

DIE RUSSISCHE AUFFASSUNG DES NEUTRALISMUS IM ENTSTEHENDEN EUROPÄISCHEN SICHERHEITSSYSTEM

Ludmilla Lobova

Einleitung

Seit dem Zerfall des von der Sowjetunion dominierten Ostblocks 1989 bis 1991 versuchen die neutralen Länder Mittel- und Nordeuropas sowie die ostmitteleuropäischen Staaten, auch im Bereich der Sicherheitspolitik an der westeuropäischen Integration teilzunehmen.

Moskau betrachtete das Instrument des Neutralismus immer als stabilisierenden Faktor in der europäischen Entwicklung. Die Akzente in dieser Wahrnehmung änderten sich aber in Abhängigkeit von der Situation, in der sich das Land gerade befand, und von den Hauptkriterien seiner Außenpolitik. Auf diese Weise ging die Moskauer Auffassung des Neutralismus im Allgemeinen von zwei Faktoren aus: der jeweiligen innenpolitischen Situation der UdSSR und Russlands und der Dynamik der Entwicklung der gesamteuropäischen Prozesse.

In den Jahren des Kalten Krieges entsprach das außenpolitische Konzept der Sowjetunion naturgemäß v.a. den Interessen "ihres" Blocks, d.h. dem Warschauer Pakt, der sich im Machtkampf mit den USA und der NATO befand. Im Wettstreit der Supermächte wurden die neutralen Länder von Moskau immer als Vermittler und Friedensstifter angesehen. Nach dem Zerfall des Ostblocks und schließlich der UdSSR selbst gerieten Russland und die neutralen Länder insofern in eine ähnliche Situation, als sie vor der Wahl ihrer Stellung innerhalb eines neuen Europas standen. Diese Wahl hing von der Betrachtung des künftigen Europas ab, die folgende Faktoren einschloss:

Festlegung der Grundlagen für eine europäische Entwicklung; die Frage, wie viele Zentren das europäische Sicherheitssystem aufweisen soll (eines – die NATO; zwei – Russland und die NATO; oder drei – die NATO, die EU und Russland); Präzisierung und möglicherweise Neudefinition des Begriffes "Neutralismus" in Europa; Bestimmung von Mechanismen für wirtschaftliche, politische und militärische Interaktion von Staaten mit politisch verschiedenen Ausgangspositionen.

Die Sowjetunion (und später Russland) nahm von Anfang an aktiv an diesem Prozess teil und hoffte sogar, sein Initiator zu werden. Vor diesem Hintergrund änderte sich auch das Verhalten der neutralen Staaten: sie partizipierten an den gesamteuropäischen Integrationsprozessen und wurden in die entsprechenden Organisationen integriert, wodurch sie (wenigstens aus der Sicht Moskaus) einen größeren Einfluss als Russland in Europa erhielten. Die Neutralen, die zuerst der EU beitraten, wurden dann langsam – zunächst eher in einer beobachtenden Rolle – auch in die sich formierenden sicherheitspolitischen Strukturen der EU einbezogen.

Die UdSSR hatte einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) lange als Verletzung der Neutralität betrachtet. Sie änderte dann aber allmählich ihre Position, weil sie verstand, dass es hier um einen objektiven gesamteuropäischen Prozess ging, der die neutralen Länder nicht ausschließen konnte. Die Aktivitäten der neutralen Länder beinhalteten u.a. die Vorsitzführung in EU und OSZE sowie Teilnahme an Friedenstruppen auf dem Balkan (IFOR/SFOR, KFOR); auf der anderen Seite glaubte Russland, sich immer weiter von den europäischen Entscheidungsprozessen zu entfernen. Daher sah es sich veranlasst, das Potential der neutralen Länder und ihre Rolle in Europa noch höher zu bewerten.

Bei der sowjetischen bzw. russischen Sichtweise der europäischen Sicherheit und der Rolle der neutralen Staaten können folgende Etappen unterschieden werden:

Ende der 80er Jahre bis 1991: Die UdSSR propagierte die Idee eines "gesamteuropäischen Hauses" (die auch in neutralen Ländern, darunter Österreich, Unterstützung fand), die Hoffnung auf ein "blockfreies Europa" und eine neue Weltordnung; die UdSSR versuchte, ein "neues Denken" zu demonstrieren und als Initiator der europäischen Integrationsprozesse aufzutreten. Sie dürfte sich aber bald bewusst geworden sein, dass sie trotz aller Bemühungen wegen der (v.a. wirtschaftlichen) Schwierigkeiten der "Perestrojka" (Umgestaltung) hier kaum eine Führungsposition einnehmen wird können.

Nach 1991: Zunächst lehnte sich Russland an den Westen (und v.a. die USA) an, zu dem es dann aber bald (v.a. ab 1993) wieder zunehmend auf Distanz ging. Parallel dazu forcierte Moskau mit steigendem Nachdruck sein Konzept der "multipolaren Welt" (siehe unten). Russland interessierte sich parallel zur Verschlechterung seiner Beziehungen zu den USA zunehmend für Europa, das als Modernisierungs- und Handelspartner benötigt wird, und hoffte auf eine Einbeziehung in die entsprechenden Institutionen (v.a. EU, Europarat). Im Juni 1994 wurde ein Partnership and Cooperation Agreement (PCA) zwischen Russland und der EU abgeschlossen, das dann am 1. Dezember 1997 in Kraft trat. Das Sicherheitsumfeld in Europa verändert sich aus russischer Sicht in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erheblich: Anfang 1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der EU bei, und in diesen neutralen Ländern intensivierten sich dann auch die sicherheitspolitischen Diskussionen, bei denen die Möglichkeit einer NATO-Mitgliedschaft erörtert wurde; die NATO nahm 1999 mit Ungarn, Polen und Tschechien drei ehemalige Verbündete der UdSSR auf; die EU machte Anstalten, auch außen- und sicherheitspolitisch ein Faktor zu werden; und Russland glaubte sich – auch aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage und innenpolitischen Widersprüche – von den europäischen Integrationsprozessen zunehmend ausgeschlossen. Es hatte ursprünglich (als Folge der Beendigung des Kalten Krieges) auf eine generelle "Neutralisierung Europas" gehofft, doch diese stand offenkundig nicht auf der Tagesordnung.

1999: Die Kosovo-Krise mit der NATO-Intervention gegen Jugoslawien (Unternehmen "Allied Force", März bis Juni) hat die Bereitschaft der neutralen Staaten, sich der NATO anzuschließen, zweifellos nicht gefördert, da vielfach die Furcht herrschte, in einem solchen Fall in künftige Kriege verwickelt zu werden. Die Kosovo-Krise markierte auch einen neuen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Russland sah sich in seiner Skepsis gegenüber der NATO bestätigt und meinte, einem zunehmenden "NATO-Zentrismus" widerstehen zu müssen. Zudem zeigte es zunehmende Anzeichen zur Selbstisolierung von der Außenwelt (und v.a. eben vom Westen). Vor diesem Hintergrund trug auch der neuerliche Krieg in Tschetschenien (ab Ende September 1999) zur Verkomplizierung der Beziehungen zwischen Russland und der EU bei.

Die Fragestellung

Die Neutralität war und ist einer der wichtigsten Faktoren, die das Moskauer Interesse an Österreich, Finnland, Schweden und der Schweiz begründen. Die offizielle Position der sowjetischen und später russischen Seite zur Rolle der europäischen Neutralen und zu ihrer Beurteilung wird in akademischen Werken über die Theorie und Praxis internationaler Beziehungen, in Dokumentensammlungen und diplomatischen Mitteilungen dargestellt. Diese Quellen geben die russische Sicht der heutigen Auffassung der Neutralität allerdings insgesamt nur recht fragmentarisch wieder. Außerdem war die sowjetische Historiographie über Jahrzehnte hinweg stark ideologisiert und folgte einer einheitlichen Richtung; erst die Liberalisierung am Ende der 80er Jahre brachte auch hier eine Pluralisierung und führte zur Ausprägung durchaus unterschiedlicher Standpunkte verschiedener Wissenschaftler und Politiker. Als von der zweiten Hälfte der 80er Jahre an in den neutralen Ländern lebhaft

sicherheitspolitische Diskussionen geführt wurden, griff die sowjetische Seite immer weniger aktiv ein – man hatte zunehmend andere Sorgen. In der russischen Geschichtsschreibung der 90er Jahre gibt es keine wesentlichen Untersuchungen, wo neue Zugänge zum Verständnis von "Neutralität" in Verbindung mit den grundlegenden politischen Veränderungen in Europa vorgestellt und Bewertungen der Entwicklungsperspektiven neutraler Staaten zur Bedingung der Entstehung neuer politischer Strukturen vorgenommen würden. Nach einer Bemerkung des russischen Außenpolitik-Experten Vladislav Zubok "this topic has not been systematically explored in or outside of Russia. There is a number of sketchy studies in the West, but most of them bear a heavy imprint of the Cold War times and needs".

