

## **Rußland und die Neutralität Österreichs Aktuelle Einschätzungen vor dem Hintergrund des Verhältnisses zur NATO**

### **1. Der Platz der neutralen Länder in der außenpolitischen Konzeption Rußlands**

Rußland, das seinen Platz in den sich dynamisch entwickelnden weltpolitischen Prozessen zu bestimmen versucht, steht wieder vor der Wahl der Grundlagen seiner Innen- und Außenpolitik. Seit Anfang der neunziger Jahre konzentriert sich seine außenpolitische Linie besonders auf das Problem der Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems. In diesem Zusammenhang wurde der NATO-Osterweiterung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Moskau trachtete, seine Beziehungen zur NATO auch in Abhängigkeit von den sich herausbildenden Positionen der ehemaligen ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes und der neutralen Länder zu definieren: Erstere streben in die NATO (bzw. gehören ihr – wie Polen, Tschechien und Ungarn – seit März 1999 letztere an), zweite nicht. Eines der wichtigsten Argumente, mit denen Rußland seit 1993 praktisch unverändert seine vehemente Ablehnung einer Osterweiterung der Allianz rechtfertigt, ist, daß das Entstehen neuer Trennungslinien in Europa nicht zugelassen werden dürfe. Die NATO sei ein Instrument des Kalten Krieges, und durch ihre Ausdehnung würde der Einfluß der USA in Osteuropa gestärkt. Die Pläne der NATO, ostmitteleuropäische Länder aufzunehmen, seien, so Außenminister Jewgenij Primakow 1996 vor der OSZE, als solche nicht unbedingt eine Gefahr; Absichten (gemeint: westlicher Länder, Anm. d. Verf.) seien aber in der Politik eine „veränderliche Größe“, während Potentiale erhalten blieben.<sup>1</sup> Rußland unterzeichnete die „Grundakte“ mit der NATO im Mai 1997 nur deshalb, um den als unvermeidlich angesehenen Schaden für seine Interessen zu minimieren. Rußland fordert ein europäisches Sicherheitssystem auf der Basis einer Erneuerung der Strukturen und Mechanismen der OSZE (wo es ein Vetorecht hat, Anm. d. Verf.) statt einer Osterweiterung der NATO. Seiner Meinung nach könnten auch die neutralen Länder diese Position teilen und unterstützen.

Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre dominierten in der UdSSR bzw. Rußland prowestliche Stimmungen und vor allem die Idee einer Partnerschaft mit den USA. Daher schwächte sich das Interesse der Moskauer Diplomatie an einer umfassenden Partnerschaft mit den Neutralen ab. Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre werden die NATO und besonders ihre Führungsmacht USA sowohl in den politischen Eliten als auch in der Bevölkerung jedoch (wieder) als ideelle Gegner wahrgenommen, und daher ging Rußland auf die Suche nach anderen Partnern. So versucht es, Kontakte nach Asien (vor allem China, Indien, Iran, Irak) herzustellen bzw. wieder aufzubauen und in Europa die neutralen Länder verstärkt in seine außenpolitische Konzeption einzubinden. Die Gründe für diesen Paradigmenwechsel sind hier nicht zu analysieren; es sei lediglich darauf hingewiesen, daß die Schwankungen in der Einstellung zum Westen unter dem gleichen Präsidenten, Boris Jelzin, eingetreten sind.

Die Position Rußlands gegenüber den neutralen Ländern ist somit maßgeblich von seinen Beziehungen zur NATO geprägt. Sowohl Rußland als auch die Neutralen suchen nach einer für beide Seiten akzeptablen neuen europäischen Sicherheitsarchitektur. Während Rußland

---

1 Primakow beim ständigen Rat der OSZE am 20.9.1996 in Wien. Unveröffentlichtes Manuskript, Nr. REF.PC./587/96, S.8.

die außenpolitischen Aktivitäten der Neutralen verfolgte, suchte es aktiv nach Wegen, um deren politisches Potential zur Stärkung seiner eigenen Positionen in Europa nutzbar zu machen. Anfangs lief dieser Prozeß nur im Rahmen von Wirtschaftsbeziehungen ab. Heute ist zu beobachten, wie die russische Diplomatie im Bereich der Sicherheitspolitik einer Partnerschaft mit den neutralen Staaten wieder mehr Aufmerksamkeit widmet. Die aus seiner Sicht bestehende Notwendigkeit, Partner zu finden, zwang Rußland dazu, auch seine Beziehungen zu den neutralen Staaten neu zu definieren.

## **2. Die russische Perzeption der sicherheitspolitischen Debatte in Österreich**

Die UdSSR hatte die allmähliche Integration Österreichs in westliche Institutionen immer mit kritischem Interesse verfolgt. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei stets den Beziehungen Österreichs zur NATO. Noch bis in die Amtszeit von KPdSU-Generalsekretär Michail Gorbatschow (1985-91) hinein reagierten sowjetische Medien auf Aussagen des Pressedienstes der NATO zur österreichischen Neutralität scharf.<sup>2</sup> Das Interesse an diesem Problem nahm Anfang der neunziger Jahre noch zu, als sich die österreichischen Diskussionen über das künftige Verhältnis zur NATO intensivierten.

