



universität
wien

DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

„Entscheidungsstrukturen bei der Errichtung der Genfer
Protokolle 1922“ verfasst von / submitted by

Verena Hausmann

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2018 / Vienna, 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 190 333 313

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Lehramtsstudium Deutsch/ Geschichte,
Sozialkunde und Politische Bildung

Betreut von / Supervisor:

Univ.- Prof. Dr. Carsten Burhop

ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN BEI DER ERRICHTUNG DER GENFER PROTOKOLLE 1922

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung:	1
1.1. Aufgabenstellung und Ziele der Arbeit	1
1.2. Methode	2
1.3. Forschungsstand	5
2. Vorgeschichte der Genfer Protokolle:	9
2.1. Die österreichische politische Lage:	11
2.2. Österreichs wirtschaftliche Ausgangslage:	16
2.3. Österreich als Knotenpunkt internationaler Interessen:	27
3. Die Entstehung und Absegnung des Völkerbundkonzepts:	31
4. Analyse des Entscheidungsprozesses anhand der Veto-Spieler-Theorie:	40
4.1. Konstitutionelle Veto-Spieler	40
4.2. Der Völkerbund als indirekter Vetospieler?:	43
4.3. Der Bankensektor als indirekter Vetoplayer	50
5. Abstimmungsprozess und Beschluss der Genfer Protokolle:	55
5.1. Notenbankgesetz	57
5.2. Vollmachts- und Wiederaufbaugesetz	58
6. Machtverschiebungen durch die Genfer Protokolle:	64
7. Conclusio:	69
8. Literaturverzeichnis	77
9. Anhang:	81
10. Abstract	84

1. Einleitung:

1.1. Aufgabenstellung und Ziele der Arbeit

Am 4. Oktober 1922 wurde die Genfer Anleihe vom Völkerbund ausgegeben. Der Kredit über 650 Millionen Kronen diente der Währungssanierung Österreichs. Die von den Befürwortern als *Genfer Sanierung* bezeichnete Kredithilfe, hatte einen richtungsweisenden Einfluss auf die gesamte wirtschaftspolitische Entwicklung der Ersten Republik, da sie wesentlich in die Entscheidungsstrukturen des politischen Apparates eingriff. Beschlusskompetenzen des Parlaments und der Regierung wurden an den Völkerbund abgegeben. Gegenstimmen sprachen von einer „Finanzdiktatur“. Österreich wurde von vielen Ereignissen der Zwischenkriegszeit zuerst erfasst. So war es das erste europäische Land, das in eine Hyperinflation rutschte und auch das erste, das durch den 1920 neu entstandenen Völkerbund unterstützt wurde. Ebenso brach in Österreich 1931 zuerst die Banken- und Währungskrise aus, in die viele Länder nachher ebenfalls schlitterten. Die Wirtschaftssituation Österreichs war somit von großer internationaler, politischer Tragweite und gilt als *grand laboratory* für die Arbeit des Völkerbundes.

Hundert Jahre nach der Gründung der ersten Republik möchte die vorliegende Arbeit noch einmal den Weg hin zum ersten Rettungsschirm der Geschichte nachzeichnen. Eine wissenschaftliche Arbeit stellt auch immer die Frage nach Brüchen, Kontinuitäten oder Wendepunkten. Wie sind die Genfer Protokolle in dieser Hinsicht zu beurteilen? Handelte es sich um eine notwendige Maßnahme angesichts der wirtschaftlichen Notlage? War die Abgabe von schweren finanziellen Entscheidungen vielleicht politisch ohnehin gewollt? Waren die Versäumnisse des Völkerbundes so weitreichend, dass die gewalttätigen Strömungen in Österreich zusätzlich befeuert wurden? Zahlreiche wissenschaftliche Publikationen befassen sich mit dieser Thematik. Die Beurteilung, ob die Protokolle tatsächlich eine Wende darstellten und wenn, in welche Richtung, hängt oftmals vom politischen Standpunkt des Betrachters und vom Forschungsgebiet ab. Auch der zeitliche Abstand zu den Ereignissen verändert den Blickwinkel. Durch aktuelle Entwicklungen, wie etwa die Arbeit des Internationalen Währungsfonds oder die Implementierung europäischer Rettungsschirme werden *Hilfsaktionen von Außen*, die an einen Eingriff in die nationale Souveränität geknüpft sind, wieder zum gesellschaftlichen Diskussionsthema. Hinsichtlich dessen sind die Genfer Protokolle als Stützungsmaßnahme aktueller denn je. Zum hundertjährigen Jubiläum ist es natürlich leicht, Kritik an den Maßnahmen der damals Verantwortlichen zu üben. Es ist aber nicht Ziel der

Arbeit in einer Art Tribunal Bewertungen vorzunehmen, sondern zu versuchen Entscheidungen nachzuvollziehen und festzustellen, wer die Entscheidungsträger waren. Dafür ist es nötig, nicht den heutigen Maßstab an wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen an den handelnden Personen anzulegen. Schließlich stellte schon der 1870 geborene Rudolf Goldscheid, Begründer der Finanzsoziologie, fest, dass der „Staatshaushalt als Spiegelbild der gesellschaftlichen Verhältnisse“ betrachtet werden kann.¹

In der Literatur stehen viele Hypothesen zu den Genfer Protokollen im Raum, auf die bei der Beschreibung des Forschungsstandes noch näher eingegangen werden soll. Ziel meiner Arbeit soll es sein, eine möglichst neutrale Position einzunehmen. Mithilfe von Tsebelis Veto-Spieler-Theorie möchte ich mich der Thematik nähern. Seine Methode lässt eine sachliche, möglichst objektive Beschäftigung mit der Geschichte zu, da er es schafft, die Entscheidungsstrukturen sichtbar zu machen. Entscheidungen werden scheinbar von einer Fülle an Institutionen getroffen. Tsebelis konzentriert sich jedoch auf die Kräfte, die ein Veto-Recht besitzen, also ohne deren Zustimmung keine Agenda durchgesetzt werden kann und vereinfacht somit den Blick auf das Zusammenspiel der Akteure.

In vorliegender Arbeit mit dem Titel: „Entscheidungsstrukturen bei der Errichtung der Genfer Protokolle 1922“ sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche politische und wirtschaftliche Situation in Österreich war die Voraussetzung für die Notwendigkeit einer Kredithilfe?
- Welche Akteure waren tatsächliche Entscheidungsträger und Weichensteller in Österreich zwischen 1918 und 1922?
- Welche Machtverschiebungen fanden in Österreich durch die Genfer Protokolle statt?

1.2. Methode

Im folgenden Kapitel möchte ich auf die Grundzüge von George Tsebelis Veto-Spieler-Theorie eingehen und erklären, wie es in Bezug auf die Diplomarbeit verwendet werden soll. Die

¹ Rudolf Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. In: Rudolf Hickel (Hg.), Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, (Frankfurt a.M. 1976)

wichtigsten Begriffe werden eingeführt, und die Kerngedanken der Vetospielertheorie werden Schritt für Schritt erläutert.

Tsebelis veröffentlichte sein Buch 2002 und führte darin alle bis dahin erschienen Aufsätze in einem Werk zusammen. Die Veto-Spieler-Theorie stellt einen neuen Ansatz dar, politische Systeme miteinander zu vergleichen, ungeachtet dessen, um welchen Regimetypus (Parlamentarisch oder Präsidentiell), welches Parteiensystem (Mehrparteiensystem oder Zweiparteiensystem), welches Gesetzgebungsmodell (Einkammersystem oder Zweikammersystem) oder welches politische System (Demokratisch oder Nicht-Demokratisch) es sich handelt. Er identifiziert die „*Vetoplayers*“ eines politischen Systems, die er als: „*an individual or collective actor whose agreement is required for a policy decision*“ definiert². Die Stabilität der Staatstätigkeit und damit des *status quo* hängt bei ihm von folgenden drei Faktoren ab: Anzahl der Vetospieler, ihrer Kongruenz, d.h. von ihrer ideologischen Distanz und Polarisierung zueinander, sowie von ihrer Kohäsion, dem internen Zusammenhalt der Vetospieler. Diese Methode soll ermöglichen Entscheidungsprozesse *ex-post* zu analysieren oder auch vorherzusagen. Konkreter geht es um die Fähigkeit der politischen Systeme Reformveränderungen herbeizuführen, also den *status quo* zu verändern. Als Analysewerkzeug der Politikforschung soll es laut Tsebelis auch für empirische Untersuchungen mit großen Fall-Zahlen geeignet sein. Er selbst kam bald zu dem Schluss, dass die empirische Forschung die meisten seiner Vorhersagen bestätigt habe „und dies sowohl hinsichtlich der Policy-Stabilität als auch im Hinblick auf andere politisch relevante Variablen“³. Merkel hält das für „eine ebenso stolze wie kühne Behauptung.“ und ortet einige Schwachstellen in Tsebelis Analyseschema. Eine Schwierigkeit ergibt sich aus der Feststellung Merkels, dass die Theorie in Systemen in kooperativ-föderativen Institutionen unterdeterminiert ist. „Das politische Mehrebenen-Spiel in Deutschland, als auch in der Europäischen Union oder in Österreich ermöglicht viele Allianzen, politikfeldübergreifende Paketlösungen und policy-ferne *side payments*. Vorhersagen werden erschwert, da für eine einzige Entscheidung unterschiedliche Erklärungen herangezogen werden müssen, die auf einem zwei- oder mehrdimensionalen *policy winset* basieren.“⁴ Merkel bestreitet damit, dass

² George Tsebelis, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science Vol. 25 No. 3 (1995) 289-325 hier 293.

³ George Tsebelis, Veto Players and institutional analysis. In: Governance Bd. 13, Ausg. 4 (2000) 441-474, hier 467.

⁴ Wolfgang Merkel, Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Veto-Spieler-Theorie. In: Berliner Journal für Soziologie., H. 2 (2003) 255-274 hier 268.

alleine das Zählen von Vetospielern als Erklärungsmodell ausreicht oder dass es zumindest in manchen politischen Konstellationen, etwa in Deutschland, zu ungenau ist. Die, in Tsebelis Zählweise geforderte Absorptionsregel, kann in manchen Fällen nicht sinnvoll angewendet werden. In einem Zweikammersystem wird die zweite Kammer (Bundesrat) nicht mehr als *institutional veto player* gezählt (absorbiert), wenn in der 1. Kammer (Nationalrat) die gleichen Mehrheiten vorherrschen. Bei unterschiedlichen Interessenslagen der gleichen Partei in Ländern und dem Bund kann aber auch das Abstimmungsverhalten abweichen. Das kommt besonders bei Zweikammersystemen zum Tragen, bei denen sich der Bundesrat, wie in Deutschland, aus Ländervertretern speist. „Die Spieler der dann stattfindenden Parallelspiele unterscheiden sich und können neue *policies* in die Verhandlungen einbringen.“⁵ Da Österreich ebenso ein föderalistisches Land ist, gelten diese Bedenken Merkels ebenso für diese Arbeit. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die unscharfe „Vermessung“ von Kongruenz von Koalitionspartnern oder interner Kohäsion von Parteien. Tsebelis liefert hier keine konkrete Anleitung, die universell anwendbar wäre. Merkel gibt zu bedenken, dass sowohl die Messung auf einer links-rechts-Skala als auch der Vergleich von Parteiprogrammen, die oft von der tatsächlichen Vorgangsweise der Partei abweichen, ungenaue Ergebnisse liefern.⁶ Als weiteren Kritikpunkt führt er inkonsistente Benennung *anderer Vetospieler* an. Damit sind all jene Interessensgruppen gemeint, die Einfluss auf Veto-Spieler nehmen können. Nachfolgend werden sie als *indirekte Vetospieler* bezeichnet. Da in dieser Arbeit nicht auf die Analyse der Einflussphären außerhalb des Parlaments verzichtet werden kann, wird zusätzlich Einteilung der indirekten Vetospieler nach den Machtmitteln von John Kenneth Galbraith⁷ vorgenommen, wie er sie in seinem Werk „Anatomie der Macht“ beschreibt. Es handelt sich dabei, um ein Hilfsmittel, das von Tsebelis nicht vorgesehen ist, aber in Bezug auf die Arbeit förderlich erscheint. Denn man muss bezweifeln, dass die Möglichkeit „Druck auszuüben“ tatsächlich wissenschaftlich präzise Aussagen zulässt. Gleichzeitig erscheint auch die Aufgabe unlösbar, tatsächlich den „Einfluss“ auf Veto-Spieler zu quantifizieren, etwa anhand eines Schulnotensystems oder auf einer Skala von stark bis schwach. Galbraiths System erscheint für die vorliegende Arbeit passend, da er zwar eine Binnendifferenzierung des Machtbegriffs vornimmt, ohne aber eine Quantifizierung anzustreben. In Kombination mit der Veto-Spieler-Theorie lässt sich mit Galbraiths Einteilung beurteilen, wer die Voraussetzungen hatte, Druck auszuüben, also über Machtquellen verfügte und wer etwa über repressive Machtmittel

⁵ Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 268

⁶ Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 270

⁷ John Kenneth Galbraith, Anatomie der Macht, (München 1987).

einsetzte, um Agenden der direkten Vetoplayer zu verhindern. Für die Analyse der Entscheidungsprozesse rund um die Genfer Protokolle erscheint Tsebelis Theorie, insbesondere die Einteilung der handelnden Akteure in Veto-Players oder Agenda Setter sinnvoll. Damit kann beantwortet werden, welche Personen überhaupt die *Möglichkeit* hatten, Entscheidungen zu treffen. Die Theorie schafft es, den Blick bei komplexen politischen Spielen auf handlungsfähige Personen zu konzentrieren. Auch Merkel sieht in der Situationsanalyse „die eigentliche Stärke der Theorie: „Erst dann kann der analytische Vorzug seiner Theorie voll entfaltet werden, Reformschwäche und Reformstärke nicht allein aus Strukturen und kumulierten Vetopunkten, sondern aus dem Handeln von Akteuren innerhalb dieser Strukturen zu erklären.“⁸

1.3. Forschungsstand

Zunächst ein Blick auf den Untersuchungsgegenstand und seiner Begriffsdefinition: In der Arbeit wird von den Genfer Protokollen gesprochen. Der Name Genfer Sanierung, der synonym verwendet wird, soll vermieden werden, da in ihm schon eine Bewertung steckt. Der Begriff suggeriert den wirtschaftlichen Erfolg des Programms, der aber erst diskutiert werden muss. Ziel der Arbeit ist es, durch einen neutralen Blick und eine neutrale Herangehensweise die persönliche Urteilskraft zu stärken. Wenn sich ein Begriff zu einem Eigennamen verselbstständigt, wird bereits eine Verzerrung der Realität vorgenommen: Der Begriff transportiert dann bereits eine Aussage, die scheinbar nicht mehr genauer nachgeprüft werden muss, und klammert alle näheren Bestimmungen, also die wesentlichen, konstitutiven Elemente des Bezeichneten aus.

Nachfolgend eine Übersicht über die erschienen Werke zu den Genfer Protokollen und der österreichischen Zwischenkriegszeit. Über die Genfer Protokolle gibt es zahlreiche Publikationen. Oft zitiert, aufgrund der chronologischen und übersichtlichen Analyse der Genese der Genfer Protokolle, ist Gottlieb Ladners Werk aus dem Jahr 1964. Bereits in dem Titel: „Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922, zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922“⁹ ist zu erkennen, dass es sich bei ihm um einen

⁸ Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 271

⁹ Gottlieb Ladner, Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922 (Wien/Graz 1964).

offenkundigen Bewunderer Seipels handelt. Wenn man diese Tatsache beim Lesen berücksichtigt, handelt es sich um ein sehr aufschlussreiches Werk, da er auch britische Quellen und viel diplomatische Korrespondenz miteinbezieht. Um ein besseres Bild des Prälaten und Politikers Ignaz Seipels zu bekommen, ist immer noch Friedrich Rennhofers biografische Dokumentation am umfang- und aufschlussreichsten.¹⁰ Für die wirtschaftliche Analyse interessant ist die zeitgenössische Arbeit des Völkerbundmitarbeiters Jan van Walrè de Bordes¹¹. Von Seiten des Völkerbundes ist ebenso die Einschätzung des Finanzkomiteemitglieds Sir Arthur Salter zur wirtschaftlichen Lage Österreichs und der Bericht von Layton/Rist¹² aus dem Jahr 1925 lesenswert.¹³ Die Daten und Einschätzungen werden immer noch, unter anderen auch von Fritz Weber herangezogen, wenn das Thema behandelt wird. Die Arbeit gilt als sehr fundiert und seine Annahmen als realistisch. Besonders detailreich ist die Dissertation von Alexander Fibich, der 1977 mit viel wirtschaftlicher Fachkenntnis die Ausgabenstruktur der 1. Republik analysierte.

Es gibt zahlreiche Standardwerke zur politischen und wirtschaftlichen Geschichte der österreichischen Zwischenkriegszeit. Zu den wichtigsten österreichischen Forschern zählen immer noch Eduard März, Karl Bachinger, Herbert Matis und Fritz Weber, die umfassende Monografien und Sammelbände herausgaben und verfassten. Ebenso Günter Bischof, Roman Sandgruber und Dieter Stiefel. Zu den neueren Autoren über die Wirtschaftsgeschichte der österreichischen Zwischenkriegszeit zählt Nathan Marcus, der neben seiner Dissertation auch einige Fachartikel verfasst hat und gerade an einer Buchpublikation zu diesem Themenkomplex arbeitet. Ebenso zählt Hansjörg Klausinger zu den aktuelleren Forschern.

Jüngere Publikationen sind von dem Notenbankexperten und langjährigen Mitarbeiter von Eduard März erschienen. Johann Kernbauer und Clemens Jobst publizierten eine neue Geschichte der österreichischen Währungspolitik und Nationalbank im Jahr 2016.¹⁴ Frauen scheinen in diesem Bereich unterrepräsentiert zu sein. Deshalb ist besonders auf die Arbeiten von Alice Teichova hinzuweisen, die sich in mehreren Werken mit der europäischen

¹⁰ Friedrich *Rennhofer*, Ignaz Seipel Mensch und Staatsmann. Eine biographische Dokumentation (Wien 1978).

¹¹ Jan van *Walrè de Bordes*, The Austrian Crown. Its depreciation and stabilization (London 1924).

¹² W.T. *Layton*, C. *Rist*, Die Wirtschaftslage Österreichs. Bericht der vom Völkerbund bestellten Wirtschaftsexperten (Wien 1925).

¹³ Sir Arthur *Salter*, General Survey, In: The Financial Reconstruction of Austria: General Survey and Principal Documents (Geneva, Imp. Kundig, 1926), 9-85.

¹⁴ Clemens *Jobst*, Johann *Kernbauer*, Die Bank. Das Geld. Der Staat. Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816 - 2016. (Frankfurt/New York 2016).

Wirtschaftsgeschichte der Zwischenkriegszeit befasst und zusätzliche Expertise durch den Vergleich mit der Tschechoslowakei einbringen kann.¹⁵ Die Arbeit der an der WU lehrenden Charlotte Natmeßnig wurde ebenfalls für die Arbeit herangezogen, da sie spannende Einblicke in die Verstrickungen der österreichischen Bankenwelt mit der Bank of England bietet.¹⁶

Für die Arbeit war es außerdem wichtig ein Bild ihrer Zeitgenossen zu haben. Insbesondere die Art der Kommunikation und politischen Praxis weicht von der heutigen ab. Dazu wurden Autobiografien und Biografien herangezogen. Peter Berger liefert mit seiner Arbeit über Rost von Tonningen interessante Einblicke. Weiters, das bereits erwähnte Werk über Ignaz Seipel und die Nachlässe von Sektionschef Dr. Richard Schüller¹⁷ und Sir George Franckenstein, die als Botschafter und Berater tätig waren.

Auch zahlreiche Diplomarbeiten und Dissertationen greifen das Thema der Genfer Protokolle wieder auf. 1992 befasste sich Hartwig Jobst umfassend mit dem Stellenwert und der Beurteilung der Genfer Verträge¹⁸. 1999 beschäftigte sich Norbert Blieberger mit der österreichischen Währungskrise und ihren Lösungsversuchen.¹⁹

Die Zusammenschau der oben genannten Werke bietet einen Überblick über den Forschungsstand. Oftmals stehen die Verfasser dem Sparkurs der damaligen Regierung im Rückblick kritisch gegenüber. Die Vernachlässigung von öffentlichen Investitionen hätten Österreich in eine schwierige Ausgangslage für die Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren manövriert, indem der Staat mit seinem Austeritätskurs ein Heer an Arbeitslosen in Kauf nahm, die die Grundfesten des Staates erschüttern konnten.²⁰ Dagegen stehen Meinungen, die die Völkerbundanleihe als erste funktionierende Sanierungsmaßnahme sehen. Bisherige Untersuchungen argumentierten beide Position bereits sehr ausführlich. Wie bereits erwähnt,

¹⁵ Alice *Teichova*, Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Lage Österreichs im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, In: Helga *Embacher-Horn* (Hg.), Vom Zerfall der Großreiche zur Europäischen Union (Wien, 2000) 219–227.

¹⁶ Charlotte *Natmeßnig*, Britische Finanzinteressen in Österreich. Die Anglo-Österreichische Bank (Wien 1998).

¹⁷ Jürgen *Nautz*, Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller (Wien 1990).

¹⁸ Hartwig *Jobst*, Sanierung und Knechtschaft. Stellenwert und Beurteilung der Genfer Verträge von 1922 in der Geschichte Österreichs (Diplomarbeit Uni Wien 1992).

¹⁹ Norbert *Blieberger*: Österreichs Währungskrise und ihre Lösung 1922/23. Genese und Konsequenzen der "Genfer Sanierung" (Diss. Universität Wien 1999).

²⁰ Karl *Ausch*, Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption (Wien 2013); dazu auch: Stefan *Karner*, Problemfelder des wirtschaftlichen Aufbaus in Österreich 1918/19, In: Stefan *Karner*, Gerald *Schöpfer* G. (Hg.), Als Mitteleuropa zerbrach. Zu den Folgen des Umbruchs in Österreich und Jugoslawien nach dem Ersten Weltkrieg (Graz 1990), 67–78, hier S 77.

ist es aber nicht Ziel der Arbeit, anhand rekonstruierter Wirtschaftsdaten alternative oder möglicherweise erfolgreichere Wirtschaftspolitik durchzuspielen, sondern mithilfe des politikwissenschaftlichen Analyseinstruments der Veto-Spieler-Theorie von Tsebelis politische Entscheidungsspielräume und Akteure aufzuzeigen. Aus meiner Sichtung der Literatur zu den Genfer Protokollen, ergibt sich hier eine Forschungslücke, die durch die vorliegende Arbeit gefüllt werden soll.

Diesem Ziel folgt auch der Aufbau dieser Diplomarbeit: Zunächst erfolgt im Kapitel 2 eine Einführung zur Vorgeschichte zu den Genfer Protokollen. Besprochen werden zunächst die politische Lage und danach die wirtschaftliche Notsituation. Ebenso wichtig ist die gesamteuropäische Sicht auf Österreich, da durch den Zerfall der Habsburgermonarchie ein machtpolitisches Vakuum zu füllen war. Ganz konkret, anhand einer chronologischen Darstellung der Ereignisse bis zur Unterzeichnung der Genfer Protokolle im Oktober 1922 soll die Entstehung und Absegnung des Völkerbündkonzepts rekonstruiert werden. Die Kapitel 2 und 3 sind demnach die Grundlage zur Beantwortung der Forschungsfrage 1. Danach sollen im Kapitel 4 anhand von Tsebelis Methode die Vetospieler sichtbar gemacht werden, um die Forschungsfrage 2 nach den Entscheidungsträgern und Weichenstellern zu beantworten. In Kapitel 5 wird eine detaillierte Analyse der parlamentarischen Abstimmungsprozesse zu den Genfer Protokollen vorgelegt. Kapitel 6 zeigt die Folgeerscheinungen und Machtverschiebungen im österreichischen Staat nach dem Abschluss der Genfer Protokolle auf und beantwortet damit Forschungsfrage 3.

2. Vorgeschichte der Genfer Protokolle:

Ein entscheidender Faktor bei der Beurteilung der Errichtung der Genfer Protokolle sind die gängigen Diskurse der Zeitgenossen. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie entwickelten sich Phrasen und Schlagworte, die bis heute bekannt sind. Österreich war der „Staat, wider Willen“. Man zweifelte an seiner „Lebensfähigkeit“. Diese Argumentation war ein Wegbereiter für die Hilfe von Außen in Form der Genfer Protokolle, denn der Glaube an einen österreichischen Staat, der selbst für seine Sanierung sorgen konnte, war gering. Genau diese Aussagen sind Themen des folgenden Kapitels.

Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges, zerfiel das ehemalige Habsburgerreich nach 650 Jahren in seine Nachfolgestaaten. Sosehr sich die Bevölkerung ein Ende der Monarchie gewünscht hatte, führte der Verlust des Territoriums zu Existenzängsten und damit zu Anschlussbestrebungen. Man glaubte nicht an den wirtschaftlichen Erfolg eines Kleinstaates, nachdem man so lange Zeit Teil eines Großreiches war. Zu stark erschien die Veränderung. Als Vertreter der Christlich-Sozialen Partei sprach sich auch der Prälat Ignaz Seipel zunächst für den Anschluss an Deutschland aus und argumentierte ähnlich wie Viktor Adler, wenn auch von einem anderen Motiv geleitet, wenn er in einem Artikel der Reichspost schrieb: „Deutschösterreich kann und darf nicht isoliert bleiben. Die Deutschösterreicher sind zu lang Glieder eines Großstaates gewesen, als daß ihre Seele plötzlich auf den engen Interessenkreis eines Kleinstaates einstellen können. Und wenn sie es könnten, so fehlt doch ihrem Staate das erste Erfordernis, um allein bleiben zu können, die Autarkie“²¹. Später änderte sich seine offizielle Position und er war sogar derjenige, der die bürgerliche Regierung darauf einschwor, den Anschluss aufgrund der internationalen Interessen nicht anzusprechen. Einflussreiche Befürworter für den Anschluss fanden sich auf bürgerlicher Seite, unabhängig von der Parteizugehörigkeit, namentlich die Redakteure der auflagenstarken Zeitschrift „Der österreichische Volkswirt“ Walther Federn und Gustav Stolper²². Sie waren ein wichtiger Teil des Diskurses um den zweiten gängigen Begriff – dem „Wasserkopf Wien“. Diese wirtschaftspolitische Zeitschrift hatte in der Zwischenkriegszeit eine große Reichweite und namhafte Autoren. Sie dient bis heute als zeitgenössische Quelle.²³ Wien, als Metropole des

²¹ Eduard März, Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913-1923. Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe (Wien 1981), 271; zit. nach Reichspost, 23. November 1918

²² März, Österreichische Bankpolitik, 276.

²³ Historiker wie Karl Autsch, Eduard März und Fritz Weber verwenden den „Volkswirt“ gerne. Untersucht wurde das Printmedium auch von Günther Chaloupek, From Stabilization to Depression. Comments in the

Kaiserreichs, wurde nun als Klotz am Bein eines ansonsten ländlichen Staatsgebietes betrachtet. Wien bestünde „hauptsächlich aus unproduktiven Elementen, nämlich aus einem Riesenheer aus Beamten, unnützen Intellektuellen, Zwischenhändlern und Schmarotzern aller Art“ fasste auch einer der wenigen Befürworter der Selbstständigkeit Österreichs, Dr. Friedrich Hertz, die öffentliche Kritik zusammen. Er war Ökonom, Autor und Wirtschaftspolitiker²⁴. Wien war die Hauptstadt eines 53 Millionen Menschen umfassenden Reiches und Hauptabwicklungszentrum des Handels und auch der Bankwelt. Neben den Beamten, die in die Hauptstadt zurückkehrten mussten auch noch die Kriegsrückkehrer miteinbezogen werden, die die Arbeitslosenanzahl sprunghaft in die Höhe schießen ließ. Die Lebensmittelknappheit traf die städtische Bevölkerung besonders hart.

Die österreichische Identitätskrise zeigte ihre Auswirkungen bis in die nationale Symbolik. Die Verwendung diverser Lieder zur Untermalung von Feierlichkeiten ist ein Ausdruck der Gespaltenheit eines Landes. Die Kaiserhymne hatte ausgedient und musste ersetzt werden. Karl Renner hatte ein Gespür für die Wichtigkeit nationaler Symbolik und schrieb deshalb selbst eine Hymne mit neuer Melodie, die am 15. Juli 1920 zur Vereidigung der neuen Wehrmacht auf dem Heldenplatz gesungen wurde. Österreich wurde aber auch hier als Deutsch-Österreich betitelt, als hörbarer Beweis des Anschlusswillens der Sozialdemokratie. Offiziell festgeschrieben wurde die Hymne als Nationalhymne nie, deshalb wurde sie variiert mit der alten Haydn-Kaiserhymne und dem „Deutschlandlied“ (ebenfalls mit der Haydn-Melodie). Insgesamt ist eine klare Tendenz zu deutschnationalem oder Großdeutschem Gedankengut zu erkennen, bis Dollfuß sich wieder in Kaiserheeresanzug und mit Kaiserhymne, betont österreichisch, inszenierte.²⁵ Der Politik aber auch dem Volk fiel es schwer, sich an die engen Grenzen des aufgezwungenen Kleinstaates zu gewöhnen. Nebenbei hatte man das Problem, dass sich Wien als Metropole völlig von den ländlichen Gebieten unterschied.

