



Die Genfer Sanierung

Wie die Austeritätspolitik des Völkerbunds dem Austrofascismus den Weg ebnete

ADAM BALTNER

In den letzten Jahrzehnten hat sich in der Historiographie des Völkerbunds eine revisionistische Wende vollzogen: Auch wenn es dem Völkerbund nach seiner Gründung im Gefolge des Ersten Weltkriegs nicht gelang, künftige (Welt-)Kriege zu verhindern, so habe er doch beträchtliche Erfolge bei der Schaffung von Methoden multilateralen Regierens erzielt, die bis heute fortbestehen, stellen RevisionistInnen gern fest.¹ Dabei beziehen sie sich oft auf die *Economic and Financial Organization* (EFO) als positives Beispiel, denn diese habe viele „best practices“ etabliert, die Wirtschaftspolitik auf der ganzen Welt weiterhin prägen: Heute gilt die EFO als Vorgängerorganisation des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank sowie der Europäischen Union.² Angesichts der bahnbrechenden Leistungen der EFO in der Erhebung von wirtschaftlichen Daten sowie in der Förderung von Zusammenarbeit zwischen internationalen Experten verweist Susan Pederson auf ihre „solide Erfolgsbilanz“. ³ Obwohl politische Umstände, die jenseits ihrer Einflussnahme lagen, viele ihrer Ziele vereitelten, resümiert Patricia Clavin, habe die EFO zumindest versucht, „das Leben der Menschen durch wirtschaftliche, soziale und gesundheitliche Initiativen zu verbessern“ und damit „langfristig politische Stabilität und Frieden zu fördern“. ⁴ In einem bemerkenswert idealistischen Tenor geht die Oxford-Historikerin Clavin sogar so weit, die Haltung der EFO als „ein Glaubensbekenntnis zur ultimativen Vernunft der Menschheit“ zu charakterisieren. ⁵

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, diese Erzählung im Lichte einer der bedeutendsten Episoden in der Geschichte der EFO kritisch zu untersuchen: des finanziellen Wiederaufbaus von Österreich, den die EFO in den 1920er Jahren anführte und bis in die 1930er Jahre hinein begleitete. ⁶ Nach dem Ersten Weltkrieg befand sich die junge Republik (Deutsch-)Österreich in

einer schwierigen Lage. Als Rumpfstaat, der aus dem deutschsprachigen Teil des zerfallenen Habsburgerreichs entstanden war, war Österreich von den rohstoffreichsten und landwirtschaftlich produktivsten Regionen des alten Reiches abgeschnitten worden. Ein massiver Einbruch des Handels in den ehemaligen Habsburger Gebieten löste in der Alpenrepublik eine Depression aus, gegen die der bankrotte Staat kaum etwas ausrichten konnte. Die Lage spitzte sich mit einer galoppierenden Inflation zu, die im Sommer 1922 ihren Höhepunkt erreichte. Doch gerade als die Lebensfähigkeit des jungen Staates so zweifelhaft wie noch nie schien, griff der Völkerbund ein: Auf Grundlage der Genfer Protokolle, einer von der noch im Entstehen begriffenen EFO (damals noch Provisorisches Wirtschafts- und Finanzkomitee genannt) geschmiedeten Vereinbarung, organisierte der Völkerbund Garantien für österreichische Staatsanleihen im Wert von 650 Millionen Goldkronen – den „ersten Rettungsschirm“ ⁷ der modernen Geschichte. Ein Jahrzehnt später wurden die Bedingungen dieser Vereinbarung im Lausanner Protokoll von 1932 bekräftigt, einem weiteren von der EFO organisierten Rettungsschirm, der Österreich helfen sollte, die Folgen der Weltwirtschaftskrise zu bewältigen.

In der revisionistischen Geschichtsschreibung wird diese Intervention des Völkerbunds als „großer Erfolg“ ⁸ gefeiert: Diese habe nicht nur die galoppierende Inflation beendet, sie sei auch ein „heldenhafter“ Moment ⁹ gewesen, in dem internationale Experten den „umfassenderen Interessen der internationalen Gemeinschaft“ ¹⁰ Vorrang vor engstirnigen national(istisch)en Interessen einräumten, um aus dem „Chaos“ wieder „Ordnung“ zu schaffen. Diese Erzählung ist mittlerweile zur Mainstream-Darstellung des finanziellen Wiederaufbaus von Österreich geworden. ¹¹ Sie steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu

zwei wesentlichen Tatsachen. Erstens war die „Genfer Sanierung“ ein Austeritätsprogramm, das massive Kürzungen der Staatsausgaben und eine äußerst restriktive Geldpolitik vorsah. Als solches löste sie eine hohe Arbeitslosigkeit aus und führte im weiteren Verlauf der 1920er Jahre zu depressiven Bedingungen, die sich mit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise weiter verschärften. Zweitens war – zumindest innenpolitisch – die Ordnung, die das Programm zu schaffen vermochte, nicht von langer Dauer: Die Erste Republik brach kaum mehr als ein Jahrzehnt nach Genf und weniger als ein Jahr nach Lausanne zusammen und wurde durch den Austrofascismus ersetzt. In Anbetracht einer neulich erschienenen Studie der heterodoxen Ökonomin Clara E. Mattei, die darin die These vertritt, die Erfindung der Austerität durch Wirtschaftsexperten der Zwischenkriegszeit habe „dem Faschismus den Weg bereitet“, ¹² sowie in Anbetracht der Tatsache, dass Regierungen und multilaterale Organisationen gerade jetzt erneut auf Austerität drängen, während die extreme Rechte immer stärker wird, ¹³ scheint eine Neubewertung des Völkerbund-Programms und dessen Folgen dringend geboten zu sein.

Die Genfer Protokolle: Sanierung durch Abbau

Obwohl Verhandlungen über einen Rettungsschirm für Österreich bereits seit 1921 im Gange waren, war es die im Sommer 1922 akut gewordene Gefahr eines Staatszerfalls, die den Völkerbund zum Handeln veranlasste. Eine ebenfalls wichtige Rolle dabei spielte der christlichsoziale Kanzler Ignaz Seipel, der durch sein diplomatisches Manövrieren auf die Möglichkeit eines österreichischen Anschlusses an eines seiner Nachbarländer hindeutete – was die europäische Nachkriegsordnung, deren Erhalt Hauptaufgabe des Völkerbundes war, in eine fundamentale Krise gestürzt hätte. ¹⁴

