



Strateg Brief Nr. 18 B

Thema: Die NATO und ihre Bedeutung für Österreich - *Österreich als Partner der NATO*

Seit 1995 nimmt Österreich als Partner der NATO an deren sicherheitspolitischem Wirken teil, nämlich an der – in erster Linie militärischen und bilateral zu konkretisierenden – Partnerschaft für den Frieden (PfP), und am – in erster Linie multilateral-politischen – Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC), sowie an weiteren einschlägigen Instrumenten. Österreich stellt Soldaten für NATO-geführte Krisenmanagement-Operationen, aktuell mit circa 500 Mann bei KFOR Kosovo das größte Kontingent eines Nicht-NATO-Staates und das drittgrößte Kontingent überhaupt, sowie eine 10-Mann-Einheit in der Ausbildungsmission RSM Afghanistan. Wien wirkt als einer der vielleicht aktivsten Partner am konzeptiven Agieren der NATO als politische Organisation mit („kooperative Sicherheit“, gemäß dem Strategischen Konzept der NATO aus 2010 eine ihrer drei Kernaufgaben, neben der kollektiven Verteidigung und dem internationalen Krisenmanagement), inklusive zu den neuen Sicherheitsbedrohungen, auf die die NATO besonderes Augenmerk legt. Dementsprechend positiv äußert sich die Allianz: *“NATO highly values its relations with Austria. The Allies view Austria as an effective partner and contributor to international security”*.¹

Die Österreichische Sicherheitsstrategie aus 2013 sagt: „Österreich nimmt seine [sicherheitspolitischen] Gestaltungschancen in erster Linie im Rahmen der VN, der EU, der OSZE, von Partnerschaften mit der NATO und des Europarats wahr.“ Sie stellt klar, dass es „im österreichischen Sicherheitsinteresse [liegt], als NATO-PfP-Teilnehmer und Mitglied des EAPC die Entwicklungen mitzugestalten“, dass „Mitwirkungsmöglichkeiten an geeigneten, für Partner offenen Aktivitäten genutzt werden sollen“, und dass sich „Österreich weiterhin an Nicht-Artikel-5-Einsätzen beteiligen [wird], die in seinem außen- und sicherheitspolitischen Interesse liegen und zu denen die NATO ihre Partner einlädt“. Folglich werden die „aktive Mitwirkung an den für Partner offenen Krisenmanagementaktivitäten der NATO“ und die „Ausschöpfung der Kooperations- und Dialogmöglichkeiten, die im Rahmen der entsprechenden Partnerschaften angeboten werden“, in Aussicht gestellt.

Der NATO-Gipfel von Wales 2014 hat eine umfangreiche *Partnership Interoperability Initiative* ins Leben gerufen, um gemeinsam mit den Partnern den Sicherheitsbedrohungen effektiver zu begegnen und die erworbene Interoperabilität nicht zu verlieren. Österreich hat seine Teilnahme an dieser Initiative erklärt; dass wir aber – anders als Schweden und Finnland – nicht auch deren *enhanced opportunities* angeboten bekommen und daher als Partner hinter diesen beiden Ländern rangieren, ist ein Wermutstropfen. Dieses Angebot erhielten bislang – neben Finnland und Schweden – Australien, Georgien und Jordanien; es umfasst vor allem vertiefte Konsultationsmöglichkeiten inklusive auf politischer Ebene, bevorzugte Mitwirkung an und damit Beeinflussung von Planungsprozessen, garantierte Teilnahme an gewünschten Übungen und die Übernahme von Funktionen im NATO-Hauptquartier. Es gibt keinen festgelegten Kriterienkatalog für die *enhanced opportunities*, doch spielt dem Vernehmen nach die Teilnahme an den Übungen der *NATO Response Force* (NRF) eine erhebliche Rolle, neben allgemein-politischen Überlegungen (auch solchen in Bezug auf Moskau, wobei die österreichische Russland-Politik nicht immer auf das Verständnis nord- und osteuropäischer Staaten stößt) und solchen der Glaubwürdigkeit der Verteidigungsausgaben.

Wien sollte die Chance der *enhanced opportunities* ergreifen, um sozusagen in die erste Partnerliga aufzusteigen. Dies wäre nicht nur für unser Standing in der internationalen Sicherheitspolitik wichtig, sondern auch für das *up to date*-Halten des Bundesheeres und dafür, die Arbeiten der NATO stärker in unserem Sinne mitgestalten zu können. Schließlich darf der Aspekt der bislang sehr erfolgreichen Kooperation der Gruppe der „Westeuropäischen Fünf“ (WEP-5: Schweden, Finnland, Irland, Schweiz, Österreich) nicht übersehen werden. Schon mit Schaffen der *enhanced opportunities* wurde befürchtet, die WEP-5 könnten an Kohärenz und Relevanz verlieren. Dies ist mittlerweile auch teilweise eingetreten.