Allerdings hat die sowjetische bzw. russische Position in der westlichen Historiographie meist (wenn überhaupt) nur unzureichend bzw. am Rande Berücksichtigung gefunden. Das betrifft ältere Werke ebenso wie in der Zeit der "Wende" in Osteuropa erschienene Analysen und schon nach dem Ende des Kalten Krieges verfasste Werke. Im Zuge der Diskussion um einen möglichen NATO-Beitritt der neutralen Länder wurde der – bekannt ablehnenden – russischen Position dann etwas mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Verschiedene Autoren (Curt Gasteyer, Stephan Kux, Harto Hakovirta, Richard A. Bitzinger usw.) haben die Rolle der europäischen Neutralen in der Außenpolitik Moskaus insgesamt berücksichtigt; zudem wird die sowjetische bzw. russische Sichtweise der Neutralität Österreichs, Finnlands, der Schweiz, Irlands jeweils nur aus einer bestimmten Perspektive (z.B. österreichischer Staatsvertrag, EU-Beitritt, internationale Vermittlertätigkeit, NATO-Debatte) dargestellt.

Ausgehend von einer Bestimmung des gegenwärtigen Ist-Zustandes soll vorliegende Untersuchung die Analyse der russischen Position zur Neutralität weiterentwickeln und Forschungslücken ausfüllen, indem sie die Perspektiven der weiteren Entwicklung des Neutralitätsbegriffes aus russischer Sicht aufzeigt.

Rechtliche Aspekte

Die russische Perzeption der Neutralität schlug sich auch im Bereich des Völkerrechts nieder. Sie vereinigte die ideologischen Grundlagen der Sowjetzeit und den Versuch, die Neutralität unter den Bedingungen eines "blockfreien Bewusstseins" begreiflich zu machen. Letzteres beruht v.a. auf einer Ablehnung der Blöcke und des "Blockdenkens" des Kalten Krieges überhaupt sowie auf Absichten zur Schaffung einer "multipolaren Welt".

In der russischen Völkerrechtswissenschaft ist die Beurteilung des Begriffes der Neutralität als "eine der ältesten Einrichtungen des Kriegsrechts" anzutreffen. "Im modernen Völkerrecht nahm sie jedoch nicht wenige neue Züge an. Als Einrichtung des internationalen humanitären Rechtes wird sie v.a. als Instrument betrachtet, das dazu berufen ist, die Bevölkerung eines Staates vor dem mit einem bewaffneten Konflikt verbundenen Unheil zu bewahren" und weiter: "In der Vergangenheit waren die formellen Momente entscheidend, und die Neutralität begann im rechtlichen Sinn erst mit einem Kriegszustand. Heute ist das Vorhandensein eines bewaffneten Konflikts entscheidend, unabhängig vom Bestehen eines Krieges im rechtlichen Sinn. Die Neutralitätsrechte treten dann in Kraft, sobald ein internationaler Konflikt ein solches Ausmaß erreicht hat, dass auch die Position von Drittländern bedeutsam wird. Die Neutralität spielt bei einem Konflikt, der nicht auf internationaler Ebene ausgetragen wird, keine Rolle, da es sich hierbei um eine innere Angelegenheit des entsprechenden Staates handelt und hier das Prinzip der Nichteinmischung gilt".

Russische Völkerrechtler heben besonders die "immerwährende Neutralität" der Schweiz und Österreichs hervor. Ihr liegen innerstaatliche rechtliche Vorschriften zugrunde, und die russische Seite betont hierbei immer (so wie im Falle Österreichs), dass die gegebene Form der Neutralität von anderen Ländern als solche anerkannt wurde. Davon ausgehend wird sicherheitspolitischen Diskussionen in Ländern mit "immerwährender Neutralität" besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Der historische Hintergrund

Die UdSSR, ihre Verbündeten wie auch die neutralen Staaten waren von den noch relativ bescheidenen sicherheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration in den 70er Jahren aus naheliegenden Gründen nicht berührt. Mit Michail Gorbatschows Amtsantritt als Generalsekretär der KPdSU 1985 kam Bewegung in die festgefahrenen Fronten des Kalten Krieges. Die UdSSR belebte auch ihre Beziehungen zu den neutralen Ländern und Skandinavien. 1986 besuchten drei skandinavische Ministerpräsidenten Moskau, und im Herbst 1987 verkündete Gorbatschow das sogenannte "Murmansk-Programm", das militärische, politische, ökonomische und humanitäre Aspekte der Zusammenarbeit mit den nordischen Ländern vorsah.

Gegen Ende der 80er Jahre kam es zu einer zunehmenden "Aufweichung" der Blöcke in Europa, und allmählich gewannen gesamteuropäische Initiativen auch im sicherheitspolitischen Bereich an Relevanz. Sowohl die ehemaligen Gegner des Kalten Krieges als auch die neutralen Staaten begannen sich in diesem Umfeld neu zu orientieren. Gorbatschow betonte bei einem Treffen mit dem österreichischen Bundeskanzler Franz Vranitzky am 11. Oktober 1988, dass die Rolle der neutralen Staaten in Europa in Politik und Wirtschaft aktiviert werde und ihr "origineller und selbständiger Beitrag in einer Reihe von Prozessen nicht unbemerkt bleiben kann und soll".

Zunächst musste die sowjetische Seite generell ihre Position zu den neutralen Ländern und der Institution des Neutralismus neu definieren. Aus der Zeit vor 1985 (d.h. vor Gorbatschow) übernahm sie eine vereinfachende Theorie über verschiedene "Modelle und Parameter einer Typologie der Fälle der Neutralität in Europa", welche die neutralen Staaten v.a. als "Brücken" zwischen Ost und West betrachtete. Harto Hakovirta (jetzt Professor für Politikwissenschaft an der Universität Turku/Finnland) charakterisierte die sowjetische Betrachtungsweise der Neutralität wie folgt: "... the Soviet concept of neutrality is a special mixture of traditional Western concepts, adaptation to the realities of the politics of neutrality in today's Europe, and efforts to persuade the European neutral states to support the peace policies of the socialist camp". Gorbatschow sah sich veranlasst, auf die Dogmen der sowjetischen Periode zu verzichten, in denen die Neutralität von zwei verschiedenen Sichtweisen betrachtet wurde: einerseits entsprach sie nicht "the point of view of the class struggle", andererseits war "neutralization of states and areas ... an instrument of general policy rather than an end in itself". Die neutralen Länder hofften ihrerseits auf positive Veränderungen in der sowjetischen Außenpolitik unter Gorbatschow. Nach Ansicht des Sicherheitsexperten Curt Gasteyger (Schweiz) war noch nicht klar, "whether such a more relaxed Soviet view on the Neutrals may find additional support in the context of more far-reaching changes in Soviet foreign policy that we are presently witnessing under Gorbachev". Aber es wurde hervorgehoben, dass in der neuen Situation "the Neutrals could only profit if such hope came true".

Die Idee des "gesamteuropäischen Hauses" wurde von der sowjetischen Seite auch in ihren Kontakten mit den neutralen Ländern beworben. Gorbatschow stellte Vranitzky im erwähnten Gespräch 1988 die Frage, was den gesamteuropäischen Integrationsprozess erwartet, wenn sich der westliche Teil Europas vom Osten abkapselt – wie solle dann das "europäische Haus" gebaut werden? Vranitzky entgegnete, dass eine "militärpolitische und wirtschaftliche Abkapselung Westeuropas äußerst unerwünscht wäre und wir dem in jedem Fall entgegenwirken werden". Er unterstützte bei einem Treffen mit Gorbatschow am 30. September 1991 in Moskau auch dessen Idee der Schaffung eines "einheitlichen europäischen demokratischen Raumes".

