Bündnisfreiheit bzw. der „Kernbestände“ einer Restneutralität.

In den humanitären Dimensionen der Friedensoperationen jüngerer Zeit erfuhr die Neutralität als bisher ehernes Prinzip allerdings Erschütterungen. Manche meinen sogar, ein rein unparteiisches Vorgehen führe letztlich zur vollständigen Handlungsunfähigkeit, man müsse die Identifizierung einer „schuldigen“ Konfliktpartei durch die Staatengemeinschaft verlangen, um der „unschuldigen“ Partei humanitäre Hilfe zukommen zu lassen. Schon im Vorfeld wird der humanitäre Imperativ manchmal dadurch ausgehöhlt, dass das Recht auf Hilfe durch die Kalkulation möglicher Auswirkungen geschmälert wird (Mac Farlane 1999).

Einem bündnisfreien Kleinstaat wäre zu raten, seine Beiträge zur internationalen Friedenssicherung und zum Krisenmanagement an der eigenen Erfahrung, den verfügbaren Mitteln und der Sozialverträglichkeit einzelner Maßnahmen

zu orientieren. Auch sollte das österreichische Bundesheer als einer der traditionell wichtigsten Träger nicht-militärischer Hilfsleistungen nicht unter die militärische Blamagegrenze geraten, indem man entgegen politischer Programmatik die militärische Seite unverlangt überbetont und damit einen Substanzverlust in Sachen eigener Sicherheitsvorsorge riskiert.

Der offizielle Außenpolitische Bericht Österreichs fasst unter der „humanitären Dimension in den internationalen Beziehungen“ völlig zu Recht die Bereiche Flüchtlingsfragen, humanitäre und Katastrophenhilfe, internationale humanitäre Organisationen, weltweite Sozialpolitik, Suchtgift und Verbrechensbekämpfung zusammen. Fraglos zählen aber auch noch die Entwicklungszusammenarbeit, die Osthilfe u.a.m. dazu, ohne dass irgendwo eine koordinierte Gesamtkonzeption sichtbar wäre. Mit Blick auf die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und auf Basis des allseits oft nur als bloßes Lippenbekenntnis anerkannten umfassenden Sicherheitsverständnisses kann es daher nicht genügen, die neue österreichische „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ auf den künftigen Auftrag des Bundesheeres einzuengen. Sie sollte vielmehr auf eine umfassende Sicherheitsvorsorge in allen ihren Dimensionen ausgerichtet werden.

Die Möglichkeiten kleiner Staaten werden von außen oft unvoreingenommener und nüchterner beurteilt als im eigenen Land. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Mitgliedschaften den kleineren Staaten mit ihren ohnehin beschränkten Ressourcen oft gleiche Pflichten, aber ungleiche Rechte bringen und Mitreden in den internationalen Organisationen nicht immer wirklich gleichgewichtiges Mitentscheiden bewirkt. Kleine Staaten werden im internationalen Konzert in der Regel erst dann wirklich wahrgenommen, wenn sie aufhören, daran teilzunehmen. Die Position des „free rider“ bedeutet zunächst nur, dass ein Akteur bestimmte Güter nutzt, ohne sich entsprechend an ihren Kosten zu beteiligen, sondern es bei sparsamen und oft symbolischen Gesten bewenden lässt.

Ethisch-moralische Bedenken gegenüber „Trittbrettfahren“ werden schließlich, sofern im

eigenen Land erhoben, in dieser Argumentation (vgl. z.B. Robojsek 1999) als kontraproduktiv bezeichnet, weil die Kleinen weder so wichtig noch so gefährlich seien, dass ihr Pragmatismus für andere Akteure ein ernsthaftes Problem darstellen sollte. Qualitätsmaßstab der Außenpolitik eines kleinen Staates sei deren Zweckmäßigkeit bei der Verfolgung von konkreten Zielen des Landes und weniger die „Richtigkeit“ in Bezug auf abstrakte Normen. Deshalb wird geraten, dass eine solche Politik weniger prinzipiell als eher vorläufig und an der aktuellen Situation des Landes orientiert sein sollte.