Österreichische Volkswirt on Economic Policy in Austria between 1923 and 1929, In: J.G. *Backhaus* (Hg.), *The Beginnings of Scholarly Economic Journalism*, (New York 2011) 73-91.

²⁴ *März*, Österreichische Bankpolitik, 278.

²⁵ Robert *Gokl*, Andreas *Novak*, Wolfgang *Strickler*. *Der Erste Weltkrieg und die Folgen für die Erste Republik. Krisen, Morde, Bürgerkriege*. Wien: DVD Edition Doku ORF 2014

2.1. Die österreichische politische Lage:

Zweifelsohne handelte es sich bei der 1. Republik um eine politische „Großbaustelle“, die Entscheidungen von seiner Regierung auf verschiedensten Ebenen forderte. Nicht nur große Umstrukturierungen und Neuordnungen, die durch die massive Verkleinerung des Staatsgebietes anfielen, sondern auch viele kleine Brandherde mussten bewältigt werden. Heute wäre das Wort „Feuerwehrinterventionismus“ eine treffende Zusammenfassung für die Arbeit der Regierung, da neben den langfristigen Problemen die akuten Nöte der Bevölkerung drängten. Die Lebensmittelversorgung war vor allem in den Städten unzureichend, der Schwarzmarkt blühte, und auch die Industrie konnte wegen des Kohlemangels nicht produzieren. Gleichzeitig wurde immer noch mit den Nachbarländern um Gebiete gestritten. Währungspolitisch musste die Geldentwertung und Währungsspekulation eingeschränkt werden. Der Zerfall der Habsburgermonarchie verlangte nach einer völligen wirtschaftlichen Neuorientierung, Investitionen in Industrie und Infrastruktur und Sicherung der Lebensmittelversorgung. All diesen Problemen standen die Politiker der Ersten Republik gegenüber, als sie eine provisorische Nationalversammlung einberiefen, um die ersten Schritte als demokratische Republik zu machen.

Als die Republik Deutsch-Österreich 1918 ausgerufen wurde, war eindeutig erkennbar, dass man die Staatsgrenzen nicht als Dauerlösung betrachtete. Der Anschluss an Deutschland war das erklärte Ziel. Österreich in seiner heutigen Erscheinungsform galt als „Notlösung“ oder „Provisorium“²⁶ Der Zerfall der Habsburgermonarchie veränderte nicht nur die Wirtschaft und die Diplomatie, sondern auch die soziale Struktur der Bevölkerung. Jene, die unter der Monarchie gelitten hatten, forderten neue Rechte ein, und andere, die Teil der Strukturen waren, blieben ohne sozialen Status und Versorgung zurück. Die Arbeiterschaft erhoffte sich eine Verbesserung der Lebenssituation und fühlte sich bestärkt durch den Bolschewismus im Osten. Die österreichische Parteienlandschaft setzte sich im Wesentlichen aus zwei Massenparteien zusammen. Einerseits der Sozialdemokratischen Partei, gestützt von der Arbeiterschaft, die der unpopulären kommunistischen Partei, bis zu ihrem Verbot 1933, die Wählerschaft abnahm. Andererseits aus der konservativen Christlich-sozialen Partei. Grabenkämpfe zwischen

²⁶ Alfred Pfoser, Andreas Weigl, Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918-1922, (Salzburg/Wien 2017) 7.

Arbeitern und Bürgerlichen oder auch Bauern, waren zu dieser Zeit stark ausgeprägt und gipfelten 1934 in einem Bürgerkrieg. Neben den Massenparteien gab es zahlreiche kleinere Gruppierungen und Minderheitenparteien. Als maßgebende Partei ist die Großdeutsche Volkspartei anzuführen, die ein Zusammenschluss vieler kleiner Parteien war. Sie vereinte sowohl Beamte als auch Kaufleute, man könnte sagen, die ehemalige Mittelschicht. Verbunden fühlten sich die vielen Untergruppen durch das großdeutsche Gedankengut, welches einen Zusammenschluss aller deutschen Völker forderte. Man hing lange einer Kultur des Josephinismus nach und war der autoritären Führung durch einen „starken Mann“ durchaus nicht abgeneigt. Eine durchgehende Charakterisierung dieser Gruppierung ist durch die zahlreichen Umstrukturierungen allerdings schwierig und bedarf einer detaillierten Betrachtung²⁷. Stark ausgeprägt waren auch Unterschiede zwischen der Bundespartei, die sich in einer Koalition mit den Christlich-Sozialen arrangieren musste, und den Landesorganisationen.

Die Sozialdemokraten versuchten zwischen 1918 und 1920 das soziale Elend zu lindern. Zunächst wurde eine provisorische Regierung mit dem Sozialdemokraten Karl Renner als Staatskanzler gebildet. Bei den ersten freien Wahlen wurden die SDAP stimmenstärkste Partei. Ziel der Arbeiterpartei war es eine Verbesserung der Verhältnisse für ihre Wahlklientel zu erwirken, ohne radikalen Strömungen Vorschub zu geben. Die Sozialdemokraten versuchten eine Bolschewisierung wie im Osten Europas zu vermeiden. So abgeneigt die Sozialdemokraten den Entwicklungen in Russland waren, so zugeneigt waren sie der Idee des Anschlusses an Deutschland. Die Schlagwörter der Zwischenkriegszeit, die bis heute bekannt sind, zeigen einerseits einen mangelnden Willen zur - bzw. Glauben an die Eigenstaatlichkeit und andererseits die Angst vor dem politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch. Wenn man vom „Staat wider Willen“ oder der „Lebensunfähigkeit Österreichs“ spricht, begibt man sich auf den Pfad Viktor Adlers, dem Führer der Sozialdemokratie, der diesen Begriff bei der ersten Sitzung der provisorischen Nationalversammlung geprägt hatte. Er hatte den Anschluss an einen Nachbarstaat im Auge, insbesondere an Deutschland, welches zu dieser Zeit aber noch ein Kaisertum war. Innerhalb der Sozialdemokraten und der Arbeiterschaft, die das Ende der Monarchie positiv beurteilten, machte er sich damit nicht nur Freunde, deshalb legte er in seiner Rede großes Gewicht auf die wirtschaftliche Lebensunfähigkeit von „Restösterreich“. Der

²⁷ Siehe dazu: Christian Klösch: Zerrieben zwischen Nationalsozialismus und Austrofaschismus. Landbund und Großdeutsche Volkspartei und das Ende der deutschnationalen Mittelparteien. In: Universität Wien online unter: <http://www.univie.ac.at/zeitgeschichte/cms/uploads/Paper-KI%C3%B6sch.pdf> (25.11.2017).

Wille der Sozialdemokratie zum Anschluss an Deutschland ergab sich erst, als am 9. November das Kaisertum im Deutschen Reich gestürzt wurde und der Kampf um den Sozialismus durch die industrielle Arbeiterschaft näher gerückt zu sein schien.²⁸ Ein Zusammenschluss mit Deutschland würde die Masse der Arbeiter und somit den Druck auf die Politik und ihre Reformbereitschaft erhöhen. Die Durchsetzung von Arbeiterrechten gelang allerdings auch ohne Anschluss recht erfolgreich. In der Zeit bis 1921 wurden mehr als 80 wichtige sozialpolitische Gesetze verabschiedet, darunter die Einführung des Achtstundentages, des einwöchigen Mindesturlaubs für Arbeiter, der staatlichen Arbeitslosenunterstützung und des Betriebsrätewesens²⁹. Bachinger schreibt dieser Phase in seiner Periodisierung staatliche Problemlösungskompetenz zu, die auch von liberalen Bestrebungen der Privatwirtschaft und separatistischen Anliegen der Bundesländer nicht zurückgedrängt werden konnte. Er argumentiert mit dem Entstehen der sozialpartnerschaftlichen Gremien und auch mit dem Entstehen des paritätischen Industriekomitees und der Industriekonferenzen.³⁰ Allerdings war auch die Sozialdemokratie durch interne Richtungsdiskussionen und äußere politisch Ereignisse ständig in Bedrängnis. Das schwere finanzielle Erbe der Monarchie und der Friedensverträge schufen innerhalb der Bevölkerung zusehends Unzufriedenheit. Die Sozialdemokratie versuchte durch die Einbindung konservativer Kräfte in eine Koalition, die bürgerliche Opposition in die Verantwortung für die schlechte wirtschaftliche Lage zu holen. Dieser Plan schlug aber fehl und um nicht noch mehr Schaden zu nehmen, zogen sie sich am 10. Juni 1920 aus der Regierungsverantwortung zurück.

1920 zerbrach somit die Koalition aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen. Die Schlüsselwahl am 17. Oktober 1920 beendete die Regierung Mayr. Schober wurde Bundeskanzler. Von diesem Zeitpunkt an befanden sich alle Parteien links der Mitte in Opposition bis zum Ende der ersten Republik, obwohl die Sozialdemokraten bei den letzten freien Wahlen der 1. Republik 1930 als stärkste Kraft mit 41% hervorging. Der konservative Sektor übernahm die *Agenda-Setting-Funktion* in der Politik, sie gaben den Weg vor. Bachinger attestiert den kleinbürgerlich-agrarischen Parteien, dass sie die Hand nach der großbürgerlichen Wählerschaft ausstreckten und somit „jene bürgerliche Gegenoffensive“ formierten, „die für

²⁸ März, Österreichische Bankpolitik, 269-275.

²⁹ Kurt W. Rothschild, Wurzeln und Triebkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur, In: Wilhelm Weber (Hg.), Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen. Strukturwandlungen der österreichischen Volkswirtschaft in der Vergangenheit und ihre Bedeutung für Strukturprobleme der Gegenwart und der Zukunft, (Bd. 1, Berlin 1961) 1-159 hier 75.

³⁰ Karl Bachinger, Hildegard Hemetsberger-Koller, Herbert Matis, H., Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1848 bis zur Gegenwart, (Wien 1987), 76.

die Erste Republik kennzeichnend bleiben sollte. Die Klientel der Kleinbürgerlichen und des Mittelstandes gehörten ebenso zu den Verlierern der Inflationszeit, wie alle anderen Lohnbezieher. Einfluss konnten andere Gruppen geltend machen: jene der Großindustriellen und der Bankiers und Spekulanten. Die Politik war geprägt vom Abbau sozialer Maßnahmen, oder mit den Worten der Zeit: „Beseitigung des sozialen Schutts“ und einem ideologischen Wirtschaftsliberalismus.³¹ Der liberale Gedanke ist gekennzeichnet durch das Zurückdrängen des Staates und der Überzeugung, dass der Markt selbstregulierende Kräfte entwickle, wenn man ihn nicht durch Interventionen störe. In ihrer Ansicht unterstützt wurde die liberale politische Landschaft, neben der Wirtschaft auch durch die österreichische akademische Welt um Ludwig Mises. Die Koalitionsparteien versuchten natürlich Politik für ihre Wählerschaft zu machen, und das wirkte sich auch ganz konkret aus. Als Beispiel kann man die Pläne zur Vermögensabgabe heranziehen, die noch während der Zeit der Koalition geschmiedet wurden und einer der größten Streitpunkte waren. Sie waren am Ende so zahnlos, dass sie im Grunde hinfällig waren, wie sogar Walther Federn, Herausgeber des „Volkswirt“ bemerkte: „Den Vorwurf, daß das Gesetz landwirtschaftliche Vermögen einseitig begünstige, kann man jetzt jedenfalls nicht mehr erheben; er schafft Begünstigungen für alle Vermögen.“³² Während der Steuersatz ab 30.000 Kronen zwischen 3% und 65% lag, konnte die Fälligkeit bei schlechter wirtschaftlicher Lage auf bis zu 20 Jahre verschoben werden. Durch den Währungsverfall blieb der Ertrag dieser Steuer für den Staat praktisch bedeutungslos. Die Macht der Agrarier wurde sichtbar, als trotz schlechter Lebensmittelversorgung große Veränderungen zugunsten der Landwirtschaft im Lebensmittelbewirtschaftungssystem vorgenommen wurden. So wurde die Abfuhr von 15%-20% der Getreideernte an den Staat zu einem festgelegten Preis gestrichen. An dieser Stelle wurden nur zwei exemplarische Maßnahmen der Regierung genannt, da eine ausführliche Darstellung der Wirtschaftspolitik zu weit gehen würde. Schuldig blieb die Politik ein so weitreichendes Maßnahmenpaket, um eine echte Wende der wirtschaftlichen Talfahrt einzuleiten.

Neben der Vermögensabgabe war die Beschaffung von Auslandskrediten ein politischer Dauerbrenner. Denn man war der Überzeugung, dass eine Sanierung nur mit einer großen Finanzspritze möglich war. Oberstes Ziel war von nun an, einen ausgeglichenen Staatshaushalt und eine Währungsstabilisierung herbeizuführen. Dazu versuchte man sich Unterstützung

³¹ Karl *Bachinger*, Hildegard *Hemetsberger-Koller*, Herbert *Matis*, H., Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1848 bis zur Gegenwart, (Wien 1987), 76.

³² *März*, Österreichische Bankpolitik, 392. zit. nach Walther *Federn*, Die Vermögensabgabe.

durch das Ausland zu organisieren, was aber unter anderem durch eine ungeschickte Innenpolitik scheiterte. März beurteilt die Finanzpolitik von Schober und Gürtler sogar als „dilettantisch“³³, und argumentiert in diesem Zusammenhang etwa mit der Liberalisierung des Devisenverkehrs in einer Zeit massiver Devisenspekulation und dem einhergehenden Währungsverfall, der im Jahr 1922 in einer Hyperinflation gipfelte. Man kann es den privaten Bankhäusern nicht verdenken, dass sie in dieser instabilen Zeit nicht bereit waren, Kredite zu gewähren und eventuell das Kreditrisiko für einen „lebensunfähigen Staat“ zu schultern. Auch Staaten wie Großbritannien blickten argwöhnisch auf Österreich und dessen Finanzpolitik, als ein im Februar gewährter großzügiger Kredit über zwei Millionen Pfund, innerhalb von wenigen Wochen sinnlos verpuffte³⁴. Das Anliegen der österreichischen Politik, international Glaubwürdigkeit und Kreditwürdigkeit zu erlangen, wurde immer schwerer. Doch die Gefahr Österreich als *failed state* in eine unsichere Zukunft zu schicken, war für die Nachbarländer ebenso problematisch. Das Kapitel 2.3., thematisiert die internationalen Interessen. Dort wird noch näher auf die Sicht der europäischen Länder auf Österreich eingegangen werden. Am 15. Dezember 1920 wird Österreich zwar einstimmig in den Völkerbund aufgenommen, aber dennoch international kritisch betrachtet. „Das erste Hindernis war zweifelsohne das gerade im April und Mai 1921 mit besonderer Vehemenz losgebrochene Anschlussrufen der Großdeutschen³⁵ und die dazu abgehaltenen Volksabstimmungen in Tirol am 24. April 1921 und Salzburg am 29. Mai. 1921 Die Entente drohte mit dem Abbruch der Kreditverhandlungen und mit anderen für Österreich schädigenden Sanktionen, z.B. mit der Besetzung durch Nachbarn³⁶, da in den Friedensverträgen ein eindeutiges Anschlussverbot festgelegt war.

Die wirtschaftliche und soziale Lage verschlechterte sich zusehends, bis sie schließlich im Sommer 1922 in eine Hyperinflation schlitterte und endgültig zusammenzubrechen drohte. Die Regierung wurde am 31. Mai 1922 neu eingesetzt und bestand nun aus einer Koalition von Christlich-Sozialen unter dem Prälaten Dr. Ignaz Seipel und den Großdeutschen. Sowohl der Posten des Außenministers, den Dr. Alfred Grünberger innehatte, als auch der des Finanzministers wurden von der christlichsozialen Partei beansprucht. Ein halbes Jahr war Dr. August Ségur in diesem Amt, bis er schließlich am 14. November durch Dr. Victor Kienböck ersetzt wurde. Seipel schaffte es, wie kein anderer Politiker vor ihm, alle konservativen Parteien

³³ März, Österreichische Bankpolitik, 474.

³⁴ Karl Bachinger, Herbert Matis, Der österreichische Schilling. Geschichte einer Währung (Graz/Wien/Köln 1974) 42.

³⁵ Den Überblick bei Anton Rintelen, Erinnerungen an Österreichs Weg, Versailles, Bertessgaden, Großdeutschland (München 1941), S. 86-90 Rintelen führt diesbezüglich Telegramme von Eichhoff an

³⁶ Gottlieb Ladner, Seipel, 75.

auf ein gemeinsames Ziel abzustimmen. Es gibt zahlreiche Publikationen zu seiner Rolle in der österreichischen Politik, aber sogar Otto Bauer, sein sozialdemokratischer Gegenspieler, schrieb über Seipels Leistungen im Jahr 1922 in der Arbeiterzeitung 1932. Für ihn war Seipel der: „bei weitem bedeutendste Mann des österreichischen Bürgertums, der einzige Staatsmann europäischen Formats, den die bürgerlichen Parteien der Republik hervorgebracht haben.“³⁷ Tatsächlich war Seipel ein Befürworter eines europäischen Zusammenrückens und nicht so sehr verhaftet in nationalistischem Denken, wie so mancher Parteikollege. Die Auswahl seiner Vertrauten und Berater bestätigen seine Sympathie dahingehend. Kritisch zu betrachten sind seine autoritären Einstellungen und sein demokratiefeindlicher Führungsanspruch. Sein Wille, eine straffe Führung wiederherzustellen und Streitereien im Parlament zu unterbinden, ist ein entscheidender Faktor bei der Errichtung der Genfer Protokolle.

2.2. Österreichs wirtschaftliche Ausgangslage:

1918 befand sich Österreich in einer wirtschaftlich schlechten Ausgangssituation. Probleme bestanden sowohl in der monetären Lage als auch in der Realwirtschaft. Zunächst soll die monetäre Situation anhand einiger Zahlen betrachtet werden. Im Anschluss daran wird die Realwirtschaft kurz umrissen. Die Budgetangelegenheiten sind der wesentliche Aspekt beim Abschluss der Genfer Protokolle, da der Fokus der Zeitgenossen vor allem auf dem Erhalt eines ausgeglichenen Staatshaushaltes lag. Besonderes Augenmerk gilt in der Arbeit die Betrachtung der Zeit vor den Genfer Protokollen, also die Zeitspanne von 1918 bis 1922. Wirtschaftliche Probleme gab es in allen Nachfolgestaaten. Eine österreichische Besonderheit ist die pessimistische Grundeinstellung der Politik, die wenig Vertrauen in den "Rest" von Österreich setzte. Die Tschechoslowakei legte im gleichen Zeitabschnitt mit einer ähnlichen Ausgangssituation eine viel positivere Entwicklung hin, getrieben von dem Willen, als neuer Nationalstaat zu bestehen³⁸. Der zu treffende wirtschaftspolitische Maßnahmenkatalog erscheint für Eduard März angesichts der Zahlen zwar ambitioniert, aber nicht aussichtslos. Er attestiert Österreich durchaus eine Entwicklungsfähigkeit auf längere Sicht und beruft sich dabei auf neuere Statistiken über diese Periode, die Österreich mit den anderen Nachfolgestaaten verglich.³⁹ Befürworter für ein eigenständiges, lebensfähiges Österreich gab es dennoch wenige. Eine Einschätzung der Sanierungsfähigkeit aus heutiger Sicht erscheint

³⁷ Arbeiter-Zeitung, 3. August 1932

³⁸ Alice Teichova, Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Lage Österreichs im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, In: Helga Embacher-Horn (Hg.), Vom Zerfall der Großreiche zur Europäischen Union (Wien, 2000) 219–227.

³⁹ März, Österreichische Bankpolitik, 281.

schwierig. Die wirtschaftliche Datenlage, erfordert eine aufwändige Rekonstruktion und die Mentalität und der wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisstand der Zeitgenossen muss berücksichtigt werden. Die Problemfelder die sich immer wieder auftraten und auf die die Politiker reagieren mussten waren vielfältig. Hans Kernbauer fasst die wirtschaftliche Situation der ersten Republik mit den Worten „Stagnation und Krise“⁴⁰ zusammen. Zusätzlich muss der psychologische Faktor der Geldpolitik berücksichtigt werden. Die Auswirkungen der ablehnenden österreichischen Einstellung schlugen sich in der Finanzgebarung nieder, wie nachfolgend gezeigt werden soll.

Betrachtet man zunächst das Budget der ersten Republik, zeigt sich, vor welcher großen Herausforderung der junge Staat stand. Der Erste Weltkrieg war nicht nur eine menschliche Katastrophe, sondern es war auch ein Konflikt der wesentlich von den ökonomischen Ressourcen der Kriegsparteien abhängig war. Bereits im ersten Kriegsjahr begann man damit, die Kriegskosten über die Notenpresse zu finanzieren und entband die österreichisch-ungarische Bank von ihrer Aufgabe, den Wert der Krone stabil zu halten. Als am 14. August 1914 per kaiserlicher Notverordnung festgelegt wurde, dass die Metalldeckung die 40% Deckung unterschreiten durfte und die Devisen- und Valutenpolitik die Vollwertigkeit der Währung nicht mehr erhalten musste, öffnete man die Büchse der Pandora.⁴¹ Die Rechnung dieser Politik bekam man 1918 präsentiert, mit einer stark ausgedehnten Geldmenge und einer hohen Inflation. Die Regierung versuchte vorrangig zwei Aufgaben zu bewältigen: Einerseits ein ausgeglichenes Budget anzustreben und andererseits die Inflation zu bekämpfen.

Die zeitgenössische Sicht auf die Wirtschaftssituation zu verstehen, ist unerlässlich, um im späteren Verlauf der Arbeit die Entscheidungsstrukturen analysieren zu können. Sie muss berücksichtigt werden, um die Akteure in ihren Entscheidungen richtig zu interpretieren. Wirtschaftsdaten, wie das Bruttoinlandsprodukt, waren damals nicht aktuell, und die Berechnungen zu dieser Kennzahl sind nachträglich entstanden. Für die Zeitgenossen zählten vor allem die Inflationsrate, Entwicklungsstand der Industrie, sowie das Verhältnis aus Export

⁴⁰ Johann Kernbauer: Zur österreichischen Wirtschaftspolitik in der Ersten Republik. Ein Überblick, In: Alice Teichova (Hg.), Geld und Kapital. Banken, Währung und Politik in Mitteleuropa zwischen den Weltkriegen. (Wien 1997) 45-62 hier 45.

⁴¹ Karl Bachinger, Herbert Matis, Der österreichische Schilling. Geschichte einer Währung (Graz/Wien/Köln 1974) 11.

und Import als wesentlichstes Element eines ausgeglichenen Staatshaushalts. Diese Kennzahlen waren die Entscheidungsgrundlagen für weitere Schritte.

Zu Beginn der ersten Republik wurde bei einer Bestandsaufnahme der Staatsfinanzen ein eher trostloses Bild gezeichnet. Der Staatsvoranschlag 1918/19, zeigten Gesamteinnahmen von 1,229,729, mio Kronen, denen Staatsausgaben von 2,477,249 Kronen gegenüberstanden, also eine Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen von nur 49,6%. Solche Staatsdefizite mögen uns in der Gegenwart nicht schockieren, in der Zwischenkriegszeit hatte ein ausgeglichenes Budget allerdings oberste Priorität. Vergleicht man nun den Kostenvoranschlag mit der tatsächlichen Deckung aus dem Rechnungsabschluss, wird die Resignation deutlich, die sich in der österreichischen Regierung breitgemacht hatte. Die tatsächliche Deckung war mit 83,6% weit weniger dramatisch, als im Voranschlag angenommen worden war⁴². Diese Resignation verstärkte das Bild des „Staates, den keiner wollte“ und die Stilisierung Österreichs zu einem lebensunfähigen Gebilde. Bis zu Beginn der Hyperinflation 1921 wichen die Voranschläge drastisch von den tatsächlichen Zahlen ab. In den vielen Untersuchungen werden die Zahlen des Voranschlags herangezogen, die aber ein verzerrtes Bild der Budgetlage liefern.⁴³

⁴² Eine Einschätzung der Lage des Bundeshaushalts ist besonders in den Jahren 1918-1922 auch kritisch zu sehen. Probleme ergeben sich aus verschiedenen Punkten: etwa waren alle Betriebe und Monopole bis 1922 im Ministerialsystem eingegliedert und erhielten erst nach 1922 eine Sonderstellung. Es gibt also keine Vergleichbarkeit über den gesamten Zeitraum der Zwischenkriegszeit ⁴², sondern nur Versuche eine Vergleichbarkeit herzustellen.

⁴³ Siehe dazu auch Fritz *Weber*: Zusammenbruch, Inflation, Hyperinflation. Zur politischen Ökonomie der Geldentwertung in Österreich 1918 bis 1922, In: Helmut *Konrad*, Wolfgang *Maderthaner* (Hg.), *Der Rest ist Österreich. Das Werden der ersten Republik* (Bd.2 Wien 2008) 7-32

Tabelle 1: erstellt nach Alexander Fibich, Die Entwicklung der österreichischen Bundesausgaben in der Ersten Republik 1918-1938, (Disseration Univ. Wien 1977) 54f.

Rechnungsabschlüsse		
	Voranschlag: Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen	Tatsächliche Deckung
1.11.1918-30.06.1919	49,6%	83,6%
1.7.1919-30.06.1920	37,3%	76,3%
1.7.1920-30.06.1921	41,8%	72,6%
1.7.1921-31.12.1921	48,6%	37,0%
1.1.1922-31.12.1922	26,3%	48,7%

Welche Versuche wurden nun unternommen, um die Situation zu verbessern? Die Vertreter der Hochfinanz, die Industriellen und viele Politiker waren Anhänger des Wirtschaftsliberalismus, welcher dem Staat nur die Rolle als Ordnungsmacht zuschreibt, Interventionen aber ablehnt. Dieser Standpunkt wurde auch von den österreichischen Gelehrten vertreten. Namentlich bekannt sind Joseph Schumpeter, welcher wenige Monate Regierungsverantwortung inne hatte, Ludwig Mises oder Othmar Spann. Die Bekämpfung der Inflation war eines der wichtigsten Ziele, weil man daran glaubte, dass der freie Markt alle weiteren wirtschaftlichen Aspekte alleine klären würde. Diese orthodoxe Sicht fasst Hansjörg Klausinger folgendermaßen zusammen: „Zuwarten auf die Rückbildung der Disproportionalitäten in der

Produktionsstruktur als einzig wirksames Rezept; Schädlichkeit einer Politik niedriger Zinsen ebenso wie von expansiver Fiskalpolitik; Ablehnung von Kreditschöpfung und Abwertung als Instrumente einer inflatorischen Politik.“⁴⁴ Staatliche Investitionen in die Realwirtschaft waren in dieser Sichtweise nicht vorgesehen. Für die Bevölkerung bedeuteten diese Maßnahmen Lohnsenkungen und Einschnitte in der Sozialpolitik und somit den Gegensatz zu den Zielen der Sozialdemokratie. Das bedeutet aber nicht, dass sich die Sozialdemokratie gegen einen antiinflationistischen Kurs gewehrt hätte. Der Antiinflationistische Konsens reichte über Parteigrenzen hinweg. Auch das linke Lager war von der „Inflationspsychose“ betroffen, jener Angst in der Bevölkerung, dass das verdiente Geld täglich massiv an Wert verlor. Wirtschaftspolitische Lösungen waren für alle Lager deshalb nur im Rahmen der Erhaltung einer niedrigen Inflationsrate denkbar. Diese Deflationspolitik sollte eine möglichst rasche Rückkehr zum Goldstandard ermöglichen. Gesamteuropäisch wurde die rasche Rückkehr zum Goldstandard als wichtigstes Ziel verfolgt, da man darin das Allheilmittel gegen Inflation sah. Eine Ansicht, die sich erst in den 1930er Jahren als Fehleinschätzung entpuppte. Dafür musste die Währung aber bei einem festen Umrechnungskurs fixiert werden, welcher aber einen konsolidierten Staatshaushalt voraussetze.

Versucht man die Geldpolitik vor den Genfer Protokollen zu periodisieren, kann man sich an Herbert Matis Zeiteinteilung bis 1922 halten: Kriegsinflation herrschte von Juli 1914 bis Oktober 1918. Ab diesem Zeitpunkt setzte eine galoppierende Inflation ein. Im April 1919 kommt es zusätzlich zur Währungstrennung, da sich die Nachfolgestaaten auch wirtschaftlich von Österreich ablösten. Die inflationäre Entwicklung wurde dadurch noch beschleunigt. Ab Mai 1922 gab es zusätzlich auch keine Beruhigungsphase mehr. Im September 1921 erfolgte schließlich der Übergang in die Hyperinflation. In Zahlen ausgedrückt stieg das Preisniveau zwischen September 1921 und September 1922 um 37,9%⁴⁵.