### *2.1. Rußland – Österreich: Völkerrechtliche Grundlagen der Beziehungen*

In der außenpolitischen Konzeption Rußlands kommt völkerrechtlichen Fragen auch im Kontext der Beziehungen zu den neutralen Staaten eine wesentliche Rolle zu. In der russischen Rechtswissenschaft wird die Neutralität zunächst als „eine der ältesten Einrichtungen des Kriegsrechts“ definiert.<sup>3</sup> In der juristischen Bestimmung der „immerwährenden Neutralität“ Österreichs durch Moskau war immer eine starke politische Komponente präsent; die österreichische Neutralität erschien als Resultat der Nachkriegsordnung und Kompromiß konfligierender Interessen. Die politische Seite bestimmt auch heute noch die russische Sicht der Neutralität: Sie geht – im Unterschied zur unter österreichischen Völkerrechtlern vorherrschenden Meinung – davon aus, daß es keine juristischen Grundlagen zur Aufhebung der Neutralität gibt. So meinte Prof. Igor Lukaschuk, Leiter des Zentrums für Völkerrecht des Instituts für Staat und Recht der Rußländischen Akademie der Wissenschaften (RAN) und Mitglied der Völkerrechtskommission der UNO, daß „es Sache der Österreicher ist, ob sie die Neutralität ändern oder nicht“; doch solle – und dies ist eine entschiedene Relativierung – „nicht vergessen werden, daß sie in einem internationalen Abkommen fixiert ist und Anerkennung erhielt. Falls die internationalen Verpflichtungen Österreichs überprüft werden müssen, könnte dies auch für die Überprüfung der Neutralität gelten. Ein neutraler Staat ist mit den Normen des Völkerrechts eng verbunden und muß allen Neutralitätsgesetzen Folge leisten“.<sup>4</sup> Der bekannte österreichische Völkerrechtler Prof. Manfred Rotter, Vorstand des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Universität Linz, wollte die Neutralität dagegen nicht für immer festgelegt wissen: „Im Völkerrecht gibt es nichts Immerwährendes (...). In Zeitdimensionen kann man so etwas nicht definieren“. Rotter wollte zudem eine Absage an die Neutralität nicht zwingend mit einer Mitgliedschaft in einem Militärbündnis verknüpfen.<sup>5</sup>

---

2 Als z.B. NATO-Generalsekretär Joseph Luns auf einer Pressekonferenz in Genf 1983 die Verteidigungsfähigkeit des neutralen Österreich bezweifelte, wertete dies die sowjetische Seite als „grobe Einnischung in innere Angelegenheiten eines souveränen Staates“ (vgl. *Izvestija* 2.4.1983, S.4).

3 Igor Lukašuk: *Mezhdunarodnoe pravo: Osobennaja cast'.* Moskva 1998, S.308.

4 Interview der Autorin mit Lukaschuk, 27.8.1998 in Moskau.

5 Interview mit Rotter, in *Kurier* 23.4.1999, S.3.

Bereits die sowjetische Völkerrechtswissenschaft, die sich mit der immerwährenden Neutralität Österreichs befaßte, hatte enge Wechselbeziehungen zwischen dem Staatsvertrag und dem Neutralitätsgesetz betont.<sup>6</sup> Sowjetische und russische Juristen sahen bzw. sehen diese beiden Rechtsakte in der Regel als eng verbunden an. Dieser Auffassung nach hat jegliche einseitige Änderung in der Interpretation der Neutralität keine juristische Kraft, da man diese mit dem Staatsvertrag verbindet und folglich zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs zählt. Lukaschuk formulierte dazu wie folgt: „Um den Status der österreichischen Neutralität zu verändern, müßte man erst Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz genau überprüfen. Das kann jedoch nicht einseitig geschehen – man benötigt die Zustimmung aller Vertragspartner, darunter auch Rußlands als rechtmäßigen Nachfolgestaat der Sowjetunion“.<sup>7</sup>

Die Interpretation der österreichischen Neutralitätspolitik durch die russische Seite basierte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre maßgeblich auf den ideologischen Vorgaben der Sowjetzeit, was sich sowohl in der historischen als auch der juristischen Literatur widerspiegelte. Im Prozeß der Entstehung gesamteuropäischer Strukturen trat jedoch die rechtliche Seite der Neutralität, an deren Dauerhaftigkeit und Festigkeit in Rußland niemand gezweifelt hatte, hinter (sicherheits)politischen und wirtschaftlichen Faktoren zurück.

## 2.2. Politische Positionen

Das „offizielle“ Rußland verzichtet auf scharfe Aussagen zur sicherheitspolitischen Diskussion in Österreich. Politisch dominiert nach wie vor das Verständnis der Neutralität Österreichs als eines wichtigen Stabilitätsfaktors in Europa. Moskau argumentiert v.a. auf zwei Ebenen: Einerseits beteuert es, daß es sich um eine innere Angelegenheit Österreichs handle; andererseits streicht es die Vorzüge der Neutralität gegenüber der Zugehörigkeit zu einem Militärblock heraus. Diese Position vertritt die russische Seite bei sämtlichen Kontakten mit Österreich, so auch bei der offiziellen Visite von Bundeskanzler Viktor Klima in Moskau im Oktober 1997. Die russische Führung wiederholte aus diesem Anlaß ihre bekannte Auffassung, daß sich Moskau und Wien in vielen Fragen der internationalen Politik sehr nahe stünden. Rußland, dem die österreichische Neutralität imponiere, sei ein „lebenswichtiger Partner Österreichs und Europas“.<sup>8</sup> In der österreichischen Presse fand sich nach Klimas Moskaubesuch die Einschätzung, daß Österreich im Kreml weiterhin als „strategischer Faktor“ angesehen werde.<sup>9</sup> In der Interpretation eines Mitarbeiters des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes hat Klima in Moskau darauf hingewiesen, daß die sicherheitspolitischen Veränderungen in Europa seit 1989 nicht außer acht gelassen werden könnten und Österreich die Sicherheitsfragen nach Vorliegen des Optionenberichts der Bundesregierung über die künftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik des Landes (der allerdings nicht zustandekam, da die entsprechenden Verhandlungen der Koalitionsparteien Anfang April 1998 scheiterten, Anm. d. Verf.) „autonom“ entscheiden werde, wobei die Optionen vom Status quo über weitere Kooperationsformen bis hin zu einer Bündnismitgliedschaft reichen könnten.<sup>10</sup>

---

6 So wurde festgehalten: „Österreich ist entsprechend dem Staatsvertrag über die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich vom 15. Mai 1955 und dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs vom 26. Oktober 1955 ein ständig neutraler Staat.“ (N. Blatova [Hg.]: *Mezdunarodnoe pravo*. Moskva 1987, S.76.)