In einem Gespräch des ehemaligen österreichischen Außenministers Erwin Lanc, nunmehr Präsident des internationalen Friedensinstitutes, mit Vadim Zagladin, Berater Gorbatschows für internationale Fragen, am 22. Jänner 1990 in Moskau wurde das Problem des Status

neutraler Staaten im Rahmen des "gesamteuropäischen Hauses" behandelt. Nach dem Eindruck Zagladins gab Lanc diesem gegenüber der vom damaligen französischen Präsidenten François Mitterrand vertretene Idee einer europäischen Konföderation den klaren Vorzug. Lanc äußerte den Standpunkt, dass die EG, die in den Jahren des Kalten Krieges entstanden war, Europa an die NATO "anbinden" und sich die Konföderation in diesem Fall als ein "Mittel der Verbreitung der Kontrolle der NATO erweisen könnte, und zwar unmittelbar sogar über ganz Europa".

Nach der "Wende" in Ostmitteleuropa ging es um die Bildung gesamteuropäischer Institutionen v.a. für wirtschaftliche Kooperation, obwohl schon damals eine engere Zusammenarbeit auch im Bereich der Sicherheitspolitik auf der Tagesordnung stand. Die sowjetische Seite hoffte, dass sich ganz Europa mit dem Zerfall des Blocksystems einem der Neutralität ähnlichen Status annähern und dies die Grundlagen für ein neues europäisches Sicherheitssystem schaffen würde. Stephan Kux, der die Entwicklung der sowjetischen Haltung zur Neutralität und den europäischen Neutralen im Lichte des "neuen politischen Denkens" analysierte, stellte fest, dass gerade von diversen westlichen, osteuropäischen und sowjetischen Beobachtern "Finnlandisierung" oder "Neutralisierung" als Modelle für die Neuordnung der Beziehungen Moskaus zu seinem ostmitteleuropäischen Vorfeld und sogar den Teilrepubliken der Sowjetunion angeboten wurden. Die Beziehungen der UdSSR zu den Neutralen, insbesondere zu Finnland, wurden von Kux als Modell der "friedlichen Koexistenz" und Prototyp des Zusammenlebens im "gemeinsamen europäischen Haus" gepriesen. Außerdem hob er hervor, dass für die UdSSR die Beziehungen zu den europäischen Neutralen naturgemäß nicht prioritär waren, und auch deswegen konnte von einer konsistenten, zielgerichteten Politik ihnen gegenüber keine Rede sein. Westliche Beobachter betonten aber, dass mit Gorbatschows Amtsantritt eine beachtliche Intensivierung der Kontakte zu den Neutralen festzustellen war, und lobten den aktiven Beitrag der Neutralen zur Errichtung des "gemeinsamen Hauses", äußerten aber gleichzeitig die Besorgnis, dass die Neutralität auch als Vorwand für die Absage an gesamteuropäische Institutionen dienen könnte.

Die Schwächung des Einflusses Moskaus auf die neutralen Staaten ab dem Ende der 80er Jahre, die breiten innenpolitischen Diskussionen über die Neutralität und die Integration in die europäischen Institutionen führten zu Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen in den neutralen Ländern selbst. Deren Führungen verstanden auch, dass sie angesichts der neuen konstruktiveren Einstellung Moskaus zu den Institutionen der europäischen Sicherheit (z.B. der KSZE) nur gewinnen können. Sie nahmen daher die "Wende" in Ostmitteleuropa 1989 zum Anlass, Klarstellungen hinsichtlich Bestimmungen zu treffen, die ursprünglich ihre Souveränität beschränken sollten, aber nach allgemeiner Auffassung nicht mehr zeitgemäß waren. So teilte die österreichische Bundesregierung den vier Signatarstaaten, darunter der UdSSR, des Staatsvertrags vom 15. Mai 1955 im September 1990 ihre Auffassung mit, dass die Art. 12 bis 16 sowie der Art. 22 Z. 13 des Dokuments obsolet sind. Finnland fasste im gleichen Monat einen entsprechenden Beschluss zu Teil III des Pariser Friedensvertrags (1947) und traf eine ähnliche Feststellung auch zu dem im bilateralen Freundschafts- und Beistandsvertrag mit der Sowjetunion von 1948 enthaltenen Hinweis auf Deutschland. Nach dem Amtsantritt des schwedischen Ministerpräsidenten Carl Bildt 1991 wurde eine "Kommission zur Neutralität" geschaffen, die für eine Absage an die traditionelle Form der Neutralität im Fall eines Krieges zwischen den Supermächten plädierte. Die Kommission veröffentlichte auch diplomatische Akten aus den 50er Jahren, die zeigten, dass das Land trotz offizieller Neutralität der westlichen Seite zuneigte.

Die russische Idee der "multipolaren Welt": Hoffnungen und Realität

Die russische Außenpolitik distanzierte sich ab 1991 demonstrativ von den Paradigmen des Kalten Krieges und richtete ihre Aufmerksamkeit in erster Linie auf die Entwicklung der Beziehungen zu den USA. Dann aber erfolgte aus zahlreichen innen- und außenpolitischen Gründen eine Abwendung von den USA und eine verstärkte Konzentration auf Europa. Gleichzeitig propagierte Russland verstärkt seine Doktrin der "multipolaren Welt" aus mehreren gleichberechtigten Großmächten, wobei meist – außer Russland selbst – die USA, die EU, China, Japan und Indien genannt werden. Der Sinn dieses Konzepts besteht nach offizieller Ansicht darin, amerikanische Absichten zur Herstellung einer "einpoligen Welt" zu konterkarieren. Moskau war hierbei jedoch gezwungen, seine Politik auf den Realitäten aufzubauen, und dazu gehörte eine Stärkung der NATO. Deren sich um die Mitte der 90er Jahre bereits abzeichnende Osterweiterung berührte sowohl Russland als auch die neutralen Länder. Am 9. Mai 1994 unterzeichneten Schweden und Finnland das Framework Document der NATO-Initiative "Partnership for Peace" (PfP), am 22. Juni 1994 folgte Russland, am 10. Februar 1995 Österreich. Seit 1995 haben die NATO und Russland ihren Dialog nach der Formel "16+1" graduell institutionalisiert. Am 27. Mai 1997 fand die Unterzeichnung der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" zwischen Russland und der NATO statt. Sie änderte allerdings nichts an der heftigen russischen Kritik an der Osterweiterung der Allianz. Moskau begrüßte auch weiterhin jede Initiative, die den "NATO-Zentrismus" einschränken könnte, und versuchte eine Forcierung des "europäischen Vektors" seiner Außenpolitik. Eine nicht unwesentliche Rolle ist dabei auch den neutralen EU-Mitgliedern zugedacht. An diesen interessiert russische Beobachter vorwiegend ihr Einfluss in sicherheitspolitischen Angelegenheiten, der – so die prinzipielle Linie – Moskauer Interessen entspricht bzw. wenigstens mit ihnen kompatibel ist. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre waren praktisch alle neutralen Länder von einer breiten Diskussion über die Neutralität und ihre Stellung in den europäischen Sicherheitsstrukturen erfasst. Der Hintergrund dafür sind die Mitgliedschaft in der EU und die Teilnahme an der PfP. Die neutralen Staaten sind somit auch sicherheitspolitisch in die europäischen Integrationsprozesse involviert. Wie erwähnt, fühlt sich Russland dagegen nicht als vollberechtigtes Mitglied europäischer Institutionen – es glaubt sich von wichtigen Entscheidungen ferngehalten. Russische Experten sahen in der Stärkung der EU jedoch auch positive Momente, da sich die Strategie der EU, nämlich "die Schaffung eines Potentials im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, die es der EU erlaubte, auf eine autonome politische Rolle in internationalen Beziehungen Anspruch zu erheben, mit der russischen Strategie auf einer Ebene überschneidet – der Formierung einer multipolaren Welt im 21. Jahrhundert".