Was dieser Ratgeber meinen könnte, macht eines seiner Beispiele deutlich:

„So tat sich Österreich sehr schwer, als es im Rahmen der Bombardements Serbiens darum ging, ob westliche Flugzeuge das österreichische Gebiet überfliegen dürfen. Als es aber darum ging, den prestigeträchtigen Posten des EU-Kosovo-Beauftragten zu besetzen, war Wien voll bei der Sache.“ (Robojsek 1999, Anmerkung 17)

Wer sollte mit welcher Begründung den Stab über Österreich oder sonstige Bündnisfreie brechen und welche Folgen hätte es eigentlich, wenn sie das Geschehen im militärischen Teil des europäischen Krisenmanagements weiterhin mit „solidarischem Interesse“³⁵ verfolgten, ihr eigenes Engagement aber auf die ihnen wesensmäßig und von der Tradition her ungleich näher liegende zivile Schiene der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik konzentrierten?

ANMERKUNGEN

- 1 So z.B. der inzwischen fast vergessene M. Gorbatschow in einem Interview mit der Zeit (14/1995) oder das Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) mit seinen Vorstellungen von einer „Europäischen Sicherheitsgemeinschaft“ i. S. einer regionalen Abmachung nach Kap. VIII der UN-Charta, vgl. z.B. Lutz (1997).
- 2 Ein „Konfliktverhütungszentrum“ wurde am Wiener Sitz der OSZE eingerichtet.
- 3 Vorgelegt am 22.8.1996, zit. nach Internationale Politik 12/1996, 71 ff.
- 4 „NATO is not a humanitarian organisation, NATO is an organisation for peace, security and stability“, vgl.

