

Jörg Lichter

Verhinderte Expansion: Die Preußische Bank und die versuchte Ausdehnung ihres Geschäftskreises in Deutschland 1865/66

I. Problemstellung

Die deutsche Zentralbankgeschichte vor der Gründung der Reichsbank ist erst in jüngster Zeit in den Fokus der historischen Forschung gerückt.¹ Von besonderem Interesse sind dabei die allesamt fehlgeschlagenen Versuche, vor der Gründung des Deutschen Reiches bereits eine Zentralnotenbank zu errichten. Zeigen sich doch hier auf dem sensiblen Gebiet des Geld- und Notenbankwesens die Handlungsspielräume und Grenzen bei der Etablierung zentralstaatlicher Institutionen in einem ökonomisch und politisch nicht voll integrierten Staat. So scheiterte z. B. 1845 am Widerstand Preußens der Versuch, eine private deutsche Zentralnotenbank zu schaffen.²

In diesem Beitrag soll analysiert werden, warum der Vorstoß der den deutschen Geldmarkt dominierenden Preußischen Bank 1865/66 misslang, durch eine Ausbreitung des Filialnetzes auf die nichtpreußischen Teile Deutschlands bereits ein Jahrzehnt vor Gründung der Reichsbank faktisch in die Rolle einer Zentralbank hineinzuwachsen. Im Mittelpunkt steht dabei die innerpreußische Diskussion, in der das Für und Wider einer Expansion ausgiebig erörtert wurde. Denn dem Expansionsdrang stand bereits die liberale Opposition im Preußischen Abgeordnetenhaus entgegen, angeführt von der „volkswirtschaftlichen Fraktion“, einer Gruppe orthodox-wirtschaftsliberaler Parlamentarier. Die anderen deutschen Staaten, stets auf die Wahrung ihrer Währungssouveränität bedacht, mussten somit gar nicht erst gegen die preußischen Pläne protestieren.

Im Folgenden wird zunächst die Geschichte der Preußischen Bank seit ihrer Gründung 1846/47 dargestellt. Dabei werden die bis in die 1860er Jahre hinein herrschenden Konfliktlinien zwischen Bürgertum und preußischem Staat hinsichtlich der Notenbankproblematik sichtbar. Anschließend stehen die ökonomischen und politischen Motive der Gesetzesvorlage im Mittelpunkt der Analyse, bevor die Gründe für die Ablehnung im Abgeordnetenhaus untersucht werden. Abschlie-

1 Vgl. Jörg Lichter, *Preußische Notenbankpolitik in der Formationsphase des Zentralbanksystems 1844 bis 1857* (Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 55), Berlin 1999; Frank Otto, *Die Entstehung eines nationalen Geldes. Integrationsprozesse der deutschen Währungen im 19. Jahrhundert* (Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 71), Berlin 2002.

2 Jörg Lichter, *Die „Deutsche National-Bank“ in Dessau: Versuch zur Gründung einer privaten Zentralbank in der Mitte des 19. Jahrhunderts*, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 47 (2002), S. 158-174.

ßend werden die Auswirkungen dieser Diskussion auf die Ausgestaltung der Reichsbank gezeigt.

II. Die Preußische Bank als Zentralbank

Die Gründung der Preußischen Bank in der Mitte des 19. Jahrhunderts stellte auf der wirtschaftspolitischen Ebene die spezifisch preußische Antwort auf den von der Industrialisierung ausgehenden Modernisierungsdruck dar. Durch den Umbau der Königlichen Bank in eine Notenbank konnte die Unzufriedenheit des Wirtschaftsbürgertums über die unzureichende, das Wachstum behindernde Zahlungsmittelversorgung besänftigt werden, die in einer Vielzahl privater Notenbankprojekte zum Ausdruck kam.³ Eine quantitative Beschränkung des Notenemissionsrechts sollte dabei einer Gefährdung der Geldwertstabilität vorbeugen. Durch die Beteiligung privater Aktionäre wurde ein mögliches Verlustrisiko des Staates minimiert, ohne diesen im Gegenzug Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bankspitze oder die Geldpolitik zuzugestehen. Im Kern war der Umbau der alten Königlichen Bank ein Akt der „defensiven Modernisierung“.⁴

Die nach der Kabinetts-Ordre vom 11. April 1846 reformierte Königliche Bank nahm mit neuem Namen und einer privaten Kapitalbeteiligung von zehn Mio. Taler am 1. Januar 1847 ihre Geschäfte auf.⁵ Dadurch konnte die Eigenkapitalbasis wesentlich verbreitert werden. Trotz des geringen Staatsanteils am Grundkapital von nur 1,2 Mio. Taler legte formell allein die preußische Regierung die Richtung der Geldpolitik fest. Ein zeitgenössischer Kritiker hat die Preußische Bank daher sehr treffend als „Staatsbank mit privater Kapitalbeteiligung“ charakterisiert.⁶

Die Zubilligung des Notenemissionsrechts war der zweite wichtige Teil der Reform. Die Bank durfte nun 21 Mio. Taler in Banknoten ausgeben, die, im Kern dem Banking-Prinzip entsprechend, nur zu „zwei Sechstel in baarem Gelde oder Silberbarren“ gedeckt sein mussten, zudem „drei Sechstel mindestens in diskontierten Wechseln und der Ueberrest in Lombardforderungen mit bankmäßigen Unterpfändern“. 15 Mio. Taler sollten als neue Zahlungsmittel ausgegeben werden und die restlichen sechs Mio. Taler sollten dazu dienen, das der Bank 1836/37 überlassene Staatspapiergeld – die Kassenanweisungen – zu ersetzen, um die Einheitlichkeit des „Papiergeldes“ der Bank zu gewährleisten.⁷ Die neuen Banknoten waren kei-

3 Zu den Projekten vgl. Lichter, Notenbankpolitik (wie Anm. 1), S. 36 f.

4 Ebd., S. 96-114.

5 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1846, Nr. 2759.

6 August Theodor Woeniger, Die Preußische Bank. Ein geschichtlich-kritischer Beitrag zur Beurtheilung der neuesten Bankreform. Berlin 1846, S. 89.

7 GStAPK, I. HA, Rep. 89, Nr. 26877, Protokoll der Sitzung des Staatsministeriums vom 7. Juni 1846, Pag. 121-155.

ne gesetzlichen Zahlungsmittel, auch wenn sie diesen Status faktisch sehr schnell erlangen sollten.

Insgesamt war die Reform von 1846/47 ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem modernen Zentralbanksystem. Dennoch konnten damit nicht alle Probleme gelöst werden, die bereits die alte Königliche Bank behindert hatten: So war die Preußische Bank wegen der ihr vom Staat zugewiesenen verzinslichen Depositen immer noch nicht in der Lage, ohne Gewinnorientierung zu arbeiten. D. h. in Phasen einer geringeren Inanspruchnahme konnte sie nicht auf Erträge verzichten und eine ausreichende Barreserve für Zeiten eines erhöhten volkswirtschaftlichen Zahlungsmittelbedarfs in den Tresoren ansammeln. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft erhöhte zudem noch den Druck, Erträge zu erwirtschaften, um die Dividendenerwartungen der Aktionäre zu erfüllen. Infolge dieses Ertragsdrucks trat sie im Rahmen des Direktgeschäfts mit Unternehmen weiterhin in Konkurrenz zu den Geschäftsbanken.

Das auf 21 Mio. Taler beschränkte Notenemissionsrecht sollte dem Wirken der Preußischen Bank selbst in „normalen Zeiten“ schon bald Fesseln auferlegen. Denn im Wirtschaftsaufschwung der 1850er Jahre war sie bereits zur Mitte des Jahrzehnts nicht mehr in der Lage, dem realwirtschaftlichen Sektor die zur Abwicklung der Geschäfte notwendigen Zahlungsmittel auf dem Kreditweg bereitzustellen, und lief damit Gefahr, zu einer Wachstumsbremse zu werden. Abhilfe brachte der Vertrag vom 7. Mai 1856 zwischen der Preußischen Bank und dem Finanzministerium, das sich um die Zukunft des Staatspapiergeldes sorgte. Darin wurde die Bank verpflichtet, 15 Mio. Taler des Staatspapiergeldes (Kassenanweisungen) in Raten von monatlich mindestens 750.000 Taler aus dem Verkehr zu ziehen und bei der Hauptschuldenverwaltung zu hinterlegen. Im Gegenzug wurde die Beschränkung der Notenemission aufgehoben. Gleichzeitig wurde das private Aktienkapital der Bank von zehn auf 15 Mio. Taler erhöht.⁸

Hinsichtlich der geldpolitischen Handlungsfähigkeit war die Befreiung von den Fesseln der kontingentierten Banknotenemission ein elementarer Fortschritt. Die Notenausgabe wurde seitdem nur noch durch die Vorschrift der Ein-Drittel-Bardeckung sowie der Verpflichtung zur jederzeitigen Einlösung der ihr präsentierten Banknoten in Bargeld beschränkt. Nun war die Bank in der Lage, dem realwirtschaftlichen Sektor auch längerfristig den zum Wachstum notwendigen monetären Mantel zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus wurde die Erfüllung der Zentralbankfunktion des „Lender of Last Resort“ für die gesamte Volkswirtschaft in monetären Krisenphasen erleichtert, da die zusätzlichen Barmittel in Form von Eigenkapital bereitgestellt wurden. Ein Abzug der Einlagen schränkte seither die Leistungsfähigkeit der Bank in geringerem Maße ein.⁹

8 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1856, Nr. 4408.