Geprägt war sowohl die Bevölkerung, als auch die Politik von der Erfahrung der Inflation während der Kriegsjahre. Insbesondere, als es in den zwei Jahren nach 1920 zu zwei Phasen massiver Hyperinflation kam. Von Juni bis Dezember 1921 und von Juni bis August im Jahr 1922. Gleichzeitig hatte man vor 1914 wenig Erfahrung mit der Bekämpfung der Inflation

⁴⁴ Hansjörg Klausinger, Die Alternativen zur Deflationspolitik Brünnings im Lichte zeitgenössischer Kritik. Zugleich ein neuer Blick auf die Borchardt-These. (Working-Paper No 49 1997) 4. In: WU Wien, online unter <<http://epub.wu.ac.at/512/>> (20.11.2017)

⁴⁵ Bachinger, Matis, Schilling, 42.

gemacht, da die letzte Hyperinflation bereits ein Jahrhundert zurücklag.⁴⁶ Nun ist Inflation ein zweischneidiges Schwert: Einerseits, lässt sie die Schulden schmelzen, so lösten sich 99,7% der österreichischen Schulden durch die Geldentwertung auf⁴⁷. Alexander Fibich beschreibt „Die Zeit der Inflation“ in seiner Dissertation als eine, die zwar von starker Inflation als auch Budgetdefiziten geplagt wurde, allerdings auch ein reales BIP-Wachstum von durchschnittlich 7,5% p.a. und Zuwachsraten in Industrie- und Landwirtschaft von 50% aufwies. Dem Exporthandel verschaffte man einen Bonus gegenüber anderen Ländern. Die Industrie profitierte von dieser Exportprämie bis zur Währungsstabilisierung 1923. Andererseits kam es zu einem Werteverfall, den die Bevölkerung stark zu spüren bekam. Immerhin hatten sich die Lebenserhaltungskosten im November 1918 gegenüber 1913 (ohne Wohnungsausgaben) versechzehnfacht.⁴⁸ Auch Schüller notierte in seinem Tagebuch die Auseinandersetzung mit der Inflation: „(Karl) Renner war bewusst für Inflation, die er schon im modernen Sinn erfaßte: steigende Preise, mehr Beschäftigung, Verringerung der Schuldenlast. (Otto) Bauer verstand die Gefahr. Als die Währung krachte waren beide nicht mehr in der Regierung.“⁴⁹ Die Bedienung der Staatsschulden über die Notenpressen erschien jedoch lange alternativlos, um die größten Ausgaben und Umstrukturierungen abzudecken. Alexander Spitzmüller der Gouverneur der Österreichisch-ungarischen Bank, die als Notenbank fungierte, befürchtete Aufruhr, Anarchie und soziales Chaos, wenn man versuchen würde, die Ausgaben durch die Steuereinnahmen abzudecken, obwohl er kein Freund der Notenbankfinanzierung war⁵⁰. Das fachte zwar die Inflation an, ließ aber gleichzeitig die Staatsschulden dahinschmelzen, indem Eigentümer von Kriegsanleihen nach dem Prinzip „Krone ist Krone“, schleichend enteignet wurden. Es herrschte wenig Einigkeit darüber, wie die Probleme nun bewältigt werden sollten. Ursachen wurden unterschiedlich bewertet und deshalb verschiedene Lösungsvorschläge gebracht. Die Ökonomen stritten darum, ob vorher die Währung oder die Wirtschaft saniert werden müsse. Die Herausgeber des „Volkswirts“ Federn und Gustav Stolper sahen einzig im Anschluss an Deutschland eine Möglichkeit die Inflation zu stoppen und warfen sogar dem

⁴⁶ *Weber*: Zusammenbruch, Inflation und Hyperinflation, 8.

⁴⁷ *Weber*: Zusammenbruch, Inflation und Hyperinflation, 29.: errechnet wurde diese Zahl von britischen Handelsdelegierten O.S. Philpotts. Die österreichischen Vorkriegsschulden betrugen 173 Millionen Pfund und die Kriegsschulden 1060 Millionen Pfund. Getilgt wurde die Schuld mit einem Betrag von 3,8 Millionen Pfund.

⁴⁸ *Weber*, Zusammenbruch, Inflation und Hyperinflation, 8.

⁴⁹ *Nautz*, Unterhändler des Vertrauens, 125.

⁵⁰ Clemens *Jobst*, Johann *Kernbauer*, Die Bank. Das Geld. Der Staat. Notenbank und Währungspolitik in Österreich 1816-2016 (Frankfurt a.M. 2006) 154; *Kernbauer*, Währungspolitik, 38.

nach Österreich entsandten Finanzkomitee des Völkerbunds eine falsche Einschätzung der Situation im April 1921 vor.

Bei der Diskussion um die richtige Medizin gegen die kränkelnde Wirtschaftslage in der Zwischenkriegszeit, gehen die Meinungen auseinander. Sowohl Zeitgenossen als auch aktuelle Experten ziehen unterschiedliche Schlüsse. Bachinger und Matis sehen das Hauptproblem der Inflation im Defizit der österreichischen Wirtschaftsbilanz⁵¹, andere etwa führen das mangelnde Vertrauen in den Staat an oder die Unfähigkeit der Regierung die Spekulation einzuschränken. In dieser Arbeit kann dieses volkswirtschaftliche Problem nicht hinreichend geklärt werden. Der Ansatz von Nathan Marcus erscheint allerdings sinnvoll bei der Erfassung der damaligen Situation aus heutiger Sicht. Er fasst die drei wichtigsten Bereiche der Haushaltssanierung, bzw. der Einschränkung der Inflation mit den Schlagworten Credibility (Glaubwürdigkeit), Confidence (Vertrauen) and Capital (Kapital) zusammen und analysiert die Stabilisierung der österreichischen Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit aus dieser modernen Perspektive⁵².

An Glaubwürdigkeit mangelte es sowohl den österreichischen Institutionen als auch der Regierung. Die Nationalbank druckte Geld, um die Staatsausgaben decken zu können. Der wichtigste Schritt wäre gewesen, die Notenpresse abstellen zu können. Der Staat hat nur zwei Möglichkeiten Geld zu lukrieren: Einerseits staatsintern über Steuern, die durch einen funktionierenden Staatsapparat auch eingefordert werden müssten. Andererseits durch externes Geld, das durch Exportüberschuss oder Kredit ins Land kommt. Der wichtigste Stützpfeiler bei der Haushaltssanierung war für die Sozialdemokraten die Einführung einer Vermögenssteuer, die allerdings nie wirklich umgesetzt wurde. Die konservative Regierung nach 1920 lehnte Vermögenssteuern ab und setzte auf externe Hilfe. Diese ideologischen Grabenkämpfe verhinderten eine produktive Zusammenarbeit und unterstützten den Eindruck des Auslands, dass Österreich ein *failed state* sei. Die Regierung wechselte häufig, die Erste Republik hatte immerhin 12 Kabinettswechsel bis 1924 und verfolgte kaum konsequent eine wirtschaftspolitische Linie, die eine Sanierung herbeiführen konnte. Pläne, die einen solideren Charakter hatten, etwa das Sanierungskonzept von Joseph Schumpeter, der schon früh die Gründung einer Nationalbank forderte, wurden politisch nicht durchgesetzt. Er bekleidete nur wenige Monate das Amt des Finanzministers und wurde im Kabinett Renner III nicht mehr mit

⁵¹ Bachinger, Matis, Schilling, 34.

⁵² Nathan Marcus, Credibility, Confidence and Capital. Austrian Reconstruction and the Collapse of Global Finance 1921 to 1931 (Diss, New York University 2011).

dieser Arbeit betraut. Die Christlichsoziale Partei ließ Schumpeter fallen, weil sie eine Vermögensabgabe ablehnte, die Sozialdemokraten, weil sein Kurs eine weitgehende Unterstellung unter westliches Kapital vorsah mit dem Ziel, die dominante Position der österreichischen Wirtschaft in Südosteuropa zu bewahren.⁵³

Von außen betrachtet war dadurch kein potentieller Kreditgeber, vor allem kein Privater ohne politische Interessen, bereit, großzügige Summen zur Verfügung zu stellen. Eine durchaus verständliche Überlegung. Die kleinen Kredite, die an Österreich vergeben wurden, verpufften mit der Inflation, und größere Summen, wie sie etwa beim Sanierungsplan von William Goode vorgesehen waren, hätten eines breiten Konsenses der Geberländer bedurft. Externes Kapital aufzustellen war ein politischer Dauerbrenner der Ersten Republik. Glaubwürdigkeit vermehrte man nicht nur über Kennzahlen, sondern durch die Berücksichtigung psychologischer Effekte und politischer Richtungsentscheidungen. Sowohl der Glaube an eine lebensfähige Wirtschaft in Österreich, bzw. an einen funktionierenden Staat beeinflussten geld- und währungspolitische Entscheidungen als auch Kreditvergaben an Österreich. Der entstandene Mangel an Kapital ist die Folgeerscheinung aus einer Glaubwürdigkeits- und Vertrauenskrise. Weder extern konnte damit Kapital geliehen werden, noch war die Bevölkerung intern bereit zu sparen oder solide Firmen zu gründen. Die Inflation verhält sich wie eine Abwärtsspirale, weil ein wesentlicher Aspekt die Inflationserwartung ist. Sobald erwartet wird, dass das Geld so schnell an Wert verliert, dass es besser ist, sich in Waren oder andere Währungen zu flüchten, befeuert dieses Verhalten die Inflation noch zusätzlich.

Nathan Marcus zeigt in seiner Arbeit, dass die Erwartungshaltung über die Kursentwicklung der Krone der wichtigste Faktor bei der Beschleunigung oder Verlangsamung der Inflation ist und untermauert diese Analyse anhand seiner drei Schlagworte. Sichtbar wird das im Zusammenhang mit versprochenen Krediten, bzw. der Absage von Krediten. Als die Krone 80% ihres Außenwertes von September bis Dezember 1921 verlor, fiel das mit der Absage von Krediten der Alliierten zeitlich zusammen, die auf eine vorangehende Stundung der Reparationsforderung Amerikas insistierten.⁵⁴ Auch Fritz Weber schließt sich dieser Meinung an und behauptet, dass die psychologische Lage der entscheidende Faktor bei der Inflationsentwicklung war, wenn er schreibt: „Nach Ende des Krieges ging die Inflation drei

⁵³ *Bachinger, Matis, Schilling*, 30.

⁵⁴ *Nathan Marcus, Credibility, Confidence and Capital. Austrian Reconstruction and the collapse of Global Finance 1921-1931. (Diss. Universität New York 2011)* 32.

Jahre lang im Tempo der Kriegsinflation weiter, ohne von den Ausschlägen der Wechselkursentwicklung irritiert zu werden. Erst als jede Hoffnung auf eine Besserung der Lage schwand, als alle Wirtschaftssubjekte sich - von der Inflationsmentalität angesteckt - inflationsgerecht zu verhalten begannen und die Flucht aus der Krone einen allgemeinen Charakter annahm, brachen die Dämme. So wie die psychologischen Momente die Hyperinflation anheizten, reichte im August 1922 allein die Ankündigung einer mit dem Ausland akkordierten Sanierungsaktion aus, um den Kursverfall der Krone zu stoppen.“⁵⁵ Der Aspekt, der von der Regierung vernachlässigt wurde, war die Einschränkung der Spekulation: Fritz Weber sieht in der Aufblähung des Finanzdienstleistungssektors eine „gigantische Fehlinvestition“⁵⁶. So verdoppelte sich die Zahl der Kaufleute Wien von 1919 bis 1925. Die Regierung setzte die falschen Signale, so wurde der Devisenhandel im November 1920 freigegeben. Das Spekulationsfieber lockte mit schnellen Gewinnen, unterminierte aber gleichzeitig die österreichische Wirtschaft. Wie gefährlich für die ohnehin instabile wirtschaftliche Situation diese liberale Gesetzgebung war, bewiesen die Auswirkungen der Franc-Spekulation 1924. Als die Blase zerplatze, wurden innerhalb von 2 Jahren 37 Aktien- und 136 Privatbanken liquidiert. Das Vertrauen in die österreichische Währung schwand in der Bevölkerung zusehends. Daraus entwickelt sich allerdings ein Teufelskreis, der zu einer immer schnelleren Geldentwertung führte. Der Staat hätte Kontrollmittel zur Verfügung gehabt, um den Geldabfluss ins Ausland zu bremsen, doch selbst dieses Vorhaben gelang nicht. Knapp vor dem Übergang zur Hyperinflation lockerte die österreichische Regierung schließlich noch die Refinanzierungspolitik der österreichisch-ungarischen Bank, obwohl dieses Kapital zur Spekulation gegen die Krone genutzt wurde und beschleunigte damit selbst den Inflationsprozess⁵⁷

Sowohl Hans Kernbauer als auch Nathan Marcus sind sich einig, dass die Bemühungen der Finanzkommission des Völkerbundes um das erste Sanierungskonzept fundiert und professionell war⁵⁸. Orientiert man sich an Marcus' Analyse, dann wurden erst durch das Völkerbundprogramm alle wichtigen Faktoren der Währungsstabilisierung abgedeckt.

⁵⁵ *Weber, Zusammenbruch, Inflation, Hyperinflation*, 26.

⁵⁶ *Weber, Zusammenbruch, Inflation, Hyperinflation*, 18.

⁵⁷ *Hans Kernbauer, Währungspolitik in der Zwischenkriegszeit. Geschichte der Österreichischen Nationalbank von 1923-1938*, (Wien 1991), 46.

⁵⁸ *Marcus, Credibility*, 58.; *Kernbauer, Währungspolitik*, 52.

Nicht nur die Geldpolitik lag im Argen, auch die österreichische Realwirtschaft kämpfte mit übergroßen Strukturproblemen, die dem Zerfall der Monarchie geschuldet waren. Das verbliebene Gebiet Österreichs war vor allem Verwaltungszentrum für die Monarchie und konzipiert für die Verarbeitungsindustrie, die von der Zulieferung der Rohstoffe abhängig war. Das Wiener Becken war außerdem auf die Rüstungsindustrie ausgelegt und somit nun obsolet. Nachfolgend einige anschauliche Zahlen Österreichs für die Zeit nach der Aufteilung der Wirtschaftseinheit der Donaumonarchie:

- 13,2% der ursprünglichen Fläche
- 50% des unproduktiven Bodens
- 12,6% der Bevölkerung
- 34,2% der gewerblichen und industriellen Produktion, die aber auf eine Volk von 53 Millionen Leuten ausgerichtet war
- 30% der in Industrie und Gewerbe beschäftigten Arbeiterschaft
- Zusammenballung eines Drittels der neuen Gesamtbevölkerung in Wien, das vom übrigen, dünn besiedelten Gebieten ernährt werden musste
- Zustrom von Beamten aus allen ehemaligen Gebieten des Reiches
- Wegfall von Verkehrsverbindungen, insbesondere des Meerzuganges
- Wegfall der Kohle-, und Petroleumgewinnung⁵⁹

Es galt also strukturelle Mängel zu beseitigen, die vor allem der Verkleinerung des Gebiets und dem Wegfallen von Rohstoffquellen geschuldet waren. Auf die Produktionsbedingungen soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Es bleibt nur zu sagen, dass die Regierung gefordert gewesen wäre, die Betriebe möglichst rasch bei der Anpassung zu unterstützen. Die Maßnahmen, die gesetzt hätten werden müssen, sind offensichtlich: Ein funktionierendes Infrastrukturnetz, Umstellung auf Konsumgüterproduktion und rasche Verträge für den Import der wichtigsten Rohstoffe. Petroleum, Kohle und Erzabbau wurde vor allem vom Neuausland betrieben. Damit musste Österreich auf die Rohstoffe setzen, die ihm verblieben waren, also vor allem Holz. Bei den staatlichen Monopolen war nur noch die Saccharin-Produktion gewinnbringend. Verglichen mit den anderen Nachfolgestaaten, die auch mit krisenhaften Erscheinungen zu kämpfen hatten, hinkten die österreichischen Wirtschaftsdaten bis zum Zerfall der Ersten Republik hinterher⁶⁰. 1924 setzte dann weltweit ein Konjunkturaufschwung

⁵⁹ Ladner, Seipel, 13.

⁶⁰ März, Österreichische Bankpolitik, 52.

ein, der in Österreich die Wirtschaft aber nicht im gleichen Maße belebte, wie in anderen europäischen Ländern. Durch die Inflationsjahre wurde eine Scheinkonjunktur geschaffen. Österreich erreichte durch diese Scheinblüte im Jahr 1921 beinahe Vollbeschäftigung. Möglich war das allerdings nur, da für den Binnenmarkt alle Sachwerte stabiler waren als Geld und man von seinem Lohn sofort Produkte kaufte, bevor das Geld an Wert verlor. Außerdem kam es durch den niedrigen Außenwert der Krone zu einem Ausverkauf in Österreich. Nahezu alles konnte in Österreich billig erworben und im Ausland teuer verkauft werden. Für die Produktion bedeutete das, dass man möglichst viel produzierte, möglichst kein Kapital ansammelte, sondern sofort wieder investierte, mit dem Nebeneffekt, dass sich manche Investitionen als Fehlschlag erwiesen. Spätestens mit der Stabilisierung der Währung nach der Völkerbundanleihe war dieser Boom vorbei und es kam zu einer Strukturbereinigung. Fehlinvestitionen wurden nun schlagend, Lohnforderungen, denen zuvor nachgegeben wurde, wurden nun ungern gesehen. Die Stabilisierung verleitete die Industriellen dazu, sich dem Lager für den Abbau von „sozialem Schutt“ anzuschließen und vergrößerte deren Machtbereich, indem sie Gruppierungen wie die Heimwehr finanziell unterstützten.⁶¹

⁶¹ *Bachinger, Matis, Schilling*, 116.

2.3. Österreich als Knotenpunkt internationaler Interessen:

In diesem Kapitel soll der Aspekt der geographischen Lage Österreichs als politische Entscheidungsgrundlage angesprochen werden, ohne den Anspruch zu stellen, eine vollständige Darstellung aller politischen Interessen der europäischen Länder zu präsentieren.

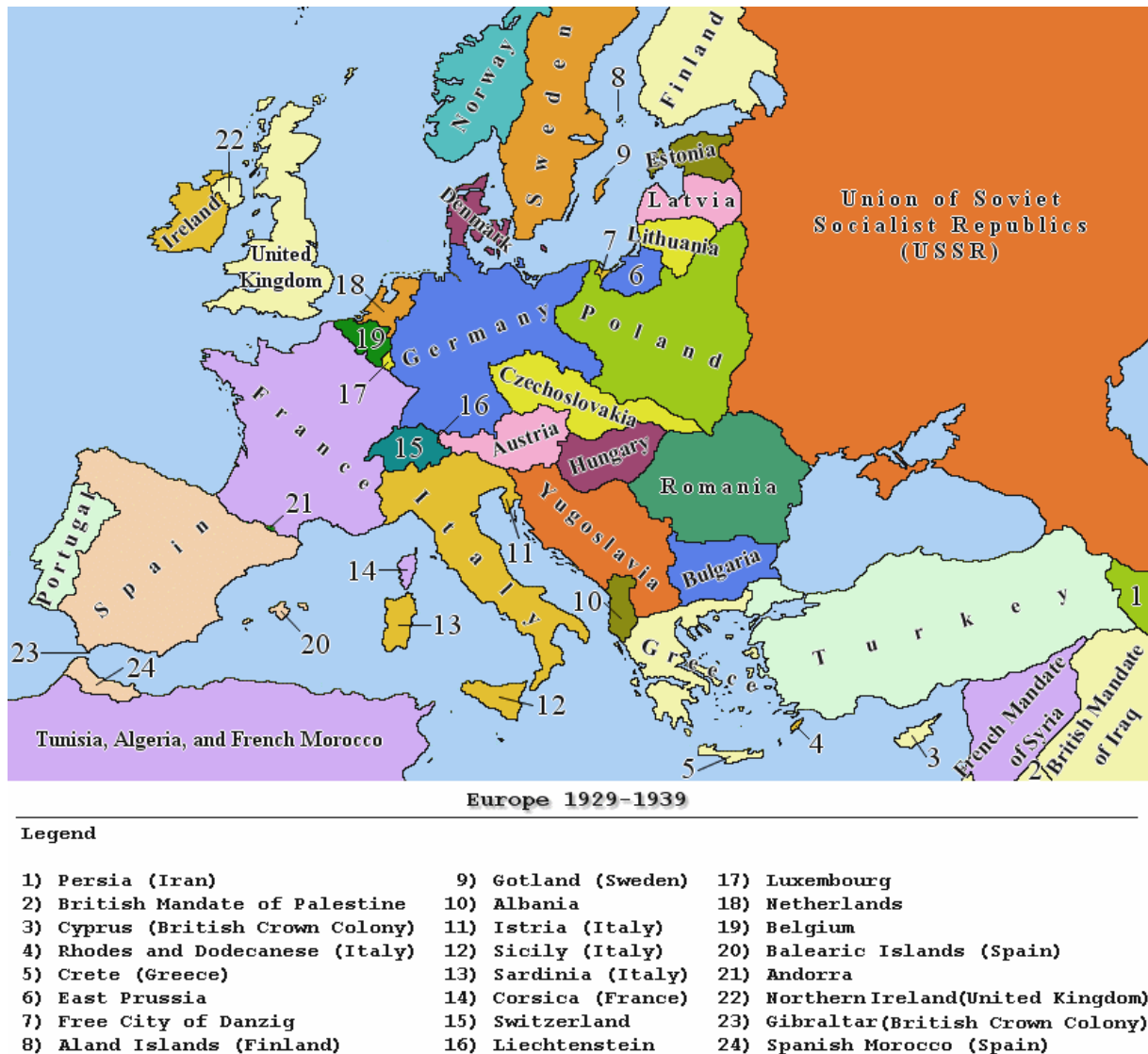


Abbildung 1: erstellt von Dros Catalin: Political map of Europe between 1929 and 1939 (entnommen von Wiki-Commons)

Hauptverhandlungspunkt der Friedensverträge nach dem ersten Weltkrieg war zweifelsohne die Zukunft Deutschlands. Es sollte nicht mehr fähig sein, so viel Macht aufzubauen, dass von ihm militärische Gewalt oder wirtschaftliche Einflussnahme ausgehen könnte. Insbesondere Frankreich war daran interessiert, die Vormachtstellung auf dem Kontinent zu erhalten. In den

Aufzeichnungen von Schüller, einem Berater für die österreichische Delegation, findet sich seine Feststellung, dass der französische Ministerpräsident Georges Clemenceau und der englische Prime Minister David Lloyd George die Verträge nach ihrem Willen gestalteten, um Europa ein neues Gesicht zu verleihen⁶². Ausdruck findet dieses Bestreben in den Reparationszahlungen, die Deutschland zu leisten hatte. Für Österreich wurde zunächst nur der deutsche Vertrag kopiert und danach angepasst. Die österreichische Delegation konnte schriftlich Verbesserungsvorschläge einbringen, ohne direkt an den Verhandlungen teilzunehmen. Man versuchte mit wirtschaftlichen Mitteln politische Weichenstellungen vorzunehmen. Mit dem Zusammenbruch der Donaumonarchie und des russischen Zarenreiches entstand östlich von Deutschland ein Machtvakuum, das es neu zu füllen galt. Die westlichen Mächte versuchten, dem Bolschewismus möglichst wenig Platz auf europäischem Boden zu lassen. Österreich war nach dem Zerfall des Reiches zwar kein ernstzunehmender potentieller Feind mehr, aber ein Zünglein an der Waage in der Frage des Machtgleichgewichtes in Europa. Hätte man Österreich einem der Nachfolgestaaten zugesprochen, wären die Machtverhältnisse verschoben worden. So blieb Österreich als „Rest“, wie Georges Clemenceau in St. Germain sagte, mit der mächtigen Metropole Wien und der Donau als Handelsroute zurück, blieb jedoch ein Land mit solchen strukturellen Mängeln, dass es auf Jahrzehnte handlungsunfähig und mit sich selbst beschäftigt sein sollte. Die großen Mächte in Europa waren Großbritannien und Frankreich, danach noch die Tschechoslowakei und Italien. Diese Länder sind auch die Gläubiger Österreichs bei der Völkerbundanleihe. Jedes dieser Länder hatte seine eigenen Interessen hinsichtlich der Zukunft Österreichs.

Für die Einbindung Österreichs in einen Wirtschaftsraum standen zwei Varianten zur Verfügung. Einerseits ein Anschluss an Deutschland, in verschiedensten Ausprägungen, und andererseits die Bildung einer Donaukonföderation. Als dritte Idee bestand ein Wirtschaftsabkommen mit Italien. Keiner der Pläne war jemals so weit gereift, als dass eine Umsetzung dieser Pläne zustanden gekommen wäre. Der Wunsch Österreichs einen wirtschaftlichen oder auch politischen Anschluss an Deutschland zu vollziehen, war für die Siegermächte ausgeschlossen, da Frankreich ein Gegner jeder potentiellen Stärkung Deutschlands war. Jeder Vorstoß Österreichs dieses Vorhaben zu forcieren, und sei es auch nur die Verhandlung über eine Zollunion mit Deutschland, sorgte international für Verstimmung.

⁶² Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 35.

Die Bildung einer Donaukonföderation kam eher von anglo-amerikanischer Seite und fußte darauf, die in der Monarchie gewachsenen Wirtschaftsverbindungen nicht völlig zusammenbrechen zu lassen. Geographisch gesehen, war Österreich immer das Tor nach Südost-Europa. Insbesondere für die Bankenwelt und den Handel entlang der Donau bestand Interesse am Standort Wien und den bestehenden Strukturen. Eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der Tschechoslowakei, Österreichs und Ungarns erschien als sinnvolle Einheit. Ausdruck findet dieser Wunsch, in den vertraglich festgelegten Handelserleichterungen mit den Nachfolgestaaten. Dieser Wirtschaftsraum hätte etwa die Größe Deutschlands, Jugoslawiens oder Polens. So ein Vorgehen war allerdings eher Wunschdenken als eine tatsächliche Option. Die Nachfolgestaaten der Monarchie hatten starke nationalistische Tendenzen und unternahmen alles, um Abstand von den monarchistischen Strukturen zu bekommen. Sie hatten keinerlei Interessen an einem Wiederaufleben alter Verbindungen. Sichtbar wurde das durch die Währungstrennung, die Vereinnahmung von Betrieben und das Errichten hoher Zollmauern gegen Österreich. Nur die tschechische Regierung war Österreich noch wohlgesonnen und setzte sich auch international für die Unterstützung und Aufrechterhaltung der Republik ein. Benes galt als einer der größten Fürsprecher Österreichs in Fragen der Kreditvergabe, auch um eine Annäherung an Österreich zu erwirken und einen starken Handelspartner zu schaffen. Er hatte international einen guten Ruf und seine Unterstützung für Österreich hatte internationales Gewicht.

Hinsichtlich der österreichischen geografischen Lage ist nicht nur die öffnende Funktion interessant, sondern auch, was durch Österreich abgetrennt wird. Italien war nach dem Krieg ebenso in einer schlechten wirtschaftlichen Verfassung. Ein Zusammenschluss mit Italien hätte für Österreich eher eine Notlösung als eine wirkliche Verbesserung, außer in der Südtirolfrage, bedeutet. Kurz vor der Hilfszusage des Völkerbunds, unmittelbar vor einem Zusammenbruch des österreichischen Staates, reiste Ignaz Seipel dennoch nach Italien um Pläne für einen Zusammenschluss zu besprechen. Manche sehen darin eine Taktik die anderen Mächte aus der Teilnahmslosigkeit zu holen. Denn Italien hatte keine freundschaftliche Beziehung zu Frankreich, sondern eher zu Deutschland. Österreich und Italien zu verbinden, würde auch bedeuten Italien mit Deutschland zu verbinden und Österreich eine Brückenfunktion zu geben, die von Frankreich nur ungern gesehen wurde.

Die europäischen Mächte wären aber bei einem Zusammenbruch Österreichs vor neue Probleme gestellt gewesen, denn der Streit um Territorien erforderte viel diplomatisches

Fingerspitzengefühl in der Zwischenkriegszeit. Dass diese Ungereimtheiten an Verhandlungstischen gelöst wurden, sollte nicht als Selbstverständlichkeit gesehen werden⁶³. Wäre Österreich als Staat gescheitert, wäre es zerfallen und unter den angrenzenden Staaten aufgeteilt worden, wäre der ohnehin instabile Frieden gefährdet gewesen. Zumindest hätte es zu neuen Spannungen und Kettenrasseln geführt und schlimmstenfalls den Frieden beendet. Im unmittelbaren Zusammenhang mit Österreich stand die Frage der kompletten Neuordnung Mitteleuropas.

Als Mittel der Machtausübung wurden die Reparationszahlungen und Kreditverpflichtungen gewählt. Sie waren so umfangreich, dass eine Drohung des Entzugs der Mittel direkten Einfluss auf die Entwicklungen hatte und somit ein souveränes Handeln erschwert wurde. „Die Gläubiger-Schuldner-Beziehungen als Folge von Kriegskrediten und Reparationsverpflichtungen sollten einen wichtigen Einfluss auf die wirtschaftliche (und politische) Entwicklung in der Zwischenkriegszeit ausüben.

⁶³ *Pfoser, Weigl*, Die erste Stunde Null, 8.

3. Die Entstehung und Absegnung des Völkerbündkonzepts:

Angesichts der vielen historischen Ereignisse der frühen dreißiger Jahre soll in diesem Kapitel explizit eine chronologische Darstellung der Entstehung des Völkerbündkonzepts erfolgen. Speziell wird auf die Lage zwischen 1918 und der Unterzeichnung der Völkerbündanleihe im Oktober 1922 eingegangen. Eine übersichtliche Kurzfassung der Ereignisse findet sich im Anhang. Im Sinne von Tsebelis Veto-Spieler-Theorie wird auch nach Zeitpunkten zwischen 1918 und 1922 gesucht, die das Potential gehabt hätten, den *status quo* zu verändern. Damit die Auswahl der Wendepunkte nicht in die Beliebigkeit abgeleitet, werden nur jene ausgewählt, die die Möglichkeit eröffnet hätten, die Genfer Protokolle nicht anwenden zu müssen.