- Broschüre „NATO's Roll in Disaster Assistance“, Eigenpublikation der NATO, o.J., o.O., 13.
- 5 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 17/18.6.2000.
- 6 Vgl. dazu Annan (1999).
- 7 Lt. Angaben von Max van der Stoel, vgl. Die Presse, 2.9.1999.
- 8 Vgl. Annan (1999).
- 9 So ein „vertrauliches“ Analysepapier von Javier Solana, zit. nach Der Standard, 23.1.2001.
- 10 So in einem Beitrag von J. Fritz-Vannahme in Die Zeit 4/2000, 37.
- 11 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 5.12.2000.
- 12 So z.B. der konservative britische Abgeordnete van Orden, vgl. Die Presse, 7.2.2001.
- 13 APA-Meldung, 31.1.2001.
- 14 Annan (1999).
- 15 So die stellvertretende UN-Generalsekretärin Frechette, vgl. Die Presse, 29.11.2000.
- 16 Vgl. dazu OCHA-Online: Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief („Oslo-Guidelines“) und Neue Zürcher Zeitung, 19.6.2000.
- 17 Benita Ferrero-Waldner in einer Rede am 24.6. bzw. am 19.7.2000, dokumentiert in „Außenpolitische Dokumentation“ des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten Nr. 4/2000, 51 bzw. 118.
- 18 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/354/GASP), 27.5.2000.
- 19 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates, 20.6.1996.
- 20 Dokumentiert in: Internationale Politik 10/1999, 197–123.
- 21 Die Arbeit wird in einem vom „Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC)“ eingerichteten „Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)“ koordiniert; im Sinne der Interoperabilität wurden eigene Einheiten und Ausbildungsgänge installiert, vgl. Broschüre der NATO (Anmerkung 4), 12 bzw. 16–19.
- 22 „PSO's“ umfassen Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement, Peace Building und Humanitarian Assistance.
- 23 So z.B. Ekkehard Krippendorf, Interview in Friedensdialog 1/2000, 8.
- 24 Außenministerin Ferrero-Waldner, siehe Anmerkung 17, 99.
- 25 Ebd., 51.
- 26 Wolfgang Petritsch in: Alpbach News 12/2000, 2.
- 27 Bis zur Drucklegung dieses Beitrages sollte eine revidierte Fassung dieser Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin vorliegen, die auf allfällige Veränderungen im Gegenstand zu prüfen wäre. Die Ausführungen orientieren sich an der mit Ministerratsbeschluss vom 23.1.2001 (44/39 – Antrag) präsentierten Fassung.
- 28 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.6.2000.
- 29 Symptomatisch dafür ist die Aussage eines ehemaligen Kommandanten des französischen Gendarmérie-Kontingents, wonach dieses – im Unterschied zu den für Krisen und Kriege ausgebildeten Soldaten bzw. zu den für den Ordnungseinsatz in Friedenszei-
- ten trainierten Polizisten – ein „militärischer Verband mit ‚zivilem‘ Antlitz“ sei und daher praktisch das gesamte Aufgabenspektrum abdecken könne, vgl. Neue Zürcher Zeitung, 7.3.2000.
- 30 Vgl. Ministerrats-Vorträge 730.01.05/0008e-II.1b/2000 (BMAA) und 10.061/15-1.6/00 (BMLV) bzw. 19.434/292-GD/00 (BMI). Anzumerken ist, dass im militärischen Kontingent ausdrücklich eine Einheit „für humanitäre Hilfeleistung“ sowie andere Elemente der traditionellen Friedenserhaltung inkludiert sind. Die mit hoher internationaler Reputation und großer Erfahrung ausgestattete „Austrian Forces Disaster Relief Unit (AFDRU)“ umfasst allerdings weniger als 200 Mann.
- 31 Ministerrats-Beschluss vom 29.8.2000; festzuhalten ist dabei die Kostenneutralität dieses beim BKA eingerichteten informellen Gremiums, dem neben den befassten Ministerien (Außen-, Innen-, Verteidigungs- und Finanzministerium) auch Vertreter der Bundesländer sowie das Österreichische Rote Kreuz, die österreichischen Feuerwehren und der Bergrettungsdienst angehören. Mit anderen NGO wird lediglich ein loser Gedankenaustausch gepflegt; Fragen des militärischen Krisenmanagements liegen nicht im Aufgabenbereich der Plattform, obschon sie von einer als „Internationales Krisenmanagement und humanitäre Hilfsaktionen“ fungierenden Abteilung administriert wird. Militärische Aspekte der internationalen wie österreichischen Sicherheitspolitik (z.B. neue Doktrin) werden in einer anderen Sektion des BKA wahrgenommen.
- 32 Als Beispiel hervorzuheben wäre ECHO (vgl. Abschnitt 2), dessen Budget Österreich zu immerhin 2,7% (1999) finanziert.
- 33 Annan (1999).
- 34 Alle Daten nach EUROBAROMETER (N=1000 pro Land, Feldarbeit Nov./Dez. 2000), dargestellt nach Der Standard, 30.4./1.5. und 2.5.2001
- 35 Diese Bezeichnung wird für das Verhalten der USA auf dem Balkan gewählt, und zwar im Zusammenhang mit der Forderung nach europäischer Führungskompetenz und nach Arbeitsteilung in diesem Raum, vgl. Nye (2001, 34).

LITERATURVERZEICHNIS

- Annan, Kofi (1999): UNO-Jahresbericht 1999, in: Internationale Politik, 54(12), 76–86.
- Bergmann, Kurt (2000). Errichtung einer zivilen Gesellschaft in Krisengebieten. Vortrag gehalten im Arbeitskreis 4 des politischen Gesprächs beim Europäischen Forum Alpbach am 29.8.2000, Mimeo.
- Bertram, Christoph (2000). Auf dem Gipfel der Macht, in: Die Zeit, 47, 16.11.2000, 3.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA) (Hg.) (o.J.). Außenpolitischer Bericht 1999. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik, Wien.
- Falkenrath, Richard A. (1996). Militär und Macht, in: Internationale Politik, 51(1), 37–42.