Schließlich wurden am 4. Oktober die Genfer Protokolle unterzeichnet. Entsprechend der zentralen Bedeutung der Bewahrung des österreichischen Staates für den Völkerbund bekräftigte das erste dieser drei Dokumente Österreichs Bekenntnis zu seiner eigenen Unabhängigkeit, wie bereits 1919 im Vertrag von Saint-Germain festgeschrieben wurde. Das zweite und dritte Protokoll legten hingegen die Bedingungen fest, unter denen der bankrotte Staat gerettet werden sollte. Um der Abwärtsspirale der österreichischen Währung und des Staatshaushalts ein Ende zu setzen, garantierten die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und der Tschechoslowakei Kredite in Höhe von bis zu 650 Millionen Goldkronen, die die österreichische Regierung selbst über Kapitalmärkte aufnehmen musste. Im Gegenzug bot Österreich seinen Gläubigern als Sicherheit nicht nur seine Einnahmen aus Zöllen und dem staatlichen Tabakmonopol. Zudem musste die junge Republik eine Reihe von finanz-, geld- und industriepolitischen Reformen durchführen, um ihren Haushalt innerhalb von zwei Jahren zu sanieren. Doch damit nicht genug: Ebenfalls musste das österreichische Parlament eine Verfassungsreform verabschieden, die der Regierung die uneingeschränkte Befugnis einräumte, Maßnahmen zum Haushaltsausgleich ohne dessen Zustimmung durchzuführen, und um die Umsetzung dieser Maßnahmen sicherzustellen, musste sich Österreich der Haushaltskontrolle durch einen vom Völkerbund ernannten Generalkommissar unterwerfen. Diese Rolle wurde von Alfred Zimmerman übernommen, der zuvor Bürgermeister von Rotterdam gewesen war. Nach seinem Antritt als Generalkommissar im Dezember 1922 erhielt der niederländische Liberale Zimmerman die Kontrolle über die Konten, auf denen die durch das Rettungsprogramm beschafften Geldmittel lagen. Er wurde mit der Befugnis ausgestattet, diese Mittel vorzuenthalten, sollte er mit den Haushaltsentwürfen, die die österreichische Regierung jeden Monat an ihn abgeben musste, nicht zufrieden sein. Vor allem diese letzte Maßnahme hat zu Vorwürfen geführt, das Genfer Programm habe Österreich eine „ausländische Finanzdiktatur“ auferlegt.¹⁵ Selbstverständlich wird diesem Vorwurf von Völkerbund-RevisionistInnen heftig widersprochen.¹⁶ Allein seine Existenz widerlegt jedoch das alte Klischee, der Völkerbund sei deswegen gescheitert, weil seinen Verträgen Durchsetzungs-

mechanismen fehlten: Im Falle seiner österreichischen Intervention setzte der Völkerbund seine politischen Vorgaben durch die so genannte *power of the purse* – die Macht des Geldbeutels – recht wirksam durch.

Was genau waren diese Vorgaben zur Sanierung des österreichischen Haushaltes? In Bezug auf die Geldpolitik war die österreichische Regierung durch die Genfer Protokolle verpflichtet, „jegliches Recht zur Ausgabe von Papiergeld aufzugeben“ und eine Zentralbank zu gründen, die allein die Kontrolle über die Geldmenge übernehmen sollte. Diese Bank sollte „vollständige Autonomie in ihren Beziehungen zur Regierung“ genießen, obwohl es irreführend wäre, sie als unabhängig zu bezeichnen: Wie das dritte Protokoll festlegte, konnten die Statuten der Bank geändert werden, wenn die EFO dies „für notwendig erachtete“.¹⁷ Auf Initiative von Vertretern des Völkerbundes und der Garantmächte war sie gezwungen, einen ausländischen Berater zu ernennen, der alle wichtigen Entscheidungen ihres Vorstands absegnen musste.¹⁸ Am 18. Mai 1923, nur wenige Monate nach Aufnahme ihrer Tätigkeit in Jänner desselben Jahres, legte die Österreichische Nationalbank den Wert der Krone an den goldgedeckten US-Dollar fest und machte Österreich damit zum zweiten europäischen Staat (nach Litauen), der den Goldstandard wieder einführte, nachdem dieser während des Ersten Weltkriegs weitgehend aufgehoben wurde.¹⁹ Die neue Bank bewahrte auch laut Eduard März und Fritz Weber ein „gemessen an dem des westlichen Auslandes“ so hohes Zinsniveau, dass dieses „ein manchmal geradezu groteskes Ausmaß erreichte“.²⁰ In Bezug auf die Finanz- und Industriepolitik sah eine als Anhang zu den Genfer Protokollen veröffentlichte Erklärung der EFO vor, dass Österreich die Preise für staatliche Dienstleistungen und für Konsumgüter staatlicher Unternehmen erhöhen musste; ausdrücklich genannt wurden in diesem Zusammenhang Maßnahmen wie „die Erhöhung der Eisenbahn-, Post-, Telegraf- und Telefongebühren“ und „die Erhöhung der Preise, zu denen die Produkte des Tabak- und Salzmonopols verkauft werden“. Insgesamt seien laut der Erklärung die beiden „wichtigsten erforderlichen Maßnahmen“ für Österreich ein „Abbau der staatlichen Industrieunternehmen“ (*reduction of state industrial enterprises*) und ein „Abbau der Beamtenzahl“ (*reduction of officials*) gewesen: Einerseits habe Österreich ent-

weder staatliche Unternehmen privatisieren oder sie gewinnorientiert betreiben müssen, andererseits habe der Staat die Kosten für den öffentlichen Dienst um ein Drittel senken müssen.²¹

Die ausdrückliche Betonung des „Abbaus“ im Anhang zu den Genfer Protokollen gibt Aufschluss über die Natur des Völkerbund-Programms für Österreich. Wie die konkreten Vorgaben der EFO zum Haushaltsausgleich zeigen, zielte dieses Programm nicht einfach auf einen „Wiederaufbau“ (*reconstruction*) oder auf eine „Sanierung“ ab, sondern genauer gesagt auf eine Sanierung durch Abbau bzw. durch eine Reduzierung der Staatsausgaben und der staatlichen Beteiligung an der Wirtschaft im weiteren Sinne – oder auf die Durchsetzung eines wirtschaftspolitischen Rahmens, der heute üblicherweise als Austerität bezeichnet wird. Von 1922 bis 1926, also in der Zeit, in der das Programm offiziell in Kraft war, wurden Kürzungen dieser Art flächendeckend durchgeführt. Sie werden besonders ausführlich in der Forschung von Barbara Warnock behandelt, aus der hier einige Beispiele angeführt werden können: Mehr als 85.000 (28 Prozent) der Beamten wurden gekündigt; Subventionen für die Eisenbahn wurden gestrichen und das System wurde auf gewinnorientierter Basis umstrukturiert; Postgebühren wurden um 50 Prozent erhöht; Ausgaben für das Gesundheitswesen wurden um 25 bis 30 Milliarden Kronen gekürzt, was zu Krankenhausschließungen führte; und Pensionen für Kriegsveteranen und -witwen wurden ebenfalls gekürzt.²²

Des Weiteren wurden geplante staatliche Investitionsprojekte gestrichen, auch wenn sie die Produktionskapazität der Wirtschaft in Österreich erhöht und somit zur Überwindung der strukturellen Ursachen seiner Wirtschaftskrise beigetragen hätten, da die im Rahmen des Rettungsplans aufgenommenen Kredite nicht für neue Investitionen vorgesehen waren. So wurde beispielsweise ein Antrag auf ein Darlehen für Investitionen in den Ausbau der Wasserkraft auf Geheiß der EFO abgelehnt,²³ ebenso wie Darlehensanträge für Investitionen in das Eisenbahnnetz.²⁴ Zwar umfassten neben zahlreichen Kürzungen die von der EFO forcierten Sanierungsmaßnahmen auch einige Steuererhöhungen, doch betrafen diese in erster Linie „regressive“ indirekte Steuern von etwa Rohstoffen oder Konsumartikeln anstatt „progressiver“ direkter Steuern von Einkommen oder Vermögen.

