

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Der "unmoralische" Anschluß

Beer, Siegfried

Wien, 1988

Einleitung

EINLEITUNG

Bemerkungen zu Forschungsstand, Fragestellung und Quellenlage

Wer sich mit der Frage der internationalen Stellung Österreichs im Staatensystem der Zwischenkriegszeit beschäftigt, kommt bald zu der Einsicht, daß sich die zeitgeschichtliche Forschung bisher nur höchst lückenhaft mit dem außenpolitischen Handlungsspielraum Österreichs in den Jahren 1918 bis 1938 beschäftigt hat. So etwa fehlt bis heute eine umfassende Gesamtdarstellung der Außenpolitik der Ersten Republik.¹⁰⁾ Spezialstudien existieren zwar zu einzelnen bilateralen Beziehungen Österreichs, hauptsächlich zu den Nachbarstaaten, sie sind jedoch in ihrer Mehrzahl auf bestimmte Schwerpunkte der innenpolitischen Entwicklung fixiert. Es überwiegen Darstellungen zur Gründungsphase der Republik (1918–1922/23),¹¹⁾ zu den Beziehungen zwischen Wien, Berlin und Rom¹²⁾ und zur Anschlußproblematik, insbesondere in den Jahren

10 Zu den Defiziten der historischen Forschung im Bereich der Außenbeziehungen der Ersten Republik vgl. Ulrich KLUGE, *Das Dilemma einer Demokratie. Zwischenbilanz der österreichischen Forschung zur Geschichte der Ersten Republik 1918–1938*. In: *Neue Politische Literatur* 23(1978)239; Siegfried MATTL, *Bestandsaufnahme zeitgeschichtlicher Forschung in Österreich* (Wien 1983) 34 und 48; Siegfried BEER, *Das außenpolitische Dilemma Österreichs 1918–1933 und die österreichischen Parteien*. In: *Das Parteienwesen Österreichs und Ungarns in der Zwischenkriegszeit*, ed. Österreichische Akademie der Wissenschaften (im Druck). Einen brauchbaren Überblick bieten am ehesten: der zeitgenössische Aufsatz von Norbert BISCHOFF, *Österreichische Außenpolitik 1918–1928*. In: *10 Jahre Wiederaufbau. Die staatliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Österreich 1918–1928* (Wien 1928)23–34; Stephan VEROSTA, *Die internationale Stellung der Republik Österreich seit 1918*. In: *1918–1968. Österreich – 50 Jahre Republik* (Wien 1968) 59–80; Ludwig JEDLICKA, *Die Außenpolitik der Ersten Republik*. In: *Diplomatie und Außenpolitik Österreichs. 11 Beiträge zu ihrer Geschichte*, ed. Erich ZÖLLNER (Wien 1977) 152–168 und insbesondere Stephan VEROSTA, *Die österreichische Außenpolitik 1918–1938 im europäischen Staatensystem 1914–1955*. In: *Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik*, ed. Erika WEINZIERL, Kurt SKALNIK (Graz 1983) 107–146.

11 U. a. Friedrich F. G. KLEINWÄCHTER, *Von Schönbrunn bis St. Germain* (Graz 1964); Karl R. STADLER, *Hypothek auf die Zukunft. Die Entstehung der Ersten Republik 1918–1921* (Wien 1968); Lajos KERÉKES, *Von St. Germain bis Genf. Österreich und seine Nachbarn 1918–1922* (Wien 1979).

12 U. a. Ludwig JEDLICKA, *Österreich und Italien 1922–1938*. In: *Ders., Vom alten zum neuen Österreich. Fallstudien zur österreichischen Zeitgeschichte 1900–1975* (St. Pölten 1975) 311–336; Alfred D. LOW, *Die Anschlußbewegung in Österreich und Deutschland 1918–1919 und die Pariser Friedenskonferenz* (Wien 1975); Stefan MALFER, *Wien und Rom nach dem Ersten Weltkrieg. Österreichisch-italienische Beziehungen 1919–1923* (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 66, Wien 1978) und Gerhard BOTZ, *Das Anschlußproblem (1918–1945) aus österreichischer Sicht*. In: *Deutschland und Österreich. Ein bilaterales Geschichtsbuch*, ed. Robert A. KANN, Friedrich E. PRINZ (Wien 1980) 179–198.

1934–1938.¹³) Eine historische Darstellung der diplomatischen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Ersten Republik zu den europäischen Westmächten liegt erst in Ansätzen bzw. im Überblick vor.¹⁴)

Diese diplomatiegeschichtliche Untersuchung der britischen Österreichpolitik der frühen Dreißigerjahre versteht sich wesentlich dem „Decision-Making“-Modell als Theorievariante der Lehre von den Internationalen Beziehungen verpflichtet.¹⁵) Ihre Fragestellung bzw. ihre Faktorenanalyse geht also von der Annahme aus, daß die britische Außenpolitik dieser Zeit in erster Linie von einer kleinen, überschaubaren Elite von Handlungs- und Entscheidungsträgern bestimmt war, deren Verständnis von internationaler und innerstaatlicher Umwelt letztendlich entscheidend war für die Politik Londons gegenüber einem Kleinstaat höchstens „tertiärer“ Wichtigkeit, dessen neuralgisch-strategische Lage inmitten Europas immerhin der konstanten Aufmerksamkeit einer europäischen Großmacht bedurfte.

Demgemäß liegt das Hauptaugenmerk der vorliegenden Studie auf der britischen Regierungspolitik, insbesondere jedoch auf dem dieser Politik zugrundeliegenden Entscheidungsprozeß innerhalb des Foreign Office. Ich habe mich weiters bemüht, auch die bisweilen nur indirekten Einflüsse der an Formulierung und Gestaltung der britischen Außenpolitik jedenfalls prinzipiell mitwirkenden außerdiplo-matischen Macht-eliten, im wesentlichen Treasury (Schatzamt), Board of Trade (Handelsministerium), Department of Overseas Trade (Außenhandelsministerium) und das britische Parlament, mitzuberücksichtigen. Einflußnahmen aus dem Vorfeld von Whitehall, so aus dem Bereich der Finanzwelt, insbesondere dem Einfluß der Bank of England, aber auch von seiten der Parteien und der britischen Presse, konnte auf Grund der von mir vorgefundenen Quellen- und Literaturlage nur schwerpunktartig nachgegangen werden.

Von zentraler Bedeutung mußten daher die Akten des Foreign Office sein, welches als außenpolitische Koordinationsstelle für den diplomatischen Schriftverkehr die Korrespondenz mit den diversen Ministerien, dem Kabinettssekretariat und nicht zuletzt auch mit allen an der auswärtigen Politik beteiligten, halb-offiziellen oder privaten Institutionen angesehen werden kann. Bedauerlicherweise konnte ich in die Aktenbestände

13 U. a. Ulrich EICHSTÄDT, *Von Dollfuß zu Hitler* (Wiesbaden 1955); Jürgen GEHL, *Austria, Germany and the Anschluß, 1931–1938* (Oxford 1963); Dieter ROSS, *Dollfuß und Hitler. Die deutsche Österreichpolitik 1933–1934* (Hamburg 1966); Jens PETERSEN, *Hitler – Mussolini. Die Entstehung der Achse Berlin – Rom, 1933 bis 1936* (Tübingen 1973); Radomir LUŽA, *Austro-German Relations in the Anschluss Era* (London 1975); Norbert SCHAUSBERGER, *Der Griff nach Österreich. Der Anschluß* (Wien 1978).

14 Vgl. Mary A. WATHEN, *The Policy of England and France towards the Anschluss of 1938* (Ph. D. Catholic University of America, Washington D. C. 1954); Peter J. BYRD, *Britain and the Anschluss, 1931–1938. Aspects of Appeasement* (Ph. D. University of Wales, Aberystwyth 1971); Marie-Luise RECKER, *England und der Donauraum 1919–1929. Probleme einer europäischen Nachkriegsordnung* (= Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts in London 3, Stuttgart 1976); Anne ORDE, *Großbritannien und die Selbstständigkeit Österreichs 1918–1938*. In: *VjhZ* 28 (1980) 224–247 und neuerdings Francis L. CARSTEN, *The First Austrian Republic 1918–1938. A Study based on British and Austrian Documents* (London 1986).

