

Bleibt Österreichische Außenpolitik eine »Draussenpolitik«?

Österreich muss mehr in seine internationale Politik investieren

Von **Helmut Kramer**

Außenpolitisches Krisenjahr 2013

2013 war insgesamt kein gutes Jahr für die österreichische Außenpolitik. Es begann mit der Volksbefragung am 20. Jänner über Wehrpflicht oder Berufsheer. In der Kampagne der Regierungsparteien dominierten ausschließlich innenpolitische Argumente (Zivildienst und Katastrophenschutz). Die Bevölkerung wurde überhaupt nicht über den internationalen Kontext und die internationalen Implikationen der Entscheidung informiert. Der im Jahre 2011 vom Ministerrat verabschiedete Entwurf einer neuen Sicherheitsstrategie, in dem die internationalen Aufgaben der österreichischen Streitkräfte spezifiziert worden waren, lag damals immer noch unerledigt im Parlament und wurde von diesem erst ein halbes Jahr später beschlossen, übrigens ohne große oder gar öffentliche Debatte.

In der österreichischen EU-Politik kam es Anfang 2013 zu einem Rückschlag. Das war umso bedauerlicher, nachdem es zuvor gelungen schien, das »Standing« Österreichs in einer Europäischen Union zu verbessern. Die im Vergleich mit anderen Ländern hierzulande deutlich günstigere wirtschaftliche und soziale Entwicklung, das österreichische Modell der Wahrung von sozialer Sicherheit und vor allem die niedrige Arbeitslosigkeit fanden stärkere Beachtung als zuvor und damit auch die Positionen und die Auftritte des österreichischen Bundeskanzlers und anderer Regierungsmitglieder in Brüssel. Österreichische Initiativen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere was die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen betrifft, stießen auf EU-weites Interesse. Auch bei der Besetzung von EU-Spitzenpositionen gab es österreichische Erfolge. Im neu etablierten Europäischen Auswärtigen Dienst wurden Hans Dietmar Schweisgut EU-Delegationschef in Tokio und Thomas Mayr-Harting EU-Vertreter bei der UN in New York, schon zuvor, 2008, wurde der vormalige Wissenschaftsminister Johannes Hahn Kommissar mit dem wichtigen Ressort Regionalpolitik. Weiters nehmen im Europäischen Parlament österreichische Vertreter wie Hannes Swoboda, Othmar Karas und Ulrike Lunacek führende Positionen ein.

Die positive Entwicklung seines »Standing« in der EU, die Österreich auch für die Vertretung eigener Interessen – insbesondere zur Absicherung des Engagements österreichischer

Banken in Ost- und Südosteuropa durch eine Solidaritätsaktion der EU - nützen konnte, brach im Herbst 2012 ab, als die österreichische Regierung zum EU-Budget 2014-2020 und den Beitragszahlungen Österreichs eine Hardliner-Haltung einzunehmen begann. Besonders populistisch und EU-kritisch gerierte sich hier die ÖVP, die versuchte Bundeskanzler Faymann auf eine harte Verhandlungsposition in Brüssel einzuschwören: Sollten Österreich seinen Beitrittsrabatt verlieren und die EU-Mittel für ländliche Entwicklung gekürzt werden, müsse laut ÖVP-Parteichef und Außenminister Spindelegger ein Veto in Brüssel eingelegt werden.

In eine völlig isolierte Position in Brüssel kam Österreich dann aber Anfang 2013, als es gemeinsam mit Luxemburg versuchte, mit der Weigerung der Weitergabe von Steuerdaten und durch Beharren auf einem strikten Bankgeheimnis die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie zur Einschränkung von Steuerflucht und Steueroasen zu blockieren. Diese unhaltbare Position verteidigte die ÖVP-Finanzministerin Maria Fekter unter rauschendem Beifall der Boulevardmedien als legitimen Schutz der kleinen Sparer in Österreich und heroischen Kampf für die Verteidigung der nationalen Interessen Österreichs gegen die EU. Österreich werde in Europa »von allen Seiten her belagert«¹ – und sie, so Fekter, werde das Bankgeheimnis mit Zähnen und Klauen verteidigen. Unter dem Druck der anderen EU-Länder musste Österreich in dieser Frage schließlich einlenken. Österreichs Ansehen nahm dadurch beträchtlichen Schaden². Eine ähnliche Blockade-Strategie und Tendenz, sich »freiwillig ins Schlawiner-Schmuddeleck« zu stellen und auf österreichische Weise, »mit Schmach und passivem Widerstand (zu agieren), bis nichts mehr geht –um dann doch noch umzufallen«³, demonstrierten Regierung und Finanzministerin Fekter auch mit der Weigerung, der EU-Kommission ein klares Sanierungskonzept und einen Abwicklungsplan für die milliardenhoch verschuldete österreichische Bank Hypo-

¹ Zit. nach Standard 25.1.2013.

² Österreich hat jedoch wie auch Luxemburg seine Blockadehaltung immer noch nicht aufgegeben. So verhinderten beide Staaten eine Einigung der EU-Finanzminister im November über die Weitergabe von Steuerdaten, da sie darauf beharren, dass sie strengeren EU-Regelungen erst zustimmen werden, wenn Verhandlungen mit den Nicht-EU-Staaten Schweiz, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino über ähnliche Vereinbarungen im Kampf gegen Steuerhinterziehung abgeschlossen sind, Vgl. ORF 15.11.2013.

