

Zur Rolle des Bundesheeres in der Außenpolitik der Zweiten Republik

Mit englischer und französischer Übersetzung

Johann Frank

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie



UNSER HEER



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Johann Frank

Zur Rolle des Bundesheeres in der Außenpolitik der Zweiten Republik

Mit englischer und französischer Übersetzung

13/2022

Wien, Dezember 2022

Die deutschsprachige Version der vorliegenden Artikel erschien bereits im „Handbuch Außenpolitik Österreichs“ (ISBN 978-3-658-37273-6) und ist vollständig als Open Access Publikation verfügbar: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3>. Nachdruck und Übersetzungen mit freundlicher Genehmigung des Verlags Springer VS Wiesbaden.

Disclaimer

Die Inhalte der Beiträge geben die persönliche Einschätzung des Autors wieder und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionen des Bundesministeriums für Landesverteidigung.

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
in Kooperation mit dem
Sprachinstitut des Bundesheeres
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Alle Rechte vorbehalten

Dezember 2022
ISBN 978-3-903359-57-4

Druck:

ReproZ W
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis / Table of contents

Preface.....	5
<i>Heinz Gärtner</i>	
Zur Rolle des Bundesheeres in der Außenpolitik der Zweiten Republik.....	9
<i>Johann Frank</i>	
On the Austrian Armed Forces' Role in the Foreign Policy of the Second Republic.....	41
<i>Johann Frank</i>	
Au sujet du rôle de l'Armée fédérale dans la politique étrangère de la Deuxième République	69
<i>Johann Frank</i>	
Biografien.....	101
Biographies	101

Preface

The Austrian Army is based on ideas

The Austrian Army is unique. It is not only an army; it is an idea based on concepts. Major General Dr Johann Frank is most qualified to address both, the military aspect, and the idealistic dimension. In his article he is applying concepts to the practical requirements. He meticulously describes the development of the Austrian Armed Forces (AAF) after World War II. He describes how the target definition for international military commitments have changed over time and analytically he divides the AAF's role in different historical phases of the Austrian foreign policy. The AAF always had to meet three strategic functions, defending Austria's sovereignty and constitutionally based neutrality, being a tool of domestic security, and the participation in international peace operations.

It is important to note, that these tenets of the AAF were always based on farsighted concepts. They can be summarized by armed neutrality, flexibility, comprehensive defence, credibility also in peace times, and international solidarity. Johann Frank demonstrates that he is familiar with all of them.

Austria's neutrality law of 1955 states that, referring to the inviolability of the territory and the perpetual neutrality: "Austria will maintain and defend this with all means at her disposal". This formulation includes "armed neutrality", but it is flexible enough that it can be adapted to future technological and political developments. Originally, it was the wish of US-President Dwight Eisenhower to support Austria's neutrality that it can defend itself and will not be left in a vacuum. Subsequently, Austria was able to link these two parts, armed and active neutrality, successfully.

A real visionary concept is the "Comprehensive National Defence" that comprises not only a military but also a civilian, an economic and an intellectual dimension. This strategy of the seventies came ten years before academics invented the concept of "comprehensive security". The idea is to integrate these elements in one strategy and not keep them separate as it is done in the conventional understanding of security. The stringent operational consequence was the system of "area defence" with a high degree of

flexibility for the armed forces; as Johann Frank points out, to implement it there was a lack of sufficient anti-tank and air defence equipment, however.

Austria constantly has to demonstrate that its armed and permanent neutrality as well as comprehensive defence are credible and reliable. This is also a task that has to be obvious in peace time. It encompasses a negative and a positive definition. On the negative side, Austria always needs to make clear, that it will not join a military alliance, not allow foreign troops being deployed on Austria's soil, and Austria will not participate in foreign wars. This way Austria shows to the international community that it does not present a danger for others.

At the same time, on the positive side, Austria can and should add its share to international solidarity. Austria very soon realized that it can offer peace keeping troops as contribution to international solidarity. Therefore, Austria can secure its position in the international community and gain support for its own security goals, too. It provided troops for UN-peacekeeping missions starting in 1964 in Congo. The number of personnel in international peace operations grew to around 1.000 troops since then and was kept on this, for international standards, relatively high level.

European solidarity is a major concern for Johann Frank. For him "fulfilling international and European military commitments are essential indicators of the credibility of Austria's foreign policy". He is aware of the ambivalence between renationalisation and Europeanisation that is lying under the Austrian Security Strategy. Practically speaking, he recognizes that the Austrian Armed Forces have to address both, a concentration of AAF tasks on domestic assistance operations and a continuation of international commitments at a high level.

When it comes to European solidarity, Austria keeps its flexibility so that it can make the autonomous decision whether and how much it wants to provide military assistance in the context of the mutual assistance clause of the Lisbon Treaty. It has to be said, however, that not only neutral and non-aligned states but also the NATO-members make their participation in the EU-defence obligation dependent on their NATO-commitments. It goes without saying that Austria is fully committed to the explicit solidarity clause of the Lisbon Treaty (Article 222), according to which the EU-member states

would provide “assistance to another EU country which is the victim of a natural or man-made disaster”.

Johann Frank absolutely sees the obstacles for the AAF. These are mainly the budgetary constraints. A reasonable standard of both, a sufficient level of domestic defence and assistance tasks, as well as international commitments would require an adequate increase of the defence budget.

All the positive developments of the AAF does not mean that they went smoothly. Johann Frank refers to the ambivalence between Europeanisation and renationalization, the tensions between domestic and international tasks, the contradiction between neutrality and European security obligations, the disagreements between supporters and opponents of neutrality, the difference on what the defence expenditures should be spent, and those who wanted to keep conscription and those who wanted a professional army.

However, the excellent basic concepts helped the AAF to surmount these differences – so far!

Prof. Dr Heinz Gärtner

Zur Rolle des Bundesheeres in der Außenpolitik der Zweiten Republik

Johann Frank¹

Anmerkung der Redaktion:

Der vorliegende Artikel wurde Ende 2021 verfasst. Somit konnten Entwicklungen, die im Jahr 2022 stattfanden (z.B. Ukraine-Krieg), noch nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassung

Das Österreichische Bundesheer war in vielen Phasen der Außenpolitik der Zweiten Republik ein nachgefragtes Instrument. Die Zieldefinitionen für das internationale militärische Engagement haben sich in dieser Zeit mehrfach verändert und sind zuletzt durch Tendenzen der sicherheitspolitischen Renationalisierung diffuser geworden. Eine Fortsetzung der Europäisierung erfordert strategische und europapolitische Festlegungen sowie klare Prioritätensetzungen. Die Erfüllung internationaler und europäischer militärischer Verpflichtungen ist ein wesentlicher Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der österreichischen Außenpolitik.

Einleitung

Bereits fünf Jahre nach seiner Neuaufstellung wurde das Österreichische Bundesheer (ÖBH) in seinen ersten Auslandseinsatz entsandt, und dieser verfolgte nicht nur humanitäre, sondern auch konkrete außenpolitische Ziele. Denn die Verlegung einer Sanitätseinheit am 11. Dezember 1960 zur Friedensoperation der Vereinten Nationen (UN) nach Bukavu im Kongo war wesentlich von klaren außenpolitischen Zielsetzungen des damaligen Außenministers Bruno Kreisky (SPÖ) geprägt: Festigung der österreichischen Stellung in der Völkergemeinschaft nach Staatsvertrag und UN-Beitritt im Jahr 1955 und internationale Rückendeckung für die Südtirol-Frage, die Österreich im Herbst 1960 in die UN-Generalversammlung zur Errei-

¹ Der Beitrag ist eine persönliche Analyse des Autors und stellt keine offizielle Position des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) dar.

chung umfassender Autonomierechte für Südtirol eingebracht hatte (Schmidl 2020, 17-21). Österreich war also von Beginn an nicht zögerlich, militärische Mittel für außenpolitische Zwecke einzusetzen und ließ damit sehr früh in der Geschichte der Zweiten Republik wesentliche Eckpunkte seiner strategischen Kultur² erkennen.

Der vorliegende Beitrag untersucht, welche Rolle das ÖBH in den unterschiedlichen Phasen der österreichischen Außenpolitik gespielt hat und wie sich insbesondere mit den nach dem Ende des Kalten Krieges geänderten strategischen Rahmenbedingungen die Aufgaben des ÖBH gewandelt haben. Zudem beschäftigt er sich mit der Frage, warum Versuche zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik in Ansätzen stecken geblieben sind und welche Perspektiven und Herausforderungen sich im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Renationalisierung ergeben. Dabei folgt der Artikel zum einem der Prämissen des ersten österreichischen Außenministers Bruno Kreisky (SPÖ) aus dem Jahre 1959, dass „eine moderne Außenpolitik ohne moderne Landesverteidigung nicht denkbar ist“ (Pleiner 2020, 69), und zum anderen dem zeitlosen Grundsatz, dass jede Verteidigungspolitik³ auf eine langfristige außen- und sicherheitspolitische Strategie⁴ angewiesen ist, die sich das Militär selbst nicht geben kann.

Ausgehend von der Analyse der unterschiedlichen strategischen Funktionen, welche das ÖBH in der Außenpolitik der Zweiten Republik eingenommen hat, soll im vorliegenden Beitrag die konzeptionelle Neuausrichtung nach

² Strategische Kultur definiert sich über das grundsätzliche Ambitionsniveau der Außen- und Sicherheitspolitik (zwischen passiver Indifferenz und aktivem internationalem Gestaltungswillen), dem sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Exekutive (Regierung) im Gefüge Parlament, die öffentliche Meinung und allenfalls Verfassungsgerichtsbarkeit, die außenpolitische Tradition oder institutionelle Orientierung (Ausmaß des Bekenntnisses zum Uni-/Multilateralismus, Kontinuum zwischen EU-, NATO- und UN-Orientierung) und die grundsätzliche Bereitschaft, militärische Mittel für politische Zwecke einzusetzen – einschließlich der jeweiligen Rechtfertigung des militärischen Mitteleinsatzes; eine solche Rechtfertigung kann mit humanitären und ordnungspolitischen Zielen wie z.B. Friedenssicherung, aber auch mit der Verfolgung nationaler und ökonomischer Interessen erfolgen (Daase und Junk 2012).

³ Siehe Definition in der „Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014“.

⁴ Strategie verstanden als Definition der Ziele und Interessen politischen Handelns, der Festlegung der Verfahren und Mittel zur Zielerreichung und der zur Umsetzung erforderlichen Ressourcenzuordnung.

dem Ende des Kalten Krieges dargestellt werden. Daran anschließend werden die vielfachen internationalen Vernetzungen und die rechtlichen sowie die finanziellen Rahmenbedingungen erläutert. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen.

Drei strategische Funktionen für das ÖBH im Rahmen der österreichischen Außenpolitik

Das Österreichische Bundesheer erfüllte in der Geschichte der Zweiten Republik basierend auf seinem verfassungsmäßigen Grundauftrag zur militärischen Landesverteidigung drei strategische Funktionen. In der Phase des Kalten Krieges war es vorrangig ein Mittel zur Verteidigung der Souveränität und zur Unterstützung einer aktiven Neutralitätspolitik. Ab 1989/90 wurde das ÖBH ein Instrument einer zunehmend „postneutral“ (Gustenau 2000) ausgerichteten Außensicherheitspolitik und spätestens seit der Volksbefragung zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und der Migrationskrise des Jahres 2015 immer stärker ein Werkzeug der Inneren Sicherheit. Aus sicherheitspolitischer Sicht kann die Zeit von 1955 bis heute also in drei Perioden mit je unterschiedlichen Risikobildern, strategischen Ausrichtungen und internationalen Funktionen des ÖBH unterteilt werden.

In der ersten Periode, der Zeit des Kalten Krieges war eine potenzielle militärisch-nukleare Großmachtkonfrontation zwischen den beiden Paktsystemen das dominierende Risikobild. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und zur Wahrung der Einheit des Bundesgebiets begegnete Österreich dieser Herausforderung mit der Doppelstrategie der „Umfassenden Landesverteidigung“ im Inneren und der aktiven Neutralitätspolitik im Äußeren. Ein wesentliches Element der Außensicherheitspolitik war dabei die Beteiligung Österreichs an UN-Einsätzen zur Friedenssicherung. Diese Einsätze zuerst im Kongo (1960)⁵, dann auf Zypern (1964)⁶ und in weiterer Folge am Golan (1974)⁷ dienten politisch dem Ziel, Österreichs Stellung in der internationalen Staatengemeinschaft abzusichern und für eigene außenpolitische Anlie-

⁵ Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC), 11.12.1960 bis 10.12.1963, Beteiligung 49 Soldaten (Schmidl 2001, 21-27).

⁶ United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), 17.03.1964, Beteiligung 54 Soldaten, ab 03.05.1972 283 Soldaten, heute drei Soldaten (Schmidl 2001, 29-40).

⁷ United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF), 04.05.1974 bis 31.07.2013, Beteiligung 387 Soldaten (Schmidl 2001, 52-57).

gen wie etwa in der Südtirol-Frage Unterstützung zu bekommen. Militärstrategisch gesehen waren die Einsätze nach Kapitel VI der Satzung der Vereinten Nationen Maßnahmen zur Überwachung von Friedensabkommen ohne Mandat zur robusten Durchsetzung von allfälligen Verstößen durch eine der Vertragsparteien. Diese Blauhelm-Einsätze entwickelten sich zu Dauermaßnahmen und wurden im Laufe der Zeit zu einer international wertgeschätzten Visitenkarte der österreichischen Außenpolitik. Insgesamt dienten von 1960 bis heute mehr als 100.000 Soldaten in Friedensmissionen, und Österreich stellte bislang sechs der höchsten militärischen UN-Kommandanten.⁸

Herzstück der österreichischen Militärstrategie des Kalten Krieges war die „Militärische Landesverteidigung“, die gemeinsam mit der geistigen, zivilen und wirtschaftlichen Landesverteidigung eine der vier tragenden Säulen des als „Umfassende Landesverteidigung“ bezeichneten Systems der Gesamtverteidigung darstellte. So schlüssig das daraus abgeleitete System der Raumverteidigung⁹ auch sein mochte, es fehlten letztlich insbesondere im Bereich der Panzerabwehr wie der Luftabwehr die materiellen Mittel für eine kohärente Umsetzung. Dennoch war das ÖBH in der Zeit von 1955 bis 1990 ein Instrument einer nach Maßgabe der strategischen Rahmenbedingungen pragmatischen Außen- und Neutralitätspolitik. Die Auslandseinsätze des Bundesheeres haben zur Festigung der internationalen Stellung des neutralen Österreichs beigetragen.

⁸ Generalmajor Hannes Philipp, 1974 bis 1979, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Generalmajor Günther Greindl, 1979 bis 1981, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF); 1981 bis 1989, United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP); 1991 bis 1992 United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM).

Generalmajor Adolf Radauer, 1988 bis 1991, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Generalmajor Bernd Lubenik, 1997 bis 1999, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) Chief Military Adviser.

Generalmajor Hermann Loidolt, 2001 bis 2002, United Nations Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) Chief Military Observer Group.

Generalmajor Wolfgang Jilke, 2007 bis 2010, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

⁹ Raumverteidigung ist ein von dem österreichischen General Emil Spannocchi (1916-1992) Ende der 1960er-Jahre entwickeltes militärisches Konzept, welches im Gegensatz zur Grenzverteidigung eine Verteidigung des Territoriums durch den Kampf in Schlüsselzonen und Raumsicherungszonen vorsieht (Stupka und Lampersberger 2016).

Das Ende des Kalten Krieges veränderte die strategische Lage Österreichs signifikant und läutete eine neue Periode ein, in der an die Stelle eines militärischen Großkonflikts regionale Konflikte traten. Dabei sind bis heute die Zerfallskriege in Jugoslawien und deren anhaltende unbewältigte Folgen für Österreich von besonderer Bedeutung. Konsequenterweise beteiligte sich das Österreichische Bundesheer beginnend mit 1996 in Bosnien und Herzegowina¹⁰ und dann in weiterer Folge seit 1999 im Kosovo.¹¹ Bis heute waren insgesamt 35.000 Soldatinnen und Soldaten am Balkan im Einsatz (Bauer 2020). Im Jahr 2021 ist das Bundesheer mit 291 Soldaten in Bosnien und 344 Soldaten im Kosovo der größte Nicht-NATO-Truppensteller am Westbalkan. Politischer Zweck dieser Einsätze war es, Österreich als wesentlichen politischen und wirtschaftlichen „Akteur“ (Frank 2005, 6-8) in der Region zu positionieren. Nach erfolgtem EU-Beitritt gilt Österreich sowohl als wichtigster Fürsprecher einer Aufnahme der Staaten des Westbalkans in die EU als auch als einer der besten Kenner der Verhältnisse in dieser Region.¹²

Augenfällig ist, dass sich das Engagement des ÖBH am Westbalkan nicht nur auf die militärischen Einsätze im engeren Sinne beschränkt, sondern auch weitere verteidigungspolitische Projekte beinhaltet, die in der Westbalkan-Policy des Verteidigungsministeriums kohärent zusammengeführt sind und heute Maßnahmen wie Offiziersausbildung, strategische Führungsausbildung, gemeinsame Übungen, Heranführung an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) etc. umfassen. Da dieses militärische Engagement in einen gesamtstaatlichen Ansatz eingebettet ist und in enger Abstimmung mit anderen Akteuren erfolgt sowie mit hinreichenden Ressourcen hinterlegt ist, konnte das militärische Engagement auch nachvollziehbare Effekte erzielen.

Die österreichische Westbalkan-Politik geht somit weit über eine bloß symbolisch-solidarische Beteiligung im Rahmen der Staatengemeinschaft hinaus. Militärstrategisch sind die Stabilisierungseinsätze am Westbalkan anspruchsvoller als die traditionellen Peacekeeping-Einsätze. Sie basieren auf dem Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen und inkludieren die Autorisie-

¹⁰ Einsatz Bundesheer in Bosnien und Herzegowina – European Union Force (EUFOR) ALTHEA zuvor Stabilisation Force (SFOR).

¹¹ Einsatz Bundesheer im Kosovo – Austrian Contingent/Kosovo Force (AUCON/KFOR).

¹² Siehe hierzu den Beitrag von Gerhard Jandl im Handbuch Außenpolitik Österreichs, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3>.

rung für den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung des Mandats. Strategisches Ziel ist die Schaffung eines sicheren Umfelds, damit andere Akteure ihre politischen, zivilen und wirtschaftlichen Wiederaufbau- und Konsolidierungsaufgaben erfüllen können.

In diese zweite Periode der Außensicherheitspolitik der Zweiten Republik fielen auch zwei Kandidaturen Österreichs für einen Sitz im UN-Sicherheitsrat (1991/92 und 2009/10). Beide Male wurde die Glaubwürdigkeit der österreichischen Kandidatur mit neuen internationalen Einsätzen des ÖBH im Irak 1991 bis 1999 bzw. im Tschad 2009 und im Libanon 2011 untermauert. Einmal mehr ein klarer Beweis, dass das ÖBH ein nachgefragtes Instrument der österreichischen Außenpolitik darstellt, wenn es konkrete außenpolitische Ziele zu verfolgen galt. Zu einem ähnlichen Befund kommt man bei Betrachtung der Zeitpunkte erhöhter militärischer Beiträge in Relation zu spezifischen außenpolitischen Interessen wie Kandidaturen, EU-Präsidentschaften oder Bewerbungen um internationale Spitzenfunktionen. Resümierend kann man daher festhalten, dass das ÖBH in der Zeit von 1990 bis in die Mitte der 2010er-Jahre sowohl als Instrument zur Bewältigung unmittelbarer äußerer Sicherheitsrisiken als auch ansatzweise als Mittel der Europapolitik fungierte.

Die dritte und bis heute andauernde Periode ist nur unscharf datierbar und hat noch keine klare inhaltliche Form gewonnen. In konzeptioneller Hinsicht kann diese Phase mit der Erarbeitung zuerst der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 (SVD) und in weiterer Folge deren Fortschreibung in Form der Österreichischen Sicherheitsstrategie 2013 (ÖSS) angesetzt werden. Beiden Dokumenten ist eine prioritäre Ausrichtung auf die EU gemeinsam, die als der wichtigste Handlungsrahmen für die Gestaltung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik definiert wird. Im Laufe der Jahre traten mit den sogenannten „hybriden Bedrohungen“ wieder Risikobilder mit unmittelbareren nationalen Sicherheits herausforderungen in den Vordergrund. Die anfangs klare Ausrichtung auf eine europäische Solidaritätspolitik wurde mit der Zeit von einer diffuseren und reaktiveren Strategie abgelöst, was auch Rückwirkungen auf das internationale Engagement des Bundesheeres und die europäische Profilbildung nach sich zog. Das militärische Auslandseinsatzniveau wurde mit Stand Oktober 2021 von 1.100 Soldaten auf aktuell 822 reduziert, damit zumindest quantitativ auf international vergleichsweise hohem Niveau gehalten. Spätestens seit der Migrationskrise des Jahres 2015 wurden die verfassungsmäßig eigentlich subsidiären

Assistenzeinsätze im Inland de-facto Hauptaufgabe des ÖBH. Jedenfalls ist aus analytischer Sicht festzuhalten, dass aus der Gemengelage aus offenen, zugegeben komplexer zu beantwortenden internationalen Fragen in Verbindung mit näher liegenden Sicherheitsthemen im Inneren eine Renationalisierung der österreichischen Verteidigungspolitik erkennbar wird und damit das ÖBH vorrangig als Mittel der inneren Sicherheit und weniger der Außensicherheitspolitik gesehen wird.¹³ Insgesamt ist für die jüngere Vergangenheit festzustellen, dass sich die strategische Kultur gewandelt hat und sich zuletzt klar von außen nach innen, von einem aktiven Gestaltungsanspruch zu abwartender Reaktion, von effektorientierten zu mehr symbolischen Beiträgen zur internationalen Sicherheit verändert hat.

Zwei Versuche einer strategisch-konzeptionellen Neuausrichtung

Die dargestellte Verschiebung der internationalen Aufgaben von leicht bewaffneten UN-Einsätzen bis hin zu robusteren Mandaten im Rahmen der EU und der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) erfolgte ohne Anpassung der politisch-strategischen Grundsatzdokumente. Vielmehr ist spätestens mit dem gescheiterten Optionenbericht zur Frage eines allfälligen NATO-Beitritts im Jahre 1998 der innenpolitische Grundkonsens über die sicherheitspolitische Ausrichtung Österreichs verloren gegangen.

Vom Ende des Kalten Krieges dauerte es bis zum Jahr 2001, bis sich die damalige ÖVP-FPÖ-Regierung entschloss, ein neues politisch-strategisches Grundlagendokument für die Neuausrichtung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sogenannte Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 zu verabschieden. Das politische Kernanliegen war es, die Neutralität über den Zwischenschritt einer Selbstbeschreibung Österreichs als „allianzfreier Staat“ durch das Prinzip der „europäischen Solidarität“ inklusive der Übernahme einer militärischen Beistandsklausel schrittweise aufzuheben.¹⁴ Da ein NATO-Beitritt nicht durchsetzbar war, wurde in der SVD noch vor einer Verankerung einer Beistandsklausel im EU-Recht eine solche quasi antizipatorisch gefordert, die volle Mitwirkung Österreichs postuliert und sogar der militärische Beitragsrahmen in der Größe eines

¹³ Siehe hierzu den Beitrag von Franz Eder im Handbuch Außenpolitik Österreichs.

¹⁴ Siehe hierzu Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Analyse-Teil, Expertenentwurf, Bearbeitungsstand 23.01.2001 (Bundesministerium für Landesverteidigung 2001b, Kap 5.3).

Divisionsäquivalents (d.h. rund 10.000 Soldaten) festgeschrieben (Bundesministerium für Landesverteidigung, 2001a, Verteidigungspolitik Nr. 2). Und das ohne jeglichen Neutralitätsvorbehalt (Pucher und Frank 2012, 595-630). Da die Oppositionsparteien und die Bevölkerung dieser revolutionären Veränderung nie zugestimmt haben, wurde diese Zielsetzung auch nur halbherzig verfolgt und spätestens im Bundespräsidentenwahlkampf 2003 auch seitens der damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ wieder verworfen.

