

Erscheint in: International Frühjahr 2010

Helmut Kramer

Österreich ist „hinternational“: Zur Stagnation und Krise der österreichischen Außenpolitik

Erwin Lanc hat vor kurzem in einem Aufsatz in dieser Zeitschrift¹ ein Plädoyer für eine aktive österreichische Außenpolitik im 21. Jahrhundert vorgetragen. Er argumentiert, Österreich müsse und könne sich mit einer „entschiedenen Friedenspolitik“ auf Basis seiner Neutralität und durch Engagement für Demokratie, Menschenrechte und eine Bekämpfung der Armut in der Welt aktiv in den Vereinten Nationen, in der Europäischen Union und in anderen internationalen Organisationen und Foren einbringen. Lanc erwähnt positiv die bisherigen Aktivitäten der österreichischen Diplomatie in den Bereichen des Verbotes von Landminen, Streumunition und chemischen Waffen. In der Sicherheitspolitik könne Österreich zur zivilen Konfliktprävention, in der gesellschaftlichen Rekonstruktion und im Aufbau von durch Kriegshandlungen und Wirtschaftszusammenbruch geschwächten Staaten Initiativen innerhalb der EU setzen. Notwendig wäre hier jedoch vor allem eine selbstbewusstere und mutigere Politik auch und vor allem bei Menschenrechtsverletzungen der „Mächtigen“ in der Weltpolitik wie etwa bei der nicht von den Vereinten Nationen legitimierten militärischen Intervention der USA im Irak oder der von Washington gestützten völkerrechtswidrigen Besetzung des Westjordanlandes durch Israel.

Die Frage ist nun aber, ob diese und die vielen anderen wichtigen Vorschläge für eine österreichische Außenpolitik, die von Erwin Lanc formuliert werden, wirklich eine realistische Perspektive darstellen, dies angesichts der deutlichen Abschwächung, ja des Verfalls des außenpolitischen Profils Österreichs, einer Entwicklung der österreichischen Außenpolitik von der früheren

¹ Erwin Lanc, Für eine entschiedene Friedenspolitik. Die österreichische Außenpolitik im 21. Jahrhundert. In: International 2009/III, S.2-6.

Internationalität zu einer immer stärkeren „Hinternationalität“². Lanc, der als Außenminister (1983/84) die aktive Außenpolitik Bruno Kreiskys fortzusetzen suchte, legt seinem außenpolitischen Forderungsprogramm deutlich die Prinzipien der Hoch-Zeit der internationalen Politik Österreichs in den 1970er Jahren zugrunde. Damals gelang es Bruno Kreisky und seinem Team, Österreich in der Nachbarschaftspolitik, in der europäischen Politik und auch im Nord-Süd-Kontext durch eine Reihe von Initiativen und Vermittlungsaktionen zu profilieren. Hier sind besonders die Aktivitäten Kreiskys im Nahostkonflikt hervorzuheben. Einer seiner Kernsätze lautete, dass erfolgreiche Außenpolitik aus einer „Mischung von experience, also Erfahrung, und aus Imagination, also Vision“³ bestehen müsse. Kreisky und die damaligen österreichischen außenpolitischen Akteure hatten eine klare Konzeption von österreichischen Interessen und deren erfolgreicher internationaler Wahrnehmung. Sie nutzten auch geschickt die Möglichkeiten, die sich dem Land als neutralem Kleinstaat boten. Wichtig war neben der Wahrung der nationalen Interessen vor allem auch die Erbringung positiver Leistungen für die internationale Gemeinschaft. Neben den Vermittlungsleistungen in der europäischen Politik, insbesondere bei der Einleitung des KSZE-Prozesses, und im Rahmen der Vereinten Nationen wurde Wien zum dritten Sitz der Vereinten Nationen und zu einem Zentrum für internationale Konferenzen und Begegnungen.

Kreisky vermochte durch den Stil des „Kommunizierens, Mitfühlens und Vorausdenkens“⁴ seine internationale Politik der österreichischen Bevölkerung erfolgreich zu vermitteln, die Tendenz zur insularen provinziellen Weltsicht aufzubrechen und in Richtung einer wachsenden Internationalität zu verändern. Die in den 1970er Jahren vollzogene Öffnung Österreichs zur Welt basierte auf einem bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufstieg und der Attraktivität des „Modell Österreichs“, die in völligem Gegensatz zu den negativen Erfahrungen und dem fehlenden Österreichbewusstsein der

² „Hinternational“ wird hier als Gegensatz zu „international“ bzw. „internationalistisch“ verwendet, also anders als der deutsch-böhmische Dichter Johannes Urzidil, der diesen Ausdruck als Gegensatz zu nationalen und nationalistischen Haltungen verstanden und eingeführt hat.