³ Josef Urschitz in Presse 14.5.2013.

Alpen-Adria abzuliefern.

Der Tiefpunkt österreichischer Außenpolitik im Jahre 2013 war aber zweifellos mit dem Beschluss der Regierung am 6. Juni erreicht, das rund 380 Mann starke österreichische UN-Kontingent vom Golan abzuziehen. Mit dieser überstürzten und mit der UNO nicht abgesprochenen Entscheidung wurden diese über Jahrzehnte erbrachten Solidarleistungen Österreichs entwertet. Für General Hannes Philipp, den ersten österreichischen Kommandanten der UNO-Mission auf dem Golan (1974 bis 1979), war dies die »größtmögliche(n) Blamage für die österreichische Außenpolitik«⁴. Österreich konnte sich in den letzten Jahren durch ein professionell durchgeführtes Mandat im UN-Sicherheitsrat (2009-2010), mit Initiativen zum Verbot besonders grausamer Waffen (Landminen, Streumunition) und zum Schutz besonders verwundbarer Personen in Konfliktregionen (Frauen, Kinder) profilieren. Österreichs Aktivitäten im Bereich Menschenrechte wurden auch dadurch anerkannt, dass es 2011 in das UN-Komitee für Menschenrechte gewählt wurde. Dieses positive Image Österreichs in der UNO wurde nun durch diese vor allem innenpolitisch motivierte, auf den Beifall der Boulevardmedien in Vorwahlzeiten ausgerichtete Panikreaktion der Regierung in Frage gestellt.

Im Kontext und in Folge der Abzugsentscheidung vom Golan verstärkte sich die Kritik namhafter Journalistinnen und Journalisten an der außenpolitischen Passivität und der durchgängigen Tendenz zur »Innenpolitisierung« und »Boulevardisierung« außenpolitischer Entscheidungen. Die Regierung gäbe »außenpolitisch ein ärmliches Bild ab: ohne Leidenschaft, ideenlos und isolationistisch«, so Christian Ultsch, der Außenpolitik-Ressortleiter der »Presse«⁵. Sein Kollege Christoph Prantner bezeichnete im »Standard« die österreichische Außen- und EU-Politik als eine »Draussenpolitik- ein Triumph des Unwillens«, in der die »außenpolitische Führung schwach (ist), Interessen und Einfluss nicht geltend gemacht werden, internationale Präsenz kaputtgespart wird.«⁶

Zu geringes Engagement der politischen Klasse

Die österreichische Außen- und EU-Politik leidet nach dem Urteil der außenpolitischen Kommentatoren und auch vieler Diplomaten daran, dass von der politischen Spitzenebene, von Außenminister und Bundeskanzler, zu wenig Impulse und Akzente für die internationale Politik und den diplomatischen Apparat kommen. »Exzellente Diplomaten, abwesende politische Führung«, lautet das Fazit einer Befragung von Österreichern, die in den Institutionen der EU arbeiten und die die inhaltliche Substanz der österreichischen EU-Politik im großen und ganzen als »dürftig« bezeichnen – »und das ist noch vorsichtig formuliert«.⁷

Die Tendenz zur »Selbstentmächtigung der Politik« (»Falter«-Chefredakteur Armin Thurnher) zeigt sich auch da-

rin, dass Außenpolitik immer stärker auf Wirtschaftspolitik reduziert wird. Das spiegelt sich beispielsweise in der hartnäckigen Verfolgung des – schließlich gescheiterten- Pipeline-Projekts »Nabucco«⁸ wieder. Im Übrigen stehen – mit Ausnahme der Balkanregion, wo Österreich weiterhin nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch-diplomatisch und militärisch sehr gut vernetzt ist – in den Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarstaaten der enormen Dynamik der österreichischen Wirtschaft keine entsprechenden politischen Aktivitäten gegenüber.

Einer der Hauptgründe für den konstatierten generellen »außenpolitischen Muskelschwund«⁹ ist sicherlich die Tatsache, dass Außenminister Michael Spindelegger, der in seinen ersten beiden Jahren als Außenminister noch einigermaßen engagiert und aktiv war, seit der Übernahme der Positionen als ÖVP-Chef und Vizekanzler im Frühjahr 2011 nur mehr als »Teilzeit-Außenminister« operiert. Während sich seine Vorgängerinnen Benita Ferrero-Waldner und Ursula Plassnik voll auf Außen- und

EU-Politik konzentrieren konnten und eine sehr aktive Reisediplomatie entfaltet, ist Spindelegger so stark mit Parteiterminen und mit innenpolitischen Aufgaben beschäftigt, dass er seine internationalen Verpflichtungen auf Sparflamme hält. Gemäß einer Untersuchung von Stefan Brocza¹⁰ war er von Dezember 2009 bis Juni 2013 bei weniger als 40 Prozent (genau 38,46 Prozent) der Sitzungen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten persönlich anwesend, die schwedischen, tschechischen und deutschen Außenminister hingegen bei mehr als 80 Prozent dieser Treffen (EU-Schnitt 67,43 Prozent). Auch Spindeleggers Präsenz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten lag mit 71,74 Prozent unter dem Durchschnitt der (bis vor kurzem) 27 EU-Länder (78,74 Prozent) und mehr als deutlich unter der Teilnahme der Außenminister aus Finnland (91,3 Prozent), Schweden (95,65 Prozent) und Tschechien (100 Prozent). Freilich wurde der Einfluss der Außenminister auf EU-Politik durch den Lissaboner Vertrag (2009) wesentlich eingeschränkt, sie sind nun nicht mehr wie zuvor bei den Zusammenkünften des Europäischen Rates dabei.