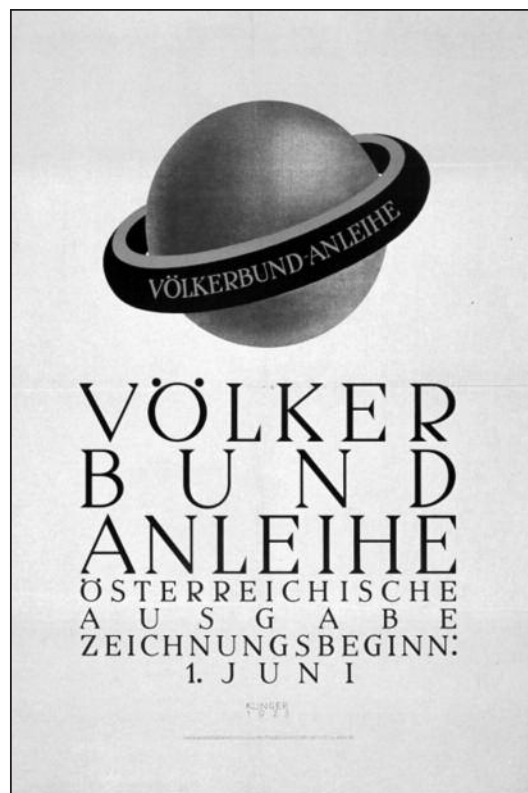
Der durch die Genfer Protokolle festgelegte Austeritätskurs schaffte es zwar, die galoppierende Inflation zu beenden und den österreichischen Haushalt auszugleichen. Da diese Ziele jedoch durch Kürzungen der öffentlichen Investitionen bei gleichzeitiger Erhöhung der Steuerlast für die allgemeine Bevölkerung erreicht wurde, führte der Kurs auch zu einer erheblichen Unzufriedenheit. Diese äußerte sich in einer wachsenden Unterstützung für die großdeutsche Bewegung, denn, wie Peter Berger schreibt, „Befürworter einer österreichisch-deutschen Vereinigung behaupteten, dass das wirtschaftliche Elend, unter denen [im Rahmen des Wiederaufbauprogramms] hunderttausende Österreicher zu leiden hatten, hätte vermieden werden können, wenn anstelle der anglo-französischen Kredite deutsche Wirtschaftshilfe gewährt worden wäre“.²⁵ Letztlich veranlasste diese Reaktion auf das Elend – nicht das Elend selbst – den Völkerbund dazu, sein Programm frühzeitig zu beenden. Dennoch setzte nach dem Abzug des Völkerbundes kein neuer wirtschaftspolitischer Kurs ein, denn die Arbeiterfeindlichkeit des alten passte nur allzu gut zur Weltanschauung der christlichsozialen österreichischen Regierung. Auch beim Völkerbund selbst kam es in den darauffolgenden Jahren, trotz der Unbeliebtheit seines Programmes, zu keinem wirtschaftspolitischen Überdenken: Als 1931 die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise einen Bankenzusammenbruch und eine weitere Finanz- und Währungskrise in Österreich auslösten, sorgte die EFO dafür, dass der Staat Kredite erhielt auf der Grundlage des Lausanner Protokolls – einem Abkommen, dessen Bedingungen „der Genfer Sanierung nachgebildet“ waren.²⁶

Revisionistische Verteidigungen

Über die Schwere der Krise, mit der die österreichische Wirtschaft in den unmittelbaren Nachkriegsjahren konfrontiert war, sind sich WissenschaftlerInnen weitgehend einig. Jedoch gehen ihre Einschätzungen hinsichtlich der konkreten Form der Krisenintervention des Völkerbundes erheblich auseinander. Im Mittelpunkt dieser Debatten – wenn auch nicht immer explizit – steht die Frage, wie Austerität aufzufassen ist. War das Austeritätsprogramm der EFO eine schmerzhaft, aber notwendige Maßnahme zur Rettung der jungen Republik? Oder gab es alternative Wiederaufbauprogramme, die zu weitaus geringeren sozialen Kosten Österreichs Haushalt ausge-

glichen und seine Währung stabilisiert hätten? Schaffte dieses Programm, indem es Chaos beseitigte und Ordnung wiederherstellte, die Bedingungen für eine nachhaltig funktionierende Wirtschaft? Oder verlängerte es bloß depressive Bedingungen, die sich nach dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise noch verschlimmerten? Mit diesen Fragen verbunden sind auch weitere Fragen der nationalen Souveränität und des wirtschaftlichen Imperialismus. Hat die EFO Österreich gegen seinen Willen auf Geheiß ausländischer Bankiers Sparmaßnahmen auferlegt? Oder wurden die Sparmaßnahmen im Rahmen einer freiwilligen Partnerschaft zwischen der EFO und der österreichischen Regierung umgesetzt?

Einige Völkerbund-RevisionistInnen räumen ein, dass der in den Genfer Protokollen vorgesehene Austeritätskurs ernsthafte Probleme verursachte. Dennoch verteidigen sie das Wiederaufbauprogramm insgesamt. Eine solche bedingte Verteidigung formuliert Patricia Clavin wie folgt: Zwar habe die von der EFO forcierte Rückkehr Österreichs zum Goldstandard „hohe Steuern, niedrige Löhne für öffentliche Angestellte und ein vergleichsweise geringes Wirtschaftswachstum“ zur Folge gehabt, was zu einem „erheblichen Deflationsdruck“ geführt habe. Das Programm sei aber letzten Endes eine „beeindruckende Leistung“ gewesen, da es die Krone stabilisiert und den österreichischen Haushalt saniert habe. Zudem seien die Probleme des Programmes nicht der EFO anzulasten, sondern der „Goldstandard-Ideologie“, die „die Wirtschaftspolitik weltweit in den 1920er Jahren dominierte“: als Organisation für die Förderung von Zusammenarbeit zwischen internationalen Experten habe die EFO lediglich „das damals herrschende wirtschaftliche Denken widerspiegelt“, als sie die Genfer Protokolle ausarbeitete; in den 1930er Jahren habe sie jedoch „neue, kreative Ansätze für die wirtschaftliche Zusammenarbeit gefördert“.²⁷ Worin solche Ansätze bestanden oder wann sie angingen, konkretisiert Clavin allerdings nicht. Jedenfalls scheinen die erheblichen Ähnlichkeiten zwischen den Genfer Protokollen von 1922 und dem Lausanner Protokoll von 1932, auf die Clavin nicht eingeht, darauf hinzudeuten, dass die



Plakat zur „Völkerbundanleihe“ des Grafikers Julius Klinger aus dem Jahr 1923.

EFO zumindest bis in die frühen 1930er Jahre an ihrer Austeritätspolitik festhielt.

In ihrer Verteidigung der Genfer Sanierung behauptet Clavin nicht, dass der Goldstandard im Speziellen oder Austerität im Allgemeinen aus technischer Sicht notwendig gewesen seien, um die Finanz- und Währungskrise Österreichs zu lösen. Vielmehr scheint sie zu implizieren, andere Ansätze zur Krisenbewältigung hätten auch funktionieren können, wenn nur die historische Dominanz der Austeritätsideologie (bzw. „Goldstandard-Ideologie“) ihre Umsetzung nicht verunmöglicht hätte. Im Gegensatz zu dieser Deutung argumentiert der Historiker Nathan Marcus, die Austeritätspolitik sei – so „kostspielig, schmerzhaft und politisch schwierig“²⁸ sie auch war – sehr wohl unverzichtbar gewesen, um Österreichs Wirtschaft wieder auf Kurs zu bringen. Ausgehend von dieser Annahme widerspricht Marcus vehement der Auffassung, die Genfer Sanierung habe eine „ausländische Finanzdiktatur“ errichtet.²⁹ Ihm zufolge kehre diese Lesart die Dinge um: Durch seine Einführung einer „multilateralen Finanzkontrolle“ (Marcus’ bevorzugter Begriff für „ausländische Finanzdiktatur“) habe der Völkerbund der österreichischen Regierung eigentlich einen Gefallen getan, denn diese Kontrolle habe der Regierung „einen Sündenbock geschenkt, dem man unpopuläre Maßnah-