Warschau / die aktuelle NATO-Politik

Der NATO-Gipfel von Warschau 2016, an dessen Partnerschaftssegmenten Verteidigungsminister Doskozil teilnahm, hat mit seiner Erklärung das aktuelle politische Programm festgelegt. Als wesentliche Herausforderungen werden die drei Elemente: Terrorismus, Russlands Handlungen insbesondere in der Ukraine, und die Instabilität im Nahen Osten und in Nordafrika genannt. Gegen diese Bedrohungen gelte es die eigene Bevölkerung, das Territorium und die gemeinsamen Werte Demokratie, individuelle Freiheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu schützen. Die NATO mit der kollektiven Verteidigung als „*fundamental responsibility*“ müsse daher sowohl in der Verteidigungsfähigkeit als auch in der Abschreckung stärker werden, durch einen Maßnahmenmix aus nuklearen, konventionellen und Raketenabwehr-Elementen, kombiniert mit Fähigkeiten in den Bereichen Cyber, hybride Bedrohungen und Widerstandsfähigkeit (Resilienz), alles abgesichert durch ausreichende Verteidigungsausgaben. Alle Maßnahmen seien defensiv, proportional, transparent und im Rahmen der völkerrechtlichen und politischen Obliegenheiten. Die NATO bedrohe niemanden und sei zu einem „*meaningful*“ politischen Dialog mit Moskau bereit sowie an einem konstruktiven Verhältnis interessiert.

Weiters betont die Erklärung die Solidarität im Kampf gegen den Terrorismus, stellt weitere Unterstützung für den Irak, Afghanistan und die *Counter-ISIL Coalition*, eine Fortdauer der Präsenz in der Ägäis als Beitrag zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise, ferner verstärkte Unterstützung für die Ukraine, Georgien und Moldau, zusätzliches

¹ NATO-Homepage, Kapitel *NATO's relations with Austria*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48901.htm.



Engagement im Schwarzen Meer, in der Ostsee und am Balkan in Aussicht. Ausdrücklich bekennt sich die NATO zur Fortführung von KFOR Kosovo, zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Non-Proliferation, sowie zur verstärkten Kooperation mit der EU (siehe dazu unten).

Die – in den Medien stark thematisierte – *Forward Presence* in Osteuropa besteht in der Stationierung von vier robusten multinationalen Bataillonen, je einem in Polen, Estland, Litauen und Lettland, je ca. 1.000 Mann, insgesamt also ca. 4.000 Soldaten. Die Führungsrolle der Truppen (*Framework Nations*) in den vier Ländern wird durch Deutschland, die USA, Großbritannien und Kanada wahrgenommen. Die Belegschaft dieser Bataillone wird in regelmäßigen Abständen rotieren. Truppenstärke wie Rotationsprinzip wurden gewählt, um den defensiven und nicht aggressiven Charakter der Maßnahme zu betonen, und um nicht gegen die NATO-Russland-Grundakte zu verstoßen. Denn in dieser hat das Bündnis in Aussicht gestellt, dass es „seine kollektive Verteidigung ... eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert“.² Es handelt sich hier um eine bloße politische Absichtserklärung und keine rechtliche Selbstverpflichtung, die überdies synallagmatisch mit einer analogen russischen Erklärung³ sowie weiteren wechselseitigen Zusagen im Zusammenhang mit dem KSE-Vertrag (aus dem sich Moskau 2007 zurückgezogen hat) korrespondiert. Dennoch ist die NATO bemüht, nichts zu tun, was dem Vorwurf der Nichteinhaltung der NATO-Russland-Grundakte Raum gäbe. Die darin genannten „substantiellen“ Kampftruppen werden als solche erst ab Brigadestärke verstanden; die Rotation der Truppen vermeidet ihre „dauerhafte“ Stationierung. Die Multinationalität der Verbände soll den Kern des Bündnisses deutlich machen, wonach „ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere ... als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird“ (Art. 5 Nordatlantikvertrag). Gleichwohl ist klar, dass 4.000 Soldaten einem echten Angriff kaum etwas entgegenzusetzen hätten.

Unter dem Programm *Projecting stability and strengthening security* will die Allianz den Bedrohungen v.a. aus dem Süden entgegentreten. Hier setzt die NATO auf verstärkten politischen Dialog, verbunden mit Maßnahmen zum Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten, der sog. *Defence Capacity Building* (DCB)-Initiative, die sich insbesondere auf Georgien, Irak, Jordanien und Moldau bezieht. Verteidigungsminister Doskozil hat die Teilnahme Österreichs an DCB für Jordanien angekündigt. Inhaltlich durchaus ähnlich firmiert die Unterstützung der NATO für Libyen sowie die Partnerschaften mit nahöstlichen und arabischen Ländern wie jene mit den Balkanstaaten.