Der österreichische Außenminister schraubte aber auch seine Aktivitäten in anderen wichtigen internationalen Agenten und außenpolitischen Schwerpunktregionen Österreichs deutlich zurück. So bereist er nun im Unterschied zu seinen Vorgängerinnen kaum mehr die Länder des Balkans. Bei der feierlichen Aufnahme Kroatiens in die EU Anfang Juli 2013 in Zagreb war Spindelegger nicht anwesend. Bei der UN-Generalversammlung vertrat Bundespräsident Fischer Österreich, der Außenminister war mit Wahlkampf in Österreich beschäftigt. Überhaupt wurde der österreichische Bundespräsident in den letzten Jahren zum wichtigsten außenpolitischen Aktivposten Österreichs, eine Folge der Teilzeit-Ministerschaft Spindeleggers und auch der Tatsache, dass sich Bundeskanzler Faymann

» Im Kontext und in Folge der Abzugsentscheidung vom Golan verstärkte sich die Kritik namhafter Journalistinnen und Journalisten an der außenpolitischen Passivität und der durchgängigen Tendenz zur »Innenpolitisierung« und »Boulevardisierung« außenpolitischer Entscheidungen.

⁴ Presse 28.6.2013.

⁵ Presse 8.9.2013.

⁶ Standard 23.7.2013. Vgl. weiters Otmar Lahodynsky, Draussenpolitik. Der Abzug der Soldaten vom Golan beschädigt Österreichs Ruf als verlässlicher UN-Partner nachhaltig. In der Außenpolitik fehlen eigene Konzepte und die Unterstützung durch EU-Staaten, Profil 17.6.2013.

⁷ Michael Laczynsky/Oliver Grimm »Wenn bloß nicht die Regierung wäre«, Presse 26./27.10.2013.

⁸ Dieses von der OMV favorisierte Projekt sollte Erdgas aus der bulgarisch-türkischen Grenzregion bis nach Österreich transportieren. Vgl. hierzu den Kommentar von Andreas Schnauder im »Standard« 27.6.2013 mit dem Titel »Außenpolitik made by OMV. Wien hat seine Diplomatie vergeblich dem Gas untergeordnet«.

⁹ Presse 2.10.2013.

¹⁰ Europapolitische Minderleister, International September 2013, S.36-39. Vgl. weiters auch den Kommentar »Das ohnmächtige Ressort« von Stefan Brocza gemeinsam mit Florian Gasser in: »Die Zeit« 20.6.2013.

über seine Auftritte in Brüssel hinaus nicht sehr stark für internationale Politik interessiert. Fischer ist es, der viele wichtige ausländische Politiker in der Hofburg empfängt und eine äußerst aktive Reisepolitik betreibt. 2012 absolvierte er beispielsweise 13 bilaterale und 4 multilaterale Auslandsbesuche und empfing in Wien 14mal ausländische Staatsoberhäupter.¹¹

Die Tendenz zur Vernachlässigung einer aktiven internationalen Politik Österreichs und zur durchgängigen Innenpolitisierung von außen- und EU-politischen Entscheidungen ist aber sicherlich nicht nur Folge der Überforderung des Außenministers, sondern Ausdruck und Ergebnis eines weitverbreiteten Desinteresses an internationalen Fragen seitens der politischen Klasse in Österreich. So engagiert sich Bundeskanzler Faymann, abgesehen von Brüsseler Aktivitäten, mit denen er bei Boulevardzeitungen, insbesondere der »Kronenzeitung«, medial punkten kann, nur mäßig in außenpolitischen Fragen. Das zeigte sich auch in der Golanfrage, wo er mit seiner Erklärung, seine wichtigste Priorität sei die Gesundheit der österreichischen Soldaten, wie üblich »auf die unauffällige Defensive und strikte Problemvermeidung (setzte)«¹². Die SPÖ hat unter Faymann ihr früher sehr aktives Internationales Sekretariat de facto zugesperrt, und Faymanns für über EU-Fragen hinausgehende internationale Angelegenheiten zuständiger Mitarbeiter hat kaum internationale Erfahrungen¹³. Grassierende Provinzialisierung und »Hinternationalisierung« der politischen Klasse kommen auch darin zum Ausdruck, dass sich im Parlament und in den Parteien kaum mehr Politikerinnen und Politiker mit Kompetenz für Außenpolitik und internationale Fragen finden. Die außenpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Parteien sind in der Öffentlichkeit so gut wie unbekannt und die außenpolitischen Plenardebatten finden prinzipiell spätnachmittags oder abends vor einer zumeist spärlich besetzten Kulisse von Abgeordneten statt.