15 Vgl. Reinhard MEYERS, *Die Lehre von den internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick* (= Bonner Schriften zu Politik und Zeitgeschichte 15, Düsseldorf 1977) 92–101.

der Wirtschafts- und Handelsministerien nur soweit Einblick nehmen, als deren auf den Donaoraum gerichtete Interessen in den Akten des Foreign Office Niederschlag fanden. Die österreichischen Akten im Neuen Politischen Archiv des Haus-, Hof- und Staatsarchivs wurden nur für das Krisenjahr 1934 eingesehen.¹⁶⁾

Die zeitliche Abgrenzung mit den Jahren 1931–1934 ergab sich erst im Laufe des Quellenstudiums, als zunehmend einsichtiger wurde, daß die Zollunionsfrage 1931 und die Ereignisse des Jahres 1934 die wesentlichen Zäsuren der britischen Österreichpolitik der Dreißigerjahre darstellten.¹⁷⁾ Es wird zu zeigen sein, daß zwischen diesen beiden Einschnitten das ganze Spektrum der britischen Österreichpolitik sich erstreckt, von der Containment-Politik der Zollunionskrise bis zu der unentschlossenen, beinahe resignativen britischen Österreichpolitik vom Frühjahr bis Herbst 1934, welche die nahezu protestlose Annexion Österreichs weniger als vier Jahre später vorzeichnet oder jedenfalls erst verständlich macht.

Das Hauptanliegen dieser Studie war es, einerseits die äußere Krise Österreichs in diesen Jahren in ihrer chronologischen Abfolge, insbesondere aber in ihren innerstaatlichen Interdependenzen zu beleuchten, und andererseits die innerbritischen und vor allem die zentral- und gesamteuropäischen Konstellationen in Fragestellung und Analyse miteinzubeziehen. Weiters war ich an langfristig wirksamen Faktoren der gesellschaftlichen Zustände in Österreich, vordringlich im ökonomischen Bereich, interessiert, die im diplomatischen Aktenniederschlag oft unterbelichtet bleiben. Schließlich habe ich mich auch darum bemüht, in dieser Arbeit bisher unveröffentlichte britische Primärquellen sowohl in der Darstellung (auszugsweise) als auch in einem ausführlichen Dokumententeil (in Auswahl) bereitzustellen. Zitate und Quellenanhang wurden bewußt im Original belassen, um eine größtmögliche Authentizität in Intention und Sprache, gerade auch im Detail, zu gewährleisten.

Zur Theorie der internationalen Situation und Rolle von Kleinstaaten: das Fallbeispiel Österreich (1918–1938)

Die Länder der Habsburgermonarchie wurden auf der Pariser Friedenskonferenz in sieben Einzelstaaten aufgeteilt. Der kleinste unter ihnen war die Republik Österreich. Auch die anderen vier sogenannten Donaustaaten Ungarn, Rumänien, Jugoslawien und die Tschechoslowakei waren im gesamteuropäischen Kontext gesehen von den Siegermächten eher als Klein- bis Mittelstaaten konzipiert worden. Die Krise Donaueuropas in der Zwischenkriegszeit war nicht nur durch ein ausgeprägt emanzipatorisches Nationalbewußtsein der neubegründeten Staaten bedingt, sondern in sehr hohem Maße auch von der Expansions- und Machtpolitik der Großmächte, also der Interessensdivergenzen in dieser Region gekennzeichnet.

Es kann für die zwei Dekaden internationaler Donaoraumpolitik zwischen den Kriegen geradezu als typisch bezeichnet werden, daß sich der Kampf um politischen,

16 Siehe meine 1974 an der Universität Wien approbierte Lehramtshausarbeit „England und die österreichische Politik im Jahre 1934“

17 Die vorliegende Arbeit sollte ursprünglich den Zeitraum 1931 bis 1938 behandeln. Ich habe daher die einschlägigen britischen Akten bis zum Anschluß Österreichs im März 1938 eingesehen.

wirtschaftlichen und militärischen Einfluß in dieser Region Europas nicht in direkter Auseinandersetzung zwischen den Großmächten manifestierte, sondern daß er vielmehr durch die Konfrontation einer Großmacht mit dem von ihr bedrohten Kleinstaat geprägt war.

1. *Eine allgemeine Theorie des Schicksals von Kleinstaaten*

Kleinstaaten müssen in jedem denkbaren internationalen System gegenüber Großstaaten gewisse Nachteile in Kauf nehmen, da sie im Vergleich zu diesen politischem, wirtschaftlichem und militärischem Druck bedeutend weniger Widerstand entgegenzusetzen imstande sind. Ein Kleinstaat, dessen Souveränität oder gar Existenz durch eine Großmacht bedroht ist, wird nur dann seine Souveränität verteidigen können, wenn es innerhalb der gefährdeten Staatsgemeinschaft einen hohen Grad von politischem und gesellschaftlichem Konsens gibt. So könnte eine expansiv eingestellte Großmacht auf lange Frist entweder durch Aussichtslosigkeit auf Erfolg oder durch die Erkenntnis, der Preis für das angestrebte Expansionsziel könne letztendlich zu hoch geraten, von ihrer Aggression abgehalten werden. Das höchste Gut eines Kleinstaates muß daher in einem hohen Maße in politischer Einigkeit und Eintracht zwischen Regierung und Regierten gelegen sein, und in dem dadurch gewährleisteten unbeirrbar Willen zur staatlichen Unabhängigkeit.

Wenn ein Kleinstaat von einer aggressiv bis unversöhnlich eingestellten Großmacht bedroht wird, kann er sich zur Stärkung seines Unabhängigkeitsstrebens in eine Allianz mit einer oder mit mehreren anderen Großmächten begeben. Daraus ergeben sich jedoch gewisse Nachteile: erstens, die schützende Großmacht wird aus einer solchen Allianz Eigennutzen ziehen wollen, wodurch der Kleinstaat in eine den Interessen der alliierten Großmacht dienende Rolle gezwungen wird; zweitens, wird diese Schutzmacht kaum ein auf die Verteidigung eines Kleinstaates ausgerichtetes Bündnis eingehen, wenn sie der dritten, expandierenden Großmacht nicht feindlich gesinnt ist. Die Folge wäre eine Potenzierung des Feindverhaltens der expandierenden Großmacht gegenüber dem Kleinstaat, in dem die erstere nun den Satelliten einer ihr feindlichen Großmacht sehen wird. Weiters ist die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß die schützende Großmacht sich vollends auf Kosten der Interessen des Kleinstaates mit der drohenden Großmacht vergleichen könnte.

Dennoch wird ein Kleinstaat bisweilen ein solches Bündnis mit einer schützenden Großmacht eingehen müssen. Die Chancen auf einen Erfolg einer derartigen Allianz zwischen Kleinstaat und Großstaat können, wie gesagt, nur dann als reell bis gut eingestuft werden, wenn es sich um einen in sich einigen, der Aufrechterhaltung der staatlichen Grundordnung, Souveränität und Unabhängigkeit verschriebenen Staatskörper handelt, denn nur dann wird eine Großmacht genuine Schutzdienste gegen eine andere Großmacht anbieten, es sei denn es besteht ein entschiedenes Feindschaftsverhältnis zwischen den involvierten Großmächten.

Es wird im Interesse einer drohenden Großmacht liegen, innerhalb des bedrohten Kleinstaates für politische Unruhe und Zwietracht zu sorgen bzw. den Zwiespalt auch in die nachbarlichen Beziehungen des Kleinstaates zu anderen Kleinstaaten hineinzutragen. In gleicher Weise wird der schützenden Großmacht an einem Klima der Eintracht und des Verständnisses auf diesen beiden Ebenen gelegen sein. Die Gefährdung eines Kleinstaates ist insbesondere dann gegeben, wenn er sich in einer Region befindet, in der eine oder mehrere Großmächte besondere Interessen anmelden bzw. expandie-

rende Ambitionen an den Tag legen, oder auch zu einer Zeit, in der die Beziehungen der Großmächte untereinander von Mißtrauen und Feindseligkeit getragen sind. Umgekehrt liegen die Chancen einer friedlichen Entwicklung eines Kleinstaates dann am höchsten, wenn er sich in einer neutralen Zone befindet, also in einer Region gelegen ist, in der es keine oder nur kontrollierte oder kontrollierbare Expansionsinteressen von Großmächten gibt bzw. wenn zwischen den diversen Großmächten eine wenigstens relative Harmonie und Interessensbalance vorherrscht.¹⁸⁾

2. Das Konfliktpotential im Donaauraum (1918–1938)

Bekanntlich waren die politischen Verhältnisse der Zwischenkriegszeit im Donaauraum so beschaffen, daß wesentliche Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung dieser Region fehlten, so daß es einer Reihe von Kleinstaaten innerhalb von zwei Dekaden nicht gelang, sich nach innen und/oder außen zu stabilisieren. Praktisch jeder Nachfolgestaat hatte mit ernststen strukturellen Problemen zu kämpfen; die Kraft und der Wille zur regionalen Einheit unter den Donaustaaten fehlte, und – als ganz entscheidendes Element der Krise – das Verhältnis der Großmächte untereinander war in der Regel eher getrübt bis unversöhnlich, wenn man von kurzen Phasen relativer Eintracht in Europa, etwa der Locarno-Ära absieht. Zwei Großmächte, Deutschland und Italien, hatten klar erkennbare, expansionistische Ambitionen in Zentraleuropa, eine dritte Großmacht, Frankreich, verband sich ob ihrer Gegnerschaft zu einer der drohenden Mächte als Allianz- und Schutzmacht mit einer Reihe von Staaten in der Region, und eine vierte Großmacht wiederum, Großbritannien, gerierte sich im allgemeinen als „dis-interested“ bis unparteiisch und sprach sich selbst höchstens eine ausgleichende, schiedsrichterliche Funktion zu. Eine fünfte Großmacht, die Sowjetunion, sollte erst nach Hitlers Machtergreifung auch in Zentraleuropa aktiv werden. Im Falle Österreichs, wie auch der anderen vier Donaustaaten, war schon durch die 1919 geschaffenen nationalen und internationalen Ausgangsbedingungen, wenn auch in jeweils unterschiedlichem Maße, ein beträchtliches Konfliktpotential freigegeben worden, das einer engeren Kooperation dieser Klein- und Mittelstaaten mächtig entgegenstand. Nur ein gemeinsames Blockverhalten hätte den Druck der Großmächte auf diesen Raum entschärfen können. Für jeden einzelnen Staat, wie auch für die Gruppe der Donaustaaten als Ganzes muß zweifelsohne gelten, daß die konfliktfördernden Aspekte ihrer staatlichen Strukturen gegenüber den friedensbegünstigenden Aspekten bei weitem überwogen.