Die russische Sicht der OSZE

Der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 hatte für die UdSSR v.a. deswegen große Bedeutung beigemessen, weil damit die Grenzen aller Staaten Europas, die als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges entstanden waren, fixiert wurden. Mit dem Zerfall der Sowjetunion, der Tschechoslowakei (1992/93) und Jugoslawiens (1991/92) entstanden neue Staaten, und in Russland fanden sich gewichtige Stimmen – so z.B. von Jewgenij Primakow, der seit Ende 1991 der Reihe nach Chef der Auslandsspionage, Außenminister und Ministerpräsident war – die meinten, dass deren Grenzen nicht mehr von der KSZE-Schlussakte garantiert seien. Russland hat diesen Ansatz aber zumindest offiziell nicht weiter verfolgt. Für Russland beruhte die Entwicklung eines europäischen Sicherheitssystems und die Rolle von neutralen Staaten darin immer auf der Grundlage der KSZE/OSZE. Das erklärt sich daraus, dass dies (von der UNO abgesehen) die einzige für Europa sicherheitspolitisch

relevante Organisation ist, der Russland nach dem Zerfall der UdSSR und des Warschauer Paktes angehört; zudem hat es sowohl im UNO-Sicherheitsrat wie auch in der KSZE ein Vetorecht. Aus Moskauer Sicht gibt es in der OSZE keine "Trennungslinien in Europa", während die NATO gerade solche herstelle bzw. befestige. Moskau sieht die OSZE als "Stabilisator der internationalen Beziehungen auf dem Kontinent" an.

In der russischen Völkerrechtsliteratur wird betont, dass die OSZE alle Merkmale einer internationalen Organisation habe – mit einer wesentlichen Ausnahme: "Sie ist nicht auf einer völkerrechtlichen, sondern auf einer politischen Übereinstimmung begründet. Das ist ein rein politisches Gebilde, das keinerlei internationale Rechtssubjektivität hat. Stattdessen besitzt sie eine Rechtssubjektivität nach dem inneren Recht der Teilnehmer".

Mit dem Beginn der NATO-Erweiterung Richtung Osten, v.a. aber seit dem NATO-Einsatz gegen Jugoslawien 1999 versucht die russische Seite mit allen Mitteln, einem "NATO-Zentrismus" entgegenzuwirken. Sie glaubt, dass die USA ein "Konzept der drei Kronen" (so die wörtliche Übersetzung aus dem Russischen) in den euroatlantischen Raum verschieben wollen: die NATO verantwortet den Bereich Sicherheit, die EU die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die OSZE "nur" Menschenrechte und Konfliktvermeidung. Dieser (angebliche) US-Plan entspricht offensichtlich nicht den Interessen Russlands, das eben der OSZE bei der Gestaltung der gesamteuropäischen Integration im Sicherheitsbereich die zentrale Rolle beimisst.

Die neutralen Staaten gelten für Russland als vollberechtigte Teilnehmer der OSZE, deren Aktivität in den letzten Jahren bedeutend zugenommen hat. Allerdings sehen in den neutralen Staaten selbst nicht alle politischen Kräfte die OSZE als effektive Grundlage eines europäischen Sicherheitssystems: Es ist bekannt, dass im Rahmen der sicherheitspolitischen Diskussionen in Österreich, der Schweiz und in Finnland v.a. linke Parteien und Gruppierungen eher für eine Entwicklung der OSZE-Mechanismen eintreten, während bürgerliche Parteien der NATO als Grundlage der europäischen Sicherheitsarchitektur den Vorzug geben. Daraus resultiert eine Unterstützung Russlands für die Position linker Kräfte. Der russische Skandinavienexperte Alexander Kann stellte fest, dass die Mehrheit der Schweden und Finnen bis jetzt gegen einen NATO-Beitritt ist. Aber es gäbe "eine einflussreiche Minderheit von NATO-Anhängern in rechten und liberalen Kreisen der Politiker und auch bei Berufsmilitärs. Sie motivieren ihre Position damit, dass die NATO nach Beendigung des Kalten Krieges ihren Charakter veränderte".

Moskau tritt somit im Rahmen seines gegen den befürchteten "NATO-Zentrismus" gerichteten Kurses für eine Stärkung der europäischen Sicherheitsstrukturen auf der Grundlage der OSZE ein, welche – so Alexander Matwejew, Mitglied der russischen OSZE-Delegation in Wien Mitte 1999 – 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 immer wichtiger: Sie könnten "die Bürde der Führerschaft zum Brückenschlag zwischen Russland und der NATO auf sich nehmen". Nun 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.

Die Moskauer Position in der OSZE selbst trägt auch widersprüchliche Züge: Russland, das für eine friedensstiftende Funktion der OSZE im Kosovo eingetreten war, verhinderte Vermittlungsaktionen der Organisation während des zweiten Tschetschenienkrieges – obwohl die OSZE im ersten Krieg (1994 bis 1996) an der Erreichung einer (vorläufigen) Verhandlungslösung mitgewirkt hatte. Russland bestand darauf, dass der zweite

Tschetschenienkrieg seine "innere Angelegenheit" sei, und wies alle angeblichen "Einmischungen" aus dem Westen oder von internationalen Organisationen, die über humanitäre Hilfeleistungen hinausgehen, vehement zurück. Auch sprach die russische Seite von einer Umgestaltung der OSZE in eine der "wichtigsten europäischen Strukturen des 21. Jahrhunderts", während sich gleichzeitig Stimmen fanden, die von ihrer offensichtlichen Stagnation sprachen.

Nach Meinung Moskaus verlieh der OSZE-Gipfel in Istanbul Mitte November 1999 der Organisation einen neuen Impuls. Dort wurden u.a. die "Charta für europäische Sicherheit", auf die Russland nach der Jugoslawien-Krise große Hoffnungen setzte, der adaptierte Vertrag über konventionelle Rüstung in Europa (VKSE) und eine zusammenfassende Istanbul-Deklaration unterzeichnet. Während des Treffens wurde auch deswegen die Rolle der neutralen Staaten und besonders Österreichs hervorgehoben, weil Österreich mit 1. Jänner 2000 das NATO-Mitglied Norwegen als OSZE-Vorsitzland ablöste. Schon in Istanbul waren von österreichischer Seite eine Reihe von Initiativen zur Lösung regionaler Konflikte – so auf dem Balkan, im Kaukasus und in Mittelasien – vorgeschlagen worden, und die österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner besuchte diese Gebiete auch im Laufe ihrer OSZE-Vorsitzführung.

Moskau begrüßte die Übernahme der Leitung der OSZE durch Österreich. Manche russische Medien verglichen Anfang 2000 Österreichs Position (wegen der Sanktionen der "EU-14" gegen dessen Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ) mit der Russlands (wegen der EU-Proteste gegen den Tschetschenienkrieg). Der neue russische Präsident Wladimir Putin setzte seine Hoffnungen darauf, dass "unter diesem Vorsitz nicht nur über russische Provinzen gesprochen" werde, was eine offenkundige Anspielung auf den Krieg in Tschetschenien war, den Moskau auch und gerade in der OSZE nicht mehr als unbedingt nötig diskutiert sehen wollte.

Neue Akzente in der europäischen Sicherheitspolitik

1. Kosovo-Krise

In Verbindung mit den Ereignissen am Balkan gingen wichtige Veränderungen in der russischen Betrachtungsweise des europäischen Sicherheitssystems vor sich. Dies rief ernsthafte Widersprüche zwischen Russland und dem Westen (und v.a. den USA) hervor. Moskau störte sich auch an dem am Jubiläumsgipfel der NATO in Washington Ende April 1999 (d.h. während des Kosovo-Krieges) beschlossenen neuen Strategischen Konzept des Bündnisses und zeigte sich hinsichtlich der Errichtung eines tatsächlich kooperativen Sicherheitssystems in Europa zunehmend skeptisch. Nach Ansicht der russischen Seite war durch den Kosovo-Krieg die Position des "westlichen Pols" des europäischen Sicherheit (weiter) konsolidiert und gestärkt; er beanspruche eine führende Rolle. Russland begann sich immer mehr als überflüssig zu fühlen und befürchtete, seine "Stimme in Europa" zu verlieren. Nach Meinung von Dmitrij Danilow, für Militärpolitik zuständiger Abteilungsleiter im Europainstitut der Russländischen Akademie der Wissenschaften (RAN) in Moskau, geht eine "institutionelle Auswaschung" der Rolle Russlands vor sich, da die Jugoslawien-Krise jene korporativen Tendenzen untergraben habe, auf die Russland seine Politik aufbauen wollte. Die Auffassung zahlreicher russischer Außenpolitik-Fachleute in diesem Zusammenhang kann man wie folgt zusammenfassen:

Anerkennung der Schwäche Russlands zu den Bedingungen des Westens (oder der NATO) und sein entsprechendes Ausscheiden aus dem europäischen Sicherheitssystem,
Konzentration auf die Innenpolitik;

Wiederherstellung jenes Beziehungssystems, das auch früher existierte (Stärkung der Mechanismen von UNO und der OSZE), auf der Grundlage der negativen Erfahrung des Kosovo-Krieges; Anerkennung des Umstandes, dass zwischen Russland und dem Westen keinerlei strategische Partnerschaft bestanden hat und auch heute nicht möglich wäre.