7 Interview der Autorin mit Lukaschuk, 27.8.1998 in Moskau.

8 Zitiert nach *Rossijskaja gazeta* 29.10.1997, S.1.

9 Vgl. *Der Standard* 3.11.1997.

10 Edmund G. Primosch: Aktuelle Rechtsfragen der österreichischen Sicherheitspolitik. *Mitteilungsblatt Nr. XXXVIII der Österreichischen Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik*, Graz, 30.4.1998.

Außenminister Primakow wollte Österreich zu einer „Nichtbeteiligung an der NATO“ ermuntern.<sup>11</sup> Rußland äußerte sich offiziell aber nicht zur Uneinigkeit der österreichischen Koalitionsregierung bei der Erörterung des Optionenberichts. SPÖ wie ÖVP waren angesichts der damals bevorstehenden Übernahme des EU-Ratsvorsitzes durch Österreich offenkundig daran interessiert, die sicherheitspolitischen Kontroversen nicht ausufern zu lassen. Russische Stimmen begrüßten naturgemäß die einstweilige Fortschreibung der Neutralität Österreichs und klare Aussagen vor allem von Spitzenfunktionären der stärksten politischen Kraft des Landes, der SPÖ, zugunsten der Entwicklung einer von der NATO möglichst getrennten gesamteuropäischen Sicherheitsordnung.

Die Position der politischen Eliten der Neutralen, die auf die Festigung eines europäischen Sicherheitssystems und die Stärkung der europäischen Wirtschaftsinstitutionen abzielte, kam Rußland sichtlich entgegen. Die Orientierung auf engere Kontakte mit den neutralen Ländern gewann dann vor dem Hintergrund der vertieften Wirtschaftskrise in Rußland im Gefolge der drastischen Abwertung der Landeswährung Rubel im August 1998 eine neue Qualität. Rußland betrachtete die Neutralen – und konkret Österreich, das gerade den EU-Ratsvorsitz führte – naturgemäß besonders ausgeprägt durch das Prisma der eigenen Probleme, sodaß die politischen Momente in den Beziehungen zwischen diesen beiden Seiten an Relevanz verloren. Dies fand auch in der Visite von Ministerpräsident Primakow am 27. Oktober 1998 in Wien, wo er sowohl mit der EU-Führung als auch mit österreichischen Spitzenpolitikern zusammentraf, seinen Niederschlag. Die Vertreter Österreichs wie Rußlands äußerten sich zufrieden über das Niveau der bilateralen Kontakte. Es wurden ein neuer Kulturvertrag, ein Memorandum über die Teilnahme Österreichs an einem russischem Programm zur Ausbildung von Managern und Verwaltungspersonal im Ausland sowie elf Protokolle und Wirtschaftsverträge unterzeichnet, von denen sich die russische Seite österreichische Kapitalanlagen von über 600 Mio. Dollar erhoffte. Primakow sprach Österreich seinen Dank für den aktiven Beitrag aus, den es in seiner Eigenschaft als EU-Vorsitzland geleistet habe, um die Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland auszubauen. Er nutzte jedoch auch die Gelegenheit, die österreichische Neutralitätspolitik als „wichtiges Element der Stabilität in Europa“ zu bezeichnen und zu versichern, daß Rußland auch weiterhin das Bemühen Österreichs, einen eigenen originellen Beitrag beim Aufbau eines künftigen europäischen Sicherheitsmodells zu leisten, unterstützen wird.<sup>12</sup>

In einem Interview, das Jelzin kurz vor Primakows Besuch in Wien einer österreichischen Zeitung gegeben hatte, war von der Neutralität Österreichs nur kurz die Rede gewesen. Einerseits stellte sich die Frage einer Mitgliedschaft in der NATO nach dem Scheitern des Optionenberichts und auch angesichts der öffentlichen Meinung in Österreich nicht, andererseits konzentrierte sich Rußland auf seine wirtschaftlichen Probleme und hoffte auf Hilfe der EU, die auch von Wien vermittelt werden sollte. Die Bedeutung von wirtschaftlichen Fragen auch in den bilateralen Beziehungen zeigte sich beim Besuch von Ministerpräsident Sergej Stepaschin und Finanzminister Michail Kasjanow in Wien Ende Juni 1999: Die russische Seite wollte Österreich zu einem Verzicht von Schulden bewegen, die noch aus der Sowjetzeit stammten und verwies außerdem auf den nach der Augustkrise zurückgegangenen Handel zwischen den beiden Ländern.<sup>13</sup>

In den österreichischen Diskussionen über das künftige Verhältnis zur NATO brachte jede Seite Argumente vor, die mit Rußland zu tun hatten. Sie standen zwar nicht im Vordergrund des Diskurses, doch war die Art und Weise, in der auf Rußland verwiesen wurde, auch für die jeweilige Sicht der österreichischen Sicherheitspolitik bezeichnend: Die Befürworter eines