18 Vgl. vor allem David VITAL, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (Oxford 1967) und *Ders., The Survival of Small States. Studies in Small Power/Great Power Conflict* (Oxford 1971). Die Frage der Wirkungsmöglichkeiten von Kleinstaaten innerhalb des internationalen Systems der Zwischenkriegszeit bzw. ihres Beitrages zu Systemstabilisierung etwa durch Zusammenschluß oder Kooperation erscheint noch wenig erhellt. Erste Ansätze bieten: aus zeitgenössischer Sicht Edvard BENEŠ, *The Problem of Small Nations after the World War*. In: *The Slavonic Review* 4 (1925) 257–277; Thomas FLEINER, *Die Kleinstaaten in den Staatenverbindungen des 20. Jahrhunderts* (jur.Diss. Zürich 1964); Robert L. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers* (New York 1968); Jacques RAPOPORT, *Small States and Territories: Status and Problems* (New York 1971); Luc CROLLEN, *Small Powers in International Systems* (Leuven 1974) und Hans VOGEL, *Ein theoretischer Versuch zur Analyse kleinstaatlichen Verhaltens im internationalen System*. In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 19 (1979) 71–80.

3. *Das zwischenkriegszeitliche Österreich – ein Kleinstaat in einem labilen Staatensystem*

Aus diesen allgemeinen Bedingtheiten von Kleinstaaten kann leicht das Dilemma der Ersten Republik Österreich abgeleitet werden.¹⁹⁾ Als dieser „Staat wider Willen“²⁰⁾ begründet wurde, war der Blick seiner Regierung wie seiner politischen Kräfte mehrheitlich auf den Zusammenschluß mit dem gleichsprachigen, nördlichen Nachbarn gerichtet. Die Unabhängigkeit dieses Staates war also zunächst ein Minderheitenanliegen. Nicht günstiger war es um die politische Eintracht oder um die gesellschaftliche Homogenität Österreichs bestellt.

Die Spaltung der Nation gründete sich keineswegs nur auf die ideologische oder parteipolitische Kluft zwischen seinen Lagern und Bürgern; sie war nicht weniger aus religiös-weltanschaulichen und regional-föderativen Motiven genährt. Die langjährige Wirtschafts- und Finanzkrise verschärfte die Wirkung dieser vorgegebenen Disparitäten. Daraus leitete sich notgedrungen die Verletzbarkeit der österreichischen Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit ab.

Man könnte wohl behaupten, daß dieser Staat – in paradoxer Weise – gerade den Mächten näherstand, die seine Souveränität bezweifelten, ja bedrohten, als den Staaten, die auf seine Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit als ein europäisches Interesse blickten und darauf zu bestehen wenigstens vorgaben. So galt Frankreich lange als die regierende Macht, die im besonderen Maße für die Verweigerung des Anschlusses verantwortlich war. Das Verhältnis Österreichs zu Italien war vielschichtiger Natur und ist daher schwer zu kategorisieren.²¹⁾ Auch Rom trat vehement gegen den Anschlußgedanken auf, und der Verlust Südtirols belastete die Beziehungen zu Wien gerade in den ersten Jahren der Ersten Republik. Mit dem Sieg des Faschismus in Italien traten vermehrt ideologische bzw. parteipolitische Erwägungen in den Vordergrund, die eine gemeinsame Außenpolitik der großen staatstragenden Kräfte Österreichs in zunehmendem Maße erschwerten. Der katholische Kurs der christlich-sozialen und später der autoritären Regierungen sollte diese innenpolitische Kluft verbreitern.

Die Rolle Großbritanniens wurde in Österreich sehr bald als die einer dem Staat zwar wohlgesinnten, jedoch für ein Bündnis unbrauchbaren, weil unzugänglichen Großmacht eingestuft. So mußte die Frage nach dem Verhältnis Österreichs zu Deutschland zugleich zur Schlüsselfrage dieses Staates werden.

Österreich blieb keineswegs schuldlos daran, daß es in diesen Zwischenkriegsjahren nicht gelang, die unter den Nachfolgestaaten sich manifestierenden Differenzen allmählich, aber konsequent abzubauen. Die diesbezügliche Barriere erscheint nicht unwesentlich auch parteipolitisch bedingt. Während die Sozialdemokraten sich der Kooperation mit der Tschechoslowakei verschrieben, tendierten die Christlich-Sozialen zum katholischen, aristokratischen und bald schon autoritär geführten Ungarn.

19 Vgl. dazu auch die Österreich-Analyse bei Erhard FORNDRAN, Zur Theorie der internationalen Beziehungen. Das Verhältnis von Innen-, Außen- und internationaler Politik und die historischen Beispiele der 30er Jahre. In: Innen- und Außenpolitik unter nationalsozialistischer Bedrohung. Determinanten internationaler Beziehungen in historischen Fallstudien, ed. E. FORNDRAN, F. GOLCZEWSKI, D. RIESENBERGER (Opladen 1977) 348f.

20 So der Titel einer frühen Gesamtdarstellung Österreichs zwischen den Kriegen: Reinhold LORENZ, Der Staat wider Willen (Berlin 1940) oder eine spätere Variation des Themas: Hellmut ANDICS, Der Staat den keiner wollte (Wien 1962).

21 Vgl. dazu vor allem MALFÈR, Wien und Rom.

Das spezielle Nahverhältnis der austro-faschistischen Regierungen zu Mussolinis Italien, wie es sich vor allem unter Dollfuß herausgebildet hatte, erhielt seine entscheidende Basis eigentlich erst als Konsequenz des internen Kollisionskurses in Österreich ab 1933.

Für welche Großmacht als Schutzmacht sich Österreich auch immer entscheiden mochte, es war ihm ein konfliktreiches Schicksal vorgezeichnet. Das zunächst zögernd eingegangene, bald aber als existentiell notwendig erachtete Bündnis mit einer ambitionösen, den status quo jedenfalls ablehnenden Großmacht sollte allzubald den Risikofall des Ausgleichs dieser Bündnismacht mit dem ab 1933 als Feindesmacht eingestuftem Deutschland eintreten lassen. Entscheidende Vorbedingung dafür jedoch war das Fehlen eines nach innen und außen gerichteten Konsenses der politischen Kräfte Österreichs. Diesem existentiellen Defizit im innenpolitischen Bereich entsprach auf internationaler Ebene ein mit den Jahren eher abnehmendes Bekenntnis der europäischen Völkergemeinschaft zu Zweckmäßigkeit oder gar Notwendigkeit der Erhaltung der österreichischen Souveränität und Unabhängigkeit im Staatensystem der Zwischenkriegszeit.²²⁾

So war das Österreich der Ersten Republik wegen seiner politischen, ökonomischen und regionalen Fragmentiertheit, wegen seiner Anschluß-Fixierung und wegen der Barrieren des politischen und wirtschaftlichen Mißtrauens unter den Donauländern der verletzlichste Nachfolgestaat. Die Zweifel der Österreicher an dessen Lebens- und Überlebensfähigkeit verhinderte obendrein die Ausbildung psychologischer Voraussetzungen für eine Identifikation seiner Bürger mit dem neuen demokratisch-republikanischen Gemeinwesen.²³⁾

Die britische Österreichpolitik 1918–1931

Obwohl Mitteleuropa für die britische Außenpolitik²⁴⁾ nach 1918 nie eine Region von vitalem Interesse war, haben sich die britischen Regierungen kontinuierlich zum europäischen Desiderat der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit Österreichs bekannt. Das konkrete Österreich-Engagement Londons in der Zwischenkriegszeit war aber zweifellos durch große Schwankungen gekennzeichnet. In den folgenden Betrachtungen soll in einer kurzen Übersicht der chronologischen Entwicklung der britischen Österreichpolitik vom Ende des Ersten Weltkrieges bis 1931 versucht werden, den für

22 Vgl. Michael D. NEWMAN, *British Policy towards the Danubian States 1926–1936* (Ph. D. Oxford 1972) 3–9 sowie Erich BUCHINGER, *Die Teilnahme Österreichs an organisierten Staatenverbindungen. Mit besonderer Berücksichtigung der Anschlußverbote und des Neutralitätsstatus* (phil.Diss. Graz 1960).