Nachhaltiger als die Neutralitätsdiskussion wirkte sich die in der SVD verankerte Neuordnung der gesamtstaatlichen Sicherheitsstrukturen aus. Insbesondere auf Betreiben des Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) wurde erstmals ein Nationaler Sicherheitsrat (NSR) geschaffen, dessen Kernaufgaben die konzeptionelle Weiterentwicklung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Erstellung von Gesamt- und Teilstrategien für alle sicherheitsrelevanten Politikbereiche und eine im Wege des Sekretariats zum NSR vorgesehene Verbesserung der ressortübergreifenden Koordination sicherheitspolitischer Angelegenheiten inklusive der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union sind. Damit wurde versucht, das Politikfeld Sicherheitspolitik als ressortübergreifende Querschnittsmaterie unter Koordination des Bundeskanzleramts zu etablieren. Jedes Ressort, so auch Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium, hatte basierend auf den Vorgaben der SVD eine Teilstrategie mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu erstellen.

Für das ÖBH bedeutete dieser Schritt, dass man sowohl auf politischer Ebene im Wege des Verteidigungsministers als auch auf hoher Beamtenebene (Generalstabschef und den Organen der neu geschaffenen Direktion für Sicherheitspolitik) auf Augenhöhe und als gleichberechtigter Akteur an der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik mitwirken konnte. Damit sollte das Verteidigungsressort nicht bloßer Force Provider für Einsätze sein, sondern als mitgestaltender Sicherheitsakteur auf Augenhöhe positioniert werden. In der Praxis haben sich in den politischen Sitzungen des NSR, dessen wesentliche Hauptaufgabe die Beratung der Bundesregierung wäre und der aus den sicherheitsrelevanten Bundesministern, den Vertretern der im Parlament vertretenen Parteien sowie aus hochrangigen Beamten zusammengesetzt ist, weitgehend die parteipolitischen Diskurse widerspiegelt. Strategische Grundsatzdebatten unter Einbeziehung der Experten und Expertinnen haben bislang kaum stattgefunden.

Mit dem Wiedereintritt der SPÖ in die Bundesregierung ergab sich für diese insbesondere wegen der beschriebenen Neutralitätsrelativierung die Notwendigkeit zur Überarbeitung der SVD, was zur Erstellung einer neuen Österreichischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2013 führte. Die Erarbeitung derselben war jedoch überschattet von der Kontroverse um das Wehrsystem und wurde bis zum Vorliegen des Ergebnisses der Volksbefragung auch unterbrochen. Das klare Votum für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht mit 59,7 Prozent hat auch die inhaltlichen Schwergewichte der ÖSS in Richtung stärkerer Ausrichtung auf nationale Aufgaben verschoben und die europapolitische Ambition reduziert (Bundesministerium für Inneres 2013).

Der inhaltliche Kernpunkt der bis heute gültigen ÖSS ist die Fortschreibung der Ausrichtung auf die EU als den wichtigsten sicherheitspolitischen Handlungsrahmen Österreichs. Gleichzeitig wurde aber die militärische Beitragsambition qualitativ wie quantitativ reduziert. Selbst die Ziele der Bundesheerreformkommission des Jahres 2010 (Zilk 2004, 88-91), die eine Rahmenbrigade für das gesamte Spektrum internationaler Einsätze mit rund 3.500 Soldaten vorsahen, wurden mangels Bereitschaft zur erforderlichen Finanzierung und zur gesetzlichen Implementierung etwa in Gestalt einer Auslandseinsatzverpflichtung auf eine durchschnittliche Auslandseinsatzstärke von 1.100 Soldaten mit Fokus auf einfache bis mittlere Aufgaben reduziert.

In Bezug auf die mittlerweile im Vertrag von Lissabon im Artikel 42 Abs 7 im EU-Recht verankerte militärische Beistandsklausel ist Österreich von der vorbehaltlosen Mitwirkungsambition der SVD abgerückt und hat gemeinsam mit den anderen neutralen bzw. allianzfreien Staaten die sogenannte „Irische Klausel“ in Anspruch genommen. Diese besagt praktisch, dass zwar alle anderen EU-Staaten Österreich für den Fall eines militärischen Angriffs Beistand schulden, dass Österreich aber im Anlassfall politisch autonom entscheidet, ob es gegebenenfalls auch militärisch oder lediglich in anderer Form Beistand leisten möchte. Da eine militärische Beistandsleistung aber nicht ausgeschlossen ist, bedeutet die Irische Klausel für den militärischen Planer dem Grunde nach, dass ein militärischer Beitrag für den EU-Verteidigungsfall vorzuhalten wäre. Auf politischer Ebene wurde bis dato nicht entschieden, wie ein solcher Beitrag ausgestaltet sein soll, was in der Praxis bedeutet, dass das ÖBH nur solche Elemente einbringen kann, die es für

die nationale Landesverteidigung oder internationale Krisenmanagement-Einsätze bereitstellt.

Zudem ist die ÖSS in Folge der Entscheidung zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht stärker als noch die SVD von Anliegen der inneren Sicherheit und einer starken Betonung der Assistenzrolle des ÖBH für das Innenministerium gekennzeichnet. Da die Konzepthierarchie nicht verändert wurde, haben alle Ressorts ihre jeweiligen Teilstrategien an die neuen Vorgaben der ÖSS angepasst und im NSR präsentiert. Auffällig ist, dass die Teilstrategie Außenpolitik nicht überarbeitet wurde und damit auf dem Stand der Jahre 2004/2005 verblieben ist.

Die Ambivalenz zwischen Renationalisierung und Europäisierung, wie sie der ÖSS zu Grunde liegt, geht insbesondere aus der Analyse der Empfehlungen 4 und 20 hervor (Lattacher 2014, 113-121). Im Punkt 20 heißt es, dass im Rahmen des internationalen Krisenmanagements ein spezifisches österreichisches Profil entwickelt werden soll, das den österreichischen Interessen entspricht und international nachgefragt ist und mit der sicherheitspolitischen Kompetenz des Landes übereinstimmt. Damit waren insbesondere spezialisierte Infanterie, Spezialeinsatzkräfte, ABC-Abwehr, Pioniere, Sanität, Transport und Hubschrauber-Kapazitäten gemeint. Während andere Empfehlungen (Punkte 4 und 6) eine Doppelverwendung für nationale sowie internationale Einsätze bzw. überhaupt die Erhaltung aller Waffensysteme zur Sicherstellung einer konventionellen militärischen Landesverteidigung fordern. Die politisch festgelegte gleichwertige Verfolgung dieser untereinander im Spannungsverhältnis stehenden strategischen Ausrichtungen war schon auf Grund der budgetären Rahmenbedingungen praktisch nicht realisierbar. Bis heute bleibt jedoch die ÖSS mit ihren Ambivalenzen das zentrale Grundlagendokument für das ÖBH. Eine an die geänderten internationalen Rahmenbedingungen und eine langfristige Budgetentwicklung gekoppelte Modifizierung der Österreichischen Sicherheitsstrategie unter Einbindung aller relevanten Akteure einschließlich der Zivilgesellschaft ist Ende 2021 nicht in Sicht. Dennoch wurden die militärischen Strukturen mehrfach verändert (Hofbauer 2021, 3-15).

Umfangreiche internationale Kooperationen und Verpflichtungen

Die internationale Rolle des ÖBH geht erheblich über die klassischen Einsatzbeteiligungen hinaus. Sie umfassen Maßnahmen der multilateralen und bilateralen militärischen Sicherheitskooperation. Von wesentlicher Bedeutung sind die verpflichtenden Einmeldungen Österreichs zu EU und NATO. Entsprechend der international üblichen Vorgangsweise der Bereitstellung eines „Single Sets of Forces“ wurden für beide Organisationen die gleichen Kräfte eingemeldet und damit für den potenziellen Einsatz in Aussicht gestellt. Das sind insbesondere ein mechanisiertes Infanterie-Bataillon und ein leichtes Infanterie-Bataillon (jeweils rund 600 Soldatinnen und Soldaten), eine schwere und eine mittelschwere Kompanie (rund 130 Personen) sowie weitere spezielle militärische Elemente.

Dabei ist strategiekonform das militärische Zusammenarbeitsprogramm mit der EU das umfassendste. Generalisierend kann festgestellt werden, dass sich das ÖBH an allen relevanten Projekten der GSVP beteiligt und als angesehener Truppensteller und GSVP-Unterstützer eingestuft wird. Die militärische Leistungsbilanz in der GSVP ist mehr als herzeigbar. So zählt Österreich gemessen an der Bevölkerungsstärke zur Top-Gruppe der Truppensteller für GSVP-Einsätze. Im Dezember 2021 werden mit EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina und der EU-Trainingsmission in Mali zwei von fünf militärischen GSVP-Einsätzen von Österreich geführt. Das ÖBH beteiligte sich bislang vier Mal an den EU-Battlegroups und hat dabei zweimal die Logistik-Führung übernommen. Das Bundesheer nimmt mit Stand Oktober 2021 an 7 von 47 Projekten der permanent strukturierten militärischen Zusammenarbeit (PESCO) der EU teil. Eines davon zur Entwicklung unbemannter boden- und luftgestützter Systeme zur Überwachung von atomaren, biologischen oder chemischen Kontaminationen als Lead-Nation. Im Bereich der Ausbildungsvorhaben des European Security and Defence College (ESDC) veranstaltet Österreich rund 30 Prozent aller Aktivitäten. Mit mehr als 25 Stabsoffizieren, die in unterschiedliche Institutionen der EU abgestellt sind, trägt das Bundesheer auch zur konzeptionellen Weiterentwicklung der GSVP bei. Sichtbare Anerkennungen dieser überdurchschnittlichen Beiträge des ÖBH waren die Bestellung von Generalleutnant Wolfgang Wosolobe zum Leiter des EU-Militärstabs (2013 bis 2016) und die Wahl von General Robert Brieger zum Vorsitzenden des EU-Militärko-

mittees und damit zum höchsten militärischen Repräsentanten der EU für die Jahre 2022 bis 2025.

Einen neuen Handlungsrahmen für die österreichische Verteidigungspolitik stellt die im Jahr 2010 ins Leben gerufene und seit 2015 dynamisierte Zentraleuropäische Verteidigungskooperation (CEDC)¹⁵ dar. An dieser beteiligen sich neben Österreich die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien sowie Kroatien. Die verbesserte Abstimmung von sicherheitspolitischen Positionen im Rahmen der EU, die gemeinsame Unterstützung der Heranführung der Westbalkan-Staaten an die EU sowie die wechselseitige Unterstützung von militärischen Projekten sind die Kernzielsetzungen dieser Zusammenarbeit (Báchora 2020, 290).

Weitere Maßnahmen der militärischen Sicherheitskooperation umfassen Ausbildungskooperationen mit Drittstaaten insbesondere am Westbalkan, aber auch im Nahen Osten und in Westafrika und seit Oktober 2021 etwa auch mit der National Guard/Vermont der Vereinigten Staaten. Mit Stand Oktober 2021 unterhält das ÖBH mehr als 700 Ausbildungsaktivitäten mit rund 60 Staaten. Besonders bemerkenswert ist die Ausbildungskooperation mit den Staaten des Westbalkans im Bereich der Offiziersausbildung. Seit dem Jahr 2019 studieren zehn Kadetten aus Bosnien und Herzegowina an der Militärakademie in Wiener Neustadt. Für hochrangige zivile und militärische Führungskräfte wird ab 2022 ein regionaler strategischer Lehrgang an der Landesverteidigungsakademie in Wien mit dezentralisierten Modulen in Staaten des Westbalkans eingerichtet.

Einen wesentlichen Internationalisierungsschub hat es in den letzten Jahren auch im Bereich der Luftraumüberwachung gegeben. So wurden bilaterale Staatsverträge mit der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zur engeren Zusammenarbeit für den Fall von grenzüberschreitenden Luftraumverletzungen abgeschlossen. Diese Abkommen umfassen den Austausch von Luflagedaten und die Möglichkeit zur Nacheile, d.h. der grenzüberschreitenden Verfolgung verdächtiger Flugzeuge bis hin zur Landung auf österreichischem Territorium. Ein allfällig erforderlicher Waffengebrauch bleibt immer in nationaler Verantwortung.

¹⁵ „Central European Defence Cooperation“ (CEDC).

Im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden beteiligt sich Österreich am Partnership Planning and Review Process (PARP), am Konzept der Operativen Reserven (ORF) und am Framework Nation Concept (FNC). Im PARP hat Österreich sich zur Erfüllung bestimmter Partnerschaftsziele verpflichtet, deren Umsetzung regelmäßig überprüft wird. Zu den Reservekräften für den Westbalkan (ORF) leistet Österreich regelmäßig Beiträge, und im Rahmen des FNC kooperiert das ÖBH mit Deutschland und Italien als jeweiliger Lead Nation. Das übergeordnete Ziel dieser NATO-PfP-Aktivitäten ist die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeitsfähigkeit. Seit 2016 ist Österreich durch die Türkei aber in einigen Teilbereichen der PfP blockiert. Langfristig kann diese Blockade zu einer Einschränkung der internationalen Einsatzfähigkeit des ÖBH führen. Diese Blockade ist nicht militärisch, sondern außenpolitisch bedingt und kann daher auch nur durch die Bundesregierung und das Außenamt gelöst werden.

Nach Abzug des österreichischen Kontingentes vom Golan im Jahr 2013 wurden auch in der UNO durch die aktive Teilnahme Österreichs an den Peacekeeping-Gipfeln in New York und London sowie an zukunftsweisenden Aktivitäten wie in den Bereichen der Ausbildung, dem Schutz von Zivilisten, der Umsetzung der UN-Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ oder der Entwicklung von effizienten Aufklärungsstrukturen neue Akzente gesetzt. Damit hat sich das Standing bei den VN wieder verbessert. Dieses muss jedoch durch weiteres Engagement noch nachhaltig abgesichert werden (Kickert und Charwath 2016, 234).

Als Sitzstaat bedeutender internationaler Organisationen hat Österreich ein besonderes Interesse, sich als Plattform für internationalen Dialog zu positionieren. Seit 1995 beherbergt Wien den Sitz des Sekretariats der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹⁶, die sich einem umfassenden und kooperativen Sicherheitsbegriff verpflichtet sieht. Österreich ist im Sinne der ÖSS an einer Stärkung der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen interessiert und engagiert sich daher auch in der OSZE. Zur Unterstützung der Arbeit in der politisch-militärischen Dimension arbeitet das BMLV sehr eng mit dem Außenministerium zusammen und stellt einen Militärberater ab.

¹⁶ Siehe hierzu die Beiträge von Jodok Troy zur Amtssitzpolitik und von Wolfgang Zellner zur OSZE-Politik im Handbuch Außenpolitik Österreichs.

Zuletzt hatte Österreich im Jahre 2016 den Vorsitz der OSZE inne, im letzten Trimester 2021 führt Österreich den Vorsitz im Forum für Sicherheitskooperation. Die Ziele des Vorsitzes basieren auf der traditionell verfolgten aktiven Neutralitätspolitik, die Österreich als Brückenbauer zwischen den Großmächten und Vermittler bei Konflikten positioniert. Schwerpunkte des Vorsitzes sind die Wiederbelebung der regionalen konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, der Ausbau von hochrangigen Militärkontakten, die Erweiterung des OSZE-Verhaltenskodex sowie die Stärkung der Aktivitäten im Bereich Klein- und Leichtwaffen sowie Munitionslagersicherheit. Gerade bei letzterem hat sich das Bundesheer als innovativer und verlässlicher Beitragsleister präsentiert. Derzeit werden Projekte in Moldau und in Mazedonien durchgeführt, die einerseits der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition entgegenwirken und andererseits eine Reduzierung des Risikos für die Umwelt und die Zivilbevölkerung anstreben. Eine weitere tatkräftige Unterstützung leistet das BMLV für die Special Monitoring Mission in der Ukraine, indem es seit Beginn der Etablierung der Mission im Jahre 2014 regelmäßig Predeployment-Trainings in Götzendorf anbietet.

Eine weitere wichtige Facette der Rolle des Bundesheeres als Instrument der Außensicherheitspolitik stellt das Netzwerk an Personal in internationaler Verwendung dar. Mit Stand vom 22. Juni 2021 unterhält das Verteidigungsministerium 23 Attachébüros auf vier Kontinenten, vier Militärberatungen (Wien, Genf, Den Haag, New York) sowie die Militärvertretung Brüssel (mit unterschiedlichen Lokationen in Europa und Nordamerika). In Österreich arbeiten zum gleichen Zeitpunkt 28 ausländische Militärattachés. Im Jahr 2021 sind insgesamt 195 Militärpersonen des ÖBH zu diplomatischen Missionen weltweit entsendet. Das ÖBH weist somit einen äußerst hohen Internationalisierungs- und Europäisierungsgrad auf, es ist in ein umfassendes Kooperationsnetzwerk eingebettet und leistet damit einen wertvollen Beitrag zur österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik, der international oft höher anerkannt ist als im Inland. Der Erfüllungsgrad der international eingegangenen Verpflichtungen und Kooperationen ist ein wesentlicher Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Zeitgemäßer Rechtsrahmen für das internationale Engagement

Erst mit der für Österreich überraschenden Anfrage der UNO 1964 für ein Blauhelmkontingent bei der UN-Mission in Zypern und der damit verbundenen ungeklärten Rechtsstellung der österreichischen UN-Soldaten wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen durch das „Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen“ (Entsendegesetz 1965) geschaffen und Auslandseinsätze zu einer verfassungsmäßigen Aufgabe des Bundesheeres (Schmidl 2001, 34).

Durch den Beschluss des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG) kam es im Jahr 1997 zu einer Erweiterung der Entsendemöglichkeiten. So ist nun eine Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen im Zuge von Maßnahmen der Friedenssicherung, im Rahmen einer internationalen Organisation, der OSZE oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, der Humanitären und Katastrophenhilfe sowie im Rahmen von Such- und Rettungsdiensten möglich.¹⁷

¹⁷ Die Zuständigkeit bezüglich Entsendungen gemäß § 1 Z 1 lit. a und b KSE-BVG 1997 zur a Friedenssicherung und b humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe obliegt weiterhin der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates. Ausnahme davon ist aber eine Notstandskompetenz des Bundeskanzlers oder des zuständigen Bundesministers für Entsendungen nach lit. b in besonders dringenden Fällen. Sollte der Hauptausschuss gegen diese Entsendung nachträglich Einspruch erheben, muss diese umgehend beendet werden.

Für die Entscheidung zu Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. c Such und Rettungsdienste ist der jeweils fachlich zuständige Bundesminister zuständig, hat aber eine Berichtspflicht an die Bundesregierung. Für Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. d Übungen für Auslandseinsätze ist ebenfalls der fachliche Bundesminister im Rahmen eines von der Bundesregierung beschlossenen Übungsplanes zuständig. Zur Entsendung nach § 1 Z 2 Übungen im Bereich der militärischen Landesverteidigung ist ebenfalls der zuständige Minister zur Entsendung berechtigt.

Zur Festlegung der Befugnisse und der Weisungsbefugnisse der entsendeten Einheit ist nach § 4 der jeweils zuständige Bundesminister zuständig nach § 5 ist die Bundesregierung ermächtigt, die Durchführung der Entsendung mit Empfängerstaaten und internationalen Organisationen näher zu regeln. Dadurch konnten Präzisierungen hinsichtlich Befugnisse und Rechtsstellung der entsendeten Einheiten geschaffen werden (KSE-BVG 1997).

Die Entsendung österreichischer Soldaten nach Ungarn in der Migrationskrise zeigt den stetigen Wandel der Einsatzgrundlagen von Auslandseinsätzen als Instrument österreichischer Außenpolitik und der daraus folgenden Notwendigkeit für aktuelle Rechtsanpassungen. Ungarn ersuchte 2016 um bilaterale Unterstützung durch das Bundesheer zum Schutz der Außengrenzen. Da Österreich aber für einen Einsatz dieser Art keine Gesetzesgrundlage laut KSE-BVG hat und grundsätzlich Auslandsentsendungen nur mit internationalem Mandat durchführen darf, war ein direkter Einsatz österreichischer Einheiten an der Grenze nicht möglich. Die Entsendung musste daher als humanitärer Einsatz erfolgen, was zu einer kontroversen politischen Debatte hinsichtlich der Zulässigkeit dieses Einsatzes führte (Die Presse 2016). Wenn man zukünftig den Handlungsspielraum erweitern und Soldaten auch auf bilaterale Anforderung etwa zum Außengrenzschutz entsenden möchte, wäre eine weitere Novellierung des KSE-Gesetzes erforderlich. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde auf Basis des Ministerratsbeschlusses vom 27. September 2016 erarbeitet, aber bislang nicht mehr weiterverfolgt.

Zwar ist durch das KSE-BVG 1997 einiges an Entsendekompetenzen bereits an die Regierung bzw. Minister übergegangen, die wichtigsten Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. a Friedenssicherung aber auch lit. b Katastrophenhilfe werden jedoch vom Hauptausschuss des Nationalrates beschlossen. Auch ist bei allen Entsendungen, in denen Minister Entscheidungskompetenz haben, eine Bekanntgabe und Berichterstattung über die Entsendung an den Hauptausschuss gesetzlich verankert. Obwohl damit das Parlament an allen Entsendungen maßgeblich beteiligt ist, hat es keine direkten Kontroll- und Evaluierungsmöglichkeiten für die Auslandseinsätze. Derzeit muss diese Kontrolle über parlamentarische Anfragen an den zuständigen Fachminister erfolgen. Eine direkte Berichtspflicht der Kommandanten von entsendeten Einheiten gibt es nach § 6 KSE-BVG 1997 nur gegenüber der Bundesregierung oder dem Fachminister. In diesem Zusammenhang könnte eine Erweiterung dieser Berichtspflicht auf das Parlament oder den nationalen Sicherheitsrat überlegt werden. Damit hätte das Parlament mehr Einblicke in die tatsächliche Situation, Fortschritte und Herausforderungen in den Einsatzräumen.

Im Jahre 2009 wurde im Vertrag von Lissabon eine militärische Beistandsklausel als wechselseitige Beistandsgarantie aller EU-Mitgliedsstaaten eingeführt. Nach dieser schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das

Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates die anderen Mitgliedsstaaten diesem alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung. Österreich ist dabei von militärischer Beistandsverpflichtungen durch die Irische Klausel befreit, die den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsländer unberührt lässt. Österreich kann daher weiterhin selbst darüber entscheiden, auf welche Weise Unterstützung geleistet wird. Sollte ein politischer Beschluss zur militärischen Unterstützung erfolgen, stellt sich die Frage, ob für eine konkrete Entsendung ausreichende rechtliche Grundlagen gegeben sind. In einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom 2. Juni 2020¹⁸ hat das Verteidigungsministerium zur Beistandsklausel festgestellt, dass diese gegenüber der Neutralität verfassungsrechtlichen Vorrang hat und dementsprechend eine Entsendung gemäß der Beistandsgarantie nach KSE-BVG § 1 Z 1 lit a zur Friedenssicherung erfolgen kann.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Rechtsrahmen für das internationale Handeln des ÖBH im Laufe der Jahre mehrfach modernisiert wurde und dieser heute eine aktive internationale Mitwirkung und gleichberechtigte Mitgestaltung der europäischen Verteidigungspolitik erlaubt. Grenzen sind dem ÖBH in der europäischen militärischen Kooperation in Folge der verfassungsrechtlich normierten Neutralität gesetzt, wenn man Fähigkeiten, die militärstrategisch zur militärischen Landesverteidigung als notwendig beurteilt werden, im Sinne einer wirklichen Arbeitsteilung national aufgeben und den Weg von der Kooperation zur europäischen Verteidigungsintegration beschreiten wollte.

Entwicklung des Verteidigungsbudgets

Die bei Abzug der Besatzungsmächte im Jahre 1955 überlassene militärische Ausrüstung im Ausmaß von etwa einer Division hat von Beginn der Wiedererlangung der Wehrhoheit dazu beigetragen, dass der Budgetansatz für Investitionen immer unterdotiert war und quasi nur Personal und Betrieb einigermaßen ausreichend finanziert wurden. Seinen Höchststand erreichte das Verteidigungsbudget mit 1,46 Prozent des BIP im Jahr 1958. Von da an sank das Budget kontinuierlich auf 1,02 % (1968), 1,16 % (1978), 1,02 % (1988),

¹⁸ Antwort zur parlamentarischen Anfrage 1344/AB vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP).

0,70 % (2008) und 0,60 % (2018) (Apfalter 2021, 149). Unter den Staaten der Union ist Österreich heute gemeinsam mit Luxemburg, Malta und Irland Schlusslicht. Die Kosten für die internationalen Einsätze des ÖBH beliefen sich im Jahr 2020 auf 76,3 Mio. Euro. Das sind 2,78 Prozent des gesamten Verteidigungsbudgets, das im Jahr 2021 2,672 Milliarden Euro beträgt. Die Kosten für die UN-Einsätze werden teilweise refundiert, das Geld geht aber nicht an das BMLV, sondern an das Finanzministerium zurück.