---

11 Zitiert nach Austria Presse Agentur (APA) 413, 18.7.1997.

12 Nach Diplomaticeskij Vestnik 11/1998, S.4.

13 Nach Vremja 1.7.1999, S.1.

Beitritts zur Allianz erinnerten an die Instabilität der Atommacht Rußland, wogegen die Gegner bei SPÖ und Grünen zeitweise versuchten, ihrer Position durch einen Hinweis auf die Haltung Rußlands gegenüber der NATO zusätzliche Legitimation zu verschaffen. So verlangte SPÖ-Klubobmann Peter Kostelka, „mit den Russen zu verhandeln“, anstatt „die NATO zu erweitern. Finnland und Schweden werden der NATO nicht beitreten, weil sie ihren Nachbarn Rußland nicht provozieren wollen“.<sup>14</sup>

### 2.3. Pressestimmen

Die russische Presse drückt wie auch offizielle Stellen immer wieder einerseits Sorge um die Zukunft der Neutralität und andererseits die Überzeugung aus, daß die NATO Österreich auch gegen die Mehrheit dessen Bevölkerung, welche die Neutralität nach wie vor unterstützte, zu einer Mitgliedschaft bewegen wolle. So behauptete das Moskauer Wirtschaftsblatt „Kommersant Daily“ im Juli 1997, daß die NATO über einen Plan verfüge, um Österreich sehr rasch aufzunehmen. Die liberale Moskauer „Nezavisimaja gazeta“ (= „Unabhängige Zeitung“) befürchtete, daß die Lösung der „österreichischen Frage in dem für die NATO notwendigen Sinne einen gefährlichen Präzedenzfall darstellen und eine Auswaschung des Begriffs des völkerrechtlichen Status des neutralen Staates nach sich ziehen“ könnte.<sup>15</sup> Kurz darauf schrieb das Blatt unter Hinweis auf die Ergebnisse von Meinungsumfragen, daß die Österreicher mehrheitlich der Schaffung eines „neuen europäischen Sicherheitssystems“ gegenüber einem Beitritt zur NATO den Vorzug gäben.<sup>16</sup>

Viktor Sokolow urteilte in der „Unabhängigen Zeitung“, daß Rußland eine neue europäische und globale Sicherheitsarchitektur nicht alleine initiieren könne. Es ziehe im Prozeß von deren Entstehung mit jenen Ländern an einem Strang, die zu Neutralität und einer Politik der Blockfreiheit tendieren. Zur NATO-Debatte in Österreich, Finnland und Schweden merkte Sokolow an, daß „das Schiff der Kandidaten, das sich bis vor kurzem in Richtung NATO bewegt hat, scheinbar gestrandet ist. Und genau das haben die Neutralen bewirkt.“ Es sei zu hoffen, daß Österreich demnächst seine Neutralität offiziell bestätigt, was eine Wende im Schicksal der NATO darstellen könne. Moskau habe „in den neutralen Staaten neue Verbündete bei der Durchsetzung der Idee eines völligen Umbaus der NATO und Schaffung eines neuen, vielseitigen Sicherheitssystems gewonnen, das die Interessen aller berücksichtigt“. Sokolow schloß, daß Rußland, Österreich, Irland, Finnland und Schweden gemeinsam ein neues Sicherheitssystem ohne NATO anregen könnten.<sup>17</sup> – Dieser (so oder ähnlich in Rußland immer wieder anzutreffende) Ansatz betrachtet die neutralen Staaten zumindest potentiell als Verbündete Moskaus oder immerhin als Faktor, der seinen außen- und sicherheitspolitischen Initiativen zugutekommt. Er blieb in Österreich nicht unbemerkt: Ein Blatt meinte, daß Sokolow ein „Konzept der Sicherheit ohne NATO“ vertrete.<sup>18</sup>

Die russische Presse beachtete den 15. NATO-Workshop im Juni 1998 in Wien und besonders die dortige Rede von Vizekanzler und Außenminister Wolfgang Schüssel, der u.a. ausführte, daß „die klassische Neutralität keinen Sinn mehr macht“.<sup>19</sup> Die „Unabhängige Zeitung“ sah darin eine „Unterminierung“ der Neutralität Österreichs und vertrat die Meinung, NATO-Generalsekretär Javier Solana teile indirekt den Standpunkt Schüssels,

---

14 Bei einer Diskussionsveranstaltung des ÖGB („Einbahnstraße NATO?“) im März 1998 (zitiert nach Die Presse 20.3.1998, S.6).

15 Nach Nezavisimaja gazeta 28.6.1997, S.1.

16 Zitiert nach Nezavisimaja gazeta 9.7.1997, S.4.

17 Zitiert nach Nezavisimaja gazeta 25.2.1998, S.7.

18 Die Presse 27.2.1998.

19 Zitiert nach Europe's Security and the New NATO. Address by the Federal Minister for Foreign Affairs of Austria, Vice Chancellor Wolfgang Schüssel, to the XV-th International NATO Workshop, Vienna, 20-th June 1998, p.5.

während die SPÖ dessen Rede als eine Verletzung des Moratoriums der Erörterung dieser Frage betrachte. Die Auftritte von Schüssel und Bundespräsident Thomas Klestil beim Workshop sowie die Kritik der SPÖ, besonders des Bundeskanzlers, an deren Position verleitete die „Unabhängige Zeitung“ zu der Einschätzung, daß die österreichische NATO-Debatte in eine Sackgasse geraten ist. Außerdem erinnerte das Blatt an den Mitte 1998 vom österreichischen Nationalrat ratifizierten Amsterdamer Vertrag, der die Bestimmung enthalte, daß die EU militärische Missionen zur Bewältigung von Krisen auch ohne Beschluß der UNO durchführen könne (siehe unten) – und das werde sich unausweichlich auf den Status der Neutralität auswirken.<sup>20</sup>