23 Vgl. Norbert LESER, *Das Österreich der Ersten und der Zweiten Republik*. In: *Europäische Rundschau* 7 (1979) 71–83; zur Frage der österreichischen Identität insbesondere: Friedrich HEER, *Der Kampf um die österreichische Identität* (Wien 1981); Felix KREISSLER, *Der Österreicher und seine Nation. Ein Lernprozeß mit Hindernissen* (Wien 1984) und Ernst BRUCKMÜLLER, *Nation Österreich. Sozialhistorische Aspekte ihrer Entwicklung* (Wien 1984).

24 Für zusätzliche Hintergrundinformationen über die allgemeinen Strukturen der britischen Außenpolitik und über den inneren Aufbau des Foreign Office siehe die beiden Exkurse S. 473ff.

diesen Zeitraum charakteristischen Zügen des bilateralen Verhältnisses zwischen London und Wien nachzugehen.²⁵)

1. *Das Problem Österreich auf der Pariser Friedenskonferenz*

Wenn auch die britische Regierung schon bald nach Kriegsausbruch eine Politik der Zerstörung der österreichisch-ungarischen Monarchie tolerierte oder ihr sich jedenfalls nicht entgegenstellte, so darf keineswegs übersehen werden, daß sie weit über den Waffenstillstand hinaus keine festgelegte Politik der Auflösung des habsburgischen Reiches verfolgte und daß die britische Diplomatie noch weniger Überlegungen angestellt hatte, die dem Schicksal der von Deutschen bewohnten Länder der Doppelmonarchie golteten hätten. Im Gegenteil, während die siegreichen Mächte Frankreich und Italien unmittelbar nach dem Waffenstillstandsabkommen daran gingen, ihre Einflußsphären im Bereich der neu entstehenden Staatsgebilde abzustecken und so weit als möglich abzusichern, trat London zur Frage der Neugestaltung Zentraleuropas kaum in Erscheinung. Der Fragenkomplex Deutsch-Österreich fand zunächst so gut wie keine Beachtung.²⁶) Das Anschlußproblem sowie die Frage der wirtschaftlichen Überlebenschancen eines deutsch-österreichischen Rumpfstaaes sollten aus britischer Sicht offenbar den Beratungen in Paris überlassen sein.

Die Österreichdebatten auf der Pariser Friedenskonferenz kreisten geradezu ausschließlich um den ersten Punkt. Die amerikanische Delegation trat sehr bald für ein selbständiges Kleinösterreich ein, der Hauptwiderstand gegen den Anschluß aber ging naturgemäß von Frankreich und Italien aus, die jeden Bevölkerungs- und Gebietszuwachs Deutschlands zu verhindern trachteten. Dennoch waren es die Amerikaner, die Mitte Februar 1919 die Sorge vortrugen, die von der Provisorischen Nationalversammlung in Wien beschlossene Vereinigung Deutsch-Österreichs mit Deutschland könnte de facto vollzogen werden. Diese auch vom französischen Premier Clemenceau

25 Vgl. dazu ORDE, Selbständigkeit und RECKER, Donaauraum, sowie GUSTAV SCHMIDT, Politische Tradition und wirtschaftliche Faktoren in der britischen Friedensstrategie 1918/19. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 29 (1981) 131–188; Robert HOFFMANN, Die wirtschaftlichen Grundlagen der britischen Österreichpolitik 1919. In: MOESTA 30 (1977) 251–287; Hans H. RASS, Britische Außenpolitik 1929–1931. Ebenen und Faktoren der Entscheidung (Frankfurt 1975). Vgl. auch Eva BOSEK, Die diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und Großbritannien 1922–1924 (phil.Diss. Wien 1974).

26 In Stellungnahmen des Political Intelligence Department im FO vom November 1918 wurde zwar argumentiert, eine Vergrößerung Deutschlands liege nicht in britischem Interesse, jedoch könne den Deutschösterreichern nur unter Mißachtung des Selbstbestimmungsrechtes die Union mit Deutschland verboten werden, die auf lange Sicht gesehen doch nicht zu verhindern wäre. Auch von positiven Aspekten des Anschlusses war die Rede, insofern nämlich als eine Integrierung Deutschösterreichs als Gegengewicht zu Preußen die Zahl der Süddeutschen und der Katholiken im Reich vergrößern würde. (P.C. 65 vom 28. 11. 1918, FO 371/4355; P.C. 68 vom 29. 11. 1918, FO 371/4354. Zitiert bei ORDE, Selbständigkeit 225 bzw. Harold J. NELSON, Land and Power. British and Allied Policy on Germany's Frontiers 1916–1919 (London 1964) 105). Nichts weist darauf hin, daß diese Analysen des P.I.D. die Haltung der britischen Regierungsdelegation auf der Friedenskonferenz beeinflusst hätten. Vgl. dazu auch Wilfried B. FEST, The Habsburg Monarchy in British War Aims 1914–1918 (Ph.D. Oxford 1970) und Michael L. DOCKRILL, J. Douglas GOULD, Peace without Promise – Britain and the Peace Conference 1919–1923 (London 1981).

gehegten Bedenken führten schließlich dazu, daß André Tardieu, der französische Generalkommissär bei der Pariser Friedenskonferenz, schon Mitte März 1919 gegenüber dem britischen Diplomaten Philipp Kerr und dem amerikanischen Berater Sidney Mezes forderte, Deutschland müsse die Verpflichtung abgerungen werden, Österreichs Selbständigkeit anzuerkennen und jede Verletzung der österreichischen Souveränität zu unterlassen.

In diesem Zusammenhang vertrat Tardieu auch die Idee, Österreich sollte einen vom Völkerbund zu garantierenden Neutralitätsstatus erhalten.²⁷⁾ Wengleich Kerr sich nicht festlegen ließ, war damit unter den Alliierten quasi Übereinstimmung darüber erzielt, daß nichts zur Stärkung des Anschlußgedankens unternommen werden bzw. daß ein etwa von Wien oder Berlin inszeniertes *fait accompli* nicht die Zustimmung der Siegermächte finden sollte.²⁸⁾

Obwohl sich das einflußreichste Gremium der Pariser Friedenskonferenz, der Rat der Vier, erst im Mai mit dem österreichischen Friedensvertrag zu beschäftigen begann, war das alliierte Interesse an Österreich infolge seiner wirtschaftlichen Notlage und nicht zuletzt infolge der das ganze Frühjahr 1919 überschattenden Angst vor Bolschewisierungstendenzen, die auch auf Wien übergreifen könnten, kontinuierlich stark gewesen. So konnte durch die Aufhebung der Blockadebestimmungen gegen Österreich und mit Hilfe eines amerikanischen Kredits für England, Frankreich und Italien die Lebensmittelversorgung Österreichs im Frühjahr 1919 zumindest kurzfristig gesichert werden. Die britische Beteiligung an diesem Kredit in Höhe von 30 Millionen Dollar, den die amerikanische Treasury Großbritannien, Frankreich und Italien für die Versorgung Österreichs vorgestreckt hatte und für die sich London weitgehende pfandrechtliche Ansprüche in Österreich sicherstellte, signalisiert eine substantielle Wendung zu einer britischen Politik des Engagements in Österreich. Durch sie wurde eine direkte Beziehung zwischen der Wirtschaftsmisere Österreichs und der britischen Verschuldung gegenüber Washington hergestellt.²⁹⁾

Das Anschlußproblem war praktisch Mitte April 1919 bereits entschieden, als sich Wilson und Clemenceau in der Rheinlandfrage einigten und im Wege des Kompromisses für den deutschen Vertrag einen Artikel vorsahen, der Deutschland die Anerkennung der österreichischen Unabhängigkeit abnötigte. Dieser Anschlußartikel wurde am 22. April im Rat der Vier beschlossen. Er sollte nur mit Zustimmung des Rates des Völkerbundes außer Kraft gesetzt werden können.³⁰⁾

Die britische Regierungsdelegation bezog in den Anschlußdebatten dieser Monate keine einheitliche, klare Position.³¹⁾ Die Beamtenschaft im Foreign Office konnte insbesondere in der Frage der Behandlung der Nachfolgestaaten keinen Konsens darüber finden, wie weit die Siegermächte in deren innere Verhältnisse eingreifen sollten. So etwa argumentierte der im Political Intelligence Department wirkende außenpolitische Berater und Historiker Lewis B. Namier für eine britische Politik der „non-inter-

27 Vgl. insbesondere den aufschlußreichen Exkurs über diverse Neutralisierungskonzepte für Österreich bei Gerald STOURZH, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955. Österreichs Weg zur Neutralität*. Studienausgabe (Graz 1985) 93–98.

