AIES
AUSTRIAN INSTITUTE FOR EUROPEAN AND SECURITY POLICY

Nr. 2025/9

Russlands Lesart der Austro-Neutralität

Ein Modell für die Ukraine?

von Franz Cede und Martin Sajdik
Dezember 2025

AIES COMMENT

Russlands Lesart der Austro-Neutralität – ein Modell für die Ukraine?

2025 – das Jahr der 70 Jahr-Jubiläen, Anlass für zahlreiche Feiern und Gedenkveranstaltungen für die Meilensteine der Wiedererlangung der vollen Unabhängigkeit Österreichs. Neben den Festakten anlässlich der Unterzeichnung des Staatsvertrags (15.Mai) und der Annahme des Neutralitätsgesetzes (26.Oktober) erinnerte man sich am 14. Dezember des Beitritts Österreichs zur UNO vor sieben Dezennien, jenes Schrittes, der die Aufnahme eines wieder unabhängigen und selbstbestimmten Österreichs in die internationale Gemeinschaft fixierte.

Ohne offizielle Würdigung verstrich der Jahrestag des chronologisch ersten historischen Aktes dieses "annus mirabilis" der österreichischen Nachkriegsgeschichte, des Moskauer Memorandums vom 15. April 1955. Diese bilaterale politische Willenserklärung der sowjetischen Regierung, unterzeichnet von den beiden stellvertretenden Ministerpräsidenten Anastas Mikojan und Wjatscheslaw Molotow, und der österreichischen Regierungsspitze in der Zusammensetzung Julius Raab, Adolf Schärf, Leopold Figl und Bruno Kreisky wurde von keiner der beiden Seiten ratifiziert, war sie doch in ihrem ersten Teil im Wesentlichen eine politische „road map" für von Österreich aber auch der Sowjetunion im Laufe des Jahres 1955 zu setzende Schritte.

In seinem zweiten Teil regelte das Memorandum entscheidende wirtschaftliche Fragen, insbesondere hinsichtlich der Übernahme der nach dem Krieg unter sowjetischer Verwaltung stehenden USIA-Betriebe durch Österreich sowie der österreichischen Entgelts- und Reparationsleistungen an die UdSSR in Form von Waren- und Öllieferungen. Die Willenserklärung von Raab&Co, „...eine Deklaration in der Form abzugeben, die Österreich international verpflichtet, immerwährend eine Neutralität in der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird"[1], ist nur einer der zahlreichen Artikel dieses in Form eines Gedächtnisprotokolls gehaltenen Dokuments, der einzige wohl, der sich bis heute in der politischen Wahrnehmung verewigte.

Die Schweiz als Beispiel für unsere Neutralität verfestigte sich im österreichischen Bewusstsein bis hin zum Mythos als einziges, quasi bleibendes Element des Moskauer Memorandums. Fakt ist aber, dass im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 das „Muster Schweiz" für die künftige österreichische Neutralität nicht aufscheint. Die „Musterlosigkeit" der österreichischen Neutralität wurde von der Sowjetunion nach dem 26. Oktober 1955 nicht beeinsprucht. Vielmehr nahm die UdSSR dies durch einen indirekten, konkludenten Akt zur Kenntnis, als der UN-Sicherheitsrat mit der Stimme der UdSSR eine UN-Mitgliedschaft Österreichs befürwortete und Österreich dann am 14. Dezember 1955 schließlich UN-Mitglied wurde. Schon in der Präambel des Staatsvertrags findet sich die Absichtserklärung, „...die Bewerbung Österreichs um Zulassung zur Organisation der VN zu unterstützen".[2] Die Schweiz folgte mit ihrem Beitritt zur UN dem österreichischen Beispiel bekanntlich erst 2002.

Österreichs Ambitionen, UN-Mitglied zu werden, waren schon seit 1947 manifest, als sein Beitrittsantrag am sowjetischen Veto scheiterte, acht Jahre bevor man vom „Muster Schweiz" sprach. Das „Muster Schweiz" wurde im Moskauer Memorandum auch ein zweites Mal strapaziert. Die Sowjetregierung erklärte sich bereit, an einer Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebiets durch die Großmächte – nach dem Muster der Schweiz – teilzunehmen. Zu einer solchen Garantierklärung kam es dann aber nicht.