- Fanzun, Jon A./Patrick Lehmann* (2000). Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität 1945–2000, Zürich.
- Gärtner, Heinz* (1998). Ist Militärintervention eine Option?, in: Erich *Reiter* (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg u.a., 686–706.
- Giller, Joachim* (1987). Friedenspolitik und Friedensbewegung. Politische Bedingungen und Möglichkeiten österreichischer Friedensinitiativen, in: Manfred *Rauchensteiner* (Hg.): Überlegungen zum Frieden, Wien, 322–409.
- Giller, Joachim* (1999). Sicherheitspolitische Diskussion und öffentliche Meinung. Broschüre Nr. 61 der Österreichischen Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik, Wien.
- Gillessen, Günther* (1997). Mythos „humanitäre Intervention“. Ein Holzweg der internationalen Politik, in: Internationale Politik, 52(9), 13–20.
- Goetschel, Laurent* (1995). Gegen eine forcierte Militarisierung. Der Beitrag der EU zur europäischen Sicherheit, in: Europäische Rundschau, 23(1), 83–92.
- Hauser, Günther* (2000). Die NATO – die Grundlage des euroatlantischen Sicherheitsverbundes, in: Erich *Hochleitner* (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien u.a., 267–335.
- Höynck, Wilhelm* (1994). Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvorbeugung und -vermeidung und nicht-militärischer Konfliktlösungen, in: Sicherheit und Frieden, 2, 87–88.
- Hummer, Waldemar* (2001). Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 2, 147–166.
- Karner, Gerald* (2000). Zur sicherheitspolitischen Entwicklung Österreichs, in: Erich *Reiter* (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a., 337–352.
- Luiß, Paul* (1999). Österreich, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.): Europa-Handbuch, Gütersloh, 183–193.
- Lutz, Dieter L.* (1997). Sicherheit nach der politischen Zeitenwende, in: Ekkehard *Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler* (Hg.): Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen.
- Nye, Joseph S.* (2001). Driften Amerika und Europa auseinander?, in: Neue Zürcher Zeitung – Folio, 5, 25–34.
- Reiter, Erich* (Hg.) (1998). Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg u.a.
- Reiter, Erich* (Hg.) (2000). Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a.
- Riklin, Alois* (1995). Die gegenwärtige Gesamtverfassung Europas. Netzwerk internationaler und supranationaler Gemeinschaften, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.3.1995, 19.
- Robejsek, Peter* (1999). Nur Bauern im großen Spiel? Außenpolitische Möglichkeiten kleiner Staaten, in: Sicherheit und Frieden, 3, 188–194.
- Roithner, Thomas* (2000). Österreich zwischen „neuer“ NATO und Militärunion? Möglichkeiten der Neutralität zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): Europas Beitrag zum Frieden: Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster, 146–147.
- Scheibner, Herbert* (2001). Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich. Von der umfassenden Landesverteidigung zur umfassenden Kooperation, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 1, 17–24.
- Schmidl, Erwin A.* (2000). Der ideale Sündenbock? – Die UNO zur Jahrtausendwende, in: Erich *Reiter* (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Hamburg u.a., 165–173.
- Schmidl, Erwin A.* (1998). Friedensoperationen nach 1945, in: Erich *Reiter* (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg u.a., 795–824.
- Stadler, Christian* (2000). Die OSZE zwischen Legalität und Legitimität. Rechtsethische Überlegungen zur „Europäischen Sicherheitscharta“. Vortrag, gehalten im Arbeitskreis I des politischen Gesprächs beim Europäischen Forum Alpbach am 29.8.2000, Alpbach, Mimeo.
- Stodiek, Thorsten* (2000). Internationale Polizeimissionen und die Herausforderungen auf internationaler und nationaler Ebene, in: Sicherheit und Frieden, 1, 66–71.
- Voss, Hans* (1999). Die „Neue NATO“ und die Zukunft der OSZE, in: Sicherheit und Frieden, 3, 172–179.
- Truger, Arno* (2001). Analyseteil: Primat des Militärs statt der Politik, in: Wiener Zeitung, 19.2.2001.
- Woyke, Wichard* (Hg.) (1986). Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen.

AUTOR

Joachim GILLER, geb. 1951, Dr. phil., M.A., wissenschaftlicher Beamter im Bundeskanzleramt (Internationales Krisenmanagement).

Arbeitsschwerpunkte: Sicherheitspolitik, Theorien des politischen Liberalismus, soziale Bewegungen.

Adresse: Weingartenweg 35, 2410 Hainburg. Email: joachim.giller@bka.gv.at