28 Vgl. ORDE, *Selbständigkeit* 226.

29 Vgl. HOFFMANN, *Österreichpolitik* 260–264.

30 Vgl. DBFP, Ser. I, Vol. VI, Nr. 25.

31 Vgl. RECKER, *Donauraum* 115f.

ference“ auch in der Anschlußfrage.³²⁾ James W. Headlam-Morley wieder, der unermüdlich für rasche und vernünftige Friedensbedingungen für Wien eintrat, hing dem Konzept einer Pufferstaatenrolle für Österreich an:

We do not wish to encourage the growth of these very large units of Government on the Continent and we wish to use the League of Nations in order to maintain the existence of the smaller multi-national States such as Belgium and Switzerland. Quite apart from the question of balance of power, we have had enough nationalism . . . These considerations seem to me to point to the fact that it would be better if German-Austria did not join Germany.³³⁾

Letztlich befürwortete die britische Delegationsführung das Anschlußverbot mit Rücksicht auf die Allianz mit Paris ohne größere Bedenken, da auch in London die Gefahr eines überproportionalen politischen und wirtschaftlichen Machtzuwachses Deutschlands im Donauraum erkannt wurde, was Italiens und Frankreichs Verlangen nach strategischen Grenzen bzw. mehr Sicherheit nur vergrößern konnte. Dennoch haben die Engländer immer wieder den potentiell und vertraglich revidierbaren Charakter des Anschlußverbotes betont und damit deutsch-österreichischen Ambitionen und Hoffnungen Rechnung getragen. Die britische Politik zielte damals darauf ab, Zeit zu gewinnen, bis vor allem die Beziehungen der Nachfolgestaaten untereinander eine Beruhigung bzw. deutliche Verbesserung erfahren konnten.³⁴⁾

In der britischen Europastrategie spielte, wie gesagt, auch die Idee einer Rückorientierung auf die größere Einheit des Donauraumes eine gewisse Rolle, eine Idee, die in Paris in mehreren Variationen zur Sprache kam. Alle diese außen- und wirtschaftspolitischen Konzepte, wie etwa die Schaffung einer Donauföderation oder einer Zollunion der Nachfolgestaaten, scheiterten aber schon im Rahmen der Pariser Friedensregelung, einerseits am zähen Widerstand Italiens, andererseits am sichtlichen Desinteresse der Donauländer. Außerdem waren alle diese Föderationspläne stets zu vage ausgefallen, als daß sie etwa vom britischen Schatzamt oder von privatwirtschaftlichen Interessen mitgetragen worden wären. Das Thema Donauföderation mußte in Paris jedenfalls aufgeschoben werden.³⁵⁾

Damit war die britische Vertragspolitik für Mitteleuropa im wesentlichen auf ein Minimalkonzept reduziert, dessen Kern in der Verpflichtung aller Nachfolgestaaten zu Reparationszahlungen bzw. Liberationsbeiträgen lag. Die österreichische Regierungsdelegation bestritt den alliierten Anspruch auf Reparationen,³⁶⁾ und auch die britischen Vertreter in Wien, insbesondere Sir Francis Oppenheimer³⁷⁾ und Sir Thomas Cuning-

32 Vgl. HOFFMANN, Österreichpolitik 259.

33 FO minute (Headlam-Morley), 18. 3. 1919, FO 608/9/4537, zit. bei RECKER, Donauraum 115.

34 Vgl. vor allem auch LOW, Anschlußbewegung 107–120.

35 Diese Donauraumfragen sollten zunächst auf einer Konferenz der Nachfolgestaaten, die sechs Monate nach der Ratifizierung der Pariser Verträge einberufen werden sollte, weiterdiskutiert werden. Die Beschlüsse der im November 1921 in Porto Rosa abgehaltenen Konferenz, an deren Zustandekommen und Erfolg London ganz besonders gelegen war, hatten dann nur Empfehlungscharakter und blieben in der Folge wirkungslos.

36 Winston Churchill sollte diese Reparationsverpflichtungen später als „this pure nonsense“ charakterisieren. Vgl. WINSTON CHURCHILL, *The World War. The Aftermath* (London 1949) 229.

37 Sir Francis Oppenheimer war Mitglied der Wiener Sektion der alliierten Reparationskommission und als British Financial Commissioner in Wien vielleicht der wichtigste Kontaktmann zwischen London und den Wiener Regierungs- und Finanzkreisen. Vgl. dazu seine Autobiographie: FRANCIS OPPENHEIMER, *Stranger Within. Autobiographical Pages* (London 1965).

hame,³⁸) warnten vor einer exzessiven Belastung Österreichs. Bereits in Paris also setzten die Debatten um die politische und wirtschaftliche Belastbarkeit und Lebensfähigkeit Österreichs ein, die ein konstantes Thema auch der internationalen Diplomatie der Zwischenkriegszeit abgeben sollten. Wie andere Verlierermächte mußte auch Österreich den alliierten Siegern für drei Jahre eine einseitige Meistbegünstigung gewähren. Das britische Handelsministerium war nicht bereit, im Sinne einer Erleichterung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Österreichs vorzeitig mit Wien einen neuen Handelsvertrag abzuschließen.³⁹)

Die britische Hilfe für Österreich beschränkte sich damit zunächst auf eine Beteiligung beim Versuch der Linderung der Nachkriegsnöte Österreichs, wenngleich Großbritannien Österreich in der Folge mehr staatliche Unterstützungskredite zur Verfügung stellen sollte als irgendein anderes Land.⁴⁰)

Das britische Interesse am Wiederaufbau Österreichs lag in erster Linie in dem Bestreben nach Wiedererrichtung friedlicher und stabiler Verhältnisse in Europa begründet, orientierte sich aber nicht zuletzt auch an der Verfolgung eigener wirtschaftlicher Interessen in den Nachfolgestaaten allgemein und in Österreich speziell. So mußte gerade Wien, das alte Handels- und Finanzzentrum der Habsburgmonarchie, für britische Handels- und Finanzkreise ein attraktives Anlagefeld werden, wie die Versuche der Bank of England, über Beteiligungen an verschiedenen altösterreichischen Banken sich direkt in die Sanierung Mitteleuropas einzuschalten, eindrucksvoll bewiesen.⁴¹)

Schon im September 1919 ging eine private britische Handelsmission unter anderem auch nach Wien, um eventuelle Investitionsmöglichkeiten zu studieren. Österreichische Regierungsstellen waren im übrigen sehr darum bemüht, alliiertes Kapital in die österreichische Industrie zu bringen. So flossen englische Gelder schon bald in die Wiener Banken und über diese auch in diverse Industrie- und Wirtschaftsunternehmen im gesamten Donaauraum, wie etwa in die Donauschiffahrt.⁴²) Diese Strategie der Penetration der österreichischen Volkswirtschaft und durch sie des südosteuropäischen Raumes durch britisches Kapital wurde in den folgenden Jahren kontinuierlich weiterverfolgt, sodaß spätestens seit 1929 zwei wesentliche Wirtschaftsunternehmen, die Creditanstalt und die Staats-Eisenbahn-Gesellschaft (Steg), von London aus kontrolliert wurden.⁴³)

38 Oberst Cuninghame war als britischer Militärbeauftragter nach Wien entsandt worden. Zu seiner Mission vgl. vor allem Robert HOFFMANN, Die Mission Sir Thomas Cuninghames in Wien 1919. Britische Österreichpolitik zur Zeit der Pariser Friedenskonferenz (phil. Diss. Salzburg 1971) sowie Ders., The British Military Representative in Vienna 1919. In: The British Slavonic and East European Review 52 (1974) 252–271.

39 Vgl. RECKER, Donaauraum 125.

40 Vgl. ORDE, Selbständigkeit 227.

41 Zum Eindringen der Bank von England in das Wirtschaftssystem Mitteleuropas, insbesondere über Wiener Großbanken vgl. Alice TEICHOVA, Versailles and the Expansion of the Bank of England into Central Europa. In: Recht und Entwicklung der Großunternehmen im 19. und 20. Jahrhundert, ed. N. HORN, J. KOCKA (= Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 40, Göttingen 1979) 366–387 sowie RECKER, Donaauraum 74–79 und 71–74.