9 Jörg Lichter, Die Entstehung des Zentralbanksystem in Deutschland: Das Beispiel Preußen, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2/03 (2003), S. 153-170, hier S. 167.

Zwar nahm die Unzufriedenheit des Wirtschaftsbürgertums mit der Geldpolitik der Preußischen Bank ab, denn die Banknotenemission stieg von 19,9 Mio. Taler im Durchschnitt des Jahres 1855 auf 31,9 Mio. Taler im folgenden Jahr und auf 60,1 Mio. Taler im Jahre 1857. Bis 1865 verdoppelte sich der Umlauf auf 119,2 Mio. Taler¹⁰ – eine Summe, die man sich zwanzig Jahre zuvor noch nicht hatte vorstellen können.¹¹ Doch war mit der Aufhebung der Kontingentierung gleichzeitig die dominierende Position der Preußischen Bank innerhalb des monetären Sektors bzw. des preußischen Notenbankwesens festgeschrieben worden: Sie kontrollierte zukünftig einen noch größeren Anteil der Zahlungsmittel. Damit reifte ein weiterer Konflikt heran, dessen Saat bereits in der Kabinetts-Ordre vom 11. April 1846 ausgebracht worden war. Denn neben der Gründung der Preußischen Bank war darin – wie von den liberalen Wirtschaftsbürgern im Vormärz gefordert – auch die Errichtung privater Notenbanken in Preußen in Aussicht gestellt worden.

Aufgrund ihres wirtschaftspolitischen Leitbildes und aus politischem Misstrauen gegen den preußischen Staat bevorzugten die Vertreter des Wirtschaftsbürgertums nicht ein hierarchisch strukturiertes Banksystem mit einer in der staatlichen Sphäre angesiedelten Zentralbank an der Spitze, sondern eine marktwirtschaftliche Regelung, d. h. ein System gleichberechtigter, jedoch auch gleiche Pflichten tragender, voneinander unabhängiger und in ihrer Zahl nicht beschränkter privater Notenbanken außerhalb der staatlichen Sphäre.

Über die Höhe der volkswirtschaftlichen Banknotenemission entschied in diesem Modell nicht eine zentrale Währungsbehörde, sondern die Geschäftspolitik vieler einzelner, untereinander in Konkurrenz stehender Banken. Als Vorbild diente das in Schottland bis 1844 herrschende Notenbanksystem. Dort trafen sich die Notenbanken – deren Anteilseigner persönlich für die Bankverbindlichkeiten hafteten – mehrmals in der Woche, um die jeweils emittierten Noten auszutauschen. Etwaige Salden mussten in Edelmetall beglichen werden und verringerten somit die Kapitalkraft der Bank mit einem Negativsaldo. Nachdem die Emission von kleinen Ein-Pfund-Noten verboten worden war – die selten in die Bankkassen zurückströmten und daher zur übermäßigen Ausgabe geradezu einluden –, verhinderte dieser Sanktionsmechanismus eine inflatorisch wirkende Überemission sehr effektiv.¹²

10 Zahlen aus: Heinrich von Poschinger, *Bankwesen und Bankpolitik in Preußen*, Bd. 2: Die Jahre 1846 bis 1857. Berlin 1879, S. 373.

11 Das Misstrauen gegen die „Deutsche Nationalbank“ von 1845 hatte nicht zuletzt auf der ins Auge gefassten Notenemission von 100 Mio. Taler basiert. Vgl. Lichter, *Deutsche National-Bank* (wie Anm. 2), S. 164.

12 Lediglich die Aktionäre der drei „chartered banks“ hafteten nicht persönlich. Vgl. Sydney George Checkland, *Scottish Banking. A History, 1695-1973*. Glasgow/London 1975, S. 21-134; Lawrence H. White, *Free Banking in Britain: Theory, Experience and Debate, 1800-1845*. Cambridge 1984, S. 1-22; Alan Cameron, *Bank of Scotland 1695-1891. Some Cautionary Notes on Free Banking in Scotland*, in: Franz Bosbach/ Hans Pohl (Hrsg.): *Das Kreditwesen in der Neuzeit. Banking System in Modern History. Ein deutsch-britischer Vergleich* (Prinz-Albrecht-Studien 14). München 1997, S. 119-132.

Erst im September 1848 kam es zur Veröffentlichung der ausgesprochen restriktiven Normativbedingungen, unter denen die Gründung privater Notenbanken in Preußen erlaubt sein sollte. Darin war für jede preußische Provinz nur jeweils eine Bank mit einem Notenemissionsrecht von maximal einer Mio. Taler vorgesehen. Von einem System gleichberechtigter Notenbanken konnte also nicht gesprochen werden, die Privatbanken waren bestenfalls Juniorpartner der Preußischen Bank, insbesondere nach der Zubilligung des unbeschränkten Notenemissionsrechts. Die preußische Regierung betrachtete das Recht zur Banknotenemission offensichtlich als Teil des staatlichen Münzregals. Denn selbst um die Gründung dieser acht Privatbanken mussten das Wirtschaftsbürgertum und die liberalen Parlamentarier im Preußischen Abgeordnetenhaus während der fünfziger Jahre hart kämpfen.¹³ Ganz verwinden sollten sie die Niederlage um die Ausgestaltung der Geldverfassung nie. Die Enttäuschung spürte man bei einem Liberalen wie Friedrich Harkort – mit dessen Namen der Kampf um die Privatbanken besonders verbunden war – noch in der Debatte von 1865, zumal er und seine Mitstreiter von der Überlegenheit des Systems der Notenbankfreiheit überzeugt waren.¹⁴

III. Die Regierungsvorlage

Nach der Überwindung der von 1857 bis 1859 andauernden Weltwirtschaftskrise knüpften die sechziger Jahre fast nahtlos an den Wirtschaftsausschwung der vorangegangenen Dekade an. Bis zur Mitte des Jahrzehnts wuchs die deutsche Wirtschaft real mit einer Rate von durchschnittlich fast 3,75 Prozent im Jahr.¹⁵ Bemerkenswert daran ist, dass die Nachgeborenen dieses Wachstum sehr viel stärker wahrnahmen als die Zeitgenossen selbst. Die Jahresberichte der Preußischen Bank hatten in ihrem konjunkturpolitischen Teil meist einen seltsam anmutenden pessimistischen Grundton. Und dies, obwohl die Entwicklung der Bankgeschäfte offensichtlich doch Wirtschaftswachstum anzeigte.¹⁶

Ursache dieses Pessimismus dürften die drängenden außen- und innenpolitischen Probleme gewesen sein. Der amerikanische Bürgerkrieg von 1861 bis 1865, der Aufstand in Russisch-Polen 1863 sowie der Krieg Preußens und Österreichs gegen Dänemark 1864 blieben nicht ohne negative Auswirkungen auf die immer enger zusammenwachsende deutsche, europäische und globale Wirtschaft. So be-

13 Vgl. Jörg Lichter, Bankeinheit oder Bankvielfalt: Die preußische Notenbankpolitik in der Mitte des 19. Jahrhunderts am Beispiel der Entstehung der Kölnischen Privat-Bank, in: *Scripta Mercaturae* 32 (1998), S. 64-97.

14 Zu Harkort vgl. Lichter, Notenbankpolitik (wie Anm. 1), S. 215-221.

15 Eigene Berechnung nach: Carl-Ludwig Holtfrerich, The Growth of the Net Domestic Product in Germany 1850-1913, in: Rainer Fremdling/ Patrick K. O'Brien (Eds.): *Productivity in the Economies of Europe* (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen 15), Stuttgart 1983, S. 124-132.

16 Verwaltungsberichte der Preußischen Bank 1860-1865. Berlin 1861-1866.

merkte der Jahresbericht für 1861, dass die „dauernde Unsicherheit der politischen Verhältnisse und die hinzugetretenen Amerikanischen Zerwürfnisse [...] von größeren Handels-Unternehmungen zurückgehalten und auf die inländische Industrie einen lähmenden Einfluß ausgeübt“ hätten.¹⁷

Die „dauernde Unsicherheit der politischen Verhältnisse“ hatte ihre Wurzel jedoch vor allem im preußischen Verfassungskonflikt. Seit 1861 standen sich die liberal dominierte Zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus, und das seit 1862 von Otto von Bismarck geführte Staatsministerium hinsichtlich des verfassungsmäßig garantierten parlamentarischen Budgetrechts unversöhnlich gegenüber. Der Ministerpräsident missachtete das Parlamentsvotum und regierte trotz Ablehnung der jährlichen Haushaltspläne gemäß der „Lückentheorie“, als wären die Regierungsvorlagen korrekt verabschiedet worden. Das Abgeordnetenhaus wiederum reagierte auf diese Provokation mit der Blockade wichtiger anderer Gesetzesvorlagen der Regierung.¹⁸