³ Bruno Kreisky in einem Interview in der Monatszeitschrift „Basta“ im Oktober 1984.

⁴ Werner Perger, Der Seelenfänger. In: Falter 24.2.2010, <http://www.falter.at/web/print/detail.php?id=1099> (9.3.2010)

Bevölkerung in der Ersten Republik stand. Österreich genoss zudem auf dem internationalen Parkett ein überaus positives Image, nicht nur beim französischen Präsidenten Mitterrand, der etwa bei seinem Amtsantritt im Jahre 1981 in einem Interview Österreich als Vorbildland für seine Politik nannte.⁵

Der Kontrast zum gegenwärtigen Zustand der österreichischen Außenpolitik könnte nicht größer sein. Österreichs politische Bilanz in der EU-Politik ist als äußerst dürftig zu bezeichnen. Die Außenpolitik Österreichs über Europa hinaus sowie in den Vereinten Nationen, die nun in Abstimmung mit den anderen EU-Partnern betrieben wird, ist seit den 1980er Jahren immer blasser und politisch zahnloser geworden. Die österreichische Sozialdemokratie hat spätestens seit dem EU-Beitritt die Außen- und Europapolitik fast völlig der ÖVP überlassen, deren Ressortverantwortliche ohne wirklich klare Konzeption und ohne eindeutig engagierten Internationalismus agiert haben. Österreich hat, wie vor allem die Maßnahmen der EU-14 als Reaktion auf die Aufnahme der FPÖ in die Regierung im Jahre 2000 gezeigt haben, durch unscharfe Abgrenzung zur NS-Vergangenheit und schrille Ausländerfeindlichkeit mancher seiner PolitikerInnen erhebliche internationale Imageprobleme. Mit der FPÖ-Kandidatin für die Bundespräsidentenwahl und deren „vieldeutigen“ Aussagen zum Verbotsgesetz, gelingt es Österreich nun erneut, in den internationalen Medien als Paria gesehen zu werden. Österreich stand weiters in den letzten Jahren durch seine Praxis des Bankgeheimnisses als „Steuerfluchtburg“ (so der Finanzrechtler Werner Doralt)⁶ und als Zentrum für Geldwäsche⁷ unter dem ständigen Druck der OECD und vieler EU-Länder.

Österreichs Bilanz als EU-Mitgliedsland

⁵ Vgl. Thomas Nowotny, Le chancelier Kreisky vu par les hommes politiques français. In: Bruno Kreisky: études réunies par Oliver Rathkolb, *Austriaca*, Juni 1995, Nr. 40, S. 98f.

⁶ Zitiert in: Eva Linsinger, *Fluchtbürgen*. In: *Profil* 22.2.2010, S. 21.

⁷ Der jüngste aufgedeckte Fall ist hier, dass im größten Geldwäscheskandal der italienischen Geschichte über Tarngesellschaften und Konten der Bank Austria und der Raiffeisenbank zwei Milliarden Euro geflossen sind, die aus Geschäften der Mafia stammen. Gunter Müller/Josef Redl, *Die Konten des Stinktiers*. In: *Profil* 8.3.2010, S. 42ff.

Die Außenpolitik ist durch die Transformation Österreichs von einem Nationalstaat zu einem „Mitgliedsstaat“ der EU vorwiegend zu einem Prozess der politischen Interessenswahrnehmung im Rahmen der EU-Institutionen geworden. Eine Bilanz der eineinhalb Jahrzehnte österreichischer EU-Mitgliedschaft zeigt, dass die österreichische Regierung wenig erfolgreich war, im Mehrebenen-System der EU österreichische Interessen zu vertreten. Dies zeigt sich in den Misserfolgen der österreichischen RegierungsvertreterInnen in Brüssel in der Durchsetzung nationaler Interessen, wie beispielsweise in der Verkehrs- und Transitpolitik, und vor allem auch dadurch, dass es Österreich nicht wie den skandinavischen Ländern oder den Benelux-Staaten gelang, stabile und vertrauensvolle Interessenskoalitionen innerhalb der EU aufzubauen und zu nützen. Die EU-Politik der österreichischen RepräsentantInnen war – abgesehen von den routinemäßig und einigermaßen erfolgreich abgspulsten zwei EU-Ratspräsidentschaften (1998 und 2006) – auch durch Defizite im politischen Stil und in der Verhandlungstechnik gehandikapt. „Auf politischer Ebene zeigte sich oft eine überzogene Haltung in Sachfragen, so wie die Unfähigkeit, rechtzeitig Allianzen zu schmieden und Partner für eigene Anliegen zu gewinnen“⁸ Die Tendenz zur Innenpolitisierung und zur Übertragung des politischen Proporzdenkens in Brüssel sowie die geringe Bereitschaft der Regierung, mit den von Österreich gestellten EU-KommissarInnen und den Abgeordneten zum Europäischen Parlament zu kommunizieren, waren weiters für Österreichs schlechte Performance verantwortlich.

