



Treffen der Innenminister der „Salzburg-Gruppe“ 2006: Teil der internationalen Strategie des Innenministeriums.

„Partnerschaft für die Sicherheit“

Von der „Partnerschaft für den Frieden“ zur „Partnerschaft für die Sicherheit“: Herausforderungen und Chancen für die Europäische Union im Bereich innere Sicherheit.

Von *Wilhelm Sandrisser**

Mehr als vier Jahrzehnte konnte bzw. musste die innere Sicherheit der europäischen Demokratien nahezu losgelöst von der inneren Situation im östlichen und südöstlichen Teil des Kontinents gewährleistet werden: Der Ost-West-Konflikt hatte Europa in zwei weitgehend unabhängig voneinander funktionierende Hälften geteilt. Vor diesem Hintergrund wurde europäische Sicherheitspolitik primär militärisch-machtpolitisch bestimmt. Zwar war das Ziel spätestens seit dem Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahr 1967 auf eine gesamteuropäische Situationsverbesserung gerichtet. In der Praxis aber blieben die Möglichkei-

ten zur Mitgestaltung der Entwicklungen im Osten und Südosten – aufgrund der trennenden Grenze des Eisernen Vorhangs – äußerst beschränkt.

Die Außen- und Verteidigungsminister konzentrierten sich daher auf die Aufrechterhaltung der zweigeteilten europäischen Stabilität. Unter den damals bestehenden Rahmenbedingungen verfügten sie gleichzeitig über eine Art Monopol im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik. Die Politik der Innenminister dagegen wurde aufgrund der jeweiligen Situation in den verschiedenen europäischen Ländern konzipiert und fast ausschließlich innenbezogen definiert. Innere und äußere Sicherheit konnten damit ebenso nebeneinander gestaltet werden, wie die Sicherheit in der östlichen und westlichen Hälfte des Kontinents.

„Partnerschaft für den Frieden“.

Das hat sich mit dem Ende des Kalten Kriegs und der Ostöffnung 1989 grundlegend geändert. Seither erfordert Sicherheitspolitik einen neuen, gesamtgesellschaftlichen Zugang. Sie kann im Bereich der äußeren und – in zunehmenden Maß – auch der inneren Sicherheit zudem nur mehr in einem breiten gesamteuropäischen Zusammenwirken erfolgreich sein. Zunächst wurde dieser Paradigmenwechsel vor allem im Außenbereich sichtbar. Die NATO reichte den ehemaligen Gegnern die „Hand zur Freundschaft“ (Londoner Erklärung vom Juli 1990). Sicherheit und Stabilität in ganz Europa, lautete das neue, gemeinsame Ziel. Die Konsequenz war die Herausbildung gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen, wie des Nordatlantischen Kooperationsrats

*Dr. Wilhelm Sandrisser leitet die Bereiche Internationales, EU-Koordination, Öffentlichkeitsarbeit sowie Beschaffung im Bundesministerium für Inneres.

im Jahr 1991 (heute: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat) und der 1994 gegründeten „Partnerschaft für den Frieden“. Die „Partnerschaft für den Frieden“ bildet seither den Rahmen für ein breites Programm praktischer Aktivitäten mit den Partnerstaaten. Diese haben zweifellos zur Erhaltung des Friedens sowie einer positiven politischen Entwicklung im gesamteuropäischen Kontext beigetragen.

„Partnerschaften für die Sicherheit“. Heute, über ein Jahrzehnt nach der Gründung der „Partnerschaft für den Frieden“, sehen sich die europäischen Demokratien einer grundlegend veränderten Sicherheitssituation gegenüber: Nicht mehr die mit dem gesamteuropäischen Umbruch 1989 entstandenen Instabilitäten im Bereich der äußeren Sicherheit bestimmen die Agenda, sondern internationale Herausforderungen, die vor allem unsere innere Sicherheit gefährden: Der internationale Terrorismus, die zunehmend grenzüberschreitend agierende Kriminalität und das globale Phänomen der illegalen Migration sind die besten Beispiele für diesen Befund. Aus österreichischer Sicht ist daher klar: Gefordert sind nunmehr internationale „Partnerschaften für die Sicherheit“, wenn wir den aktuellen Herausforderungen wirksam begegnen wollen.

Internationale Strategie. Als Konsequenz der neuen Situation verfolgt das österreichische Bundesministerium für Inneres bereits seit dem Jahr 2000 konsequent eine „Internationale Strategie“ im Bereich der inneren Sicherheit. Sie beinhaltet drei Hauptzielsetzungen:

- Die Herausbildung und Umsetzung von Sicherheitspartnerschaften mit den Ländern im Nachbarschaftsbereich und damit die Schaffung einer Art „Sicherheitsgürtel“ um Österreich;
- eine möglichst enge Zusammenarbeit mit den Partnern innerhalb der Europäischen Union;
- und zielgerichtete Kooperationen mit Staaten und Regionen, die Herkunfts- und Transitbereiche von Sicherheitsproblemen für unser Land darstellen.