In dieser gespannten Atmosphäre brachte die Regierung im Februar 1865 einen Gesetzentwurf in das Abgeordnetenhaus ein, dessen § 1 wenig spektakulär lautete: „Die Preußische Bank ist befugt, in Deutschen Handelsplätzen außerhalb Preußens Komtoire, Kommanditen und Agenturen zu errichten, sowie Bankgeschäfte an solchen Plätzen durch einzelne Beauftragte betreiben zu lassen.“¹⁹ Als Begründung wurden drei Punkte angeführt: die engen Handelsbeziehungen zwischen Preußen und den übrigen deutschen Staaten, die Verbreitung der Banknoten der Preußischen Bank in Deutschland sowie schließlich das darin zum Ausdruck kommende Bedürfnis nach einem „allgemein gültigen Werthzeichen für den großen Handelsverkehr“. Dies alles mache es „dringend wünschenwerth“, dass die Preußische Bank das „bisher festgehaltene und gesetzlich gebotene Prinzip der Abgeschlossenheit“ aufgebe und „früher oder später“ Filialen in anderen deutschen Staaten errichte.²⁰

Während der parlamentarischen Beratungen führte der Präsident der Preußischen Bank, Hermann v. Dechend, im Namen der Regierung weiter aus: „Wir halten es für ein dringendes Bedürfnis, für ganz Deutschland ein gemeinsames Bank-Institut zu haben, und wir glauben, daß Niemand [sic!] in Deutschland berechtigter und mehr im Stande ist, diese anerkannt vorhandene Lücke auszufüllen,

17 Jahres-Bericht 1861 (wie Anm. 16), S. 3.

18 Wolfgang J. Mommsen, Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850-1890 (Propyläen Geschichte Deutschlands 7/1). Berlin 1993, S. 121-172; Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat. München 1994, S. 749-790.

19 Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch Allerhöchste Verordnung vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten, Bd. 4: Anlagen zu den Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, Erster Theil. Berlin 1865, S. 362.

20 Ebd.

als die Preußische Bank. Das ist der Grundgedanke, von dem die ganze Vorlage ausgeht.“²¹

Dennoch wurde durch diese Argumentation nicht deutlich, warum gerade die bisher auf Preußen beschränkte Bank dazu berufen sein sollte, in die Rolle einer „Reichsbank“ zu schlüpfen und ein „allgemein gültiges Werthzeichen“ zu schaffen, zumal man damit von preußischer Seite – selbst wenn Banknoten keine gesetzlichen Zahlungsmittel waren – faktisch die Währungssouveränität der anderen deutschen Staaten beschneiden würde, wogegen sich Preußen selbst in der Vergangenheit immer verwahrt hatte.²²

Die Antwort lieferte ein bemerkenswerter Aufsatz des führenden zeitgenössischen Nationalökonomen Adolph Wagner in den Preußischen Jahrbüchern vom März 1865. Darin untermauerte er den geldpolitischen Führungsanspruch Preußens nachdrücklich.²³ Ausgehend von der These, dass „in jeder wichtigen volkswirtschaftlichen Frage zugleich etwas von einer Machtfrage“ stecke, und durch die Gleichsetzung der Interessen Preußens mit denen Deutschlands rechtfertigte er in einem ersten Schritt die politische Führungsrolle Preußens im deutschen Einigungsprozess: „Im Interesse der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Deutschlands hat Preußen [...] durch eine berechnete Benutzung seines wirtschaftlichen Uebergewichts, durchaus legitim, seine Macht und seinen Einfluß auszudehnen.“ Mit einer eindeutigen Stoßrichtung gegen die mit Berlin konkurrierenden Finanzplätze Frankfurt am Main und Hamburg unterstellte er weiter, dass „unsere heutige Volkswirtschaft [...] in viel stärkerem Maaße wie die früheren Perioden wegen der Entwicklung des Creditwesens eines Concentrationspunktes für das Geld- und Creditgeschäft“ benötige. Dieser könne wegen des großartigen Aufschwungs in den vergangenen dreißig Jahren nur Berlin sein, das die wirtschaftliche und politische Rolle eines „London oder Paris von Deutschland“ übernehme. Für ihn stand außer Frage, dass die preußische Hauptstadt „allmählich tonangebender deutscher Geldplatz“ werde und dass diese Entwicklung eine „völlig natürliche“, eine „naturgemäße“ sei. Selbst wenn dieser Fortschritt auf Kosten anderer deutscher Finanzplätze vonstatten ginge und „zeitweilige Unbequemlichkeiten, Leiden und Störungen“ dabei unvermeidbar seien, würden diese durch „das wirtschaftliche und politische Bedürfniß der Nation gefordert“, nicht zuletzt „weil ein großer gemeinsamer deutscher Geldplatz sicher im Welthandel eine bedeutende Stelle“ einnehme. Schließlich forderte er die Parlamentarier im Abgeordnetenhaus dazu auf, die Expansion der Preußischen Bank zu unterstützen, „denn diese Bankpolitik [bilde] einen mächtigen Hebel zur Beschleunigung des geschilderten

21 Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch Allerhöchste Order vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten, Bd. 1. Berlin 1865, S. 211.

22 Lichter, Notenbankpolitik (wie Anm. 1), S. 203-221.

23 Vgl. zum Folgenden: Adolph Wagner, Die preußische Bankfrage, vom allgemein wirtschaftlichen und politischen Standpunkte, in: Preußische Jahrbücher 15 (1865), S. 390-412.

Umbildungsprozesses, zur Emporhebung des Berliner Platzes zum Range des beherrschenden Geldmarkts und zur Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Präponderanz, damit zur Erweiterung der Machtsphäre Preußens.“ Um die Vorherrschaft Preußens in Deutschland zu sichern, war Wagner nicht nur bereit, über seinen wissenschaftlichen Schatten als Anhänger eines Systems der Notenbankfreiheit zu springen, sondern auch das Primat der Politik über die Ökonomie zu proklamieren.²⁴ Die Rechtfertigung eines Notenmonopols oder besonderer Privilegien einer Zentralbank konnte seiner Meinung nach nur in „politischen Erwägungen liegen“. Zwar billigte er dem „Standpunkt der Bankfreiheit [durchaus] Sinn und Berechtigung“ zu, doch dürfe dieser „gegenwärtig nicht der entscheidende sein“. Vielmehr postulierte er, dass „innerhalb von [...] nicht zu überschreitenden Grenzen [...] das politische Erforderniß dem rein wirtschaftlichen Erforderniß“ vorangehen müsse. Im Ergebnis sei die Ausdehnung der Preußischen Bank die „richtige Konsequenz der bisherigen preußischen Bankpolitik“ mit dem Ziel, „die ihr eigentlich ohnehin schon jetzt zukommende Stellung einer großen deutschen Centralbank [zu] erringen.“

Unterstützung erhielt Wagners Argumentation durch den Bonner Ordinarius Erwin Nasse, einem weiteren bedeutenden zeitgenössischen Ökonomen, der in seiner Analyse zu dem Ergebnis kam, dass „die politischen und wirtschaftlichen Gründe, welche dafür sprechen, [...] die preußische Bank zu einem nationalen Institut zu machen [...] auf das Engste verbunden“ sind.²⁵

Der Historiker Heinrich von Treitschke war ebenfalls der Meinung, dass Preußen „durch die Errichtung von Filialen seiner Bank in allen großen deutschen Plätzen die unentbehrliche Centralisation unseres Creditwesens beschleunigen“ könne, denn Berlin sei, „wie man im eifersüchtigen Hamburg“ sehr wohl wisse, im Begriff, der führende Finanzplatz Deutschlands zu werden. In Berlin habe „die Volkswirtschaft des Zollvereins ihre Hauptstadt gefunden.“²⁶

Rhetorisch eindrucksvoller hätte die Regierungsvorlage auch vom zuständigen Minister Heinrich v. Itzenplitz oder dem Präsidenten der Preußischen Bank selbst nicht begründet werden können. Denn das sowohl in der Regierungsvorlage als auch in Wagners und von Treitschkes Ausführungen anklingende Argument von der wachsenden deutschlandweiten Bedeutung Berlins als Bank- und Börsenplatz – mit der Preußischen Bank als Mittelpunkt und Rückhalt – basierte auf Tatsachen: Der sich bereits Mitte der sechziger Jahre abzeichnende Aufstieg Berlins zum führenden deutschen Finanzplatz war eng mit der Eisenbahnfinanzierung verbunden.

24 Zu Wagner als Befürworter eines Systems der Banknotenfreiheit vgl. Adolph Wagner, Beiträge der Lehre von den Banken. Leipzig 1857, S. 226-260.

25 Erwin Nasse, Die preußische Bank und die Ausdehnung ihres Geschäftskreises in Deutschland. Bonn 1866, S. 12.

26 Heinrich von Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat, in: ders., Historische und Politische Aufsätze vornehmlich zur neuesten deutschen Geschichte. Leipzig 21865, S. 446-608, 566 f.