42 Der frühe Versuch, die Donauschiffahrt in britische Hände zu bringen, wird bei RECKER, ebd. ausführlich geschildert.

43 Zu den Kapitalinvestitionen Londons in den Zwanzigerjahren allgemein vgl. Reinar MATTHES, Das Ende der Ersten Republik Österreich. Studien zur Krise ihres politischen Systems

2. Das Problem der Sanierung Österreichs

Mit Sommer 1919, also mit dem Auslaufen der interalliierten Lebensmittel- und Hilfssendungen,⁴⁴⁾ die lediglich als Unterstützungs- bzw. Überbrückungsmaßnahmen gedacht waren, begann die Phase der Rekonstruktionsbemühungen. Es war der britischen Regierung bewußt, daß die Krise der österreichischen Volkswirtschaft nur mit internationaler Hilfe zu beheben war; auch herrschte in Whitehall Übereinstimmung darüber, daß es London bei weitem an der finanziellen Kraft zum Alleingang fehlte. Im November 1919 startete das Foreign Office mit Billigung des Premierministers Lloyd George eine diplomatische Initiative, um die amerikanische Regierung für eine Beteiligung an dem kurz zuvor von der alliierten Reparationskommission für Österreich erstellten Sanierungsprogramm zu gewinnen. Doch Österreich konnte als ehemaliger Kriegsgegner keine vom amerikanischen Kongreß zu bewilligenden Gelder erhalten.⁴⁵⁾

Von der Wiener Sektion dieser Reparationskommission unter Leitung des bald als „Dictator of Austria“ apostrophierten Engländers Sir William Goode⁴⁶⁾ sollten die wesentlichen Impulse für die Rekonstruktionsbemühungen der nächsten Jahre ausgehen. Die fortschreitende Verschlechterung der Lage in Österreich, die sich in alarmierenden Berichten sowohl der britischen Diplomaten in Wien als auch Goodes niederschlugen, veranlaßten das Foreign Office dazu, im britischen Kabinett erneut für Hilfsmaßnahmen für Österreich zu plädieren. Das Londoner Schatzamt machte sie von einer anteilmäßigen Beteiligung der alliierten und neutralen Staaten abhängig.

Eine Bittreise Goodes nach Washington und in mehrere neutrale Hauptstädte Europas führte im April 1920 lediglich zur Gründung des International Committee for Relief Credits in Paris, bei dem sich auch die USA inoffiziell beteiligten. Diese neue Organisation zielte jedoch nicht primär auf den Wiederaufbau der kreditbedürftigen Staaten Ostmitteleuropas ab, sondern vielmehr auf eine Koordination aller Hilfsmaßnahmen.

Die 1920 weiterhin unvermindert anhaltende Krise des europäischen Wirtschaftssystems drängte auf eine möglichst umfassende Gesamtlösung.

(phil.Diss. Hamburg 1979) 93–106, hier 96 und Philip L. COTTRELL, *Austria between diplomats and bankers 1919–1931*. In: *Konstellationen internationaler Politik 1924–1932*, ed. G. SCHMIDT (Bochum 1983) 292–311.

44 Das alliierte Hilfsprogramm für Österreich wurde etwas länger aufrechterhalten, da ein Zusammenbrechen der Lebensmittelversorgung die staatliche Ordnung zu gefährden imstande schien. Vgl. RECKER, *Donauraum* 80–88.

45 Vgl. ebd. 136. Zur Frage der interalliierten Relief-Programme siehe Frank M. SURFACE, Raymond L. BLAND, *American Food in the World War and Reconstruction Period* (Stanford 1931); Suda L. DANE, Ralph H. LUTZ, *Organization of American Relief in Europe 1918–1919* (Stanford 1943); David F. STRONG, *Austria* (Oct, 1918 – March 1919). *Transition from Empire* (New York 21974) 241–273.

46 Sir William Goode war zuvor die Leitung der englischen Relief-Missionen in den ostmitteleuropäischen Staaten zugefallen, in welcher Funktion er sich bereits vehement für eine von den Alliierten zu tragende Stabilisierung der österreichischen Volkswirtschaft einsetzte. Auch nach Auflösung der österreichischen Sektion der Repco im Frühjahr 1921 blieb Goode als Finanzberater der österreichischen Regierung an der Rekonstruktion der österreichischen Wirtschaft mitverantwortlich beteiligt.

Der in Brüssel beschlossene „Ter-Meulen Plan“ schien Goode für eine erfolgreiche Sanierung der österreichischen Wirtschaft dennoch entschieden zu wenig. Anfang November 1920 legte er daher ein neues Sanierungskonzept vor, das im wesentlichen einen Kredit in der Höhe von 250 Millionen Dollar für Österreich postulierte; zugleich verwies Goode auf die düsteren Konsequenzen eines österreichischen Staatsbankrotts, der seinerseits einen inneren Auflösungsprozeß bzw. eine Abspaltung mehrerer Bundesländer wahrscheinlich machen würde. Derartige Zerfallsbefürchtungen hatten auch die damaligen diplomatischen Vertreter Londons in Wien, zunächst Lindley,⁴⁷⁾ und später Akers-Douglas⁴⁸⁾ des öfteren ausgesprochen. Schatzkanzler Neville Chamberlain blieb in der Kreditfrage dennoch hart, war jedoch bereit, auf österreichische Reparationszahlungen zu verzichten:

I feel strongly that the time has come to take a definite stand on the ground that the British Government cannot place further burdens on the British taxpayer for the benefit of Austria.⁴⁹⁾

Das britische Kabinett schloß sich der Linie des Schatzkanzlers an und verweigerte jede weitere britische Finanzhilfe an Österreich, nicht ohne auf die Mitverantwortung Frankreichs und Italiens aufmerksam zu machen, die sich an den internationalen Kreditprogrammen bisher kaum beteiligt hatten.

Damit war Österreich auf den nach privatwirtschaftlichen Prinzipien geführten, internationalen Kapitalmarkt verwiesen worden, der solange verschlossen bleiben mußte, wie das österreichische Staatsvermögen u. a. zur Sicherung der Reparationen an alliierte und neutrale Regierungen verpfändet war. London nahm es auf sich, die verschiedenen Kreditoren zum Verzicht auf ihre Gläubigerrechte gegenüber Österreich aufzufordern, ein langwieriger Prozeß, der erst im Sommer 1922 erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Durch die prinzipielle Bereitschaft der Gläubigerländer war ein wesentlicher Schritt getan; als wichtiger jedoch muß die Übereinkunft zwischen London und Paris auf einer Konferenz in London vom 14. März 1921 bezeichnet werden, die Sanierung der österreichischen Finanzen im Sinne des Ter-Meulen-Planes unter die Finanzaufsicht des Völkerbundes zu stellen. So machte die Bereitschaft der britischen Regierung zum temporären Verzicht auf diverse Rechte hinsichtlich der Besatzungskosten, der Reparationen und des Zahlungsdienstes für bisherige Hilfskredite an Österreich, sowie auch der massive Druck Londons auf Paris im Sinne ähnlicher Zugeständnisse Frankreichs, erst den Weg zu einer Sanierung Österreichs mit Hilfe internationaler Kredite frei.

Auch als es galt, die bis zu einem positiven Abschluß der Völkerbundaktion kritische Zeitspanne zu überbrücken, war es die Politik der britischen Regierung, durch die – im Verein mit der Bank of England, aber auch unter Beteiligung der französischen und italienischen Hochfinanz – eine Kreditbevorschussung auf die Völkerbundanleihe

47 Sir Francis Oswald Lindley (1872–1950) war 1919 zum britischen Hochkommissär in Wien und ab 1920 zum britischen Gesandten in Österreich ernannt worden.

48 Sir Aretas Akers-Douglas (1876–1947), später Viscount Chilston, fungierte von 1921 bis 1928 als britischer Gesandter in Wien.

49 Memorandum Chamberlain, 23. 11. 1920, C.P. 2139, CAB 24/115. Zit. bei RECKER, Donauraum 145.

erwirkt werden konnte, die von der Treasury jeweils garantiert wurde. Damit konnte sich vor allem die Bank of England einen wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der österreichischen Sanierung sichern. Doch war diesen Bemühungen zunächst nur partieller Erfolg beschieden. Die finanzielle Lage Österreichs hatte sich auch im Frühjahr 1922 noch nicht verbessert; es folgten der Mißerfolg der Konferenz von Genua, dramatische Kursverluste der Krone und im gesamten eine Verschärfung der Finanzmisere, die Österreich an den Rand eines Staatsbankrotts brachte.

Akers-Douglas gab in London die deutliche Warnung ab, daß nun nicht mehr alleine die Existenz Österreichs auf dem Spiel stehe, sondern auch der Zusammenbruch Mitteleuropas drohe, falls Österreich nicht kurzfristig effektive Hilfe zuteil werde.⁵⁰⁾

In Londoner Regierungskreisen hatte man im Sommer 1922 Hoffnung auf eine baldige Sanierung Österreichs bereits aufgegeben, als am 4. August 1922, an dem die österreichische Regierung erneut an die Alliierten um definitive Kreditusage appellierte, die Reparationskommission die österreichischen Aktiva entlastete und sie damit als Sicherheit für neue Kredite freistellte. Als die Bank of England nun wieder die österreichische Sanierung nur unter der Voraussetzung von Garantien der anderen Mächte für möglich erachtete, schien eine Beteiligung Londons bereits ausgeschlossen. Auf der Londoner Konferenz vom 14. August 1922 schien Lloyd George diese Haltung zu bestätigen, als er die Meinung vertrat, Österreich sei ein bodenloses Faß, dessen Stopfung er dem britischen Steuerzahler nicht aufzubürden bereit wäre.