Heute sieht die russische Seite das besondere Potential der letzteren Variante, und v.a. nach der Kosovo-Krise ist die EU als wichtiger Partner Moskaus nochmals aufgewertet – umso mehr, als sie ihrerseits die Schaffung neuer Mechanismen zur Formalisierung gemeinsamer russisch-europäischer Initiativen vorschlägt. Russische Politologen betonten, dass die Moskauer Kritik am Westen wegen des Jugoslawien-Einsatzes v.a. der NATO und den USA galt, nicht aber der EU und den europäischen Staaten. Deswegen gibt es auch heute keine kritische Wahrnehmung der EU in Russland, auch wenn nicht ganz einzusehen ist, wie der gleiche Staat als Mitglied der EU "gut", als Angehöriger der NATO dagegen "schlecht" sein kann.

Danilow zufolge fühlt sich Moskau 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 v.a. bei der Befriedung von Konfliktgebieten gemeinsame Interessen in Mitteleuropa. 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 russische Ideen und Initiativen mitvertreten könne, einsetzen. Der damalige russische Ministerpräsident Sergej Stepaschin würdigte Mitte 1999 in Wien die "konstruktive Rolle Österreichs" während des Kosovo-Konflikts und sprach von "vielen gemeinsamen Ansätzen" Russlands und Österreichs in dieser Angelegenheit. Moskau werde auch künftig "die Position Österreichs und anderer Neutraler in der Frage der kollektiven Sicherheit unterstützen".

Natürlich sind die neutralen Staaten nicht die wichtigsten Partner Russlands, doch betonen russische Experten, dass man die Perspektiven der Zusammenarbeit mit jedem einzelnen neutralen Staat sehen müsse: Finnland ist ein wirtschaftlicher "Vorposten" der EU an der Grenze zu Russland; Finnland und Schweden sind skandinavische Partner und potentielle Vermittler zu den baltischen Staaten, deren Verhältnis zu Russland nicht friktionsfrei ist; Österreich fungiert als Partner im Zentrum Europas, das mit seiner "aktiven Neutralität" in Konflikten vermitteln könne.

Matwejew 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 Europa zustande bringen". Ganz ähnlich äußerte sich der angesehene Politikwissenschaftler und Historiker Prof. Vitalij Zhurkin, bis Ende 1999 Direktor des Europainstituts der RAN: Die neutralen Staaten seien in letzter Zeit wichtiger geworden. Sie könnten nach dem Kosovo-Krieg ihre Rolle bei der Neuetablierung von Beziehungen zwischen Russland und dem Westen aktivieren. Noch weiter gingen manche russische Kommentare zum Kosovo-Krieg, die außenpolitische Initiativen Moskaus zur Schaffung eines "anti-amerikanischen Gegengewichts" anregten, in das auch die europäischen Neutralen, darunter Österreich, Finnland, die Schweiz und Schweden, einbezogen werden sollten. Es ist bemerkenswert, dass während der Jugoslawien-Krise 1999 die russischen Medien mehrfach die Positionen Russlands und der neutralen Länder zusammengefasst und den (angeblichen) Intentionen der NATO gegenübergestellt haben. So hieß es beispielsweise, dass die Allianz "Moskau und den neutralen Ländern eine drittrangige Rolle in der Kosovo-Operation zuwies". Moskau fasste die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit mit den neutralen Ländern bei der Regelung des Konfliktes ins Auge. Es drückte seine Einstellung zu der bereits während der Kampfhandlungen diskutierten Kosovo-Friedenstruppe dadurch aus, dass es die neutralen Länder als Partner ins Spiel brachte. So betonte der Botschafter Russlands in Bonn, Sergej Krylow, dass sein Land zwar grundsätzlich bereit sei, an einer Friedensmission mit einem Mandat von UNO und OSZE teilzunehmen, doch nicht gemeinsam mit Militär aus NATO-Staaten, die an den Luftschlägen beteiligt sind. Es gäbe

genug neutrale Länder, die Truppen stellen könnten. Bei der Analyse des wünschenswerten Bestandes von Friedenstruppen im Kosovo nannten russische Experten außer Russland selbst u.a. die Ukraine, Italien und Österreich – Länder, welche alle Konfliktparteien zufrieden stellen könnten. In diesem Kontext fand sich auch in österreichischen Medien die Einschätzung, dass die Neutralität gegenüber Russland von Vorteil sein könnte.

2. Die Aktivierung der Neutralen in der europäischen Politik

Während und nach der Jugoslawien-Krise 1999 begannen russische Experten wieder eine stabilisierende und friedensstiftende Rolle der Neutralität in Europa hervorzuheben. Früher existierte in russischen wissenschaftlichen Kreisen die Meinung, dass die Rolle einzelner europäischer Neutraler allmählich sinke, weil der ganze Kontinent einen der Neutralität ähnlichen Status erwerbe. Aber derzeit ist in Russland mehr davon die Rede, dass die "Neutralität im Konzept der europäischen Sicherheit davon abhängt, welche Sicherheitsphilosophie vorherrschen wird und welche ihre Mechanismen sein werden". Die Rolle als Vermittler und Friedensstifter, die den neutralen Ländern lange zugeschrieben wurde, wirkt etwas überholt. Die Integration in die europäischen Strukturen (darunter auch im Bereich der Sicherheitspolitik), Vorsitz in EU und OSZE sowie eine Möglichkeit zur Teilnahme an künftigen Initiativen der EU im militärpolitischen Bereich (z.B. Teilnahme an Peacekeeping-Operationen) stärken die Positionen der Neutralen in der gesamteuropäischen Politik. Dem schenkte man in Russland besondere Aufmerksamkeit.

Russland verband mit der Vorsitzführung neutraler Staaten in der EU die Hoffnung, mehr Gehör für seine Anliegen zu finden als unter einem Land, das gleichzeitig der NATO angehört. Unter österreichischer EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1998 legte der Rat der EU-Außenminister dem Europäischen Rat von Wien einen Bericht über die Fortschritte bei der Entwicklung einer umfassenden EU-Politik gegenüber Russland vor. In diesem Bericht wurden die Prioritäten der EU und Empfehlungen zur weiteren Vorgangsweise festgelegt. Der Europäische Rat entschied, eine "Gemeinsame Strategie" – ein neues, durch den Vertrag von Amsterdam geschaffenes Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – zum Thema Russland zu erarbeiten. Sie wurde dann am EU-Gipfel in Köln Anfang Juni 1999 beschlossen.

Ministerpräsident Primakow traf am 27. Oktober 1998 in Wien sowohl mit der EU-Führung als auch mit österreichischen Spitzenpolitikern zusammen. Er sprach Österreich seinen Dank für den aktiven Beitrag aus, den es in seiner Eigenschaft als amtierendes EU-Vorsitzland leiste, um die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland auszubauen. Er nutzte 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.