Als es am 12. November 1918 zur Ausrufung der Republik Deutsch-Österreich kam, fanden sich wenige Zeitgenossen, die an eine wirtschaftliche Lebensfähigkeit des „Reststaates“ glaubten. Die Abspaltung der Nachfolgestaaten hatte weitreichende währungspolitische Konsequenzen. Der SHS-Staat begann bereits im Jänner 1919 mit der Währungstrennung, noch bevor im Februar eine Regierung im Nationalrat gewählt wurde. Bald darauf folgte auch die Tschechoslowakei nach, und die Kronenwährung des ehemaligen Kaiserreiches verlor immer mehr von ihrer Funktionalität. Ein Staat benötigt zur Stabilisierung seiner Währung eine Institution, die zwei währungspolitische Aufgaben erfüllt: Einerseits die Erhaltung der Glaubwürdigkeit der Währung vor dem In- und Ausland und andererseits die Stabilisierung der Währung durch geldpolitische Mittel, also Offenmarktgeschäfte, die Festlegung von Diskontsätzen und Mindestreserven. Die ehemalige Notenbank der Habsburgermonarchie, die österreichisch-ungarische Bank, befand sich in Liquidation, Goldreserven waren durch die Alliierten beschlagnahmt, und es stand lange nicht fest, ob die Bank Bankrott anmelden musste.

Es war offensichtlich, dass Österreich zumindest soweit auf eigene Füße gestellt werden musste, um in dieser Hinsicht selbstständig handlungsfähig zu werden. Auf der Suche nach Wendepunkten fallen somit alle Sanierungspläne weg, die nicht die Schaffung einer eigenständigen Notenbank fordern. Langfristig war ein souveräner Staat ohne eine Stabilisierung des Geldwesens nicht denkbar.

Der Winter 1918/19 ging als Hungerwinter in die Geschichtsbücher ein. Demnach galt der Bewältigung dieser Not das Hauptaugenmerk der provisorischen Nationalversammlung unter Staatskanzler Renner. Die Alliierten hoben erst am 22. März 1919 ihre Warenblockade auf, und

erst im Spätfrühling erreichte die Hoover-Hungerhilfe Österreich, wobei sie immer noch unterhalb der physiologischen Notwendigkeiten lag.⁶⁴ Die Regierung bemühte sich darum, dass zumindest die notwendigste Versorgung für die Menschen gewährleistet war und erreichte das nur mithilfe von Reliefkrediten. Umfassende Lebensmittelkredite und Preisstützungsmaßnahmen für die Bevölkerung waren aber einer der größten Ausgabeposten des Staatshaushaltes. 1919/20 betrugen die Lebensmittelzuschüsse 25%, 1920/21 bereits 59% der gesamten Staatsausgaben.⁶⁵ Es war offensichtlich, dass große Umstrukturierungsmaßnahmen anstanden, die nur mithilfe entsprechend großen Kapitals zustande gebracht werden konnten.

Dem Staat stehen nun zwei Möglichkeiten zur Verfügung, um diesem Kapitalmangel zu begegnen. Einerseits kann man sich um Kredite bemühen, oder man versucht das Geld intern durch Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen aufzubringen. Um diese beiden Möglichkeiten drehen sich auch die zahlreichen Sanierungsvorschläge für das österreichische Budget. Die Pläne, die mit einem Anschluss an ein Nachbarland verbunden waren, werden in diesem Abschnitt vernachlässigt. Es wurden einige Finanzpläne vorgelegt. Oftmals erschienen die Ideen durchaus als tragfähige Zukunftsperspektiven, um eine Erholung voranzutreiben, jedoch stützen sich viele davon auf Leihkapital, das schwer zu bekommen war.

Die ersten demokratischen Wahlen in Österreich schufen eine geringe, relative Mehrheit für die Sozialdemokraten. Das Kabinett Renner II koalierte mit den Christlich-Sozialen. Sie beanspruchten das Finanzressort allerdings nicht für sich, sondern Finanzminister wurde zunächst Joseph Schumpeter und später Richard Reisch. Hauptstützpfiler einer Sanierung war für die Sozialdemokraten eine Vermögenssteuer und die Einschränkung der Spekulation. Bemerkenswert ist, dass alle drei bisherigen Finanzressortleiter neue Steuern forderten und Einnahmenseitig die Vermögenssteuer und auch eine Warenumsatzsteuer propagierten. Die deutsche Vermögensabgabe, das „Reichsnotopfer“ diente hier als Vorlage und Reisch wollte eine Gebrauchsartikelumsatzsteuer von 1 1/2 % und eine Luxusartikelsteuer von 15%, also jene Forderungen, die letztlich vom Völkerbund umgesetzt wurden.⁶⁶ Diese Schritte hätten die Republik ein Stück näher an ein ausgeglichenes Budget gebracht, wurden aber nicht umgesetzt. Die Vermögenssteuer wurde zum Streitpunkt, der die Koalition zerbrechen ließ. Hier befindet

⁶⁴ Wolfgang Fritz, Sterne und Gassen. Sozialdemokratische Finanzpolitik 1890-1934. (Wien 2016), 162.

⁶⁵ Bachinger, Matis, Schilling, 26.

⁶⁶ Fritz, Sterne und Gassen, 192.

sich der erste große Wendepunkt der Ersten Republik: die Demissionierung der Sozialdemokraten, die sich freiwillig aus der Regierungsverantwortung zurückzogen, nachdem durch ihre Arbeit zahlreiche, für die damalige Zeit sehr fortschrittliche, Sozialgesetze durchgesetzt wurden. Wolfgang Fritz nennt als die zwei größten Fehler der SD den Verzicht auf das Amt des Finanzministers und ihre Demissionierung 1920. „[...] setzte man sich doch von nun an in die Verlegenheit, in diesen fundamentalen Fragen das bürgerliche Lager fuhrwerken zu lassen und mit viel oppositionellem Tamtam und Trara doch nichts anderes zu erreichen, als ein paar kleine Retuschen am großen Plan.“⁶⁷

Die Regierung Mayr, eine Koalition aus Großdeutschen und Christlich-Sozialen setzte ganz auf eine Auslandsanleihe, um eine Sanierung zu erreichen. Für diese erhoffte Finanzspritze kamen, zwei internationale Institutionen als Finanzierungspartner in Frage - die Alliierten und der Völkerbund. Des Weiteren stand ein Kredit durch private Geldgeber zur Diskussion. Bei den Institutionen muss man die Interessen der dahinterstehenden Mächte berücksichtigen, besonders jene der großen Player in Europa. Trotz der Bemühungen der Diplomaten war das eine schier unlösbare Aufgabe. Punkt 3 der Begleitnote der Friedensverträge von St. Germain stellt Österreich Unterstützung bei der Umstellung auf Friedenswirtschaft in Aussicht. Die österreichische Politik versuchte sich immer wieder auf diesen Punkt zu berufen, fand aber international wenig Gehör, da andere Fragen der europäischen Politik und auch länderinterne Krisen den Blick auf die österreichische Notlage verstellten. Die Siegermächte waren nicht großzügig mit der Verteilung von Geldern, denn viele haderten innenpolitisch mit eigenen Problemen, denn sie wurden durch den Krieg auch finanziell nicht vollends verschont worden. Die europäischen Siegermächte hatten Kreditverbindlichkeiten an die Vereinigten Staaten, die sie mit den Reparationszahlungen der Verlierer decken wollten. Damals wie heute sind Kürzungen zulasten der Bevölkerung in Zeiten demokratischer Wahlen bei Regierungen äußerst unbeliebt, so auch in England oder Frankreich. Hilfe durch die Alliierten suggerierte innenpolitisch ein eher problematisches Bild. Die Kontrolle durch die Alliierten war für das Volk schmerzhafter. Der Völkerbund wurde eher als „neutraler Player“ angesehen. Die österreichische Politik verhandelte allerdings mit allen potentiellen Geldgebern, da nicht die Zeit war wählerisch zu sein oder vielmehr auch nicht die Möglichkeit dafür bestand.

⁶⁷ Fritz, Sterne und Gassen, 201.

Für Österreich gab es international einen Fürsprecher, der die Aufstellung von Leihkapital früh in Angriff nehmen wollte. Im April 1920 kam es zur Gründung einer österreichischen Sektion der Reparationskommission der Alliierten. Der Leiter, Sir William Goode, hatte erkannt, dass die Gewährung von Lebensmittelhilfen alleine keine Lösung war. Er verfasste eine Denkschrift im Herbst 1920, in der er einen 250 Millionen Dollar Hilfskredit für Österreich fordert und gleichzeitig politische Bedingungen an die österreichische Regierung stellt. Der Betrag ist umgerechnet höher als die Genfer Anleihe. Er betreibt auch Werbung für diese Unternehmung, vor allem in Frankreich. Insgesamt war es ein ausgegorenes Konzept und war wohl die aussichtsreichste Chance für eine Sanierung. Sie scheiterte aber dennoch aufgrund einer Passage im Friedensvertrag von St. Germain. Der Ursprung dieses Problems lag im Artikel 197, welcher ein „Generalpfandrecht“ vorsah. Gemäß diesem Artikel haftete Österreich mit seinem gesamten Besitz und allen Einnahmequellen für die Bezahlung der Reparationskosten an die Alliierten. Diese Pfandrechte mussten zumindest teilweise freigegeben werden, damit sich Kreditgeber, eine Privatbank oder ein Staat dazu bereiterklärten, das Kreditrisiko auf sich zu nehmen. Sogar Goode selbst, als Teil des Komitees der Alliierten, scheiterte an dieser Aufgabe. Ohne eine Aufhebung der Garantien an das Ausland schien eine Lösung nicht zu Stande zu kommen.

Somit verstrich das gesamte Jahr 1920 ohne eine Aussicht auf externe Hilfe. Bis zum Jahr 1921 war nicht einmal geklärt in welcher Höhe die Reparationen ausfallen würden. Besonders die Situation der österreichisch-ungarischen Bank war für die österreichische Regierung ein Problem, weil nicht feststand, ob die Liquidation gleichzeitig den Bankrott der Bank bedeutete. Das Frühjahr 1921 brachte auch keine guten Neuigkeiten. Die Interalliiertenkonferenz von Paris, die im Jänner abgehalten wurde, empfahl die Aufnahme von Privatkrediten („Plan Loucheur“⁶⁸) für Österreich und verweigerte Regierungskredite. Natürlich war diese Empfehlung nur das Abschieben von Verantwortung, da Österreich keine Privatkredite ohne Sicherheiten aufnehmen konnte. Denn: „Wenn die Mächte, welche Österreich mittels des in Friedensvertrages von St. Germain ins Leben gerufen haben, nicht bereit sind, in einer praktischen Weise zu beweisen, daß Österreich als eine politische und wirtschaftliche Gemeinschaft existieren kann, dann ist es kaum möglich, zu erwarten, daß die Banken unter den gegebenen Verhältnissen an die Lebensfähigkeit Österreichs glauben und das Risiko

⁶⁸ *Bachinger, Matis, Schilling*, 35.; siehe auch Bericht Schüllers von 7. Februar 1921 über die Pariser interalliierten Konferenz und den Plan Loucheurs

übernehmen werden, welchem sich die Schöpfer des Staates entziehen.“⁶⁹ Da eine Hilfe durch die Alliierten immer aussichtsloser wurde, wandte sich das österreichische Verhandlungsteam gleichzeitig an den neu gegründeten Völkerbund.

Ein weiteres, aussichtsreiches Zeitfenster für eine Sanierung tat sich im März 1921, während der Regierung Mayr, auf. Als am 4. April 1921 das Finanzkomitee des Völkerbundes zusammentrat, sandte sie eine Delegation (Avenol, Glueckstadt, Frazer) nach Wien, um die österreichische Lage vom 15. April bis zum 10. Mai 1921 zu studieren. Von den Experten wurde empfohlen die Geldschöpfung zu beenden, indem man mit einem entsprechend großen Kredit das Nutzen der Druckerpresse unnötig machte. Sie analysierten die Situation und stellten einen soliden Sanierungsplan auf. Die Regierung beschloss mit einem Einverständnis aller Parteien die gewünschten Vorkehrungen für die Auslandsanleihe zu treffen, die eine Zwangshypothek auf unbewegliches Vermögen und weitreichende Sicherstellungen vorsah. Die Ankündigung dieses Plans verlangsamte die Spekulation gegen die Krone und verschaffte dem Staat eine Atempause. Die Möglichkeit in dieser Zeit geeignete Politik zu machen endete im Sommer 1921, als die Mittel aus der Vermögensabgabe verbraucht waren.⁷⁰ Jobst fasst treffend zusammen, dass es sich beim Scheitern dieses Plans nicht nur um ein Versäumnis der internationalen Institutionen handelte. „Die Schwierigkeiten in der Generalpfandrechtsfrage und die Passivität der österreichischen Finanzpolitik führten dazu, dass er durch die fortschreitende Inflation überholt wurde, bevor die formelle Zustimmung der Gläubigerländer erfolgen konnte.“⁷¹

Am 1. Juni 1921 tritt die Regierung Mayr zurück und ihm folgte der ehemalige Wiener Polizeipräsident, und Abgeordnete für die GDVP, Johannes Schober nach. Definiert man die Jahre bis 1921 als eine Zeit der aufgeschobenen Entscheidungen oder der verpassten Möglichkeiten, wird der Handlungsspielraum für die österreichische Regierung ab 1921 immer kleiner. Interne Streitereien und rasch wechselnde Regierungskonstellationen erschwerten konstruktive Verhandlungen. Mittlerweile bahnte sich eine Währungskatastrophe an. So stiegen die Preise zwischen Juli und Oktober 1921 um das Doppelte, von Oktober bis Jänner 1922

⁶⁹ Ladner, Seipel, 81.

⁷⁰ Bachinger, Matis, Schilling, 37.

⁷¹ Hartwig Jobst. Sanierung und Knechtschaft. Stellenwert und Beurteilung der Genfer Verträge von 1922 in der Geschichte Österreichs (Dipl. Arbeit Universität Wien 1992), 13.; siehe dazu auch Karl Ausch, Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption, (Wien 1968), 21 und Eduard März, Österreichische Bankenpolitik, 409f

bereits um das Dreifache.⁷² Die relativ kurze erste Amtszeit Schobers zeichnete sich durch große außenpolitische Erfolge aus. Bereits am 13. August 1921 erhielt Schober vom Obersten Rat der Alliierten die Mitteilung, dass alle 17 pfandberechtigten Staaten, mit Ausnahme jener der Vereinigten Staaten von Amerika, von Rumänien und Jugoslawien, zur Rückstellung ihrer Pfandrechte für einen Zeitraum von 20 Jahren bereit wären. Da Amerika aber ein wichtiger Gläubiger war, war eine Kreditgewährung noch relativ aussichtslos. Zwar stellten die Vereinigten Staaten keine Reparationsforderungen an Österreich und somit auch keine Pfandansprüche, allerdings hatte die U.S. Grain Cooperation von gestundeten Forderungen aus Getreidegeschäften (die als Reliefkredit behandelt wurden) ein erstrangiges Zugriffsrecht auf österreichische Aktiva.⁷³

Die Sozialdemokraten starteten am 1. Oktober 1921 einen letzten Versuch ein Sanierungskonzept vorzulegen, das eine Sanierung ohne Auslandskredit vorsah. Otto Bauers Plan war zu diesem Zeitpunkt wohl wenig aussichtsreich, obwohl er gut durchdacht war. Denn auch die Bevölkerung setzte ihre gesamte Hoffnung in eine Anleihe. Auch die Sozialdemokraten wussten, dass sich die CSP diesen außenpolitischen Erfolg nicht von der Opposition nehmen lassen würde, wenn auch nur ein Hauch einer Chance bestand. Finanzminister Gürtler musste sogar zurücktreten, denn er stand bei den bürgerlichen in Verdacht zu viele Aspekte von Otto Bauers Sanierungsplans zu übernehmen.⁷⁴

Erleichterung brachte erst wieder der 16. Dezember 1921, als der Vertrag von Lana zwischen Österreich und der Tschechoslowakei unterzeichnet wurde. Schober war immer noch Bundeskanzler. Mit einer Kreditgewährung durch die Tschechoslowakei schien die Kreditblockade erstmals gebrochen. Die Absicht der Tschechoslowakei war eindeutig: Der Kredit von 500 Millionen tschechischen Kronen war als Vorschuss für eine Völkerbundanleihe konzipiert, die innerhalb eines Jahres erwartet wurde⁷⁵. Benes erwartete eine Lösung durch den Völkerbund schon zu diesem Zeitpunkt. Das würde die These Ladners widerlegen, dass Seipels Intervenieren vor dem Völkerbund der entscheidende Ausschlag bei der Gewährung der Anleihe gewesen war. Umgekehrt war die Hoffnung der Tschechoslowakei, dass man genauso

⁷² *Bachinger, Matis, Schilling*, 38.

⁷³ Peter Berger, Jiri Novotny, Jiri Sousa: Der Beitrag der Tschechoslowakischen Republik zur Sanierung der österreichischen Finanzen 1919-1938. In: Herbert Matis, Alice Teichova (Hrsg.), Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938. Die wirtschaftliche Neuordnung in Zentraleuropa in der Zwischenkriegszeit. (Wien 1996) 169-211. hier 174.

⁷⁴ *Bachinger, Matis, Schilling*, 42.

⁷⁵ *Berger, Novotny, Sousa*, Der Beitrag der Tschechoslowakischen Republik, 191.

Gnade mit den Liberationsschulden der kleinen Entente (Tschechoslowakei, Rumänien, Jugoslawien) walten lassen würde. Eine weitere Hoffnung war, Österreich wirtschaftlich stärker an sich zu binden. Der Kredit war zum größten Teil ein Importkredit und war somit auch für die tschechoslowakischen Betriebe von Vorteil. Außerdem wurden im Vertrag noch einmal die Österreichisch-Tschechoslowakischen Grenzen fixiert, um Diskussionen um die Sudetendeutschen Gebiete zu beenden. Ein schmerzhaftes Zugeständnis für die Großdeutschen. Österreich wartete aber immer noch auf eine vollständige Aufhebung der Garantien an das Ausland, denn so stand eine Lösung mit dem Völkerbund immer noch auf wackeligen Beinen. Benes misstraute vor allem Frankreich⁷⁶. England gewährte Schober im Februar 1922 einen Kredit aus dem mitteleuropäischen Hilfsfond von 2 Millionen Pfund, der den Kronenkurs vorerst stabilisierte. Weiters bekam Schober Kreditzusagen von Frankreich in der Höhe von 55 Millionen Franc und von Italien über 70 Millionen Lire.⁷⁷ Auch der wichtigste Schritt in der Lösung der Generalpfandrechtsfrage fand in der Amtszeit Schobers statt, als am 6. April 1922 die Joint-Resolution⁷⁸ in Kraft trat, in der die USA die Österreichische Schuldenpflicht auf 25 Jahre stundete. Nun war der Weg für Kreditverhandlungen mit dem Völkerbund frei. Ladner sieht damit eines der Haupthindernisse der Kreditfrage beseitigt⁷⁹. Gerade rechtzeitig, um eine Lösung von der Völkerbundkonferenz in Genua vom 10. April bis 19. Mai 1922 zu erhoffen. Auch auf dieser Konferenz konnte Schober Erfolge erzielen und erhielt weitere Kreditzusagen. Auf der Heimreise erfuhr er aus den Zeitungen in Udine allerdings, dass sein Kabinett bereits gestürzt worden war und ein neuer Kanzler bereits beschlossene Sache war. Schüller, der mit ihm im Zug saß, notierte dazu „He did not believe this, but was offended and showed his political simplicity: „If I do my duty, what can they do against me?“ After our return to Vienna, Schober spoke in the parliamentary committee of a lack of consideration and of his being stabbed in the back by a dagger.“ Schüller hielt fest, dass er zurücktreten musste, weil die Parteien nicht daran glaubten, dass er einen Weg aus der Krise finden würde.⁸⁰

Nun trat der erfolgreichste Politiker der Christlichsozialen der Ersten Republik auf den Plan. Seipel war schon seit 2. Juni 1921 Parteiboss und hatte eine solide Stellung innerhalb der

⁷⁶ Berger, Novotny, Sousa, Beitrag der Tschechoslowakischen Republik, 175

⁷⁷ Bachinger, Matis, Schilling, 41.

⁷⁸ Anmerkung: Joint-Resolution ist ein gemeinsamer Beschluss des Senats und des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten nach Artikel I., Abschnitt 7, Paragraph 3 der amerikanischen Verfassung, die die Zustimmung des Präsidenten verlangt und mit dessen Unterschrift diese Resolution rechtskräftig wird. Eine Joint Resolution hat rechtlich die gleiche Bedeutung und Wirkung wie ein Gesetz.

⁷⁹ Ladner, Seipel, 28.

⁸⁰ Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 264.

Partei. Am 31. Mai wurde er neuer Bundeskanzler. Schüller charakterisierte ihn als den „stärksten Mann im Parlament“, der von Otto Bauer „durch und durch verachtet“ wurde⁸¹. Die Demissionierung Schobers und der Abschluss der Konferenz ohne konkrete Ergebnisse veranlasste die Menschen noch weniger Vertrauen in die Währung zu haben. In Österreich setzte ein rasanter Währungsverfall, eine massive Hyperinflation, ein. Die nächste Gelegenheit auf internationale Abkommen war die Konferenz der alliierten Hauptmächte, die vom 7. bis zum 14. August 1922 in London stattfand. Die Bitte nach einer Ausarbeitung eines Sanierungsprogrammes für Österreich auf Basis privater Kredite wurde an den Völkerbund gesandt. In dem Memorandum, das an die Entente-Staatsmänner gerichtet war, wurden die Staatseinnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt, die ein Defizit von 245,5 Millionen Goldkronen aufzeigten. „Ein auswärtiges Anlehen von 15 Millionen Pfund könnte demnach nach Auffassung der österreichischen Regierung die Sanierung der Staatsfinanzen und Stabilisierung der Währung herbeiführen.“⁸² Die Christlichsoziale Führung versuchte noch einmal einen Sanierungsplan vorzulegen. Der Seipel-Segür stützte sich wiederum auf eine Auslandsanleihe - eine Mission mit zweifelhaftem Erfolg. Da ab Mai der Währungskollaps mit riesen Schritten näher rückte, wurde auch jede Kalkulation mit dem Staatshaushalt unzuverlässig. Eine Reaktion auf österreichische Bitten waren wenig aussichtsreich, da man bereits einige Gelegenheiten zur Sanierung verstreichen hatten lassen und Hilfgelder durch die Geldentwertung verpufften. Selbst als Mitte August der österreichische Gesandte dem britischen Premier erklärte, dass: „weder die gegenwärtige noch eine andere Regierung in der Lage sei, die Verwaltung des Staates weiterzuführen“. Am Ende des Briefes erklärte er, dass die Verantwortung für Österreich nach dem Ende der Regierung in den Händen der Alliierten liegen würde. Doch auch diese dramatische Ausdrucksweise führte nicht zu einer unmittelbaren Reaktion. Österreich war in den Augen der anderen europäischen Staaten ein *failed state*, zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht. Tatsächlich hatte man zu diesem Zeitpunkt nur noch zwei Handlungsmöglichkeiten, entweder die Auflösung des Staates zu riskieren oder seine Rettung einzuleiten.

Ignaz Seipel war dieser empfohlene, wesentliche Schachzug gelungen, als er die Auflösung Österreichs in dramatischer Weise als Mächtvakuum schilderte, das mit seiner Sogwirkung ganz Mitteleuropa in den Abgrund reißen könnte und den mühsam erhaltenen Frieden in Europa gefährden könnte. Er verstärkte dieses Bild, indem er eine Reise zu den Nachbarländern, nach

⁸¹ Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 264.

⁸² Ladner, Seipel, 172.

Prag, Berlin und Verona, antrat und in Italien eine enge Zusammenarbeit anklingen ließ, die für andere europäische Länder den Anschein eines Zusammenschlusses erweckten. Wie bereits im Kapitel 2.3 angeführt, wäre jeder Zusammenschluss Österreichs mit einem Nachbarland ein Verschieben von Machtverhältnissen gewesen, das mindestens einen Neider erweckt hätte. Tatsächlich erfuhr man in Wien Anfang September, dass die österreichische Frage schon in der ersten Sitzung der Völkerbundtagung auf der Tagesordnung stand. Es schien erkannt worden zu sein, dass es sich nicht nur um finanztechnische Fragen, sondern auch um eine politische Weichenstellung handelte. Bei seiner Rede vor dem Völkerbund schloss Seipel mit den Worten: „Ich gestehe offen: Ehe das Volk Österreichs in seiner Absperrung zugrunde geht, wird es alles tun, um die Schranken und Ketten, die es beengen und drücken zu sprengen. Daß dies ohne Erschütterung des Friedens und ohne Beziehungen der Nachbarn Österreichs untereinander zu trüben, geschehe, dafür möge der Völkerbund sorgen!“⁸³ Somit rückte Seipel die Rolle des Völkerbundes als Vermittler zwischen den Nationen und als Friedenserhalter in den Mittelpunkt und machte die Österreichische Frage zur Frage der Existenzberechtigung des Völkerbunds selbst. Seipel hielt diese bekannte Rede am 6. September 1922. Wie bereits zuvor angesprochen, ist aber zweifelhaft, ob Seipel hier als „Überwinder der Staatskrise“ gefeiert werden kann oder ob diese Einschätzung nicht zu schmeichelhaft getroffen wurde. Fakt ist jedenfalls, dass die Anleihebedingungen während Seipels Amtszeit rasch ausverhandelt wurden, und bereits am 4. Oktober unterzeichnete Seipel die drei Genfer Protokolle.

⁸³ Arnold Suppan (Hrsg.) Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich. Zwischen Staatsbankrott und Genfer Sanierung. (Bd.4). München/Oldenbourg:1998.
Rede des Bundeskanzlers Seipel vor dem Völkerbundrat in Genf 6.9.1922

4. Analyse des Entscheidungsprozesses anhand der Veto-Spieler-Theorie:

In diesem Kapitel betrachten wir die Ereignisse und die beteiligten Parteien durch die Brille von Tsebelis Veto-Spieler-Theorie. Eine konkrete Analyse des Entscheidungsprozesses zu den Genfer Protokollen kann anhand von Tsebelis vier Analyse-Stufen systematisch abgearbeitet werden:⁸⁴

1. Die Vetospieler müssen zunächst identifiziert und gezählt werden.
2. Danach muss überprüft werden, ob die „Absorptionsregel“⁸⁵ angewandt werden muss.
3. In einem dritten Schritt ist die „policy congruence“ (ideologische Distanz) der relevanten Vetospieler zu vermessen.
4. Zuletzt muss die interne Kohäsion der Spieler eingeschätzt werden.

4.1. Konstitutionelle Veto-Spieler

Im folgenden Kapitel sollen die Veto-Spieler identifiziert werden. Zunächst widmen wir uns den konstitutionellen Veto-Spielern:

1920 wurde unter Mithilfe des Rechtsgelehrten Hans Kelsen die demokratische Republik Österreich verfassungsrechtlich festgeschrieben. Im Zentrum steht das Parlament als zentrales Staatsorgan. Es besteht aus zwei Kammern: Dem Bundesrat, der von den Landtagen beschickt wird und den föderalistischen Charakter Österreichs abbildet und dem Nationalrat, der direkt vom Volk gewählt wird. Die Bundesräte werden vom Landtag gewählt, müssen selbst aber nicht Teil des Landtages sein. Der Bundespräsident wird direkt vom Volk gewählt, hat jedoch, im Vergleich zu anderen Staaten, bei Entscheidungsprozessen wenig Bedeutung. Tsebelis definiert in einem parlamentarischen System die zwei Kammern als *institutional veto players*, aber nur wenn beide Kammern abstimmungsberechtigt sind.

In Österreich hat der Bundesrat das Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates. Es handelt sich allerdings um ein sogenanntes *suspensives*, also ein aufschiebendes Veto, da der Nationalrat einen Einspruch des Bundesrates gegen einen seiner

⁸⁴ Tsebelis, Veto Players and institutional analysis. In: Governance Bd. 13, Ausg. 4 (2000) 441-474, hier 450

⁸⁵ Wenn in beiden Kammern des Parlaments dieselben parteipolitischen Mehrheiten vorherrschen, müssen sie als ein einziger Vetospieler gezählt werden. Stimmen die Mehrheiten im Parlament überein mit den Koalitionsparteien der Regierung, dann werden sie absorbiert, und nur die Anzahl der parteilichen Vetospieler ist von Belang. Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 256. zit. nach Tsebelis, Decision Making in Political Systems, 310.