Während das lange Zeit führende Frankfurt – dessen relativer Abstieg sich nach der Annexion der Stadt durch Preußen 1866 weiter beschleunigen sollte – sich vor allem auf den süddeutschen Guldenwährungsraum sowie das konservative Staatsanleihengeschäft konzentrierte und der innovativen Industriefinanzierung ablehnend gegenüberstand, nutzte Berlin seine Chance im Wettbewerb der Finanzplätze und entwickelte sich zum Hauptfinanzier des Eisenbahnbaus, eines Führungsektors im Industrialisierungsprozess. So stieg die Zahl der an der Berliner Börse notierten Eisenbahnaktien zwischen 1840 und 1844 von zwei auf 29; 1860 waren es bereits 87. Daneben war Berlin nicht nur der Sitz großer Privatbanken, sondern auch zweier früher Aktienbanken, der Direktion der Disconto-Gesellschaft sowie der Berliner Handelsgesellschaft, beide noch in der Rechtsform der Kommanditgesellschaft auf Aktien.²⁷ Hamburg stellte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ebenfalls keine Konkurrenz mehr dar, hatte aber noch eine wichtige Stellung im Zahlungsverkehr mit dem Ausland. Nicht zuletzt deshalb strebte die Preußische Bank auch nach einer Filiale in Hamburg, um den Silberabfluss stärker zu kontrollieren und Provisionszahlungen zu sparen. Das „Loch im Norden“ sollte gestopft werden.²⁸

Ebenso unstrittig war die immer stärkere realwirtschaftliche und monetäre Integration Deutschlands in dem 1834 durch den Zollverein geschaffenen gemeinsamen Markt. Deutlich nahmen die Zeitgenossen dabei den großen Anteil der Noten der Preußischen Bank am gesamten Banknotenumlauf in Deutschland wahr. Dieser lag 1864 bei knapp zwei Drittel. Die Dominanz wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen hält, dass das nächstgrößere Kreditinstitut, die Frankfurter Bank, einen Anteil von lediglich acht Prozent hatte. Das übrige Viertel verteilte sich auf 28 kleinere und größere Notenbanken.²⁹ Diese waren vor allem in der ersten Gründungsphase privater und staatlicher Notenbanken in den 1850er Jahren entstanden. Unseriöse Banken, die vor allem kleine Notenabschnitte von einem Taler ausgaben, überlebten die Banken- und Handelskrise von 1857/59 nicht, die in dieser Hinsicht zu einer notwendigen Marktberreinigung führte. Die in der ersten Hälfte der sechziger Jahre noch wirkenden Institute – Neugründungen kamen praktisch nicht mehr vor – galten allgemein als solide und ihre Qualität spielte in der Abgeordnetenhausdebatte keine Rolle. Überhaupt ging in Deutschland

27 Zu Berlin vgl. Hartmut Berghoff, Der Berliner Kapitalmarkt im Aufbruch (1830-1870), in: Hans Pohl (Hrsg.): Geschichte des Finanzplatzes Berlin. Frankfurt am Main 2002, S. 53-102, hier S. 62; zu Frankfurt vgl. Carl-Ludwig Holtfrerich, Finanzplatz Frankfurt. Von der mittelalterlichen Messestadt zum europäischen Bankenzentrum. München 1999, S. 119-167.

28 Otto, Entstehung (wie Anm. 1), S. 375.

29 Friedrich Thorwart, Die Entwicklung des Banknotenumlaufs in Deutschland von 1851-1880, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 41 (1883), S. 193-250, hier S. 247 f.; zur Zahl der Notenbanken vgl. Bernd Sprenger, Das Geld der Deutschen. Geldgeschichte Deutschlands von den Anfängen bis zur Gegenwart. Paderborn u. a. 2002, S. 165-167.

bis zur Reichsgründung vom Staatspapiergeld eine größere Gefahr für die monetäre Stabilität aus als von Banknoten.³⁰

Die Preußische Bank selbst führte ihre wachsende Emission Anfang der sechziger Jahre u. a. darauf zurück, dass die Noten inzwischen „in dem größten Theile Deutschlands verbreitet sind und selbst in den angrenzenden Ländern umlaufen.“³¹ Die Preußische Bank nahm damit faktisch für den norddeutschen Talerwährungsraum bereits die Rolle einer Zentralnotenbank wahr; mit großer Wahrscheinlichkeit auch für den süddeutschen Guldenwährungsraum.

Damit wuchs sie immer stärker in die Rolle einer nationalen Reservebank hinein, die die Edelmetallreserven für den Zahlungsbilanzausgleich vorhielt. Vor der Parlamentskommission, an die der Gesetzesantrag zur weiteren Beratung überwiesen worden war, machten die Regierungsvertreter auch deutlich, dass „die Preußische Bank [schon jetzt] für ganz Norddeutschland und selbst für Frankfurt am Main das Hauptreservoir von Silber“ sei. Weiter hieß es: „Habe Deutschland Bedürfniß an Silber, so schicke es nach Berlin, Filialen im Deutschen Auslande würden die Bankverwaltung in Stand setzen, augenblicklich zu erkennen, wo sich Lücken von Metall zeigen.“³² Die Ausdehnung der Preußischen Bank würde es den Verantwortlichen folglich leichter machen, den jeweiligen Silberbedarf richtig abzuschätzen. Und aus Hamburg, Leipzig und Mannheim seien bereits Petitionen mit der Bitte um die Eröffnung einer Filiale der Preußischen Bank eingegangen.

Die Expansion der Bank konnte tatsächlich das Problem eines fehlenden bequemen und allgemein anerkannten Zahlungsmittels im Geschäftsverkehr lösen. Forderungen nach einer Vereinheitlichung des Münz-, Maß- und Gewichtswesens gehörten zum Standardrepertoire aller Handelskammerberichte der sechziger Jahre.³³ Denn die 1838 geschaffene silberne „Vereinsmünze“ des Zollvereins im Wert von zwei Talern oder 3,5 süddeutschen Gulden war aufgrund ihrer Größe sowie ihres Gewichts unpraktisch und konnte sich nie durchsetzen.³⁴ In der parlamentarischen Kommission wurde von der Regierung der „für den ganzen Deutschen Handelsverkehr daraus zu erwartende Vorthheil hervorgehoben, daß die, nach Ausdehnung des Filialnetzes, durch ganz Deutschland circulirenden Noten der Preußischen Bank endlich das so lang ersehnte gemeinsame Werthzeichen darstellen würden.“³⁵

30 Lichter, Notenbankpolitik (wie Anm. 1), S 212 ff.; Sprenger, Geld (wie Anm. 29), S. 174 f.

31 Jahres-Bericht 1861 (wie Anm. 16), S. 7.

32 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der durch Allerhöchste Verordnung vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten, Bd. 5: Anlagen zu den Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, Zweiter Theil. Berlin 1865, S. 732.

33 Vgl. z.B. Jahres-Bericht der Handelskammer zu Köln für 1865, in: Jahresberichte der Handelskammern und kaufmännischen Korporationen des Preußischen Staates für 1865 (Beilage zum Jahrgang 1866 des Preußischen Handelsarchivs). Berlin 1866, S. 566-626, hier S. 570 f.

34 Sprenger, Geldgeschichte (wie Anm. 29), S. 164.

35 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 732.

Erwin Nasse wies in diesem Zusammenhang noch auf einen weiteren Vorteil der wachsenden Zahl von Filialen der Preußischen Bank in Deutschland hin. Nicht nur, dass die Inhaber der Noten die Sicherheit hätten, diese bei aufkommenden Zweifeln an der Solidität der Bank leichter wieder gegen Bargeld eintauschen zu können; denn bis dahin sei es „ein Uebelstand, daß sie in Gegenden und Ländern um[liefen], in deren Verkehrsmittelpunkten sie nicht einlösbar“ seien. Die „mögliche Erleichterung des Rückströmens“ sei auch „das wichtigste Mittel gegen die Zuvielausgabe der Noten“, d. h. die Überemission.³⁶

Die Ausdehnung des Filialnetzes war demnach die notwendige Folge der Schaffung eines deutschlandweit akzeptierten Zahlungsmittels. Denn anders als in Großbritannien, wo die Konzentration des Geldverkehrs auf London das Rückströmen der Banknoten in die Kassen der Bank of England erleichtere, sei es dort, wo eine solche Zentralisation fehle, notwendig, für ein möglichst dicht geknüpftes Filialnetz zumindest in den „Hauptorten des Verkehrs“ zu sorgen. Dazu gehörten nach seiner Meinung Hamburg, Leipzig sowie Frankfurt am Main.³⁷

Im Ergebnis sprach eine Reihe von plausiblen ökonomischen Gründen für eine Ausdehnung der Preußischen Bank auf Deutschland. Dass damit auf preußischer Seite auch deutschlandpolitische Erwartungen verbunden waren, konnte diese Argumente nicht entkräften. Doch noch bevor die anderen deutschen Staaten mögliche politische Einwände hinsichtlich der faktischen Beschränkung ihrer Währungshoheit hätten vorbringen können, scheiterte die Vorlage bereits im Preußischen Abgeordnetenhaus, ohne dessen Zustimmung die Bankordnung der Preußischen Bank nicht geändert werden konnte. In der Debatte sollte sich zeigen, dass die geldpolitischen Konfliktlinien zwischen liberalem Bürgertum und preußischer Regierung seit den Zeiten des Vormärz im Kern unverändert Gültigkeit besaßen.