Wieviel Geld benötigt das Bundesheer, um sowohl die Inlands- als auch die Auslandsaufgaben adäquat erfüllen zu können? Analytisch leitet sich die Frage nach der angemessenen Höhe des österreichischen Verteidigungsbudgets von den verfassungsmäßig bestimmten Aufgaben ab. Diese Aufgaben umfassen in ihrer heutigen Auslegung:

1. die Bewältigung hybrider Angriffe, Cyber- und Terrorangriffe sowie resilienzgefährdender Extremereignisse;
2. Beiträge zur Stabilisierung des unmittelbaren Umfeldes, insbesondere am Westbalkan;
3. substanzielle Beitragsleistungen zur Weiterentwicklung der GSVP durch Einsatzbeteiligungen und Kooperationen zur europäischen Fähigkeitsentwicklung;
4. Beiträge zur Stabilisierung des erweiterten Umfelds im Nahen Osten oder in Afrika;
5. die Verhinderung von Neutralitätsverletzungen, insbesondere den Schutz der Souveränität im Luftraum;
6. qualifizierte Assistenzleistungen im Rahmen der Bewältigung von Natur- und technischen Katastrophen sowie
7. qualifizierte Assistenzleistungen für sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 15).

Heeresexperten und Heeresexpertinnen sind sich einig, dass eine zeitgemäße Erfüllung der Schutz- und Assistenzaufgaben im Inland und eine Erfüllung der international erfolgten Zusagen ein Verteidigungsbudget in der Höhe von 1 % des BIP erfordern würde (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 9). In Bezug auf die Höhe des Verteidigungsbudgets kommen auch von Österreich gegenüber den anderen Mitgliedstaaten eingegangene EU-Verpflichtungen ins Spiel. Als Vollmitglied der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), deren Ziele die Verbesserung der militärischen

Fähigkeiten der EU und gemeinsame militärische Beschaffungen sind, hat sich Österreich zu einer „regelmäßigen realen Aufstockung des Verteidigungsbudgets“ und zur „mittelfristigen Aufstockung der Investitionsausgaben auf 20 Prozent der Gesamtausgaben des Verteidigungsbudgets“ verpflichtet.¹⁹

Woher leitet sich die Forderung nach einem Verteidigungsbudget in der Höhe von einem Prozent des BIP militärökonomisch betrachtet ab? Eine gesunde Budgetstruktur einer Armee hat internationalen westlichen Standards zu Folge einen Anteil von 50 Prozent für Personal, 30 Prozent für Betrieb und Einsatz sowie 20 Prozent für Investitionen. Im Jahr 2020 machte die ÖBH-Budgetstruktur 70 Prozent für Personal, 20 Prozent für Betrieb und 10 Prozent für Investitionen aus. Da 100 Beschäftigte im BMLV etwa 5 Mio. Euro pro Jahr kosten, müsste fast ein Drittel (8.500) der 21.500 Bediensteten eingespart werden und jeder dritte Standort in Österreich geschlossen werden, um bei gleichbleibendem Budget den Personalkostenanteil in Richtung 50 Prozent zu senken und den dringend notwendigen Investitionsanteil in Richtung 20 Prozent zu heben. Und dabei ist der Investitionsrückstau noch gar nicht miteinberechnet, der sich in Folge der chronischen Unterdotierung ergeben hat. Aber selbst mit einem Verteidigungsbudget in

¹⁹ Im Rahmen von PESCO haben sich die teilnehmenden EU-Staaten zur Einhaltung nachstehender Kriterien verpflichtet:

1. regelmäßige reale Aufstockung der Verteidigungshaushalte, um die vereinbarten Ziele zu erreichen;
2. mittelfristig schrittweise Aufstockung der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter auf 20 % der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich (gemeinsamer Richtwert), um durch die Teilnahme an Projekten im Bereich der Verteidigungsfähigkeiten gemäß dem Fähigkeitenentwicklungsplan (Capability Development Plan – CDP) und der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence – CARD) Lücken bei den strategischen Fähigkeiten zu schließen;
3. mehr gemeinsame und „kollaborative“ Projekte im Bereich der strategischen Verteidigungsfähigkeiten. Solche gemeinsamen und kollaborativen Projekte sollten nötigenfalls und in angemessener Weise durch den Europäischen Verteidigungsfonds unterstützt werden;
4. Aufstockung des Anteils der Ausgaben für Forschung und Technologie im Verteidigungsbereich im Hinblick auf eine Annäherung an 2 % der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich (gemeinsamer Richtwert);
5. Einführung einer regelmäßigen Überprüfung dieser Verpflichtungen (Beschluss GASP 2017/2315).

der Höhe von einem Prozent des BIP wäre keine flächendeckende Territorialverteidigung sicherstellbar, eine solche würde allen internationalen Standards und Vergleichen zu Folge mindestens zwei Prozent erfordern.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann nur durch eine Priorisierung der Aufgaben des ÖBH erfolgen. Im Verständnis des Autors wäre das eine klare Europäisierungsstrategie, d.h. massive Intensivierung der Kooperationen mit gleichgesinnten EU-Partnerstaaten, arbeitsteilige Vorgangsweisen insbesondere in der Frage der Luftraumsicherung, Spezialisierung und Profilschärfung auf nachgefragte und den Stärken des ÖBH entsprechende Fähigkeiten und Erhaltung eines robusten Kerns zur militärischen Landesverteidigung mit Fokus auf hybride Bedrohungen und Cyber-Attacken.

Quo vadis?

Abschließend soll ein Ausblick auf die zukünftige internationale Rolle des ÖBH versucht werden. Aus analytischer Sicht sind dabei insbesondere die geopolitischen Entwicklungen, die eigenen außenpolitischen Interessen und Ziele, die Weiterentwicklung der GSVP sowie die budgetären Mittel und die strategische Kultur Österreichs die zukunftsbestimmenden Faktoren. In Bezug auf die geopolitische Lage und den daraus resultierenden internationalen Risiken und Bedrohungen ist von einer weiteren Verschärfung der Risiken in und um Europa auszugehen. Gleichzeitig werden die USA ihre Interessensverschiebung in den pazifischen Raum konsequent fortsetzen. Das bedeutet, dass die EU zukünftig mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen muss. Ein Auslagern strategischen Denkens und militärischen Handelns nach Washington stellt keine gangbare Alternative dar, so man tatsächlich Einfluss auf die Entwicklungen nehmen möchte und nicht Spielball, sondern selbst Spieler und Akteur sein möchte (Frank 2020, 18-39).

In den vergangenen 20 Jahren hat die EU ihre Verteidigungsdimension in konzeptioneller, institutioneller und operationeller Hinsicht schrittweise aufgebaut. Die größte politische Herausforderung besteht weiterhin in der gemeinsamen Definition der zukünftig erforderlichen Ambition, um das europäische Gesellschafts- und Freiheitsmodell wirksam schützen zu können. Im Jahr 2022 steht die EU vor großen und gleichzeitig zu bewältigenden Aufgaben und die Entwicklung einer glaubwürdigen europäischen Verteidigung ist eine davon. Da noch nicht absehbar ist, wie sich die GSVP tatsächlich wei-

terentwickeln wird, sollte das ÖBH so europäisch-kooperativ, wie es eine realistische Lageeinschätzung erlaubt, und so autonom wie notwendig, um die nationalen Sicherheitsszenarien bewältigen zu können, ausgerichtet sein und jederzeit an einer sich allfällig entwickelnden Kerngruppe der Verteidigung mitwirken können. Denn keine der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen ist im nationalen Alleingang beherrschbar, vielmehr erfordern alle absehbaren Sicherheitsrisiken mehr und nicht weniger europäische Kooperation.²⁰ Gerade im Bereich der Verteidigungspolitik gilt, dass durch Kooperation Souveränität nicht verloren geht, sondern dass vielmehr schon lange massiv eingeschränkte Autonomie durch Pooling und Sharing kollektiv auf europäischer Ebene zurückgewonnen werden kann. Das gilt auch für Österreich, weil räumliche Entfernungen zu Krisen in Zeiten globaler Vernetzungen keinen hinreichenden Schutz bieten. Neben der permanenten Gefahr gravierender Cyber-Attacken stellt eine unzureichende sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU aus Sicht des Autors das vielleicht größte Risiko dar. Je besser die EU in der Lage ist, die absehbaren Krisen zu bewältigen, desto sicherer ist auch Österreich. In diesem Sinne hat Österreich ein vitales Interesse an einer funktionierenden GSVP, und es sollte einen adäquaten Beitrag in der gesamten Bandbreite leisten, von den Einsätzen über die Entwicklung fehlender europäischer militärischer Fähigkeiten bis hin zur Unterstützung strategischer Autonomiebestrebungen.

Was die GSVP braucht und wozu auch Österreich einen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und seiner politischen Ambition entsprechenden militärischen Beitrag leisten sollte, ist kein Geheimnis, denn die Fähigkeitsbedarfe und Fähigkeitslücken sind seit vielen Jahren bekannt. Wenn man die internationalen Bedarfe mit den Stärken des ÖBH und unter Zugrundelegung der strategischen Kultur, deren Schwergewicht auf Prävention, Krisenachsorge und Friedenssicherung liegt, in Zusammenschau bringt, dann ergeben sich auch die Möglichkeiten zukünftiger Profilschärfungen. Darüber hinaus könnte Österreich auf Basis einer Analyse der Möglichkeiten und Stärken der österreichischen und der regionalen zentraleuropäischen Sicherheitswirtschaft besondere Beiträge zur Entwicklung fehlender neuer technologischer Fähigkeiten in den Bereichen unbemannte Mobilität und Sensorik, Infrastrukturschutz oder Ausbildung leisten (Borchert 2007, 48-49). Die im

²⁰ Zur Entwicklung der Sicherheitslage Europas und Österreichs in den letzten Jahren siehe weiterführende Quellen in der Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014-2021.

Jahr 2010 ins Leben gerufene und seit 2015 dynamisierte CEDC bietet dabei weitere Gelegenheiten zur Entwicklung von militärischen Nischenfähigkeiten wie das gemeinsame PESCO-Projekt im Bereich drohnengestützter Sensorik zur Überwachung von atomaren, biologischen oder chemischen Kontaminationen, und sie könnte der Stimme der Region in EU-Sicherheitsfragen mehr Gehör verschaffen. Die Europäisierung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt alternativlos. Andere Institutionen wie die UNO oder die NATO sind für die Zukunftsorientierung weniger geeignet. Die UNO nicht, weil sie keine militärischen Fähigkeiten entwickelt, und die NATO nicht, weil Österreich in der PfP durch die Türkei blockiert ist und eine wirklich enge EU-NATO-Zusammenarbeit inklusive der gemäß Berlin plus Abkommens vorgesehenen Rückgriffsmöglichkeit der EU auf NATO-Ressourcen angesichts der Türkei-Zypern Problematik auf absehbare Zeit nicht umgesetzt werden kann. Somit ist die strategische Ausrichtung auf die EU sinnvoll und zweckmäßig. Eine aktive internationale Ausrichtung erfordert aber auch eine zeitgemäße Reform der nationalen Rahmenbedingungen. Dabei wäre vordringlich die Fähigkeit zur strategischen Antizipation und Beurteilung wesentlich zu verbessern. Dazu wäre die Schaffung eines nationalen Bundeslagezentrums erforderlich, in dem alle strategischen Informationen der Außenpolitik, der Nachrichtendienste und anderer relevanter Akteure zusammenfließen und in ein kohärentes gesamtstaatliches Lagebild aufbereitet werden. Auf Basis dieses gemeinsamen Bildes über die immer komplexeren und rascher ablaufenden internationalen Entwicklungen wären in diesem Strategiezentrum möglichst vorausschauende und präventiv wirkende Handlungsoptionen für die Politik aufzubereiten und die strategische Krisenkommunikation zu steuern.²¹

Aktives außen- und sicherheitspolitisches Handeln muss auch ausreichend finanziert werden. Aktuell sind die Kosten für internationales Engagement von den jeweils agierenden Ressorts zu tragen und belasten die ohnehin sehr eng bemessenen Budgets der Außen- und Entwicklungspolitik oder der Landesverteidigung. Durch die Schaffung eines gesamtstaatlichen „Stabilisie-

²¹ Inwieweit das am 26. Oktober 2021 von der Bundesregierung angekündigte neue Krisenzentrum im Bundesministerium für Inneres diese strategischen Anforderungen erfüllen wird, bleibt abzuwarten.

rungsfonds“, zu dem alle Ressorts ihren Beitrag leisten und der gemeinsam verwaltet wird, wäre ein proaktiveres internationales Engagement erwartbar.

Nicht zuletzt wäre im nationalen Rahmen die „Umfassende Landesverteidigung“ (ULV) zu erneuern und an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, denn nur wer sich selbst schützen kann, kann anderen erfolgreich helfen und international stabilisierend wirksam werden. Auch die ÖSS und die dazu gehörigen Teilstrategien wären an die seit 2013 massiv geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Im Zentrum dieses Strategieentwicklungsprozesses sollte die Definition der österreichischen Sicherheitsinteressen auf Basis einer vorausschauenden Beurteilung der erwartbaren internationalen Entwicklungen mit einer Perspektive 2030 stehen. Daraus wären die militärischen und zivilen Sicherheitsaufgaben abzuleiten und die erforderlichen Fähigkeiten inklusive einer zumindest auf fünf Jahre angelegten Ressourcenplanung zu hinterlegen. Einzubetten wäre ein solcher Strategieprozess in einen jährlichen Überprüfungsprozess durch den Nationalen Sicherheitsrat.

Resümee

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass das Österreichische Bundesheer traditionell ein nachgefragtes Instrument der Außenpolitik der Zweiten Republik darstellt. Die internationalen Rahmenbedingungen und die außenpolitischen Ziele für das internationale militärische Engagement haben sich aber mehrfach verändert. Zu Beginn dienten der Aufbau des ÖBH und die Entwicklung der Umfassenden Landesverteidigung der glaubwürdigen Absicherung der immerwährenden Neutralität und der internationalen Anerkennung. Ab den 1970er-Jahren wurden insbesondere die UN-Blauhelm-Einsätze des ÖBH zu einem geschätzten Mittel einer aktiven Neutralitätspolitik. Nach dem Ende des Kalten Krieges war das ÖBH ein wichtiges Element zur Stabilisierung des Westbalkans und mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und der sich entwickelnden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet das Bundesheer nicht nur konkrete Beiträge zu den Einsätzen der EU, sondern fungiert auch als ein Instrument zur Integrationsvertiefung und zur Positionierung Österreichs als aktiver EU-Akteur.

Dort, wo es klare strategische Zielsetzungen gab und österreichische Interessen definiert wurden, können die internationalen Einsätze des ÖBH als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Das gilt insbesondere für das Engagement am Westbalkan. Mangels eines breiten sicherheitspolitischen Grundkonsenses und des Scheiterns mehrerer Versuche zur Neuausrichtung der österreichischen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges blieben jedoch viele Internationalisierungs- und Europäisierungsversuche in Ansätzen stecken. Daher wurden die internationalen Aufgaben des ÖBH auch nie gänzlich struktur- und fähigkeitenbestimmend. Die Dominanz der Innen- über die Außenpolitik in Verbindung mit dem Beharren auf eine verteidigungspolitische Sonderrolle haben bislang einer konsequenten Europäisierung des ÖBH Grenzen gesetzt. Mit der Volksbefragung zur Beibehaltung der Wehrpflicht im Jänner 2013 und insbesondere mit der Migrationskrise des Jahres 2015 und der andauernden Pandemiekrise ist die Außensicherheitspolitik in ihrer Bedeutung hinter die Innere Sicherheit getreten. Das hatte auch eine Renationalisierung, praktisch gesprochen eine Fokussierung der Aufgaben des ÖBH auf Assistenzeinsätze im Inland zur Folge, wengleich versucht wurde, das internationale Engagement auf hohem Niveau fortzusetzen, was jedoch mehr in quantitativer als in qualitativer Hinsicht gelang.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas steht am Ende des Jahres 2021 wieder einmal an einer Wegscheide und wäre angesichts der geopolitischen Entwicklungen gefordert, mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen. Der Weg zu einer verbesserten strategischen Handlungsfähigkeit der EU führt aber nur über die Mitgliedstaaten. Als Nicht-NATO-Staat, der nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch sicherheitspolitisch von der EU und ihrer Handlungsfähigkeit enorm profitiert, ist Österreich gefordert, einen seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung angemessenen militärischen Beitrag zur Konstruktion eines „Europas der Verteidigung“ zu leisten.

Wohin der lange internationale Weg des österreichischen Bundesheeres, der im Kongo mit Sanitätsunterstützung begonnen und bisher über mehr als 100 Einsatzstationen bis in die permanente strukturierte militärische Zusammenarbeit der EU geführt hat, letztlich weisen wird, ist noch nicht absehbar. An dem aktuell erreichten strategischen Kreuzungspunkt steht ein Wegweiser, der zurück nach Österreich weist, ein anderer, der in die Kerngruppe einer

sich schrittweise weiterentwickelnden EU-Verteidigung zeigt, und ein dritter, der möglicherweise im Kreise führt, wenn man beide Richtungen bei unzureichender Ressourcenlage zu verknüpfen versucht.

Ergänzung (November 2022)

Der Krieg in der Ukraine hat auch die Weichen für das Österreichische Bundesheer neu gestellt. Im Unterschied zu Schweden und Finnland hält Österreich an seiner militärischen Neutralität fest und ist daher auch gefordert, eine der neuen strategischen Lage angepasste Verteidigungsfähigkeit wieder herzustellen. Konsequenterweise sind nicht länger internationale Kriseneinsätze, sondern Einsätze zur militärischen Landesverteidigung die planungsleitenden Hauptaufgaben des Bundesheeres. Von zentraler Bedeutung ist, dass dieser Paradigmenwechsel auch mit einer substantiellen Erhöhung des Verteidigungsbudgets einhergeht. Die dem Bundesheer zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sollen im Jahr 2023 auf 3,3 Mrd. Euro erhöht werden und bis 2026 auf 4,7 Mrd. ansteigen. Das bedeutet einen Zuwachs von rund 5,3 Mrd. Euro in den kommenden vier Jahren.

Aus strategischer Sicht ist mit den vorgesehenen Mitteln eine schrittweise Wiederherstellung der nationalen Verteidigungsfähigkeit möglich, wenngleich auch insbesondere für komplexe Aufgaben wie Luftverteidigung oder Raketenabwehr eine Verteidigungsfähigkeit nur in europäischer Kooperation realistisch machbar erscheint. Die im Rahmen des sogenannten „Aufbauplans ÖBH 2032“ neu geschaffenen militärischen Fähigkeiten sollten gemäß dem Grundsatz „Single Set of Forces“ über die nationale Aufgabenerfüllung hinaus komplementär auch die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ermöglichen.

So gesehen könnte die budgetäre Trendwende eine Brücke zwischen den zwei bisher auf Grund von Ressourcenmangel unvereinbaren Wegen einer glaubwürdigen militärischen Neutralität und einer aktiven europäischen Solidaritätspolitik bauen. Jedenfalls sollte eine verbesserte Einsatzfähigkeit des Österreichischen Bundesheeres dessen Nutzbarkeit als Instrument einer aktiven Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin sicherstellen, wenn nicht sogar erhöhen. Den konzeptionellen Rahmen dafür hätte eine neue Sicherheitsstrategie zu schaffen, welche die außen- und sicherheitspolitische Rolle und

Ziele Österreichs im Rahmen einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur definiert und das internationale Profil der Republik schärft und präzisiert.

Auch im Bereich der Sicherheitspolitik konnte ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden. Nach intensiven diplomatischen und militärpolitischen Bemühungen ist es gelungen, die Blockade Österreichs in der NATO-Partnerschaft für den Frieden aufzuheben. Mit der Anfang April 2022 erfolgten Annahme des sogenannten Individual Tailored Partnership Program stehen Österreich wieder sämtliche PfP-Programme offen.

Weiterführende Quellen

Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014-2021

Republik Österreich BMLV, Hrsg. 2021. *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021*. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.

Die Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau ist eine experten- und faktenbasierte Darstellung der für Österreich und Europa erwartbaren sicherheitspolitischen Entwicklungen in den kommenden zwölf bis 18 Monaten. Sie wird jährlich seit 2014 von Generalmajor Johann Frank herausgegeben.

Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie

Frank, Johann/Gustenau, Gustav/Reiter, Erich. 2013. „Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie“. *Europäische Sicherheitsstrategie*, hrsg. von Erich Reiter. Wien: Büro für Sicherheitspolitik (BüfSihPol). <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=13>.

Analyse zum Zustandekommen der ersten gemeinsamen europäischen Sicherheitsstrategie zum Zweck der Identifizierung gemeinsamer europäischer Interessen und Ziele.

Österreichische Sicherheitsstrategie 2013

Bundeskanzleramt Österreich, Sektion IV – Koordination, Abteilung IV/6 – Sicherheitspolitische Angelegenheiten. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>.

Die österreichische Sicherheitspolitik wird mit Stand November 2021 nach den in der Sicherheitsstrategie 2013 festgelegten allgemeinen Empfehlungen sowie den Empfehlungen zur inneren Sicherheit, zu außenpolitischen Aspekten der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestaltet.

Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). 2014. *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=710>.

Die Teilstrategie Verteidigungspolitik beschreibt die militärische Sicherheits- und Risikolage, die verteidigungspolitischen Zielsetzungen sowie den Auftrag, die Aufgaben und das Leistungsprofil des Bundesheeres mit einer mittelfristigen Perspektive und einem Planungshorizont bis zu zehn Jahren auf Grundlage der Sicherheitsstrategie 2013.

Small States and International Operations

Schmidl, Erwin A. 2001. "Small States and International Operations". In *Small States and Alliances*, hrsg. von Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price und Erich Reiter, 72-75. Heidelberg/New York: Physica-Verlag. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/beitrag.php?id=951>.

Zeigt sehr kompakt Vor- und Nachteile kleinerer Staaten in internationalen Einsätzen und die Herausforderungen, die daraus entstehen.

Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union

Rehrl, Jochen, Hrsg. 2021. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4. Aufl. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/handbook_on_csdp4.pdf.

Das GSVP-Handbuch wird seit 10 Jahren vom Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) herausgegeben und dient als Referenzdokument für Ausbildungsaktivitäten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Reihe Strategie und Sicherheit von 2010 bis 2014

Frank, Johann, Hrsg. *Strategie und Sicherheit*. Wien: Böhlau, 2010-2014.

Vorgängerpublikation der Sicherheitspolitischen Jahresvorschau, in der namhafte österreichische und internationale Experten Chancen, Risiken und Herausforderungen europäischer Sicherheit und die sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionen ausgewählter europäischer Staaten analysieren. Über die akademische Analyse hinaus soll die praktische Weiterentwicklung der GSVP und der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angestoßen werden.

Literaturverzeichnis

- Apfalter, Freyo. 2021 „Österreichs Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalem Verbund und Neutralität“. In *Sozialdemokratische Außenpolitik*, hrsg. von Bernhard Müller und Constantin Weinstabl, 143-162. Wien: Promedia.
- Báchora, Rastislav. 2019. „Zentraleuropäische Verteidigungskooperation 2020“. In *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 290-294. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.
- Bauer, M. 2020. „60 Jahre Auslandseinsätze: Ministerin Tanner besuchte die Auslandseinsatzbasis in Götzendorf“. OTS.at, 18. August. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200818_OTS0097/60-jahre-auslandseinsaetze-ministerin-tanner-besuchte-die-auslandseinsatzbasis-in-goetzendorf.
- Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017. EUR-Lex Access to European Union law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN#d1e32-72-1>. (Zugriff am 22.10.2021).
- Borchert, Heiko. 2007. „Das sicherheitspolitische Profil Österreichs. Erwartungen, Ambitionen und Beurteilungskriterien im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen des österreichischen Bundesheeres“. In *Beiträge zur Sicherheitspolitik*, hrsg. von Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/17_borchert_sipro.pdf.
- Bundesministerium für Inneres, BMI. 2013. „*Volksbefragung 2013*“. *Wahlen*. Wien: Bundesministerium für Inneres. https://bundeswahlen.gv.at/2013_2/. (Zugriff am 22.10.2021).
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001a. *Analyseteil Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sicherheitsdoktrin.pdf.

- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001b. *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil. Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.pdf.
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2019. *Unser Heer 2030*. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/archiv/a2019/unserheer2030/pdf/zustandsbericht_unserheer2030.pdf.
- Bundesverfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I Nr. 38/1997 idF BGBl. I Nr. 35/1998 über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG 1997).
- Daase, Christopher/Junk, Julian. 2012. „Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland“. *Sicherheit und Frieden (S+F)/Security and Peace* 30(3): 152-157. <http://www.jstor.org/stable/24233942>.
- Die Presse. 2016. „Verstößt Entsendung von Soldaten nach Ungarn gegen die Verfassung?“. Die Presse, 28. September. <https://www.die-presse.com/5093095/verstosst-entsendung-von-soldaten-nach-ungarn-gegen-die-verfassung>.
- Frank, Johann. 2005. „Das Konzept des ‚aktiven Akteurs‘ in der Sicherheitspolitik“. In *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur*, hrsg. von Gustav E. Gustenau, 6-9. Wien: Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=203>.
- Frank, Johann. 2020. „Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021“. Hrsg. von Republik Österreich BMLV. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.
- Gustenau, Gustav E. 2000. „Die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - eine Herausforderung für die ‚Post-Neutralen?‘“. In *Sicherheitspolitischer Dialog Österreich - Slowenien (2/00)*, hrsg. von Erich Reiter und Ernest König. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAK) und Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=84>.
- Hofbauer, Bruno Günter. 2021. „Zur Militärstrategischen Lage Österreichs“. *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 01(2021): 3-15.

- Kickert, Jan/Charwath, Philipp. 2016 „Strategische Entwicklungen der UNO und Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik 2017“. *Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 232-236. Wien: Republik Österreich/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=8671>.
- Lattacher, Hermann. 2014. „Österreichisches Bundesheer – Quo Vadis?“. In *Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?*, hrsg. von Thomas Roithner, Johann Frank und Eva Huber, 113-121. Wien: Lit Verlag.
- Parlamentarische Anfragebeantwortung 1344/AB Assistenzeinsätze des Bundesheeres vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP). 17.06.2020. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_01344/imfname_800689.pdf.
- Pleiner, Horst. 2020. „Die strategisch-operativen Planungen des Bundesheeres 1955 bis 1979 und die Entwicklung seiner Führungsstruktur“. *Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. Organ der Österreichischen Gesellschaft für Heereskunde* 68(1): 69.
- Pucher, Johann/Frank, Johann. 2012. „Österreichische Sicherheitspolitik quo vadis?“ *Strategie und Sicherheit*, 1(2012): 595-630. <https://doi.org/10.7767/sus.2012.2012.1.595>.
- Schmidl, Erwin A. 2001. *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen Seit 1960*. Graz: austria medien service GmbH. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/05_df_01_schmidl.pdf.
- Schmidl, Erwin A. 2020. „Gefangen in Bukavu“. *The Austrian Peacekeeper*, 4(2020): 17-21.
- Stupka, Andreas/Lampersberger, Thomas. 2016. „Operation im Alpenvorland - Teil 3“. Truppendienst. <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/operation-im-alpenvorland-teil-3/>.
- Zilk, Helmut. 2004. *Bericht der Bundesheerreformkommission. Bundesheer 2010*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/endbericht.pdf.

On the Austrian Armed Forces' Role in the Foreign Policy of the Second Republic

*Johann Frank*¹

Editorial comment:

This article was written at the end of 2021. Developments which took place in 2022 (for example the war in Ukraine) could therefore not be taken into account.

Abstract

In many phases of the Second Republic's foreign policy, the Austrian Armed Forces proved to be an instrument often relied on. The target definitions for international military commitments have changed many times during this period and have recently become more diffuse due to tendencies towards security policy renationalisation. Continued Europeanisation requires determinations concerning strategy and European policy as well as clear priorities. Fulfilling international and European military commitments is an essential indicator of the credibility of Austria's foreign policy.

Introduction

Just five years after their reestablishment, the Austrian Armed Forces (AAF) were deployed on their first international operation, which pursued not only humanitarian but also specific foreign policy objectives. The deployment of a medical unit to the United Nations (UN) peace support operation in Bukavu, Congo, on 11 December 1960 was, in essence, shaped by the clear foreign policy objectives of the then Foreign Minister Bruno Kreisky (Social Democratic Party): The consolidation of Austria's position in the international community following the signing of the State Treaty and Austria becoming a UN member in 1955, as well as international backing for the South Tyrol issue, which Austria had submitted to the UN General Assembly in autumn 1960 with a view to obtaining comprehensive autonomy rights for

¹ This article is the author's personal analysis and not an official statement of the Federal Ministry of Defence.

South Tyrol (Schmidl 2020, 17-21). This shows that from the very beginning, Austria did not hesitate to employ military means for foreign policy ends, thereby revealing essential points of its strategic culture² very early on in the history of the Second Republic.

This article examines the AAF's role in the different phases of Austrian foreign policy and how the AAF's tasks have changed, especially following the changes in the strategic framework after the end of the Cold War. In addition, it deals with the question of why attempts at realigning security policy remain stuck in the initial stages and which perspectives and challenges arise from the clash of between Europeanisation and re-nationalisation. In doing so, the article follows the premise which Austria's first Foreign Minister Bruno Kreisky (Social Democratic Party) stated in 1959 that "a modern foreign policy is inconceivable without modern national defence" (Pleiner 2020, 69) and the timeless principle that any defence policy³ requires a long-term foreign and security-political strategy⁴ the military cannot define for provide by itself.

Based on the analysis of the different strategic functions which the AAF have taken on in the Second Republic's foreign policy, this article will present the post-Cold War conceptual reorientation. Subsequently, the multiple international networks and the legal and financial frameworks will be explained. Finally, an outlook is attempted regarding possible future developments and challenges.

² Strategic culture is defined by the fundamental level of ambition of foreign and security policy (from passive indifference and an active desire to shape international affairs), the government's security-political scope of action vis-à-vis parliament, public opinion and, possibly, constitutional jurisdiction, foreign policy tradition or institutional orientation (extent of commitment to unilateralism/multilateralism, continuum between EU, NATO and UN orientation) and the fundamental willingness to use military means for political ends – including the respective justification for the use of military means; such a justification can be based on humanitarian and regulatory objectives such as peacekeeping, but also on the pursuit of national and economic interests (Daase and Junk 2012).

³ cf. definition in "Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014".

⁴ Strategy understood as the definition of the objectives and interests of political action, the determination of the procedures and means to achieve the objectives and the allocation of required resources.

Three strategic functions for the AAF in the context of Austrian foreign policy

In the history of the Second Republic, the Austrian Armed Forces have fulfilled three strategic functions pursuant to their constitutional mission of military national defence. In the Cold War, they were primarily a resource to defend sovereignty and support a policy of active neutrality. From 1989/90 onwards, the AAF became an instrument of an increasingly “post-neutral” (Gustenau 2000) foreign security policy and, at the latest since the referendum on maintaining general conscription and the 2015 migration crisis, increasingly a tool of domestic security. From a security policy point of view, the period from 1955 to the present can thus be divided into three phases, each with different risk scenarios, strategic orientations and international functions for the AAF.

In the first phase, the Cold War, a potential military-nuclear confrontation between the two pact systems was the dominant risk. In order to ensure independence and preserve the unity of national territory, Austria met this challenge with the dual strategy of Comprehensive National Defence domestically and an active neutrality policy internationally. An essential element of foreign security policy was Austria’s participation in UN peacekeeping missions. These missions, first in the Congo (1960),⁵ then in Cyprus (1964)⁶ and subsequently on the Golan Heights (1974),⁷ served the political goal of securing Austria’s position in the international community and gaining support for its own foreign policy concerns, such as the South Tyrol issue. In terms of military strategy, the operations, pursuant to Chapter VI of the United Nations Charter, monitored peace agreements, but lacked a robust mandate in the event of violations by one of the parties. These Blue Helmet operations became permanent and, over time, an internationally valued calling card of Austrian foreign policy. In total, more than 100,000 soldiers have

⁵ UN operation in Congo (ONUC), 11.12.1960 until 10.12.1963, Participation: 49 soldiers (Schmidl 2001, 21-27).

⁶ United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), 17.03.1964, Participation: 54 soldiers, from 03.05.1972: 283 soldiers, today: 3 soldiers (Schmidl 2001, 29-40).

⁷ United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF), 04.05.1974 until 31.07.2013, Participation: 387 soldiers (Schmidl 2001, 52-57).

served in peacekeeping operations since 1960, and six of the highest military UN commanders have been Austrian.⁸

The main focus of Austria's Cold War military strategy was on military national defence, which, together with psychologic, civil and economic national defence, constituted the four supporting pillars of the system of total defence known as Comprehensive National Defence. The resulting system of area defence⁹ may have been stringent, the material means for its coherent implementation were, however, ultimately lacking, especially in the area of anti-tank warfare and air defence. Nevertheless, in the period from 1955 to 1990, the AAF were an instrument of a pragmatic foreign and neutrality policy in compliance with the strategic framework conditions. The international operations of the Austrian Armed Forces contributed to the consolidation of the international position of neutral Austria.

The end of the Cold War significantly changed Austria's strategic situation and heralded the beginning of a new period in which regional conflicts replaced one large-scale military conflict. In this context, the wars in connection with the disintegration of Yugoslavia and their still unresolved fallout continue to be of special importance for Austria. As a result, the Austrian Armed Forces were committed to Bosnia and Herzegovina¹⁰ in 1996 and

⁸ Major General Hannes Philipp, 1974 until 1979, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Major General Günther Greindl, 1979 until 1981, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF); 1981 until 1989, United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP); 1991 until 1992 United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM).

Major General Adolf Radauer, 1988 until 1991, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Major General Bernd Lubenik, 1997 until 1999, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) Chief Military Adviser.

Major General Hermann Loidolt, 2001 until 2002, United Nations Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) Chief Military Observer Group.

Major General Wolfgang Jilke, 2007 until 2010, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

⁹ Area defence is a military concept developed by Austrian general Emil Spannocchi (1916-1992) in the late 1960s, which, in contrast to border defence, envisages territorial defence as fighting in key zones and area protection zones (Stupka and Lampersberger 2016).

¹⁰ Operation of the Austrian Armed Forces in Bosnia and Herzegovina - European Union Force (EUFOR)/ALTHEA previously Stabilisation Force (SFOR).

subsequently to Kosovo¹¹ in 1999. To date, a total of 35,000 soldiers have been on operations in the Balkans (Bauer 2020). In 2021, the Austrian Armed Forces were the largest non-NATO troop contributor in the Western Balkans, with 291 soldiers in Bosnia and 344 soldiers in Kosovo. The political purpose of these operations was to position Austria as an important political and economic “actor” (Frank 2005, 6-8) in the region. Following its EU accession, Austria has been regarded as the most important advocate for the accession of the Western Balkan states to the EU as well as one of the experts on the conditions in this region.¹²

What is evident, is that the commitment of the Austrian Armed Forces in the Western Balkans is not limited to military operations in the strict sense, but also includes other defence policy projects which are systematically combined in the Western Balkans Policy of the Ministry of Defence and today include measures such as officer training, strategic leadership training, joint exercises, familiarisation with the Common Security and Defence Policy (CSDP), etc. As this military commitment is embedded in a whole of nation approach and is carried out in close coordination with other actors and backed by sufficient resources, it has produced documented effects.

Austria’s Western Balkans policy therefore goes far beyond mere symbolic solidarity within the international community. In terms of military strategy, the stabilisation operations in the Western Balkans are more challenging than traditional peacekeeping operations. They are based on Chapter VII of the United Nations Charter and include the authorisation to use military force in order to enforce the mandate. The strategic goal is to create a safe and secure environment so that other actors can fulfil their political, civil and economic reconstruction and consolidation tasks.

This second period of the Second Republic’s foreign security policy also included two Austrian candidacies for a seat on the UN Security Council (1991/92 and 2009/10). Both times, the credibility of the Austrian candidature was supported by new international operations of the AAF in Iraq (1991-1999), in Chad (2009) and in Lebanon (2011). Further clear evidence that the Austrian Armed Forces are a favoured instrument of Austrian

¹¹ Operation of the Austrian Armed Forces in Kosovo Austrian Contingent / Kosovo Force (AUCON/KFOR).

¹² cf. the article by Gerhard Jandl in the “Handbuch Außenpolitik Österreichs”, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3>.

foreign policy in cases when concrete foreign policy objectives are pursued. An analysis of the timing of increased military contributions in relation to specific foreign policy interests such as candidacies, EU presidencies or applications for top international functions produces a similar result. It can thus be stated that in the period from 1990 to the mid-2010s, the Austrian Armed Forces functioned both as an instrument to deal with immediate external security risks and, to some extent, as a means of European policy.

The third period, up to today, can only be dated imprecisely and cannot yet be characterised in terms of content. From a conceptual point of view, the beginning of this phase is defined by the development of the Security and Defence Doctrine 2001 and its subsequent update in the form of the Austrian Security Strategy 2013. Both documents primarily focus on the EU, which is defined as the most important framework of action for the development of Austria's security and defence policy. Over the years, so-called 'hybrid threats' have become more prominent, i.e. risk scenarios which immediately challenge national security. The initially obvious orientation towards a policy of European solidarity was replaced over time by a more vague and reactive strategy, which also impacted the international commitment of the Austrian Armed Forces and the development of their European profile. As of October 2021, the number of personnel in international operations was reduced from 1,100 soldiers to (at present) 822, which, at least in terms of quantity and from an international point of view, remains a comparatively high level. At the latest since the migration crisis of 2015, domestic assistance operations, which are subsidiary tasks pursuant to the constitution, have de facto become the main task of the AAF. From an analytical point of view, it should be noted that a re-nationalisation of Austrian defence policy can be discerned from the amalgam of unresolved and admittedly rather complex to answer international questions in connection with closer to home domestic security issues. Hence, the AAF are therefore primarily regarded as a means of domestic security and less as one of foreign security policy.¹³ Overall, it can be said that the strategic culture has changed in the recent past and most recently clearly shifted from international to domestic, from active role to reactive procrastination, from effect-oriented to more symbolic contributions to international security.

¹³ cf. article by Franz Eder in the "Handbuch Außenpolitik Österreichs".

Two attempts at a strategic-conceptual reorientation

This shift in international tasks from lightly armed UN missions to more robust mandates within the framework of the EU and NATO Partnership for Peace (PfP) took place without any changes made to the fundamental political-strategic documents. Rather, the fundamental domestic political consensus concerning Austria's security-political orientation was lost at the latest with the failed 1998 options report on a possible accession to NATO.

After the end of the Cold War it took until 2001 when the then ÖVP/FPÖ Government (Austrian People's Party/Austrian Freedom Party) decided to adopt a new fundamental political-strategic document on the reorientation of Austria's security and defence policy, the so-called Security and Defence Doctrine 2001. The core political aim was to abolish neutrality gradually via the intermediate step of describing Austria as a 'non-aligned state' through the principle of 'European solidarity' including the adoption of a military assistance clause.¹⁴ Since NATO accession was not feasible, the Security and Defence Doctrine called for a mutual assistance clause even before it was anchored in EU law, postulated Austria's full participation and even defined the framework for military contributions as division equivalent size (i.e. approximately 10,000 soldiers) (Bundesministerium für Landesverteidigung, 2001a, Verteidigungspolitik Nr. 2). And this without any neutrality proviso (Pucher and Frank 2012, 595-630). As the opposition parties and the population has not been receptive to this revolutionary change, the objective was only pursued half-heartedly and, at the latest during the 2003 presidential election campaign, it was also rejected by the then governing parties ÖVP and FPÖ.

The reorganisation of the nationwide security structures anchored in the Security and Defence Doctrine had a more permanent effect than any neutrality discussion. Particularly at the initiative of the Federal Ministry of Defence (MoD), a National Security Council (NSC) was set up. Its core tasks are the conceptual development of Austria's security and defence policy by creating overall and sub-strategies for all security-relevant policy areas and, through the secretariat to the NSC, an improvement in the interministerial coordination of security policy matters, including the EU's Common Secu-

¹⁴ cf. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001 (Bundesministerium für Landesverteidigung 2001b, Kap 5.3).

rity and Defence Policy. The vision was to establish the field of security policy as an interministerial cross-sectional matter, coordinated by the Federal Chancellery. Each ministry, including the Foreign Ministry, the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence, had to develop a sub-strategy with specific implementation measures based on the guidelines of the Security and Defence Doctrine.

For the AAF, this step meant that it was possible to participate in the development of security policy on a level playing field and as an actor of equal importance, both at the political level through the Minister of Defence and at the top civil service level (Chief of Defence Staff and the bodies of the newly created Security Policy Directorate). That way the Ministry of Defence was no longer a mere force provider for operations but was to be positioned as an engaged security actor on equal footing. As a matter of fact, the political meetings of the NSC, whose main task should be to advise the Federal Government and which is composed of security-relevant ministers, members of the parties represented in Parliament and high-ranking civil servants, have largely reflected debates on party politics. Strategic policy debates involving experts have hardly taken place. Strategic policy debates involving experts have hardly taken place so far.

With the return of the Social Democratic Party to the Federal Government, it became necessary to revise the Security and Defence Doctrine, especially because of the above-mentioned retrenchment of neutrality, which led to the development of a new Austrian Security Strategy in 2013. However, the drafting of this strategy was overshadowed by the controversy over the defence system and was interrupted until after the result of the referendum. The clear vote in favour of maintaining universal conscription by 59.7 percent also shifted the focus of the Austrian Security Strategy towards a stronger emphasis on domestic tasks and reduced its European policy ambitions (Bundesministerium für Inneres 2013).

The core element of the Austrian Security Strategy, still valid today, is the continued orientation towards the EU as Austria's most important security policy framework. Concomitantly, however, military contributions were reduced both qualitatively and quantitatively. Even the objectives of the Armed Forces Reform Commission (Zilk 2004, 88-91), which envisaged a framework brigade of approximately 3,500 soldiers for the entire spectrum of international operations, were reduced to an average international operational

strength of 1,100 soldiers with a focus on simple to medium-level tasks, due to a lack of will concerning the required funding and legal implementation, e.g. in the shape of compulsory deployments on international operations.

Concerning the mutual assistance clause now anchored in EU law in Article 42 (7) of the Treaty of Lisbon, Austria has moved away from the unconditional involvement ambition set out in the Security and Defence Doctrine and, together with the other neutral or non-aligned states, has made use of the so-called *Irish Clause*. In practice, this clause states that all other EU states owe Austria assistance in the event of a military attack, but that Austria makes a politically autonomous decision whether it wants to provide military assistance or assist in other ways only. However, as military assistance is not ruled out, the Irish Clause basically means that military planners should be prepared to provide military contributions in case of an EU defence situation. At a political level, it has not yet been decided what such a contribution should look like, which in practice means that the AAF can only contribute those elements that they provide for national defence or international crisis management operations.

Moreover, as a consequence of the decision to maintain universal conscription, the Austrian Security Strategy is more strongly characterised by domestic security concerns and a strong emphasis on the assistance role of the AAF for the Ministry of the Interior than the Security and Defence Doctrine was. As the hierarchy of concepts remained unchanged, all ministries adapted their respective sub-strategies to the new requirements of the Austrian Security Strategy and included them in the NSC. Remarkably, the foreign policy sub-strategy was not revised and therefore remained at the 2004/2005 level.

The ambivalence between renationalisation and Europeanisation underlying the Austrian Security Strategy emerges in particular when recommendations 4 and 20 are analysed (Lattacher 2014, 113-121). Item 20 states that within the framework of international crisis management, a specific Austrian profile should be developed which corresponds to Austrian interests, is in demand internationally and consistent with the country's security-political competence. This especially points at specialised infantry, special operations forces, CBRN defence, engineers, medical services, transport and helicopter capacities. Other recommendations (items 4, 6) call for dual use for both domestic and international operations or, in general, the preservation of all weapon systems to ensure conventional military national defence. Budgetary

restraints made the politically determined equal pursuit of these strategic orientations, which compete with each other, practically impossible. To this day, however, the Austrian Security Strategy with all its ambivalences remains the central document for the AAF. A modification of the Austrian Security Strategy allied to the changed international framework and a long-term budget development involving all relevant actors including civil society could, at the end of 2021, not be made out. Nevertheless, the military structures have been changed numerous times (Hofbauer 2021, 3-15).

Extensive international cooperation and commitments

The international role of the AAF goes well beyond the classical operational involvement. They include measures of multilateral and bilateral military security cooperation. Of major importance are Austria's obligatory commitments to the EU and NATO. In accordance with the standard international procedure of providing a single set of forces, the same forces were registered for both organisations and thus made available for potential operations. These are, in particular, a mechanised infantry battalion and a light infantry battalion (around 600 soldiers each), a heavy and a medium-heavy company (around 130 soldiers) as well as other special military elements.

In line with the strategy, the military cooperation programme with the EU is the most comprehensive. Generally speaking, it can be stated that the AAF participate in all relevant CSDP projects and are considered a respected force supplier and CSDP supporter. The military performance in the CSDP is more than presentable. In terms of population, Austria is one of the top force providers to CSDP operations. In December 2021, Austria led two of five military CSDP operations: EUFOR ALTHEA in Bosnia-Herzegovina and the EU Training Mission in Mali. So far, the AAF have participated in EU Battlegroups four times and assumed logistic leadership twice. In October 2021, the Austrian Armed Forces were participating in 7 of 47 projects of the EU's Permanently Structured Military Cooperation (PESCO). Austria is lead nation in the project on the development of unmanned ground and air-based systems to monitor nuclear, biological or chemical contamination. Austria organises about 30 percent of all training activities of the European Security and Defence College (ESDC). With more than 25 staff officers seconded to various EU institutions, the Austrian Armed Forces also contribute to the conceptual development of the CSDP. Visible acknowledgements of these outstanding contributions of the AAF were the appointment

of Lieutenant General Wolfgang Wosolsobe as Head of the EU Military Staff (2013 to 2016) and the election of General Robert Brieger as Chairman of the EU Military Committee, the highest military representative of the EU, for the years 2022 to 2025.

The Central European Defence Cooperation (CEDC), which was launched in 2010 and has undergone a dynamic development since 2015, provides a new framework for Austrian defence policy. CEDC members are Austria, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia and Croatia. The key objectives of this cooperation are the improved coordination of security policy positions within the framework of the EU, joint support for bringing the Western Balkan states closer to the EU, and mutual support for military projects (Báchora 2020, 290).

Other military security cooperation measures include training cooperation with third countries, especially in the Western Balkans, but also in the Middle East and West Africa and, since October 2021, with the National Guard/Vermont of the United States. In October 2021, the AAF were involved in more than 700 training activities with around 60 countries. What is particularly remarkable is the training cooperation with the Western Balkans in the area of officer training. Ten cadets from Bosnia and Herzegovina have been studying at the Military Academy in Wiener Neustadt since 2019. For high-ranking civilian and military leaders, a regional strategic leadership course will be established at the National Defence Academy in Vienna with decentralised modules in Western Balkan states from 2022.

In recent years, there has also been a significant boost in internationalisation in the field of air traffic control. Bilateral agreements have been concluded with Switzerland and Germany to ensure closer cooperation in the event of cross-border airspace violations. These agreements cover the exchange of air traffic data and the possibility of hot pursuit, i.e. the cross-border pursuit of suspicious aircraft up to the point of landing on Austrian territory. Any use of weapons always remains a national responsibility.

Within the framework of NATO PfP, Austria is involved in the Partnership Planning and Review Process (PARP), the concept of the Operational Reserve Forces (ORF) and the Framework Nation Concept (FNC). In the PARP, Austria has made a commitment to fulfil certain partnership objectives, the implementation of which is regularly reviewed. Austria regularly contributes to the Reserve Forces for the Western Balkans (ORF), and in the

FNC, the AAF cooperate with Germany and Italy as the respective lead nation. The overall objective of these NATO PfP activities is to improve international cooperation capabilities. Since 2016, however, Austria has been blocked by Turkey in some areas of the PfP. In the long term, this blockade can lead to a limitation of the international operational capability of the AAF. This blockade is not related to military but to foreign policy and can therefore only be solved by the Federal Government and the Foreign Ministry.

After the redeployment of the Austrian contingent from the Golan Heights in 2013, new emphases were also set in the UN through Austria's active participation in the peacekeeping summits in New York and London as well as in forward-looking activities such as training, the protection of civilians, the implementation of UN Resolution 1325 Women, Peace and Security or the development of efficient intelligence structures. This has improved Austria's standing within the UN again. However, this needs to be sustainably strengthened through further commitment (Kickert and Charwath 2016, 234).