Die Aktivitäten Finnlands und seines Präsidenten Martti Ahtisaari bei der Regelung des Kosovo-Konfliktes zeigten sich deutlich während des EU-Vorsitzes des Landes im zweiten Halbjahr 1999. Von finnischer Seite wurde betont, dass "EU partners trust Finland's experience as a specialist in relations with Russia and eastern Europe. Finland has played a central role in the formation and implementation of the Union's policy towards Russia". Russland hatte auf den finnischen Vorsitz in der EU gehofft, weil Helsinki auf ein "weiches Sicherheitssystem" und ein "gutnachbarliches Klima" setze, und das könne "die EU dazu zwingen, an Russland zu denken". Die Moskauer Zeitung "Izvestija" betonte, dass "dem neutralen Finnland eine besondere Rolle zugefallen ist, nämlich als EU-Vorsitzender das balkanische 'Superprojekt' steigen zu lassen"; die Finnen seien "mit dieser schmutzigen balkanischen Arbeit nicht schlecht fertig geworden".

3. "Europäische Identität": Einbeziehung der neutralen Länder in europäische Sicherheitsstrukturen

Eine der Folgen des Kosovo-Krieges war aus Moskauer Sicht die Stärkung der NATO und ihres Einflusses auf die europäische Sicherheitspolitik bei gleichzeitiger Abnahme der Bedeutung Russlands, das seinen Verbündeten Serbien nicht vor der NATO-Intervention hatte schützen können. Dies trug dazu bei, dass sich in der russischen Politik und Gesellschaft die bereits seit Jahren artikulierenden isolationistischen Strömungen weiter verstärkten; nach Auffassung vieler Beobachter durchlebt Russland so etwas wie das "Versailles-Syndrom" Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg. Nach Meinung des Direktors des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Adam D. Rotfeld, "among the factors shaping Russia's political behaviour, nostalgia for the lost empire, the sense of isolation and of being pushed into the periphery of world politics, and so on, play as essential a role as the changed military and economic situation of the country".

Die europapolitische Linie Russlands setzt – wie dargestellt – auf die OSZE, kann aber die Vertiefung der Integrationsprozesse in der EU nicht ignorieren, die auch zunehmend sicherheitspolitische Maßnahmen beinhalten. Das berührt auch die Interessen der neutralen Länder, wo das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (1. Mai 1999) der Diskussion um die sicherheitspolitische Ausrichtung der EU neue Aspekte hinzugefügt hat. So sprachen verschiedene Stimmen auch in Österreich von einem Ende der Neutralität. Nach Meinung des Sicherheitspolitik-Experten Erich Reiter aus dem Verteidigungsministerium entspricht Österreich "längst nicht mehr den Kriterien des völkerrechtlichen Instituts der permanenten Neutralität. Es ist – gleich wie Schweden und Finnland – als paktfreies Land anzusehen, das sich de facto weitestgehend in die westlichen Strukturen integriert hat (GASP, WEU-Beobachterstatus)". Der Jurist Prof. Theo Öhlinger stellte fest: "Neutralität ist juristisch kein zutreffendes Etikett der Stellung Österreichs in der Staatengemeinschaft mehr". Die Neutralität Österreichs als EU-Mitglied habe sich auf eine "bloße Bündnislosigkeit" reduziert. Rein rechtlich sei Österreich seit dem Vertrag von Amsterdam weder immerwährend noch auch nur dauernd neutral. Einigkeit besteht in Österreich zu der Frage, dass Neutrale nicht zur Teilnahme an allfälligen friedenserhaltenden und friedensschaffenden Operationen der EU gezwungen werden können.

Die offizielle Linie Irlands betont, dass "neutrality has gone hand in hand with a strong commitment to international cooperation for stability and security ... There is no conflict between Ireland's military neutrality and full and active support by Ireland for collective security, based on international law". In der Schweiz schloss die Brunner-Kommission, welche die Sicherheitspolitik des Landes zu evaluieren hatte, dass eine Neutralität, die als "eine auf Nichtteilnahme, Nichteinmischung, aber Teilnahme an humanitärer Hilfe ... bezogene Grundhaltung" definiert wird, negiere, dass der heutige Sicherheitsraum der Schweiz nicht mehr auf das Staatsgebiet beschränkt ist. Schweden ist für eine "militärische Bündnisfreiheit mit dem Ziel, dass unser Land im Falle eines Krieges in unserem Nahbereich neutral sein kann". Das stärke "die Sicherheit in unserem Teil Europas und damit unsere eigene Sicherheit".

Im Vorfeld des Kölner EU-Gipfels im Juni 1999 vermittelten einige westliche Medien den Eindruck, dass es zwischen den neutralen und paktgebundenen Mitgliedern der EU Spannungen gab – Finnland, Schweden und Österreich protestierten gegen eine Vehemenz, mit der die deutsche EU-Präsidentschaft die Verschmelzung von EU und WEU vorantreibe. Diese Solidarität unter den paktfreien EU-Partnern sprach der SPÖ-Delegationsleiter im Europäischen Parlament, Hannes Swoboda, Anfang 2000 wie folgt an: "Es hat mit diesen Staaten in den letzten Monaten eine enge Kooperation gegeben, vor allem gegen eine allzu starke Militarisierung der EU". Es war unübersehbar, dass man in Russland mit solchen

Stellungnahmen sympathisierte. Der Regierungswechsel in Österreich Anfang Februar 2000 in Österreich brachte allerdings neue Entwicklungen. Die Koalition aus ÖVP und FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel gab sich ein Programm, in dem es heißt, dass Österreich die Übernahme einer Beistandsverpflichtung in den Rechtsbestand der EU anstreben wird. Bei einem vertraulichen Treffen der Außenminister der EU Ende Juli 2000 in Brüssel machte Ferrero-Waldner denn auch einen entsprechenden Vorschlag. Die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die – v.a. wegen der Opposition Russlands – in der überschaubaren Zukunft keine Aussicht auf NATO-Mitgliedschaft besitzen, aber bereits EU-Aufnahmekandidaten sind, haben sogleich an Ferrero-Waldners Initiative Interesse gezeigt. Sehr skeptisch reagierte dagegen Großbritannien, das aufgrund seiner traditionell engen Bindung an die USA alles zurückweist, was seiner Meinung nach den Zusammenhalt der NATO relativieren könnte.

Russische Experten für Europapolitik sehen im Amsterdamer Vertrag einen wichtigen Schritt der Entwicklung der GASP; die EU akkumuliere, so hieß es, ein Potential, auf dessen Grundlage ein Durchbruch im Bereich der "europäischen Identität" der künftigen gemeinsamen Sicherheitspolitik vor sich gehe. Damit stellt sich sowohl in Russland als auch in den neutralen Ländern die Frage nach dem weiteren Schicksal der Neutralität in Europa. Nach Meinung Danilows ist sie noch nicht hinfällig, doch bestehe für die neutralen Länder in der Zukunft eine gewisse Gefahr: sie könnten vom Druck der Ereignisse dazu bewogen werden, ihre Sonderpositionen in der Sicherheitspolitik aufzugeben. Auch Alexander Sarubin, Mitarbeiter des Apparats des Sicherheitsrates Russlands, hält ein Ende der Neutralität für möglich – sie könne "nach einer gewissen Zeit ein völliger historischer Anachronismus werden und von selbst absterben oder sich transformieren, aber nicht gewaltsam und historisch zur rechten Zeit". Die Institution des Neutralismus sei schützenswert, solange ihre Existenz nicht auf quasi "natürliche" Weise ende; überhaupt solle man in die Natur bestehender Institutionen, die noch Bedeutung haben, nicht eingreifen. Ein Ende der Neutralität hält auch Sarubin derzeit nicht für wünschenswert: So sei die Neutralität Österreichs von vier der fünf Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates garantiert und stelle einen wichtigen Faktor der Sicherheit des Landes dar. Zwar hätten sich die "traditionellen" Gefahren für Europa vermindert, doch könnte sich die Konkurrenz der europäischen Länder um Einflussphären durchaus wieder zuspitzen.

4. Europäische

Sicherheitsstrukturen: Widersprüchliche Beurteilungen in Russland

Die heutige Entwicklung der europäischen Sicherheitsinstitutionen wird im Westen und in Russland unterschiedlich bewertet. Die west- und mitteleuropäischen Staaten sehen die Erweiterung der westlichen Wirtschafts- und Militärorganisationen als einheitlichen Prozess an, während Moskau klar zwischen der verbal bekämpften NATO und der (noch) durchaus geschätzten EU unterscheidet. Hier stellt sich die Frage, welchen Status die neutralen Länder in den entstehenden Militärstrukturen der EU definitiv einnehmen werden.