Beschlüsse durch Wiederholung dieses Beschlusses überwinden kann (Beharrungsbeschluss). In einigen Fällen hat der Bundesrat jedoch ein *absolutes* Vetorecht, das bedeutet, dass ohne die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates kein Gesetz bzw. kein Staatsvertrag zustande kommen kann:

- Bei Verfassungsgesetzen oder Bestimmungen, durch die Kompetenzen der Länder eingeschränkt werden
- Bei gesetzlichen Bestimmungen, die die Rechte des Bundesrates selbst betreffen

Der Bundesrat bestand in seiner ersten Gesetzgebungsperiode (1.12.1920-20.11.1923) aus 59 Mitgliedern. Wobei auf die Christlich-soziale Partei 28 Mandate fielen und sie mit den vier Mandaten der Großdeutschen eine Mehrheit von 32 Stimmen gegenüber 27 Stimmen der Sozialdemokraten hatten. Ebenso bestand die Regierung aus einer bürgerlichen Mehrheit aus Großdeutschen und Christlich-sozialen. Laut Tsebelis handelt es sich also durch die Koalition um zwei *partisan-veto-players*, denn dazu werden alle gezählt, die die Regierung bilden. Laut der Absorptionsregel verschmelzen aber Bundesrat und Regierungsparteien theoretisch zu einer Einheit. Wäre die Opposition in der Mehrheit im Bundesrat, wäre er als eigener Veto-Player zu zählen. Oftmals ist es aber so, dass die Länderinteressen, die im Bundesrat vertreten sind, von den Interessen der Bundesvertretung abweichen und somit nicht die gleiche Kohäsion gegeben ist. Bei der Analyse der Abstimmung zu den Genfer-Protokollen wird auf diesen Aspekt noch genauer eingegangen.

Betrachtet man die Situation des österreichischen Parlaments 1922, kann man die bürgerliche Regierung als *Agenda-Setter* identifizieren. Mit der einfachen Mehrheit der Stimmen hatte sie keine Probleme Gesetze, die nicht Verfassungsrang haben, ohne die Zustimmung der Sozialdemokraten zu verabschieden. Der gesamte linke Flügel befand sich somit in der Minderheit und hat nur eingeschränkt die Möglichkeit Druck auszuüben. Nur bei Eingriffen in das Verfassungsrecht hatte die SDAP eine Sperrminorität. Überhaupt vereinte die sozialdemokratische Partei das gesamte linke Spektrum, von radikalen bis moderaten Einstellungen, was immer wieder zu parteiinternen Richtungsstreits führte. Als die Partei sich 1920 aus der Regierungsverantwortung zurückzog, tat sie das auch, um eine Spaltung des linken Flügels, wie in Deutschland zu vermeiden⁸⁶. Rechts der Mitte konnten sich die Christlich-

⁸⁶ Fritz, Sterne und Gassen, 202.

sozialen mit den Großdeutschen arrangieren. Ignaz Seipel war eine führende Persönlichkeit der Christlichsozialen, der schon im letzten kaiserlichen Kabinett Lammasch als Minister für soziale Verwaltung staatliche Verantwortung trug. Bereits am 2. Juni 1921 wurde er zum Parteiobmann gewählt und blieb danach acht Jahre in diesem Amt. Seipel schaffte es, die Partei hinter sich zu vereinen, deshalb war die interne Kohäsion in der CSP groß. Er verkörperte die Wertestruktur der Christlichsozialen in vielerlei Hinsicht. Historiker sehen ihn zunächst als Kirchenmann und danach erst als Staatsmann. „Am ehesten darf man ihn wohl als einen politischen Missionar definieren, der die Stabilisierung der Währung und der Staatsfinanzen nur als Äußerlichkeit sah, als Ausgangspunkt für die eigentliche Motivation seiner Politik, der wohl das Seipel-Wort von der Sanierung der Seelen sehr nahekommt.“⁸⁷ Die Sanierung der Seelen beinhaltete zwei wichtige gesellschaftliche Anliegen. Einen radikalen Antimarxismus, der das Zurückdrängen der Kirche ablehnte und eine Wiederherstellung der alten Gesellschaftsordnung einforderte, denn: „daß da und dort Handarbeiter höhere Löhne bezogen als akademisch gebildete, interpretierte man als willkürliche Wirkung der neuen politischen Machtstellung der Arbeiterschaft. Daß die Waschfrau besser entlohnt würde als der Universitätsassistent, wurde zum Schlagwort der Agitation [...] Mit der Sanierung der Währung verband das [mittlere und Kleinbürgertum] die Hoffnung auf eine Sanierung seiner Lebensverhältnisse, auf die Wiedererlangung seines Lebensstandards und seines Sozialprestiges. Ignaz Seipel erschien als Garant dieser Konsolidierung.“⁸⁸

Der Koalitionspartner der CSP war die „Beamtenpartei“, offiziell die Großdeutsche Volkspartei (GDVP). Sie setzten sich aus vielen unterschiedlichen Gruppierungen zusammen, die sich wegen der größeren politischen Einflussmöglichkeiten zu einer Gemeinschaft zusammenschlossen und sich in späteren Jahren, etwa bei der Abspaltung des Landbundes, wieder auflösten. Grob umrissen vereinte die Großdeutsche Volkspartei die Beamten, die Gewerbetreibenden, Kaufleute und Freiberufler. Ihre parlamentarischen Funktionäre speisten sich aus dem ehemaligen Beamtenapparat der Monarchie, die zwar staatstreu aber wenig volksthunlich war. Die Stärke der Partei lag in ihren zahlreichen Vorfeldorganisationen, den Turnerbünden, dem Alpenverein, Burschenschaften und Schutzbünden. Der Grundstein der internen Kohäsion der Partei war der deutschnationale Gedanke. Die Vereinigung aller Deutschen unter einer Flagge, war eine Kernforderung. Die Frage des Anschlusses an Deutschland war ein großer Streitpunkt, der ab 1920 immer wieder zu Spannungen führte, die

⁸⁷ *Bachinger Matis*, Schilling, 60.

⁸⁸ *Bachinger Matis*, Schilling, 61.

auch international Probleme schufen, etwa bei den von der GDVP initiierten Anschlussabstimmungen im April und Mai 1921. Seipel gelang es allerdings, sich bei dieser Thematik mit den Großdeutschen darauf zu einigen, dass eine wirtschaftliche Stabilisierung in jedem Fall vor einem Anschluss erfolgen muss, da sonst Deutschland nur unter der wirtschaftlichen Schwäche Österreichs leiden würde. Für ihre Regierungsverantwortung mussten sie ihre Wählerschaft allerdings oft vor den Kopf stoßen. „Durch die Regierungsbeteiligung der GDVP in Koalitionsregierungen mit den Christlichsozialen von 1920 bis 1932 musste sie auch viele unpopuläre Maßnahmen besonders in der Frage des Abbaus des Beamtenapparats mittragen und konnte andererseits bei deutschnationalen Kernthemen wie dem Antiklerikalismus, Antisemitismus, in der „Anschluss“-Frage und Minderheitenpolitik nicht so radikal auftreten wie viele ihrer Vorfeldorganisationen.“⁸⁹ Die *policy congruence* zwischen Großdeutschen und den CSP war gegeben, insbesondere durch die Selbstdefinition als bürgerliche Gegenbewegung gegen den aufkeimenden Sozialismus und durch den Wunsch die „alte gesellschaftliche Ordnung“ wiederherstellen zu wollen.

Zusammenfassend handelt es sich um wenige Veto-Spieler im parlamentarischen System. Die bürgerliche Mehrheit bestand sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat. Laut Tsebelis sind die Möglichkeiten zu Reformveränderung umso höher, je weniger *Veto-Player* beteiligt sind und umso stärker die *policy congruence* zwischen ihnen ist. Die Koalition hatte also beste Voraussetzungen einen *change of status quo* herbeizuführen.

4.2.Der Völkerbund als indirekter Vetospieler?:

Welches Gewicht haben nun die Interessensgruppen außerhalb des nationalen Parlaments? In einem streng konstitutionellen Sinn reichen die bereits genannten *Veto-Spieler* aus, um einen Politikwechsel hervorzurufen. Doch auch Tsebelis führt „andere Veto-Spieler“ an. Konstitutionelle Veto-Spieler sind im Gegensatz zu „den Anderen“ klar definiert: Es bedarf ihrer Zustimmung im Parlament. Somit sind Interessensgruppen wie etwa Gewerkschaften, Kapitalgeber oder die Interventionsversuche anderer Staaten ausgeschlossen. Dennoch muss ihr *faktisches Vetopotential* berücksichtigt werden, das bedeutet, dass sie die Macht haben die konstitutionellen Veto-Spieler zu beeinflussen, um eigene Interessen bei den direkten

⁸⁹ Christian Klösch, Die rechte Opposition. Zerrieben zwischen Nationalsozialismus und Austrofaschismus. Landbund und Großdeutsche Volkspartei und das Ende der deutschnationalen Mittelparteien. In: Universität Wien Inst. für Zeitgeschichte, online unter <<http://www.univie.ac.at/zeitgeschichte/cms/uploads/Paper-Kl%C3%B6sch.pdf>> (15.03.2018)

Entscheidungen unterzubringen. Dafür können verschiedene Druckmittel angewendet werden. Vorstellbar wären etwa eine Investitionsblockade, wirtschaftliche Sanktionen oder die Brechung des Arbeitsfriedens. Folgend werden sie als „indirekte Vetospieler“ bezeichnet, weil sie ihren Einfluss nur über „direkte“ Vetospieler zur Geltung bringen können.⁹⁰ Auch Tsebelis selbst führt verschiedene „andere“ Vetospieler an und empfiehlt, bei der Untersuchung von Fallbeispielen alle kontextbezogenen Vetospieler in Betracht zu ziehen und nur bei Vergleichen mit hoher Fallzahl das engere Konzept der Veto-Spieler-Theorie anzuwenden.⁹¹ Demnach erfolgt in dieser Arbeit der erweiterte Blick auf die Veto-Spieler.

Um bei der Beurteilung der Einflussmöglichkeiten nicht in Beliebigkeit zu verfallen, kann die Einteilung der *Machtmittel* nach Galbraith herangezogen werden, der strukturelle Macht, in folgende Kategorien einteilt. Erstens die Ausübung *repressiver Machtmittel*, also jene Macht die Strafen und Sanktionen nicht nur androht, sondern auch vollzieht. Zweitens *kompensatorische Macht*, die an das System angepasste entsprechend belohnt und sozialen Aufstieg anbietet und drittens der Versuch *konditionierend*, mit Hilfe psychologischer Erkenntnisse und Praktiken zu versuchen, das Bewusstsein, die Überzeugungen und den Glauben zu erschüttern und auf den Veto-Spieler einzuwirken. Um diese Machtmittel einsetzen zu können, bedarf es gewisser Voraussetzungen. Galbraith spricht von *Quellen der Macht*, die erst die Möglichkeit erschaffen die Methoden der Machtausübung einzusetzen. *Persönlichkeit*, *Besitz* und *Organisation* sind die Grundvoraussetzungen mit denen Macht konkretisiert, verfestigt und wirksam gemacht werden kann. Persönlichkeit ist mehr die Eigenschaft eines Individuums, das sich durch die Fähigkeit auszeichnet, andere Individuen oder Gruppen zu lenken und zu leiten. Durch Eigentum und Wohlstand lassen sich die finanziellen Mittel einsetzen, mit denen man Anpassung, Gehorsam und die Ausrichtung auf bestimmte Ziele einfordern kann. Im Rahmen einer Organisation schafft man ein Kräftepotential, das über die Einhaltung von Wertvorstellungen und die Umsetzung der angestrebten Ziele wacht.⁹²

⁹⁰ Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 266.

⁹¹ Merkel, Institutionen und Reformpolitik, 256.

⁹² Galbraith, Anatomie der Macht

Konditionierende Macht	Kompensatorische Macht	Repressive Macht
mit Hilfe psychologischer Erkenntnisse und Praktiken zu versuchen, das "Bewusstsein", die "Überzeugungen" und den "Glauben" zu erschüttern und umzupolen	an ein System Angepaßte, entsprechend zu belohnen und sozialen Aufstieg anzubieten	Strafen und Sanktionen nicht nur anzudrohen, sondern auch zu vollziehen

Anhand dieses Analysewerkzeuges werden nachfolgend die indirekten Vetospieler genauer betrachtet.

Wer waren im Zusammenhang mit der Entstehung der Genfer Protokolle also *indirekte Vetospieler*? Durch die Sanierungshilfe, die durch den Völkerbund in Aussicht gestellt wurde, machte er sich zum *indirekten Vetospieler*. Der Völkerbund war eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Genf und entstand als Ergebnis der Pariser Friedenskonferenz. Zum Zeitpunkt der Ereignisse in Österreich war er noch eine junge Gemeinschaft, die gerade erst zwei Jahre bestand, nachdem er am 10. Jänner 1920 erstmals seine Arbeit aufgenommen hatte. Seine Etablierung als Institution gegenüber nationalen Interessen war also noch nicht sehr weit fortgeschritten und seine Durchsetzungskraft wurde unterschiedlich bewertet. Das offizielle Ziel bestand darin, durch schiedsgerichtliche Beilegung, internationale Konflikte zu vermeiden und den Frieden zu sichern. Ein weiteres Ziel war die Einhaltung der Friedensverträge.

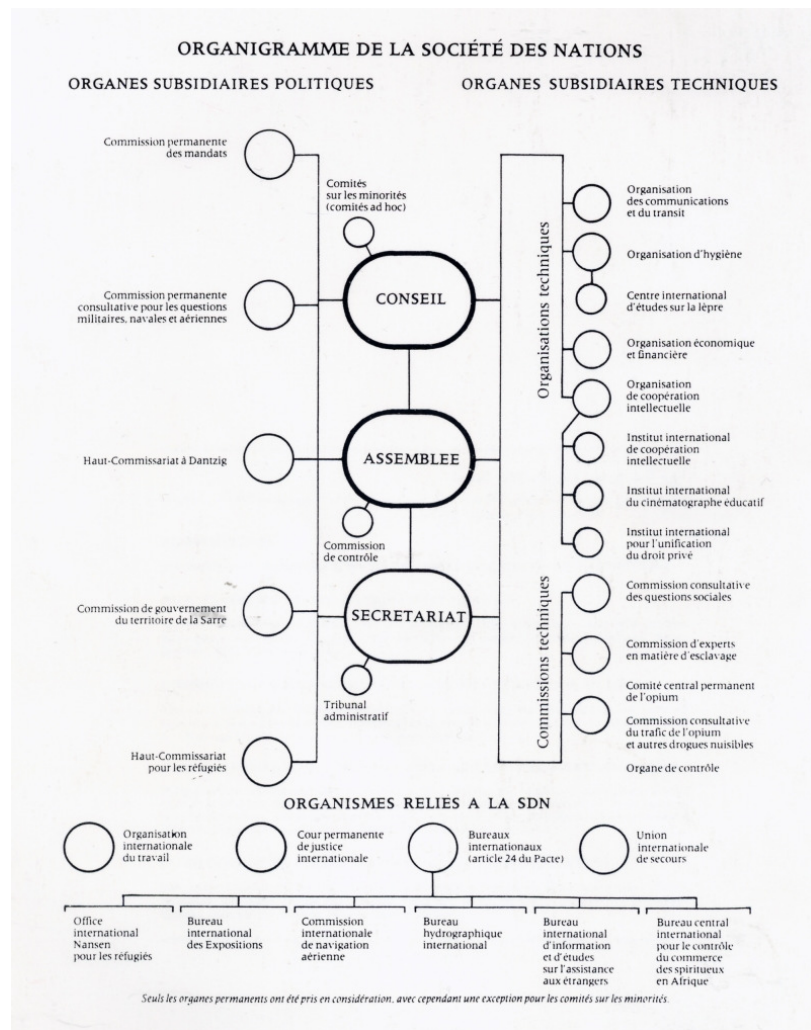


Abbildung 2: United Nations Library at Geneva (Hg.): *United Nations Library at Geneva (Hg.): The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments*. UN: Genf, 1996, Umschlagbild⁹³

- ⁹³ Die Völkerbundversammlung ("Assemblée"). Diese tagte einmal jährlich, jedes Mitgliedsland durfte maximal drei Vertreter entsenden. Gemeinsam hatten sie eine Stimme. Die Beschlüsse erforderten Einstimmigkeit. Nur Verfahrensfragen, etwa die Bildung von Ausschüssen, erforderten einen Mehrheitsbeschluss.
- Der Völkerbundrat ("Conseil"). Dieser hatte fünf ständige Mitglieder: Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Deutsches Reich (1926–1933) und die UdSSR (1934–1939) sowie zwölf nichtständige Mitglieder. Jeweils vier nichtständige Mitglieder wurden von der Mehrheit der Bundesversammlung bestimmt, um an den Abstimmungen teilzunehmen. Entscheidungen mussten einstimmig gefällt werden, beteiligte Konfliktparteien hatten in der entsprechenden Abstimmung kein Stimmrecht.
- Das ständige Generalsekretariat und einen Generalsekretär ("Secretariat"). Generalsekretär von 1919-1933 war der britische Beamte Sir James Eric Drummond, ehemals Privatsekretär von Arthur Balfour.

Der Völkerbund selbst hatte aber keine Exekutive und verfügte selbst nicht über Geld. Somit sind die Völkerbundanleihen auch nicht als Kredite eines gemeinsamen Geldtopfes zu verstehen, sondern der Völkerbund bot lediglich die Schirmherrschaft, gepaart mit einer Kontrollorganisation an, sodass auch Schuldnerstaaten als „sicher“ erschienen, die nicht die beste Bonität genossen. Die Signatarmächte boten eine Garantie über eine vereinbarte Summe. Österreich durfte in der Höhe dieser Garantie Anleihen im Ausland aufnehmen, wofür die Gläubigerstaaten im Fall eines Zahlungsausfalles hafteten. Es handelte sich um ein gutes Geschäft für die beteiligten Banken, denn „die damals aufgenommenen Gelder flossen nicht nach Österreich selbst, sondern wurden zu niedrigen Zinsen im Ausland veranlagt, während Österreich für dieses geborgte Geld hohe Zahlungen zu leisten hatte.“⁹⁴ Eine ähnliche Vorgangsweise, die heute der Internationale Währungsfonds betreibt. Österreich stellte insofern eine Bewährungsprobe dar, als es das erste Land war, das eine Völkerbundanleihe erhielt. Ein gewisser Erfolgsdruck ist hier sicher nicht zu leugnen.

Die europäischen Länder waren damals sehr von nationalstaatlichen Ideologien geprägt, eine überstaatliche Institution begab sich auf Neuland. Deshalb stellt sich auch die Frage nach ihrer Unabhängigkeit und Durchsetzungskraft gegenüber den Nationalstaaten. Auch wenn seine entsandten Staatsmänner und Beamten guten Willens waren, mussten sie sich dennoch nach den Interessen der eigenen Regierungen und Parlamente richten. Da fast alle Beschlüsse, ausgenommen Verfahrensfragen, der einmal jährlich tagenden Völkerbundversammlung Einstimmigkeit erforderten, reduzierten sich die Entscheidungen oft auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Abgesehen von nationalen Interessen war auch die personelle Ebene Schnittpunkt vielfältiger Beziehungen: Sir Henry Strakosch, Mitglied des Finanzkomitees des Völkerbundes etwa, stand im ständigen Kontakt mit dem Direktor der Bank of England, Montagu Norman, und war gleichzeitig Verwaltungsrat der Anglobank. Ebenso war Otto Niemayer nicht nur einer der führenden Funktionäre des Finanzkomitees des Völkerbundes, sondern auch gleichzeitig Direktor der Bank of England, die ihrerseits Hauptaktionär der Anglo-Österreichischen Bank war.⁹⁵ Das Amt des Generalsekretärs hatte der britische Beamte Sir James Eric Drummond inne, der als ehemaliger Privatsekretär von Arthur James Balfour im Umfeld der einflussreichsten britischen Politiker stand. Großbritannien hatte neben Frankreich, Italien und Japan einen ständigen Sitz im Völkerbundrat. Deutschland und die UDSSR kamen

⁹⁴ Harald Fiedler, Die politischen Folgekosten der Genfer Sanierung. Bürgerliche Politik in Österreich 1924-1926 (Diss. Universität Wien 2016) 543.

⁹⁵ Stiefel, Große Krise, 146.

erst später hinzu⁹⁶. Es liegt der Verdacht nahe, dass die britischen Interessen, insbesondere auch der Banken, besonders berücksichtigt wurden. Dem Finanzkomitee des Völkerbunds gehörten mehrheitlich Bankfachleute an, die von den Regierungen der Mitgliedsländer entsandt wurden. Insgesamt herrschte Einigkeit über die wirtschaftsliberale Linie, die sich durch Freihandel, Reduktion des Staates und private Investitionen auszeichnete. Sogar Viktor Kienböck bemerkte in Richtung des Finanzkomitees: „Die westlichen Staaten unter ihnen wieder die angelsächsischen, sind von der Anschauung beherrscht, dass der Staat sich auf eine geringe Zahl von Verwaltungsaufgaben beschränken, und vieles, was bei uns der Staat besorgt, der privaten Initiative überlassen werden müsse.“ und er sprach dabei auch von „Entstaatlichungsexperimenten“⁹⁷

Für die österreichische Anleihe wurde ein Kontrollkomitee eingerichtet. Als Hauptkreditgeber entsandten Großbritannien, Frankreich, Italien und die Tschechoslowakei jeweils einen Vertreter ins Kontrollkomitee (Artikel 6), der 20 Stimmen auf sich vereinte. Alle anderen Beteiligten durften auch einen Vertreter schicken. Jeder Vertreter hatte für 1% der Anleihe, das von seiner Regierung garantiert wurde eine Stimme. Beschlüsse konnten mit absoluter Mehrheit der anwesenden, stimmberechtigten Mitglieder gefasst werden. Über einen Antrag der mindestens zehn Stimmen auf sich vereint, wird das Kontrollkomitee zu einer außerordentlichen Sitzung einberufen werden.

⁹⁶ Das Organigramm des Völkerbundes findet man im Anhang

⁹⁷ Victor Kienböck, Das Österreichische Sanierungswerk (Stuttgart 1925), 128.

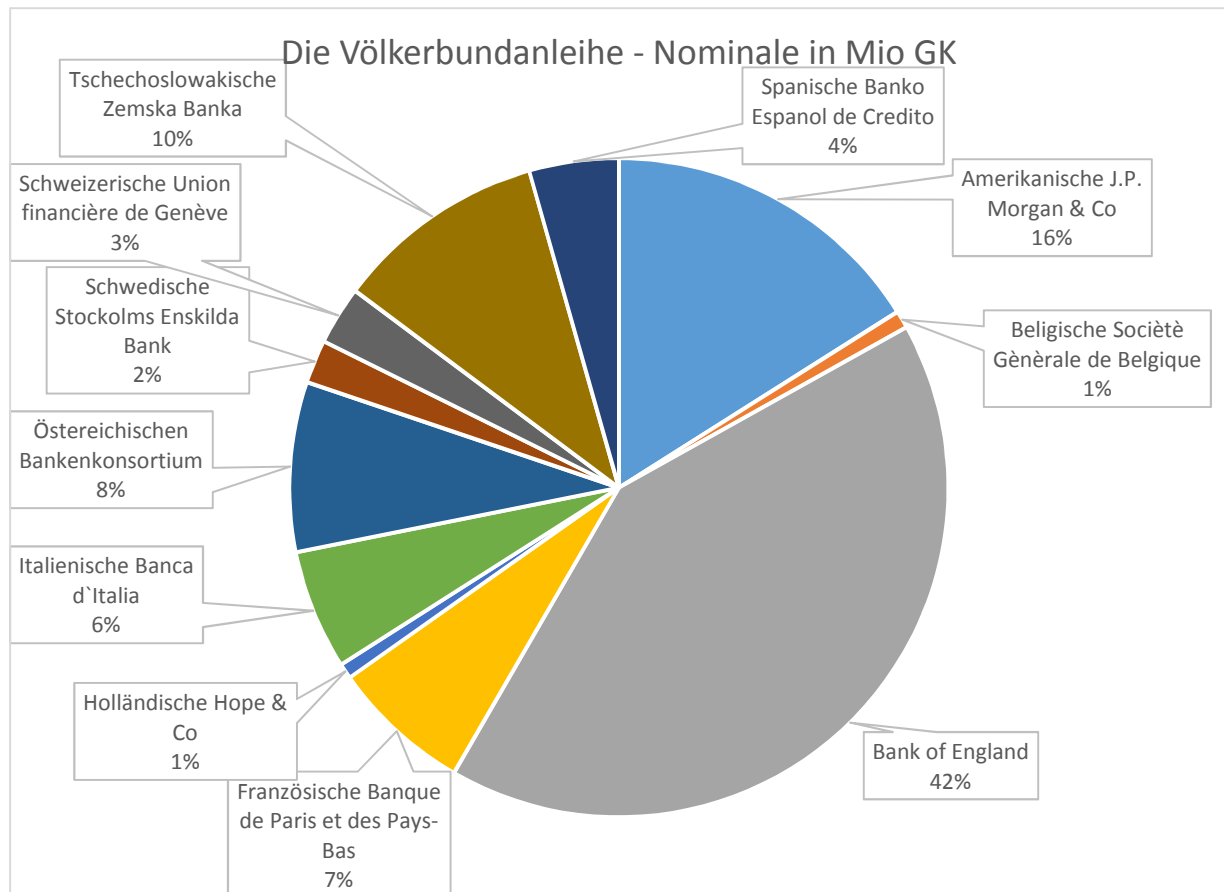


Abbildung 3: erstellt nach der Quelle: Tabelle von Hans Kernbauer, *Währungspolitik in der Zwischenkriegszeit. Geschichte der österreichischen Nationalbank von 1923 bis 1938*, Wien 1991, S. 112

Auch investierte Geldbeträge geben eventuell einen Aufschluss über die Interessenslage des Kontrollkomitees. Die Bank of England hielt mit 42% den größten Anteil, erst weit danach hielt J.P. Morgan 16% und die Tschechoslowakei 10%. Somit konnten diese drei Gläubiger mit 10 Stimmen außerordentliche Sitzungen einberufen, auch Frankreich und Italien als Signatarmächte hatten dieses Recht. Großbritannien übernahm einen großen Teil der Garantie, verfügte aber auch über große Mittel. Letztlich war die Völkerbundanleihe insgesamt ein gutes Geschäft für die Gläubiger. Schließlich hatte die österreichische Völkerbundanleihe von allen den schlechtesten Ausgabekurs und die zweithöchste Nettoverzinsung (9,50%). Sie war durch die Verpfändung der Zolleinnahmen und des Tabakmonopols erstrangig gesichert und wurde zu 100% von ausländischen Regierungen abgesichert.⁹⁸ Viktor Kienböck selbst bezeichnete die Anleihe „hinsichtlich der Sicherheit, die sie den Inhabern bietet, wohl als die beste Staatsanleihe, die jemals emittiert worden ist.“⁹⁹ (Kienböck Sanierung S.38).

⁹⁸ Stiefel, Große Krise, 133.

⁹⁹ Kienböck, Sanierung, 38.

Argumentiert man nun mit Galbrait, verfügte der Völkerbund sowohl über entsprechende Machtquellen als auch über Machtmittel, um als indirekter Vetoplayer in die Analyse miteinbezogen zu werden. Als internationale Organisation war sie zwar nicht mit eigenem Besitz ausgestattet, besaß aber Einfluss über die Vernetzung mit den Bankfachleuten. Damit hatte er die Machtquellen, um seine Ziele zu erreichen. Das wichtigste und offizielle Ziel war es, die Souveränität des Staates Österreich zu erhalten. Sichtbar wird das am Vertragswerk der Genfer Protokolle selbst. Österreich musste erneut einem 20 Jahre dauerndem Anschlussverbot an jedweden anderen Staat zustimmen. Die Anleihe selbst verwendete man als kompensatorisches Machtmittel, indem man in Aussicht stellte, Österreich bei entsprechendem Verhalten mit der Sanierungshilfe zu belohnen. Der Völkerbund scheute auch nicht davor zurück repressive Machtmittel gegen Österreich einzusetzen, wenn er seine Ziel gefährdet sah. Er drohte immer wieder mit den Einstellungen der Kreditverhandlungen, etwa als die GDVP das Volk über den Anschluss an Deutschland abstimmen ließ. Insgesamt wirkte der Einfluss des Völkerbundes vor Ausgabe der Anleihe konditionierend auf die Österreichische Politik. Denn der Bericht des Finanzkomitees wurde auch von der österreichischen Presse aufgenommen und kommentiert. Mögliche Einsparungsmaßnahmen standen damit zur gesellschaftlichen Diskussion, und der Druck auf die Politik, angesichts der Währungskatastrophe, stieg.

4.3. Der Bankensektor als indirekter Vetoplayer

Bei der Ersten Republik Österreichs handelt es sich zwar um einen Kleinstaat, der aber immer noch mit einem Bankensektor ausgestattet war, der sich an der Größe der ehemaligen Habsburgermonarchie orientierte. Die Banken mussten sich natürlich auch dieser strukturellen Veränderung anpassen. Zunächst versuchten sie allerdings, ihren Einfluss zu erhalten. Wie weiter oben beschrieben, definieren sich indirekte Vetoplayer dadurch, dass sie die direkten Vetoplayer unter Druck setzen können. „Die Wiener Großbanken verfügten über ein von ihren konkreten Handlungen unabhängiges, strukturelles Machtpotential, mit dem sie auf politische Akteure jederzeit Eindruck machen konnten.“¹⁰⁰. Diese strukturelle Macht drückt sich in mehreren Weisen aus. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie und dem Wegbrechen des Osteuropageschäftes versuchte der Bankensektor sich in Richtung der anderen europäischen Länder umzuorientieren. Das verschaffte ihm Verflechtung und Kontakte zum internationalen

¹⁰⁰ Peter Berger: Wirtschaftsmacht und Politik in der Ersten Republik Österreich. In: Emmerich Tálos (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik. Wien, Manz 399.