IV. Die Ablehnung im Preußischen Abgeordnetenhaus

In der jüngeren Forschung, die das Thema der Expansion der Preußischen Bank lediglich cursorisch behandelt, ist der preußischen Regierung „Unkenntnis“ und sogar „Arroganz“ hinsichtlich der Verabschiedung der Gesetzesvorlage im Abgeordnetenhaus vorgeworfen worden. Diese hätte die immer noch kritische Haltung der Liberalen gegenüber der staatsnahen Preußischen Bank falsch eingeschätzt.³⁸ Bei genauerem Hinsehen hatte die Regierung jedoch aus zwei Gründen durchaus eine realistische Chance, ihre Vorlage durchzubringen. Zum einen spielte sie klugweise die „Deutschlandkarte“ aus, d. h. sie appellierte an die „Mission“ Preußens, an seine Führungsrolle im „kleindeutschen“ Vereinigungsprozess – über die Nicht-

36 Nasse, Bank (wie Anm. 25), S. 4.

37 Ebd., S. 6 f.

38 Otto, Entstehung (wie Anm. 1), S. 375 f.

einbeziehung Österreichs in die preußischen Pläne war man sich innerhalb der politischen Klasse einig, sie brauchte weder von der Regierung noch von den Parlamentariern ausdrücklich erwähnt zu werden. Selbst oppositionelle Abgeordnete gaben zu, dass die Ausdehnung der Preußischen Bank „der erste Schritt zu der Stellung Preußens an die Spitze Deutschlands in politischer Beziehung, zu der Hegemonie Preußens in Deutschland sein [würde], die wir ja Alle erstreben“³⁹. Zum Zweiten konnte die Regierung gerade in Wirtschaftsfragen grundsätzlich auf eine Interessenkongruenz zwischen der Regierung und der liberalen Parlamentsmehrheit hoffen, hatte diese doch z. B. auch die Verlängerung der Zollvereinsverträge bis 1877 ratifiziert. Bemerkenswerterweise wurden auch alle wichtigen wirtschaftspolitischen Gesetzesvorlagen in dieser Legislaturperiode angenommen – mit einer Ausnahme.⁴⁰

Im Abgeordnetenhaus wurden die Expansionsgegner von einer kleinen Gruppe von Parlamentariern angeführt, die sich selbst als „volkswirtschaftliche Opposition“⁴¹ bezeichnete. Ihr Kern bestand aus den führenden Mitgliedern des „Kongresses deutscher Volkswirte“ um John Prince-Smith, Otto Michaelis und Julius Faucher, einer losen Gruppierung orthodox-wirtschaftsliberaler Ökonomen, die für einen unbeschränkten Freihandel und ein System der Notenbankfreiheit eintrat.⁴² Diese „volkswirtschaftliche Fraktion“ – wie sie auch genannt wurde – darf jedoch nicht mit „dem“ Wirtschaftsbürgertum oder „den“ Liberalen gleichgesetzt werden. Im Abgeordnetenhaus stellten die Wirtschaftsbürger, d. h. Industrielle und Kaufleute, in den sechziger Jahren mit weniger als zehn Prozent nur noch einen kleinen Teil der liberalen Fraktionen. Hier dominierten Beamte, Rechtsanwälte und Rittergutsbesitzer.⁴³ Die „Volkswirte“ – vor allem Journalisten und Wissenschaftler – waren wiederum eine Minderheit innerhalb der Gruppe der liberalen Parlamentarier, deren radikale Haltung bei der Mehrheit nicht auf uneingeschränkte Akzeptanz stieß.

Auch außerhalb des Parlaments wurden die wirtschaftspolitischen Extrempositionen der „Volkswirte“ nicht von allen Wirtschaftsbürgern und Liberalen geteilt – insbesondere in der Notenbankfrage. Hier hatten große Teile der preußischen Bourgeoisie nach der 1856 erfolgten Zubilligung des unbeschränkten Notenemissionsrechts ihren Frieden mit der Preußischen Bank gemacht, zumal die an die Gründung privater Notenbanken geknüpften Erwartungen vielfach enttäuscht

39 Stenographischer Bericht (wie Anm. 22), S. 895.

40 Otto Pflanze, Bismarck. Der Reichsgründer. München 1997, S. 282 f.

41 Otto Michaelis, Noten und Depositen, in: Vierteljahrschrift für Volkswirtschaft, Politik und Culturgeschichte 3 (1865), S. 77-134, hier S. 86.

42 Grundlegend dazu: Volker Hentschel, Die deutschen Freihändler und der volkswirtschaftliche Kongreß 1858 bis 1885 (Industrielle Welt. 16). Stuttgart 1975, S. 11-88.

43 Heinrich August Winkler, Preußischer Liberalismus und Deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861-1866 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik 17). Tübingen 1964, S. 13 f.; Adalbert Hess, Das Parlament, das Bismarck widerstrebe. Zur Politik und sozialen Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses der Konfliktzeit (1862-1866) (Politische Forschungen 6). Köln/Opladen 1964, S. 57-67.

wurden, wozu allerdings die restriktiven Normativbedingungen von 1848 ihren Teil beigetragen hatten. So sprach sich die Handelskammer aus Köln – Sitz einer nicht sehr erfolgreichen privaten Notenbank⁴⁴ – 1865 zwar für die ersatzlose Beseitigung der Normativbedingungen aus. Wichtiger war ihr jedoch, das Filialnetz der Preußischen Bank in der Rheinprovinz dichter zu knüpfen, denn dort hatten selbst Städte mit „20.000 und mehr Einwohnern keine Bankstelle aufzuweisen. [...] Der Wunsch, daß eine Vermehrung der Bankstellen in unserer Provinz erfolge, [sei] daher gewiß gerechtfertigt.“⁴⁵

In der Folge gelang es den „Volkswirten“ zwar, eine geschlossene Abwehrfront gegen die Regierungsvorlage aufzubauen; sie konnten die Mehrheit der Parlamentarier jedoch nicht von ihrer Alternative überzeugen. Dies lag weniger an der fehlenden Plausibilität der Vorschläge, die auf eine Kopie des englischen Systems hinausliefen – die Ideen waren also nicht originell, das theoretische Niveau aber bei weitem nicht so „dürftig“, wie es teilweise dargestellt wird.⁴⁶ Es lag vielmehr an der Weigerung der Parlamentsmehrheit, den von den „Volkswirten“ propagierten radikalen Wechsel in der Geldpolitik einzuleiten.

Obwohl Fragen des Freihandels eindeutig im Mittelpunkt der Politik des 1858 gegründeten „Volkswirtschaftlichen Kongresses“ standen, fand sich auch die „Bankfrage“ – d. h. die Notenbank- und Banknotenproblematik – allein bis 1865 fünfmal auf der Tagesordnung der jährlichen Versammlung wieder. Geldtheoretisch knüpften die Wirtschaftsliberalen in dieser Frage an die Diskussion aus dem Vormärz an. Dementsprechend gaben sie einem System der Notenbankfreiheit eindeutig den Vorzug gegenüber einem Zentralbanksystem. Dabei scheute man nicht davor zurück, eine gewagte gedankliche Verbindung zwischen der Handelspolitik und der Geldpolitik zu knüpfen. Es wurde behauptet, dass „privilegierte Banken [...] die Kapitalien ungleich vertheilen, ebenso wie Schutzzölle.“⁴⁷ Die auf der Konferenz von 1863 dahingehend gefassten Beschlüsse machten die radikale Haltung deutlich. Dort hieß es: „Monopole und Konzessionen, welche an Staatsinstitute oder an Privat-Gesellschaften zur Ausgabe von Banknoten ertheilt werden, verringern, wie erfahrungsgemäß feststeht, die Sicherheit des Geldumlaufs, verkümmern die Entwicklung des Bankwesens und tragen zur Ausbeutung des ganzen Volkes durch Einzelne bei.“⁴⁸ In den folgenden zwei Jahren hatte sich diese Meinung nicht ge-

44 Lichter, Bankeinheit (wie Anm. 13), S. 95 f.

45 Jahresbericht der Handelskammer Köln (wie Anm. 33), S. 570.

46 Dieter Ziegler, Der „Latecomer“ lernt. Der „Peel’s Act“ und die preußische Währungsgesetzgebung im Zeitalter der Industrialisierung, in: Hartmut Berghoff/ Dieter Ziegler (Hrsg.), Pionier und Nachzügler? Vergleichende Studien zur Geschichte Großbritanniens und Deutschlands im Zeitalter der Industrialisierung. Festschrift für Sidney Pollard zum 70. Geburtstag (Arbeitskreis Deutsche England-Forschung 28). Bochum 1995, S. 75-95, hier S. 91.

47 Bericht über die Verhandlungen des achten Kongress deutscher Volkswirthe, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft, Politik und Culturgeschichte 3 (1865), S. 166-242, hier S. 208

48 Bericht über die Verhandlungen des sechsten Kongresses deutscher Volkswirthe, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft, Politik und Culturgeschichte 1 (1863), S. 213-282, hier S. 242.

ändert. Denn in den parlamentarischen Kommissionsberatungen über die Gesetzesvorlage behauptete eine „starke Minorität der Kommission“ – offensichtlich die „Volkswirte“ –, dass „alle Staatsbanken, alle privilegierten oder monopolisierten Banken [...] schädlich wirken.“⁴⁹ Mit diesen ideologischen Scheuklappen taten sie sich jedoch keinen Gefallen, weil gerade der Preußischen Bank schwerlich vorgeworfen werden konnte, die Sicherheit des Geldumlaufs in der Vergangenheit gefährdet oder gar schädlich gewirkt zu haben.