Der Mangel an Engagement für internationale Fragen und Einsatz politischen Kapitals in Außen- und Sicherheitspolitik zeigt sich weiters darin, dass internationale Probleme viel zu wenig öffentlich thematisiert und diskutiert werden. Vor der eingangs erwähnten Volksbefragung über die Zukunft des österreichischen Bundesheeres etwa wurde die Bevölkerung über den internationalen Kontext ihrer Entscheidung, d.h. die internationalen Aufgaben der Streitkräfte, überhaupt nicht informiert. Ein anderes Beispiel: In Spindeleggers »Österreich-Rede« am 15. Mai 2013, dem Tag der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrags, kamen österreichische Außenpolitik und internationale Themen so gut WIE nicht vor – von einem Hinweis auf seinen Stolz über wirtschaftliche Aktivitäten österreichischer Unternehmen m Ausland abgesehen. Auch in den Kampagnen der Regierungsparteien für die Nationalratswahlen Ende September blieben internationale Themen, wie die Finanzkrise oder der Klimawandel, aber auch die Europapolitik, völlig unterbelichtet. In einer Umfrage, die im September von der Gesellschaft für Europapolitik präsent-

tiert wurde, vertraten 81% der Befragten die Ansicht, dass im Wahlkampf jene europapolitischen Themen, die ihnen persönlich besonders wichtig sind (insbesondere Sozialpolitik und Pensionen, Jugendarbeitslosigkeit, Migrations- und Flüchtlingspolitik) wenig oder gar nicht behandelt wurden¹⁴.

Unterfinanzierung des Außenministeriums

Effektive Außenpolitik in einem durch Globalisierungsdruck und die rasante Weiterentwicklung der europäischen Integration immer komplexer und herausfordernder werdenden Kontext setzt nicht nur entsprechendes politisches Kapital, also aktives Engagement von politischer Führung, Parlament und Parteien, von diplomatischem Dienst und international agierender Ministerialbürokratie voraus. Für eine problemadäquate internationale Politik müssen auch ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, für einen gut funktionierenden außenpolitischen und diplomatischen Apparat, für aktive Mitgliedschaft in wichtigen internationalen Organisationen und für internationale Solidarleistungen, zu denen ein wirtschaftlich erfolgreiches und reiches Land wie Österreich verpflichtet ist.

Im Gegensatz zu vergleichbaren europäischen Staaten, wie der Schweiz, Finnland oder Schweden, hat Österreich das Budget des Außenministeriums (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten/BMEIA) in den letzten Jahren unverhältnismäßig massiv gekürzt, die bereits auf mehr als beschämendem Niveau operierende österreichische Entwicklungszusammenarbeit stagniert weiter und die jetzt schon geringen Leistungen Österreichs für UN-Sonderorganisationen und humanitäre Aktionen wurden weiter reduziert. Diese »Einsparungen« erfolgten und erfolgen ohne öffentliche Diskussion darüber, was das für das internationale Gewicht und Image Österreichs als eines berechenbaren und verlässlichen »Players« bedeuten würde, ein »Mehrwert«, der gerade für kleinere, militärisch oder ansonsten relativ unbedeutende Staaten ein »Asset« ist.

Während dem Außenministerium 2010 noch 440 Millionen Euro zur Verfügung standen, waren es 2012 nur mehr 409,4 Millionen Euro und laut aktuellem Budgetrahmen gibt es 2014 eine weitere empfindliche Reduktion, auf 380 Millionen Euro. Diese Einsparungen hatten – neben weiteren Kürzungen bei den freiwilligen Beiträgen für UN-Organisationen – einschneidende Reduktionen im Personalstand sowohl in der Zentrale als auch in den Auslandsvertretungen zur Folge. So wurde der gesamte Personalstand des Außenministeriums von 1.643 Mitarbeiterinnen im Jahre 1995 auf 1.342 im Jahre 2008 geschrumpft. Ende 2012 betrug er nur mehr insgesamt 1.169 Bedienstete, davon waren in der Zentrale 540 (46 Prozent) und im Ausland 629 Personen (54 Prozent) tätig. Wichtige Abteilungen im Außenministerium sind infolgedessen krass unterbesetzt. So wird die Westbalkanabteilung im wesentlichen nur mehr von einem Referatsleiter und einem Verwaltungspraktikanten betreut. Die Abteilung für Nord- und Südamerika besteht aus drei Personen (einem Abteilungsleiter, einem Referatsleiter und einem Verwaltungspraktikanten), die für Asien aus vier Personen (einer Abteilungsleiterin, zwei

» Wichtige Abteilungen im Außenministerium sind infolgedessen krass unterbesetzt. So wird die Westbalkanabteilung im wesentlichen nur mehr von einem Referatsleiter und einem Verwaltungspraktikanten betreut.

11 Information zur Verfügung gestellt von der Präsidentschaftskanzlei am 14.11.2013.

12 So der Chefredakteur der »Presse« Rainer Nowak (Presse 8.6.2013).

13 Internationale Kontakte der SPÖ werden nun von dem Direktor des Renner-Instituts Karl Dufek mitbehandelt. Zu Faymanns internationalem Berater schrieb die »Presse« in einem Bericht vom 11.12.2011: »Raphael Sternfeld soll sich mit internationalen Aufgaben beschäftigen, etwas wofür ihn seine bisherigen Erfahrungen in den Weiten der Josefstädter Bezirkspolitik nicht unbedingt auszeichnen scheint.«

14 Umfrage durchgeführt durch die Sozialwissenschaftliche Studiengemeinschaft und öffentlich präsentiert von der Gesellschaft für Europapolitik, zitiert nach Presse 17.9.2013.