Bankensektor. „In einem Staat, der nur mit fremder Hilfe ausgeglichen budgetieren konnte, war die nachweisbare Nähe zu möglichen Geldgebern ein enormes Atout.“¹⁰¹ Nach Galbraith kann man feststellen, dass alle drei *Quellen von Macht* vorhanden sind. Die Banken verfügen sowohl über *Besitz*, über eine entsprechende *Organisation* und über viele *Persönlichkeiten*, die ihren Einfluss geltend machen konnten. Verflechtung mit der Industrie und der Einfluss auf die österreichische Nationalbank drückten sich in der Besetzung des Vorstands oder anderer Schlüsselpositionen aus. So hatten laut Berger die Chefs der Universalbanken in Österreich oft dreißig oder mehr Aufsichtsratsposten inne, da es keine gesetzlichen Begrenzungen gab.¹⁰² Über den offiziellen parlamentarischen Weg konnte kaum Einfluss festgemacht werden, da die Mandate von industriellen oder Angehörigen der Banken nie über vier Abgeordnete hinausreichte¹⁰³. Das war aber auch nicht notwendig, weil sich die Beeinflussung auf anderem Wege abspielte. Für zwei Interessensgruppen galt das laut Berger besonders: einerseits für den *Verband österreichischer Banken und Bankiers* und andererseits für den *Hauptverband der Industrie Österreichs*.

Die österreichischen Banken versuchten auf vielfältige Weise, die Entwicklungen nach ihren Erfordernissen zu lenken. Sie versuchten konditionierend etwa über die Aussendungen der Interessensverbände auf die Politik einzuwirken. Personelle Verflechtungen suggerierten Politikern auch die Möglichkeit, einen persönlichen Aufstieg ermöglicht zu bekommen. Insbesondere die bürgerliche Koalition war gefährdet hier nicht im Interesse des Volkes zu handeln, wenn man an die Bankenskandale der 1924er Jahre denkt, die einige bürgerliche Politiker zu Fall brachte.¹⁰⁴ Ganz konkret lassen sich Ereignisse festmachen, bei denen der Einsatz repressiver Machtmittel der Banken handlungsentscheidend für die Regierung waren.

Als erstes Beispiel kann die Aufhebung der Devisenbewirtschaftung 1920 angeführt werden. Die Banken drängten die Regierung zu diesem Schritt, indem sie argumentierten, dass sich bei einer Aufhebung der Zentralisierung des Devisenverkehrs die Krone stabilisieren würde. Natürlich war das Gegenteil der Fall und die Spekulation wurde noch hemmungsloser betrieben. Zusätzlich verschlechterte sich die Lebenssituation der Menschen, die auf lebensnotwendige Einfuhren wie Getreide oder Fett angewiesen waren, da die Preise anzogen

¹⁰¹ Berger, Handbuch des österreichischen politischen Systems, 400.

¹⁰² Allerdings waren über 85% der Firmen Eigentümerunternehmen oder Minderheitsunternehmen, die keiner externen Kontrolle unterlagen

¹⁰³ Berger, Handbuch des österreichischen politischen Systems, 403.

¹⁰⁴ Siehe dazu Fiedler, Folgekosten der Genfer Sanierung, er beschreibt ausführlich die Verbindungen zwischen bürgerlichen Politikern und Banken und die daraus entstehenden Skandale die nach 1923 aufgedeckt wurden.

und man Probleme hatte ausländische Zahlungsmittel zu bekommen.¹⁰⁵ In allen ernsthaften Sanierungsplänen der Regierung wurde die Schaffung einer unabhängigen Nationalbank gefordert. Als die Pläne dazu schon weit fortgeschritten waren, wurde darum gestritten das Ersteinlagekapital aufzustellen. Die von Finanzminister Sègur vorgeschlagene Zwangsanleihe, die als Ersteinlage für die Notenbank dienen sollte, wurde von den Banken entschieden abgelehnt, obwohl man sich damit von einem Kredit unabhängig gemacht hätte. So wurde die Aufbringung der Ersteinlage für eine Notenbank als repressives Machtmittel ausgenutzt, um den Sanierungsplan der Regierung zu kippen. Die Direktoren des nationalen Bankensektors wandten sich mit einem Brief sogar an den britischen Finanzminister, um sich Unterstützung bei der „Verteidigung ihrer Aktiva und Vermögenswerte“ zu sichern¹⁰⁶. So wurden alle Pläne, den österreichischen Staat aus eigener Kraft zu sanieren ad acta gelegt, obwohl Dieter Stiefel durchaus die Möglichkeit sah, Hilfe von außen abzulehnen. Die Abhängigkeit gegenüber dem Ausland wurde in Kauf genommen. Theurl attestiert: „Diese starke Auslandsorientierung, die sich als Dominanz des externen Geldwertes im monetären Konzept interpretieren lässt, zog sich wie ein roter Faden durch die zahlreichen währungspolitischen Beratungen.“¹⁰⁷

Die Bank of England als Vetospieler

Wie bereits im Abschnitt über den Völkerbund als indirekten Vetospieler gezeigt, verfügte die Bank of England ein gut vernetztes Personalsystem, mit dem sie die Macht der *Organisation* vergrößerte. Sie verfügte außerdem über alle anderen *Quellen der Macht*. Als Finanzmacht in Europa hatte sie entsprechenden Besitz. Zu jener Zeit führte eine vieldiskutierte Persönlichkeit die Bank of England an. Der Direktor der Bank of England, Montagu Norman, versuchte die Entwicklung in seinem Interesse zu lenken. Als Inhaber von 42% der Völkerbundanleihe waren Einflussmöglichkeiten durchaus gegeben. Eine Einbindung in die mitteleuropäische Sanierungsaktion ermöglichte es der Bank of England, deren Verlauf zu kontrollieren und den Kurs für die Rekonstruktion des internationalen Finanz- und Währungssystems nach ihren Interessen, vorzunehmen. Großbritanniens Interesse an Österreich galt insbesondere den Finanzkreisen. Wien zählte zu den zentralen Dreh- und Angelpunkten des Bankwesens für Südosteuropa. Durch einen Anschluss an diese ehemaligen Verbindungen erhoffte man sich, die britische Vormachstellung am europäischen Finanzsektor auszubauen, nachdem es die

¹⁰⁵ Bachinger, Matis, Schilling 37.

¹⁰⁶ März, Bankpolitik, 481.

¹⁰⁷ Theresia Theurl, Christian Dirninger, Zwischen Markt und Staat. Geschichte und Perspektiven in der Ordnungspolitik in der zweiten Republik (Wien 2007) 144.

Rolle des größten Gläubigers an die Vereinigten Staaten von Amerika schon abgetreten hatte. Politische und wirtschaftliche Interessen griffen hier aber Hand in Hand und sollten nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Die „Problemkonstellation von wirtschaftlicher Notlage und Gefahr der Bolschewisierung verstärkte zunehmend das britische Interesse an der Situation Österreichs.“¹⁰⁸

Gehäuft wurde das repressive Machtmittel des Hilfeentzugs angedroht. Denn die Androhung des Entzugs der Bemühungen zur Kreditvergabe allein reichte, um den Sanierungskurs und Sparkurs zu halten. Der Direktor der Bank of England wurde von österreichischen Gesandten zu Rate gezogen, in der Hoffnung, dass Norman eine Kredithilfe organisieren konnte. Ein koordiniertes Auftreten bei Kreditverhandlungen forderte Norman in einem Memorandum an den österreichischen Gesandten in London, Baron Franckenstein, ein, da er es für wenig zielführend hielt, einfach alle amerikanischen Bankhäuser einzeln zu überzeugen. Möglicherweise wollte er aber bei den Kreditverhandlungen auch einfach miteinbezogen werden. So empfahl der österreichische Gesandte in London Baron Franckenstein, der Regierung Anfang Juni folgende Vorgangsweise, die weitgehend ident mit den Empfehlungen Normans und Blacketts waren. „Abwarten des Ausgangs der Reparationsverhandlungen, energische für das Ausland eindrucksvolle Selbsthilfe, Verhütung des Eindrucks nach Aussen, dass die Kreditverhandlungen scheitern; ihre Fortführung bis zum Augenblicke, wo ein neuer Versuch auf anderer Grundlage mit Hilfe Mr. Normans unternommen werden kann.“¹⁰⁹ Sollte es unmöglich sein, solange auszuhalten, Appell an die Mächte aus ihrer Gleichgültigkeit und verschleppenden Passivität aufzurütteln.“¹¹⁰ Sein tatsächlicher Einfluss zeigte sich auch bei Personalentscheidungen. Montague Norman konnte sowohl die Auswahl des Kommissärs des Völkerbundes beeinflussen, als auch die Errichtung der Notenbank und seiner Statuen nach seinen Vorstellungen verändern, da er über das nötige Beziehungsgeflecht und die Kapitalmittel verfügte.¹¹¹ Sein Einfluss reichte bis in die österreichische Wirtschaft, denn da man alles auf eine ausländische Kredithilfe setzte, war es ein Vorteil Norman als Fürsprecher zu haben. Als Schnittpunkt der Interessen tritt hier die Anglo-österreichische Bank auf. „Die österreichische Regierung war der Bank of England bei der „Verausländerung“ der Anglobank auch deshalb

¹⁰⁸ *Natmeßnig*, Britische Finanzinteressen in Österreich, 15.

¹⁰⁹ Norbert *Blieberger*, Österreichs Währungskrise und ihre Lösungen 1922/23. Genese und Konsequenzen der Genfer Sanierung (Dipl. Arb. Universität Wien 1999) 39.

¹¹⁰ Bericht Ö. Ges. London an BMfÄ v. 7.6.1922, Zl 262/P., „Gespräch mit Sir Basil Blackett über die Kreditfrage und die Vorgangsweise Österreichs“, ÖStA, AdR, NPA, Ktn. 40

¹¹¹ *Jobst, Kernbauer*, Die Bank. Das Geld. Der Staat, 158 f.

entgegengekommen, um sich deren Unterstützung zu sichern“¹¹². Die Mitglieder der Geschäftsleitung der Wiener Niederlassung der Anglobank und Chefunterhändler der österreichischen Kreditverhandlungen des Jahres 1922 waren Dr. Wilhelm Rosenberg und Dr. Hans Simon. Rosenberg war Normans Wunschkandidat als alleiniger Unterhändler.

¹¹² *Blieberger*, Währungskrise, 36.

5. Abstimmungsprozess und Beschluss der Genfer Protokolle:

Nachdem herausgearbeitet wurde, welche Veto-Spieler an der österreichischen Politik um 1922 beteiligt waren, widmet sich dieser Abschnitt konkret dem Abstimmungsprozess der Genfer Protokolle im österreichischen Parlament.

Über die Vertragsbestimmungen des Völkerbunds wurde schon im Vorfeld verhandelt. Seit eine Anleihe 1921 in Aussicht gestellt wurde, hat sich die Währungssituation Österreichs aber drastisch verschlechtert. Insbesondere seit den Sommermonaten prüfte die Hyperinflation und der drohende Kollaps die Opferbereitschaft und Besonnenheit der österreichischen Bevölkerung. Dr. Richard Schüller, der Gesandte Grünberger und Ignaz Seipel trafen sich am 27. September 1922 in Genf, um mit Dr. Benes Zugeständnisse und Möglichkeiten zu besprechen. Die Verhandlungen gingen diesmal schnell voran, getragen von dem politischen Ziel Österreichs Eigenständigkeit zu erhalten. Die Priorität dieses Ziels ist erkennbar in den Diskussionen über die Formulierung dieses Vertragsbestandteils. Während der Vertreter des Völkerbunds, Sir Arthur Salter, schriftlich festhalten wollte, dass jeder Anschlussversuch an Italien ausgeschlossen war, insistierte Schüller darauf den Wortlaut des Artikels 186 von St. Germain zu wiederholen, um keine weiteren Einschränkungen durch den Völkerbund vor dem Parlament rechtfertigen zu müssen. Die Verhandlungen mit Italien über einen Zusammenschluss hatten sich herumgesprochen und insbesondere Jugoslawien und Frankreich waren keine Freunde einer Machterweiterung Italiens. Italien sträubte sich wiederum gegen den Plan des Völkerbunds. Für Schüller war klar, dass die Romreise den Stein ins Rollen gebracht hatte.¹¹³ Benes wiederum fragte die Österreicher, warum sie sich diesem „utopischen“ Projekt mit Italien widmen und so wenig Vertrauen in seine Interventionen beim Völkerbund haben.

Schüller, der an den Vorverhandlungen beteiligt war, beschreibt diesen Prozess in seinen Aufzeichnungen detailliert. Seipel und Schüller erarbeiteten Änderungsvorschläge für den vom Völkerbund vorgelegten Vertrag. „There was a clause giving full financial powers to the League's Commissary General and eliminating the power of the Austrian Parliament to vote for three years. I did not believe we could accept this clause, but Seipel was of the opinion that the League's proposal might make it easier for the Austrian Government and Parliament to take the stern measures necessary for achieving our financial reconstruction. I doubted whether the Parliament and in particular the Social Democrats could accept such a clause and Seipel

¹¹³ Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 270.

agreed with my proposal to alter this clause.”¹¹⁴ In seinem Notizbuch findet sich außerdem die Anmerkung, dass Seipel die ursprüngliche Fassung erhalten wollte, weil er sie angesichts der finanziellen Lage und der Kreditaussicht für durchsetzbar gehalten hatte. In den Genfer Protokollen findet sich diese Idee im Protokoll III Artikel 7b wieder. „Dagegen verpflichtet sich die österreichische Regierung endgültig: dem österreichischen Parlamente unverzüglich die im §3 bezeichnete Gesetzesvorlage zu unterbreiten, die für 2 Jahre der im Amte befindlichen oder jeder ihr nachfolgenden Regierung Vollmacht gibt, alle Maßnahmen zu treffen, die ihr zur Wiederherstellung des budgetären Gleichgewichtes bis zum Ende dieser Zeitperiode notwendig erscheinen.“¹¹⁵ Es handelte sich nicht um einen Vorschlag, sondern um eine Bedingung zur Kreditgewährung. Schüller bestärkt damit die wissenschaftliche These, dass Seipel nicht nur eine finanzielle Sanierung, sondern auch eine gesellschafts- und sozialpolitische Weichenstellung im Auge hatte, mit dem Ziel, die Errungenschaften der Sozialdemokraten für ihre Klientel rückgängig zu machen. Genauer wird diese These noch im Kapitel 5.2. behandelt. Schüller, der angehalten war die Sozialdemokraten von dem Genfer Sanierungsversuch zu überzeugen, hielt das Entgegenkommen aber für notwendig, um die Gegenwehr der Opposition gering zu halten.

Denn um eine Maßnahme wie diese im Parlament beschließen zu können, braucht man ein gemeinsames *policy winset*, welches einen klaren Vorteil gegenüber dem *status quo* hat. Es gab zwar ohnehin eine bürgerliche Mehrheit. Weitere Einschränkungen durch eine außenstehende Institution waren bei den Nationalisten allerdings äußerst unbeliebt. Durch den rasanten Währungsverfall und die aussichtslose wirtschaftliche Lage wurde jedoch jede Veränderung gegenüber dem *status quo* gleichzeitig eine Verbesserung. Wie Seipel richtig erkannt hatte, hätten der Koalitionspartner und die Opposition wahrscheinlich auch einer strengeren Kontrolle durch den Völkerbund zugestimmt, da sie ansonsten den möglichen Kollaps des Staates oder die Übernahme durch Nachbarn auf sich hätten nehmen müssen.

Seipel hat die Genfer Protokolle am 4. Oktober 1922 unterschrieben ¹¹⁶, um danach Gesetzesvorschläge einzubringen, die als Voraussetzung zur Kredithilfe erlassen werden mussten. Der Völkerbund legte im Protokoll I-III die Maßnahmen fest, die die österreichische Regierung vorbereiten musste, um die Anleihe auszugeben. Mit diesen Gesetzen sollten zwei

¹¹⁴ Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 271.

¹¹⁵ Suppan, ADÖ 4/707, 436.

¹¹⁶ Suppan, ADÖ 4/708, 438.

wesentliche Ziele erreicht werden: die Stabilisierung des Staatshaushaltes, bei gleichzeitiger Schaffung einer unabhängigen Notenbank. Im Laufe des Herbstes 1922 wurden dafür drei Gesetze verabschiedet:

- Am 14. November das Notenbankgesetz (BGBl. 823/1922)
- Am 16. November das Vollmachtsgesetz (BGBl. 844/1922)
- Am 27. November das Wiederaufbaugesetz (BGBl. 843/1922)¹¹⁷

5.1. Notenbankgesetz

Das Notenbankgesetz (BGBl. 823) wurde am 14. November 1922 verabschiedet. Es handelte sich dabei um die vom Völkerbund abgeänderte Fassung des bereits bestehenden Notenbankgesetzes. Mit dem Bundesgesetz vom 14. November 1922, „betreffend die Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes vom 24. Juli 1922, BGBl. Nr. 480 über die Errichtung einer Notenbank (BGBl. Nr. 823)“ wurden die gewünschten Änderungen eingearbeitet, die im Wesentlichen jede Möglichkeit der Einmischung der Regierung in die Geschäfte der Notenbank unterbanden.¹¹⁸ „Die Grundzüge der Satzungen entsprachen den vom Völkerbund aufgestellten Richtlinien hinsichtlich ihrer absoluten Unabhängigkeit von staatlicher Kreditinanspruchnahme, der Selbstständigkeit ihrer Gestion unter Ausschaltung äußerer Einflüsse und der Ausstattung mit einem diese Selbstständigkeit sichernden Eigenkapital¹¹⁹ So regelt etwa der Artikel 50, erster und zweiter Absatz „dass der Bund, die Länder und die Gemeinden die Mittel der Bank in keiner Weise, also weder mittelbar noch unmittelbar für ihre Zwecke in Anspruch nehmen durften, ohne dass sie den Gegenwert der bezogenen Banknoten in Gold oder Devisen leisten.“ Außerdem war der Bund verpflichtet „keine Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Bank in der Erfüllung der ihr gemäß Artikel 1, zweiter Absatz, obliegenden Verpflichtungen zu hindern. Somit wurde versucht zu verhindern, dass der Staatshaushalt durch „Geld drucken“ aufgebessert werden konnte. Diese Regelung erscheint als sinnvolle Maßnahme. Während und nach dem Krieg war die Notenpresse aber ein entscheidender Finanzierungsweg, der natürlich die Inflation befeuerte. Theoretisch gilt: „Um die Gestaltung der monetären Ordnung und die Durchführung der monetären Politik möglichst vor dem Einfluss von Gruppeninteressen abzuschirmen, werden

¹¹⁷ Gesetze online unter: <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgbl&datum=1922&page=1737&size=45>>

¹¹⁸ Kernbauer, Währungspolitik, 72.

¹¹⁹ Die ÖNB in der ersten Republik. In: ÖNB online unter: <<http://www.oebn.at/Ueberuns/Unternehmensgeschichte/1922.1938.html>> (25.03.2016).

Noten- und Zentralbanken aus dem politischen Prozess herausgehalten, indem sie als unabhängige Akteure einer stabilitätsinteressierten Gesellschaft mit exakt definierten Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet werden.“¹²⁰ Die Opposition befürwortete zwar generell die Vorgangsweise, da sie zugeben musste, dass die Währungspolitik der Regierung bisher sehr unglücklich verlaufen ist, stimmte aber dem Gesetz dennoch nicht zu. Der Sozialdemokrat Wilhelm Ellenbogen begründete die Verweigerung der SDAP dem Notenbankgesetz zuzustimmen damit, dass nicht einmal die Britische Regierung soweit gehe, jede politische Einflussnahme auf die Bank of England aufzugeben, Österreich aber eine „reine Privatbank“ geschaffen habe.¹²¹ Dadurch, dass die Regierung keinerlei Einfluss mehr habe, wurde befürchtet, dass sich die Bank rein an geldpolitischen Interessen ausrichten würde, ohne bei der Kredit- und Diskont-Politik, Rücksicht auf die Volkswirtschaft zu nehmen und damit etwa dem Ausbau der Wasserkraft und Industrie zu schaden. Man bezweifelte, ob man den Bankfachleuten, die bisher hemmungslos auf Kosten der Währungsstabilität spekuliert hatten, die Aufgabe anvertrauen sollte, über die Nationalbank zu wachen. Das Abstimmungsverhalten der SDAP ist nachvollziehbar. Da es sich um ein Gesetz handelte, welches mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden konnte, stellte die Sozialdemokratie ihre Ablehnung der Genfer Protokolle zur Schau, ohne dabei dem Sanierungsversuch an sich zu schaden.

5.2.Vollmachts- und Wiederaufbaugesetz

Ein weiterer Bestandteil der Genfer Protokolle war die gesetzliche Verankerung der Einsparungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen und die Schaffung einer Handlungsvollmacht für die Regierung, um diese unbequemen Maßnahmen auch umzusetzen. Die Idee, ohne das Parlament Entscheidungen treffen zu können, um schwierige oder unbeliebte Gesetze einzuführen, stammt nicht vom Völkerbund, sondern wurde nur von ihm aufgegriffen. Bereits in Seipels Sanierungsprogramm, das am 26. Mai 1922 in der Zeitung abgedruckt wurde, schien unter Punkt acht der Vorschlag auf, eine Körperschaft zur rascheren Durchführung der finanzpolitischen Maßnahmen einzusetzen, die mit besonderen Vollmachten ausgestattet war. Trotz des Vorteils, rasche Lösungen herbeizuführen, die bisher an parlamentarischen Streitigkeiten gescheitert waren, wurde schon von Zeitgenossen der Bruch mit der demokratischen Idee geortet. Auch zu diesem Zeitpunkt sah die Opposition darin eine Vergewaltigung der parlamentarischen Minderheit und eine Bedrohung der Demokratie. Seipel

¹²⁰ Theurl,Dirninger, Zwischen Markt und Staat, 178.

¹²¹ Kernbauer, Währungspolitik, 73.

war dieser Einschränkung der Macht des Souveräns nicht abgeneigt, wie auch aus dem Tagebuch des politischen Beraters Schüller hervorgeht, der bei der Ausverhandlung der Protokolle anwesend war: „Im Hotel de la Paix, Genf, reicht mir Seipel einen Entwurf des Völkerbundsekretariats (Genfer Protokolle). Ich soll ihn lesen und Anträge stellen[...] Ich sehe Entwurf durch und stelle Abänderungsanträge, meist um unsere Selbstständigkeit möglichst zu wahren. Die eine Klausel, die unser Parlament für einige Jahre ausschaltet und mir nicht annehmbar erscheint, zögert Seipel, geht auf und ab und stimmt mir schließlich ärgerlich zu. Nächsten Tag nimmt das Sekretariat (Sir Arthur Salter) alle Anträge rasch an. Statt Ausschaltung des Parlaments eine parlamentarische Kommission mit Vollmachten.“¹²² Ohne diese Intervention Schüllers wären die ohnehin weit gefassten Rechte der Regierung wohl noch umfangreicher geworden, denn auch vor dem Ausschuß für Äußeres hatte Seipel erklärt, dass er eine: „Art Finanzdiktatur gar nicht als irgendwie im Widerspruch mit dem demokratischen Gedanken stehend“ empfindet.¹²³ Seipel war sich durchaus der Problematik bewusst, die die Vollmacht mit sich bringen würde. Einerseits war Kritik durch die Opposition zu befürchten, als auch der Eindruck der Steuerung durch Nicht-Österreicher zu vermeiden, die beim Volk unbeliebt waren. Schließlich wurde auch von Seipel selbst in einem geheimen Ministerrat vorgebracht: „Es besteht die Befürchtung [der Mächte], die Opposition könne sich daran erinnern, daß ich schon bei meiner Programmrede für die Regierung die Finanzdiktatur gefordert habe, und nun in Genf derjenige gewesen sei, auf dessen Betreiben die Generalvollmacht in den Protokollen zurückgehe. Hier aber wird der Punkt sein, darüber zu reden, daß nicht die gegenwärtige Regierung die Vollmacht erhalten solle, sondern jene Regierung, welche während der nächsten zwei Jahre ins Amt tritt.“ Um diesen Eindruck abzuschwächen, wurde darüber diskutiert, die Regierung aufzulösen und eine Konzentrationsregierung zu schaffen, die auch die Sozialdemokraten in die Regierungsverantwortung miteinschließt. Davon erhoffte man sich, den Protest der Sozialdemokraten einzudämmen. Diese Idee wurde aber schnell fallen gelassen, da es bedeutet hätte, Seipel als Bundeskanzler eventuell zu verlieren. Außerdem wäre mit dieser Lösung die Opposition zu einem *Agenda Setter* aufgestiegen.

Schüller war nun damit beauftragt, seine guten Kontakte zu den Sozialdemokraten zu nutzen, um sie von der Völkerbundanleihe zu überzeugen. Auch von Seiten des Völkerbunds versuchte

¹²² Nautz, Unterhändler des Vertrauens, 129.

¹²³ Hanns Leo *Mikoletzky*, Österreichische Zeitgeschichte. Vom Ende der Monarchie bis zum Abschluß des Staatsvertrages 1955 (Wien 1964) 101.

man auf die SDAP einzuwirken. Der Sozialdemokrat Karl Renner traf sich im Vorfeld der Gesetzesbeschlüsse mit dem Handelsattaché der britischen Botschaft Phillpotts, der im Auftrag von Sir Arthur Salter, dem Leiter des Österreich-Komitees, das Gespräch suchte. Sie diskutierten die Möglichkeit einer Kommission, die alle Beschlüsse fassen sollte, die über das Wiederaufbaugesetz hinausgehen.¹²⁴ Auch dort wären die Regierungsparteien in der Mehrheit, aber die Opposition müsste zumindest angehört werden. Politisch war das für die Opposition nur insofern ein Gewinn, als ihre Meinungen verlautbart und auch in den Zeitungen abgedruckt wurden, es räumte ihnen aber keine Veto-Möglichkeit ein.

Die Sozialdemokraten hatten aber immer noch das Problem, dass sie die Genfer Protokolle grundlegend als „Finanzdiktatur“ ablehnten und damit eigentlich nicht zustimmen konnten, ohne ihre Wählerschaft zu verraten, sie aber gleichzeitig keinen alternativen Weg aus der Währungskatastrophe anbieten konnten. Denn ursprünglich war die Vollmacht nach Wunsch des Völkerbundes bereits im Wiederaufbaugesetz, welches die Sanierungsmaßnahmen regelte, enthalten. Der erste Entwurf wurde so gestaltet, dass die Vollmacht der Regierung nur in bestimmten Bereichen übertragen werden sollte. Die CSP dachte zuerst, dass für dieses ursprüngliche Wiederaufbaugesetz nur eine einfache Mehrheit notwendig sei und die Sozialdemokraten konnten damit von der Abstimmung ausgeschlossen werden. Dieses Gesetz stand aber auf wackeligen Beinen, da der Verfassungsgerichtshof Einwände dagegen erheben hätte können, wenn er zu dem Schluss gekommen wäre, dass es doch dem Verfassungsgesetz widersprach. Insbesondere, da die Opposition ohnehin meinte, dass eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre. Auch die Delegierten des Finanzkomitees befanden die Vollmacht nicht als „elastisch genug“¹²⁵, da es die Bedingungen des Protokolls Nr. 3 nicht in vollem Umfang erfüllte. Der Beschluss eines Verfassungsgesetzes erfordert allerdings eine 2/3 Mehrheit, die von den beiden *Partisan-Veto-Players* der Regierung nicht abgedeckt werden konnte. Die Opposition wehrte sich gegen die groben Einschnitte bei der Bevölkerung. Deshalb musste man zu diesem Zeitpunkt schon über eine Kompromisslösung nachdenken, um die Völkerbundanleihe nicht zu gefährden. Der Plan musste entsprechend adaptiert werden, um der SDAP die Möglichkeit zu geben, der Anleihe zustimmen zu können. Hierfür fand man eine kreative Lösung: Anstatt einen Gesetzesentwurf vorzulegen, regelte nun einerseits das Wiederaufbaugesetz die geplanten Einsparungsmaßnahmen, und ein zweiter Gesetzesentwurf,

¹²⁴ Br. Leg. Vienna to FO, 3.11.1922, DBFP, Vol XXIV, No. 194, 386-88

¹²⁵ Der finanzielle Wiederaufbau Österreichs, Ergänzungsheft zum Monatsbericht über die Tätigkeit des Völkerbundes, S. 13-14, März 1923, ÖStA, AdR, NPA, Ktn. 287.

das „Vollmachtsgesetz“, setzte die Regelung des außerordentlichen Kabinettsrates in Kraft. Das Verfassungsrecht war somit nur noch vom Vollmachtsgesetz betroffen, da es direkt in die Machtverhältnisse des Parlaments eingriff. Für diesen Beschluss war somit eine 2/3 Mehrheit erforderlich, aber für das Wiederaufbaugesetz nur eine einfache Mehrheit.