As the seat state of major international organisations, Austria has a particular interest in positioning itself as a platform for international dialogue. Since 1995, Vienna has been home to the Secretariat of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE),¹⁵ which is committed to a comprehensive and cooperative concept of security. In line with the Austrian Security Strategy, Austria is interested in strengthening the ability of international organisations to act and is therefore also involved in the OSCE. To support work in the political-military dimension, the Ministry of Defence works closely with the Foreign Ministry and provides a military adviser.

Austria chaired the OSCE in 2016 and, in the last trimester of 2021, the Forum for Security Cooperation. The objectives of the Chair are based on the traditionally pursued policy of active neutrality, which positions Austria as a bridge builder between the major powers and a mediator in conflicts. The priorities of the Chair are the revitalisation of regional conventional arms control in Europe, the intensification of high-level military contacts, the expansion of the OSCE Code of Conduct and strengthening the activities in the field of small arms and light weapons as well as ammunition depot security. Especially in the latter, the Austrian Armed Forces have proven

¹⁵ cf. the articles by Jodok Troy on seat policy and by Wolfgang Zellner on OSCE policy in the "Handbuch Außenpolitik Österreichs".

themselves innovative and reliable. At present, there are projects in Moldova and Macedonia to combat the illegal distribution of small arms and light weapons as well as ammunition and to reduce the risk to the environment and the civilian population. The Ministry of Defence has also provided active support for the Special Monitoring Mission in Ukraine by regularly offering pre-deployment training in Götzendorf since the mission was established in 2014.

Another important aspect of the role of the Austrian Armed Forces as an instrument of foreign security policy is the network of personnel deployed internationally. As of 22 June 2021, the Ministry of Defence maintains 23 attaché offices on four continents, four military liaison offices (Vienna, Geneva, The Hague, New York) as well as the military representation in Brussels (with different locations in Europe and North America). At the same time, 28 foreign military attachés work in Austria. In 2021, a total of 195 military personnel of the AAF were deployed to diplomatic missions worldwide. The AAF therefore show an extremely high degree of internationalisation and Europeanisation, they are embedded in a comprehensive cooperation network and thus make a valuable contribution to Austria's foreign and security policy, which is often more appreciated internationally than domestically. The degree to which international commitments and cooperation are fulfilled is a key indicator of the credibility of Austria's foreign and security policy.

Up-to-date legal framework for international commitments

It was not until Austria received a surprise request from the UN in 1964 for a blue-helmet contingent for the UN mission in Cyprus that the associated unresolved legal status of Austrian UN soldiers led to the creation of the legal framework through the *Federal Constitutional Act on the Deployment of Austrian Units for Aid Purposes Abroad upon Request by International Organisations* (Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen 1965) and international operations became a constitutional task of the Austrian Armed Forces (Schmidl 2001, 34).

In 1997, the Federal Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad (KSE-BVG) expanded the possibilities for deployment. It is now possible to deploy units and individuals as

part of peacekeeping operations, within the framework of an international organisation, the OSCE or the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP), humanitarian and disaster relief, as well as search and rescue services.¹⁶

The deployment of Austrian soldiers to Hungary during the migration crisis demonstrated the constant change in the doctrine pertaining to international operations as an instrument of Austrian foreign policy and the resulting necessity for up-to-date legal adaptations. In 2016, Hungary requested bilateral support from the Austrian Armed Forces to protect its external borders. However, as Austria has no legal basis for an operation of this kind pursuant to the Federal Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad and may only deploy units with an international mandate, it was not possible to send Austrian units to the border directly. The deployment therefore had to be a humanitarian operation, which triggered a controversial political debate regarding the legitimacy of this operation (Die Presse 2016). If the scope of action is to be expanded in the future and soldiers are to be deployed at bilateral request, e.g. for external border protection, a further amendment of the Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad would be necessary.

¹⁶ The Federal Government continues to be responsible, in agreement with the Main Committee of the National Council, for deployments pursuant to Section 1 fig. 1 lit. a and lit. b of the 1997 Federal Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad for the purposes of (a) peacekeeping and (b) humanitarian aid and disaster relief. However, exceptions are emergency powers for the Federal Chancellor or the responsible Minister concerning deployments pursuant to lit. b Humanitarian Aid and Disaster Relief in particularly urgent cases. Should the Main Committee subsequently object to this deployment, it must be terminated immediately. The respective Federal Minister is responsible for the decision on deployments pursuant to Section 1 fig. 1 lit. c Search and Rescue but is obliged to report to the Government. The competent Minister is also responsible for deployments pursuant to Section 1 fig. 1 lit. d Exercises for International Operations within the framework of an exercise plan adopted by the Government. The competent Minister is also entitled to deploy soldiers pursuant to Section 1 fig. 2 Exercises in the Field of Military National Defence. Pursuant to Section 4, the competent Minister must determine the powers as well as the authority to issue orders of the deployed unit. Pursuant to Section 5, the Government is authorised to regulate the implementation of the deployment in more detail with host nations and international organisations. As a result, it was possible to clarify the powers and legal status of the deployed units (KSE-BVG 1997).

A corresponding draft law was prepared on the basis of the Government's decision of 27 September 2016 but has not been pursued further.

Although the Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad of 1997 has already transferred some of the decision-making power regarding deployments to the Government or ministers, major deployments pursuant to Section 1 fig. 1 lit. a Peacekeeping but also lit. b Disaster Relief are decided by the Main Committee of the National Council. In all cases in which ministers have decision-making powers, the law also stipulates that they must notify the Main Committee of the deployment and report on it. Although the involvement of Parliament in all deployments is thus pivotal, it cannot directly monitor or evaluate international operations. Currently, these can only be monitored via Parliamentary questions to the responsible minister. Pursuant to Section 6 of the 1997 Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad, the commanders of deployed units are only obliged to report directly to the Government or the responsible Minister. In this context, an extension of this obligation to report to Parliament or the National Security Council could be considered. This would give Parliament more insight into the actual situation, progress and challenges in the areas of operations.

In 2009, the Treaty of Lisbon introduced a military assistance clause as a mutual assistance guarantee for all EU member states. Pursuant to this clause, in the event of an attack on the territory of a member state, the other member states owe the state under attack all the assistance and support they can provide. Austria is exempted from military assistance obligations under the Irish Clause, which allows the special character of the security and defence policy of certain member states to remain unchanged. Austria can therefore continue to decide for itself in which way assistance is provided in case of a political decision to provide military assistance, the question arises whether there is sufficient legal basis for an actual deployment. In reply to a parliamentary question of 2 June 2020,¹⁷ the Ministry of Defence stated that the mutual assistance clause has constitutional priority over neutrality and that a deployment can be carried out in accordance with the mutual assis-

¹⁷ Answer to the parliamentary question 1344/AB on 02.06.2020 in reference to 1336/J (XXVII. GP).

tance guarantee under the Constitutional Act on Cooperation and Solidarity in Deploying Units and Individuals Abroad Section 1 fig. 1 lit. a for peace-keeping purposes.

In summary, it can be stated that the legal framework for the international activities of the AAF has been modernised several times during the years and that it today allows for active international participation on an equal footing in shaping European defence policy. However, the Austrian Armed Forces are limited in regard to European military cooperation due to the constitutional neutrality status of the Second Republic. This restriction comes into play, if there is a political will to scale back military defence and military-strategic task sharing at the national level with the objective to move from cooperation to European defence integration.

Development of the defence budget

After regaining military sovereignty, the military equipment for about one division which was left behind when the occupying powers redeployed in 1955 contributed to the fact that the budget allocated for investments was always underfunded and virtually only personnel and operations were financed to a sufficient extent. The defence budget peaked at 1.46 per cent of GDP in 1958. From then on, the budget fell continuously to 1.02 % (1968), 1.16 % (1978), 1.02 % (1988), 0.70 % (2008) and 0.60 % (2018) (Apfalter 2021, 149). Among EU states, Austria now brings up the rear, together with Luxembourg, Malta and Ireland. The costs for the international operations of the AAF amounted to 76.3 million euro in 2020. That is 2.78 per cent of the total defence budget, which amounted to 2.672 billion euro in 2021. The costs for UN missions are partially refunded, the money, however, is not paid to the Ministry of Defence, but to the Ministry of Finance.

How much money do the Austrian Armed Forces need to adequately fulfil both domestic and international tasks? Analytically, the question regarding the adequate level of Austria's defence budget can be derived from the constitutional tasks. In their current interpretation, these tasks include:

1. handling hybrid attacks, cyber and terrorist attacks as well as resilience-threatening extreme events;
2. contributing to the stabilisation of the immediate environment, especially in the Western Balkans;
3. substantially contributing to the further development of CSDP through participation in operations and cooperation for European capability development;
4. contributing to the stabilisation of the wider environment in the Middle East or Africa;
5. preventing violations of neutrality, in particular protecting sovereignty in airspace;
6. providing professional assistance in dealing with natural and technical disasters; and
7. providing professional assistance in law-enforcement tasks (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 15).

AAF experts agree that an up-to-date fulfilment of domestic protection and assistance tasks and a fulfilment of international commitments would require a defence budget in the amount of 1 % (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 9). Concerning the amount of the defence budget, Austria's commitments made to the other EU member states also become relevant. As a full member of the Permanent Structured Cooperation (PESCO), whose goals are to improve EU military capabilities and joint military procurements, Austria has committed to a “regular real increase in the defence budget” and to the “medium-term increase in investment expenditure to 20 % of total defence budget expenditure”.¹⁸

¹⁸ As part of PESCO, the participating EU states have committed to the following criteria:

1. Regular real increases in defence budgets in order to achieve the agreed goals.
2. Gradual increase in expenditure for defence goods to 20 % of total defence expenditure (common benchmark) over the medium term in order to address gaps in strategic capabilities by participating in defence capability projects in accordance with the Capability Development Plan (CDP) and the Coordinated Annual Review on Defence (CARD).
3. More joint and collaborative projects in the field of strategic defence capabilities. Such joint and collaborative projects should be supported by the European Defence Fund, where necessary and appropriate.
4. Increasing the share of expenditure for defence research and technology to approach 2 % of total defence expenditure (common benchmark).
5. Introducing a regular review of these commitments (CFSP Decision 2017/2315).

Where does the demand for a defence budget of one per cent of GDP come from in military-economic terms? According to international Western standards, a healthy military budget structure has a share of 50 percent for personnel, 30 percent for operations, and 20 percent for investments. In 2020, the AAF's budget structure was 70 percent for personnel, 20 percent for operations and 10 percent for investments. As 100 employees of the Ministry of Defence cost about 5 million euro per year, almost one third (8,500) of the 21,500 employees would have to be cut and every third location in Austria would have to be closed in order to reduce the share of personnel costs towards 50 per cent and to raise the urgently needed investment share towards 20 per cent with the same budget. And this does not even include the investment backlog that has resulted from chronic underfunding. But even with a defence budget of one per cent of GDP, it would not be possible to ensure comprehensive territorial defence, which would require at least two per cent according to all international standards and comparisons.

The only way out of this dilemma is to prioritise the tasks of the AAF. In the author's view, this would be a clear Europeanisation strategy, i.e. massive intensification of cooperation with like-minded EU partner states, division of tasks, especially regarding air traffic control, specialisation and profile enhancement on required capabilities corresponding to the strengths of the AAF, and maintaining a robust core for military national defence with a focus on hybrid threats and cyber-attacks.

Quo vadis?

Finally, an outlook on the future international role of the AAF is attempted. From an analytical point of view, the geopolitical developments, Austria's foreign policy interests and objectives, the further development of the CSDP as well as Austria's budgetary resources and strategic culture are the determining factors for the future. With regard to the geopolitical situation and the resulting international risks and threats, a further intensification of the risks in and around Europe has to be assumed. At the same time, the USA will consistently continue shifting its interests to the Pacific region. This means that the EU will have to carry more responsibility for its security in the future. Outsourcing strategic thinking and military action to Washington is not a viable alternative if the EU really wants to shape developments and not be a pawn in the game, but a player and actor (Frank 2020, 18-39).

Over the past 20 years, the EU has gradually built up its defence dimension in conceptual, institutional and operational terms. The main political challenge remains the common definition of the ambition required in the future to be able to effectively protect the European model of society and freedom. In 2022, the EU faces major challenges which need to be addressed simultaneously, the development of a credible European defence being one of them. As it is not yet foreseeable how the CSDP will actually develop, the AAF should be as European-cooperative as a realistic assessment of the situation allows and as autonomous as necessary to handle national security scenarios and should be able to participate in a future European core defence group at any time. For none of the current and future challenges can be mastered by national unilateralism. Rather, all foreseeable security risks require more, not less, European cooperation.¹⁹ Especially in the field of defence policy, sovereignty is not lost through cooperation. Quite the opposite applies: autonomy that has long been massively restricted can be regained collectively at the European level through pooling and sharing. This is also relevant for Austria, because spatial distance from conflict areas does not offer sufficient protection in times of global interconnectedness. In addition to the permanent danger of serious cyber-attacks, the author believes that the EU's inadequate ability to act in the area of security policy is perhaps the greatest risk. The better the EU is able to deal with the foreseeable crises, the more secure Austria will be. In this sense, Austria has a vital interest in a functioning CSDP, and should make an adequate contribution across the entire spectrum, from operations on the one hand, to developing non-existent European military capabilities, to supporting efforts at strategic autonomy.

What the CSDP requires is no secret, neither is, what Austria's military contribution should be, in line with its economic clout and political ambition, as the capability needs and gaps have been known for many years. If the international requirements are superimposed on the strengths of the AAF and the strategic culture which focuses on prevention, post-crisis rehabilitation and peacekeeping, the possibilities for a prospective sharpened profile emerge. Moreover, based on an analysis of the possibilities and strengths of the Austrian and the regional Central European security sector, Austria could make special contributions to the development of innovative technological

¹⁹ On the development of the security situation in Europe and Austria in recent years, cf. "Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau" 2014-2021.

know-how in the areas of unmanned mobility and sensors, infrastructure protection or training (Borchert 2007, 48-49). The CEDC, which was launched in 2010 and has been more dynamic since 2015, offers further opportunities for the development of niche military capabilities, such as the joint PESCO project in the field of drone-based sensor technology used to monitor nuclear, biological or chemical contamination, and it could give the region a greater voice in EU security issues. There is no alternative to the Europeanisation of Austria's security and defence policy. Other institutions such as the UN or NATO are less suitable for the future orientation of the AAF. The UN does not develop military capabilities, and NATO cooperation is blocked in the PfP by Turkey. Besides this, and a really close EU-NATO cooperation, including the possibility for the EU to fall back on NATO resources as provided for in the Berlin Plus Agreement, cannot be implemented in the foreseeable future due to the Turkey-Cyprus problem. The strategic orientation towards the EU is thus both reasonable and expedient. However, an active international orientation also requires an up-to-date reform of the national framework. In this context, it would be an urgent task to substantially improve the capacity for strategic anticipation and assessment.

This would require the creation of a national situation centre in which all strategic information from foreign policy, intelligence services and other relevant actors would be brought together and developed into a coherent national situation picture. Based on a combined picture of the increasingly complex and fast-moving international developments, this strategy centre would elaborate forward-looking and preventive options for policymakers and control strategic crisis communication.²⁰

Active measures in foreign and security policy must also be adequately financed. Currently, the cost of international commitments is covered by the respective ministries and is a burden on the already very tight budgets of foreign and development policy or national defence. The creation of an

²⁰ It remains to be seen to what extent the new crisis centre in the Federal Ministry of the Interior, announced by the Federal Government on 26.10.2021, will fulfil these strategic requirements.

interministerial stabilisation fund, jointly administered and financed by all departments, would allow for a more proactive international commitment.

Last but not least, Comprehensive National Defence should be renewed and adapted to the changed framework conditions, as only actors who can protect themselves can successfully help others and effectively contribute to international stabilisation efforts. The Austrian Security Strategy and its sub-strategies should also be adapted to the framework conditions that have massively changed since 2013. The definition of Austrian security interests based on a forward-looking assessment of projected international developments with the perspective of 2030 should be at the very centre of this strategy development process. This would provide the foundation for derivations in regard to military and civil security tasks and bring to light the required capabilities against the background of resource planning for at least five years. An analytical strategy cycle of this type should be embedded in an annual review process by the National Security Council.

Summary

In summary, it can be said that the Austrian Armed Forces have traditionally been a popular instrument of the Second Republic's foreign policy. However, the international framework conditions and the foreign policy objectives for international military commitments have changed numerous times. Originally, the establishment of the AAF and the development of Comprehensive National Defence served to credibly secure permanent neutrality and gain international recognition. From the 1970s onwards, the UN Blue Helmet missions of the AAF became a valued element of an active neutrality policy. After the Cold War, the AAF were an important element in stabilising the Western Balkans. With Austria's accession to the European Union and the developing Common Security and Defence Policy, the Austrian Armed Forces not only made specific contributions to EU operations, but also served as an instrument to deepen integration and to position Austria as an active EU player.

When clear strategic objectives were given and Austrian interests defined, the international operations of the AAF can be described as successful. This is especially true for the commitment in the Western Balkans. However, due

to the lack of a broad consensus on security policy and the failure of several attempts to realign Austria's security policy after the Cold War, numerous attempts at internationalisation and Europeanisation remain stuck in the initial stages. Consequently, the international tasks of the AAF never completely significantly determined their structure and capabilities. The dominance of domestic over foreign policy together with the insistence on a special role in defence policy have so far limited a consistent Europeanisation of the AAF. With the referendum on maintaining universal conscription in January 2013 and especially with the migration crisis of 2015 and the ongoing pandemic, the importance of foreign security policy has lagged behind domestic security. This also resulted in a renationalisation, practically speaking in a concentration of AAF tasks on domestic assistance operations, although attempts were made to continue international commitments at a high level, which, however, showed more success in quantitative than in qualitative terms.

At the end of 2021, Europe's security and defence policy was once again at a crossroads and, in view of geopolitical developments, Europe would be required to assume more responsibility for its own security. However, the EU's ability to act strategically can only be improved by the member states. As a non-NATO state which benefits enormously from the EU and its ability to act, not only in terms of economic policy but also in terms of security policy, Austria is called upon to make a proper military contribution to the construction of a 'Europe of defence' in keeping with its political and economic importance.

Where the long international path of the Austrian Armed Forces, which began in the Congo with medical support and has so far led through more than 100 operational locations to the permanent structured military cooperation of the EU, will ultimately lead, cannot yet be predicted. At the current strategic crossroads, there is one signpost pointing back to Austria, another pointing to the core group of a gradually developing EU defence, and a third one possibly leading in circles if the attempt is made to connect both directions in the face of inadequate resources.

Amendment (November 2022)

The war in Ukraine has set a new course also for the Austrian Armed Forces. In contrast to Sweden and Finland, Austria maintains its military neutrality and is thus also required to re-establish a defence capability adapted to the new strategic situation. As a result, the main tasks guiding the planning of the Austrian Armed Forces are no longer international crisis operations, but operations for military national defence. It is of central importance that this paradigm shift is also complemented by a substantial increase in the defence budget. The financial resources available to the Austrian Armed Forces are to be increased to € 3.3 billion in 2023 and to rise to € 4.7 billion by 2026. This means an increase of around € 5.3 billion over the next four years.

From a strategic point of view, a gradual restoration of the national defence capability is possible with the planned funds, even though a defence capability particularly for complex tasks such as air defence or missile defence realistically only seems feasible as part of a European cooperation. In accordance with the principle of a single set of forces, the new military capabilities created pursuant to the Austrian Armed Forces Development Plan 2032 should make it possible to meet international obligations complementary to fulfilling national tasks, especially within the framework of the EU's Common Security and Defence Policy.

Seen in this light, the budgetary turnaround could serve as a bridge between the two paths of credible military neutrality and an active policy of European solidarity, which have so far been incompatible due to a lack of resources. In any case, improved operational capability of the Austrian Armed Forces should continue to ensure, if not increase, their employability as an instrument of an active foreign and security policy. The conceptual framework for this would have to be created by a new security strategy, which defines Austria's foreign and security policy role and goals within the framework of a new European security architecture and sharpens and clarifies the Republic's international profile.

Significant progress was also achieved in the field of security policy. After intensive diplomatic and military policy efforts, it was possible to lift Austria's blockade in the NATO Partnership for Peace. With the adoption of the so-called Individual Tailored Partnership Program at the beginning of April 2022, all Pfp programmes are once again open to Austria.

Further sources

Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014-2021

Republik Österreich BMLV, Hrsg. 2021. *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021*. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.

The *Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014-2021 (Annual Security-Political Forecast Series)* is an expert and fact-based presentation of the security-political developments to be expected for Austria and Europe in the coming twelve to eighteen months. It has been published annually since 2014 by Major General Johann Frank.

Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie

Frank, Johann/Gustenau, Gustav/Reiter, Erich. 2013. „Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie“. *Europäische Sicherheitsstrategie*, hrsg. von Erich Reiter. Wien: Büro für Sicherheitspolitik (BüfSihPol). <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=13>.

(*Remarks on a Draft European Security Strategy*) Analysis on the emergence of the first common European security strategy for the purpose of identifying common European interests and objectives.

Österreichische Sicherheitsstrategie 2013

Bundeskanzleramt Österreich, Sektion IV – Koordination, Abteilung IV/6 – Sicherheitspolitische Angelegenheiten. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>.

(*Austrian Security Strategy 2013*) As of November 2021, Austrian security policy has been shaped pursuant to the general recommendations set out in the Security Strategy 2013 as well as the recommendations on domestic security, foreign policy aspects of security policy and defence policy.

Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). 2014. *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=710>.

The *Defence Strategy 2014* describes the military security and risk situation, the defence-political objectives as well as the mission, tasks and performance profile of the Austrian Armed Forces with a medium-term perspective and a planning horizon of up to ten years based on the 2013 Security Strategy.

Small States and International Operations

Schmidl, Erwin A. 2001. "Small States and International Operations". In *Small States and Alliances*, hrsg. von Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price und Erich Reiter, 72-75. Heidelberg/New York: Physica-Verlag. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/beitrag.php?id=951>.

Shows very compactly the advantages and disadvantages of smaller states in international operations and the challenges that arise.

Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union

Rehrl, Jochen, Hrsg. 2021. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4. Aufl. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/handbook_on_csdp4.pdf.

The *Handbook on CSDP* has been published by the Federal Ministry of Defence (BMLV) for 10 years and serves as a reference document for European Security and Defence Policy training activities.

Reihe Strategie und Sicherheit von 2010 bis 2014

Frank, Johann, Hrsg. *Strategie und Sicherheit*. Wien: Böhlau, 2010-2014.

(*Strategy and Security Series 2010-2014*) Predecessor publication to the *Annual Security-Political Forecast* in which renowned Austrian and international experts analysed the opportunities, risks and challenges of European security and the security and defence-political positions of selected European states. Beyond the academic analysis, the practical further development of CSDP and Austrian security and defence policy was to be initiated.

Bibliography

- Apfalter, Freyo. 2021 „Österreichs Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalem Verbund und Neutralität“. In *Sozialdemokratische Außenpolitik*, hrsg. von Bernhard Müller und Constantin Weinstabl, 143-162. Wien: Promedia.
- Báchora, Rastislav. 2019. „Zentraleuropäische Verteidigungskooperation 2020“. In *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 290-294. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.
- Bauer, M. 2020. „60 Jahre Auslandseinsätze: Ministerin Tanner besuchte die Auslandseinsatzbasis in Götzendorf“. OTS.at, 18. August. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200818_OTS0097/60-jahre-auslandseinsaetze-ministerin-tanner-besuchte-die-auslandseinsatzbasis-in-goetzendorf.
- Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017. EUR-Lex Access to European Union law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN#d1e32-72-1>. (Zugriff am 22.10.2021).
- Borchert, Heiko. 2007. „Das sicherheitspolitische Profil Österreichs. Erwartungen, Ambitionen und Beurteilungskriterien im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen des österreichischen Bundesheeres“. In *Beiträge zur Sicherheitspolitik*, hrsg. von Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/17_borchert_sipro.pdf.
- Bundesministerium für Inneres, BMI. 2013. „*Volksbefragung 2013*“. *Wahlen*. Wien: Bundesministerium für Inneres. https://bundeswahlen.gv.at/2013_2/. (Zugriff am 22.10.2021).
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001a. *Analyseteil Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sicherheitsdoktrin.pdf.

- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001b. *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil. Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.pdf.
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2019. *Unser Heer 2030*. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/archiv/a2019/unserheer2030/pdf/zustandsbericht_unserheer2030.pdf.
- Bundesverfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I Nr. 38/1997 idF BGBl. I Nr. 35/1998 über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG 1997).
- Daase, Christopher/Junk, Julian. 2012. „Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland“. *Sicherheit und Frieden (S+F)/Security and Peace* 30(3): 152-157. <http://www.jstor.org/stable/24233942>.
- Die Presse. 2016. „Verstößt Entsendung von Soldaten nach Ungarn gegen die Verfassung?“. Die Presse, 28. September. <https://www.die-presse.com/5093095/verstosst-entsendung-von-soldaten-nach-ungarn-gegen-die-verfassung>.
- Frank, Johann. 2005. „Das Konzept des ‚aktiven Akteurs‘ in der Sicherheitspolitik“. In *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur*, hrsg. von Gustav E. Gustenau, 6-9. Wien: Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=203>.
- Frank, Johann. 2020. „Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021“. Hrsg. von Republik Österreich BMLV. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.
- Gustenau, Gustav E. 2000. „Die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - eine Herausforderung für die ‚Post-Neutralen?‘“. In *Sicherheitspolitischer Dialog Österreich - Slowenien (2/00)*, hrsg. von Erich Reiter und Ernest König. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAK) und Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=84>.
- Hofbauer, Bruno Günter. 2021. „Zur Militärstrategischen Lage Österreichs“. *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 01(2021): 3-15.

- Kickert, Jan/Charwath, Philipp. 2016 „Strategische Entwicklungen der UNO und Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik 2017“. *Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 232-236. Wien: Republik Österreich/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=8671>.
- Lattacher, Hermann. 2014. „Österreichisches Bundesheer – Quo Vadis?“. In *Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?*, hrsg. von Thomas Roithner, Johann Frank und Eva Huber, 113-121. Wien: Lit Verlag.
- Parlamentarische Anfragebeantwortung 1344/AB Assistenzeinsätze des Bundesheeres vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP). 17.06.2020. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_01344/imfname_800689.pdf.
- Pleiner, Horst. 2020. „Die strategisch-operativen Planungen des Bundesheeres 1955 bis 1979 und die Entwicklung seiner Führungsstruktur“. *Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. Organ der Österreichischen Gesellschaft für Heereskunde* 68(1): 69.
- Pucher, Johann/Frank, Johann. 2012. „Österreichische Sicherheitspolitik quo vadis?“ *Strategie und Sicherheit*, 1(2012): 595-630. <https://doi.org/10.7767/sus.2012.2012.1.595>.
- Schmidl, Erwin A. 2001. *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen Seit 1960*. Graz: austria medien service GmbH. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/05_df_01_schmidl.pdf.
- Schmidl, Erwin A. 2020. „Gefangen in Bukavu“. *The Austrian Peacekeeper*, 4(2020): 17-21.
- Stupka, Andreas/Lampersberger, Thomas. 2016. „Operation im Alpenvorland - Teil 3“. Truppendienst. <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/operation-im-alpenvorland-teil-3/>.
- Zilk, Helmut. 2004. *Bericht der Bundesheerreformkommission. Bundesheer 2010*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/endbericht.pdf.

Au sujet du rôle de l'Armée fédérale dans la politique étrangère de la Deuxième République

*Johann Frank*¹

Note de la rédaction :

Le présent article a été rédigé fin 2021. Il n'a donc pas été possible de tenir compte des développements qui ont eu lieu en 2022 (p. ex. la guerre en Ukraine).

Résumé

À différentes phases de la politique étrangère de la Deuxième République, l'Armée fédérale autrichienne a été un instrument fortement sollicité. Les définitions des objectifs de l'engagement militaire international ont changé à plusieurs reprises au cours de cette période et sont devenues récemment plus diffuses en raison des tendances à la renationalisation de la politique de sécurité. La continuation de l'eupéanisation nécessite des définitions stratégiques et de politique européenne et ainsi qu'une définition des priorités claires. La concrétisation des obligations militaires internationales et européennes est un indicateur déterminant de la crédibilité de la politique étrangère autrichienne.

Introduction

À peine cinq ans après sa réorganisation, l'Armée fédérale a été déployé pour sa toute première opération extérieure (OPEX), et celle-ci n'avait pas seulement des objectifs humanitaires, mais également des objectifs concrets de politique étrangère. En effet, le déploiement le 11 décembre 1960 d'une unité du Service de santé dans le cadre de l'opération de paix des Nations Unies (ONU) à Bukavu au Congo a été essentiellement motivé par de clairs objectifs de politique étrangère du Ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bruno Kreisky (parti socialiste autrichien - SPÖ) : soient la consolidation de la position de l'Autriche au sein de la communauté internationale après le

¹ Cet article est une analyse personnelle de l'auteur et ne constitue en aucun cas une position officielle du Ministère fédéral de la Défense autrichien.

traité d'État ainsi que l'adhésion à l'ONU en 1955 et le soutien international à la question du Haut-Adige que l'Autriche avait présentée à l'Assemblée générale de l'ONU à l'automne 1960 en vue d'obtenir des droits d'autonomie étendus pour celui-ci (Schmidl 2020, p. 17-21). Dès le début, l'Autriche n'a par conséquent pas hésité à utiliser des moyens militaires à des fins de politique étrangère, laissant ainsi apparaître très tôt dans l'histoire de la Deuxième République des caractéristiques essentielles de sa culture stratégique.²

Le présent article examine le rôle joué par l'Armée fédérale autrichienne durant les différentes phases de la politique étrangère autrichienne et la manière dont les missions de l'Armée fédérale autrichienne ont évolué, notamment avec les changements de contexte stratégique intervenus après la fin de la Guerre froide. Par ailleurs, il se penche sur la question de savoir pourquoi les tentatives de réorientation de la politique de sécurité sont restées à l'état d'ébauche et quelles sont les perspectives et les défis qui se présentent dans le rapport conflictuel entre l'europanisation et la renationalisation.

Ce faisant, l'article suit, d'une part, les prémisses du tout premier ministre autrichien des Affaires étrangères, Bruno Kreisky (SPÖ) en 1959, selon lequel « une politique étrangère moderne sans défense nationale moderne n'est pas concevable » (Pleiner 2020, p. 69), et d'autre part, le principe intemporel selon lequel toute politique de défense³ dépend d'une stratégie à long terme

² La culture stratégique se définit par le niveau d'ambition fondamental de la politique étrangère et de sécurité (entre une indifférence passive et une volonté active d'organisation internationale), la marge de manœuvre de l'exécutif (gouvernement) en matière de politique de sécurité dans la structure du Parlement, l'opinion publique et éventuellement la juridiction constitutionnelle, la tradition de politique étrangère ou l'orientation institutionnelle (degré d'adhésion à l'unilatéralisme/multilatéralisme, continuum entre l'orientation UE, OTAN et ONU) et la disposition fondamentale à utiliser des moyens militaires à des fins politiques - y compris la justification respective de l'utilisation de moyens militaires ; une telle justification peut être liée à des objectifs humanitaires et d'ordre public comme par ex. Il peut s'agir d'un objectif politique, comme le maintien de la paix, mais aussi de la poursuite d'intérêts nationaux et économiques (Daase et Junk 2012).

³ Voir la définition dans la « Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014 (Stratégie partielle de la politique de défense 2014) ».

en matière de politique étrangère et de sécurité⁴ que l'armée ne peut pas se donner elle-même.

Le propos de cet article vise à présenter la nouvelle orientation conceptuelle après la fin de la Guerre froide en se basant sur l'analyse des différentes fonctions stratégiques que l'Armée fédérale autrichienne a remplies en matière de politique étrangère durant la Deuxième République. Les multiples connexions internationales et les conditions dans le cadre juridique et financier seront ensuite expliquées. Pour finir, un panorama des éventuels développements et défis futurs sera présenté.

Trois fonctions stratégiques pour l'Armée fédérale autrichienne dans le cadre de la politique étrangère autrichienne

Au cours de l'histoire de la Deuxième République, l'Armée fédérale autrichienne a rempli trois fonctions stratégiques sur la base de sa mission fondamentale de défense militaire du pays qui est inscrite dans sa constitution. Durant la phase de la Guerre froide, il s'agissait avant tout d'un moyen pour défendre la souveraineté et soutenir une active politique de neutralité. À partir de 1989/90, l'Armée fédérale autrichienne est devenue un instrument d'une politique de sécurité extérieure de plus en plus « post-neutre » (Gustenau 2000) et de plus en plus, au plus tard depuis le référendum sur le maintien du service militaire obligatoire et la crise migratoire de 2015, un outil de la sécurité intérieure. Du point de vue de la politique de sécurité, la période de 1955 à aujourd'hui peut ainsi être segmentée en trois périodes, chacune avec une vision différente des risques, des orientations stratégiques et des fonctions internationales de l'Armée fédérale autrichienne.

Dans la première phase, durant la Guerre froide, l'image dominante du risque était celle d'une possible confrontation militaro-nucléaire entre les deux systèmes faisant partie du pacte. Afin de garantir son indépendance et de préserver l'unité de son territoire fédéral, l'Autriche a répondu à ce défi en appliquant la double stratégie de la « défense nationale globale » à l'intérieur et de la politique de neutralité active à l'extérieur. Un élément essentiel de cette

⁴ Stratégie comprise comme la définition des objectifs et des intérêts de l'action politique, de la détermination des procédures et des moyens pour atteindre les objectifs et l'affectation des ressources nécessaires à la mise en œuvre.

politique de sécurité extérieure était la participation de l'Autriche aux missions de maintien de la paix de l'ONU. Ces interventions, tout d'abord au Congo (1960),⁵ puis à Chypre (1964)⁶ et ensuite au Golan (1974),⁷ avaient pour objectif politique d'assurer la position de l'Autriche au sein de la communauté internationale et d'obtenir un soutien pour ses propres préoccupations de politique étrangère, comme par exemple dans le cadre de la question du Haut-Adige. Du point de vue de la stratégie militaire, les missions en vertu du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies étaient des mesures de surveillance des accords de paix sans mandat pour l'application de manière vigoureuse d'éventuelles violations par l'une des parties contractantes. Ces missions des casques bleus se sont muées en mesures permanentes et, au fil du temps, sont devenues une carte de visite de la politique étrangère autrichienne appréciée au niveau international. Au total, plus de 100.000 soldats ont servi dans des missions de paix entre 1960 et aujourd'hui, et l'Autriche a jusqu'à présent fourni six des plus hauts commandants militaires de l'ONU.⁸

Le cœur de la stratégie militaire autrichienne de la Guerre froide était la « défense militaire du territoire » qui, avec la défense intellectuelle, civile et économique du territoire, constituait l'un des quatre piliers porteurs du système de défense total appelé « défense nationale globale ». Aussi pertinent que soit

⁵ Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), du 11/12/1960 au 10/12/1963, participation de 49 soldats (Schmidl 2001, p. 21-27).

⁶ Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), 17/03/1964, participation de 54 soldats ; à partir du 03/05/1972, 283 soldats ; aujourd'hui, 3 soldats (Schmidl 2001, p. 29-40).

⁷ Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (UNDOF), du 04/05/1974 au 31/07/2013, participation de 387 soldats (Schmidl 2001, p. 52-57).

⁸ Général de division Hannes Philipp, de 1974 à 1979, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Général de division Günther Greindl, de 1979 à 1981, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF); de 1981 à 1989, United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP); de 1991 à 1992 United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM).

Général de division Adolf Radauer, de 1988 à 1991, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Général de division Bernd Lubenik, de 1997 à 1999, United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) Chief Military Adviser.

Général de division Hermann Loidolt, de 2001 à 2002, United Nations Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) Chief Military Observer Group.

Général de division Wolfgang Jilke, de 2007 à 2010, United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

le système de défense du territoire⁹ qui en découle, il manquait au final les moyens matériels nécessaires à une mise en œuvre cohérente, notamment dans le domaine de la défense antichars tout comme dans celui de la défense antiaérienne. Entre 1955 et 1990, l'Armée fédérale autrichienne a néanmoins été l'instrument de mesures pragmatiques en politique étrangère ainsi que dans sa politique de neutralité. Les opérations extérieures de l'Armée fédérale ont contribué à consolider la position internationale d'une Autriche neutre.

La fin de la Guerre froide a modifié de manière significative la situation stratégique de l'Autriche et a marqué le début d'une nouvelle période au cours de laquelle les conflits régionaux ont remplacé les grands conflits militaires. Aujourd'hui encore, les guerres de désintégration en Yougoslavie ainsi que leurs conséquences durables et non résolues revêtent une importance particulière pour l'Autriche. En conséquence, l'Armée fédérale autrichienne s'est engagée en Bosnie-Herzégovine¹⁰ dès 1996, puis au Kosovo¹¹ depuis 1999. Jusqu'à présent, ce sont 35.000 soldats au total qui ont été déployés dans les Balkans (Bauer 2020). En 2021, l'Armée fédérale autrichienne est le plus grand contributeur de troupes non-OTAN dans les Balkans occidentaux, avec 291 soldats en Bosnie et quelques 344 au Kosovo. L'objectif politique de ces missions était de positionner l'Autriche comme un « acteur » politique et économique essentiel (Frank 2005, p. 6-8) dans cette région. Suite à son adhésion à l'UE, l'Autriche est considérée à la fois comme le principal défenseur de l'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'UE, mais aussi comme l'un des meilleurs connaisseurs de la situation dans cette région.¹²

Il est frappant de constater que l'engagement de l'Armée fédérale autrichienne dans les Balkans occidentaux ne se limite pas aux opérations militaires au sens strict, mais qu'il comprend également d'autres projets de politique de défense qui sont regroupés de manière cohérente dans la politique

⁹ La défense du territoire est un concept militaire développé par le général autrichien Emil Spannocchi (1916-1992) à la fin des années 60 qui, contrairement à la défense des frontières, prévoit une défense du territoire par le combat dans les zones clés et des zones de sûreté territoriale (Stupka et Lampersberger, 2016).

¹⁰ Engagement de l'Armée fédérale en Bosnie-Herzégovine - Force de l'Union européenne (EUFOR)/ALTHEA auparavant Force de stabilisation (SFOR).

¹¹ Engagement de l'Armée fédérale au Kosovo, Contingent autrichien/Force pour le Kosovo (AUCON/KFOR).

¹² À ce sujet, voir l'article de Gerhard Jandl dans le « Handbuch Außenpolitik Österreichs », <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3>.

pour les Balkans occidentaux du Ministère fédéral de la Défense et qui englobent aujourd'hui des mesures telles que la formation des officiers, la formation au commandement stratégique, les exercices communs, la familiarisation avec la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), etc. Dans la mesure où cet engagement militaire s'inscrit dans une approche globale de l'État, où il est mené en étroite coordination avec d'autres acteurs et dispose de ressources suffisantes, il a également pu produire des effets tangibles.

La politique autrichienne dans les Balkans occidentaux va donc bien au-delà d'une simple participation symbolique et solidaire dans le cadre de la communauté internationale. Du point de vue de la stratégie militaire, les missions de stabilisation dans les Balkans occidentaux sont plus exigeantes que les missions traditionnelles de maintien de la paix. Elles reposent sur le Chapitre VII des statuts des Nations Unies et incluent l'autorisation d'utiliser la force militaire pour faire respecter le mandat. L'objectif stratégique est de créer un environnement sûr pour permettre à d'autres acteurs d'accomplir leurs tâches de reconstruction et de consolidation politiques, civiles et économiques.

Cette deuxième phase de la politique de sécurité extérieure de la Deuxième République a également été ponctuée par deux candidatures de l'Autriche à un siège au Conseil de sécurité de l'ONU (1991/92 et 2009/10). Les deux fois, la légitimité de la candidature autrichienne a été étayée par de nouvelles missions internationales de l'Armée fédérale autrichienne en Irak entre 1991 et 1999 ainsi qu'au Tchad en 2009 et au Liban en 2011. Une fois de plus, il s'agit d'une preuve manifeste que l'Armée fédérale autrichienne est un instrument de la politique étrangère autrichienne très sollicité lorsqu'il s'agit de poursuivre des objectifs concrets de politique étrangère. Un constat similaire peut être fait si l'on considère le moment où les contributions militaires accrues sont mises en relation avec des intérêts spécifiques de politique étrangère tels que les candidatures, les présidences de l'UE ou les candidatures à des fonctions internationales de premier plan. Pour résumer, il convient donc de noter que, de 1990 jusqu'au milieu des années 2010, l'Armée fédérale autrichienne a fonctionné à la fois comme un instrument de gestion des risques sécuritaires extérieurs immédiats mais également, dans une certaine mesure, comme un moyen de la politique européenne.

La troisième phase qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui, ne peut pas être fixée de manière précise et son contenu n'a pas encore acquis de forme concrète.

D'un point de vue conceptuel, cette phase peut être définie par l'élaboration de la doctrine de sécurité et de défense de 2001 (DSD), puis par sa mise à jour sous la forme de la stratégie de sécurité autrichienne de 2013. Les deux documents ont en commun une orientation prioritaire vers l'UE, qui est définie comme le principal cadre d'action pour l'élaboration de la politique de sécurité et de défense autrichienne. Au fil des années, avec les « menaces hybrides », des images de risques avec des défis de sécurité nationale plus immédiats sont revenues au premier plan. L'orientation claire du début vers une politique de solidarité européenne a été remplacée au fil du temps par une stratégie plus diffuse et plus réactive, ce qui a également eu des répercussions sur l'engagement international de l'Armée fédérale et sur la formation du profil européen.

Le niveau d'engagement militaire à l'étranger a été réduit pour passer de 1.100 soldats en octobre 2021 à 822 actuellement, ce qui permet de le maintenir à un niveau comparativement élevé au niveau international, du moins sur le plan quantitatif. Au plus tard depuis la crise migratoire de 2015, les missions d'assistance à l'intérieur du pays, subsidiaires selon la Constitution, sont devenues de facto la tâche principale de l'Armée fédérale autrichienne. Quoi qu'il en soit, d'un point de vue analytique, il convient de constater que le mélange de questions internationales ouvertes, auxquelles il est vrai il est plus complexe de répondre, et de thèmes de sécurité plus proches à l'intérieur du pays, fait apparaître une renationalisation de la politique de défense autrichienne et que l'Armée fédérale autrichienne est ainsi prioritairement considérée comme un moyen de sécurité intérieure et moins comme un moyen de politique de sécurité extérieure.¹³ Dans l'ensemble, on constate pour le passé récent que la culture stratégique a changé et qu'elle s'est finalement clairement déplacée de l'extérieur vers l'intérieur, d'une exigence de conception active vers une réaction d'attente, de contributions à la sécurité internationale orientées vers l'efficacité vers des contributions plus symboliques.

Deux tentatives de réorientation stratégique et conceptuelle

Le déplacement des tâches internationales présenté ci-dessus, des interventions légèrement armées de l'ONU aux mandats plus robustes dans le cadre de l'UE et du Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN, s'est fait sans adaptation des documents de base politico-stratégiques. Au contraire, le consen-

¹³ À ce sujet, voir l'article de Franz Eder dans le « Handbuch Außenpolitik Österreichs ».

sus politique interne de base sur l'orientation de la politique de sécurité de l'Autriche s'est perdu au plus tard avec l'échec du rapport d'options sur la question d'une éventuelle adhésion à l'OTAN en 1998.

Il a fallu attendre depuis la fin de la guerre froide jusqu'en 2001 pour que le gouvernement ÖVP-FPÖ (Parti populaire autrichien – Parti libertaire autrichien / partis de droite) de l'époque se décide à adopter un nouveau document politique et stratégique de base pour la réorientation de la politique de sécurité et de défense autrichienne, ladite DSD 2001. L'objectif politique principal était de supprimer progressivement la neutralité en passant par l'étape intermédiaire d'une auto-description de l'Autriche comme « État sans alliance » par le principe de la « solidarité européenne », y compris l'adoption d'une clause d'assistance militaire.¹⁴ Étant donné qu'une adhésion à l'OTAN n'était pas réalisable, il a été exigé l'introduction de manière quasi anticipative d'une clause d'assistance dans la DSD avant même de l'ancrer dans le droit de l'UE, la pleine participation de l'Autriche a été postulé et le cadre de la contribution militaire à hauteur d'un équivalent d'une division (soit environ 10.000 soldats) a même été fixé (Ministère fédéral de la Défense nationale, 2001a, Politique de Défense Nr. 2). Et ce, sans aucune réserve de neutralité (Pucher et Frank 2012, p. 595-630). Les partis d'opposition et la population n'ayant jamais approuvé ce changement révolutionnaire, cet objectif n'a été poursuivi qu'à moitié et a été abandonné au plus tard lors de la campagne électorale pour la présidence fédérale de 2003, y compris par les partis au gouvernement de l'époque, l'ÖVP et le FPÖ.

La réorganisation des structures de sécurité de l'État, ancrée dans la DSD, a eu un impact plus durable que la discussion sur la neutralité. C'est notamment sous l'impulsion du Ministère fédéral de la Défense nationale qu'a été créé pour la première fois un Conseil national de sécurité (CNS), dont les missions principales sont le développement conceptuel de la politique autrichienne de sécurité et de défense par l'élaboration de stratégies globales et partielles pour tous les domaines politiques liés à la sécurité et une amélioration de la coordination interministérielle des affaires de politique de sécurité, y compris la politique commune de sécurité et de défense de l'Union, prévue par le biais du secrétariat du CNS. On a ainsi tenté d'établir le domaine politique de la politique de sécurité comme une matière interministérielle trans-

¹⁴ À ce sujet, voir la doctrine de sécurité et de défense, partie analyse du projet des experts, état de traitement au 23/01/2001 (Ministère fédéral de la Défense 2001b, chap. 5.3).

versale sous la coordination de la Chancellerie fédérale. Chaque ministère, y compris les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense, devait élaborer une stratégie partielle avec des mesures de mise en œuvre concrètes sur la base des directives de la DSD.

Pour l'Armée fédérale autrichienne, cette étape signifiait que l'on pouvait participer au développement de la politique de sécurité d'égal à égal, tant au niveau politique par l'intermédiaire du ministre de la Défense, qu'au niveau des hauts fonctionnaires (chef d'état-major général et organes de la Direction de la politique de sécurité nouvellement créée). Ainsi, le Ministère fédéral de la Défense ne devait pas être un simple fournisseur de forces pour les interventions, mais être positionné sur un pied d'égalité en tant qu'acteur de la sécurité participant à l'élaboration des politiques. Dans la pratique, les réunions politiques du CNS, dont la tâche principale serait de conseiller le gouvernement fédéral et qui est composé des ministres fédéraux chargés de la sécurité, des représentants des partis politiques représentés au Parlement ainsi que de fonctionnaires de haut rang, ont largement reflété les discours politiques des partis. Les débats stratégiques de fond impliquant les experts n'ont guère eu lieu jusqu'à présent.

Avec le retour du SPÖ (parti socialiste autrichien) au gouvernement fédéral, ce dernier a dû réviser la DSD, notamment en raison de la relativisation de la neutralité décrite ci-dessus, ce qui a conduit à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité autrichienne en 2013. L'élaboration de cette dernière a toutefois été assombrie par la controverse sur le système de défense et a été interrompue jusqu'à ce que les résultats du référendum soient connus. Avec 59,7 % des voix, le vote clair en faveur du maintien du service militaire obligatoire a également déplacé les priorités de contenu de la stratégie de sécurité et de défense vers une orientation plus forte sur les tâches nationales et a réduit l'ambition en matière de politique européenne (Ministère fédéral de l'Intérieur 2013).

L'élément central du contenu de la stratégie de sécurité et de défense encore en vigueur aujourd'hui est la poursuite de l'orientation vers l'UE en tant que principal cadre d'action de l'Autriche en matière de politique de sécurité. Dans le même temps, l'ambition de contribution militaire a toutefois été réduite tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Même les objectifs de la commission de réforme de l'Armée fédérale de 2010 (Zilk 2004, p. 88-91), qui prévoient une brigade cadre pour l'ensemble des missions internationales

avec environ 3.500 soldats, ont été réduits, faute de volonté de financement et de mise en œuvre légale, par exemple sous la forme d'une obligation d'engagement à l'étranger, à un effectif moyen de 1.100 soldats pour des missions simples à moyennes.

En ce qui concerne la clause d'assistance militaire, désormais inscrite dans le droit européen à l'article 42, paragraphe 7, du Traité de Lisbonne, l'Autriche s'est écartée de l'ambition de coopération sans réserve de la DSD et a fait appel, avec les autres États neutres ou exempts d'alliance, à la « clause irlandaise ». Celle-ci stipule qu'en pratique tous les autres États membres de l'UE doivent certes assister l'Autriche en cas d'attaque militaire, mais qu'en cas de besoin, l'Autriche décide de manière politiquement autonome, si elle souhaite également fournir une assistance militaire ou seulement sous une autre forme. Étant donné qu'une assistance militaire n'est pas exclue, la clause irlandaise signifie en principe, pour le planificateur militaire, qu'une contribution militaire devrait être réservée pour le cas de défense de l'UE. Au niveau politique, aucune décision n'a été prise jusqu'à présent sur la forme que devrait prendre une telle contribution, ce qui signifie dans la pratique que l'Armée fédérale autrichienne ne peut apporter que les éléments qu'elle met à disposition pour la défense nationale ou les missions internationales de gestion de crise.