Die Moskauer Zeitung „Izvestija“ meinte, daß die Neutralität nur bei einem Besuch Jelzins in Wien erörtert werden könne. Im Falle von Verhandlungen mit Ministerpräsident Primakow stünde diese Frage nicht auf der Tagesordnung; dafür ist „im Abschnitt Außenpolitik der Schlußdokumente (des Primakow-Besuchs, Anm. d. Verf.) die Unterstützung Rußlands für den österreichischen Kurs der immerwährenden Neutralität festgehalten“.<sup>21</sup> Die Fortsetzung der sicherheitspolitischen Debatte in Österreich Anfang 1999 ließ die Moskauer Wochenzeitung „Interfax-Vremja“ besorgt fragen, ob „die NATO Österreichs ‚Anschluß‘ vorbereitet“. Das Blatt schloß aus einer Aussage von Verteidigungsminister Werner Fasslabend, wonach Österreich schon Mitte 1999 der NATO beitreten könnte, daß „wichtige politische Kämpfe um den wahrscheinlichen Beitritt Österreichs zur NATO noch bevorstehen“.<sup>22</sup>

#### *2.4. Einschätzungen durch Fachleute*

Der stellvertretende Direktor des Vierten Europäischen Departements des Außenministeriums, Wladimir Dorochin, meinte in der Zeitschrift „Internationales Leben“: „Die Neutralität ist in das Bewußtsein der Österreicher als echte nationale Errungenschaft eingegangen. Die Österreicher haben die Vorteile erkannt, die es mit sich bringt, wenn man nicht in eine Blockkonfrontation verwickelt ist, und heute treten sie, wie Meinungsumfragen zeigen, mehrheitlich für die Erhaltung der Neutralität ein“. Rußland sei sich aber dessen bewußt, daß die außenpolitischen Realitäten neue Elemente in den traditionellen Inhalt der Neutralität einbringen. „Die außenpolitischen Aktivitäten Österreichs widersprechen nicht seinen Verpflichtungen, keinen Militärbündnissen beizutreten, und der Inhalt seiner Außenpolitik entspricht den Interessen der ganzen internationalen Gemeinschaft“. Moskau störe die Diskussion über die Neutralität in Österreich nicht, was aber nicht heiße, daß es sich nicht für ihre Entwicklung interessiere. Rußland habe immer gemeint, daß „der Wert der Neutralitätspolitik nicht vorübergehend ist“. Es gedenke nicht, sein Interesse an der Beibehaltung der österreichischen Neutralität vor dem Hintergrund seiner dauernd ablehnenden Haltung gegenüber der NATO-Osterweiterung zu verbergen.<sup>23</sup>

Es sollte nicht übersehen werden, daß sich unter außenpolitischen Experten in Rußland in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch eine „nichttraditionelle“ Meinung über die Rolle der Neutralität und der neutralen Länder im neuen Europa herausgebildet hat. So geriet nach Ansicht des bekannten Politologen Andrej Zagorskij, Vizerektor des angesehenen Moskauer Instituts für Internationale Beziehungen/MGIMO (einer Kadenschmiede des Außenministeriums), der Status des neutralen Staates selbst in der Form, in der er während des Kalten Krieges existierte, spätestens 1990 in eine Krise, da unklar sei, gegenüber wem man neutral sein müsse. Zagorskij interpretierte die Neutralität im militärischen Sinn zur Zeit der Blockkonfrontation zwischen Ost und West als Versuch, sich vom Wettrüsten, der Teilnahme

---

20 Nach Nezavisimaja gazeta 28.7.1998, S.6.

21 Zitiert nach Izvestija 28.10.1998, S.1.

22 Zitiert nach APA 449 12.2.1999.

23 Vgl. Vladimir Dorochin: Avstrijskij nejtralitet ne vecen? In: Mezdunarodnaja zizn' 3/1998, S.60ff.

an Militärbündnissen und den daraus resultierenden politischen Folgeerscheinungen fernzuhalten. Seit dem Ende der Bipolarität beinhalte dieses Verständnis der Neutralität aber keinen Sinn mehr. Zagorskij unterstellte auch eine „Suche nach einem neuen Inhalt der Neutralität“. Es lasse sich eine Transformation militärischer Bündnisse beobachten, was auch das Engagement der neutralen Länder und Rußlands in NATO-Programmen zeige. Es sei natürlich, daß die Neutralen in diesem Prozeß ihren Platz suchen. „Die allgemeine Tendenz“, so Zagorskij, „geht natürlich in Richtung Einbeziehung auch der neutralen Länder in verschiedene europäische Organisationen, allen voran in die EU. Das Problem ist nicht die Teilnahme an Militärbündnissen, sondern am Prozeß der Herausbildung eines einheitlichen Europa“.<sup>24</sup>

Für Alexander Sarubin, Mitarbeiter des Apparats des Sicherheitsrates Rußlands, haben sich die „traditionellen“ Gefahren für Europa vermindert, und daher könne sich die Konkurrenz der europäischen Länder um Einflußsphären durchaus zuspitzen. Die österreichische Neutralität sei von vier Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates garantiert und stelle einen wichtigen Faktor der Sicherheit des Landes dar. Die Einrichtung des Neutralismus in Europa solle erhalten werden. Sarubin räumte allerdings ein, daß diese „nach einer gewissen Zeit ein völliger historischer Anachronismus wird. Sie wird von selbst absterben oder transformiert, aber nicht gewaltsam und historisch zur rechten Zeit“.<sup>25</sup>

#### *2.5. Rußland und die Neutralität Österreichs vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges*

Der Kosovo-Krieg zwischen der NATO und Jugoslawien (März bis Juni 1999) verstärkte in Rußland bereits seit längerer Zeit bestehende isolationistische und antiwestliche Stimmungen. Die Beziehungen zwischen Moskau und der Allianz gerieten u.a. deswegen in eine schwere Vertrauenskrise, weil Rußland seine Forderung nach einem Verzicht auf jede Gewalt gegen Jugoslawien ignoriert sah. Die russische Seite trat offiziell für eine politische Lösung des Konflikts ein und hoffte auf eine Unterstützung durch die neutralen Länder. Dadurch belebte sich auch wieder das Interesse an der österreichischen Position.