Die von Schüller erdachte parlamentarische Kommission wurde schließlich als Außerordentlicher Kabinettsrat in einem Verfassungsgesetz niedergeschrieben. Am 17. November 1922 legte die Regierung schließlich den Entwurf dieses Gesetzes vor. Ermächtigt sollte die Körperschaft auf Zeit, unter der Führung des Kanzlers, durch ein Bundesverfassungsgesetz werden, welches eine Zweidrittelmehrheit verlangt.¹²⁶ Mitglieder des Kabinetts sind der Kanzler und die Regierungsmitglieder und außerdem 26, nach dem Verhältniswahlrecht gewählte Mitglieder des Parlaments oder des Bundesrates. Im Grunde handelte es sich dabei um ein verkleinertes Parlament, aber in den gleichen parteilichen Verhältnissen besetzt. Er sollte mit der Umsetzung der vom Völkerbund geforderten Einsparungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen betraut werden.¹²⁷ „Der außerordentliche Kabinettsrat fungiert somit gleichsam als Parlamentsersatz. An Stelle des Gesetzesbeschlusses der Parlamentsmehrheit tritt die Zustimmung eines in gleicher Weise wie das Parlament zusammengesetzten, vom Parlament gewählten Ausschusses. Damit war die im Genfer Protokoll Nr. III geforderte Form der Bevollmächtigung der Regierung gewahrt, die von der Opposition bekämpfte Ausschaltung des Parlaments vermieden.“¹²⁸

Daraus ergaben sich parteistrategische Vorteile für beide Seiten. Der Abgeordnete und Vizekanzler Felix Frank fasste die Überlegungen der bürgerlichen Seite treffend zusammen, als er in der geheimen Ministerratssitzung am 7. Oktober 1922 erklärte: „Wenn sie [die Sozialdemokraten] vor dem bevorstehenden Parteitag [am 14. Oktober] zur Kenntnis kommen, dass nach der Auffassung der Regierung das Ermächtigungsgesetz ohne Verfassungsänderung gemacht werden können, sind sie des Zwanges ledig unter dem sie gegenwärtig stehen. Sie sind der Ansicht, dass auch sie für das Ermächtigungsgesetz stimmen müssen und wollen für ihre Parteigänger folgende Plattform aufstellen: Der Bundeskanzler hat in Genf Hochverrat begangen. Die Zwangslage ist aber einmal gegeben und die Sozialdemokraten müssen sich in die Bresche stellen. Sie treten in die Regierung ein, aber der Kanzler muss beseitigt werden.

¹²⁶ Jobst, Sanierung und Knechtschaft, 34.

¹²⁷ Ladner, Seipel, 179.

¹²⁸ Hans Kelsen, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss entwicklungsgeschichtlich dargestellt (Tübingen 1923) 225-227.

Wenn sie nun erfahren, dass davon gesprochen wird ihre Stimmen seien nicht notwendig, so erleichtert man ihnen ihre Position ausserordentlich.“¹²⁹ Die Sozialdemokraten an der Abstimmung zu beteiligen, bedeutete also, sie in die Verantwortung für die Sanierungsmaßnahmen zu nehmen. Das wusste auch der britische Botschafter als er an das Außenministerium schrieb: „to force the Socialists into the open and take the choice of shouldering the whole blame for rejecting Austria's last chance of salvation or sharing the odium which will necessarily fall upon any Government during the process of reconstruction“¹³⁰. Auf der bürgerlichen Seite, war die drängendste Frage also nicht, ob die Vollmacht an und für sich ein demokratiepolitisches Problem sei, sondern wie man parteipolitisch damit umgehen sollte.

Warum stimmte die sozialdemokratische Partei am 16. November 1922 dem BGBl. 844/1922. oder auch Vollmachtsgesetz zu, welches den außerordentlichen Kabinettsrat einsetzte? Dazu war das geschlossene Auftreten der Sozialdemokraten erforderlich, um eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Sie waren also „das Zünglein an der Waage“ und hatten bis zu diesem Zeitpunkt weder die Genfer Protokolle, noch das Notenbankgesetz gut geheißsen. Bei einem Beschluss im Verfassungsrang spielte noch eine weitere Tatsache eine Rolle, denn nicht einmal mehr an den Verfassungsgerichtshof konnte nun mehr herangetreten werden, wenn man Einwände gegen die Beschlüsse des Außerordentlichen Kabinettsrates hatte. Warum sollten sie also so einer Vorgangsweise zustimmen? Nur ein Ziel der Sozialdemokratie konnte damit erreicht werden – nämlich die Wahrung des Gesichts. Indem man sich auf den Kompromiss einigte, aus einem Gesetz zwei Gesetze zu machen, konnte man erreichen, dass weder die Genfer Protokolle befürwortet werden mussten, noch dem Wiederaufbaugesetz zugestimmt werden musste, man aber dennoch der Auslandshilfe, mit der Annahme des Vollmachtsgesetzes, nicht den Todesstoß versetzte.

Einige Parlamentarier wollten in den Sitzungen des Nationalrates am 24. und 27. November die Annahme des Wiederaufbaugesetzes verhindern. Eine Mehrheit von 103 gegen 68 Stimmen stimmte für die Annahme. Dennoch verzögerte sich die Ratifizierung bis zum 2. Dezember, denn der Bundesrat, als zweite Kammer, hatte Einspruch erhoben. Tsebelis Theorie, dass bei gleichen Mehrheiten in der ersten und zweiten Kammer die Absorptionsregel angewandt werden kann, ist hier nicht gültig. Denn bei den Christlichsozialen und Großdeutschen kam es

¹²⁹ Suppan, ADÖ 4/708, 453.

¹³⁰ Br. Leg. Vienna to FO, 20.10.1922,DBFP, Vol XXIV, No. 185, 374

zu Stimmenthaltungen. Die Länderinteressen unterschieden sich von den Interessen der Bundesregierung. Erst am 27. November kam es schließlich zur Annahme des Wiederaufbaugesetzes mit 98 gegen 60 Stimmen. Man versuchte bis zum Schluss, durch Aufschub das *policy winset* zu vergrößern. Der 26. November war auch der letzte Tag des Ultimatums, das der Präsident der provisorischen Völkerbunddelegation gesetzt hatte. In einem Brief an den Bundeskanzler schrieb er am 20. November, dass die gesamte Sanierungsaktion auf unbestimmte Zeit vertagt würde, wenn die Vollmachts- und Sanierungsgesetze nicht rasch ratifiziert werden würden.¹³¹ Allerdings sieht Norbert Blieberger die Möglichkeit, dass „dieses Ultimatum, in dem mit dem Abbruch der gesamten Aktion gedroht wurde, nicht dazu diente, die Regierung unter Druck zu setzen, sondern die Verhandlungsposition der Regierung gegenüber der Opposition und vielleicht sogar den Interessensgruppen innerhalb der eignen Wählerschaft zu stärken.“ Er stützt sich dabei auf den Briefwechsel mit dem britischen Außenamt¹³².

¹³¹ Ladner, Seipel, 179.

¹³² Br. Leg. Vienna to FO, 24.11.1922, DBFP, Vol XXIV, No. 211, 422

6. Machtverschiebungen durch die Genfer Protokolle:

Die erste Republik hatte von 1918 bis zur Unterzeichnung der Genfer Protokolle acht Finanzminister. Jeder davon gehörte der GDVP oder der Christlich-Sozialen Partei an. Manche davon hatten einen wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund, etwa Schumpeter, Gürtler oder Kienböck. Schon Schumpeter präsentierte einen Sanierungsplan. Er konnte sich aber nicht lange im Amt halten. Bachinger und Matis sehen in Victor Kienböck, der ab Sommer 1922 Finanzminister war, den Fähigsten unter ihnen, nachdem Gürtler wenig lösungsorientiert agierte.¹³³ Von 1918 bis 1920 verzichtete die sozialdemokratische Mehrheit auf das Amt des Finanzministers, obwohl sie Koalitionspartner der Christlichsozialen Partei und zusätzlich stimmenstärkste Partei war. Wolfgang Fritz sieht diesen Verzicht als einen der größten Fehler, den die Sozialdemokratische Partei in dieser frühen Phase der Republik begangen hatte.¹³⁴ Nach ihrem Beschluss, aus der Regierung auszusteigen, beschränkten sie sich auf die Rolle der Opposition. Sie versuchten eine laute Stimme der Gegenwehr zu sein und handelten nach der Logik des Parteienwettbewerbs, die forderte, das Ansehen der regierenden Koalition zu schädigen. Nach 1920 wurde die Regierung von einer bürgerlichen Mehrheit gestellt. Die Möglichkeit ein gemeinsames *policy winset* für die beiden *partisan veto players* zu finden, war durchaus gegeben, denn beide Parteien lukraierten ihre Wählerschaft aus dem bürgerlichen Lager. Genauer gesagt, rechneten sie nicht damit, Wählerstimmen aus der Arbeiterklasse zu beziehen, sondern deckten gemeinsam die anderen Bevölkerungsgruppen ab. Wenn auch vielfältige Interessen zu berücksichtigen waren, gilt dennoch, dass die Voraussetzungen für eine politische Handlungsmöglichkeit der Regierung denkbar gut waren. Nach Tsebelis sind Regierungen umso handlungsfähiger, je weniger konstitutionelle Veto-Player am politischen Spiel beteiligt sind. Schließlich konnte die Opposition in fast jedem Belang mit einfacher Mehrheit überstimmt werden. Dennoch konnte in jenen vier Jahren keine weitreichende österreichinterne Sanierung beschlossen werden. Die bürgerliche Regierung nutzte ihre *Agenda-Setting-Funktion* nicht aus, um eine wirtschaftliche Reform herbeizuführen.

Erst mit den Genfer Protokollen kam es zu einer massiven Umstrukturierung des Staates, aber auch zu einem großen Verlust nationaler Souveränität. Der Beschluss der Genfer Protokolle kam einer Ausschaltung des Finanzministeriums gleich. Die Entscheidungsmacht in Budgetangelegenheiten wurde, durch die Genfer Protokolle vom Ministerium abgezogen und

¹³³ *Bachinger Matis*, Schilling, 64.

¹³⁴ *Fritz*, Sterne und Gassen, 175.

an den Völkerbund übertragen. Die Regierung durfte nur in Übereinstimmung mit dem Generalkommissär des Völkerbunds über die Staatsfinanzen verfügen. Sein oberstes Ziel war die Ergiebigkeit der Anleihe zu erhalten. Das Finanzministerium konnte zwar über die Überschüsse des Budgets verfügen, der Generalkommissär konnte aber auch dazu Vorschläge machen. Damit stieg der Völkerbund von einem *indirekten Vetospieler* zu einem *direkten Vetospieler* auf und bekam sogar *Agenda-Setting-Funktion*. Alle Sanierungsmaßnahmen, die im Wiederaufbaugesetz enthalten waren, konnte die Regierung per „Durchführungsverordnung“ beschließen, ohne an das Parlament herantreten zu müssen. Alle Beschlüsse die darüber hinausreichten mussten im Außerordentlichen Kabinettsrat diskutiert werden. Dort herrschte ebenfalls eine bürgerliche Mehrheit, allerdings nutzte die Sozialdemokratie ihre Beteiligung, um gegen die Genfer Anleihe Stimmung zu machen. Denn die Protokolle des Kabinettsrates wurden im Amtsblatt der Wiener Zeitung veröffentlicht.¹³⁵

Die Nationalbank bekam eine unabhängige Stellung, um vor der Einflussnahme der Regierung geschützt zu sein. Nun unterlag die Kontrolle über die Nationalbank dem Direktorium und dem ausländischen Berater. Für die Personalbestellung des Generalrates gab es Rahmenbedingungen die vorsahen, dass die verschiedenen Interessensgruppen, auch Landwirtschaft und Arbeiter vertreten waren. Dennoch wurde der direkte Einfluss durch die Regierung zurückgedrängt, denn die österreichische Regierung hatte keine Möglichkeiten auf die Bestellung der 13 Generalräte der Nationalbank oder deren Beschlüsse Einfluss zu nehmen. Der Absatz, der besagte, dass die Nationalbank von der Regierung zur „Wahrung des öffentlichen Interesses“ eingesetzt werden dürfe, wurde bereits auf Intervention der Anglo-Österreichischen Bank und der Länderbank aus den Statuten gestrichen. Die Mehrheit der Mitglieder des Direktoriums und des Generalrates waren zwar Österreicher, bedeutend ist hinsichtlich der Beurteilung der Entscheidungsmacht aber die Organisationsstruktur. Erster Präsident der Nationalbank war Prof. Richard Reisch, sehr zum Missfallen Montague Normans, der sogar mit einem Ende der Beteiligung Englands am Völkerbundkredit drohte¹³⁶, denn er sprach sich für einen Ausländer als Gouverneur aus. Um diese Bedenken auszuräumen, gab es ab 1923 zusätzlich das Amt des ausländischen Beraters, welches von Bundeskanzler Seipel in einem Brief an den Völkerbund vorgeschlagen wurde und große Zustimmung bei der Bank of

¹³⁵ Siehe die gesammelten Protokolle im Bestand Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA)/Archiv der Republik (AdR), Bundeskanzleramt (BKA), Protokolle des Außerordentlichen Kabinettsrates (AO KRP), Sitzungen 1–22, 1922–1924, Kt. 18.

¹³⁶ *Jobst, Kernbauer*. Die Bank. Das Geld. Der Staat, 160.

England fand¹³⁷. An dieser Stelle kann man darüber diskutieren wie weitreichend die Einflussnahme der Bank of England auf den Völkerbundberater war. Sicher hatte Montague Norman großen Einfluss auf die Personalpolitik, und als größte Garantiemacht auch ein weitreichendes Mitspracherecht. Da die Bank of England nicht direkt in das parlamentarische Geschehen eingriff, sondern nur indirekt über den Völkerbund, galt sie weiterhin als *indirekter Vetospieler*.

Die Bestellung des Beraters war ein Kompromiss, damit beide Parteien ihr Gesicht wahren konnten, auch wenn es in Wirklichkeit wieder eine Machtverschiebung bedeutete. Denn diesem Sachverständigen kam im Grunde die Arbeit eines Ko-Präsidenten zu. „Er war berechtigt, allen Sitzungen der Generalversammlung, des Generalrats und des Direktoriums mit beratender Stimme beizuwohnen und konnte selbst Sitzungen des Generalrats und des Direktoriums einberufen. Einstimmigkeit zwischen Direktor, Generalrat und Berater mussten in einigen Fällen gegeben sein¹³⁸. Es kann also festgestellt werden, dass die Entscheidungsmacht der Nationalbank bei genauerer Betrachtung beim ausländischen Berater des Direktors lag, da er ein umfangreiches Veto-Recht besaß. De facto lag sie beim Völkerbund selbst. Begründet wurde diese Einflussnahme mit dem fehlenden Vertrauen ausländischer Geldgeber in ein rein österreichisches Notenbankinstitut. Erster Berater war der Vizepräsident der Schweizerischen Nationalbank Schnyder von Wartensee. Die Nationalbank unterlag somit einer Steuerung oder zumindest einer Einsichtnahme durch das Ausland. „Vertrauen“ wurde beim ausländischen Kapital vor allem durch die Einhaltung der wirtschaftsliberalen Grundsätze geschaffen. Diese wurden bei Bedarf an die Situation angepasst - zum Beispiel bei der Börsenkrise 1924. Bei der Spekulation mit dem Franc, hatten sich einige Teilnehmer verschätzt. Hier beteiligte sich die Nationalbank mit Zustimmung des Völkerbundkommissars und des ausländischen Beraters an einer Stützungsaktion für die Börse und erhöhte zu diesem Zweck sogar den Banknotenumlauf¹³⁹. Der Börsenkrach war zum Teil selbst gemacht, weil am 2. Jänner 1923 das Ziel formuliert wurde, die Krone bei 71.060:1 (US Dollar) zu fixieren und somit eine zu niedrig bewertete Währung geschaffen wurde. Ein Jahr später zeigte diese Entscheidung schon erste Nebenwirkungen, da damit die Bildung spekulativer Blasen riskiert wurde¹⁴⁰. Ein weiteres

¹³⁷ Kernbauer, Währungspolitik, 77.

¹³⁸ Siehe dazu Bundesgesetz vom 28. April 1923, Ergänzung des BGBl. 823: XV Art. 124-130 über die zeitweilige Bestellung eines Beraters, Art. 127 behandelt die Sonderrechte des Beraters; Kernbauer, Währungspolitik 110.

¹³⁹ Stiefel, Große Krise, 302.

¹⁴⁰ Peter Berger, The League of Nations and Interwar Austria. Critical Assessment of a Partnership in Reconstruction. In: Günter Bischof (Hrsg.) The Dollfuss-Schuschnigg Era in Austria. A Reassessment. Contemporary Austrian Studies Vol 11. (New Brunswick/New York/London 2003) 72-92 hier 80.

Kriterium für die Machtposition der Nationalbank ist ihre Stärke gegenüber privater, nationaler Banken. Eben diese Machtposition in der heimischen Wirtschaft war laut Dieter Stiefel beschränkt: „Neben der nach 1922 bestehenden liberalen Kapitalmarktsituation, die der Nationalbank kaum Kontrollrechte einräumte, war es bis 1931 vor allem der scheinbar fast unbeschränkte Zutritt zu kurzfristigen ausländischen Krediten, welche den Wiener Großbanken eine unabhängige Stellung von der Notenbank gab“¹⁴¹. Der Völkerbund schuf zwar eine Notenbank, die unabhängig vom Einfluss der Regierung war, und damit Glaubwürdigkeit erlange, aber am Finanzmarkt kaum Steuerungsmöglichkeiten hatte. Der Regierung war dabei aber auch völlig klar, dass der Völkerbund im Sinne der internationalen Hochfinanz handelte. Intern bezeichnete Finanzminister Victor Kienböck das Finanzkomitee gar als „Appendix von Norman und den englischen Citykreisen“¹⁴². Ein wichtiger Partner für die österreichischen Privatbanken wurde die Notenbank erst in Krisenjahren, „denn die österreichische Nationalbank hatte in den 1930er Jahren den Charakter eines Sanierungsinstitutes angenommen. Die Nationalbank finanzierte ab 1931 über den Wechselescompte fast nur noch Institute, die anderswo keine Mittel mehr aufbringen konnten. Dies galt 1931 ganz besonders für die Credit-Anstalt.“¹⁴³ Der österreichische Bankensektor machte damit seinen Einfluss weiterhin als *indirekter Vetospieler* geltend, darf aber als großer Nutznießer des wirtschaftsliberalen Konsenses zwischen CSP und Völkerbund betrachtet werden.

Der budgetpolitische Erfolg des Völkerbundes speiste sich aus der Tatsache, dass er für das Volk schmerzhaft Budgetentscheidungen umsetzen konnte, ohne sich politisch bei Wahlen legitimieren zu müssen. Der von Seipel gewünschte Effekt trat damit ein. Er verwendete den Völkerbund als „innenpolitisches Schutzschild“ gegen die Begehrlichkeiten der Opposition und des eigenen Koalitionspartners. Denn das Hauptanliegen des Völkerbundes war es mit Sicherheit, Österreich als Staat zu erhalten, während das Hauptanliegen des Bundeskanzlers war, den „Mangel an Autorität“ zu beseitigen. Das enge finanzielle Korsett des Völkerbundes wurde genutzt um die soziale Ordnung wiederherzustellen. Die Budgetziele konnten so bereits 1923 im Wesentlichen erreicht werden, während die Realwirtschaft unter der Stabilisierungskrise litt. Der Einnahmenanteil erreichte bereits 81% der Ausgaben und in den beiden darauffolgenden Jahren wurden bereits Überschüsse erwirtschaftet. Möglich wurde dieser Erfolg im Sinne einer Budgetstabilisierung, einnahmenseitig durch neue Steuern, wie der

¹⁴¹ Stiefel, Große Krise, 302

¹⁴² Bericht Seipels über die Verhandlungen in Genf 19.9.1924, abgedruckt in: Koch, K./Rauscher, W./Suppan, A (Hg.), ADÖ Bd. 5: Unter der Finanzkontrolle des Völkerbundes. Wien 2002 Dok. 785. S-249-257

¹⁴³ Stiefel, Große Krise, 303.

Warenumsatzsteuer und Einschnitte bei den Ausgaben. Völlig anders verhält es sich mit der Sanierung der realwirtschaftlichen Verhältnisse. Denn das Resultat des Sanierungsplans war neben der Währungsstabilisierung eine wirtschaftsliberale Schieflage: Eine relativ freie Kapitalmarktsituation stand einer wenig liberalen Realwirtschaft, etwa Zollbeschränkungen, gegenüber. Fehlende Investitionen bei Infrastrukturprojekten und Arbeitsmarktpolitik gepaart mit kurzfristige Einsparungen führten in späteren Jahren zu einer immer stärkeren Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die Radikalisierungen begünstigt.

7. Conclusio:

Der Beschluss der Genfer Protokolle war mit weitreichenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen verbunden. Mitunter zählen sie zu den größten Weichenstellungen der Zwischenkriegszeit in Österreich. Das Ziel, innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren in Österreich eine funktionierende Währung und eine unabhängige Notenbank zu schaffen, wurde erreicht. Der Schilling, der 1924 eingeführt wurde erhielt den Titel „Alpendollar“ aufgrund der hohen Stabilität. Der Völkerbund setzte bei seiner Strategie auf eine Austeritätspolitik und maximale Kontrolle der ehemals souveränen Budgetpolitik. Ohne die Schutzherrschaft des Völkerbundes wäre es Österreich nicht möglich gewesen, eine vergleichbare Anleihe auf den Markt zu bringen, da sie erstklassig abgesichert und verzinst war. Tatsächlich verstrichen zwischen dem Kriegsende 1918 und den Genfer Protokollen 1922 vier Jahre, in der österreichischen Politik keine dauerhafte Stabilisierung der Währung gelang. Alle Versuche, die Glaubwürdigkeit der österreichischen Währung und Institutionen soweit herzustellen, um von Seite des Staates Kredite aufnehmen zu können, scheiterten bis zum Rettungsschirm des Völkerbundes.

Thema dieser Arbeit war es, den Weg Österreichs bis zur Unterzeichnung der Genfer Protokolle nachzuzeichnen, dabei Entscheidungsstrukturen sichtbar zu machen und die Veränderungen des Machtgefüges aufzuzeigen, die sich daraus ergaben. Es wurde die Frage nach den Akteuren und Weichenstellern aufgeworfen, da durch die Verstrickung verschiedenster Interessen der Blick auf die tatsächlichen Entscheidungsträger vernebelt wird. Dabei wurde das Analysewerkzeug der Theorie des Politikwissenschaftler George Tsebelis herangezogen, um aus der Vielzahl an beteiligten Akteuren die *Veto-Player* zu destillieren, die maßgeblichen Einfluss ausgeübt haben. Erweitert wurde seine Methode durch John Kenneth Galbraiths Ausführungen zu *Machtmitteln*, da Tsebelis Definition von *indirekten Vetospielern* zu beliebig erschien.

Aufgeteilt wurde die vorliegende Arbeit in drei große Abschnitte. Im ersten Abschnitt wurde die Vorgeschichte der Genfer Anleihe zwischen 1918 und 1922 dargestellt. Untersucht wurde sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Lage und die internationale Stellung Österreichs im massiv veränderten Europa der Zwischenkriegszeit. Der zweite Abschnitt liefert eine chronologische Darstellung der wirtschaftspolitischen Ereignisse bis 1922, und es wurde der Frage nachgegangen, ob zu irgendeinem Zeitpunkt ein *change of status quo* möglich

gewesen wäre. Danach kommt es zur Anwendung der politwissenschaftlichen Methode von Tsebelis. Im dritten Abschnitt wurden die weitreichenden Folgen der Genfer Protokolle hinsichtlich ihres Eingriffs in die österreichischen Staatsagenden beschrieben. Konkret die Veränderungen in der Nationalbank, die Errichtung eines außerordentlichen Kabinettsrats und die Verlagerung der Entscheidungsmöglichkeiten in Budgetangelegenheiten.

Zusammenfassend soll noch einmal auf die drei Fragestellungen eingegangen werden, die zu Beginn aufgeworfen wurden.

Zu Forschungsfrage 1: Welche politische und wirtschaftliche Situation war die Voraussetzung für die Notwendigkeit einer Kredithilfe?

Die Vorgeschichte der Genfer Protokolle ist eine Geschichte der aufgeschobenen Entscheidungen. Innenpolitisch mussten zahlreiche Brandherde gelöscht werden. Österreich war konfrontiert mit Hungerrevolten und Problemen genügend Material zum Heizen der Haushalte, als auch der Industrieöfen in das Land liefern zu lassen. Die Infrastruktur musste an neue Bedingungen angepasst werden und die öffentliche Ordnung aufrechterhalten werden. Das Ende der Monarchie hatte man zwar vielerorts herbeigesehnt, die Schrumpfung zu einem Kleinstaat sah man aber als Zwangsmaßnahme der Siegermächte. Die politischen Parteien selbst, sahen Österreich nur als zeitlich begrenztes Provisorium, bevor man sich an einen Nachbarstaat, bestenfalls Deutschland, angliedern konnte. Der Anschlusswille war sowohl bei den Sozialdemokraten, als auch bei den Großdeutschen durchgehend vorhanden, bis die Genfer Protokolle diesen für 20 Jahre untersagten. Der Glaube, dass Österreich ohnehin keine Zukunft haben werde, war sowohl in der nationalen Symbolik sichtbar als auch in der Resignation der wirtschaftlichen Lage gegenüber. Während andere Nachfolgestaaten der Monarchie, bei ihren wirtschaftlichen Sanierungsbemühungen von dem Willen der nationalen Unabhängigkeit getragen waren, schaffte es die österreichische Politik in vier Jahren nicht, einen produktiven, politischen Konsens hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen auszuverhandeln.

Nach den ersten Wahlen regierten die Sozialdemokraten (SDAP) in Koalition mit der Christlichsozialen Partei (CSP). Die Arbeiter forderten ihre Rechte immer stärker ein und fanden ihre politische Heimat bei den Sozialdemokraten. 80 Gesetze zur Stärkung der Arbeiterrechte wurden damals zu Wege gebracht. Die rechtliche und soziale Situation der Arbeiterschaft wurden in den ersten Jahren der Republik durch die Sozialgesetzgebung

erheblich verbessert. Man träumte von einem neuen Gesellschaftsmodell, von der Sozialisierung. Eine maßgebende Persönlichkeit war Otto Bauer, der sich für die Rechte und eine Verbesserung der Lebensumstände der Arbeiter einsetzte. Er war ein linker Politiker, der den Bolschewismus ablehnte und versuchte, in Österreich einen sozialdemokratischen Weg zu ebnen. Als sich die SDAP 1920 aus der Regierungsverantwortung aufgrund unüberbrückbarer Differenzen zurückzog, gab sie gleichzeitig die Möglichkeit auf, richtungsweisende Reformen zu lancieren. Das Parlament wurde zu einem Ort ideologischer Grabenkämpfe, denn das Ende der Habsburgermonarchie war auch das Ende einer lang etablierten sozialen Ordnung. Abstiegsängste machten sich in der ehemaligen Mittelschicht breit, bedingt durch die wirtschaftliche Situation der Geldentwertung, die Vermögenswerte vernichtete. Neben dem Besitz schwand auch der soziale Status. Für die Beamten fielen mit dem Kaiser Brotgeber und Status weg – eine echte Deklassierung. Besonders hart traf diese Entwicklung den Stand der ehemals Kriegsbediensteten, die sich später durch ihre Betätigung in den paramilitärischen Verbänden eine Verbesserung erhofften. Das nationale Lager der Großdeutschen Volkspartei (GDVP) bezog ihre Wähler aus dieser Schicht. Sie wurden nach 1920 Koalitionspartner der CSP. Geistiger Führer und Parteivorsitzender Prälat Dr. Ignaz Seipel war ein Repräsentant des politischen Katholizismus. Er war der Idee einer europäischen Gemeinschaft als Friedensprojekt früh zugewandt und kann als Vordenker in dieser Hinsicht betrachtet werden. Gleichzeitig war er der Sozialdemokratie aufgrund der atheistischen Tendenzen der internationalen Linken massiv abgeneigt, entsprechend seiner Berufung zum Kirchenamt. Sein Ziel war die Wiederherstellung der sozialen Ordnung und eine „Beseitigung des sozialen Schutts“. Dafür erschien es ihm notwendig, dem „Mangel an Autorität“ entgegenzuwirken. Der „Parteihader“ erschien ihm als Hindernis bei der Umsetzung seiner Politik.

Wirtschaftlich stand Österreich vor allem strukturellen Problemen gegenüber. Die ehemalige Habsburger-Metropole Wien wirkte gegenüber dem landwirtschaftlich geprägten Rest von Österreich als Disproportionalität. Die Anzahl der Arbeitslosen stieg durch Kriegsrückkehrer und die rückkehrenden Beamten. Da man versuchte, das soziale Elend über staatliche Subventionen abzufedern, fehlte Kapital für die erforderlichen infrastrukturellen Projekte. Da die anderen Nachfolgestaaten ihre Unabhängigkeit untermauern wollten, setzten sie wirtschaftlich auf hohe Zollmauern und führten rasch eine Währungstrennung durch. Die österreichische Politik hastete diesen Entwicklungen hinterher. Sie schaffte es nicht, die Geldmenge zu begrenzen, sondern nutzte die Möglichkeit, Geld zu drucken, um die notwendigen Ausgaben zu bedecken. Das befeuerte wiederum die Inflation, die aber den

positiven Nebeneffekt hatte, dass die Staatsschulden schmolzen. Wirtschaftspolitik war man blockiert durch die Diskussionen um die richtige Medizin für die kränkelnde Wirtschaft. Es gab zwar zahlreiche, auch solide Sanierungspläne, zur Umsetzung kamen aber keine so weitreichenden Maßnahmen, dass eine echte Erholung einsetzte. Zu den zwei größten Streitpunkten wurden die Einführung einer Vermögenssteuer und die Beschaffung eines Auslandskredits. Beide Themen wurden ideologisch von den Parteien ausgeschlachtet, denn es sind wirtschaftliche Maßnahmen, die das Volk - im Gegensatz zu wirtschaftswissenschaftlichen Expertendiskussionen (etwa der Einführung einer Parallelwährung) - nachvollziehen kann. Die bürgerliche Regierung entschied sich für den Weg des geringsten innenpolitischen Widerstandes und setzte relativ bald jede Hoffnung auf eine finanzielle Unterstützung durch das Ausland.