men anlasten konnte, um so den politischen Frieden im Land zu sichern“.³⁰ In seiner Argumentation bezieht sich Marcus auf umfangreiche Archivalien, die eine überwiegend bereitwillige Zusammenarbeit zwischen EFO-Mitarbeitern und österreichischen Politikern belegen. Insbesondere zeigt er, dass Ignaz Seipel „die Präsenz des Völkerbundes in Wien begrüßte“, da dieser Seipels „politische Position gegenüber parlamentarischer Einmischung“ stärkte.³¹ Diese Beschreibung von parlamentarischer Opposition, einem Standardmerkmal des politischen Prozesses in parlamentarischen Demokratien, als „parlamentarische Einmischung“ verdeutlicht, wie fest Marcus davon überzeugt ist, dass es keine Alternative zum von der Genfer Sanierung auferlegten Austeritätskurs gegeben habe. Die mit Abstand stärkste oppositionelle Kraft, die Sozialdemokratie, benutzte das Parlament in den frühen 1920er Jahren als Bühne, um gegen die strengsten Maßnahmen des Wiederaufbauprogrammes zu agitieren und damit für die Interessen der arbeitenden Bevölkerung einzutreten.

Keynesianische Kritik

Eine ganz andere Sichtweise auf Austerität liegt keynesianisch geprägten Bewertungen der Genfer Sanierung zugrunde, von denen sich viele auf sozialdemokratische Argumente aus der Zwischenkriegszeit stützen. Diese historiografische Strömung betont die schmerzhaften Auswirkungen der Austerität auf die allgemeine Bevölkerung. Zudem argumentiert sie, der Austeritätskurs der EFO sei zur Lösung der Haushalts- und Währungskrise nicht nur unnötig, sondern sogar kontraproduktiv gewesen. Ein neueres Beispiel dieser Argumentationslinie findet sich bei Barbara Warnock. Warnock räumt zwar ein, dass das Wiederaufbauprogramm zumindest kurzfristig seine eng gefassten Ziele der Haushaltssanierung und Währungsstabilisierung erreicht habe, hält jedoch fest, dass der Austeritätskurs „zur Entstehung einer depressiven Wirtschaftslage in Österreich beigetragen“ habe. Sie verweist dabei auf stagnierendes Wachstum, ein anhaltendes Handelsdefizit, eine hohe Zahl von Unternehmensinsolvenzen sowie auf Arbeitslosenquoten, die sogar die Zeit der Hyperinflation übertrafen und bis Ende der 1920er Jahre anstiegen – und das alles noch bevor die Weltwirtschaftskrise überhaupt eingesetzt hatte.³²

Wenn jedoch – entgegen der Interpretation von Marcus – die Austerität

tatsächlich mehr Schaden als Nutzen für die österreichische Wirtschaft brachte, war ihre Umsetzung durch die EFO angesichts der Dominanz der Austeritätsideologie in den 1920er Jahren trotzdem unvermeidlich, wie Clavin behauptet? Zwar stimmt es, dass „die Vorstellungen von antizyklischen Staatsausgaben zu dieser Zeit noch nicht vollständig entwickelt waren“, wie Warnock selbst einräumt. Doch haben andere keynesianische KritikerInnen der Genfer Sanierung darauf hingewiesen, dass es durchaus alternative Vorschläge zur Bewältigung der Krise in Österreich gab. So hat zum Beispiel Karl Ausch bereits in den 1960er Jahren daran erinnert, dass sowohl der Austromarxist Otto Bauer als auch der „bürgerliche Ökonom“³³ und Journalist Gustav Stolper alternative Pläne zum Ausgleich des österreichischen Haushalts vorlegten: beide Pläne hätten die beträchtlichen Gold- und Währungsreserven der österreichischen Banken zur Kapitalbeschaffung genutzt, anstatt Kredite aufzunehmen, die mit Investitionsbeschränkungen verbunden waren.³⁴ Sowohl Bauer als auch Stolper zufolge lag die Ursache der österreichischen Krise im Zusammenbruch des Habsburger-Wirtschaftsraums, wodurch die österreichische Industrie sieben Achtel ihres durch Zölle geschützten Exportterritoriums verloren hatte. Um diese Krise zu überwinden, habe die österreichische Industrie vor allem ihre Produktionskosten senken müssen, doch das vom Völkerbund vorgeschriebene Programm habe den gegenteiligen Effekt gehabt.

Stolper erklärte: „Der ausschlaggebende Einwand gegen dieses Finanzprogramm ist jedoch [...] der konzentrische Angriff, den der Plan in allen seinen Teilen auf die Konkurrenzfähigkeit der Industrie richtet. Phasensteuer, Hochschutzzölle, Vervielfachung der Mietzinse, Brotverteuerung, Erhöhung der Bahntarife und Verteuerung von Gas und elektrischem Strom treiben von allen Seiten die Produktionskosten der Industrie in einer Weise hoch, daß an eine Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit im Export für die große Masse der österreichischen Industriebetriebe nicht mehr zu denken ist.“³⁵ An anderer Stelle verurteilte Stolper das Programm in noch schärferen Worten: „Das Unwahrscheinliche an diesem ganzen Entwurf ist die mechanische Brutalität, mit der er das Problem angeht, die Ahnungslosigkeit, mit der er den Existenzbedürfnissen der Wirtschaft, aber auch den sozialpsychischen Bedingungen jeder durchgreifenden Reform gegenüber-

steht.“³⁶ Solche Meinungen zeigen, dass die vermeintliche Dominanz der Austeritätsideologie in den 1920er Jahren selbst unter Mainstream-Ökonomen keineswegs universell war.

Angesichts der alternativen Vorschläge zur Genfer Sanierung lässt sich dieses Programm umso leichter als Misserfolg bewerten. Zu diesem Schluss kommt auch Barbara Warnock: „Die Architekten des Schemas“, schreibt sie, „haben die weiterreichenden sozialen und politischen Auswirkungen ihrer Arbeit nicht besonders berücksichtigt.“³⁷ War es jedoch wirklich so, dass die Verfasser der Genfer Protokolle ihre Arbeit nicht unter politischen Gesichtspunkten betrachteten? Ein Blick in das Archiv auf ein Memo des EFO-Leiters Frank H. Nixon lässt etwas anderes vermuten. Am 15. April 1922 schrieb Nixon: „Der österreichische Kontrolleur [der Völkerbund-Generalkommissar für Österreich, Anm.] müsste auf einer möglichst konsequenten Sparpolitik bestehen, auf der Entlassung einer großen Anzahl von Beamten, auf der Abschaffung aller Arten von staatlichen Subventionen für die Privatwirtschaft, auf der endgültigen Abschaffung der Lebensmittelsubventionen und so weiter. Andererseits müsste er die Einnahmen steigern und zu diesem Zweck zwischen Krediten und Steuern, zwischen direkten und indirekten Steuern wählen. *All diese Aufgaben sind nun einmal so politisch, wie es nur sein kann.* Die Entlassung von Eisenbahnangestellten in Österreich bedeutet einen Konflikt zwischen der Regierung und der am besten organisierten Gewerkschaft in einem Land, in dem die Sozialdemokratie mehr Macht hat als irgendwo sonst in Europa. Die Abschaffung der Lebensmittelsubventionen bedeutet eine Erhöhung der Lebenshaltungskosten, die Wahl zwischen den verschiedenen Methoden der Einnahmenerzielung ist die grundlegende Frage der Klassenpolitik. Es lässt sich nicht vermeiden, dass die Wiederherstellung solider Finanzen in Österreich mit erheblichen Härten für bestimmte Bevölkerungsgruppen verbunden sein wird. Die Entscheidung, welche dieser Gruppen davon betroffen sein werden, ist die Verantwortung, die der Kontrolleur übernehmen soll.“³⁸