In Rußland wurde die Entscheidung der österreichischen Regierung am Beginn des Jugoslawien-Konflikts, NATO-Flugzeugen unter Hinweis auf die Gesetzeslage (Kriegsmaterialiengesetz) keine Überflugsrechte zu gewähren, generell sehr positiv vermerkt. Die „Unabhängige Zeitung“ ortete eine Verstärkung der sicherheitspolitischen Polemik zwischen den Koalitionsparteien mit Beginn des Krieges und konstatierte eine neuerliche Zunahme der Popularität der Neutralität in der Bevölkerung.<sup>26</sup> Tatsächlich zeigten verschiedene Meinungsumfragen, daß mindestens drei Viertel der Österreicher – und auch eine große Mehrheit der Anhänger der ÖVP, die (wenngleich angesichts der Wahlen zum Europaparlament am 13. Juni 1999 und zum Nationalrat am 3. Oktober 1999 zunehmend zurückhaltend) einen NATO-Beitritt propagiert – hinter der Neutralität standen. Stepaschin würdigte in Wien die „konstruktive Rolle Österreichs“ während des Kosovo-Konflikts und sprach von „vielen gemeinsamen Ansätzen“ Rußlands und Österreichs in der Kosovo-Frage. Außerdem werde Moskau auch künftig „die Position Österreichs in der Frage der kollektiven Sicherheit unterstützen“.<sup>27</sup>

Alexander Matwejew, Mitglied der russischen OSZE-Delegation in Wien, gab der in Rußland vorherrschenden Stimmung insofern Ausdruck, als er einen Vertrauensverlust zwischen seinem Land und der NATO im Gefolge des Kosovo-Krieges konstatierte. In „dieser Situation könnten die neutralen Länder einen Ausgleich zwischen der NATO und einer (von Rußland vertretenen, Anm. d.Verf.) Konzeption der unteilbaren Sicherheit in

---

24 Interview der Autorin mit Zagorskij, 28.8.1998 in Moskau.

25 Interview der Autorin mit Sarubin, 8.7.1999 in Moskau.

26 Osobaja papka 1 (Beilage zur Nezavisimaja gazeta 23.4.1999), S.3.

27 Zitiert nach Segodnja 1.7.1999, S.2; Die Presse 1.7.1999, S.4.

Europa zustande bringen“.<sup>28</sup> Ganz ähnlich äußerte sich der angesehene Politikwissenschaftler Prof. Vitalij Zhurkin, Direktor des Europainstituts der RAN in Moskau: Die neutralen Staaten seien in letzter Zeit wichtiger geworden. Sie könnten nach dem Kosovo-Krieg ihre Rolle im Prozeß der Neuetafelierung von Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen aktivieren.<sup>29</sup> Dmitrij Danilow, für militärpolitische Forschungen zuständiger Abteilungsleiter im Europa-institut, zählte Österreich – neben Deutschland und Frankreich – zu den Hauptpartnern Rußlands in der EU. Moskau fühle sich nicht nur von der Neutralität, sondern auch der politischen Unvoreingenommenheit angezogen, die Österreich angesichts des Kosovo-Krieges an den Tag gelegt habe; das Land habe flexibel reagieren und politisch frei manövrieren können. Österreich und Rußland hätten gemeinsame Interessen in Mitteleuropa, betreffend die Entwicklung und Befriedung von Spannungsherden. Österreich dürfe Rußland als starken politischen Partner im Dialog mit dem Westen sehen, und Rußland könne das Potential Österreichs als eines EU-Mitgliedes und gleichzeitig neutralen Landes, das manche russischen Ideen und Initiativen mitvertreten könne, einsetzen.<sup>30</sup> Manche Kommentare zum Kosovo-Krieg regten außenpolitische Initiativen Rußlands zur Schaffung eines „anti-amerikanischen Gegengewichts“ an, in das auch die europäischen Neutralen, darunter Österreich, einbezogen werden sollten.<sup>31</sup>

In russischen Äußerungen zur Zusammensetzung einer möglichen Kosovo-Friedenstruppe wurde schon früh, d.h. noch während des Krieges, eine möglichst umfangreiche (bzw. sogar führende) Beteiligung Rußlands, anderer GUS-Staaten und neutraler Länder, darunter Österreich, bei einer nur minimalen Rolle für die NATO als notwendig dargestellt.<sup>32</sup> Dies war ein weiterer Hinweis darauf, daß Moskau die Neutralen als politische Kraft ansieht, die seine Positionen teilweise oder ganz teilen bzw. unterstützen. Die Struktur der Kosovo Force (KFOR), die nach Beendigung der Kampfhandlungen ab Anfang Juni in die Provinz einrückte, ist von den ursprünglichen russischen Vorstellungen allerdings weit entfernt. Sie verfügt zwar über ein UNO-Mandat, aber die militärische Führung liegt (auch wenn die russischen Truppen de facto über einen Sonderstatus verfügen) bei der NATO.