Der Vertrag von Amsterdam 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 Polen, Tschechien und Ungarn assoziierte Mitglieder und sieben weitere 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 fanden sich dann aber russische Stimmen, welche die WEU als Organisation betrachteten, welche "die NATO auf dem europäischen Kontinent ablöst" – ein offenkundig unzutreffendes Urteil. Jedenfalls wollte Zhurkin NATO und WEU voneinander getrennt wissen. Auch die WEU erkannte die Bedeutung Russlands für die europäische Sicherheitspolitik an. Sie führte mit Moskau

politische Konsultationen und praktische Kooperationen in Angelegenheiten beiderseitigen Interesses (so nutzt das Satellitenzentrum der WEU in Torrejon bei Madrid seit 1995 auf kommerzieller Basis russische Angebote von Satellitenphotos) durch.

Zur (damals) bevorstehenden Verschmelzung von EU und WEU meinte Zhurkin: "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. Die Stärkung der 'europäischen Identität' in der NATO trägt zur Sicherheit in Europa bei". 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.

Noch bis zur Kosovo-Krise 1999 dachte sich Russland das entstehende Sicherheitssystem nach dem Schema Europa – USA – Russland, das einem befürchteten amerikanischen "Monozentrismus" die Strategie einer "vielpoligen Welt" gegenüberstellen würde. Die Moskauer Politik, die auf die Verstärkung der Linie Russland – EU abzielte, muss die europäische Auffassung von der Rolle der USA in Europa berücksichtigen. An diese Linie hielten sich auch die neutralen Länder, die ihre eigene Position im europäischen Sicherheitssystem zu erarbeiten versuchten. Der damalige österreichische Außenminister Schüssel charakterisierte zur Zeit des österreichischen EU-Ratsvorsitzes die Strategie der Stärkung der "zweiten Säule" der EU in seiner Rede am EU-Gipfel in Pörschach (Oktober 1998) durch die Bemerkung, dass die europäische Sicherheitspolitik nur "Hand in Hand" mit den USA gestaltet werden könne und nicht "weniger Amerika", sondern "mehr Europa" nötig sei. Moskau wird diese Formel nicht völlig ignorieren können.

Die Entwicklungen um die GASP sind in Russland natürlich nicht unbemerkt geblieben, auch wenn sie weit davon entfernt sind, die NATO aus dem Zentrum der Diskurse über die Außen- und Sicherheitspolitik zu verdrängen. Derzeit ist das russische Verhältnis zur entstehenden europäischen Sicherheitsstruktur zwiespältig. Im Kontext seines gegen die NATO gerichteten Kurses tritt Moskau, wie erwähnt, v.a. für eine Stärkung der europäischen Sicherheitsstrukturen auf der Grundlage der OSZE ein, wobei die Rolle der neutralen Staaten verstärkt werden könnte. Gleichzeitig neigt sich das "europäische Element" der Sicherheit nicht, wie von Russland angestrebt, immer mehr der OSZE zu.

Nach dem Kosovo-Krieg verlangen Politik, Wissenschaft und Medien in Russland nachdrücklicher als je zuvor eine europäische Verteidigung ohne NATO. Entsprechende Signale wurden aber schon vorher mit großem Interesse aufgegriffen. So nannte die Zeitung "Vek" die Verabschiedung einer britisch-französischen Erklärung über die europäische Verteidigungspolitik am 4. Dezember 1998 in St. Malo "Wendepunkt". In diesem Dokument war u.a. davon die Rede, dass die EU Zugriff auf geeignete militärische Mittel haben muss. Das Organ der russischen Regierung, die "Russländische Zeitung", berichtete von dem – von Werner Fasslabend, damals Verteidigungsminister des "ausgesprochen neutralen Österreich" (das zu dieser Zeit den EU-Ratsvorsitz führte) initiierten – Wiener Treffen der EU-Verteidigungsminister im November 1998. Sein Hauptthema sei, so das Blatt, die europäische Verteidigung gewesen. Es könne angenommen werden, dass eine europäische Armee ein Militärintstrument der OSZE wird. In diesem Fall gäbe es in der NATO "zwei Pole: einen europäischen und einen amerikanischen, und die Rolle Westeuropas würde wichtiger". Unter russischen Politologen kann man die Meinung antreffen, dass eine "Militarisierung der EU objektiv gesehen gewinnbringend für Russland" sei, weil sie – und das wirkt zunächst recht paradox – die Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen insofern begünstige, "als die militärische Dimension der EU unvermeidlich eine Hilfsrolle im Rahmen ihrer

komplexen Sicherheitspolitik spielen wird". Die Teilnahme der neutralen Länder an den sich formierenden sicherheitspolitischen Strukturen der EU geht zweifelsohne in Richtung einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration und erfordert eine Präzisierung des Begriffes "Neutralität". In Russland wird die Funktion der Neutralität hauptsächlich als eine des "neutralen Vermittlers" gesehen, was für die neutralen Länder selbst offensichtlich nicht ausreichend ist und den modernen Anforderungen nicht entspricht. In Russland sind (noch) weder eine in der öffentlichen Meinung allgemein negative Wahrnehmung der EU noch eine grundsätzliche Kritik von politischen Funktionsträgern an ihren militärpolitischen Funktionen zu beobachten. So ist auffallend, dass die am 28. Juni 2000 von Putin mittels Erlass in Kraft gesetzte "Konzeption für Außenpolitik der Russländischen Föderation" der im Aufbau befindlichen militärischen Dimension der EU wertfrei "besondere Aufmerksamkeit" Moskaus zusagt, während sie die Differenzen mit der NATO und den USA explizit betont.

Allerdings ist ein offizieller russischer Kurswechsel in dieser für die Sicherheitspolitik auf dem ganzen Kontinent eminent wichtigen Frage nicht prinzipiell ausgeschlossen. So schrieb eine dem Kreml bekannt nahestehende Moskauer Zeitung, dass sich die Ergänzung der EU durch eine militärische Komponente nicht mit den von Russland an sich vertretenen "gesamteuropäischen Ansätzen der Sicherung von Sicherheit, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen allen Staaten des Kontinents" auf der Basis der OSZE verträge. Insbesondere die Pläne der EU, bis 2003 eine Militäreinheit von ca. 60.000 Mann aufzustellen, an der sich alle 15 EU-Mitglieder – und damit auch die fünf europäischen NATO-Länder außerhalb der EU inklusive der neutralen und paktfreien Staaten – beteiligen sollen, könnten in Moskau Unwillen oder zumindest Irritationen auslösen. So meinte Wladimir Kotljars von der Diplomatischen Akademie des russischen Außenministeriums, dass diese EU-Eingreiftruppe theoretisch in jedes Land mit ethnischen Konflikten geschickt werden könne; allfälligen Einsätzen könne die (von Russland – wie erwähnt – heftig kritisierte) Strategische Konzeption der NATO zugrunde liegen; von einer Zustimmung des UNO-Sicherheitsrates (mit seinem russischen Vetorecht, Anm. d. Verf.) für die Missionen der Truppe sei bisher keine Rede; und Konsultationen mit Russland über die Einsätze seien nicht vorgesehen.