Eher eine Seltenheit: Außenminister Spindelegger und EU-Kommissionspräsident Barroso bei einem Treffen in Wien

Referatsleitern und einem Verwaltungspraktikanten). Im Gegensatz zu dieser personellen Ausdünnung, die die Arbeitssituation der betroffenen Außenamts-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beträchtlich verschlechtert und vor allem konzeptive Arbeit fast unmöglich macht, wurden die Kabinette von Außenminister Spindelegger und Staatssekretär Lopatka personell aufgebläht, zum Großteil mit für innen- und parteipolitische Agenden zuständigen Personen, ohne Erfahrung im diplomatischen Dienst.

Durch diese einschneidenden Budgetkürzungen wurden in den letzten Jahren die Zahl wie auch die personelle und materielle Ausstattung der österreichischen Botschaften und Generalkonsulate empfindlich beschnitten. An vielen ist überhaupt nur mehr ein Diplomat tätig, unterstützt von ein bis zwei entsandten Verwaltungsbediensteten und wenigen lokal angeheuerten Hilfskräften. Im Vergleich zu den diplomatischen Vertretungen vergleichbar großer europäischer Staaten, ist jene Österreichs in der Regel die kleinste. 2011 wurden die Botschaften in Oman und in Simbabwe, 2012 die in Kolumbien zugesperrt. Einen wahren Kahlschlag erfahren die österreichischen Generalkonsulate seit Jahren, 2009/2010 wurden noch die Generalkonsulate in Hamburg und Kapstadt geschlossen¹⁵. »Mit den jetzt beschlossenen Einsparungen schneiden wir fast schon am Knochen«, so der frühere Generalsekretär des Außenamts, Albert Rohan, bereits im Jahre 2010. »Da bis 2014 keine Neuanstellungen mehr vorgenommen werden, wird die Personaldecke so dünn werden, dass sich manche Botschaften fast nur noch mit Selbstverwaltung beschäftigen werden.«¹⁶ Die personelle Ausstattung ermöglicht es natürlich auch weitgehend nicht, dass die vorgesehene Weiterbildung der Bediensteten des BMEIA genutzt wird, beispielsweise an der Diplomatischen Akademie. Und im Unterschied zum Verteidigungsministerium, das mit der Landesverteidigungsakademie und der Militärakademie Wiener Neustadt eine eindrucksvolle wissenschaftliche Kapazität aufgebaut hat, findet sich im Außenministerium dazu kein

15 Nach den Außenpolitischen Berichten des BMEIA 2011 und 2012. Vgl. auch hiezu »Dürre Zeiten für Österreichs Diplomaten«, Salzburger Nachrichten 6.3.2012 und Standard 5.3.2013.
16 Zitiert in Otmar Lahodynsky, Spindeleggers Streichkonzert, Profil 8.11.2010.

Pendant. Das Außenministerium bemüht sich auch recht wenig, die Forschungsaktivitäten und Forschungsergebnisse der österreichischen Institute und Universitätseinrichtungen, die sich mit der Analyse internationaler Politik beschäftigen, zu nutzen und zu fördern.¹⁷

Ein Vergleich mit der Schweiz, die ihr System diplomatischer Vertretung seit 2000 organisatorisch restrukturiert und modernisiert hat¹⁸, zeigt, dass Österreich nicht nur viel zu wenig in sein diplomatisches Netz investiert, sondern dieses vor allem auch in jenen Regionen der Welt sehr ausgedünnt hat, in denen neue Wachstumsmärkte und neue wichtige Partnerländer entstanden sind. So stehen in

Süd- und Mittelamerika den 14 Schweizer Botschaften und drei Generalkonsulaten lediglich sieben österreichische Vertretungen gegenüber. In Afrika ist das Verhältnis der Botschaften Schweiz-Österreich 21 zu 10. Dieser Mangel und Abbau der österreichischen diplomatischen Präsenz im neuerdings so genannten »Globalen Süden« und die dadurch bedingten Nachteile auch für die österreichische Wirtschaft können durch das von der Wirtschaftskammer finanzierte weltweite Netz von Außenhandelsstellen¹⁹ nur teilweise kompensiert werden, zumal in vielen Ländern Behörden und wichtige Entscheidungsträger schon aus Prestigegründen nur mit Botschaften verhandeln.