Das „Muster Schweiz" ist also kein bleibendes Element des Moskauer Memorandums, aus dem sich eine rechtliche Gültigkeit desselben bis zum heutigen Tag ableiten ließe.

Der bekannte österreichische Historiker Gerald Stourzh schrieb dazu 2004 in seinem großartigen Artikel; „Österreichs Weg zum Staatsvertrag und Neutralität":

„Der bekannte Hinweis im „Moskauer Memorandum" vom 15. April 1955 auf eine Neutralität der Art, „wie sie von der Schweiz geübt wird", ist also eine Konsens-Formel: Ihre Funktion war es, eine von Moskau über Wien, Paris bis London und Washington reichende Zustimmung für

den internationalen Status Österreichs zu gewinnen. Dass es mehr um politischen Konsens und weniger um völkerrechtliche Details ging, zeigt sich darin, dass die Sowjets keinerlei Bedenken gegen den österreichischen Wunsch geltend machten, den Vereinten Nationen beizutreten. Die Schweiz betrachtete nämlich damals die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen als unvereinbar mit ihrer Neutralität."[3]

Das Moskauer Memorandum hatte seine Schuldigkeit getan und geriet in Vergessenheit. Symptomatisch dafür ist die Groteske hinsichtlich seines lange als verschollen gegoltenen österreichischen Originalalternats. So äußerte Ex-Bundespräsident Kirchschläger bei einem Gespräch in der Österreichischen Botschaft Moskau, an dem der Zweitautor teilnahm, nach den Begräbnisfeierlichkeiten für den verstorbenen Sowjetführer Tschernenko im März 1985 die Meinung, die Witwe von Ex-Bundeskanzler Raab habe dies nach dessen Tod wahrscheinlich mit anderen Unterlagen, die sich in ihrem Privathaus befunden hatten, verbrannt.

Tatsache ist, dass sich das Originalalternat in den Händen von Botschafter Josef Schöner befand, der an den Verhandlungen in Moskau als führender Beamter teilgenommen hatte. Schöners Witwe übergab die Urschrift Jahre nach ihres Gatten Tod gemeinsam mit anderen Unterlagen in einer Mappe an den damaligen Generalsekretär des Außenamts, Wolfgang Schallenberg, dem Vater des späteren Außenministers Alexander Schallenberg. Schließlich landete es auf Anraten des Erstautors rund 40 Jahre nach seiner Unterzeichnung im Staatsarchiv.[4]

Der innerösterreichische Umgang mit dem Moskauer Memorandum zeugt davon, dass das offizielle Österreich, gleich ob Politik oder die mit der Wahrung des Völkerrechts beschäftigte Beamtenschaft, diesem Dokument keine über den 26. Oktober 1955 hinausgehende Bedeutung zumaß. Die „road map" hatte man abgearbeitet, was namentlich auch für ihre diffizilen wirtschaftlichen Aspekte galt, die zumindest auf Schiene gebracht wurden. Die Besatzungstruppen waren abgezogen, die Neutralität erklärt, Kapitel geschlossen! So die österreichische Sicht und Praxis.

Dass die – nunmehrige (?) - russische Lesart eine andere zu sein scheint, offenbarte sich am 28. August 2025, an dem Russlands Sicherheitsrat unter dem Titel „Natowskij Anschluss" ein Elaborat seines Vizevorsitzenden, Dmitrij Medwedew veröffentlichte.

> Die Ansicht, dass Österreich ... seine Eigenstaatlichkeit verlieren würde, ist mehr als kühn.

Darin heißt es unter anderem, dass das Moskauer Memorandum gemeinsam mit dem Staatsvertrag und dem Neutralitätsgesetz „das rechtliche Fundament des Landes darstellen". Und weiter schreibt er: „Bei ihrer Entnahme stürzt die gesamte österreichische Eigenstaatlichkeit zusammen."[5]

Im Kontext dazu findet sich auch die Feststellung: „Das Prinzip der Neutralität ist die Grundlage für die österreichische Eigenstaatlichkeit selbst, die nach dem Zweiten Weltkrieg nach dem Willen der Alliierten wiederhergestellt wurde".[6]

Die Ansicht, dass Österreich im Falle der Beendigung der Neutralität seine Eigenstaatlichkeit verlieren würde, ist mehr als kühn. Mit dieser – gewagten - Behauptung wird ja nicht weniger unterstellt, als dass Österreich als Staat ohne Neutralität zusammenbrechen würde.