Zudem war es gar nicht nötig, das preußische Zentralbanksystem zu diffamieren, um die eigenen Vorstellungen in ein besseres Licht zu rücken. Denn es gab durchaus gute Gründe, die für das alternative System der Notenbankfreiheit sprachen, nicht zuletzt dessen Funktionsfähigkeit in Schottland.⁵⁰ An diesem Vorbild orientierte sich auch der „Volkswirtschaftliche Kongress“, wenn er forderte, – wie in Schottland üblich – die Banknotenemission nur dann „wie jedes andere Gewerbe, der freien Konkurrenz zu überlassen [...], falls die Haftbarkeit der Theilhaber eine unbeschränkte“ sei. Bei lediglich beschränkter Haftung seien dagegen „bestimmte gesetzlich festgestellte Bedingungen zu erfüllen.“⁵¹

Aufgrund ihres orthodoxen Marktverständnisses versäumten es die „Volkswirte“, die Rolle des Staates im System der Notenbankfreiheit konkret zu definieren – auch für den Fall der unbeschränkten Haftung der Aktionäre. Denn ein funktionsfähiges System der Notenbankfreiheit basierte nicht auf unbeschränkter Freiheit, sondern auf einer Wettbewerbsordnung, die z. B. dem Staat die Missbrauchsaufsicht über die Notenbanken zubilligte und diesem die Möglichkeit gab, einen Mindestnennwert der kleinsten Banknote vorzuschreiben, die tägliche Bekanntgabe der Höhe der Banknotenemission sowie der Barreserven eines jeden Institutes anzuordnen und schließlich den Aufbau einer Filiale in den wichtigsten Handelsorten zu verlangen, bei denen die präsentierten Banknoten innerhalb einer bestimmten Frist in Bargeld einzulösen waren. Dennoch bleibt es zweifelhaft, ob ein System der Notenbankfreiheit bei der Dominanz der Preußischen Bank überhaupt funktionsfähig gewesen wäre; diese hätte durchaus trotz Konkurrenz zum Monopolisten werden können. Unabhängig davon hätten all diese teilweise über das schottische Vorbild hinausgehenden Vorsichtsmaßnahmen – die in den vierziger und fünfziger Jahren noch wichtiger Bestandteil der preußischen Debatte waren⁵² – die Qualität des Systems zweifellos verbessert und Vorbehalte abbauen können.

Denn anders als es die Orthodoxen behaupteten, gab es kein „wirtschaftliches Gesetz“, das die „Vielseitigkeit der Banken“ forderte.⁵³ Die Ausgestaltung der

49 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 734.

50 Zur Funktionsfähigkeit vgl. White, Banking (wie Anm. 12), S. 1-22 u. passim; kritisch dazu: Manfred Neldner, Bankenfreiheit und Noten-Überemission: McColloch, Longfield, der Schweizer Franken und die „small note mania“ in Schottland, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 132 (1996), S. 177-195.

51 Sechster Kongress (wie Anm. 48), S. 242.

52 Lichter, Notenbankpolitik (wie Anm. 1), S. 166, 204, 212 ff.

53 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 734.

Geldordnung war vielmehr eine politische Entscheidung. Die Einsicht in die Notwendigkeit zum politischen Kompromiss fiel ihnen jedoch sichtlich schwer. Die Ablehnung der Regierungspläne war daher auch ein Zeichen der Frustration über das subjektiv empfundene Fehlen „von durchgreifenden Fortschritten im Bankwesen“, wie der Bankier L. Sonnemann auf der Versammlung von 1865 feststellte.⁵⁴ Und auch in den Augen eines neutralen Beobachters hatten die „Volkswirte“ gerade in der Bankfrage bisher „die geringsten Erfolge aufzuweisen.“⁵⁵

Diese Erfolglosigkeit führte dazu, dass der Kongress deutscher Volkswirte nach 1863 sein Hauptaugenmerk verstärkt auf die Entwicklung der Depositenbanken ohne Notenausgaberecht und den Giroverkehr legte – also auf den Geschäftsbankbereich. Denn „die Entwicklung des Bankwesens von der Erkämpfung der Notenfreiheit abhängig zu machen, heisst, sie ad graecas calendas vertagen“, wie Otto Michaelis resigniert feststellte.⁵⁶ An der radikalen Ablehnung des Zentralbanksystems in seiner preußischen Form änderte sich dadurch aber nichts. Diese wurde theoretisch nun lediglich anders begründet.

Im Sinne einer Stufentheorie war für Otto Michaelis das „Notenbankwesen [...] das niedere, das Depositen- und Checksystem die höhere Entwicklungsstufe des Bankwesens.“⁵⁷ Für John Prince-Smith galt „die Höhe der Depositensumme [als] Maassstab für die Höhe der Bankentwicklung.“ Für ihn war daher klar, dass „das Bankwesen in Preussen noch in den Windeln“ liege. Entwickeln ließe „es sich nur durch Pflege des Depositenverkehrs.“⁵⁸ Otto Michaelis Ziel war im Grunde die „Girobankfreiheit“ als Alternative zur Notenbankfreiheit, weil „Freiheit der Notenausgabe [...] vor der Hand nicht zu erreichen“ sei.⁵⁹ Dabei sah er die prinzipielle Gleichartigkeit der beiden Geldsurrogate Banknoten und Giro Guthaben, den Vorteil des bargeldlosen Zahlungsverkehrs auf der Basis einer geringeren Edelmetallmenge, aber auch die in beiden Fällen aus einer übermäßigen Zahlungsmittelschöpfung resultierende mögliche Inflationsgefahr. Ein Korrektiv stellte die jederzeitige Auszahlungsverpflichtung in Bargeld dar, das aus seiner Sicht vor allem im System der Bankfreiheit wirksam wurde. Denn es waren „die freie Konkurrenz und die ihrer Herrschaft sich von selbst vollziehende Lokalisierung des Bankwesens, welche den Noten- wie Depositenbanken die im Interesse der Solidität der Umsatzmittel unter allen Umständen nothwendigen regelnden Schranken auferlegen.“⁶⁰

54 Achter Kongress (wie Anm. 47), S. 207.

55 A. Meyer, Der achte volkswirtschaftliche Congreß, in: Preußische Jahrbücher 16 (1865), S. 501-518, hier S. 513.

56 Michaelis, Noten (wie Anm. 41), S. 78.

57 Ebd., S. 124.

58 John Prince-Smith, Geld und Banken, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft, Politik und Culturgeschichte 3 (1865), S. 146-159, hier S. 157 f.

59 Michaelis, Noten (wie Anm. 41), S. 78.

60 Ebd., S. 133, im Original gesperrt.

Ebenso deutlich erkannte er den im Vergleich zu Großbritannien unterentwickelten Giroverkehr in Preußen, was er nicht zuletzt auf das hochentwickelte englische Notenbankwesen zurückführte.⁶¹ Er unterlag aber einem Trugschluss, wenn er für den Erfolg des Giroverkehrs – wie im Falle des schottischen Notenbankwesens – die „Lokalisierung“ verantwortlich machte. Das Gegenteil war der Fall: Der florierende Giroverkehr in Großbritannien war auf die Existenz eines zentralen Finanzplatzes zurückzuführen, wie ihn London mit seinem Clearinghouse und der Bank of England darstellte, bei der die Konten des Clearinghouse geführt wurden. Dort wurde die nationale Verrechnung und der Saldenausgleich vorgenommen.⁶²

Neues geld- und bankpolitisches Vorbild der „Volkswirte“ war dennoch nun England – der Pionier des Zentralbanksystems, das man in Preußen so vehement bekämpfte. Dieser Widerspruch klärt sich allerdings auf, wenn man bedenkt, dass der Bank of England durch das seit 1844 geltende Currency-Prinzip bei der Banknotendeckung und -emission sehr viel engere geldpolitische Fesseln angelegt waren als der Preußischen Bank, deren Noten nach dem Banking-Prinzip gedeckt waren. Das Currency-Prinzip schrieb fest, dass ein bedeutender Grundbetrag, die fiduzitäre Emission, überhaupt nicht durch Edelmetall, sondern nur durch kurzfristig nicht liquidisierbare Staatsschuldentitel gedeckt sein musste, während jede über diesen Betrag hinausreichende Banknote zu 100 Prozent durch Edelmetall gedeckt sein musste. Dieter Ziegler hat den Peel's Act von 1844 daher zu Recht als „Anti-Zentralbankgesetz“ charakterisiert.⁶³ Der umfangreiche Giroverkehr in England war Folge der knappen Banknoten, die durch Buchgeld ersetzt werden mussten.⁶⁴

Eine positive Entwicklung des Giroverkehrs setzte aus Sicht der Wirtschaftsliberalen demnach eine durch das Currency-Prinzip geschwächte Zentralnotenbank voraus. Darüber hinaus führte John Prince-Smith in seiner programmatischen Schrift „Geld und Banken“ noch zwei weitere Argumente an, warum die Preußische Bank der gewünschten Entwicklung im Wege stehe: Durch das spesenfreie Einziehen von Wechseln in den 124 Filialen der Preußischen Bank entginge den Depositenbanken nicht nur eine „legitime Quelle des Gewinnes, sondern auch, was noch wichtiger [sei], jene Uebersicht über die Geschäfte, welche allein in den Stand setzt, mit Sicherheit Kredit zu gewähren.“ Zudem bemängelte er das Direktgeschäft der Preußischen Bank mit den Handel- und Gewerbetreibenden ohne Umweg über die Geschäftsbanken. Er forderte daher, „dass sie Darlehen nicht direkt an das Publikum, sondern nur an Banken giebt und diesen den direkten Verkehr mit dem

61 Ebd., S. 103, 129-133.

62 Richard Hildebrand, Das Chequesystem und das Clearinghouse in London. Ein Beitrag zur Kenntnis des englischen Bankwesens, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 8 (1867), S. 127-162.