### **3. Die Neutralität und die russische Suche nach einem europäischen Sicherheitssystem**

Die europäische Sicherheitspolitik nimmt einen zentralen Platz in der außenpolitischen Konzeption Rußlands ein. Rußland könnte allerdings wegen der Schwächung seines internationalen Einflusses und der Stärkung der NATO trotz einer aktiven Diplomatie unmittelbar nach dem Zerfall der UdSSR keine führende Rolle im gesamteuropäischen Prozeß erreichen. Gleichzeitig ist auch im Westen weitgehend unbestritten, daß der „russische Faktor“ heute in vielerlei Hinsicht Stabilität und Sicherheit in Europa bestimmt. Die Beziehungen zwischen Rußland und Westeuropa sind ein wichtiger Teil des entstehenden europäischen Sicherheitssystems.<sup>33</sup>

Rußland möchte die Partnerschaft mit europäischen Sicherheitsstrukturen auch und gerade angesichts seines durch den Kosovo-Krieg weiter verschlechterten Verhältnisses zur NATO

---

28 Interview der Autorin mit Matwejew, 8.6.1999 in Wien.

29 Interview der Autorin mit Zhurkin, 7.7.1999 in Moskau.

30 Interview der Autorin mit Danilow, 5.7.1999 in Moskau.

31 Vgl. V. Kremenjuk: *Rossija i vojna na Balkanach*. In: *Obozrevatel' – Observer* 5/1999, S.52.

32 Vgl. z.B. den Gastkommentar von Nadezda Arbatova (Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen [MEMO] der RAN), in *Nezavisimaja gazeta*, 6.4.1999, S.3.

33 Vgl. Dmitrij Danilow/Stefan de Spigeleje: *Ot razmesivanija k sblizeniju: Novye otnosenija Rossii i Zapadnoj Evropy v sfere bezopasnosti?* In: *Doklady Sajo* (Institute for Security Studies Western European Union) Nr. 31, April 1998, S.VIII.



aufwerten und findet dabei durchaus Verständnis. In offiziellen WEU-Dokumenten wird Rußland als „wichtiges Element in der europäischen Sicherheitsarchitektur,“ anerkannt und die große Bedeutung der Kontakte zu ihm unterstrichen.<sup>34</sup> Die beim EU-Gipfeltreffen in Köln Anfang Juni 1999 beschlossene „Common Strategy of the European Union on Russia“ enthält als Zielvorstellung eine Kooperation „to strengthen stability and security in Europe and beyond“. Die EU will gemeinsame außenpolitische Initiativen mit Rußland ausarbeiten, mit ihm im Rahmen der OSZE kooperieren und hält seine Teilnahme an Petersberg-Missionen für möglich.<sup>35</sup> Dennoch hat man in Rußland den subjektiven Eindruck, daß die Hauptfragen der europäischen Sicherheit heute ohne seine Teilnahme entschieden werden. Eine (weitere) Bestätigung dafür war aus Moskauer Sicht der WEU-Gipfel im Mai 1999: Russische Medien vermerkten kritisch, daß dieses Forum 28 Länder – darunter neutrale bzw. bündnisfreie Staaten (Österreich, Finnland, Irland, Österreich, Schweden) vereint, nicht aber Rußland.

Die europapolitische Linie Rußlands setzt auf die OSZE (siehe unten), kann aber die Vertiefung der Integrationsprozesse in der EU nicht ignorieren, die auf die Etablierung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in der Folge auch einer gemeinsamen Verteidigung abzielen. Diese Prozesse berühren auch die Interessen der neutralen Länder, wo das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (1.5.1999) der Diskussion um die sicherheitspolitische Ausrichtung der EU neue maßgebliche Aspekte hinzugefügt hat. Der Vertrag gab der EU eine neue Rechtsgrundlage und stellte eine Vereinigung von EU und WEU in Aussicht, die dann am EU-Gipfeltreffen Anfang Juni 1999 in Köln auch beschlossen wurde; sie ist bis zum Ende des Jahres 2000 zu vollziehen. Die WEU und deren Osterweiterung – inzwischen sind zehn mittel- und osteuropäische Staaten assoziierte WEU-Partner – hatte Moskau ursprünglich kaum beachtet, weil man meinte, daß sie nicht als eigenständiger (d.h. von der NATO unabhängiger) Faktor anzusehen sei.

Es ist noch nicht definitiv abzusehen, wie sich der Amsterdamer Vertrag auf die Teilnahme der neutralen Länder an den Angelegenheiten der europäischen Sicherheitspolitik auswirken wird; in den österreichischen Parteien (und auch innerhalb der Koalitionsregierung) sind dazu durchaus unterschiedliche Ideen deutlich geworden, die zu einem maßgeblichen Teil zweifellos aus den verschiedenen Einstellungen gegenüber der Neutralität und der NATO resultieren. Es besteht aber immerhin dahingehend Einigkeit, daß Neutrale nicht gezwungen werden können, an künftigen Militäraktionen der EU teilzunehmen.

Die Entwicklungen um die GASP sind in Rußland nicht unbemerkt geblieben, auch wenn keine Rede davon sein kann, daß sie die NATO aus dem Zentrum der Diskurse über die Außen- und Sicherheitspolitik verdrängen. Es gibt bisher widersprüchliche Signale bezüglich der russischen Einschätzung einer Ergänzung der EU durch eine militärische Komponente. Matwejew urteilte, daß die Ausstattung der EU durch das „Instrumentarium eines Militärblocks“ mit europaweiten Sicherheitsgarantien kaum zu vereinbaren sei und zur Vertiefung von Trennungslinien führen könne.<sup>36</sup> Auch die „Unabhängige Zeitung“ merkte kritisch an, daß sich eine „Militarisierung“ der EU nicht mit den von Rußland vertretenen „gesamteuropäischen Ansätzen der Sicherung von Sicherheit, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen allen Staaten des Kontinents, auf der Basis der OSZE verträge.“<sup>37</sup> Eine andere Position bezog Zhurkin: Er wollte NATO und WEU genau voneinander getrennt wissen und meinte zur Verschmelzung von EU und WEU: „In wissenschaftlichen Kreisen (Rußlands, Anm. d. Verf.) steht man der Stärkung des europäischen Elements im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich sehr positiv gegenüber – sogar im Rahmen der Nordatlantischen Allianz.