In Umsetzung dieser Strategie gründete Österreich gemeinsam mit Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn im Jahr 2000 etwa die mitteleuropäische Sicherheitspartnerschaft der „Salzburg-Gruppe“, der mittlerweile auch Bulgarien und Rumänien an-

gehören sowie Kroatien als Beobachterstaat.

JI-Außenstrategie. Im Dezember 2005 hat auch die Europäische Union eine internationale Strategie für die innere Sicherheit beschlossen („Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab“). In diese EU-Außenstrategie für den Bereich Justiz und Inneres (JI-Außenstrategie) sind wesentliche österreichische Anliegen eingeflossen: Das betrifft etwa das in die Strategie aufgenommene Ziel der EU, „eine Partnerschaft mit Drittländern“ anzustreben, ähnlich wie das Österreich im Rahmen seiner internationalen Strategie macht.

In Analogie zum österreichischen „Sicherheitsgürtel“-Konzept wird dabei die „Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern der EU“ ausdrücklich betont und die Erarbeitung eines „maßnahmenorientierten Papiers“ („Action Oriented Paper“) zur „Verbesserung der Zusammenarbeit hinsichtlich organisierter Kriminalität, Korruption, illegaler Einwanderung und Terrorismusbekämpfung zwischen der EU, den westlichen Balkanstaaten und relevanten ENP-Ländern“ (Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik) gefordert, also mit den Staaten im unmittelbaren Umfeld der Union. Die für das maßnahmenorientierte Papier genannten vier Bereiche einer künftigen verstärkten Zusammenarbeit entsprechen genau den Kooperationsfeldern, die Österreich und Slowenien mit den Ländern des Westbalkans und den daran angrenzenden Staaten im Rahmen des so genannten „Brdo-Prozesses“ 2004 definiert haben und seither gemeinsam in operativen Gruppen bearbeiten.

EU-Ratspräsidentschaft Österreichs.

Insgesamt bildete die Ende 2005 beschlossene JI-Außenstrategie damit eine ausgezeichnete Grundlage für die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006. Darauf aufbauend verfolgte Österreich während seines Vorsitzes drei Hauptziele bei der Umsetzung dieser neuen internationalen Strategie der EU im Bereich der inneren Sicherheit:

- Die Erarbeitung eines Modells einer „Partnerschaft für die Sicherheit“ zwischen der EU und interessierten Drittstaaten;

- die Herausbildung einer konkreten Sicherheitspartnerschaft zwischen der EU und den Westbalkanstaaten;
- sowie die Einleitung eines gemeinsamen Sicherheitsdialogs zwischen der EU, Russland und den USA und damit die Eröffnung der Perspektive einer späteren „Partnerschaft für die Sicherheit“ zwischen diesen drei globalen Akteuren. Dazu kam das Ziel, das in der JI-Außenstrategie vorgesehene maßnahmenorientierte Papier „zur Aufstockung der Unterstützung der EU bei der Bekämpfung des Drogenanbaus in des Drogenschmuggels aus Afghanistan“ zu erarbeiten und beschließen. Österreich hatte sich damit für seine Präsidentschaft ein breites Programm zur Stärkung der internationalen Dimension der inneren Sicherheit vorgenommen. Dieses kann auch deshalb als anspruchsvoll bewertet werden, weil sich die Ziele „Partnerschaft für die Sicherheit“ sowie eines gemeinsamen Sicherheitsdialogs EU, Russland, USA zwar kreativ aus der JI-Außenstrategie ableiten lassen, aber nicht konkret in dieser vorgesehen sind.

Trotzdem konnten alle Vorhaben umgesetzt werden: Während des EU-Vorsitzes wurde mit dem Aufbau eines „Sicherheitsgürtels“ um die Union begonnen. Die Grundlage dafür bildet das auf einer österreichischen Idee fußende Konzept „Partnerschaft für die Sicherheit“, das bei der großen Ministerkonferenz am 4. und 5. Mai 2006 in der Wiener Hofburg erarbeitet und in der „Wiener Erklärung“ festgeschrieben wurde. Neben den EU-Mitgliedern, den Beitrittsländern und Beitrittskandidaten, haben daran die Länder des Westbalkan und der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Osten und Südosten der Union sowie die USA und Russland mitgewirkt. Die von über 50 Delegationen erarbeitete „Wiener Erklärung“ („Vienna Declaration on Security Partnership“) definiert konkrete Prinzipien, Themenbereiche (Terrorismus, organisierte Kriminalität und Korruption, Migration/Asyl) und Maßnahmen für eine „Partnerschaft für die Sicherheit“. Damit verfügen die EU-Mitgliedstaaten über eine gemeinsam mit wichtigen Drittstaaten erarbeitete Grundlage für die Herausbildung konkreter Sicherheitspartnerschaften.