Zur Interoperabilitäts-Plattform (IP) hat Doskozil die Bedeutung der Weiterentwicklung der Interoperabilität und insbesondere der Zusammenarbeit Österreichs mit der NATO unterstrichen, nicht zuletzt da die Interessenslagen in Bezug auf die Stabilisierung im Süden der Allianz („*projecting stability*“) großteils deckungsgleich seien. Österreich sei auch als Neutraler ein verlässlicher Partner der NATO.

In die oben genannte Thematik fällt auch der Kampf gegen den Terrorismus, insbesondere die Bereitstellung von AWACS-Flugzeugen zur Unterstützung der Bekämpfung des sog. „Islamischen Staates“. Die militärischen Aktivitäten der USA und anderer NATO-Staaten gegen den „IS“ erfolgen individuell und nicht im NATO-Rahmen. Das wurde auch durch auf dem sog. Mini-Gipfel vom Mai 2017 beschlossenen Beitritt der Allianz als solcher zur *Counter-ISIL Coalition* nicht verändert, womit dieser Schritt im Wesentlichen symbolisch ist.

Die NATO-Beiträge zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise seien auch genannt, insbesondere die Flotten-Präsenz in der Ägäis, die Unterstützung Libyens, die Umwandlung der bisherigen Artikel-5-Operation *Active Endeavor* im Mittelmeer in die nicht mehr unter Art. 5 NAV fallende Operation *Sea Guardian*, sowie die Bereitschaft zu einer weiteren Unterstützung der EU-Aktivitäten im Mittelmeer (der Operation zur See SOPHIA, der Agentur FRONTEX und anderer). Übrigens war ein Segment des Warschauer Gipfels einer Zusammenkunft zwischen den NATO-Staaten und der EU-Außenbeauftragten Mogherini gewidmet, woran auch Finnland und Schweden kraft ihrer *enhanced opportunities partnership* teilnahmen. Somit waren unter den EU-Staaten lediglich Österreich, Irland, Malta und Zypern ausgeschlossen. „Die Presse“ meinte folglich, es werde sicherheitspolitisch „einsamer um Österreich“. Auch dies zeigt meines Erachtens die Wünschbarkeit der *enhanced opportunities*. Denn der – von der „Presse“ so apostrophierte – „Klub der drei Inseln“ ist wohl nicht die Gruppe, in der sich Österreich sicherheitspolitisch dauerhaft wiederfinden will.

EU-NATO-Kooperation

In Warschau haben der Präsident des Europäischen Rates Tusk, Kommissionspräsident Juncker und NATO-Generalsekretär Stoltenberg eine Erklärung über die Stärkung der strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO unterzeichnet. Sie fußt auf verschiedenen, schon vor einigen Jahren begonnenen Aktivitäten zur Stärkung der Zusammenarbeit der beiden Organisationen, von denen jeweils ca. 80% der Mitglieder auch Mitglieder der jeweils anderen Organisation sind. In der Erklärung werden die gemeinsamen Herausforderungen und die Notwendigkeit betont, darauf auch gemeinsam und gegenseitig ergänzend zu reagieren. Als Kooperationsfelder sind insbesondere hybride Bedrohungen, Widerstandsfähigkeit, Informationsaustausch, Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Migrationskrise, Cyber-Sicherheit, die (Weiter-)Entwicklung interoperabler Verteidigungskräfte und –fähigkeiten zwischen EU- und NATO-Staaten, eine starke Verteidigungsindustrie und –forschung, parallele Übungen, sowie DCB-Initiativen erwähnt. Zur

² „Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“ vom 27.5.1997, Abschnitt IV. Die Grundakte enthält daneben noch eine ganze Reihe weiterer wechselseitiger Zusicherungen und Verpflichtungen.

³ Wörtlich heißt es: „Russland wird sich bei der Dislozierung konventioneller Streitkräfte in Europa entsprechende Zurückhaltung auferlegen.“ (Grundakte, Abschnitt IV).



Konkretisierung dieser Erklärung wurde im Dezember 2016 ein Paket von 42 Zusammenarbeitsmaßnahmen beschlossen und in Umsetzung genommen.