De plus, suite à la décision de maintenir le service militaire obligatoire, la stratégie de sécurité et de défense se caractérise davantage que la DSD par des préoccupations de sécurité intérieure et une forte mise en avant du rôle d'assistance de l'Armée fédérale autrichienne pour le Ministère de l'Intérieur. Comme la hiérarchie des concepts n'a pas été modifiée, tous les ministères ont adapté leurs stratégies partielles respectives aux nouvelles directives de la stratégie de sécurité et de défense et les ont présentées dans le CNS. Il est frappant de constater que la stratégie partielle en matière de politique étrangère n'a pas été révisée et est donc restée au niveau des années 2004/2005.

L'ambivalence entre renationalisation et européanisation, telle qu'elle est à la base de la stratégie de sécurité et de défense, ressort notamment de l'analyse des recommandations 4 et 20 (Lattacher 2014, p. 113-121). Le point 20 stipule que, dans le cadre de la gestion internationale des crises, il convient de développer un profil autrichien spécifique qui corresponde aux intérêts autrichiens, qui soit demandé au niveau international et qui soit en accord avec les compétences du pays en matière de politique de sécurité. Il s'agissait no-

tamment de l'Infanterie spécialisée, des Forces d'intervention spéciales, de la Défense NBC, du Génie, des Services de santé, des transports et des capacités d'hélicoptères. Alors que d'autres recommandations (points 4, 6) demandent une double utilisation pour les engagements nationaux et internationaux, voire le maintien de tous les systèmes d'armes pour assurer une défense militaire conventionnelle du pays. La poursuite politiquement définie de ces orientations stratégiques contradictoires n'était pratiquement pas réalisable, ne serait-ce qu'en raison des conditions budgétaires. Jusqu'à aujourd'hui, la stratégie de sécurité et de défense et ses ambivalences restent cependant le document de base central pour l'Armée fédérale autrichienne. Une modification de la stratégie de sécurité autrichienne liée aux changements du contexte international et à une évolution budgétaire à long terme, impliquant tous les acteurs concernés, y compris la société civile, n'est pas en vue fin 2021. Les structures militaires ont pourtant été modifiées à plusieurs reprises (Hofbauer 2021, p. 3-15).

Coopérations et engagements internationaux de grande envergure

Le rôle international de l'Armée fédérale autrichienne dépasse largement les participations opérationnelles classiques. Il comprend des mesures de coopération militaire multilatérale et bilatérale en matière de sécurité. Les inscriptions obligatoires de l'Autriche à l'UE et à l'OTAN sont d'une importance capitale. Conformément à la procédure internationale habituelle de mise à disposition d'un « Single Sets of Forces », les mêmes forces ont été annoncées pour les deux organisations et donc promises à un engagement potentiel. Il s'agit notamment d'un bataillon d'infanterie mécanisée et d'un bataillon d'infanterie légère (environ 600 soldats chacun), d'une compagnie lourde et d'une compagnie moyenne (environ 130 personnes) ainsi que d'autres éléments militaires spéciaux.

Conformément à la stratégie, le programme de coopération militaire avec l'UE est le plus complet. De manière générale, on peut constater que l'Armée fédérale autrichienne participe à tous les projets importants de la PSDC et qu'il est considéré comme un fournisseur de troupes et un soutien respecté de la PSDC. Le bilan des performances militaires dans la PSDC est plus qu'honorable. Par rapport à la taille de sa population, l'Autriche fait partie du groupe de tête des pays fournissant des troupes pour les missions de la PSDC. En décembre 2021, deux des cinq missions militaires de la PSDC

seront menées par l'Autriche : EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine et EU Training Mission au Mali. Jusqu'à présent, l'Armée fédérale autrichienne a participé à quatre reprises aux Groupements tactiques de l'UE et en a assumé la direction de la logistique à deux reprises. En date d'octobre 2021, l'Armée fédérale participe à 7 des 47 projets de la coopération militaire structurée permanente (PESCO) de l'UE. L'un d'entre eux porte sur le développement de systèmes terrestres et aériens sans pilote pour la surveillance des contaminations nucléaires, biologiques ou chimiques, en tant que nation chef de file. Dans le domaine des projets de formation du Collège européen de sécurité et de défense (CESD), l'Autriche organise environ 30 % de toutes les activités. Avec plus de 25 officiers d'état-major détachés dans différentes institutions de l'UE, l'Armée fédérale contribue également au développement conceptuel de la PSDC. La nomination du général de corps d'armée Wolfgang Wosolobe à la tête de l'état-major militaire de l'UE (de 2013 à 2016) et l'élection du général d'armée Robert Brieger à la présidence du Comité militaire de l'UE et donc au poste du plus haut représentant militaire de l'UE pour les années 2022 à 2025 ont été des reconnaissances visibles de ces contributions supérieures à la moyenne de l'Armée fédérale autrichienne.

La Coopération de défense d'Europe centrale (CEDC),¹⁵ créée en 2010 et dynamisée depuis 2015, constitue un nouveau cadre d'action pour la politique de défense autrichienne. Outre l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et la Croatie y participent. L'amélioration de la coordination des positions en matière de politique de sécurité dans le cadre de l'UE, le soutien commun du rapprochement des pays des Balkans occidentaux à l'UE ainsi que le soutien mutuel de projets militaires sont les objectifs clés de cette coopération (Báchora 2020, p. 290).

D'autres mesures de coopération militaire en matière de sécurité comprennent des coopérations en matière de formation avec des États tiers, notamment dans les Balkans occidentaux, mais aussi au Proche-Orient et en Afrique de l'Ouest et, depuis octobre 2021, également avec la National Guard/Vermont des États-Unis. En octobre 2021, l'Armée fédérale autrichienne avait plus de 700 activités de formation avec environ 60 pays. C'est dans le domaine de la formation des officiers que la coopération en matière de formation avec les pays des Balkans occidentaux est particulièrement remarquable. Depuis 2019, dix cadets de Bosnie-Herzégovine étudient à l'Aca-

¹⁵ « Central European Defence Cooperation » (CEDC).

démie militaire de Wiener Neustadt. Pour les cadres supérieurs civils et militaires, un cours stratégique régional avec des modules décentralisés dans des États des Balkans occidentaux sera mis en place à partir de 2022 à l'Académie de défense nationale de Vienne.

Ces dernières années, le domaine de la surveillance de l'espace aérien a également connu une importante poussée d'internationalisation. Des accords bilatéraux ont ainsi été conclus avec la Suisse et la République fédérale d'Allemagne en vue d'une collaboration plus étroite en cas de violations transfrontalières de l'espace aérien. Ces accords comprennent l'échange de données sur la situation aérienne et la possibilité de poursuite, c'est-à-dire la poursuite transfrontalière d'avions suspects jusqu'à l'atterrissage sur le territoire autrichien. L'utilisation éventuelle d'armes reste toujours de l'ordre de la responsabilité nationale.

Dans le cadre du Partenariat pour la paix de l'OTAN, l'Autriche participe au Processus de planification et d'examen des partenariats (Partnership Planning and Review Process - PARP), au concept des Forces de réserves opérationnelles (Operational Reserve Forces - ORF) et au concept de nation-cadre (Framework Nation Concept - FNC). Dans le PARP, l'Autriche s'est engagée à remplir certains objectifs de partenariat dont la mise en œuvre est régulièrement contrôlée. L'Autriche contribue régulièrement aux forces de réserve opérationnelle pour les Balkans occidentaux et, dans le cadre du FNC, l'Armée fédérale autrichienne coopère avec l'Allemagne et l'Italie en tant que nation chef de file respective. L'objectif général de ces activités de PPP de l'OTAN est d'améliorer la capacité de coopération internationale. Depuis 2016, l'Autriche est toutefois bloquée par la Turquie dans certains domaines partiels du PPP. À long terme, ce blocage peut conduire à une limitation de la capacité d'intervention internationale de l'Armée fédérale autrichienne. Ce blocage n'est pas d'ordre militaire, mais d'ordre de politique étrangère et ne peut donc être résolu que par le gouvernement fédéral et le Ministère des Affaires étrangères.

Après le retrait du contingent autrichien du Golan en 2013, de nouveaux accents ont également été posés à l'ONU grâce à la participation active de l'Autriche aux sommets de maintien de la paix de New York et de Londres ainsi qu'à des activités tournées vers l'avenir telles que dans les domaines de la formation, de la protection des civils, de la mise en œuvre de la résolution 1325 de l'ONU « Femmes, paix et sécurité » ou du développement de struc-

tures de renseignement efficaces. Son statut auprès de l'ONU s'est ainsi à nouveau amélioré. Celui-ci doit toutefois encore être consolidé durablement par un engagement supplémentaire (Kickert et Charwath 2016, p. 234).

En tant que siège d'importantes organisations internationales, l'Autriche a un intérêt tout particulier à se positionner en tant que plateforme de dialogue international. Depuis 1995, Vienne abrite le siège du secrétariat de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁶ qui s'engage en faveur d'une conception globale et coopérative de la sécurité. Dans l'esprit de la stratégie de sécurité et de défense, l'Autriche est intéressée par un renforcement de la capacité d'action des organisations internationales et s'engage donc également au sein de l'OSCE. Pour soutenir le travail dans la dimension politico-militaire, le Ministère fédéral de la Défense travaille très étroitement avec le ministère des Affaires étrangères et détache un conseiller militaire.

La dernière présidence autrichienne de l'OSCE remonte à 2016 et l'Autriche a présidé le Forum pour la coopération en matière de sécurité lors du dernier trimestre 2021. Les objectifs de la présidence se basent sur la politique de neutralité active traditionnellement poursuivie, qui positionne l'Autriche en tant que bâtisseur de ponts entre les grandes puissances et médiateur en cas de conflits. Les points forts de la présidence sont la relance du contrôle régional des armements conventionnels en Europe, le développement des contacts militaires de haut niveau, l'élargissement du code de conduite de l'OSCE ainsi que le renforcement des activités dans le domaine des armes légères et de petit calibre et de la sécurité des stocks de munitions. C'est justement dans ce dernier domaine que l'Armée fédérale s'est présentée comme un contributeur innovant et fiable. Actuellement, des projets sont menés en Moldavie et en Macédoine ; ils visent d'une part à lutter contre la prolifération illégale des armes légères et de petit calibre ainsi que des munitions, et d'autre part à réduire les risques pour l'environnement et la population civile. Le Ministère fédéral de la Défense apporte également un soutien actif à la mission spéciale de surveillance en Ukraine en proposant régulièrement des formations de pré-déploiement à Götzendorf depuis le début de l'établissement de la mission en 2014.

¹⁶ À ce sujet, voir les articles de Jodok Troy sur la politique de siège et de Wolfgang Zellner sur la politique de l'OSCE dans le « Handbuch Außenpolitik Österreichs ».

Le réseau de personnel en affectation internationale est une autre facette importante du rôle de l'Armée fédérale en tant qu'instrument de la politique de sécurité extérieure. Au 22 juin 2021, le Ministère fédéral de la Défense dispose de 23 bureaux d'attachés de défense répartis sur 4 continents, de 4 Conseils militaires (Vienne, Genève, La Haye, New York) ainsi que de la représentation militaire de Bruxelles (avec différentes localisations en Europe et en Amérique du Nord). À cette même date, 28 attachés militaires étrangers travaillent en Autriche. En 2021, un total de 195 militaires de l'Armée fédérale autrichienne sont déployés dans des missions diplomatiques dans le monde entier. L'Armée fédérale autrichienne présente donc un degré d'internationalisation et d'eupéanisation extrêmement élevé, il est intégré dans un vaste réseau de coopération et apporte ainsi une contribution précieuse à la politique étrangère et de sécurité autrichienne, souvent mieux reconnue au niveau international qu'au niveau national. Le degré de réalisation des engagements et des coopérations au niveau international est un indicateur essentiel de la crédibilité de la politique étrangère et de sécurité autrichienne.

Un cadre juridique moderne pour l'engagement international

Ce n'est qu'avec la demande surprenante de l'ONU à l'Autriche en 1964 concernant le déploiement d'un contingent de casques bleus auprès de la mission de l'ONU à Chypre et le statut juridique non clarifié des soldats autrichiens de l'ONU qui y était lié que le cadre légal a été créé par la « loi constitutionnelle fédérale sur le déploiement d'unités autrichiennes pour apporter une aide à l'étranger à la demande d'organisations internationales » (loi constitutionnelle fédérale pour les Forces armées conventionnelles en Europe 1965) et que les OPEX sont devenues une tâche constitutionnelle de l'Armée fédérale (Schmidl 2001, p. 34).

La décision de la loi constitutionnelle fédérale sur la coopération et la solidarité lors de déploiement d'unités et de détachement de personnels à l'étranger (Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland - KSE-BVG) a permis en 1997 d'élargir les possibilités de déploiement et de détachement. Il est ainsi désormais possible de déployer des unités et détacher des personnels dans le cadre de mesures de maintien de la paix, dans le cadre d'une organisation internationale, de l'OSCE ou dans celui de la politique étrangère et de

sécurité commune (PESC) de l'UE, de l'aide humanitaire et en cas de catastrophe ainsi que dans le cadre de services de recherche et de sauvetage.¹⁷

Le déploiement de soldats autrichiens en Hongrie dans le cadre de la crise migratoire montre l'évolution constante des bases d'intervention des OPEX en tant qu'instrument de la politique étrangère autrichienne et la nécessité qui en découle d'adapter l'actuelle législation.

Afin de protéger ses frontières extérieures, la Hongrie a demandé le soutien bilatéral de l'Armée fédérale en 2016. Selon la KSE-BVG, l'Autriche ne dispose cependant pas de base légale pour une intervention de ce type et elle ne peut en principe effectuer des déploiements et des détachements à l'étranger que sur mandat international ; un engagement direct d'unités autrichiennes à la frontière n'était de ce fait pas possible. Le déploiement a donc dû être effectué en tant que mission humanitaire, ce qui a donné lieu à un débat politique controversé sur la recevabilité de cette mission (Die Presse 2016). Si l'on souhaite à l'avenir élargir la marge de manœuvre et envoyer des soldats

¹⁷ La compétence concernant les déploiements et les détachements conformément au § 1 Z 1 lettre. a et b KSE-BVG 1997 pour a) le maintien de la paix et b) l'aide humanitaire et l'aide en cas de catastrophe reste du ressort du gouvernement fédéral en accord avec la commission principale du Conseil national. Une exception à cette règle est toutefois une compétence d'urgence du chancelier fédéral respectivement de la chancelière fédérale ou du ministre fédéral compétent respectivement de la ministre fédérale compétente pour les déploiements et les détachements selon la lettre b) aide humanitaire et aide en cas de catastrophe dans des cas particulièrement urgents. Si le comité principal s'opposait ultérieurement à ce déploiement/ce détachement, ce dernier devrait immédiatement prendre fin.

La décision concernant les déploiements et les détachements conformément au § 1 Z 1 lettre c Recherche et services de secours relève de la compétence du ministre fédéral compétent, qui doit toutefois faire un rapport au gouvernement fédéral. Pour les déploiements et les détachements conformément au § 1 Z 1 lettre d'Exercices pour des OPEX, la compétence incombe également au ministre fédéral compétent dans le cadre d'un plan d'exercices décidé par le gouvernement fédéral. Pour le déploiement et détachement selon le § 1 Z 2 Exercices dans le domaine de la défense militaire nationale, le ministre compétent est également habilité à procéder au déploiement et au détachement.

Selon le § 4, le ministre fédéral compétent est chargé de définir les compétences et les pouvoirs d'instruction de l'unité détachée. Selon le § 5, le gouvernement fédéral est habilité à régler plus précisément la mise en œuvre du détachement avec les États bénéficiaires et les organisations internationales. Cela a permis de préciser les compétences et le statut juridique des unités déployées (KSE-BVG 1997).

également sur demande bilatérale, pour la protection des frontières extérieures par exemple, il serait nécessaire de procéder à un nouvel amendement de la loi sur les FCE. Un projet de loi correspondant a été élaboré sur la base de la décision du Conseil des ministres du 27 septembre 2016, mais n'a pas été poursuivi jusqu'à présent.

Bien que la loi sur les KSE de 1997 ait déjà transféré une partie des compétences en matière de déploiement et de détachement au gouvernement ou aux ministres, les détachements les plus importants selon le § 1 Z 1 lettre a maintien de la paix mais aussi lettre b aide en cas de catastrophe sont décidés par la Commission principale du Conseil national. De même, pour tous les déploiement ou détachements pour lesquels les ministres ont une compétence décisionnelle, la loi prévoit que la Commission principale soit informée et reçoive un rapport sur le déploiement ou le détachement. Bien que le Parlement soit ainsi impliqué de manière décisive dans tous les déploiements et détachements, il ne dispose pas de possibilités de contrôle et d'évaluation directes des OPEX. Actuellement, ce contrôle doit se faire par le biais de questions parlementaires adressées au ministre compétent ou à la ministre compétente. Selon le § 6 de la KSE-BVG de 1997, les commandants d'unités déployées ne sont tenus de rendre compte directement qu'au gouvernement fédéral ou au ministre compétent. Dans ce contexte, on pourrait envisager d'étendre cette obligation de rapport au Parlement ou au Conseil national de sécurité. Le Parlement aurait ainsi un meilleur aperçu de la situation réelle, des progrès et des défis dans les zones d'intervention.

En 2009, le Traité de Lisbonne a introduit une clause d'assistance militaire en tant que garantie d'assistance mutuelle entre tous les États membres de l'UE. Selon cette clause, en cas d'attaque armée sur le territoire d'un État membre, les autres États membres doivent lui apporter toute l'aide et tout le soutien en leur pouvoir. L'Autriche est libérée des obligations d'assistance militaire par la clause irlandaise, qui n'affecte pas le caractère particulier de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. L'Autriche peut donc ainsi continuer à décider elle-même de la manière dont elle souhaite apporter son soutien. Si une décision politique de soutien militaire devait être prise, la question se poserait de savoir s'il existe des bases juridiques suffisantes pour un déploiement concret. Dans une réponse à une

question parlementaire du 2 juin 2020,¹⁸ le Ministère fédéral de la Défense a constaté, en ce qui concerne la clause d'assistance, que celle-ci a la priorité constitutionnelle sur la neutralité et qu'en conséquence, un déploiement peut avoir lieu pour le maintien de la paix conformément à la garantie d'assistance prévue par le § 1 Z 1, lettre a de la KSE-BVG. Le Ministère fédéral de la Défense a également indiqué que la clause d'assistance ne peut pas être utilisée pour le maintien de la paix.

En résumé, on peut constater qu'au fil des années le cadre juridique de l'action internationale de l'Armée fédérale autrichienne a été modernisé à plusieurs reprises et qu'il permet aujourd'hui une participation active au niveau international et une contribution à la politique de défense européenne sur un pied d'égalité. Des limites sont imposées à l'Armée fédérale autrichienne dans la coopération militaire européenne en raison de la neutralité normée par la Constitution, si l'on voulait abandonner au niveau national, dans le sens d'une véritable division du travail, des capacités jugées nécessaires du point de vue de la stratégie militaire pour la défense militaire du pays, et s'engager sur la voie de la coopération vers l'intégration européenne de la défense.

Évolution du budget de la défense

Lors du départ des forces d'occupation en 1955, l'équipement militaire cédé de la taille d'environ une division, a contribué dès le début de la reconquête de la souveraineté en matière de défense à ce que le budget des investissements soit toujours sous-doté et que seuls le personnel et le fonctionnement des services soient financés de manière relativement suffisante. Le budget de la défense a atteint son niveau le plus élevé en 1958 avec 1,46 % du PIB. Depuis, le budget n'a cessé de diminuer pour atteindre 1,02 % (1968), 1,16 % (1978), 1,02 % (1988), 0,70 % (2008) et 0,60 % (2018) (Apfalter 2021, p. 149).

Parmi les États de l'Union, l'Autriche est aujourd'hui en queue de peloton, avec le Luxembourg, Malte et l'Irlande. Les coûts des missions internationales de l'Armée fédérale autrichienne se sont élevés à 76,3 millions d'euros en 2020. Cela représente 2,78 pour cent du budget total de la défense, qui

¹⁸ Réponse à la question parlementaire 1344/AB du 02/06/2020 sur 1336/J (XXVIIe GP).

s'élevaient à 2,672 milliards d'euros en 2021. Les coûts des missions de l'ONU sont partiellement remboursés ; l'argent n'est toutefois pas reversé au Ministère fédéral de la Défense national, mais au ministère des Finances.

De combien d'argent l'Armée fédérale a-t-elle besoin pour pouvoir remplir ses missions intérieures et extérieures de manière adéquate ? D'un point de vue analytique, la question de l'adéquation du budget de la défense autrichien découle des missions définies par la Constitution. Dans leur interprétation actuelle, ces missions comprennent :

1. La maîtrise d'attaques hybrides, de cyber-attaques et d'attaques terroristes ainsi que d'événements extrêmes menaçant la résilience ;
2. Des contributions à la stabilisation de l'environnement immédiat, en particulier dans les Balkans occidentaux ;
3. Des contributions substantielles au développement de la PSDC par des participations opérationnelles et des coopérations au développement des capacités européennes ;
4. Des contributions à la stabilisation de l'environnement élargi au Proche-Orient ou en Afrique ;
5. La prévention des violations de la neutralité, en particulier la protection de la souveraineté dans l'espace aérien ;
6. Des prestations d'assistance qualifiées dans le cadre de la gestion de catastrophes naturelles et techniques ainsi que
7. Des prestations d'assistance qualifiées pour des tâches de police de sécurité (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, p. 15).

Les experts de l'armée de terre s'accordent à dire que l'accomplissement moderne des missions de protection et d'assistance sur le territoire national ainsi que le respect des engagements pris au niveau international nécessiteraient un budget de défense de l'ordre de 1 % (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, p. 9). En ce qui concerne le montant du budget de la défense, les engagements de l'UE pris par l'Autriche vis-à-vis des autres États membres entrent également en jeu. En tant que membre à part entière de la Coopération structurée permanente (PESCO), dont les objectifs sont d'améliorer les capacités militaires de l'UE et de procéder à des acquisitions militaires communes, l'Autriche s'est engagée à une « augmentation réelle régulière du budget de la défense » et à une « augmentation à moyen terme des

dépenses d'investissement à hauteur de 20 % des dépenses totales du budget de la défense ».¹⁹

D'où découle l'exigence d'un budget de défense à hauteur d'un pour cent du PIB du point de vue de l'économie militaire ? Selon les normes internationales occidentales, une structure budgétaire saine d'une armée est composée de 50 pour cent pour le personnel, 30 pour cent pour le fonctionnement et l'engagement et 20 pour cent pour les investissements. En 2020, la structure budgétaire de l'Armée fédérale autrichienne était de 70 pour cent pour le personnel, 20 pour cent pour le fonctionnement et 10 pour cent pour les investissements. Sachant que 100 employés du Ministère fédéral de la Défense nationale coûtent environ 5 millions d'euros par an, il faudrait économiser près d'un tiers (8.500) des 21.500 agents et fermer un site sur trois en Autriche pour, à budget constant, faire baisser la part des frais de personnel vers 50 pour cent et faire remonter la part des investissements nécessaire de toute urgence, vers 20 pour cent. Et cela sans compter les retards d'investissement dus à la sous-dotation chronique. Néanmoins, même avec un budget de la défense à hauteur d'un pour cent du PIB, il ne serait pas possible d'assurer une défense territoriale sur l'ensemble du territoire, car conformément à toutes les normes et comparaisons internationales, une telle défense nécessiterait au moins deux pour cent.