„Eine erfolgreiche EU-Mitgliedschaft“, so Heinrich Neisser und Sonja Puntischer-Riekman in einer Bilanzierung der österreichischen EU-Mitgliedschaft, „besteht nicht nur in der Anpassung an neue Strukturen, sondern vor allem durch ihre Bereitschaft, eine initiative Rolle im Entwicklungsprozess einzunehmen.“⁹ Das Erfolgsgeheimnis der aktiven Außenpolitik Österreichs mit der Erringung des Staatsvertrags und dann

⁸ Karl Doutlik, EU-Information – Mission impossible. In: Der Standard 13.7.08, http://derstandard.at/3413393?sap=2&_seite=-1 (8.3.2010). Doutlik war Leiter der Europäischen Kommission in Österreich.

⁹ Heinrich Neisser/Sonja Puntischer-Riekman, Österreichs Bilanz nach mehr als sieben Jahren Mitgliedschaft in der Europäischen Union. In: dies. (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien 2002, S. 424.

insbesondere in der Kreisky-Ära, war ein gelungener Mix zwischen der Wahrnehmung nationaler Interessen und positiven Leistungen und Beiträgen für die internationale Gemeinschaft. Österreichs Regierungs- und AußenpolitikerInnen setzten nun aber keine entscheidenden Impulse, die eine Weiterentwicklung der EU in Richtung einer stärker sozial und ökologisch orientierten Gemeinschaft und einer globalen Friedenspolitik gefördert hätten. Österreich bekam das Image eines „Bremserlandes“, da es die Erwartungen der EU, Österreich werde auf Grund seines geographischen, kulturellen und wirtschaftlichen Naheverhältnisses zu Osteuropa eine positive Rolle im Prozess der so genannten Osterweiterung der EU spielen, in keiner Weise erfüllte.¹⁰ Die Querelen mit der Tschechischen Republik (Beneš-Dekrete und Atomkraftwerke an der österreichischen Grenze), die zögerliche Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für Personen aus Ost- und Südosteuropa verhinderten, dass Österreich bei der EU-Erweiterung die Kandidatenländer tatkräftig unterstützte und zu echten Freunden machte. Von maßgeblichen Vertretern und Sprechern der osteuropäischen Staaten, wie dem polnischen Außenminister Bartoszewski, wurde der Mangel an österreichischem Leadership in dieser Frage als fehlende Bereitschaft kritisiert, „den Weg von Bruno Kreisky und Erhard Busek weiterzugehen. Die Völker in Mittel- und Osteuropa verstünden nicht, warum Österreich als großer europäischer Mittler nicht in Erscheinung trete.“¹¹

Etwas positiver war österreichische Außenpolitik gegenüber den Ländern des Westbalkans. Hier waren erfahrene und mit diesem Raum vertraute Persönlichkeiten wie Wolfgang Petritsch oder Erhard Busek am Werk und das österreichische Bundesheer beteiligte sich konstruktiv in der Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Aber auch hier ist die österreichische Politik durch die vorausseilende Anerkennungspolitik Österreichs, die einseitige Ausrichtung auf Kroatien beim Zerfall Tito-Jugoslawiens, mit starken Hypotheken belastet.

¹⁰ Vgl. Gerald Hinteregger, Wo ist die Ost-Kompetenz Österreichs? In: Europäische Rundschau 26, 1998, S. 18

¹¹ Der Standard, 19.12.1997.

Österreich, das bei seinem Beitrittsansuchen im Juli 1989 betonte, die Mitgliedschaft dürfe die erreichten hohen Standards im sozialen Bereich und in der Umweltpolitik nicht gefährden, war nicht nur in Brüssel in diesen Politikbereichen sehr wenig aktiv, sondern hat auch die nationalen Spielräume kaum ausgenutzt: Zwar ist Österreich im Bereich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere unter den Jungen, immer noch in einer Spitzenposition in der EU. Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat in Österreich in den vergangenen Jahren jedoch stärker zugenommen als im EU-Durchschnitt und Österreich ist zudem, was die Differenz in der Entlohnung von Frauen und Männer betrifft, unter den EU-Nachzüglern – mit absteigender Tendenz.¹² Auch in der Umweltpolitik ist Österreich, das seine Landschaft sehr erfolgreich touristisch vermarktet, in Bezug auf die Umsetzung der Kyoto-Ziele und die Implementierung wichtiger Umweltrichtlinien äußerst säumig. So ist das frühere „Umwelt-Musterland“ Österreich bei der Erreichung der von der EU beschlossenen Klimaschutzziele im Bereich des CO²-Ausstoßes zurzeit an drittletzter Stelle in Europa.¹³ Und auch in der Ausländer- und Asylpolitik ist Österreich sehr wenig aufgeschlossen und hinkt in allen Bereichen einer positiven Integrationspolitik deutlich nach. In einer Abstimmung über neue Asylrichtlinien votierten im Frühjahr 2009 die österreichischen Abgeordneten zum Europaparlament, in Übereinstimmung mit der SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung in Wien, mehrheitlich gegen den Vorschlag der EU-Kommission, Mindeststandards für die Behandlung von AsylwerberInnen einzuführen. Damit fanden sie sich in einer Gesellschaft mit Abgeordneten der extremen Rechten.¹⁴