Das eigentliche Motiv des russischen Ex-Präsidenten, einmal mehr in seiner nunmehrigen Hauptrolle als Verbalkeulen schwingender Muskelmann der russischen Führung, und seines mutmaßlichen Autorenkollektivs war, gegen allfällige NATO-Beitrittstendenzen in Österreich zu polemisieren.

Der durch unser Land gehende, prompte Sturm der Entrüstung mag durchaus nach dem Geschmack Medwedews gewesen sein, bewirkte er doch mehrfach das Bekunden, dass es von Österreich nicht beabsichtigt sei, die Neutralität aufzugeben oder der NATO beizutreten. So erklärte etwa Verteidigungsministerin Klaudia Tanner, dass ein österreichischer NATO-Beitritt überhaupt nicht zur Debatte stehe. Auch die zum 70. Jahrestag der Annahme des Verfas-

sungsgesetzes über die immerwährende Neutralität ihr gewidmeten – gar nicht nur – Lippenbekenntnisse österreichischer Offizieller mag der vom Westen einst als Sunnyboy gehegte Ex-Präsident Russlands mit einem zufriedenen Lächeln quittiert und ihn in seiner Überzeugung bestärkt haben, dass nicht nur die Drohgebärden („Teile des österreichischen Bundesheers als allfällige Ziele russischer Flugkörper“[7]), sondern auch die Argumente des Pamphlets in Österreich gegriffen haben.

Zurück zu Medwedews Thesen zu den Grundlagen der österreichischen Staatlichkeit und seinen weiteren Gedanken zu deren möglichem Untergang.

Wörtlich heißt es da: „Was soll in dieser Situation Moskau tun, das im Grunde einer der Schöpfer der modernen Österreichischen Republik ist? Zuerst einmal – den unmäßigen Liebhabern der Kriegshysterie auf völkerrechtlicher Ebene auf die Finger klopfen. Die Antworten auf die zwei Schlüsselfragen – ‚darf Österreich einseitig die gesetzliche verankerte Neutralität aufgeben?‘ sowie – ‚kann Wien einen Beschluss über einen Beitritt zum Nordatlantikblock fassen?‘ sind eindeutig negativ.“[8]

Als Argument wird Art.27 der UN-Vertragsrechtskonvention angeführt, wonach innerstaatliches Recht nicht als Rechtfertigung für eine Verletzung eines internationalen Vertrags ins Treffen geführt werden kann. Von welchem Vertrag da genau die Rede ist, sucht man vergeblich. Vom Staatsvertrag, in dem die Neutralität nicht erwähnt ist? Oder gar vom Moskauer Memorandum, das nichts anderes als ein bilaterales politisches Absichtskompendium war, das abgearbeitet wurde?

Als „politische Autorität“, die diese Sichtweise teilt, wird die Knicks-erprobte Ex-Außenministerin Karin Kneissl angeführt. Ohne exakte Quellenangabe wird sie dahingehend zitiert, „dass eine Änderung des Status Quo bei der Neutralitätsfrage eines Beschlusses aller alliierten Staaten bedarf, die den Vertrag 1955 unterzeichnet hatten, darunter auch Russlands als Rechtsnachfolger der UdSSR. Und Moskau hat das Recht, ein Veto gegen einen Beschluss Wiens einzulegen, den NATO-Weg zu beschreiten“.[9]

> Eine Neutralisierung der Ukraine … würde das Land entscheidend schwächen.

Moskaus Sicht der österreichischen Neutralität und seiner eigenen Rolle in deren Entstehung orientiert sich 70 Jahre danach nicht nach Fakten und Lehre. Sie wird determiniert von Russlands heutiger Interessenslage, allen voran vom Krieg gegen die Ukraine und die Reaktion Europas auf Russlands Streben, die Grenzen im Osten Europas neu zu ziehen. Medwedews Neutralitätspamphlet liest sich wie ein Drehbuch über den möglichen, künftigen Umgang mit einer neutralen Ukraine, einer Forderung, die Russland bei den Verhandlungen mit Ukraine in Istanbul im Frühjahr 2022 stellte, und von der Moskau bisher nicht offiziell abgerückt ist.