International versuchte der Friedensvertrag von St. Germain die europäischen Kräfteverhältnisse einzuzementieren. Dazu wurde das wirtschaftliche Mittel von Reparationszahlungen und Pfandrechten genutzt. Österreich war ebenso mit einem Generalpfandrecht belegt, dass es der österreichischen Politik nahezu unmöglich machte, Kredithilfe zu organisieren. Österreich war eingewoben in ein Netz an Interessen der europäischen Staaten. Die geopolitische Lage Österreichs im Herzen Mitteleuropas war viel mehr als der „Rest“. Österreich war das Zünglein an der Waage der Territorialverhältnisse der Nachfolgestaaten. Während die Österreicher dem utopischen Plan anhängen sich mit Deutschland zu vereinigen, hätten die angelsächsischen Kräfte lieber eine wirtschaftliche Verbindung der mitteleuropäischen Mächte begrüßt. Dabei handelte es sich aber um Wunschdenken, denn solche Pläne scheiterten an den Querelen der Nachfolgestaaten. Aufgrund der vielen schwelenden Konflikte war es unbedingt notwendig Österreich den Anschluss an jedwede andere Macht zu verbieten. Zwar kam man sich im „Staat, den keiner wollte“ von allen europäischen Mächten verlassen vor, doch wurde man in viele Überlegungen miteinbezogen. Wenn Österreich als *failed state* geendet hätte und man eine Aufteilung eventuell sogar mit Militärgewalt versucht hätte, wäre der ohnehin brüchige Frieden möglicherweise gescheitert. Das hatte auch der Völkerbund erkannt.

Zu Forschungsfrage 2: Welche Akteure waren tatsächliche Entscheidungsträger und Weichensteller?

Tsebelis beschäftigt sich vorrangig mit den *konstitutionellen Vetospielern*, also jenen denen direkte Entscheidungsmacht im Parlament zukommt. Die Jahre 1918/19 wurden dazu genutzt die größten Nöte zu mildern und Verträge mit anderen Staaten abzuschließen. Sowohl der Abschluss der Friedensverträge als auch die Verhandlungen zur Zukunft der Notenbank und österreichischer Gebiete fielen in diese Jahre. Ab der ersten Nationalratswahl am 17. Oktober 1920 wurde Österreich von einer bürgerlichen Mehrheit regiert. Die Koalition aus Christlichsozialer Partei (CS) und Großdeutscher Volkspartei (GDVP) hatte im Parlament die Rolle eines *partisan-veto-players* mit *Agenda-Setting Funktion*. Auch im Bundesrat, der 2. Kammer des österreichischen Parlaments hatten sie Stimmenmehrheit und traten dort als *institutional-veto-player* auf. Laut Tsebelis *Absorptionsregel* verschmelzen 1. und 2. Kammer aufgrund ihrer gemeinsamen Interessenlage zu einer Einheit. Kritisch anzumerken ist, dass das Abstimmungsverhalten auch innerhalb einer Partei im Nationalrat und im Bundesrat abweichen kann, insbesondere in föderalistischen Staaten mit starken Bundesländerinteressen, zu denen Österreich zweifelsohne gezählt werden kann. Durch die einfache Stimmmehrheit der bürgerlichen Koalition im Nationalrat hatte die Regierung jedoch eine Machtstellung, mit der Gesetze, ohne große Hindernisse durch die Opposition befürchten zu müssen, auf den Weg gebracht werden konnten. Außerdem gilt laut Tsebelis, dass die Möglichkeit zu Reformveränderungen in Ländern mit wenigen Veto-Playern höher ist. Die bürgerliche Regierung hatte demnach denkbar gute Voraussetzungen, um einen *change of status quo* herbeizuführen.

In der vorliegenden Arbeit wurden die Einflussphären weiter gedacht. Tsebelis spricht in seinem Werk auch von „anderen Veto-Spielern“, die er allerdings nicht klar definiert. Sie seien jene Gruppierungen oder Personen, die Entscheidungen durch Druckausübung auf direkte Vetospieler beeinflussen können. Merkel betitelt diese anderen Veto-Player als *indirekte Vetoplayer*. Dieser Begriff wurde für diese Untersuchung übernommen. Jedoch erschien zu wenig geklärt, wie man „Druck ausüben“ in ein Analyseschema überführen konnte, ohne in Beliebigkeit abzugleiten. Deshalb wurden die indirekten Veto-Player nach dem Einteilungssystem von John Kenneth Galbraith klassifiziert. Er zeigt auf, dass die Möglichkeit Druck auszuüben zweier Grundlagen bedarf: nämlich dem Vorhandensein von Machtquellen und dem Einsatz von Machtmitteln. Als Quellen der Macht zählen Persönlichkeit, Besitz und

Organisation. Machtmittel unterteilt er in drei Kategorien. Erstens die Ausübung *repressiver Machtmittel*, also jene Macht die Strafen und Sanktionen nicht nur androht, sondern auch vollzieht. Zweitens *kompensatorische Macht*, die an das System angepasste entsprechend belohnt und sozialen Aufstieg anbietet und drittens der Versuch *konditionierend*, mit Hilfe psychologischer Erkenntnisse und Praktiken zu versuchen, das Bewusstsein, die Überzeugungen und den Glauben zu erschüttern und auf den Veto-Spieler einzuwirken.

In der vorliegenden Arbeit wurde gezeigt, dass neben den *konstitutionellen Vetospielern* noch andere *indirekte Vetospieler* ihren Einfluss hinsichtlich der Genfer Protokolle geltend machten. In der Arbeit wurde der österreichische Bankensektor, die Bank of England, und der Völkerbund selbst hinsichtlich seiner Möglichkeit „Druck auszuüben“ untersucht. Der österreichische Bankensektor setzte seine Macht vor allem dazu ein, jene österreichischen Selbsthilfepläne zu verhindern, die Forderungen an die Banken gestellt hätten. Die Bank of England nutzte die Androhung des Entzugs von Kreditbemühungen als repressives Machtmittel, um eine wirtschaftsliberale Agenda vorgeben zu können und die wirtschaftliche Entwicklung Europas mitgestalten zu können. Der Völkerbund nutzte seine Macht, um die Eigenständigkeit Österreichs zu erhalten und wandte seine Machtmittel an, wenn ein politischer oder wirtschaftlicher Anschluss mit einem Nachbarstaat im Raum stand. Da in der Arbeit der Fokus auf den Genfer Protokollen lag, wurden andere indirekte Vetospieler vernachlässigt. Neben dem Bankensektor traten sicher noch andere „Sanierungsverhinderer“ auf, die hier nicht besprochen wurden. Denkbar wären etwa Gewerkschaften, die durch Streikdrohungen Reformen verhinderten.

Forschungsfrage 3: Welche Machtverschiebungen fanden dadurch statt?

Im Sinne der Veto-Spieler-Theorie ist die wichtigste Beobachtung, dass es zu einer massiven Rollenverschiebung durch die Genfer Protokolle kam. Das wirkte sich besonders auf zwei Bereiche des österreichischen Staates aus. Erstens auf die Umstrukturierung der Nationalbank und zweitens auf die Entscheidungsmöglichkeiten, die von der Regierung abgetreten wurden, insbesondere jene des Staatshaushalts. Die Genfer Protokolle setzen eine Reihe von Gesetzen voraus, die die Regierung zuvor umsetzen musste. Einerseits das Wiederaufbaugesetz, welches vor allem Einsparungsmaßnahmen und „Schuldenbremsen“ beinhaltete. Ein Gesetz zur Errichtung einer vom Staat unabhängigen Nationalbank und das Vollmachtsgesetz.

Beginnend mit dem Notenbankgesetz lässt sich feststellen, dass sich der Einfluss auf die österreichische Währungspolitik durch den Völkerbund massiv vergrößert hat. Zwar hatte der ausländische Berater in der Nationalbank keine *Agenda-Setting-Funktion*, da er dem Direktor der Nationalbank zur Seite gestellt wurde, aber er hatte die Möglichkeit, alle vom Direktorium getroffenen Beschlüsse zu blockieren. Da die Entscheidungen im Einvernehmen getroffen werden mussten, tritt auch hier der Völkerbund als *direkter Vetospieler* auf, der nun nicht mehr den Umweg der Einflussnahme als *indirekter Vetoplayer* gehen muss. Mit der Kontrolle der österreichischen Notenbank, konnte der, von Bankfachleuten besetzte, Völkerbund Politik für die eigene Klientel machen. Letztlich war die Völkerbundanleihe ein gutes Geschäft für beteiligten Banken.

Durch das Vollmachts- und Wiederaufbaugesetz fanden zwei wesentliche Machtverschiebungen statt: Erstens wurde statt der gewählten Regierung und der Opposition als ihrem Gegenpol und Kontrollorgan, die Regierung zum *Agenda-Setter*. Diese Generalvollmacht der Regierung, alle Maßnahmen, die im Wiederaufbaugesetz definiert sind, per Durchführungsverordnung, ohne nochmalige Anrufung des Parlaments beschließen zu können, wurde nur durch die Konstruktion des außerordentlichen Kabinettsrats abgeschwächt. Falls man Aufzeichnungen des Beraters Schüller Glauben schenkt, handelt es sich bei der von ihm initiierten Idee des Kabinettsrates, um eine abgeschwächte Form, des von Seipel vorgesehen Instruments. Der außerordentliche Kabinettsrat war im Grunde ein stark verkleinertes Parlament, das an den Parteienverhältnissen keine Änderungen vornahm. Die SDAP befand sich auch im Kabinettsrat in der Minderheit und konnte damit keine Beschlüsse verhindern. Die Regierung hatte zwar das Recht „Durchführungsverordnungen“ zu erlassen, war dabei aber auf die Beschlüsse des Wiederaufbaugesetzes beschränkt, welches noch demokratisch beschlossen wurde. Alle darüber hinausgehenden Beschlüsse mussten im Kabinettsrat verhandelt werden. Falls sich der außerordentliche Kabinettsrat durch die Regierung übergangen fühlte, konnte er außerdem noch das Verfassungsgericht aufrufen. Diese Kompromisslösung deckte die Forderungen des Völkerbunds nach einer Vollmacht für die Regierung ab, und bedeutete für die SDAP, dass sie erfolgreich die Ausschaltung des Parlaments verhindert hatten. Für die Regierung Seipel selbst hatte der Außerordentliche Kabinettsrat nicht die gewünschte Wirkung, denn die SDAP nutzte ihn als Plattform, um gegen die Einsparungsmaßnahmen Stimmung zu machen. Schließlich wurden die Protokolle des Kabinettsrates in der Wiener Zeitung veröffentlicht. Die Regierung Seipel ging dazu über, den Kabinettsrat kaum noch behelligen zu müssen. Als besseres Druckmittel entpuppten sich die Sanierungsaufgaben des Völkerbunds

selbst. Die Regierung durfte finanzielle Entscheidungen nur „im Einvernehmen“ mit dem Generalkommissär treffen. Er durfte, von seiner Seite aus, als *Agenda Setter* auftreten, wenn sein Vorschlag im Sinne der Verbesserung der Anleihe war. Seipel konnte damit immer an die ausländische Kontrolle verweisen, wenn die Forderungen der GDVP für ihre Klientel oder der SDAP für die Arbeiter zunahmen. Seipel nutzte die Organisation Völkerbund, welche über größere Machtmittel verfügte, um die eigene Macht zu vergrößern. Er benutzte den Völkerbund als „innenpolitisches Schutzschild“ und wirkte damit dem „Mangel an Autorität“ entgegen, den er der österreichischen Politik unterstellte. Mithilfe der Genfer Protokolle gelang ihm auch die Zurückdrängung des Föderalismus, konkreter eine Zentralisierung von Finanzhoheit beim Bund, an der die Bundesregierung zuvor gescheitert war.

Der Völkerbund hatte somit eine tragende Rolle bei der Formung der ersten Republik. Er stieg als ehemals *indirekten Veto-Spieler* durch seine weitreichenden Kontrollrechte zu einem *direkten Vetospieler* auf. Die Regierung musste, wie bereits erwähnt, finanzielle Entscheidungen im Einvernehmen mit dem Generalkommissär Zimmermann treffen. Seine Rolle war allerdings die Regierung daran zu hindern, die Anleihe in irgendeiner Weise zu gefährden oder auf die verpfändeten Güter zuzugreifen. Der Bank of England gelang durch die Genfer Anleihe ebenso eine Vergrößerung des Einflusses. Sie stellte 42% der garantierten Anleihemittel und sicherte sich dadurch und durch geschickte Personalpolitik das nötige Mitspracherecht. Der österreichische Bankensektor war Nutznießer des wirtschaftsliberalen Konsenses von Völkerbund und CSP, denn er profitierte von der Liberalisierung der Wirtschaft.

Kurz und bündig lässt sich festhalten, dass Österreich in den Jahren 1918-1922 keine Sanierung aus eigenen Kräften zu Wege gebracht hat. Zwar hatte die bürgerliche Regierung, die besten Voraussetzungen Reformen zu lancieren, da sie eine abstimmungsfähige Mehrheit im Parlament stellten und die Opposition nur Sperrminorität bei Verfassungsgesetzen hatte. Dennoch wurde keines der durchaus vorhandenen Sanierungskonzepte konsequent umgesetzt. Durch die Genfer Protokolle verstärkte sich die Machtposition des Bundeskanzlers Seipels, der sich gern auf die eng gesetzten finanziellen Grenzen berief und damit die Wünsche des Koalitionspartners und der Sozialdemokraten einschränkte.

8. Literaturverzeichnis

Primärliteratur

- Layton, W.T./Rist, C. (1925). *Die Wirtschaftslage Österreichs. Bericht der vom Völkerbund bestellten Wirtschaftsexperten*. Wien: Verl. d. Verbandes Österr. Banken u. Bankiers 1925
- Salter, A. (1926). General Survey, In: *The Financial Reconstruction of Austria: General Survey and Principal Documents* (S.9-85). Genf: Imp. Kundig.
- Walrè de Bordes, J. v. (1924). *The Austrian crown. Ist depreciation and stabilization*. London: King.
- Der finanzielle Wiederaufbau Österreichs, Ergänzungsheft zum Monatsbericht über die Tätigkeit des Völkerbundes, S. 13-14, März 1923, ÖStA, AdR, NPA, Ktn. 287.

Korrespondenzen:

- Bericht Ö. Ges. London an BMfÄ v. 7.6.1922, Zl 262/P., „Gespräch mit Sir Basil Blackett über die Kreditfrage und die Vorgangsweise Österreichs“, ÖStA, AdR, NPA, Ktn. 40
- Br. Leg. Vienna to FO, 3.11.1922, DBFP, Vol XXIV, No. 194, 386-88
- Br. Leg. Vienna to FO, 20.10.1922, DBFP, Vol XXIV, No. 185, 374
- Br. Leg. Vienna to FO, 24.11.1922, DBFP, Vol XXIV, No. 211, 422

Die gesammelten Protokolle des Außerordentlichen Kabinettsrates befinden sich im Bestand Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA)/Archiv der Republik (AdR), Bundeskanzleramt (BKA), Protokolle des Außerordentlichen Kabinettrates (AO KRP), Sitzungen 1–22, 1922–1924, Kt. 18.

Die besprochenen Gesetzestexte sind online abrufbar: <http://alex.onb.ac.at/>

Sekundärliteratur

Ausch K. (1968). *Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption*. Wien: Europa Verl.

Bachinger, K. (2001). *Auf Heller und Cent. Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte*. Wien: Ueberreuter.

Bachinger, K. Hemetsberger-Koller, H. & Matis, H. (1987). *Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1848 bis zu Gegenwart*. Wien: ÖBV-Klett Cotta.

Bachinger, K. Matis H. (1974). *Der österreichische Schilling. Geschichte einer Währung*. Graz/Wien/Köln: Styia.

Berger, P. (1995). Wirtschaftsmacht und Politik in der Ersten Republik Österreich. In: Emmerich Tálos (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik* (S 375-430). Wien: Manz.

Berger P., Novotny J., Sousa J. (1996) Der Beitrag der Tschechoslowakischen Republik zur Sanierung der österreichischen Finanzen 1919-1938. In: H. Matis, A. Teichova. *Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938. Die wirtschaftliche Neuordnung in Zentraleuropa in der Zwischenkriegszeit* (S.169-211) Wien: Böhlau.

Berger, P. (2003). The League of Nations and Interwar Austria. Critical Assessment of a Partnership in Reconstruction. In: G. Bischof, A. Pelinka, A. Lassner, (Hrsg.), *The Dollfuss-Schuschnigg Era in Austria. A Reassessment*. (Contemporary Austrian Studies Vol. 11) (S.73-92), New Brunswick NJ/London: Transaction Publishers.

Blieberger, N. (1999). *Österreichs Währungskrise und ihre Lösungen 1922/23. Genese und Konsequenzen der "Genfer Sanierung"*. Wien: Dipl. Arb. Uni Wien.

Fiedler, H. (2016). *Die politischen Folgekosten der Genfer Sanierung. Bürgerliche Politik in Österreich 1924-1926*. Wien: Diss Univ. Wien

Fritz, W. (2016). *Sterne und Gassen. Sozialdemokratische Finanzpolitik 1890-1934*. Wien: Lit. Verl.

Galbraith, J. K. (1987). *Anatomie der Macht*. München: Bertelsmann

Jobst, C., Kernbauer, J. (2016). *Die Bank. Das Geld. Der Staat. Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816 - 2016*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Jobst, H.. (1992). *Sanierung und Knechtschaft. Stellenwert und Beurteilung der Genfer Verträge von 1922 in der Geschichte Österreichs*. Wien: Univ. Dipl. Arbeit.

Gokl R., Novak A., Strickler W. (2014). *Der Erste Weltkrieg und die Folgen für die Erste Republik. Krisen, Morde, Bürgerkriege*. Wien: DVD Edition Doku ORF.

Goldscheid R. (1976). Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. In R. Hickel (Hrsg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Karner S. (1990). Problemfelder des wirtschaftlichen Aufbaus in Österreich 1918/19. In: S. Karner, G. Schöpfer G. (Hrsg.), *Als Mitteleuropa zerbrach. Zu den Folgen des Umbruchs in Österreich und Jugoslawien nach dem Ersten Weltkrieg* (S.67–78). Graz: Leykam.

Kelsen, H. (1923). *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss entwicklungsgeschichtlich dargestellt*. Tübingen: Mohr.

Kernbauer, H. (1991). *Währungspolitik in der Zwischenkriegszeit. Geschichte der Österreichischen Nationalbibliothek von 1923-1938*. Wien: Österreichische Nationalbibliothek.

Kernbauer, J. (1997). Zur österreichischen Wirtschaftspolitik in der Ersten Republik. Ein Überblick. In: A. Teichova (Hrsg.) *Geld und Kapital. Banken, Währung und Politik in Mitteleuropa zwischen den Weltkriegen*. (S 45-62). Wien: Böhlau

Kienböck, V. (1925). *Das österreichische Sanierungswerk*. Stuttgart: Enke.

Koch, K., Rauscher, W., Suppan, A. (Hrsg.), (2002) *Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich. Unter der Finanzkontrolle des Völkerbundes*. (Bd. 5). Wien: Verl. der öst. Akad. d. Wissenschaft.

Klausinger H. (1997). *Die Alternativen zur Deflationspolitik Brünnings im Lichte zeitgenössischer Kritik. Zugleich ein neuer Blick auf die Borchardt-These.* (Working-Paper No 49) 4. In: WU Wien, online unter <<http://epub.wu.ac.at/512/>> [20.11.2017]

Klösch C. (2013). *Zerrieben zwischen Nationalsozialismus und Austrofaschismus. Landbund und Großdeutsche Volkspartei und das Ende der deutschnationalen Mittelparteien.* In: Universität Wien, online unter <http://www.univie.ac.at/zeitgeschichte/cms/uploads/Paper-Kl%C3%B6sch.pdf> [25.11.2017]

Ladner, G. (1964). *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922.* Wien/Graz: Stiasny

Marcus N. (2011). *Credibility, Confidence and Capital. Austrian Reconstruction and the Collapse of Global Finance 1921 to 1931,* New York: Diss, New York University.

März, E. (1981). *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913-1923. Am Beispiel der Credit-Anstalt für Handel und Gewerbe.* Wien: Verl. für Geschichte und Politik.

Merkel, W. (2003). Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Veto-Spieler-Theorie. *Berliner Journal für Soziologie*, 2, 255-274.

Mikoletzky, H. L. (1964). *Österreichische Zeitgeschichte. Vom Ende der Monarchie bis zum Abschluß des Staatsvertrages 1955.* Wien: Austria Ed.

Natmeßnig, C. (1998) *Britische Finanzinteressen in Österreich. Die Anglo-Österreichische Bank.* Wien: Böhlau.

Natmeßnig, C. (2005). Wege zur Währungssanierung und Beginn der Bankenkonzentration auf dem Wiener Platz. In: O. Rathkolb, T. Venus & U. Zimmer, (Hrsg.) *Bank Austria Creditanstalt. 150 Jahre österreichische Bankengeschichte im Zentrum Europas.* (S 162-179). Wien: Zsolnay

Nautz, J. (1990). *Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller,* Wien: Verl. für Geschichte und Politik.

Pfoser, A, Weigl, A (2017). *Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918-1922.* Wien: Rezidenz Verl.

Rennhofer, F. (1978). *Ignaz Seipel: Mensch und Staatsmann. Eine biographische Dokumentation.* Wien:Böhlau.

Rothschild, K. (1961). Wurzeln und Treibkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur. In: W. Weber, (Hrsg.) *Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern-heute-morgen. Strukturwandlungen der österreichischen Volkswirtschaft in der Vergangenheit und ihre Bedeutung für die Strukturprobleme der Gegenwart und der Zukunft.* (S.1-159). Berlin: Duncker & Humblot.

Stiefel, D. (1988). *Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929-1938.* Studien zu Politik und Verwaltung, 26. (Hrsg.) Wien/Köln/Graz: Böhlau.

Suppan, A. (Hrsg.). (1998). *Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich. Zwischen Staatsbankrott und Genfer Sanierung.* (Bd.4). München/Oldenbourg: Verlag für Geschichte und Politik

Teichova, A. (2000). Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Lage Österreichs im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit. In H. Embacher (Hrsg.), *Vom Zerfall der Großreiche zur Europäischen Union*. (S. 219–227). Wien/Horn: Berger.

Theurl, T. & Dirninger, C. (2007). *Zwischen Markt und Staat: Geschichte und Perspektiven in der Ordnungspolitik in der Zweiten Republik*. Wien: Böhlau.

Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3), 289-325.

Tsebelis, G. (2000). Veto Players and institutional analysis. *Governance*, 13 (4), 441-474.

Weber, F. (2008). Zusammenbruch. Inflation. Hyperinflation. Zur politischen Ökonomie der Geldentwertung in Österreich 1918-1922. In: H. Konrad, W. Maderthaner (Hrsg.), *der Rest ist Österreich. Das Werden der ersten Republik* (Bd.2) (S.7-32). Wien: Böhlau.

9. Anhang:

Chronologische Ereignisse:

1918	
3. Oktober	Waffenstillstand zwischen Österreich-Ungarn und der Entente
1. November	trat die kaiserliche Regierung Lammasch zurück und Kaiser Karl verzichtete auf den Thron.
12. November	Ausrufung der Republik Deutsch-Österreich

Staatsregierung Renner I – Provisorische Nationalversammlung

30. Oktober 1918- 3. März 1919

1919	
8. Jänner	SHS-Staat beginnt mit der Abstempelung der Kronen-Währung
18. Jänner	Eröffnung der Pariser Friedenskonferenz
16. Februar	Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung, aus der eine Koalition zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokraten hervorgeht.
25. Februar	Tschechoslowakei mit der Abstempelung der auf ihren Gebieten befindlichen Kronen-Noten um im April eine neue Währung einzuführen.
Mai	Arbeitslosenhöchststand der 1. Republik 186.000 Arbeitslose, davon 131.500 in Wien.
10. September	Unterzeichnung des Friedensvertrages von St. Germain. Anschlussverbot mit Deutschland.

Wahlen der Nationalversammlung: Regierung Renner II, Mayr I

SDAP	CSP	Deutsch-Nationale Parteien	Einheitsliste	Landbund	Nat. Wirt.-block	Heimatblock	Jüdisch-Nationale	Partei der Sozial. Und dem. Tschechoslowaken	Sonstige Parteien

72	69	27	-	-	-	-	1	1	-
Koalition SDAP+ CSP									

1920	
April	Gründung einer österreichischen Sektion der Reparationskommission. Leiter ist Sir William Goode. Er verfasst eine Denkschrift im Herbst 1920 in der er einen 250 Millionen Dollar Hilfskredit für Österreich fordert.
7. Juni	Mayr wird Staatskanzler und ab 10. November Bundeskanzler nachdem das Bundesverfassungsgesetz verabschiedet wurde.
10. Juni	Bruch der Koalition. Demissionierung der Sozialdemokraten am 22. Oktober. Sie befinden sich ab jetzt in der Opposition bis zum Ende der ersten Republik.
15. Dezember	Österreich wird einstimmig in den Völkerbund aufgenommen

1. Nationalratswahlen 17. Oktober 1920 – Kab. Mayr II, (Breisky), Schober I, Seipel I

SDAP	CSP	Deutschnationale Parteien	Demokratische Parteien	Sonstige Parteien
69	85	28	-	1
	Koalition CS+GDVP			

1921	
24.-29. Jänner	Interalliiertenkonferenz von Paris empfiehlt Privatkredite („Plan Loucheur“) für Österreich und verweigert Regierungskredite.
4. April	Finanzkomitee des Völkerbundes trat zusammen und sandte eine Delegation (Avenol, Glueckstadt, Frazer) nach Wien, um die österreichische Lage vom 15. April bis zu 10. Mai 1921 zu studieren)
24. April	Volksabstimmung über Anschluss an Deutschland in Tirol
29. Mai 1921	Volksabstimmung über Anschluss an Deutschland in Salzburg
1. Juni 1921	Mayr tritt zurück
21. Juni 1921	Regierungswechsel ohne Nationalratswahl – Kabinett Johann Schober I (GDVP)
16. Dezember 1921	Vertrag von Lana zwischen Österreich und der Tschechoslowakei wird unterzeichnet

1922	
26. Jänner	Regierungswechsel ohne Nationalratswahl – Kabinett Walter Breisky (nur einen Tag im Amt)
27. Jänner	Regierungswechsel ohne Nationalratswahl – Kabinett Johann Schober II
6. April	Die Joint-Resolution tritt in Kraft, in der die USA die österreichische Schuldenpflicht auf 25 Jahre stundete
10. April bis 19. Mai	Völkerbundkonferenz von Genua
Ab 31. Mai bis 20. November 1924	Regierung Seipel I (CSP)
7. bis 14. August in London	Konferenz der alliierten Hauptmächte
14. Oktober	Unterzeichnung der 3 Genfer Protokolle
9. November	Das neue Bankstatut und eine Bankgesetzesnovelle werden im Nationalrat eingebracht
14. November	Der Nationalrat nimmt das Gesetz über die Errichtung der Notenbank unverändert an
18. November	Stilllegung der Notenpresse für staatliche Zwecke
21. Dezember	Dr. Richard Reisch wird zum Präsidenten der neuen Notenbank ernannt
23. Dezember	Konstituierende Versammlung der Aktionäre der neuen Notenbank
31. Dezember	Erste Versammlung des außerordentlichen Kabinettsrats

10. Abstract

Mit den Genfer Protokollen, dem „ersten Rettungsschirm der Geschichte“ wurden weitreichende Weichenstellungen an der österreichischen Wirtschaftspolitik und der nationalen Souveränität vorgenommen. Obwohl die Zwischenkriegszeit in Österreich in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht bereits umfassend beforscht ist, fehlte bislang der Blick auf die politischen Entscheidungsträger mithilfe eines politikwissenschaftlichen Analysewerkzeuges. In der vorliegenden Arbeit wird diese Lücke geschlossen, indem Tsebelis „Veto-Spieler-Theorie“ herangezogen wird, um die handelnden Akteure rund um die Lancierung der „Anleihe von Genf“ sichtbar zu machen. Erweitert wurde Tsebelis Theorie um die „Machtmittel nach Galbraith“, damit auch die indirekten Veto-Spieler kategorisiert werden konnten. Damit konnte an konkreten Entscheidungen festgemacht werden, wer die handlungsanleitenden Personen oder Gruppierungen bei der Genese der Genfer Protokolle waren und welche Machtverschiebungen damit vorgenommen wurden.

The Geneva protocols, also known as the first rescue-fund in history, had significant impact on Austrian financial policy and the country's national sovereignty. While the Austrian interwar period is extensively researched from a political and economic perspective, there is only insufficient understanding of the political stakeholders through the lens of a political analysis tool. In this thesis, we attempt to close this gap by applying the “veto-player-theory” of George Tsebelis to identify the decision makers who paved the way for the Geneva loan. We also extend Tsebelis theory with Galbraiths “instruments of power” to categorize indirect veto players who were previously undetermined. This new approach allows, based on specific decisions, to identify the key figures and groups in the origination process of the Geneva protocols, and sheds light to the ensuing shifts in power.