Der historische Erfolg der Europäischen Union ist in entscheidendem Maße darauf zurückzuführen, dass sie in ihrer Gründungsintention ein Friedensprojekt war und dass – auch wenn das in der gegenwärtigen von den

¹² Vgl. http://orf.at/091028-44090/?href=http%3A%2F%2Forf.at%2F091028-44090%2F44091txt_story.html (9.3.2010).

¹³ „Klimaexperte fordert Kohlendioxid-Steuer“, Kurier, 10.9. 2009, <http://kurier.at/geldundwirtschaft/1937524.php> (8.3.2010).

¹⁴ Vgl. Johannes Voggenhuber, Die Vertreibung des Gewissens. Die Abstimmung über europäische Asylrichtlinien ist eine exemplarische Geschichte der Feigheit. In: Die Zeit 28. Mai 2009, <http://www.zeit.de/2009/23/A-Europa-Wahlen> (8.3.2010).

EU-Großmächten bestimmten globalen Politik viel zu wenig zum Tragen kommt – auf „Soft Power“-Strategien, d.h. auf nicht-militärische Konfliktlösungen und Entwicklungspolitik, vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen, setzt. In dieser Dimension hat die österreichische Regierung die frühere aktive Neutralitätspolitik, die für das Selbstbewusstsein und die politische Identität der Bevölkerung so wesentlich war, praktisch aufgegeben und keine Initiativen gesetzt. Die österreichische Regierung, der es nicht gelang, die „unbotmäßige“ Bevölkerung von den Vorteilen einer Abschaffung des neutralen Status zu überzeugen und – im Falle der ÖVP – für eine NATO-Mitgliedschaft zu begeistern (nach wie vor findet sich eine breite Mehrheit quer durch alle Schichten und Altersgruppen für die Beibehaltung der Neutralität), hat sich hier völlig an den EU-Mainstream angepasst und es unterlassen, gemeinsam mit den anderen neutralen und paktungebundenen EU-Ländern Initiativen zu setzen, welche den gegenwärtigen Trend der EU-Außen- und Sicherheitspolitik in Richtung Militarisierung und Unterordnung unter die NATO entgegenstehen könnte.

Die vorausseilende Kniefälligkeit in Richtung Brüssel, EU-Großmächte und NATO¹⁵ führte im Herbst 2003 zu einer für die damalige Außenministerin Ferrero-Waldner sehr peinlichen Situation, als sich herausstellte, dass die von der ÖVP/FPÖ-Regierung forcierte militärische Beistandspflicht im Rahmen des Lissabon-Vertrags von den anderen neutralen und paktungebundenen Staaten als Frontalangriff auf deren sicherheitspolitische Autonomie abgelehnt wurde. So blieb Österreich und der österreichischen Außenministerin nichts anderes übrig, als sich vor dem EU-Ratsgipfel im Dezember 2003 in Portugal einer Initiative von Irland, Finnland und Schweden anzuschließen, in der statt einer bindenden eine freiwillige Beistandspflicht gefordert wurde.¹⁶

Der Verlust des „weltweiten Blicks“

¹⁵ So beantwortete Wolfgang Schüssel die Frage von Erwin Lanc bei einer „Im Zentrum“-Diskussion des ORF, warum er so sehr für eine NATO-Mitgliedschaft plädiere, sinngemäß: Wenn er (Schüssel) nach Brüssel kommt, müsse er warten, bis die NATO-Mitglieder der EU ihren Standpunkt ausdiskutiert hätten (Mitteilung von Erwin Lanc). Vgl. auch die Memoiren von Wolfgang Schüssel, Offen gelegt, Wien 2009, S.50 und 61ff.

¹⁶ Helmut Kramer, Die Unbotmäßigkeit der Untertanen: Zum EU- und Neutralitätsdiskurs in Österreich. In: Josef Hödl/Klaus Posch/Peter Wilhelmer (Hrsg.), Sprache und Gesellschaft. Gedenkschrift für Hans Georg Zilian, Wien 2007, S. 234.