Auch in der Ukraine gab und gibt es Apologeten einer Neutralität der Ukraine, namentlich der ehemalige Vizeaußenminister, Oleksandr Chalyi, jetzt „Associate Fellow“ am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, mit einem Faible für das österreichische Modell.

Zwar war im kürzlichen US-Plan für die Beendigung der russisch-ukrainischen Kampfhandlungen keine Rede von einer Neutralität der Ukraine, es ist jedoch keinesfalls auszuschließen, dass Moskau eine diesbezügliche Forderung einmal mehr auftischt, etwa gegen Ende eines Verhandlungsmarathons, wenn sich beim Gegenüber Ermattung breitmacht, eine bekannte Facette russischer Taktik. Man braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, dass des Kremls Verhandler nach einer Vereinbarung streben werden, die Russland als einen „Stifter einer ukrainischen Eigenstaatlichkeit“ ausweist und es diese so weit als möglich mitgestalten lässt. Damit würde man sich einen Hebel sichern, in Hinkunft auch ständig auf die laufende Politik der Ukraine Einfluss nehmen zu können.

Wenn Österreichs Neutralität für Moskau eine internationale Verpflichtung und eine wesentliche Grundlage unserer Staatlichkeit bedeutet, würde ein Neutralitätsstatus die Ukraine im Sinne des Kremls in eine folgenreiche Abhängigkeit führen.

Eine Neutralisierung der Ukraine verbunden mit einer Demilitarisierung nach den Intentionen Russlands würde das Land entscheidend schwächen.

Eine Kurzfassung dieses Beitrags erschien in der Tageszeitung „Die Presse“ am 12. Dezember 2025.

About the Authors

Botschafter, i.R. Dr. Franz Cede, AIES Senior Advisor, ehemals Leiter des Völkerrechtsbüros im Außenministerium (1993 – 1999), Botschafter in Russland (1999 – 2003), Botschafter in Belgien und bei der NATO (2003 – 2007). Dr. Cede ist Autor und Herausgeber einer Vielzahl von Publikationen mit den Schwerpunktbereichen - österreichische Außenpolitik, Völkerrecht, österreichisch – russische Beziehungen.

Botschafter Dr. Martin Sajdik, AIES Board Member und Senior Advisor, war Leiter der Wirtschafts- und Integrationssektion im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Botschafter in der Volksrepublik China, Nordkorea und der Mongolei, bei den Vereinten Nationen sowie Sonderbeauftragter der OSZE für die Ukraine (2015–2020). Dr. Sajdik ist Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen mit Schwerpunktbereichen – europäische Außen- und Sicherheitspolitik, internationale Organisationen sowie österreichisch-russische Beziehungen.

---

[1] Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen der Regierungsdelegation der Republik Österreich und der Regierungsdelegation der Sowjetunion, Moskau, 12.-15. April 1955, I/1, https://oe99.staatsarchiv.at › oesterreich-ist-frei

[2] Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 (B.G.Bl. 152/1955) betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, Präambel, Abs.7

[3] Forum Politische Bildung (Hg.), Frei - Souverän - Neutral - Europäisch. 1945 - 1955 - 1995 – 2005, (Informationen zur Politischen Bildung Band 22). Studien Verlag, Innsbruck/Wien 2004, S.18

[4] s. auch „Auslaufmodell Neutralität?“, Franz Cede&Ralph Janik, Michael Wagner Verlag, 2025, S.35

[5] Совет Безопасности Российской Федерации, Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации, Дмитрий МЕДВЕДЕВ, „НАТОвский аншлюс; Sicherheitsrat der Russischen Föderation, Stellvertretender Vorsitzender des Sicherheitsrats der Russischen Föderation, Dmitrij Medwedew, „Natowskij Anschluss“ 25. August 2025, Abs.4; Anm.: Übersetzung durch Zweitautor

[6] idem, Abs.4

[7] idem, Abs.7

[8] idem, Abs.5

[9] idem, Abs.6)

© Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik, 2025

All rights reserved. Reprinting or similar or comparable use of publications of the Austria Institute for European and Security Policy (AIES) are only permitted with prior permission. The articles published in the AIES Comment series exclusively reflect the opinions of the respective authors.

Dr. Langweg 3, 2410 Hainburg/Donau

Tel. +43 (1) 3583080

office@aies.at | www.aies.at