Nun griff Poincaré mit dem Vorschlag ein, die Verantwortung für Österreich dem Völkerbund zu überantworten, der auch ein Sanierungsprogramm vorlegen sollte. Damit war die Rekonstruktion Österreichs als europäisches Anliegen anerkannt.⁵¹⁾ Es ist hinlänglich bekannt, was dieser Sanierungsplan im Kern vorsehen sollte: eine Kontrolle der österreichischen Staatsfinanzen durch einen Völkerbundkommissär, der die Ausführung der Sanierungsmaßnahmen zur Überwindung des Haushaltsdefizits überwachen sollte, welche ihrerseits erst die Voraussetzung für die Gewährung von Krediten darstellte.

Es war längst offensichtlich geworden, daß die Kreditgelder auf dem internationalen Kapitalmarkt nur unter der Voraussetzung aufzubringen waren, daß die alliierten Regierungen dafür Garantien übernahmen. Die britische Regierung erklärte sich nun doch bereit, eine solche Garantie zu einem Fünftel zu übernehmen, wenn Italien, Frankreich und die Tschechoslowakei anteilmäßig, sowie eine Reihe von neutralen Staaten zusammen zu ebenfalls 20% sich daran beteiligten. Diese Garantieaufteilung gab schließlich die Basis für die in vierwöchigen Verhandlungen in Genf erarbeiteten „Genfer Protokolle“ ab.

Im Völkerbundausschuß für Österreich, der das Sanierungsprogramm im einzelnen erarbeiten und beschließen sollte, kam den Vertretern der britischen Diplomatie

50 Akers-Douglas an FO, 26. 6. 1922, C 9484/394/3, FO 371/7349. Zit. bei ORDE, Selbständigkeit 228.

51 Vgl. RECKER, Donaauraum 155–157.

und Finanz die eindeutig führende Rolle zu.⁵²) Das entsprach dem doppelten Interesse Londons an einer erfolgreichen Rekonstruktion Österreichs: einerseits politische Stabilisierung im Gefolge von wirtschaftlicher Genesung und andererseits Sicherung der britischen Investitionen im Donauraum, die großteils noch über das alte Finanzzentrum Wien liefen.

Im 1. Genfer Protokoll verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, die territoriale Integrität und Souveränität Österreichs zu erhalten, während Österreich – vor allem auf Drängen Frankreichs und der Tschechoslowakei – die Verpflichtung aufgelastet wurde, seine Selbständigkeit und Unabhängigkeit voll zu wahren. Die beiden anderen Protokolle explizierten die sozialpolitisch restriktiven Sanierungsforderungen, durch die Österreich – sozusagen im Austausch für einen international garantierten Kredit in der Höhe von 650 Millionen Goldkronen – einen guten Teil seiner Finanzhoheit abtreten mußte.

In der Frage der Bestellung des Völkerbundkommissärs verstand es die Londoner Hochfinanz ihren Kandidaten, Alfred Zimmermann, den Bürgermeister von Rotterdam, durchzusetzen. Die Forderung nach einem Ausländer als Gouverneur der österreichischen Notenbank konnten Treasury und Bank of England jedoch nicht durchbringen. Dem ehemaligen Finanzminister Reisch, der zum Präsidenten der Nationalbank berufen wurde, mußte jedoch ein ausländischer Berater beigelegt werden.

Für die Verhandlungen mit den kreditgewährenden britischen Bankkreisen bestellte die österreichische Bundesregierung praktisch ein Londoner Unterhändlersteam, das aus dem österreichischen Gesandten in London, Franckenstein, einem Direktor der Anglo-Austrian Bank namens Bark und einem Vertreter Londons beim Völkerbund, Nixon, bestand.⁵³) Im Juni 1923 konnte die Anleihe endlich aufgelegt werden. Ihr britischer Anteil betrug 14 Millionen Pfund Sterling.

Mit dem Genfer Sanierungsplan für Österreich war ein Präzedenzfall gesetzt worden, der einerseits dem Völkerbund eine gutes Maß an Prestige einbringen sollte, andererseits aber auch die führende Rolle der englischen Zentralbank und ihres Gouverneurs Montagu Norman unter Beweis stellte. Die österreichische Währung als Basis der österreichischen Volkswirtschaft – das kann retrospektiv behauptet werden – konnte zumindest vorübergehend saniert werden. Ihre strukturellen Schwachstellen sollten jedoch wenige Jahre später in der großen Weltwirtschaftskrise erneut voll zum Vorschein kommen.⁵⁴)

52 Es waren dies vor allem Cecil Hurst vom Foreign Office, Llewellyn Smith vom Board of Trade und der englische Handelsattaché in Wien, Owen Phillpotts. Entscheidend sollte jedoch die Ausschußmitgliedschaft Balfours sein, dem das Verdienst zukommt, das Schatzamt für die geschilderte Garantieübernahme zu gewinnen. Vgl. RECKER, Donauraum 158.

53 Vgl. dazu die Memoiren des österreichischen Gesandten: Sir George FRANCKENSTEIN, *Facts and Features of My Life* (London 1939) 252–260.

54 Zur Sanierung Österreichs 1919–1923 siehe Karl AUSCH, *Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption* (Wien 1968); Gottlieb LADNER, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle 1922* (Wien 1964); Kurt BACHINGER, Herbert MATIS, *Der österreichische Schilling. Geschichte einer Währung* (Graz 1974) 41–53; Siegfried BEER, *Die Außenpolitik Seipels*. In: *Christliche Demokratie* 3 (1985) 223–233 sowie eine in der österreichischen Zeitgeschichtsforschung kaum beachtete amerikanische Dissertation: Peter E. SCHMIDT, *The Relief of Austria, 1919–1922* (Ph.D. Case Western Reserve University, Cleveland Ohio 1977).

3. *Das Problem des Anschlusses oder die Illusion der Konsolidierung*

Die Rekonstruktion Österreichs, die nur unter Rückstellung der alliierten Reparationsforderungen auf 20 Jahre möglich wurde, war zugleich das implizite Eingeständnis, daß die Pariser Vertragsbestimmungen nicht unantastbar waren. Die Tatsache, daß London auch nach der Unterzeichnung des Vertrages von St. Germain der sehr lebendigen Anschlußpropaganda in Österreich weitgehend passiv gegenüberstand, vermochte diesen Eindruck nur zu bestärken. Erst als in einigen Bundesländern Anschlußplebiszite angesetzt wurden, machte die englische Regierung in Wien darauf aufmerksam, daß London im Falle einer von Wien aus betriebenen Vereinigung mit Deutschland nicht mehr bereit sei, auf seine aus dem Friedensvertrag ableitbaren Ansprüche zu verzichten. Die Mehrheit der Experten im Foreign Office war eher überzeugt, daß der Anschluß letzten Endes unvermeidlich sei.

Viele Engländer hielten das in den Friedensverträgen fixierte und in den Genfer Protokollen erneut bekräftigte Anschlußverbot für falsch, ja sogar unmoralisch, da es dem Selbstbestimmungsprinzip zuwiderliefe. Die britische Diplomatie erkannte schon sehr früh, daß dem Wunsch der Österreicher nach Anschluß als gemeinsamer Nenner mit Deutschland eigentlich nur das Gefühl zugrundelag, „deutsch“ zu sein, kulturelle und historische Gemeinsamkeiten mit Deutschland zu verspüren, eine mit Deutschland gemeinsame Politik zu betreiben. Daraus wird auch verständlich, warum es österreichischen und deutschen Politikern praktisch unmöglich war, sich gegen eine Vereinigung der beiden Länder auszusprechen. Dennoch, die selbständige Existenz Österreichs war während der Zwanzigerjahre international nicht ernstlich gefährdet; auch die wirtschaftliche Existenzfähigkeit des Staates wurde seit der Sanierung der österreichischen Währung, wenigstens im Ausland, als durchaus gegeben angesehen.⁵⁵⁾

Die Locarnoverträge des Jahres 1925 hatten zweifelsohne auch auf den Donaauraum eine gewisse stabilisierende Wirkung. Sie brachten neben einer impliziten Anerkennung der Pariser Nachkriegsordnung durch Deutschland auch eine spürbare politische Annäherung Londons an Paris und Rom. Dem deutschen Drang nach dem Südosten waren durch Locarno jedoch keine Schranken gesetzt worden. Unter der außenpolitischen Führung Austen Chamberlains, des britischen Außenministers der Locarno-Ära, vertrat London eine etwas engagiertere Donaauraumpolitik als in den ersten Jahren nach den Genfer Protokollen. Das machte sich u. a. auch durch Erklärungen Chamberlains bemerkbar, in denen er sich strikt gegen einen Anschluß aussprach.⁵⁶⁾ Trotz des vielzitierten „Geistes von Locarno“ behielt man im Foreign Office die Gefahr im Auge, die aus einer deutschen Expansionspolitik nach dem Südosten sich ergeben könnte:

...Imagine, for instance, that under some improbable condition Austria rejoined Germany... and that at the same time, in alliance with Germany, Hungary recovered the southern slope of the Carpathians. This would be catastrophic, and even if we neglected to interfere in time to prevent it, we would afterwards be driven to interfere, probably too late.⁵⁷⁾

55 Vgl. etwa die offizielle Aktenpublikation des Völkerbundes: *Reconstruction financière de l'Autriche. Rapport du Comité financier du Conseil (avec documents annexes)* 31 Mai 1921.