5. Der "russische Faktor" im europäischen Sicherheitssystem und Ansichten der Neutralen

Es ist unter Politikern und Wissenschaftlern im Westen weitgehend unbestritten, dass der "russische Faktor" heute auf mehreren Ebenen Stabilität und Sicherheit in Europa beeinflusst. Die Beziehungen zwischen Russland und Westeuropa sind ein wichtiger Teil des entstehenden europäischen Sicherheitssystems. Sie wurden durch den Kosovo-Krieg spürbar beeinträchtigt. So ist in Russland die Einschätzung anzutreffen, dass sich v.a. aufgrund dieses Ereignisses "in der heutigen Situation die westeuropäischen Interessen, die im Kontext der NATO-Politik formiert wurden, grundlegend von den russischen" entfernten. Russland möchte die Partnerschaft mit europäischen Sicherheitsstrukturen aber auch und gerade angesichts des durch den Kosovo-Krieg weiter verschlechterten Verhältnisses zur NATO aufwerten und findet dabei durchaus Verständnis. Die beim EU-Gipfeltreffen in Köln Anfang Juni 1999 (d.h. noch während des Unternehmens "Allied Force") 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, so die "Common Strategy", gemeinsame außenpolitische Initiativen mit Russland ausarbeiten, mit ihm im Rahmen der OSZE kooperieren und hält sogar seine Teilnahme an Petersberg-Missionen für möglich. Das ändert allerdings nichts am subjektiven Eindruck Moskaus, dass die Hauptfragen der europäischen Sicherheit heute ohne seine Teilnahme entschieden werden. Eine Bestätigung dafür war aus seiner Sicht auch der WEU-Gipfel im Mai 1999: Russische

Medien vermerkten kritisch, dass dieses Forum 28 Länder – darunter neutrale bzw. bündnisfreie Staaten (Österreich, Finnland, Irland, Schweden) – vereint, nicht aber Russland. Der ehemalige Vizepräsident der Österreichischen Nationalbank, Heinz Kienzl, zog aus Umfrageergebnissen den Schluss, dass für viele Österreicher der Gedanke, "dass sich der russische Einfluss wieder bis an unsere Grenzen erstrecken könnte, sehr beunruhigend" sei. Ein ähnlicher Standpunkt wird auch im Projektbericht der Kommission für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Dienststellen des österreichischen Verteidigungsministeriums vertreten. Elisabeth Lichtenberger meinte, dass Russland auch weiterhin einen langgestreckten, von Westen nach Osten verlaufenden "Neutralitätsriegel längs des Karpaten- und Alpenraums aufrechterhalten will". Dem stehen allerdings etwas anderes ausgerichtete politische Einschätzungen gegenüber. So bestehen v.a. die in Österreich links von der Mitte stehenden Kräfte, d.h. Sozialdemokraten und Grüne, auf einer Teilnahme Russlands an einem europäischen Sicherheitssystem. Dem haben v.a. Nationalratspräsident Heinz Fischer (SPÖ) und der Europaabgeordnete der Grünen, Johannes Voggenhuber, immer wieder Ausdruck verliehen. Auch der damalige sozialdemokratische Bundeskanzler Viktor Klima wollte "keine europäische Sicherheitsstruktur, die gegen einen russischen Block antritt". Zur Übertragung von militärischen Funktionen an die EU bemerkte er, dass die EU kein Militärpakt mit identer NATO-Mitgliedschaft werden dürfe, weil das auch im Hinblick auf Russland ein Fehler wäre. Auch konservative Politiker zollten Russland Lob: so betonte Schüssel, damals Außenminister und OSZE-Vorsitzender, dass es eines der wichtigsten Mitglieder der OSZE sei.

Auch die anderen neutralen Länder kommen nicht ohne Berücksichtigung des "russischen Faktors" aus. So meinte die finnische Regierung: "Finland's security position is crucially influenced by Russia and the fact that Finland is such a close neighbour to Russia, the situation in relations between NATO and Russia". Nach Meinung der schwedischen Regierung ist "Russland ist ein Teil Europas und muss auch in die gesamteuropäische Sicherheitsordnung eingebunden werden". Gleichzeitig möchte sich Schweden "aktiv an der Arbeit der EU zur Schaffung einer Russland-Strategie in den Bereichen Handel, verstärkte nukleare Sicherheit und Demokratieunterstützung beteiligen".

Resümee und Ausblick

Die russische Perzeption der Institution "Neutralität" vor dem Hintergrund der europäischen Integration in den 90er Jahren wurde von den innenpolitischen Widersprüchen der russischen Staatlichkeit bestimmt, die auch den außenpolitischen Kurs beeinflussten. Russland steht, wie immer wieder in seiner Geschichte, vor der Frage nach seiner Identität – auch im Verhältnis zum Westen. Aktuell wird diese Problematik durch die Frage ergänzt, inwieweit der vielfach propagierte "russische Sonderweg" mit der (west)europäischen Integration kompatibel ist. Die gegenwärtig ablaufende Herausbildung einer "Russländischen Identität" überschneidet sich jedenfalls nicht mit der im Westen parallel laufenden Erzeugung bzw. Stärkung einer "europäischen Identität". Im Gegenteil – im Bewusstsein der überwiegenden Mehrheit der russischen Bevölkerung wie auch der Eliten entfernen sich diese beiden Prozesse voneinander.

Die neutralen Länder, die anfangs – wie auch Russland Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre – ihren Platz in den europäischen Integrationsprozessen suchten, begannen sich auch im Bereich Sicherheit an westliche Strukturen anzunähern. Ein maßgeblicher Unterschied bestand aber u.a. darin, dass die neutralen Länder aufgrund ihres politischen Systems auch während des Kalten Krieges de facto Teil des westlichen Lagers waren. Russland als Rechtsnachfolger der UdSSR war und ist nicht in der Lage, als Initiator eines "gesamteuropäischen Hauses" auf der Grundlage der OSZE auftreten zu können. Am Ende der 90er Jahre glaubte sich Russland am Rand der europäischen Politik: es fühlte sich von wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen nach wie vor ausgeschlossen und zudem wegen des Tschetschenienkrieges z.B. im Europarat zu Unrecht kritisiert und unter Druck

gesetzt. Zudem dehnt sich die westliche Gemeinschaft aus russischer Sicht immer weiter in Richtung auf den Moskauer Einflussbereich aus, indem sie ostmitteleuropäische Länder wirtschaftlich und sicherheitspolitisch integriert.

Es ist unübersehbar, dass Russland nach wie vor an einem "Großmachtsyndrom" laboriert, das "nach wie vor eines der Grundelemente des russischen soziokulturellen Codes geblieben ist" und auch den Hintergrund der Beziehungen zu Westeuropa darstellt. Von daher rührt auch eine erhebliche, aus der sowjetischen Zeit tradierte Kontinuität in der Politik gegenüber den Neutralität: Moskau tritt klar für ihre Erhaltung in Europa auf. In bestimmten Momenten der besonders akzentuierten Widersprüche mit dem Westen (z.B. in der Kosovo-Krise) suchte es gemeinsame Positionen mit den neutralen Staaten, wenngleich es sich gleichzeitig doch auf die EU als Ganzes konzentrierte.

In seinem Streben, einem "NATO-Zentrismus" entgegenzuwirken, setzt Russland – besonders nach dem Balkan-Konflikt – ganz offensichtlich seine Hoffnung auf die Stärkung der "europäischen Sicherheit", aber hier zeigt sich ein bestimmter Widerspruch: die europäischen Strukturen stellen sich der NATO nicht entgegen, so wie das Moskau tut, sondern unterstreichen Vorteile einer transatlantischen Bindung. Außerdem weichen im Moment die russischen Interessen von der rein europäischen Sichtweise der Sicherheit oft ab, was während der (zweiten) Tschetschenienkrise auch auf der Ebene OSZE – Russland demonstriert wurde. Auch die künftige russische Betrachtungsweise der Neutralität wird maßgeblich davon abhängen, ob Russland eher danach strebt, ein selbständiges "Kraftzentrum" zu werden, oder ob es noch einmal versucht, sich in westliche Strukturen zu integrieren. Diese beiden Möglichkeiten bezeichnen allerdings nur zwei Extreme eines ganzen Spektrums, denn hier sind natürlich Zwischenstufen bzw. Mischformen denkbar und – aus Moskauer Sicht – auch praktikabel. So deutet derzeit vieles darauf hin, dass Russland bemüht ist, einerseits in so vielen westlich dominierten, auch sicherheitspolitisch relevanten Organisationen wie möglich vertreten zu sein bzw. eine institutionalisierte Kooperation mit ihnen zu unterhalten, um seinen Einfluss dort geltend zu machen, gleichzeitig aber im Rahmen der "multipolaren Welt" den Platz eines eigenen "Pols" zu beanspruchen, der – v.a. auf die GUS und einige wenige verbliebene Verbündete in der Dritten Welt gestützt – seine eigene, vom Westen explizit unabhängige Linie verfolgt.

Dr. Ludmilla LOBOVA

Lise-Meitner-Stipendiatin des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) für Forschungs- und Archivarbeiten über den Platz der Neutralität in den Beziehungen Russlands zu Österreich, Wien.