Blamable internationale Solidarleistungen

Besondere Defizite weist Österreich aber insbesondere bei den internationalen Solidarleistungen auf. Seit vielen Jahren dümpeln die Ausgaben Österreichs für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit, EZA) auf einem beschämend geringen Niveau. Österreich liegt bei seinen ODA (Official Development Assistance)-Leistungen im Unterschied zu Schweden und anderen skandinavischen Ländern weit unter dem UN-Sollziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens – mit 0,28 Prozent im Jahr 2012 auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt (0,43 Prozent). Diese »jämmerliche Performanz im internationalen Vergleich« – so die entwicklungspolitische Sprecherin der SPÖ im Parlament Petra Bayr²⁰ – wird bei einer genaueren Betrachtung der Qualität der EZA-Leistungen noch blamabler. »Nicht alles, wo Entwicklungshilfe drauf steht, kommt bei den Menschen an«, so Michel Obrovsky von der Österreichischen Forschungs-

17 So erhält das von Bruno Kreisky 1979 gegründete wichtigste Forschungsinstitut für Fragen der internationalen Politik in Österreich, das Österreichische Institut für Internationale Politik abgesehen von zeitweiligen geringfügigen Zuwendungen für Konferenzen keinerlei ständige Budgetmittel vom BMEIA.

18 Vgl. Außenpolitischer Bericht 2012 des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Bern 2013, und dem Verfasser dankenswerter zur Verfügung gestellte Informationen der Schweizerischen Botschaft in Wien.

19 Gegenwärtig sind das 77 sogenannte Außenwirtschafts-Center.

20 Standard 1.7.2013.

stiftung für Internationale Entwicklung²¹. Der Anteil der ODA-Ausgaben für Entwicklungshilfekredite durch die Austrian Development Agency (ADA) wird immer weiter reduziert. Während 2010 noch rund 100 Millionen Euro an Projekthilfe ausgeschüttet wurden, sind für 2014 nur mehr 53 Millionen Euro, also um fast 50 Prozent weniger, budgetiert. Österreich, immer schon außerordentlich »kreativ« bei der Einrechnung von »Leistungen« für den ODA-Bereich, inkludiert beispielsweise bei den EZA-

Leistungen die Ausgaben für Asylwerber und für Studierende aus den sogenannten Dritte-Welt-Ländern. Im letzteren Fall wird einfach der Prozentsatz von Studierenden aus diesen Ländern als Teil der allgemeinen Hochschulausgaben als ODA-Leistung eingerechnet, ohne dass zusätzliche Leistungen für diese Studierenden erbracht werden.

Auch in den wichtigen Bereichen internationale Mediation, Förderung von Entwicklung, Menschenrechten und Demokratie in Krisenländern ist Österreich durch die Unterfinanzierung seines internationalen Engagements keineswegs so aktiv, wie man es von einem neutralen Staat erwarten könnte. Es gibt hier zwar, etwa mit den Ausbildungslehrgängen ziviler Experten für UN-Einsätze im Friedensforschungszentrum Stadtschlaining, sehr wichtige und international anerkannte österreichische Beiträge und Initiativen im Bereich des nicht-militärischen Krisenmanagements.²² Diese zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Aktivitäten werden aber äußerst bescheiden finanziell unterstützt. Auch hier ist ein Vergleich mit der Schweiz instruktiv: Während die Schweiz in den letzten Jahren ihre Ausgaben zur Förderung des Friedens und internationaler Sicherheit enorm ausgeweitet hat – zurzeit werden vom Schweizerischen Außenministerium jährlich 77 Mio. Euro für Mediationsverfahren in Afrika, Südosteuropa und im Nahen Osten (seit 2011 verstärkt in Syrien) und für andere Formen von nicht-militärischem Krisenmanagement und Entwicklungsprogrammen ausgegeben²³ - kann Österreich mangels fehlender finanzieller Ressourcen und der für diesen Bereich notwendigen administrativen Infrastruktur den von Außenminister Spindelegger erhobenen Anspruch, Wien und Österreich »als Drehscheibe und Plattform für Friedensarbeit und Dialog zu etablieren«²⁴, nur sehr begrenzt realisieren. So sind etwa die von Außenministerin Plassnik



Kramer: Der Abzug des österreichischen UN-Kontingents am Golan ist ein Tiefpunkt österreichischer Außenpolitik

initiierten internationalen Aktivitäten im Bereich von Frauen und Entwicklung aus Geldmangel wieder eingestellt worden. Die Mitfinanzierung des 2012 in Wien etablierten »König-Abdullah-Zentrums«²⁵ von Gnaden des saudischen Königshauses fällt wohl eher in die Kategorie »Show-Diplomatie« als in die seriöser Politik, von der problematischen Partnerschaft mit einem Regime abgesehen, das bisher nicht durch zeitgemäße Menschenrechtspolitik im eigenen Land und in jenen arabischen und anderen Ländern aufgefallen ist, in denen es seinen Wahabismus finanzkräftig verbreitet. In diese Kategorie eines oberflächlichen Ersatzes einer Bemühung inhaltlichen Gestaltungswillens und seriöser diplomatischer Knochenarbeit ist auch die Beauftragung eines britischen PR-Instituts mit der Ausarbeitung eines »Nation-Branding« für Österreich einzuordnen. Diese mit einer dreiviertel Million Euro finanzierte Ausarbeitung eines »Standort-Marken-Konzepts« für Österreich erbrachte – so ein gemeinsames Statement von Außenminister Spindelegger und Wirtschaftsminister Mitterlehner im August 2013 – als nicht gerade sensationelles und sicher überteuertes Endergebnis, dass »Österreich sich in Zukunft noch stärker als ‚Brückenbauer für die Welt‘ positionieren und damit seine Sichtbarkeit im Ausland auf allen Ebenen verstärken (soll)«²⁶.