---

34 Vgl. ebenda, S.16.

35 Common Strategy of the European Union on Russia. European Council, Cologne 3/4 June 1999, S.20f.

36 Interview der Autorin mit Matwejew, 8.6.1999 in Wien.

37 Nezavisimaja gazeta 20.5.1999, S.6.

Die Stärkung der ‚europäischen Identität‘ in der NATO trägt zur Sicherheit in Europa bei.<sup>38</sup> Danilow schlug in die gleiche Kerbe: Rußland unterscheide genau zwischen der Osterweiterung der NATO und der EU. Die EU und ihre allfälligen militärpolitischen Funktionen würden in Rußland nicht negativ wahrgenommen. Weiters führte Danilow aus, daß bestimmte Länder, darunter das neutrale Österreich, bei der Verteidigung ihrer Sonderposition in der europäischen Integration in manchen Bereichen zurückbleiben könnten. Der Amsterdamer Vertrag mache den Begriff „Neutralität“ nicht wertlos. Es gäbe aber „ernste politische Gefahren für Länder wie Österreich“, das seine aus der Neutralität resultierende Sonderposition nicht lange werde bewahren können.<sup>39</sup>

Auch wenn derzeit keine Anzeichen für eine effektive Verschiebung der Gewichte der europäischen Sicherheitspolitik von der NATO (und der WEU) hin zur OSZE zu sehen sind, tritt Moskau im Rahmen seines gegen einen befürchteten „NATO-Zentrismus“ gerichteten Kurses für eine Stärkung der europäischen Sicherheitsstrukturen auf der Grundlage der OSZE ein, welche, so Matwejew, die einzige Organisation sei, wo es gleichberechtigt mit den westlichen Staaten sei. Die OSZE sei ein „Platz, wo wir versuchen können, Lösungen für das 21. Jahrhundert auszuarbeiten, welche die militärische Konfrontation auf ein Minimum reduzieren“. Die Rolle der neutralen Staaten werde dabei bedeutend wichtiger: Sie könnten „die Bürde der Führerschaft zum Brückenschlag zwischen Rußland und der NATO auf sich nehmen“. Jetzt und in der nahen Zukunft könnten drei neutrale Staaten einen besonderen Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen der NATO und Rußland sowie der Schaffung von Sicherheitsgrundlagen leisten: Österreich dank der Übernahme des OSZE-Vorsitzes mit Beginn des Jahres 2000, Finnland durch seinen EU-Ratsvorsitz in der zweiten Jahreshälfte 1999 und Irland, das seine Unabhängigkeit im Rahmen der EU hinreichend demonstriert habe.<sup>40</sup>

## Fazit

Die sogenannte „romantische Phase“ der russischen Außenpolitik unmittelbar nach dem Zerfall der UdSSR war durch eine Orientierung auf den Westen – und vor allem die USA – gekennzeichnet. Diese brachte allerdings aus heutiger russischer Sicht mehr Schaden als Nutzen für die eigenen nationalen Interessen, und besonders ab 1993 verschob sich der Vektor der russischen Außenpolitik parallel zum zunehmenden Widerstand gegen die geplante Osterweiterung der NATO einerseits nach Europa und andererseits nach Asien.

Die Haltung Rußlands gegenüber den neutralen Staaten wird maßgeblich von seinen – mehr oder weniger gespannten – Beziehungen zur NATO determiniert. Moskau schenkt Österreich und den anderen Neutralen, die vorübergehend weniger beachtet worden waren, nun wieder mehr Aufmerksamkeit. Das betrifft auch die Sicherheitspolitik. Rußland sucht – wenngleich zwangsläufig auf einer anderen Ebene – wie auch Österreich seinen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Daher verfolgt Rußland die sicherheitspolitischen Diskussionen in Österreich und in anderen neutralen Ländern aufmerksam. Wenngleich Moskau offiziell eine Politik der Nichteinmischung verfolgt, wird in offiziellen wie inoffiziellen Kommentaren und Aussagen kein Zweifel daran gelassen, daß man sich eine Erhaltung der Neutralität wünscht. Den neutralen Ländern wird u.a. die Funktion zugesprochen, zwischen Rußland und der NATO zu vermitteln bzw. ausgleichend zu wirken.

Die Teilhabe der Neutralen an der GASP ist noch nicht definitiv bestimmt, und auch die russische Position zu einer EU mit militärischen Funktionen bedarf – wie widersprüchliche

---

38 Interview der Autorin mit Zhurkin, 7.7.1999 in Moskau.

39 Interview der Autorin mit Danilow, 5.7.1999 in Moskau.

40 Interview der Autorin mit Matwejew, 8.6.1999, Wien.

Aussagen zeigen – noch der Klärung. Hier ist die weitere Entwicklung abzuwarten. Sie wird auch davon abhängen, welchen Weg in die Zukunft Rußland wählt. Das breite Spektrum der Möglichkeiten wird einerseits von Ansprüchen auf einen Supermachtstatus mit einer Stärkung des Militärpotentials (was konfrontative Momente in den Beziehungen zum Westen in Kauf nimmt) und andererseits von partnerschaftlichen Beziehungen mit Europa und der ganzen Welt zum Zweck der Lösung der eigenen inneren Probleme begrenzt.

Dr. Ludmilla Lobova,  
Lise-Meitner-Stipendiatin des Forschungsförderungsfonds (FFF)  
für Forschungs- und Archivarbeiten über den  
Platz der Neutralität in den Beziehungen Rußlands zu Österreich, Wien