63 Dieter Ziegler, Zentralbankpolitische „Steinzeit“? Preußische Bank und Bank of England im Vergleich, in: Geschichte und Gesellschaft 19 (1993), S. 475-505, hier S. 479.

64 Ziegler: Latecomer (wie Anm. 46), S. 80.

Publikum überlässt.“ Zu diesem Zweck müsse sie an jedem Ort mit einer Filiale der Preußischen Bank auch eine „Privatdepositenbank“ entstehen lassen.⁶⁵

Bei einem Verzicht auf das Direktgeschäft seitens der Preußischen Bank hätte sich bereits Mitte der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts ein idealtypisches zweistufiges Banksystem mit einer Zentralnotenbank als „Bank der Banken“ und „Lender of Last Resort“ an der Spitze und Geschäftsbanken ohne Notenausgaberecht als Basis entwickeln können. Seltsamerweise spielte die Forderung nach einem Rückzug vom Direktgeschäft in den Kommissionsberatungen bzw. in der Abgeordnetenhausdebatte ebenso wenig eine Rolle wie die nach einer Aufhebung der seit 1843 bestehenden Konzessionspflicht für Aktienbanken ohne Notenemissionsrecht, obwohl z. B. John Prince-Smith in seinem Aufsatz über „Geld und Banken“ ausdrücklich auf die erfolgreichen englischen „Privataktienbanken“ Bezug nahm.⁶⁶

Die „Volkswirte“ glaubten, dass die Konzessionsfreiheit der Einführung des Currency-Prinzips notwendigerweise folgen müsse. Die liberale Mehrheit versäumte es, im Sinne eines Gebens und Nehmens politische Kompensationen für die Zustimmung zur Expansion der Preußischen Bank zu verlangen – die Aufhebung der Konzessionspflicht für Aktiengesellschaften gehörte seit langem zu den Kernforderungen des Wirtschaftsbürgertums.⁶⁷ Seitens der liberalen Kommissionsmitglieder beschränkte man sich darauf, die Expansion der Preußischen Bank lediglich einzudämmen und der Regierung damit einen Schritt entgegenzukommen. So setzte die Mehrheit der Kommission eine Änderung des § 1 der Regierungsvorlage durch. Danach sollte der Preußischen Bank nur erlaubt werden, „in Hamburg und den Handelsplätzen der Elbherzogthümer“, d. h. in Schleswig-Holstein, den im Krieg von 1864 gewonnenen Gebieten, in denen die Preußische Bank bisher nicht vertreten war, Filialen zu eröffnen.⁶⁸ Aber selbst dieser Kompromisslinie wollte die Mehrheit des Parlaments nicht folgen. Sie stand jeder Veränderung des Status quo ablehnend gegenüber.

Diese Obstruktionspolitik basierte nicht in erster Linie auf ökonomischer Rationalität. Sie war vielmehr Ausdruck des aus politischer Ohnmacht gespeisten Misstrauens gegenüber dem Ministerium Bismarck, mit dem eine konstruktive Zusammenarbeit in dieser Frage nicht mehr möglich schien. Hinzu kam die hohe Symbolkraft des Geldwesens. Für den Abgeordneten Dr. Ziegert handelte es sich „um ein Vertrauensvotum der Staats-Regierung gegenüber“. Der Altliberale Friedrich Harkort befürchtete im Hinblick auf die innenpolitischen Verhältnisse, man gebe der Regierung bei einer Zustimmung „einen mächtigen Hebel in die Hand,

65 Prince-Smith: Geld (wie Anm. 57), S. 158.

66 Ebd., S. 157; zu den Aktienbanken vgl. Manfred Pohl, Die Entwicklung des deutschen Bankwesens zwischen 1848 und 1870, in: Deutsche Bankengeschichte, hrsg. vom Institut für bankhistorische Forschung, Bd. 2, Frankfurt am Main 1982, S. 143-220, hier S. 171-194.

67 Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs 1849-1914, München 1995, S. 87 f.

68 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 741.

[...] um auf die liberalen Gesinnungen einzuwirken“ bzw. „zur Vergrößerung der Machtstellung im inneren Kampf gegen uns und unser verfassungsmäßiges Recht“, wie der Parlamentarier Schulze argwöhnte.⁶⁹

Um die Vorlage trotz der sich bereits in der ersten parlamentarischen Beratung abzeichnenden, politisch motivierten Ablehnung der Liberalen doch noch durch das Parlament zu bringen, argumentierte die preußische Regierung im Hinblick auf die räumliche Ausdehnung sehr vorsichtig, ohne aber ihr Ziel aus den Augen zu verlieren: Man „wolle zunächst bei einem Punkte – Hamburg – anfangen und allmählig fortschreiten“, hieß es von Regierungsseite in den Kommissionsberatungen. Dennoch könne man „auf eine räumliche Beschränkung des Gesetzes nicht eingehen.“ Es sei zwar „nur Norddeutschland ins Auge gefasst, man trage aber Bedenken, dies im Gesetze auszusprechen und zwar aus Gründen der allgemeinen Politik, um auch den entferntesten Anklang an die Theorie von der Mainlinie zu vermeiden.“⁷⁰ Die deutschlandpolitische Karte stach aber zu diesem Zeitpunkt nicht mehr. Zu groß war das politische Misstrauen gegen das Ministerium Bismarck. Hinzu kam die ungeschickte ökonomische Argumentation der Regierungsvertreter in der Debatte.

Von der Opposition wurde die Ablehnung der Regierungspläne ökonomisch mit der zu geringen Kapitalkraft der Bank begründet. Insbesondere sei, so Otto Michaelis in der Debatte, das „Eigenkapital der Bank zu gering“.⁷¹ „Ohne eine entsprechende Erhöhung des Grundkapitals“ sei die Ausweitung der Notenemission auf Deutschland daher „höchst bedenklich“ und dazu ein „nicht einmal durchgreifendes Mittel“, wie es im Kommissionsbericht skeptisch hieß.⁷²

Die hinter diesen Einwänden stehende Furcht vor einer Überemission bzw. unzureichender Bardeckung wollte der Präsident der Preußischen Bank, Hermann v. Dechend, zerstreuen, indem er betonte, dass eine ausreichende Edelmetalldeckung auch in Zukunft höchste Priorität genieße. Man habe „von jeher den Grundsatz festgehalten, daß ein Drittheil der Noten durchaus nicht ausreichend sei“ – wie es das Banking-Prinzip vorschrieb. Aus diesem Grund habe man „grundsätzlich das baare Metall nicht unter 50 pCt. der umlaufenden Noten sinken lassen.“ Gegenwärtig liege die Notendeckung sogar bei 62 bis 65 Prozent.⁷³

Anstelle von Wasser goss er jedoch Öl ins Feuer, denn für Hans Viktor v. Unruh, einem führenden Kopf der liberalen Parlamentsopposition, war es ein Leichtes darzulegen, dass man nur die Wahl zwischen zwei Übeln habe. Denn entweder führe eine Ausweitung der Geschäfte auf Deutschland und damit eine weitere Ausdehnung der Notenemission dazu, dass die Banknoten nicht mehr wie bisher mit

69 Stenographischer Bericht (wie Anm. 21), S. 860, 876, 895.

70 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 739.

71 Stenographischer Bericht (wie Anm. 21), S. 210.

72 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 737.

73 Stenographischer Bericht (wie Anm. 21), S. 211.

mehr als 50 Prozent, sondern nur noch durch das „gesetzliche Minimum“ von einem Drittel gedeckt wären. Oder für das Geschäft in Preußen sei nicht mehr ausreichend Kapital vorhanden, denn „es gehören doch Mittel dazu, um in Hamburg, Leipzig, Bremen, Lübeck, Frankfurt und noch einer Anzahl anderer Plätze Filialen zu halten. [...] Wenn dazu keine neuen Mittel geschaffen [...] werden, so heißt das einfach, den Wirkungskreis der Bank im Inlande zu beschränken; denn mit denselben Mitteln kann man doch nur dasselbe leisten – das ist doch klar!“⁷⁴

Die Diskussion gewann durch das hohe Zinsniveau in Preußen noch an Schärfe. Dechend hob zwar hervor, dass die vielfach kritisierten Diskontsatzserhöhungen 1864 nicht auf die hohe Edelmetalldeckung der Banknoten zurückzuführen waren, sondern allein dazu dienten, „dem Silberabflusse entgegen zu treten“, d. h. außenwirtschaftliche Gründe hatten.⁷⁵ Sein Vorgesetzter, Handelsminister v. Itzenplitz, verschlimmerte jedoch die Situation erneut, als er sichtlich stolz betonte, dass im vorangegangenen Jahr trotz des hohen Diskontsatzes „der Silbervorrath nicht 1/3, sondern ungefähr die Hälfte der Bankanlagen betrug.“⁷⁶