Was könnte geschehen?

Die Redaktion der »Presse« hat einige Tage vor den Parlamentswahlen im September eine Art außenpolitische Aufgabenliste für die neue Regierung vorgelegt und eingangs darauf verwiesen, dass es so gut wie keinen Diskurs über österreichische Außenpolitik gibt. Dies zeige sich auch darin, dass sich die Debatte über die österreichische Außenpolitik »in der wiederkehrenden Klage (erschöpft), dass es keine österreichische Außenpolitik (mehr) gibt«. Diese »Form der Fundamentalkritik« sei »etwas unfair und auch nicht produktiv«²⁷. Dieses Argument muss sicherlich ernst genommen werden. In den folgenden abschließenden Bemerkungen wird versucht, aus der in diesem Beitrag vorgenommenen sehr kritischen Bilanzierung der österreichischen Außen- und EU-Politik ei-

21 Zitiert in Furcha 6.6.2013. Michael Obrovsky publiziert seit Jahren umfassende Analysen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, zuletzt in »Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen. Berichte. Informationen« Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung 2013, Teil II Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und Multilaterale Stellen, aus der die im Text verwendeten Angaben stammen.

22 Vgl. hierzu Bernadette Knauder, Stein der Weisen oder Stiefkind? Aufbau ziviler Expertise im EU-Krisenmanagement, in: Thomas Roithner/Johann Frank/Eva Huber (Hg.), WERTE, WAFFEN, WIRTSCHAFTSMACHT. WOHIN STEUERT DIE EU-FRIEDENS- UND SICHERHEITSPOLITIK?, WIEN 2013, S. 133-145.

23 Außenpolitischer Bericht der Schweiz 2012, S1016f.

24 Vgl. Interview Spindelegger »Wir werden uns in Zukunft stärker in der internationalen Politik engagieren«, in: International 2009/IV, S.19.

25 König-Abdullah-Zentrum für Interreligiösen und Interkulturellen Dialog, KIAICIID.

26 Ulrike Weiser »Österreich, Land der Brückenbauer«, Presse 13.8.2013 und Marianne Enigl/Christa Zöchling, »Brandschutz, Profil 15.4.2013.

27 Presse 21.9.2013.

nige konkrete Handlungsalternativen und Reformvorschläge abzuleiten und zur Diskussion zu stellen.

Vorschläge und Ideen für eine Re-Aktivierung der österreichischen Außen- und EU-Politik müssen vor allem bei den derzeit in hohem Maße ungenutzten Potential und Handlungsmöglichkeiten Österreichs ansetzen. Das gilt vor allem für die österreichische Politik in Brüssel, wo Österreich – um aus einem rezenten Interview von Kommissar Johannes Hahn zu zitieren – »auf Grund seines Ansehens und seines wirtschaftlichen Erfolges selbstbewusster sein und sich mehr einbringen (müsste)«²⁸. Das bedeutet neben der wirksamen Vertretung Interessen Österreichs in Brüssel insbesondere auch die Bereitschaft, eine aktive Rolle in der Weiterentwicklung der EU zu einer Wirtschafts- und Sozialunion sowie in anderen wichtigen Zukunftsbereichen, wie in der Umwelt-, Energie- und Asylpolitik, zu spielen, wo Österreich in den letzten Jahren eine bedauerliche Nachzüglerposition eingenommen hat.


Österreich hat, wenn es seinen Status als neutrales Land ernst nehmen will, auch einen stärkeren Beitrag dazu zu leisten, dass die EU den ihr 2012 verliehenen Friedensnobelpreis für den Einsatz für Frieden, Versöhnung und Demokratie ernst nimmt und diese Auszeichnung in effektive globale Friedenspolitik umsetzt. Österreich kann hier in Kooperation mit den anderen neutralen und paktungebundenen EU-Mitgliedern verstärkt im Bereich des zivilen Krisenmanagements durch die Bereitstellung von Personal für Konfliktprävention, Mediation und Wiederaufbauhilfe in den Auslandsengagements der EU Initiativen setzen, und verhindern, dass außereuropäische Militärinterventionen der EU ohne Mandat der Vereinten Nationen erfolgen²⁹. Ein wichtiger Prüfstein für eine aktive friedenspolitische Positionierung Österreichs im Kontext der EU wird hier sein, wie sich Österreich bei den Verhandlungen des Europäischen Rates über das Thema Sicherheit und Verteidigung im Dezember 2013 einbringt³⁰.

Eine unabdingbare Grundlage für eine Re-Aktivierung der internationalen Politik Österreichs im Kontext der tiefgreifenden Umstrukturierung des internationalen Systems und angesichts der gegebenen Ressourcenverknappung der österreichischen Außenpolitik ist eine klare und realistische Positionierung Österreichs in Bezug auf sein internationales Handlungspotential. Im europäischen Kontext bedeutet das vor allem eine inhaltliche Neuausrichtung und Aktivierung der EU-Politik sowie die Weiterführung einer aktiven Balkanpolitik. Und in der Nachbarschaftspolitik, in den Beziehungen zu Slowenien, Slowakei, Ungarn, der Tschechischen Republik und zu Polen, sollten und könnten ungeachtet aller hier bestehenden Interessensunterschiede – Österreich ist Nettozahler, alle Nachbarstaaten sind NATO-Mitglieder - und Konflikte (Atomkraftwerke) die Möglichkeiten subregionaler Zusammenarbeit in der EU sowie in der Sicherheitspolitik tatkräftig-

ger genutzt werden.