Nixons Anmerkung zeigt, dass führende EFO-Beamte den finanziellen Wiederaufbau Österreichs nicht als technokratische Angelegenheit zur Erzielung bestmöglicher wirtschaftlicher Ergebnisse auffassten, sondern als politische Aufgabe, bei der Entscheidungen „zwischen

den verschiedenen Methoden der Einnahmenerzielung“ getroffen werden mussten. Solche Entscheidungen seien mit Werturteilen verbunden und mussten zwangsläufig „bestimmte Bevölkerungsgruppen“ stärker belasten als andere. Nimmt man diese Anmerkung ernst, so lässt sich Folgendes daraus schließen: Um die Genfer Sanierung als Erfolg oder Misserfolg zu bewerten, muss man die Entscheidung ihrer Architekten für einen Austeritätskurs nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus politischer Sicht betrachten. Und dafür bietet die neue Studie zu Austerität von Clara E. Mattei ein nützliches Werkzeug.

Nicht nur ein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt

Heute ist wirtschaftliche Kritik an der Austerität gang und gäbe. Das Besondere an Matteis Buch „Die Ordnung des Kapitals. Wie Ökonomen die Austerität erfanden und dem Faschismus den Weg bereiteten“ ist, dass es über diese Kritik hinausgeht und eine umfassende politische Theorie der Austerität entwickelt. Gegen die These, Austerität sei wegen ihrer ausführlich dokumentierten depressiven Wirkungen als eine Form des „Wahnsinns“³⁹ zu deuten, schlägt Mattei vor, sie „als eine Reaktion nicht nur auf Wirtschaftskrisen, sondern auf Krisen des Kapitalismus an sich“ zu betrachten, oder als ein „wichtiges Bollwerk zur Verteidigung des kapitalistischen Systems.“ Während eine Wirtschaftskrise etwa in einer „Verlangsamung des Wachstums“ oder einem „Anstieg der Inflation“ besteht, befindet sich der Kapitalismus selbst nur dann in einer Krise, „wenn sein zentrales Verhältnis (der Verkauf von Produkt für Profit) und seine zwei tragenden Säulen (das Privateigentum an den Produktionsmitteln und das Lohnverhältnis zwischen Besitzenden und Arbeitenden) von der Öffentlichkeit angefochten werden, insbesondere von den Arbeiterinnen und Arbeitern, die den Kapitalismus am Laufen halten“. In Zeiten, in denen Auseinandersetzungen dieser Art an der Tagesordnung sind, will die Austerität „Alternativen zum Kapitalismus ausschließen“, indem sie die Vorrangstellung des Privateigentums und des Lohnverhältnisses bekräftigt – „und nicht, wie oft behauptet wird, dazu, die Wirtschaftsindikatoren eines Landes spontan zu verbessern“.⁴⁰

Sowohl ein Werk wirtschaftspolitischer Theorie als auch eine Geschichte von Europa der Zwischenkriegszeit, verortet „Die Ordnung des Kapitals“ die



Plakat der Sozialdemokratischen Partei zur Nationalratswahl 1923

Entstehung der Austeritätsideologie in den Jahren unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg – „einer Zeit beispielloser sozialer Organisation und öffentlicher Agitation der arbeitenden Klassen“.⁴¹ Während des Kriegs, so stellt Mattei fest, gab es eine Reihe von „außerordentlichen staatlichen Maßnahmen [...], die die Kapitalakkumulation durch die Eigentümer der Privatindustrie vorübergehend unterbrechen“. Nicht nur wurden Industrien verstaatlicht und Löhne und Preise fixiert, sondern Staaten verabschiedeten sich vom Goldstandard, der seit seiner Einführung im 19. Jahrhundert für eine strenge Haushalts- und Währungspolitik gesorgt hatte. Dieser Staatsinterventionismus sei notwendig geworden, um den Krieg zu finanzieren. Gleichzeitig habe er auch deutlich gemacht, „dass Lohnverhältnisse und die Privatisierung der Produktion – weit davon entfernt, ‚natürlich‘ zu sein – politische Entscheidungen einer Klassengesellschaft waren“.⁴² Letzten Endes habe er die beiden Säulen des Kapitalismus einer politischen Anfechtung ausgesetzt – und inmitten der Entbehrungen der Nachkriegsjahre kam es zu einer Krise des Kapitalismus samt militanten Arbeitskämpfen und revolutionären Anstrengungen. Diese Atmosphäre des radikalen Brodelns habe aber wiederum eine Reaktion von prokapitalistischen Wirtschaftsexperten ausgelöst: diese versuchten, die Ideologie der Austerität als gesunden Menschenverstand zu etablieren und förderten die Übernahme dieser Ideologie durch Regierungen.

Mattei zufolge sei der Völkerbund ein wichtiges Instrument dieser Gegenoffensive gewesen. 1920 veranstaltete er in Brüssel die „erste internationale Finanzkonferenz der Welt“. Auf dieser Konferenz wurde die These propagiert, die Ursachen für die Wirtschaftskrisen der verschiedenen Teilnehmerländer seien „nicht etwa strukturelle ökonomische Widersprüche oder die Entscheidung, einen großen, teuren Krieg zu führen“ gewesen, sondern ihre eigenen BürgerInnen, weil diese „sich wünschten, über ihre Verhältnisse zu leben“: Austerität sei daher notwendig gewesen, um die im Laufe des Kriegs überhöhten Erwartungen von BürgerInnen gegenüber ihren Regierungen wieder zu senken und damit die „Untergrabung der Säulen des Kapitalismus“ entgegenzuwirken.⁴³ Ein weiteres Indiz, dass der Völkerbund – entgegen Patricia Clavin – nicht einfach Opfer der Austeritätsideologie war, die „die Wirtschaftspolitik weltweit in den 1920er Jahren dominierte“, sondern aktiv zum Aufbau deren Dominanz beitrug, sieht man darin, dass die zwei Chefarchitekten der Austerität im Zentrum der Studie von Mattei die britischen Ökonomen Basil Blackett und Otto Niemeyer sind: Sowohl Blackett als auch Niemeyer waren in den 1920er Jahren Mitarbeiter der EFO, wo sie für die Umsetzung von Austeritätsprogrammen nicht nur in Österreich, sondern auch in Bulgarien oder Griechenland direkt verantwortlich waren.⁴⁴

Wie der Untertitel ihres Buches andeutet, betont Mattei den autoritären Charakter der Austerität als politisches Pro-



Alfred Zimmerman (1869–1937), Generalkommissar des Völkerbundes für die wirtschaftliche Wiederaufrichtung Österreichs (1923–1926)

jekt. Zu diesem Zweck unternimmt sie eine vergleichende Analyse der politischen Ökonomien Großbritanniens und Italiens in der Zwischenkriegszeit. Obwohl es sich bei ersterem um eine parlamentarische Demokratie und bei letzterem um eine faschistische Diktatur handelte, zeigt Mattei, dass Austerität in beiden Ländern den Kapitalismus schützte, indem sie demokratische Einflussmöglichkeiten im Bereich der Wirtschaftspolitik einschränkte und die strukturelle Macht der Arbeiterklasse schwächte. Mattei hebt auch hervor, wie die Befürwortung von Austerität durch bürgerliche Ökonomen maßgeblich zur Konsolidierung des italienischen Faschismus beitrug, und wie dieser wiederum ohne jegliche parlamentarische Hemmnisse Austerität gewaltsam durchsetzen konnte. In gewisser Weise liefert Österreich jedoch ein anschaulicheres Beispiel für die These, dass Austerität dem Faschismus den Weg bereitete, denn im Gegensatz zu Großbritannien und Italien war Österreich in der Zwischenkriegszeit eine parlamentarische Demokratie (1918/19ff.), die ein Austeritätsprogramm umsetzte (1922ff.) und schließlich zu einer faschistischen Diktatur wurde (1933/34).