Dass Österreich in den letzten 20 Jahren zunehmend „hinternational“ wurde, zeigt sich vor allem darin, dass die außereuropäischen Themen, Aktivitäten und Initiativen in früheren Schwerpunktfeldern der österreichischen Außenpolitik, wie in internationalen Konflikten, in der Nord-Süd-Dimension und bei den Vereinten Nationen, seit Beginn der 1990er Jahre nur mehr Randthemen geworden sind. Während andere europäische kleinere Staaten wie Norwegen (im Nahost-Konflikt, Sri Lanka) oder Finnland (Kosovo, Aceh-Konflikt) sehr aktiv in internationalen Mediationen sind, verblasen mit dem Verlust des früheren „weltweiten Blicks“ (Franz Vranitzky über die internationale Politik Kreiskys und Willy Brandts)¹⁷ die Spuren der vormals aktiven Außenpolitik im Nahen Osten, in Lateinamerika und Afrika. Es gelang der österreichischen Außenpolitik nicht oder nur in Ansätzen, die Funktion Wiens als Sitz der UN und das von der EU aufgebaute und koordinierte globale Netz internationaler Beziehungen zu nützen. Österreich ist zwar weiterhin in Fragen des Schutzes der Menschenrechte und im Bereich der Abrüstung aktiv und partizipierte in den UN-Kampagnen gegen Personenminen und die Verwendung von Streumunition. Die frühere starke Rolle bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts im Rahmen der Vereinten Nationen ist jedoch deutlich abgebaut worden. Österreich verhielt sich bei der Diskussion wichtiger neuer Fragen von „global governance“ (Entwicklung, Sicherheit, Demokratisierung des internationalen Systems) und vor allem auch in heiklen Fragen wie der Reform des UN-Sicherheitsrates weitgehend passiv, bzw. beobachtet wohin der Wind weht, um sich dann in diese Richtung zu drehen.

Besonders deutlich wird die Abschwächung eines aktiven globalen Profils in der Art und Weise, wie Österreich sein derzeitiges zweijähriges Mandat im UN-Sicherheitsrat ausübt. Enorme und kostspielige Anstrengungen waren unternommen worden, um dieses Mandat zu erringen. Mit der Erreichung des Wahlziels scheint aber nun die politische und diplomatische Energie weitgehend verpufft zu sein. Nach über einem Jahr Mitgliedschaft sind die

¹⁷ Alexandra Fanta: „Kreisky und Brandt hatten einen weltweiten Blick“. Vranitzky und Bahr über Visionen in der Politik. In: Der Standard 2.3.2010, <http://derstandard.at/1267132155047> (9.3.2010).

diesbezüglichen Aktivitätsnachweise eher spärlich. Österreich, vertreten durch UN-Botschafter Mayr-Harting¹⁸, wirkt zwar in wichtigen und brisanten Arbeitsgruppen (Situation im Sudan, Terrorismus und Al Quaida) und managte z.B. erfolgreich eine allerdings kaum umstrittene Resolution zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten.¹⁹ Aber es gab bislang kaum öffentliche Initiativen von Außenminister Spindelegger und UN-Botschafter Mayr-Harting die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat zur Weckung des Interesses an globaler Politik in Österreich zu nützen, was u.a. der dürftige Informationsgehalt der eher unprofessionell gehaltenen Website „Austria in the Security Council“ belegt²⁰. Entsprechend wenig wird Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hierzulande auch medial rezipiert.

Mit dem Rückzug aus einer initiativen Außenpolitik rückte die quantitative und qualitative „Unterentwicklung“ der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in den Blickpunkt der internationalen Kritik. Schon in der Kreisky-Ära zählte Österreich diesbezüglich zu den Geizhalsen der internationalen Staatengemeinschaft. Im Gegensatz etwa zu den skandinavischen Ländern unterschritt es das UN-Ziel von 0,7% des BNP beträchtlich und koppelte überdies einen Großteil seiner Leistungen an Förderungen für österreichische Unternehmen. Österreich zeigte sich auch bei finanziellen Leistungen für die Sonderorganisationen der UN sehr „zurückhaltend“. Diesen Mankos stand jedoch damals eine sehr aktive Bilanz der politischen Unterstützung von Dritte-Welt-Positionen gegenüber.²¹

¹⁸ Mayr-Harting gehört(e) auch zu den prononciertesten Befürwortern eines österreichischen NATO-Beitritts – vgl. Gustav E. Gustenau, Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik?, http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb01_48_gus.pdf (9.3.2010), S.6.

¹⁹ Dass Österreich wie in den letzten Jahren bei brisanten Fragen laviert bzw. inaktiv ist, wird etwa in der Antwort des UN-Botschafters May-Harting auf die Frage, wie sich Österreich bei stärkeren Sicherheitsrats-Sanktionen gegen den Iran verhalten würde, deutlich: „Österreich wird jeden Konsens, der sich in dieser Frage entwickelt, mittragen.“ Interview vom 1.12.2009, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/525510/index.do> (10.3.2010).