Weiterhin muss Österreich bestrebt sein, durch eine aktive Politik dazu beizutragen, dass die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen gesichert und gestärkt wird. Hier ist insbesondere die Weiterführung und Intensivierung der Aktivitäten Österreichs im Bereich Abrüstung, friedliche Konfliktbeilegung, State Building insbesondere nach Konflikten und Menschenrechtspolitik gefragt. Verstärktes friedenspolitisches Engagement ist auch bei den Peace-Keeping-Aktionen der UN notwendig, ist doch durch den Abzug des österreichischen UN-Kontingents vom Golan die Zahl der österreichischen Blauhelme um mehr als ein Drittel zurückgegangen – von 1.354 Soldaten im Jänner 2013 auf 802 im Oktober 2013³¹.

Grundlage einer realistischen und zukunftsorientierten Re-Positionierung der österreichischen Außenpolitik ist eine systematische Bestandsaufnahme der internationalen Politik Österreichs und von darauf aufbauenden Handlungsalternativen, die auf einer breiten personellen und institutionellen Grundlage erarbeitet werden müssen. Für eine derartige Aufgabe sollten kompetente Personen aus dem Außen- und Verteidigungsministerium und anderer mit Europapolitik und internationalen Fragen befassten Ministerien sowie wissenschaftliche Experten, Journalisten aus den Auslandsressorts der Medien, im Ausland tätige Unternehmer und vor allem auch die international aktiven NGOs als Repräsentanten der Zivilgesellschaft herangezogen werden.

Es bedarf einer Strategie zur Reaktivierung österreichischer Außen- und Neutralitätspolitik, die – über eine möglichst effektive Interessenswahrung Österreichs hinausgehend – wie in den 1970er Jahren unter Bruno Kreisky auch eine positive Rolle bei der Förderung von Frieden und Entwicklung in der Welt anstrebt und spielt. Ihre Verwirklichung hat aber nur dann eine Chance, wenn die materiellen, institutionellen und personellen Investitionen in die internationale Politik wesentlich verbessert und gesteigert werden. Dies mag zwar in der gegenwärtigen politischen und budgetären Situation manchen utopisch erscheinen, eine Veränderung ist aber möglich. Voraussetzung ist, dass die politisch Verantwortlichen erkennen - und dies auch in der Öffentlichkeit überzeugend vertreten -, dass Ausgaben für ein adäquat ausgestattetes Außenministerium, ein modernes internationales Vertretungssystem sowie für Solidarleistungen im Rahmen internationaler Organisationen und der Entwicklungszusammenarbeit essentielle Zukunftsinvestitionen darstellen: in die Sicherheit und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie für das positive internationale Image eines kleineren europäischen Landes wie Österreich. 

Em. Univ. Prof. Helmut Kramer unterrichtet am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind Internationale Politik und Außenpolitikforschung, Rezente Publikationen zur Entwicklung im Kosovo und zur österreichischen Außen- und EU-Politik.

E-Mail: helmut.kramer@univie.ac.at

28 Interview mit Johannes Hahn im Kurier 16.11.2013.

29 Vgl. hierzu meinen Aufsatz »Österreichs Beitrag zur Europäischen und globalen Sicherheit. Ein Plädoyer für mehr Selbstbewusstsein im Bekenntnis zu aktiver Neutralitäts- und Friedenspolitik«, in: Thomas Roithner/Johann Frank/Eva Huber (Hg.) *Wieviel Sicherheit braucht der Friede? Zivile und militärische Annäherungen zur österreichischen Sicherheitsstrategie*. Wien 2013, S. 89-100. Weiters hierzu Personenkomitee Neutralität, »Wehrpflicht-Befragung per Feigenblatt? Kommentar der Anderen, Standard 28.11.2012 und die Beiträge in Thomas Roithner, Johann Frank, Eva Huber (Hg.), *Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik*, Wien 2013.

30 Vgl. hierzu Johann Pucher, *Perspektiven der österreichischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik*, in: *International 1/2013*, S.39-43 und Hermann Lattacher, *Österreichisches Bundesheer- Quo Vadis? Das österreichische Militär am Scheideweg zwischen sinnvollem und glaubwürdigen Beitrag zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und zunehmender Erstarrung im Selbstzweck*, in: TOHMAS ROITHNER, JOHANN FRANK, EVA HUBER (HG), *WERTE, WAFFEN, WIRTSCHAFTSMACHT. WOHIN STEUERT DIE EU-FRIEDENS- UND SICHERHEITSPOLITIK?*, WIEN 2013. S. 112-130.

31 BM für Landesverteidigung und Sport. *Österreichisches Bundesheer. ZWISCHENRAUM FEHLTE Auslandseinsätze. Die Zahl der österreichischen Soldaten wurde auch Grund einer generellen Reduktion der EUFOR in Bosnien-Herzegowina etwas reduziert. Österreich stellt aber weiterhin ca. ein Drittel der EUFOR-Kontingents und auch den EUFOR-Kommandanten General Heidinger.*