Matteis politische Theorie der Austerität ermöglicht eine neue Perspektive auf die Genfer Sanierung: dieser Theorie zufolge begreifen KritikerInnen das Wesentliche an solchen Austeritätsprogrammen nicht, wenn sie vor allem auf deren negative Auswirkungen auf Wirtschaftsindikatoren fokussieren, denn eine Verbesserung von solchen Indikatoren ist nicht das vorrangige Ziel der Austerität. Vielmehr besteht dieses darin, in Krisenzeiten den Kapitalismus gegen Heraus-

forderungen zu verteidigen. Der „Erfolg“ des Völkerbund-Wiederaufbauprogrammes für Österreich muss also unter diesem Gesichtspunkt bewertet werden.

Ein „erfolgreiches“ Projekt der kapitalistischen Restauration

Die Absicht der Genfer Sanierung, politische Herausforderungen für den Kapitalismus zu vereiteln, wird in der internen Kommunikation der EFO ersichtlich – und nicht nur durch das wiederholte Verweisen auf den vermeintlichen „Bolschewismus“, der die junge Republik bedroht habe.⁴⁵ In einem Brief vom Oktober 1922 über die Ernennung Alfred Zimmerman zum „Generalkommissar des Völkerbundes für die wirtschaftliche Wiederaufrichtung Österreichs“, lobte Basil Blackett den Rotterdamer Bürgermeister Zimmerman als „eine sehr gute Wahl – die bestmögliche“, denn er habe „in Rotterdam Sozialisten mit Taktgefühl und Erfolg bekämpft“.⁴⁶ Dass die Fähigkeit, erfolgreiche Kämpfe gegen Sozialisten zu führen als wichtige Qualifikation für den Chefaufseher der Genfer Sanierung angesehen wurde, ist ein eindeutiger Hinweis auf die politischen Ziele des Programms.

Obwohl Zimmerman sich während seiner Zeit als Politiker taktvoll verhalten haben mag, schlug er gegenüber seinen Völkerbundkollegen einen weniger subtilen Ton an, als er die Notwendigkeit betonte, Sparmaßnahmen mit eiserner Hand durchzusetzen. In seinem ersten Bericht des Generalkommissars über das Wiederaufbauprogramm schrieb er: „Die in den Genfer Protokollen geforderten Reformen sind so streng, dass sie nur von einer starken und furchtlosen Regierung durchgeführt werden können. Die Protokolle basieren ja auf Überlegungen dieser Art, denn sie sehen vor, dass während der Zeit des Wiederaufbaus die Regierung mit besonderen Befugnissen ausgestattet werden muss. Es ist klar, dass die Regierung nicht nur mit außerordentlichen Kräften ausgestattet werden muss. Sie muss auch den Willen, den Mut sowie die Stärke besitzen, um sie anzuwenden, um den Haushalt innerhalb der relativ kurzen Zeit, die für diese Umstrukturierungsarbeit vorgesehen ist, zu sanieren. Kurz gesagt: es ist die Pflicht der Regierung, die notwendigen Maßnahmen ohne Zögerungen zu ergreifen. Sie darf keinerlei politische Erwägungen berücksichtigen, selbst wenn das (wie ich es für unvermeidlich halte) den Interessen und Wünschen mehr oder weniger wichtiger Teile der Bevölkerung zuwiderläuft.“⁴⁷

Zimmermans Äußerungen legen den logischen Zusammenhang zwischen Austerität und Autoritarismus offen, den Mattei theoretisiert. Angesichts der „Strenge“ (Nota bene: die wortwörtliche Definition von „Austerität“) der in den Genfer Protokollen vorgeschriebenen Maßnahmen und wie sie den Interessen „mehr oder weniger wichtiger“ Bevölkerungsgruppen schaden würden, gab Zimmerman gegenüber seinen Kollegen offen zu, dass deren Durchsetzung eine Regierung mit „außerordentlichen Kräften“ – mit Befugnissen, die über die üblichen demokratischen Prozesse hinausgingen – voraussetzte. Aus diesem Grund seien die Genfer Protokolle bewusst strukturiert worden, dass sie die Demokratie einschränkten: Nicht nur übertrugen sie der österreichischen Regierung die Befugnis, Maßnahmen zum Haushaltsausgleich ohne Zustimmung des Parlaments durchzuführen, sie schafften auch das Amt des Generalkommissars, der ein Vetorecht über die Haushaltsentwürfe der Regierung innehatte. In einem Brief an EFO-Beamte vom 16. Juni 1921 schrieb Montagu Norman, der Gouverneur der Bank of England und ein weiterer Architekt des Wiederaufbauprogramms, dieses Amt sei mit einer Person von „hohem Ansehen, großer Autorität und autokratischen Befugnissen“ zu besetzen.⁴⁸

Weitere Belege für die antisozialistischen Vorurteile der Sanierungsarchitekten finden sich in Äußerungen von Ignaz Seipel nach seiner Rückkehr von Verhandlungen in Genf im September 1922. Er hielt im selben Monat bei einer christlichsozialen Kundgebung in Wien eine Rede, die in Bezug auf „Bevölkerungsgruppen“ eine auffallend ähnliche Rhetorik wie Zimmermans Bericht anwendete: „Ich gebe zu, ich habe nicht den vollen Glauben an alle Gruppen der Bevölkerung und vor allem nicht an alle Vertreter der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Dieser Mangel an Glauben an eine gewisse Gruppe und Partei in unserem Staate ist in der ganzen Welt zu sehen. Wenn ich nichts anderes für mich persönlich aus Genf mitgebracht hätte, als dass ich gesehen habe, wie in der ganzen Welt das Misstrauen gegen Österreich auf jene Zeiten zurückgeht, in denen hier die Sozialdemokraten die erste Geige gespielt haben, so wäre die Lehre, die sich daraus ergibt, schon ein Gewinn für mich. Wenn es irgend etwas bei uns gibt, was auch draußen noch ein wirkliches Misstrauen hervorruft, so sind es gerade gewisse Überbleibsel aus der Zeit der sozialdemokratischen Vorherrschaft.“⁴⁹

Mit „Überbleibseln“ meinte Seipel die Erfolge, die die österreichische Arbeiterbewegung in den ersten beiden Jahren der Republik unter einer sozialdemokratisch geführten großen Koalition erzielt hatte: In dieser Zeit wurden etwa gesetzliche Rahmenbedingungen für Tarifverträge und Betriebsräte geschaffen und arbeitsrechtliche Meilensteine wie der Achtstundentag und bezahlte Urlaubszeit eingeführt. Dass solche Rechte „ein wirkliches Misstrauen“ unter Austeritätsbefürwortern in Genf (wenn nicht unbedingt „in der ganzen Welt“) erweckt hatte, lässt sich kaum überraschen.