²⁰ <http://www.austriasecuritycouncil.at> (9.3.2010)

²¹ Vgl. hierzu Otmar Höll, Entwicklungspolitik, in: Herbert Dachs u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Ein Handbuch, Wien 2006, S. 884-904.

Nun, da eine solche politische „Kompensation“ fehlt, werden diese Defizite zu einem immer größeren Imageproblem.²² Durch Einberechnung von mit Entwicklungsförderung kaum kompatiblen Entschuldungsmaßnahmen (wie etwa des Iraks oder Kameruns)²³ wurden die „Leistungen“ zuletzt kurzfristig auf 0,50% des BNP hochgefahren. Der tatsächlich entwicklungspolitisch gestaltbare Teil – insbesondere durch die 2004 neugegründete Austrian Development Agency in konkreten Entwicklungshilfeprojekten – liegt jedoch deutlich unter 10% des als Entwicklungshilfe ausgewiesenen Gesamtbetrags. Der vergleichbare Anteil der Entwicklungshilfeleistungen ist in Österreich weit niedriger als in den meisten anderen Geberländern.²⁴ Die äußerst „kreative Buchführung“ (so Franz Fischler in einer rezenten Kolumne über den Zustand der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit) zeigt sich u.a. darin, dass in die Leistungen auch Ausgaben für die Entsendung österreichischer Soldaten in den Tschad aufgenommen wurden.²⁵ Einschlägige UN-Einrichtungen, die früher zwischen 5 und 10% der ODA-Ausgaben erhielten, bekommen nun nur mehr zwischen 1 und 3%.²⁶ Durch den Rückgang von Entschuldungsmöglichkeiten ist die Entwicklungshilfe Österreichs im Sturzflug auf etwa 0,30% des BNP gesunken. Franz Fischler: „Die Tatsachen sprechen für sich. Österreich ist mit dabei, wenn es ums Versprechen geht, und immer mit dabei, wenn es um das Brechen all dieser Versprechungen geht“²⁷

Fehlen von Leadership und der organisatorische Krise des Außenministeriums²⁸

²² Vgl. OECD rügt: Österreich zahlt zu wenig Entwicklungshilfe (17.2.2010), <http://www.salzburg24.at/news/politik/artikel/oecd-ruegt-oesterreich-zahlt-zu-wenig-entwicklungshilfe/cn/news-20100217-02541209> (9.3.2010).

²³ „Es geht um das Schönen von Bilanzen auf höchstem Niveau: Wie kein anderer westlicher Staat wird die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA) von Entschuldungen getragen.“ András Szigetvari, Österreich schönt seine Entwicklungshilfe. In: Der Standard 29.5.2009, <http://derstandard.at/o1242316965968> (9.3.2010).

²⁴ Vgl. Michael Obrovsky, Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Österreichische Entwicklungspolitik. Staat und Entwicklung, 2009, S.75-106.

²⁵ Vgl. András Szigetvari, Wirbel um Finanzierung der Tschad-Mission. In: Der Standard 5.6.2008, <http://derstandard.at/3302080> (9.3.2010).

²⁶ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1> (9.3.2010).

²⁷ Franz Fischler, Fragwürdige Zusagen für Entwicklungshilfe. In: Der Standard 26.2.2010, <http://derstandard.at/1267131900573> (9.3.2010).

²⁸ Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf Gespräche mit österreichischen DiplomatenInnen und JournalistInnen.

„Der Pragmatismus, die Unauffälligkeit, die Diskretion und das Schweigen, das Chefdiplomaten als kluge Realpolitik verkaufen wollen, ist in Wahrheit der Fatalismus der Ohnmacht. Österreich braucht eine Person, deren Stimme Offenheit signalisiert und aus den Außenpolitik-Muffeln, die die Österreicher sind, international interessierte Bürger macht. Österreich braucht eine kreative Außenpolitik, die Europa und die Welt ins Land bringt und die Fenster weit öffnet“²⁹. Das schrieb die „Kurier“-Außenpolitik-Journalistin Margaretha Kopeinig, als im Herbst 2004 der Wechsel im Außenministerium von Benita Ferrero-Waldner zu Ursula Plassnik stattfand. Es wurde sehr schnell deutlich, dass die unzweifelhaft kompetente Diplomatin Plassnik auch nicht imstande war, die mit Alois Mock begonnene „Selbstbescheidung der Außenpolitik“ zu stoppen und, gestützt auf ein klares außenpolitisches Konzept, die Tendenz zum Abbau der aktiven Außenpolitik umzudrehen. Zwar gelang es Plassnik, anders als ihrer stark auf Formalitäten und Hierarchien bedachten Vorgängerin – aus einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahre 2003 geht hervor, dass das Außenministerium, d.h. Benita Ferrero-Waldner in den Jahren 2000 bis Anfang 2003 Einzelaufträge für Fotografen in der Höhe von 317.000 Euro vergeben hat³⁰ – in einigen Punkten positive inhaltliche Schwerpunkte (Rolle der Frauen in der internationalen Politik, Dialog der Weltreligionen) zu setzen. Plassniks vermochte aber kaum, auf die Öffentlichkeit zuzugehen. In der EU-Frage kritisierten selbst Parteifreunde wie Wirtschaftskammerpräsident Leitl³¹ ihre Informationspolitik im Stile eines „leblosen Schönsprechers der Narkoseärzte der EU“³². Damit schwand die Chance auf eine Kommunikation, in der auch auf mit dem Globalisierungsprozess und der EU verbundene Probleme und Ängste der Bevölkerung eingegangen wird. Plassniks