Dies alles findet vor den Hintergrund statt, dass der Europäische Rat im Zuge des *review* der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bereits eine forcierte Kooperation mit der NATO in Auftrag gegeben hat. Die EU-Aktivitäten zur Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit und insbesondere zu vermehrtem gemeinsamen Entwickeln, Beschaffen und Betreiben von militärischen Kapazitäten werden die Kooperation mit der NATO zusätzlich intensivieren. Sie ist so weitreichend, dass die NATO meines Erachtens nunmehr eine Rolle nicht nur gegenüber der GSVP, sondern de facto in der GSVP hat.

Die NATO-Politik zum Schutz von Zivilpersonen

Für Österreich von besonderer Bedeutung und ein außenpolitischer Erfolg ist die Annahme der NATO-Politik zum Schutz von Zivilisten (*Protection of Civilians*, PoC) durch den Warschauer Gipfel. An der Entwicklung dieser Policy im Rahmen der „kooperativen Sicherheit“ hatte Österreich einen maßgeblichen Anteil, sie darf mit Recht als ein „österreichisches Baby“ gelten.

Die österreichischen Vorarbeiten reichen bis ins Jahr 2009 zurück. Dabei ging es uns auch darum, zu verdeutlichen, dass niemand an den Pranger gestellt werden soll, sondern dass durch eine Minimierung ziviler Kollateralschäden und durch aktiven Schutz der Zivilbevölkerung die eigentlichen Zwecke von Missionen und Operation zielgerichteter erreicht und deren Akzeptanz allenthalben erhöht wird. 2013 wurde eine informelle Gruppe von 17 interessierten NATO- und Nicht-NATO-Staaten (ein sog. „*Tiger Team*“) zur Ausarbeitung der Strategie eingerichtet und gemeinsam von Österreich und Norwegen geleitet.

Die in Warschau angenommene PoC-Policy fußt auf dem *Tiger Team*-Papier und umfasst eine Reihe von Richtlinien und Empfehlungen, um Schaden für die Zivilbevölkerung durch eigene (NATO- bzw. NATO-geführte) Operationen und Aktivitäten zu minimieren, um die Zivilbevölkerung vor Schadenszufügung durch andere staatliche wie nicht-staatliche Akteure zu schützen, um die Sicherheit humanitärer Aktivitäten zu gewährleisten, um entsprechendes Training innerhalb und außerhalb der NATO anzubieten, um entsprechend auf Partner im Rahmen des Kapazitätenaufbaus einzuwirken, und anderes mehr.

Minister Doskozil hat die PoC-Policy als Beispiel für die gute Zusammenarbeit zwischen Partnern und der Allianz und die konstruktiven Mitgestaltungsmöglichkeiten hervorgehoben, die unser Land als Partner erhalten und genutzt hat.

Die „Blockade“ Österreichs durch die Türkei

Ab Herbst 2016 hat Ankara – unter Hinweis auf die aus türkischer Sicht „provokative Politik und eskalatorische Rhetorik Österreichs gegenüber der Türkei“ – verschiedene Kooperationsprogramme blockiert, und zwar sowohl solche, die nur Österreich betreffen, als auch solche, die alle 41 Partnernationen der NATO betreffen und damit beinahe tausend Einzelveranstaltungen (Übungen, Ausbildungsmaßnahmen, Trainings, etc.) verunmöglichten. Österreich hat sich stets gegen diese völlig unnachvollziehbare Multilateralisierung einer rein bilateralen Angelegenheit ausgesprochen, doch ließ sich die Türkei nicht zur Rücknahme der Blockade bewegen. Trotz größter Bedenken zahlreicher NATO-Staaten wurde kurz vor dem Mini-Gipfel im Mai 2017 eine Reform des Partnerschaftsmenus beschlossen, die es ermöglicht, die Programme mit den anderen 40 Partnern wieder aufzunehmen, während Österreich weiterhin ausgeschlossen bleibt. Damit ist für uns derzeit keine Teilnahme an Übungen und Ausbildungsveranstaltungen möglich, und auch nicht die geplante Teilnahme an der migrationsrelevanten Operation *Sea Guardian*. Dass derzeit auch keine Schritte Richtung *enhanced opportunities partnership* möglich sind, liegt auf der Hand. Unsere Rolle als Truppensteller zu KFOR und RSM ist hingegen nicht berührt. Österreich wird sich, wie auch Außenminister Kurz betonte, trotz dieser Ausgrenzung weiterhin konstruktiv zeigen, sowohl was die Kooperation mit der NATO im Allgemeinen als auch die EU-NATO-Zusammenarbeit im Besonderen betrifft. Zahlreiche Alliierte erachteten die Blockade ebenfalls als eine völlig unverständliche Diskriminierung eines geschätzten Partners. Wann und unter welchen Bedingungen der unerfreuliche Zustand überwunden werden kann, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Verfasser:

Dr. Gerhard Jandl, Sicherheitspolitischer Direktor des Außenministeriums. Stand: Juni 2017.