Westbalkan-Sicherheitsstrategie.

Darauf aufbauend wurde eine erste „Partnerschaft für die Sicherheit“ zwi-



Partnerschaft für die Sicherheit mit dem Westbalkan.

schen der EU und den Westbalkanstaaten begründet: Die Union hat unter österreichischem Vorsitz ein kohärentes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption, illegaler Migration und der Gefahr des Terrorismus in ihrem südöstlichen Umfeld erarbeitet. Diese neue EU-Sicherheitsstrategie für den Westbalkan beinhaltet sieben Kooperationsbereiche und über 40 ganz konkrete Vorhaben mit zum Teil relativ kurzen Umsetzungsfristen („Immediate Actions“). Sie wurde in enger Abstimmung mit den Staaten der Region erstellt und schließlich beim Rat der Justiz- und Innenminister am 1. und 2. Juni 2006 beschlossen. Gleichzeitig konnte ein Maßnahmenpaket gegen den Drogenanbau in und den Drogenhandel aus Afghanistan angenommen werden, der zumeist über die Balkanroute in die EU und nach Österreich erfolgt.

Die „Polizeikooperations-Konvention für Südosteuropa“ ergänzt den österreichischen Balkan-Schwerpunkt. Sie kam mit Unterstützung Deutschlands und Europol zustande und wurde am 4. Mai 2006 von den Staaten der Region in Wien unterzeichnet. Ziel ist die Stärkung der regionalen Polizeikooperation in Südosteuropa, die in An-

lehnung an die Kooperationsformen innerhalb des Schengenraums entwickelt werden soll. Als Orientierungshilfen dienen dazu etwa die entsprechenden Staatsverträge Österreichs mit Deutschland und anderen österreichischen Nachbarstaaten.

„**Wiener Initiative**“. Globale Probleme wie der Terrorismus, die organisierte Kriminalität oder die illegale Migration brauchen globale Antworten. Der österreichische EU-Ratsvorsitz hat daher mit der „Wiener Initiative“ erstmals einen gemeinsamen Innenminister-Dialog EU, Russland, USA zustande gebracht. Dafür wurde das unter britischer Ratspräsidentschaft eingeführte und von Österreich weiter entwickelte „Mehrpräsidentschaften-Format“ genutzt: Die „Wiener Initiative“ über eine mögliche künftige dreiseitige Sicherheitspartnerschaft wurde von den zuständigen Ministern der USA, Russlands, des österreichischen EU-Vorsitzes sowie der nachfolgenden EU-Präsidentschaften Finnland, Deutschland, Portugal und Slowenien erarbeitet. Die dazu am 4. Mai 2006 in Wien vereinbarte Deklaration hat ebenso Eingang in die Erklärung des nachfolgenden Europäischen Rats gefunden, wie die „Wiener Erklärung“.

Zusammenfassend hat Österreich damit vor und während seines EU-Ratsvorsitzes das Konzept „Partnerschaft für die Sicherheit“ auf mehreren Ebenen in die europäische Sicherheitsdiskussion eingebracht und erste Pfeiler dafür eingeschlagen. Eine Weiterführung dieses Ansatzes wird natürlich maßgeblich von den nachfolgenden EU-Präsidentschaften bzw. den großen EU-Staaten abhängen. Aus österreichischer Sicht bestehen dafür jedenfalls gute Gründe: Es gibt keine sinnvolle Alternative zu einem breiten internationalen Engagement der EU gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration. Dessen Erfolg wird aber wesentlich davon abhängen, ob und wie weit die entsprechende Politik auf einer gemeinsam mit relevanten Drittstaaten entwickelten partnerschaftlichen Grundlage konzipiert und umgesetzt wird.

Die Erfahrung der „Wiener Konferenz“ am 4. und 5. Mai 2006 hat jedenfalls unterstrichen, wie wichtig ein solcher partnerschaftlicher Zugang zum Beispiel aus der Sicht der arabischen Staaten im EU-Umfeld ist, die – nach teilweise am anfänglichen Zögern – schließlich aktiv am in Wien verabschiedeten Konzept „Partnerschaft für die Sicherheit“ mitgearbeitet haben.