²⁹ Margaretha Kopeinig, Zeitenwende im Außenamt. In: Kurier, 18.10.2004.

³⁰ Vgl. Parlamentarische Anfrage der Bundesräte Prof. Konecny und GenossInnen an die Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend exorbitante Verschwendung von Steuergeldern durch die Beauftragung von Fotografen für die Bewerbung der Außenministerin vom 19.11.2003. Zusätzlich zu den enormen Honoraren (3.000 Euro werden hier als Tagsatz für den Hoffotografen von Benita Ferrero-Waldner kolportiert) kommen noch Übernachtungs- und Flugkosten für Fotografen in der Höhe von 36.000 Euro.
http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/J-BR/J-BR_02127/fname_011196.pdf (9.3.2010).

³¹ Vgl. Presse 3.4.2008 und Standard 5./6.4.2008.

³² Vgl. Erna Lackner, Die Narkoseärzte der EU. In: Die Presse 12.11.2007,
<http://diepresse.com/home/meinung/quergeschrieben/ernalackner/342472/index.do> (9.3.2010).

abgehobener Stil kommt in ihrem Ausspruch zum Ausdruck, dass „Politik keine Begeisterungsanstalt (sei)“³³.

Es ist noch zu früh, eine Einschätzung über den derzeitigen Außenminister Spindelegger abzugeben. Er hat teilweise für einen neuen Ton in der österreichischen Außenpolitik gesorgt und versucht, Österreich durch initiativeres Auftreten – etwa im Nahen Osten und in der Schwarzmeerregion – stärker zu profilieren sowie im EU-Dialog aktiv zu sein. Aber auch bei ihm fehlen eine konzeptionelle inhaltliche Neuorientierung und das Bemühen, die außenpolitische Identität Österreichs unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen neu zu definieren, insbesondere in der Europapolitik, aber auch in den Vereinten Nationen. Die Funktion von Spindelegger, der in seiner jahrelangen Tätigkeit als außenpolitischer Sprecher der ÖVP auch recht blass geblieben war, als ÖAAB-Chef ist ein Beleg für die Tendenz zur Innenpolitisierung in der österreichischen Außenpolitik.

Und wie bereits in der Einleitung angesprochen, hat sich die SPÖ, die sich immer als internationale politische Bewegung verstanden hat, fast völlig von der Außen- und Europapolitik abgemeldet. Das internationale Sekretariat der SPÖ wurde budgetär und personell heruntergefahren. Der Höhepunkt des Bruches der internationalistischen Haltung der SPÖ war im Sommer 2008 der offene Brief Bundeskanzler Gusenbauers und des neuen Parteivorsitzenden Faymann an Hans Dichand, in dem sinngemäß die Europapolitik der SPÖ dem Veto der Kronen Zeitung ausgeliefert wurde.

„Es gibt keine Außenpolitik mehr, wir tun nur mehr so“, dieser Stoßseufzer eines Diplomaten³⁴ nimmt Bezug auf die nicht zu übersehende Krise des österreichischen Außenministeriums, des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, wie es 2005 umgetauft wurde. Die ÖVP-MinisterInnen haben seit Alois Mock's Amtsantritt im Herbst 1986 nicht nur eine durchgängige „Einschwärzung“ des Führungspersonals – fast alle

³³ "Sind keine Begeisterungsanstalt". In: Wiener Zeitung 17.7.2008, <http://botanik.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4753&Alias=WZO&cob=361403¤tpage=14> (9.3.2010).