¹⁹ Dans le cadre de PESCO, les États membres de l'UE participants se sont engagés à respecter les critères suivants :

1. Augmentation réelle et régulière des budgets de la défense afin d'atteindre les objectifs convenus ;
2. Augmentation progressive à moyen terme des dépenses d'investissement en équipements de défense pour atteindre 20 % des dépenses totales en matière de défense (valeur de référence commune), afin de combler les lacunes en matière de capacités stratégiques en participant à des projets dans le domaine des capacités de défense, conformément au plan de développement des capacités (Capability Development Plan - CDP) et à l'examen annuel coordonné en matière de défense (Coordinated Annual Review on Defence - CARD) ;
3. Davantage de projets communs et « collaboratifs » dans le domaine des capacités de défense stratégique. De tels projets communs et collaboratifs devraient être soutenus, si nécessaire et de manière appropriée, par le Fonds européen de défense ;
4. Augmentation de la part des dépenses destinées à la recherche et la technologie dans le domaine de la défense afin de se rapprocher des 2 % des dépenses totales dans le domaine de la défense (valeur de référence commune) ;
5. Introduction d'un réexamen régulier de ces engagements (décision PESC 2017/2315).

La seule issue à ce dilemme ne peut être réalisée que par une priorisation des tâches de l'Armée fédérale autrichienne. Dans l'esprit de l'auteur, il s'agirait d'une stratégie d'eupéanisation claire, c'est-à-dire d'une intensification massive de la coopération avec les États partenaires de l'UE partageant les mêmes idées, d'une division du travail, notamment en ce qui concerne la question de la sécurité de l'espace aérien, d'une spécialisation et d'un renforcement du profil sur des capacités demandées et correspondant aux points forts de l'Armée fédérale autrichienne, ainsi que du maintien d'un noyau robuste pour la défense militaire du pays, en mettant l'accent sur les menaces hybrides et les cyberattaques.

Quo vadis ?

Pour conclure, nous tenterons d'envisager le futur rôle international de l'Armée fédérale autrichienne. D'un point de vue analytique, les facteurs déterminants pour l'avenir sont notamment les développements géopolitiques, les propres intérêts et objectifs de la politique étrangère, le développement de la PSDC ainsi que les moyens budgétaires et la culture stratégique de l'Autriche. En ce qui concerne la situation géopolitique et les risques internationaux et les menaces qui en découlent, il faut s'attendre à une nouvelle aggravation des risques en Europe et autour de celle-ci. Parallèlement, les États-Unis poursuivront résolument leur déplacement d'intérêts vers la région du Pacifique. Cela signifie que l'UE devra à l'avenir assumer une plus grande responsabilité pour sa sécurité. L'externalisation de la réflexion stratégique et de l'action militaire à Washington ne constitue pas une alternative viable si l'on souhaite réellement influencer les évolutions et ne pas être un pion, mais soi-même un joueur et un acteur (Frank 2020, p. 18-39).

Au cours des 20 dernières années, l'UE a progressivement développé sa dimension de défense d'un point de vue conceptuel, institutionnel et opérationnel. Le principal défi politique reste la définition commune de l'ambition nécessaire à l'avenir pour protéger efficacement le modèle européen de société et de liberté. En 2022, l'UE sera confrontée à des tâches importantes et simultanées, et le développement d'une défense européenne crédible est l'une d'entre elles. Étant donné qu'il n'est pas encore possible de prévoir comment la PSDC va effectivement évoluer, l'Armée fédérale autrichienne devrait être orientée de manière aussi européenne et coopérative que le permet une évaluation réaliste de la situation, aussi autonome que nécessaire

pour pouvoir maîtriser les scénarios de sécurité nationaux et devrait également pouvoir participer à tout moment à un éventuel groupe central de défense qui se développerait. En effet, aucun des défis actuels et futurs ne peut être maîtrisé en faisant cavalier seul au niveau national, tous les risques prévisibles en matière de sécurité exigent au contraire plutôt plus que moins de coopération européenne.²⁰ Dans le domaine de la politique de défense en particulier, la coopération ne fait pas perdre la souveraineté, mais permet au contraire de regagner collectivement, au niveau européen, une autonomie depuis longtemps massivement limitée grâce à la mise en commun et au partage. Cela vaut également pour l'Autriche, car l'éloignement géographique des crises n'offre pas une protection suffisante à l'heure des réseaux mondiaux. Selon l'auteur, outre le risque permanent de cyberattaques graves, une capacité d'action insuffisante de l'UE en matière de politique de sécurité représente peut-être le plus grand risque. Plus l'UE sera en mesure de maîtriser les crises prévisibles, plus l'Autriche sera en sécurité. En ce sens, l'Autriche a un intérêt vital au bon fonctionnement de la PSDC et devrait apporter une contribution adéquate dans toute la gamme, en allant des interventions au soutien des aspirations stratégiques à l'autonomie tout en passant par le développement des capacités militaires européennes manquantes.

Ce dont la PSDC a besoin et ce à quoi l'Autriche devrait apporter une contribution militaire à la hauteur de sa capacité économique et de son ambition politique n'est pas un secret, car les besoins et les lacunes en matière de capacités sont connus depuis de nombreuses années. Si l'on met en relation les besoins internationaux avec les forces de l'Armée fédérale autrichienne et en se basant sur la culture stratégique, dont l'accent est mis sur la prévention, la gestion post-crise et le maintien de la paix, il en résulte également des possibilités d'affiner le profil à l'avenir. En outre, sur la base d'une analyse des possibilités et des forces de l'économie de la sécurité autrichienne et régionale d'Europe centrale, l'Autriche pourrait apporter une contribution particulière au développement de nouvelles capacités technologiques manquantes dans les domaines de la mobilité sans pilote et des capteurs, de la protection des infrastructures ou de la formation (Borchert 2007, p. 48-49). À cet égard, la CEDC lancée en 2010 et dynamisée depuis 2015, offre d'autres opportu-

²⁰ Pour l'évolution de la situation en matière de sécurité en Europe et en Autriche au cours des dernières années, voir les sources complémentaires Série Perspectives annuelles de la politique de sécurité 2014-2021.

nités de développement de capacités militaires de niche, tel que le projet commun PESCO dans le domaine des capteurs basés sur des drones pour la surveillance des contaminations nucléaires, biologiques ou chimiques, et pourrait permettre à la région de faire davantage entendre sa voix sur les questions de sécurité de l'UE. L'eupéanisation de la politique de sécurité et de défense autrichienne reste sans alternative. D'autres institutions comme l'ONU ou l'OTAN sont moins adaptées à l'orientation vers l'avenir. Quoique pas l'ONU parce qu'elle ne développe pas de capacités militaires, et pas l'OTAN non plus parce que l'Autriche est bloquée par la Turquie dans le PPP et qu'une coopération vraiment étroite UE-OTAN, y compris la possibilité pour l'UE prévue par l'accord Berlin plus de recourir aux ressources de l'OTAN ne peut pas être mise en œuvre dans un avenir prévisible compte tenu de la problématique Turquie-Chypre. L'orientation stratégique vers l'UE est donc judicieuse et appropriée. Une orientation internationale active exige néanmoins également une réforme moderne des conditions générales nationales. Il faudrait avant tout considérablement améliorer la capacité d'anticipation et d'évaluation stratégiques. Pour ce faire, il serait nécessaire de créer un centre de situation fédéral national dans lequel toutes les informations stratégiques de la politique étrangère, des services de renseignement et d'autres acteurs pertinents seraient rassemblées et traitées en une image de la situation cohérente à l'échelle nationale. Sur la base de cette image commune des évolutions internationales de plus en plus complexes et rapides, ce centre stratégique devrait préparer des options d'action aussi anticipatives et préventives que possible pour la politique et gérer la communication stratégique de crise.²¹

Une action active en matière de politique étrangère et de sécurité doit également être suffisamment financée. Actuellement, les différents ministères concernés doivent supporter les coûts de l'engagement international et ceux-ci grèvent les budgets déjà très limités de la politique étrangère, de la politique de développement ou de la défense nationale. La création d'un « fonds de stabilisation » au niveau national, auquel tous les ministères contribueraient et qui serait géré en commun, permettrait de s'attendre à un engagement international plus proactif.

²¹ Reste à savoir dans quelle mesure le nouveau centre de crise au sein du ministère fédéral de l'Intérieur annoncé par le gouvernement fédéral le 26/10/2021 répondra à ces exigences stratégiques.

Enfin, au niveau du cadre national, il faudrait renouveler la « défense nationale globale » (Umfassende Landesverteidigung - ULV) et l'adapter aux nouvelles conditions générales, car seul celui qui peut se protéger lui-même peut aider les autres avec succès et avoir un effet stabilisateur au niveau international. La stratégie de sécurité et de défense et les stratégies partielles qui en font partie devraient également être adaptées aux conditions générales massivement modifiées depuis 2013. Sur la base d'une évaluation prospective des évolutions internationales prévisibles dans une perspective 2030, la définition des intérêts de l'Autriche en matière de sécurité devrait être au cœur de ce processus de développement stratégique. Les missions de sécurité militaires et civiles devraient en découler et les capacités nécessaires devraient être définies, ainsi qu'une planification des ressources sur au moins cinq ans. Un tel processus stratégique devrait être intégré dans un processus de contrôle annuel par le Conseil national de sécurité.

Résumé

En résumé, on peut dire que, traditionnellement, l'Armée fédérale autrichienne est un instrument très sollicité de la politique étrangère de la Deuxième République. Le contexte international et les objectifs de politique étrangère pour l'engagement militaire international ont toutefois changé à plusieurs reprises. Au début, la mise en place de l'Armée fédérale autrichienne et le développement de la défense nationale globale servaient à garantir de manière crédible la neutralité perpétuelle et la reconnaissance internationale. À partir des années 1970, ce sont les missions de casques bleus de l'ONU en particulier qui sont devenues un moyen apprécié de mener une politique de neutralité active. Après la fin de la guerre froide, l'Armée fédérale autrichienne a été un élément important pour la stabilisation des Balkans occidentaux et, avec l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne ainsi que le développement de la politique commune de sécurité et de défense, l'Armée fédérale n'apporte pas seulement des contributions concrètes aux missions de l'UE, elle fonctionne également comme un instrument d'approfondissement de l'intégration et de positionnement de l'Autriche comme acteur actif de l'UE.

Là où des objectifs stratégiques clairs ont été fixés et les intérêts autrichiens définis, les missions internationales de l'Armée fédérale autrichienne peuvent être considérées comme une histoire à succès. Cela vaut en particulier pour

l'engagement dans les Balkans occidentaux. Faute d'un large consensus de base en matière de politique de sécurité et suite à l'échec de plusieurs tentatives de réorientation de la politique de sécurité autrichienne après la fin de la guerre froide, de nombreuses tentatives d'internationalisation et d'euro-péanisation sont toutefois restées à l'état d'ébauche. C'est la raison pour laquelle les missions internationales de l'Armée fédérale autrichienne ne sont jamais devenues totalement déterminantes pour sa structure et ses capacités. La prédominance de la politique intérieure sur la politique étrangère, associée à l'insistance sur un rôle particulier en matière de politique de défense, ont jusqu'à présent limité une européanisation conséquente de l'Armée fédérale autrichienne. En termes d'importance, avec le référendum sur le maintien du service militaire obligatoire en janvier 2013 et surtout avec la crise migratoire de 2015 ainsi que la crise pandémique persistante, la politique de sécurité extérieure a pris le pas sur la sécurité intérieure. Cela a également entraîné une renationalisation, c'est-à-dire une focalisation des tâches de l'Armée fédérale autrichienne sur des missions d'assistance à l'intérieur du pays, même si l'on a tenté de poursuivre l'engagement international à un niveau élevé, ce qui a toutefois davantage réussi sur le plan quantitatif que qualitatif.

À la fin de l'année 2021, la politique de sécurité et de défense de l'Europe se retrouve une nouvelle fois à la croisée des chemins et serait appelée, au vu des évolutions géopolitiques, à assumer une plus grande responsabilité pour sa propre sécurité. La voie vers une meilleure capacité d'action stratégique de l'UE ne peut toutefois passer que par les États membres. En tant qu'État non-membre de l'OTAN qui profite énormément de l'UE et de sa capacité d'action non seulement en termes de politique économique, mais également en termes de politique de sécurité, l'Autriche est appelée à apporter une contribution militaire à la hauteur de son importance politique et économique à la construction d'une « Europe de la défense ».

Il n'est pas encore possible de savoir où le long chemin international de l'Armée autrichienne, qui a commencé au Congo avec un soutien sanitaire et qui a jusqu'à présent traversé plus de 100 stations d'intervention pour aboutir à la coopération militaire structurée permanente de l'UE, nous mènera en fin de compte. Au carrefour stratégique actuel, il y a un panneau indicateur qui pointe vers l'Autriche, un autre qui pointe vers le groupe central d'une défense de l'UE qui se développe progressivement et un troisième qui pourrait

faire tourner en rond si l'on tente de relier les deux directions alors que les ressources sont insuffisantes.

Complément (novembre 2022)

La guerre en Ukraine a également posé de nouveaux jalons pour l'Armée fédérale autrichienne. Contrairement à la Suède et à la Finlande, l'Autriche tient à sa neutralité militaire et se trouve de ce fait aussi appelée à rétablir une capacité de défense adaptée à la nouvelle situation stratégique. En conséquence, ce ne sont plus des missions de crise internationales qui régissent la planification des principales tâches de l'Armée fédérale, mais plutôt des missions de défense militaire nationale. Il est primordial que ce changement de paradigme soit également accompagné d'une augmentation substantielle du budget de la défense. Les moyens financiers dont dispose l'Armée fédérale doivent passer à 3,3 milliards d'euros en 2023 et à 4,7 milliards en 2026. Cela représente une augmentation de ceux-ci d'environ 5,3 milliards d'euros pour les quatre années à venir.

D'un point de vue stratégique, les moyens prévus permettent de rétablir progressivement la capacité de défense nationale, même si une capacité de défense ne semble réalisable que dans le cadre d'une coopération européenne, notamment pour les tâches complexes telles que la défense aérienne ou la défense antimissile. Conformément au principe du « Single Set of Forces », les capacités militaires nouvellement créées dans le cadre du « plan de développement de l'Armée fédérale autrichienne 2032 » devraient, au-delà de l'accomplissement des tâches nationales, également permettre de remplir de manière complémentaire les obligations internationales, notamment dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE.

Le renversement de la tendance budgétaire pourrait ainsi établir un pont entre les deux voies : celles d'une neutralité militaire crédible et d'une politique de solidarité européenne active, jusqu'alors incompatibles en raison du manque de ressources. Une meilleure capacité opérationnelle de l'Armée fédérale autrichienne devrait en tout état de cause continuer à garantir, voire à accroître, son utilité en tant qu'instrument d'une politique étrangère et de sécurité active. Pour cela, une nouvelle stratégie de sécurité devrait créer un cadre conceptuel qui définirait le rôle et les objectifs de l'Autriche en matière de politique étrangère et de sécurité dans le cadre d'une nouvelle architecture

de sécurité européenne, et renforcerait ainsi que préciserait le profil international de la République.

Une avancée significative a également été réalisée dans le domaine de la politique de sécurité. Après d'intenses efforts diplomatiques et militaires, il a été possible de lever le blocage de l'Autriche au sein du Partenariat pour la paix de l'OTAN. Avec l'adoption, début avril 2022, du programme de partenariat individuel (Individual Tailored Partnership Program), tous les programmes du PPP sont à nouveau ouverts à l'Autriche.

Sources complémentaires

Série Perspectives annuelles de la politique de sécurité 2014-2021

Republik Österreich BMLV, Hrsg. 2021. *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021*. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.

La série *Perspectives annuelles en matière de politique de sécurité* est une présentation des développements prévisibles en matière de politique de sécurité pour l'Autriche et l'Europe au cours des douze à dix-huit prochains mois basée sur des experts et des faits. Elle est publiée chaque année depuis 2014 par le général de division Johann Frank.

Commentaires sur le projet d'une stratégie européenne de sécurité

Frank, Johann/Gustenau, Gustav/Reiter, Erich. 2013. „Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie“. *Europäische Sicherheitsstrategie*, hrsg. von Erich Reiter. Wien: Büro für Sicherheitspolitik (BüfSihPol). <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=13>.

Analyse de la mise en place de la première stratégie de sécurité européenne commune afin d'identifier les intérêts et objectifs européens communs.

Stratégie de sécurité autrichienne 2013

Bundeskanzleramt Österreich, Sektion IV – Koordination, Abteilung IV/6 – Sicherheitspolitische Angelegenheiten. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>.

La politique de sécurité autrichienne est définie en novembre 2021 selon les recommandations générales définies dans la stratégie de sécurité 2013, ainsi que les recommandations relatives à la sécurité intérieure, aux aspects de la politique de sécurité et de la politique de défense en matière de politique étrangère.

Stratégie partielle de la politique de défense 2014

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). 2014. *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=710>.

La stratégie partielle de la politique de défense décrit la situation militaire en matière de sécurité et de risques, les objectifs de la politique de défense ainsi que la mission, les tâches et le profil des prestations de l'Armée fédérale avec une perspective à moyen terme et un horizon de planification allant jusqu'à dix ans, sur la base de la stratégie de sécurité 2013.

Petits États et opérations internationales

Schmidl, Erwin A. 2001. "Small States and International Operations". In *Small States and Alliances*, hrsg. von Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price und Erich Reiter, 72-75. Heidelberg/New York: Physica-Verlag. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/beitrag.php?id=951>.

Présente les avantages et les inconvénients des petits États dans les missions internationales ainsi que les défis qui en découlent de manière très compacte.

Manuel sur la PSDC : La politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne

Rehrl, Jochen, Hrsg. 2021. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4. Aufl. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/handbook_on_csdp4.pdf.

Le manuel de la PSDC est publié depuis 10 ans par le ministère fédéral de la Défense (BMLV) et sert de document de référence pour les activités de formation de la politique européenne de sécurité et de défense.

Série Stratégie et sécurité de 2010 à 2014

Frank, Johann, Hrsg. *Strategie und Sicherheit*. Wien: Böhlau, 2010-2014.

Publication qui a précédé la Perspectives annuelles de la politique de sécurité - dans laquelle des experts autrichiens et internationaux de renom analysent les chances, les risques et les défis de la sécurité européenne ainsi que les positions en matière de politique de sécurité et de défense de certains États européens. Au-delà de l'analyse académique, il s'agit d'initier le développement pratique de la PSDC et de la politique de sécurité et de défense autrichienne.

Références bibliographiques

- Apfalter, Freyo. 2021 „Österreichs Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalem Verbund und Neutralität“. In *Sozialdemokratische Außenpolitik*, hrsg. von Bernhard Müller und Constantin Weinstabl, 143-162. Wien: Promedia.
- Báchora, Rastislav. 2019. „Zentraleuropäische Verteidigungskooperation 2020“. In *Sicher. Und morgen? - Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 290-294. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.
- Bauer, M. 2020. „60 Jahre Auslandseinsätze: Ministerin Tanner besuchte die Auslandseinsatzbasis in Götzendorf“. OTS.at, 18. August. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200818_OTS0097/60-jahre-auslandseinsaetze-ministerin-tanner-besuchte-die-auslandseinsatzbasis-in-goetzendorf.
- Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017. EUR-Lex Access to European Union law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN#d1e32-72-1>. (Zugriff am 22.10.2021).
- Borchert, Heiko. 2007. „Das sicherheitspolitische Profil Österreichs. Erwartungen, Ambitionen und Beurteilungskriterien im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen des österreichischen Bundesheeres“. In *Beiträge zur Sicherheitspolitik*, hrsg. von Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/17_borchert_sipro.pdf.
- Bundesministerium für Inneres, BMI. 2013. „*Volksbefragung 2013*“. *Wahlen*. Wien: Bundesministerium für Inneres. https://bundeswahlen.gv.at/2013_2/. (Zugriff am 22.10.2021).
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001a. *Analyseteil Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sicherheitsdoktrin.pdf.

- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001b. *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil. Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.pdf.
- Bundesministerium für Landesverteidigung. 2019. *Unser Heer 2030*. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/archiv/a2019/unserheer2030/pdf/zustandsbericht_unserheer2030.pdf.
- Bundesverfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I Nr. 38/1997 idF BGBl. I Nr. 35/1998 über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG 1997).
- Daase, Christopher/Junk, Julian. 2012. „Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland“. *Sicherheit und Frieden (S+F)/Security and Peace* 30(3): 152-157. <http://www.jstor.org/stable/24233942>.
- Die Presse. 2016. „Verstößt Entsendung von Soldaten nach Ungarn gegen die Verfassung?“. Die Presse, 28. September. <https://www.die-presse.com/5093095/verstosst-entsendung-von-soldaten-nach-ungarn-gegen-die-verfassung>.
- Frank, Johann. 2005. „Das Konzept des ‚aktiven Akteurs‘ in der Sicherheitspolitik“. In *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur*, hrsg. von Gustav E. Gustenau, 6-9. Wien: Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=203>.
- Frank, Johann. 2020. „Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021“. Hrsg. von Republik Österreich BMLV. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074>.
- Gustenau, Gustav E. 2000. „Die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - eine Herausforderung für die ‚Post-Neutralen?‘“. In *Sicherheitspolitischer Dialog Österreich - Slowenien (2/00)*, hrsg. von Erich Reiter und Ernest König. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAK) und Büro für Sicherheitspolitik. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=84>.
- Hofbauer, Bruno Günter. 2021. „Zur Militärstrategischen Lage Österreichs“. *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 01(2021): 3-15.

- Kickert, Jan/Charwath, Philipp. 2016 „Strategische Entwicklungen der UNO und Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik 2017“. *Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 232-236. Wien: Republik Österreich/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=8671>.
- Lattacher, Hermann. 2014. „Österreichisches Bundesheer – Quo Vadis?“. In *Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?*, hrsg. von Thomas Roithner, Johann Frank und Eva Huber, 113-121. Wien: Lit Verlag.
- Parlamentarische Anfragebeantwortung 1344/AB Assistenzeinsätze des Bundesheeres vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP). 17.06.2020. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_01344/imfname_800689.pdf.
- Pleiner, Horst. 2020. „Die strategisch-operativen Planungen des Bundesheeres 1955 bis 1979 und die Entwicklung seiner Führungsstruktur“. *Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. Organ der Österreichischen Gesellschaft für Heereskunde* 68(1): 69.
- Pucher, Johann/Frank, Johann. 2012. „Österreichische Sicherheitspolitik quo vadis?“ *Strategie und Sicherheit*, 1(2012): 595-630. <https://doi.org/10.7767/sus.2012.2012.1.595>.
- Schmidl, Erwin A. 2001. *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen Seit 1960*. Graz: austria medien service GmbH. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/05_df_01_schmidl.pdf.
- Schmidl, Erwin A. 2020. „Gefangen in Bukavu“. *The Austrian Peacekeeper*, 4(2020): 17-21.
- Stupka, Andreas/Lampersberger, Thomas. 2016. „Operation im Alpenvorland - Teil 3“. Truppendienst. <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/operation-im-alpenvorland-teil-3/>.
- Zilk, Helmut. 2004. *Bericht der Bundesheerreformkommission. Bundesheer 2010*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/endbericht.pdf.

Biografien

Generalmajor Dr. Johann Frank ist Kabinettsdirektor des Militärausschusses der Europäischen Union. Von 2020 bis 2022 leitete er das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Davor war er von 2014 bis 2020 Verteidigungspolitischer Direktor im Bundesministerium für Landesverteidigung und Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats.

Univ. Prof. Dr. Heinz Gärtner ist Lektor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien und an der Donau-Universität Krems. Er war akademischer Leiter des Österreichischen Instituts für Internationale Politik. Außerdem war er Inhaber verschiedener Fulbright-Stipendien sowie des österreichischen Lehrstuhls an der Stanford University und war Austrian Marshall Plan Foundation Fellow an der Johns Hopkins University in Washington DC. Er ist u.a. auch Vorsitzender des Beirats Strategie und Sicherheit der Wissenschaftskommission des Bundesheeres.

Biographies

Major General Johann Frank is Director of Cabinet of the Chairman of the EU Military Committee. From 2020 until 2022 he was Director of the Institute for Peace Support and Conflict Management at the National Defence Academy in Vienna. From 2014 until 2020 he was Defence Policy Director of the Austrian Ministry of Defence and Member of the National Security Council.

Prof. Dr Heinz Gärtner is lecturer in the Department of Political Science at the University of Vienna and at Danube University in Krems. He was academic director of the Austrian Institute for International Affairs. He has held various Fulbright Fellowships as well as the Austrian Chair at Stanford University and he was Austrian Marshall Plan Foundation Fellow at the Johns Hopkins University in Washington DC. Among other things, he chairs the Strategy and Security advisory board of the Austrian Armed Forces science commission.

This essay examines the role of the Austrian Armed Forces (AAF) in the system of Austria's foreign and security policy since 1955. Despite resources constraints the AAF have always been an instrument in demand and support of Austria's foreign policy based on foresighted concepts. The publication describes the changing roles und strategic functions of the Austrian military against the background of changing security political environments.

ISBN: 978-3-903359-57-4