Wie schon oben erwähnt, hat Nathan Marcus durch seine umfangreiche Archivrecherche nachgewiesen, dass Völkerbund-Funktionäre und österreichische Politiker wie Seipel über die Bestimmungen der Genfer Protokolle weitgehend einig waren. Aus diesem Grund widerspricht er der Behauptung, das Programm sei eine „ausländische Finanzdiktatur“ gewesen. Tatsächlich hat Marcus Recht, wenn er Einwände gegen die Unterstellung erhebt, das Wiederaufbauprogramm sei Österreich völlig von außen und ohne Unterstützung von innenpolitischen Akteuren aufgezwungen worden. Doch die Tatsache, dass Seipel und seine christlichsozialen Verbündeten das Programm befürworteten, entlastet es kaum von den Vorwürfen, es sei autoritär, antidemokratisch oder arbeiterfeindlich gewesen. Im Gegenteil: 1933/34 war es der christlichsoziale Kanzler Engelbert Dollfuß, der das Parlament auflöste und ein faschistisches System in Österreich errichtete. Darüber hinaus diente, wie Marcus selbst einräumt, die in den Genfer Protokollen verankerte Einschränkung des demokratischen Einflusses auf die Wirtschaft Seipel als nützliches Instrument, um parlamentarische Opposition zu umgehen und seine eigene konservative Agenda voranzutreiben. Diese Agenda zielte darauf ab, die Errungenschaften der Arbeiterklasse aus den frühen Jahren der Republik rückgängig zu machen, wie Seipel selbst in einer parlamentarischen Debatte im Februar 1924 einräumte: in seinen eigenen Worten strebte er – wie die Chefarchitekten der Austerität – die „Beseitigung des revolutionären Schutts“ an.⁵⁰

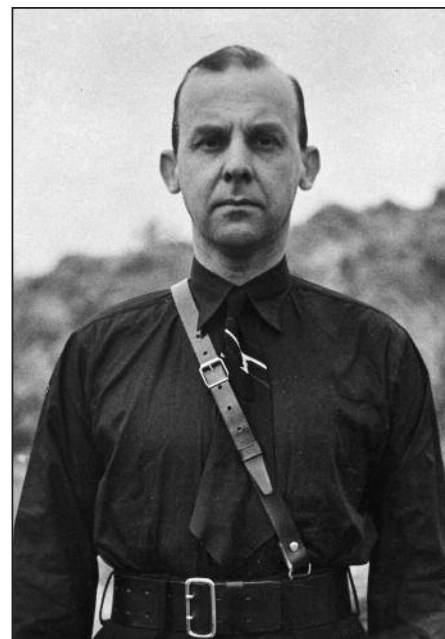
Die Genfer Sanierung allein war kaum in der Lage, die neue arbeitsrechtliche Gesetzeslage aufzuheben. Durch die von ihr angeordnete Rückkehr zu einer strengen Haushalts- und Währungspolitik, die auf parlamentarischem Wege kaum mehr anfechtbar war, führte sie allerdings zu

Lohnsenkungen und einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit, wodurch die Verhandlungsmacht der Arbeiterklasse geschwächt und eine Ära politischer Fortschritte für sie endgültig beendet wurde. In diesem Sinne muss das Wiederaufbauprogramm als ein „erfolgreiches“ Projekt der kapitalistischen Restauration aufgefasst werden.

Allerdings hat das Wiederaufbauprogramm den sozialen Unruhen in Österreich kein Ende gesetzt. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung wuchs in den 1920er Jahren und eskalierte insbesondere nach Beginn der Weltwirtschaftskrise, wodurch schließlich die Position der Christsozialen Partei als Kanzlerpartei bedroht wurde. Als diese 1933 das Parlament auflöste und 1934 das System des Austrofaschismus gesetzlich formalisierte, wurde sie von Zimmermans vom Völkerbund ernanntem Nachfolger unterstützt, einem anderen Niederländer namens Meinoud Rost van Tonningen, der mit der Umsetzung des Lausanner Protokolls beauftragt worden war. „Zusammen mit dem Kanzler [Dollfuß] und [dem christlichsozialen Finanzminister Viktor] Kienböck haben wir die Ausschaltung des österreichischen Parlaments für notwendig gehalten, da dieses Parlament die Rekonstruktionsarbeit sabotierte“, hielt Rost van Tonningen in einem Tagebuch-Eintrag vom 30. Juli 1934 fest.⁵¹ Letztendlich wurde die Zusammenarbeit zwischen der EFO und der österreichischen Regierung in der Zwischenkriegszeit – die durch die Genfer Protokolle von 1922 initiiert und durch das Lausanner Protokoll von 1932 erneuert worden war – von Rost van Tonningen selbst beendet, als er am 3. August 1936 seinen Rücktritt einreichte. Am 7. August, nach seiner Rückkehr in sein Heimatland, trat Rost der Nationalsozialistischen Bewegung bei, dem niederländischen Ableger der NSDAP.

Austerität und Austrofaschismus

Oft wird behauptet, Austerität in parlamentarischen Demokratien diene als Helfershelfer des Faschismus, da sie den Lebensbedingungen der breiteren Bevölkerung schade und dadurch Unzufriedenheit mit dem demokratischen Status quo erzeugt. In Bezug auf die Erste Republik schreiben etwa Hans Kernbauer und Fritz Weber, die Zerstörung der wirtschaftlichen Sicherheit der Mittelschicht – die zunächst durch die galoppierende Inflation, später jedoch durch die Auswirkung der Austerität verur-



Meinoud Rost van Tonningen (1894–1945), Nachfolger von Alfred Zimmerman

sacht wurde – „bildete das Ferment für jene politische Radikalisierung, aus welcher der Faschismus seinen Nutzen ziehen konnte, indem er die Schaffung eines Ständestaates verhieß, in dem jedem sein angestammter und sicherer Platz angeblich wieder zukommen sollte“.⁵² Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass Austerität auch in einem anderen Sinne als Wegbereiter des Faschismus aufgefasst werden kann: Als politisches Projekt, das darauf abzielt, demokratische Einflussmöglichkeiten auf die Wirtschaft einzuschränken, war die Austerität der Zwischenkriegszeit Vorläufer der umfassenderen Einschränkung der Demokratie durch den Faschismus, der ebenso wie Austerität in Zeiten kapitalistischer Krisen auftritt. Der Fall von Österreich in der Zwischenkriegszeit veranschaulicht dieses Verhältnis, da die politischen Kräfte, die sich für die Durchsetzung des Völkerbund-Austeritätsprogramms einsetzten, dieselben Kräfte waren, die in den 1930er Jahren das republikanische System durch den Austrofaschismus ersetzten. Als sie Österreichs parlamentarische Demokratie abgeschafft hatten, erhielten sie Unterstützung vom Völkerbund, denn, wie der Generalkommissar des Völkerbundes privat zugab, wurde das Parlament als ein Hindernis für die Umsetzung der Austerität aufgefasst.