³⁴ im Gespräch mit dem Autor

Spitzenpositionen sind durch Mitglieder des CV besetzt³⁵ – vorgenommen. Das Personalbudget wurde vor allem seit 2000 massiv gekürzt (fast um ein Drittel). 1995 hatte das Außenministerium einen Personalstand von 1.634 MitarbeiterInnen, im Jahr 2008 waren es nur mehr 1.342.³⁶ Gleichzeitig wurde durch eine die finanzielle Kluft zwischen DiplomatinInnen und VerwaltungsbeamtInnen vergrößern Besoldungsreform die Tendenz zu einer Zweiklassengesellschaft innerhalb des Ministeriums verstärkt. Die großen Einschnitte in der Auslandskulturpolitik, etwa Kürzung der Budgets der Kulturforen 2009 um 30%, können durch Sponsorengelder in der derzeitigen Krise kaum kompensiert werden, abgesehen von der Frage, ob dies wünschenswert ist. Die Arbeitsbedingungen der MitarbeiterInnen des Außenministeriums haben sich sukzessive verschlechtert, wichtige Abteilungen, wie etwa die Balkanabteilung, operieren nur mehr mit einem Abteilungsleiter, PraktikantInnen und Volontären, die miserabel und im zweiten Fall überhaupt nicht bezahlt werden. Außenamts-Angehörige werden seit langem dafür eingesetzt, Events mit möglichst prominenter Besetzung vorzubereiten, von denen man sich mediale Aufmerksamkeit verspricht. Nach wie vor herrscht das Regime der „Mappen“ und der „dicken Wälzer“ für österreichische Besuche im Ausland und den Empfang ausländischer Delegationen in Österreich, die vor allem jüngere Beamte unablässig zusammenstellen müssen und die kaum gelesen werden. Vor allem unter Außenministerin Plassnik, die einen wenig kooperativen Stil im Ministerium pflegte, waren auch die Möglichkeiten zur Aus- und Mitsprache der Außenamtsangehörigen deutlich eingeschränkt. Die alljährlich stattfindende BotschafterInnen-Konferenz, die früher diskursiv und lebendig war, ist nach der Aussage von erfahrenen DiplomatinInnen im Wesentlichen eine Veranstaltung zur Befehlsausgabe geworden (was sich schon in der Gestaltung des Sitzungsraumes ausdrückt, früher ein „runder“ Tisch, nun eine schulisch-hierarchisch gestaltete Anordnung). Das Außenministerium kapselt sich auch weiterhin von einem Dialog mit der Wissenschaft ab, was zur Folge hat, dass die wenigen außenpolitischen Think-Tanks, wie das Österreichische

³⁵ Vgl. Helmut Kramer, „Die ÖVP-FPÖ-BZÖ-Regierungen und ihre Außenpolitik. Politische Wende oder Kontinuität?“, S. 170. In: Helmut Kramer, Karin Liebhart, Friedrich Stadler (Hrsg.), Österreichische Nation – Kultur – Exil und Widerstand, Wien – Berlin, LIT-Verlag, 2006, S. 163 – 171.

³⁶ Außenpolitischer Bericht 2008, S.208

Institut für Internationale Politik, oder Forschungsprojekte über internationale Politik und österreichische Außenpolitik an den Universitäten, völlig unzureichend gefördert werden. Die organisatorische Krise des Außenministeriums, die „funktionelle Gesamtkörperlähmung“, so ein Spitzenbeamter im Gespräch mit dem Autor, erschwert und verhindert die zentrale Funktion der DiplomatInnen, nämlich die umfassende Vorbereitung außenpolitischer Aktionen und die Realisierung der Koordinationsrolle in der Europa- und Außenpolitik.

Postskriptum

Die vom Ministerrat neu beschlossenen Sparmaßnahmen bis 2014 bringen nun weitere dramatische Kürzungen für das Außenministerium: „Gegenüber dem bisherigen Budgetrahmen werde das Budget für sein Ressort 2011 um 15 Mill. €, 2012 um 24 Mill. € und 2013 um 28 Mill. € zurückbleiben“³⁷, teilte Spindelegger dem außenpolitischen Ausschuss des Parlaments mit. Er kündigte an, sowohl bei Auslandsvertretungen als auch bei der Entwicklungszusammenarbeit sparen zu müssen. Er sprach sogar von einer „tragischen Situation“. Es seien keine Einsparungen mehr möglich, deswegen werde er bei der Struktur ansetzen müssen. Das werde auch Konsequenzen bei den Vertretungen im Ausland haben sowie bei der internationalen Hilfe. „Österreich ist ein reiches Land, aber ein armer Staat“, fügte er hinzu.“³⁸

³⁷ Protokoll Parlament/außenpolitischer Ausschuss vom 9.3.2010.
http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2010/PK0151/PK0151.shtml (10.3.2010).

³⁸ Sanierung „ohne Tabus“ schockiert Minister. In: Der Standard 9.3.2010, <http://derstandard.at/1267743572553> (9.3.2010).