56 So etwa am 24. 6. 1925. Vgl. Hansard, H.o.C., 5th Ser., Vol. 7, Cols. 1562f. Zur britischen Locarnopolitik allgemein vgl. Peter URBANITSCH, *Großbritannien und die Verträge von Locarno* (phil.Diss. Wien 1966).

57 James H. HEADLAM-MORLEY, *Studies in Diplomatic History* (London 1925) 183–185.

Austen Chamberlain teilte diese Sorge Headlam-Morleys. Er strebte eine Locarno-Lösung auch für Zentral- und Osteuropa an und dachte dabei nicht zuletzt an eine Konstellation, die dazu beitrüge, die Gefahr des Anschlusses zu reduzieren.

Durch die ökonomisch-monetären Krisenerscheinungen der Jahre 1924/25 hatte sich nach einer Phase des Aufschwungs der Zustand der österreichischen Volkswirtschaft wieder merklich verschlechtert. London, das sich seiner Mentorrolle bei der österreichischen Rekonstruktion der Jahre 1922/23 wohl bewußt war, wollte diesen Sanierungserfolg nicht neuerdings gefährdet wissen. Im Foreign Office wurde daher die Idee geboren, den Donaustaaten ein gemeinsames System von gegenseitigen Zollpräferenzen anzuraten, das durch einen Meistbegünstigungsverzicht dritter Staaten untermauert werden sollte.⁵⁸⁾

Dieser Vorschlag stieß schon innerhalb der britischen Regierung auf vehemente Kritik; so weigerte sich der Board of Trade, auf britische Handelsvertragsrechte zu verzichten. Akers-Douglas in Wien kritisierte die verneinende Haltung der Wirtschaftsministerien und gab zu bedenken, daß ein ins Reich eingegliedertes Österreich dem britischen Handel mehr schaden müsse als jedes System von Handelsprivilegien zwischen einigen Nachfolgestaaten. Wenn man Österreich diese Handelsvorteile verweigere, zwingt man es direkt, sich zur Überwindung seiner chronischen Wirtschaftsschwierigkeiten zunehmend an Deutschland zu orientieren:

... Preferential customs arrangements between Austria and some of the Succession States would make the union of Austria with Germany, even in the future, more difficult and more unlikely; they would mean that the process of a reorientation of Austria's trade away from the old markets which has now begun would be interrupted, and they would fortify the Austrian industrial and commercial vested interests opposed to the "Anschluss". It appears to me that these considerations ought to outweigh any immediate loss of British trade which might result from preference among some of the Succession States.⁵⁹⁾

Akers-Douglas hielt – im Gegensatz zum Layton-Rist-Bericht – unter den gegebenen Umständen die Lebensfähigkeit Österreichs für nicht wirklich gegeben.

Austen Chamberlain, der über die inflexible Haltung der eigenen Wirtschaftsministerien enttäuscht war, entschloß sich im Herbst 1925 zu einem politischen Vorstoß in Richtung eines Locarno-Paktes für den zentraleuropäischen Raum. Konkrete Verhandlungen mit dem tschechoslowakischen Außenminister Beneš und dem ungarischen Ministerpräsidenten Bethlen ließen aber sehr bald erkennen, daß auch diese Initiative zum Scheitern verurteilt war, noch ehe Mussolini davon erfuhr.⁶⁰⁾ Dieser neuerliche Mißerfolg ließ Chamberlain über die offensichtlich chronische Kleinmütigkeit der verantwortlichen Staatsmänner in den Donaustaaten hadern:

... If the smaller powers wish to be reckoned as morally on an equality with the Great Powers, they must act in the same spirit and show the same largeness of view and desire of recon-

58 Ähnliche Vorschläge wurden in dem vom Völkerbund beauftragten Expertengutachten von Layton/Rist unterbreitet, das ein eindringliches Plädoyer für eine verstärkte Wirtschaftskooperation der Donaustaaten untereinander darstellte. Vgl. Walter LAYTON, Charles RIST, *The Economic Situation of Austria*. Report presented to the Council of the League of Nations (Genf 1925).

59 Akers-Douglas an FO, 19. 5. 1925, zit. bei Recker, *Donauraum* 239f.

60 Vgl. dazu NEWMAN, *Danubian States* 55f.

ciliation as the Great Powers have done. Whoever refuses to work for this object (i. e. reconciliation) not only puts his country in the wrong but shows its littleness. . . . We will give any help that we can, but salvation comes from *within*. There can be no real peace but by consent. If the Great Powers impose peace, peace remains an outer garment which can be thrown off at any moment. The governments directly concerned must *will* peace. When they do there will be real peace. . . . Time is needed. Nothing can be hurried, but each of the governments concerned should steadily work to this end, omit no act which can forward it, and avoid any act which can hinder it. . . . The world will judge these states by their success or failure in rising above local jealousies and feuds. . . .⁶¹⁾

Derart moralistisch gefärbte, politische Lösungsansätze vermochten im Zentraleuropa der Zwanzigerjahre keinen positiven Eindruck oder gar echten Widerhall zu erwecken. Sie sind aber ein Indikator für das eigene Rollenbild Londons im Donauraum und beweisen, aus welcher erhabener Haltung heraus die britische Diplomatie bisweilen im Zentrum Europas agierte. Es war jedoch zugleich eine Position der Impotenz. Gerade was das Problem des Anschlusses betraf, war man sich im Foreign Office der eigenen Ohnmacht bewußt. Obwohl London gerade unter der Außenministerschaft Chamberlains deutlich auf die durch jedes Anschlußgerede erneut entstehende Gefährdung des europäischen Friedens hinwies, zeigte sich unmißverständlich, daß eine konsequente Politik der Verhinderung des Anschlusses nur von Frankreich und Italien zu erwarten war. Daß deren Veto gegen den Anschluß wider den Willen der Deutschen und Österreicher auf lange Frist aufrechtzuerhalten sei, darüber verstärkten sich die Zweifel im Foreign Office immer mehr.

Während die britischen Einwände gegen jede Anschlußströmung bloß verbaler Art blieben, brachte die französische Regierung angesichts der für 1929 bevorstehenden Haager Konferenz die Idee ins Spiel, Österreich sollte als Gegenleistung für die Entbindung von seinen Reparationsverpflichtungen erneut seinen Willen zu Eigenstaatlichkeit und Souveränität bekunden. Die britische Labourregierung MacDonald lehnte diese Junktimierung ab, trat ihrerseits jedoch für eine Behandlung der internen Abrüstung in Österreich auf internationaler Ebene ein. In Kreisen der Labour Party war man um die österreichische Sozialdemokratie besorgt und hoffte, diese durch eine von außen aufgezwungene Entwaffnung der Heimwehr zu entlasten.

Als 1930 eine neue Auslandsanleihe für Österreich aufgelegt werden sollte, erwog man in London den Gebrauch wirtschaftlicher Druckmittel auf die österreichische Regierung. Ein dementsprechender britischer Vorschlag wurde schließlich dahingehend abgeändert, daß Österreich vor dem Völkerbund seine Intention deponiere, die allgemeine Entwaffnung aller paramilitärischen Verbände voranzutreiben.⁶²⁾

Im allgemeinen aber hatte sich London seit der Genfer Rekonstruktion bewußt aus Fragen der österreichischen Innenpolitik herausgehalten, was diplomatische Vertreter der britischen Regierung in Wien des öfteren zu kritisieren sich bemüßigt sahen. Diese bisweilen recht substantiellen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Londoner Zentrale und der Wiener Filiale der britischen Diplomatie stellten in der Ersten Republik eigentlich die Regel dar. Als ihre Ausnahme kann am ehesten Sir Eric Phipps gelten, der die britische Gesandtschaft in Wien seit 1927 innehatte und der mit der offiziel-

61 FO minute (Chamberlain), 24. 10. 1925, zit. bei NEWMAN, Danubian States 57.

62 Zur Haager Konferenz Österreich betreffend vgl. DBFP, Ser. IA, Vol. VII, Nr. 122, 170, 171, 177, 187, 195.