Obwohl dieser Aufsatz eine deutlich andere Stoßrichtung hat als die gängigen Erzählungen des Völkerbund-Revisionismus, stimmt er tatsächlich mit zwei der zentralen Erkenntnisse der revisionistischen Wende überein: die Arbeit der EFO in Österreich war ein bemerkens-

werter Erfolg der Expertenzusammenarbeit und trug zur Wiederherstellung von Ordnung bei. Aber die vorliegende Studie liefert jedoch auch eine eigene Erkenntnis: nämlich, dass „Expertise“ und „Ordnung“ keine wertfreien Begriffe sind. Insbesondere im Bereich der Wirtschaftswissenschaften sind ExpertInnen oft ideologisch geprägt, und der ExpertInnenanspruch dient häufig dazu, ideologische Annahmen zu verschleiern. Gleiches gilt für abstrakte Verweise auf „Ordnung“ im Gegensatz zu Diskussionen über konkret existierende, historisch gewachsene Ordnungen. Unter anderem wurde hier argumentiert, dass die konkrete Ordnung, zu deren Wiederherstellung und Befestigung die Genfer Sanierung diente, die kapitalistische Ordnung war. Wenn man weder diese Ordnung historisiert noch bedenkt, dass sie einigen mehr zugutekommt als anderen, wenn man sich gar nicht die Frage stellt, ob Alternativen zu dieser Ordnung nicht nur möglich, sondern auch vielleicht wünschenswert sein könnten, dann wird eine positive Sichtweise auf die Genfer Sanierung naheliegender, denn so lassen sich das Leid und die Einschränkung der Demokratie, die mit Austerität einhergehen, leichter als notwendig rechtfertigen. Diesem Beitrag liegt aber eine ganz andere Annahme zugrunde: Eine andere, bessere Welt war und ist möglich.

Anmerkungen:

1/ Vgl. Patricia Clavin: Europe and the League of Nations, in: Robert Gerwarth (Hg.): *Twisted Paths. Europe 1914–1945*. Oxford 2007, S. 325–354; Susan Pederson: *Back to the League of Nations*, in: *The American Historical Review*, 112. Jg. (2007), Nr. 4, S. 1091–1117.
 2/ Patricia Clavin: The Austrian hunger crisis and the genesis of international organization after the First World War, in: *International Affairs*, 90. Jg. (2014), Nr. 2, S. 265–278, hier S. 266f.
 3/ Pederson: *Back to the League*, S. 1109.
 4/ Clavin: *Europe*, S. 339.
 5/ Ebd., S. 341 („a statement of faith in the ultimate rationality of mankind“).
 6/ Die Idee zu diesem Beitrag entstand in einer öffentlichen Diskussion zwischen Clara E. Mattei und Daniel Witzani-Haim im März 2025: Does Austerity Lead to Fascism? Book Presentation with Clara Mattei in Vienna, 28 March 2025, https://transform-network.net/tr_media/does-austerity-lead-to-fascism [14.4.2025].
 7/ Barbara Warnock: The Operation of the 'First Bailout'. The Social and Economic Impact of the League of Nations' Programme for Austrian Reconstruction, 1922–26, in: *Interventions*, 23.6.2025.
 8/ Frank Beyersdorf: Credit or Chaos? The Austrian Stabilisation Programme of 1923 and the

League of Nations, in: Daniel Laqua (Hg.): *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the Wars*. London 2011, S. 134–157, hier S. 148.
 9/ Pederson: *Back to the League*, S. 1109.
 10/ Nathan Marcus: Austria, the League of Nations, and the Birth of Multilateral Financial Control, in: Peter Becker/Natasha Wheatley (Hg.): *Remaking Central Europe. The League of Nations and the Former Habsburg Lands*. Oxford 2020, S. 127–144, hier S. 142.
 11/ Vgl. Nathan Marcus: *Austrian Reconstruction and the Collapse of Global Finance, 1921–31*. Cambridge 2018.
 12/ Clara E. Mattei: *Die Ordnung des Kapitals. Wie Ökonomen die Austerität erfanden und dem Faschismus den Weg bereiteten*. Übersetzt von Thomas Zimmermann. Berlin 2025.



13/ Vgl. dazu die EU-Defizitverfahren gegen Österreich, die am 8. Juli 2025 angekündigt wurden, trotz der Verabschiedung eines Sparpakets durch den Nationalrat im März 2025.
 14/ Charles A. Gulick: *Austria from Habsburg to Hitler, Vol. I: Labor's Workshop of Democracy*. Berkeley, Los Angeles, Cambridge 1948, S. 166.
 15/ Karl Auch: Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption. Wien 1968, S. 93.
 16/ Nathan Marcus zufolge sei diese Bezeichnung „völlig Fehl am Platz“ (Marcus: *Reconstruction*, S. 8).
 17/ League of Nations Archive (i.d.F. LNA), C-716-M-428-1922-X_EN.
 18/ Auch: *Banken*, S. 90.
 19/ Barry Eichengreen: *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1931*. New York, Oxford 1992, S. 188.
 20/ Eduard März/Fritz Weber: Österreichische Wirtschaftspolitik in der Zeit der großen Krise. Bürgerliche Strategie und sozialdemokratische Alternative, in: Erich Fröschl/Helge Zoitl (Hg.):

Februar 1934. Ursachen, Fakten, Folgen. Wien 1984, S. 15–33, hier S. 18f.
 21/ LNA, C-716-M-428-1922-X_EN.
 22/ Warnock: *Operation*, S. 17–20.
 23/ Auch: *Banken*, S. 81.
 24/ Peter Berger: The League of Nations and Interwar Austria: Critical Assessment of a Partnership in Economic Reconstruction, in: Günter Bischoff/Anton Pelinka/Alexander Lassner (Hg.): *The Dollfuss/Schuschnigg Era in Austria. A Reassessment*. New Brunswick 2003, S. 73–92, hier S. 80.
 25/ Berger: *League*, 81.
 26/ März/Weber: *Wirtschaftspolitik*, S. 19.
 27/ Clavin: *Europe*, S. 340.
 28/ Marcus: *Reconstruction*, S. 112.
 29/ Auch: *Banken*, S. 93.
 30/ Marcus: *Reconstruction*, S. 344.
 31/ Ebd., S. 112.
 32/ Warnock: *Operation*, S. 15.
 33/ Auch: *Banken*, S. 82.
 34/ Ebd., S. 92.
 35/ Gustav Stolper: Der Kampf um Genf, in: *Der österreichische Volkswirt*, 11.11.1922, S. 148.
 36/ Gustav Stolper: Das Reform- und Sanierungsprogramm, in: *Der österreichische Volkswirt*, 4.11.1922, S. 120.
 37/ Warnock, *Operation*, S. 24.
 38/ LNA, S103/53/23; vgl. Jamie Martin: *The Meddlers. Sovereignty, Empire, and the Birth of Global Economic Governance*. Cambridge, London 2022, S. 85. Hervorhebung durch den Verfasser.
 39/ Mark Blyth: *Austerity. The History of a Dangerous Idea*. Oxford 2013, S. 203.
 40/ Mattei: *Ordnung*, S. 11f.
 41/ Ebd., 13.
 42/ Ebd., S. 15.
 43/ Ebd., S. 246f.
 44/ Ebd., S. 290.
 45/ Vgl. z.B. Jan van Walré de Bordes: The Work of the League for the Financial Reconstruction of Austria, S. 1, in: LNA, S108/58/10.
 46/ Basil Blackett an Arthur Salter, 18.10.1922, in: LNA, S109/59/1.
 47/ LNA, C-41-1923_EN.
 48/ Zit. nach Martin: *Meddlers*, S. 81.
 49/ Herr Seipel provoziert!, in: *Arbeiter-Zeitung*, 18.9.1922, S. 1.
 50/ Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Bundesrates. II. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 29.2.1924, S. 926.
 51/ Zit. nach Grete Klingenstein: Die Anleihe von Lausanne. Ein Beitrag zur Geschichte der Ersten Republik in den Jahren 1931–1934. Wien 1965, S. 98.
 52/ Hans Kernbauer/Fritz Weber: Von der Inflation zur Depression. Österreichs Wirtschaft 1918–1934, in: Emmerich Tálos/Wolfgang Neugebauer (Hg.): *Austrofaschismus. Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur*. Wien 1988 (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik, Bd. 18) S. 1–30, hier S. 1.