Damit trat im Falle der Expansion neben die Angst vor einer unsoliden Notenemission und einer Einschränkung der Geschäftstätigkeit in Preußen die vor einem zu hohen Diskontsatz – sofern das Betriebskapital der Bank nicht erhöht wurde. Zudem wurde nicht klar, welchem geldpolitischen Ziel die größere Bedeutung zukam: einem der konjunkturellen Situation angemessenen Diskontsatz oder einer möglichst hohen Edelmetalldeckung. In der Wissenschaft wurde diese Haltung geteilt. Philip Geyer befürchtete 1867, dass infolge der „allzugrossen Aengstlichkeit“ der Bankleitung, die Edelmetalldeckung unter 50 Prozent fallen zu lassen, „jede weitere bedeutende Vermehrung der Bankplätze in Folge bekannter Ursachen nur noch stärkere Diskontsteigerungen hervorrufen müssen, als man sie leider bis jetzt schon hatte.“⁷⁷

Trotz der berechtigten Kritik an der übervorsichtigen preußischen Geldpolitik war das oppositionelle Argument einer zu geringen Kapitalbasis nicht stichhaltig und überdies nur vorgeschoben. Denn das Eigenkapital der Bank lag schon Ende 1864 bei 16,9 Mio. Taler – wozu der Staat 1,9 Mio. Taler beitrug –, der Reservefonds belief sich auf rund 3,8 Mio. Taler. Die letzte Kapitalerhöhung hatte 1856 im Zusammenhang mit der Zubilligung des unbeschränkten Notenemissionsrechts stattgefunden. Damals war das nominale Aktienkapital von zehn auf 15 Mio. Taler erhöht worden. Die Banknotenemission von rund 120 Mio. Taler war demnach bereits zu einem Sechstel durch Eigenkapital gedeckt. Zählt man die vom Staat zugewiesenen Depositen in Höhe von 24 Mio. Taler – die zwar formal Fremdkapi-

74 Ebd., S. 866.

75 Ebd. S. 211.

76 Ebd.

77 Philip Geyer, *Theorie und Praxis des Zettelbankwesens nebst einer Charakteristik der Englischen, Französischen und Preußischen Bank*. München 1867, S. 292.

tal waren – auch zum langfristig disponiblen Betriebskapital, konnte von einer Unterkapitalisierung schwerlich gesprochen werden. Allerdings konnte man der Preußischen Bank den Vorwurf machen, dass sie sich weder um eine Erhöhung der Einlagen noch um eine Ausweitung des Giroverkehrs bemühte. Damit vergab sie eine Chance, ihre Edelmetallbasis zu verbreitern.

Die Staatsregierung brachte nach der Ablehnung 1865 den Gesetzesantrag ein Jahr später erneut ins Parlament ein – nun ergänzt um einen Passus, der eine Erhöhung des privaten Aktienkapitals von 15 auf 20 Mio. Taler vorsah, um „dem Einwände zu begegnen, daß es der Bank an ausreichenden Mitteln fehlen könnte, wenn sie ihre Wirksamkeit über die Grenzen des engeren Vaterlandes hinaus ausdehnt.“⁷⁸ Der Antrag wurde zwar noch an die zuständige Kommission überwiesen, kam im Plenum jedoch nicht mehr zur Abstimmung.⁷⁹ Bei einem Emissionskurs von 150 Prozent hätten mit der Kapitalerhöhung ca. 7,5 Mio. Taler eingenommen werden können, wodurch sich die Notenemissionsfähigkeit bei einer Ein-Drittel-Bardeckung um 22,5 Mio. Taler, bei einer 50-Prozent-Deckung immer noch um 15 Mio. Taler erhöht hätte, ohne die Risiken für die Bank zu vergrößern.

Nach dem deutschen Bürgerkrieg von 1866 und dem innenpolitischen Sieg Bismarcks über die Liberalen kam es im Sommer diesen Jahres doch noch zu der gewünschten Kapitalerhöhung um nominal fünf Mio. Taler, allerdings ohne Ausdehnung des Geschäftskreises auf Deutschland. Der Emissionserlös belief sich auf die erwarteten 7,5 Mio. Taler.⁸⁰

Das unglückliche Agieren der Regierungsvertreter hinsichtlich der Höhe der Edelmetalldeckung brachte die „Volkswirte“ ihrem Ziel der Schwächung des Zentralbanksystems durch den Wechsel zum Currency-Prinzip zumindest argumentativ einen Schritt näher. Wenn die Preußische Bank selbst nicht davon überzeugt war, dass eine Ein-Drittel-Bardeckung ausreichte, konnten die Kritiker mit einigem Anrecht behaupten, „dass die bezüglichlichen Bestimmungen der Bank-Ordnung im Allgemeinen auf unrichtigen Prinzipien beruhen“, deren „Irrthum tatsächlich durch die Bankverwaltung anerkannt werde, indem sie den ungedeckten Notenbetrag 50 Millionen nie übersteigen lasse, ohne sofort durch Erhöhung des Diskontsatzes auf Wiederherstellung dieses Verhältnisses hinzuwirken.“⁸¹ In den Augen der Kritiker basierte die Geldpolitik der Preußischen Bank somit nicht auf dem Banking-, sondern eigentlich schon längst auf dem Currency-Prinzip.

Damit setzte man die bisher umlaufende Höchstsumme ungedeckter Banknoten jedoch in einen willkürlichen Kontext zur Deckungspolitik der Preußischen Bank,

78 Sammlung sämtlicher Drucksachen des Hauses der Abgeordneten aus der VIII. Legislatur-Periode, III. Session 1866, Bd. I. Berlin 1866, S. 5.

79 Heinrich von Poschinger, *Bankwesen und Bankpolitik in Preußen*, Bd. 3: Die Jahre 1858 bis 1870. Berlin 1879, S. 31-41.

80 Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten während der I. Session der 9. Legislatur-Periode 1866-1867, Erster Band. Berlin 1866, Nr. 13, Nr. 30.

81 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 737.

obwohl zwischen beiden Punkten in Wahrheit keinerlei Beziehung bestand. Aufgrund ihrer Reserven hätte die Preußische Bank die ungedeckte Notenemission über 50 Mio. Taler hinaus ausdehnen können, ohne ihre selbst gewählte Deckungsregel zu gefährden, wenn dies geldpolitisch geboten gewesen wäre, d. h. wenn Nachfrage nach weiteren Banknoten bestanden hätte.

Dennoch behaupteten die „Volkswirte“, dass man „mit jenen 50 Millionen in Noten [...] an die Grenze angelangt [sei], deren Ueberschreitung nach preußischen Geldverhältnissen nicht ungestraft gewagt werden könne.“ Bei einer Ausdehnung auf Deutschland seien 60 Mio. Taler „der höchst zulässige Betrag.“ Damit war die zusätzliche ungedeckte Emission offensichtlich zu knapp bemessen, denn angesichts des starken Wirtschaftswachstums war das übrige Deutschland sicherlich in der Lage, mehr als nur zehn Mio. Taler ungedeckte Noten der Preußischen Bank aufzunehmen. Im Abgeordnetenhaus wurden aus der kleinen Fraktion der Regierungsunterstützer denn auch Zweifel geäußert. Der Abgeordnete Reichenheim fragte, wie die Opposition „gerade auf die Zahl 60 Millionen gekommen“ sei. Er müsse gestehen, er habe selbst nach sorgfältiger Prüfung der Zahlen, die in der Kommission präsentiert wurden, „keinen Grund für die Fixirung von 60 Millionen finden können.“⁸²

Diese „Fixirung“ machte ökonomisch nur dann Sinn, wenn man einen geldpolitischen Paradigmenwechsel einleiten und das englische Currency-Prinzip einführen wollte, bei dem es ebenfalls ein Quantum von Banknoten gab, das nicht durch Edelmetall gedeckt war, jede darüber hinaus gehende Summe jedoch vollständig. Die Einführung des Currency-Prinzips mit einer „fiduzitären Emission“ von lediglich 60 Mio. Taler – die im Unterschied zu England auch nicht durch Staatspapiere gedeckt sein sollte – fand in der Kommission aber keine Mehrheit, so dass Otto Michaelis und Julius Faucher einen Zusatzantrag zum Kommissionsbericht ins Abgeordnetenhaus einbrachten, der bei einer Ausdehnung der Preußischen Bank auf Deutschland genau dies festschreiben sollte.⁸³ Allerdings handelten die „Volkswirte“ politisch ebenso ungeschickt wie die Regierung. Denn sie versäumten es, offen für eine deutschlandweite Expansion der Preußischen Bank einzutreten, die laut ihres Zusatzantrags unabdingbare Voraussetzung für die Einführung des Currency-Prinzips gewesen wäre.

Auch wenn die Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des Banking- und des Currency-Prinzips in Deutschland nicht mit der gleichen Heftigkeit geführt wurde wie in Großbritannien, stritt man auch hier um das „richtige“ Prinzip.⁸⁴ Mit

82 Stenographischer Bericht (wie Anm. 21), S. 875.

83 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der durch Allerhöchste Verordnung vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten, Bd. 6: Anlagen zu den Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, Dritter Theil. Berlin 1865, S. 866.

84 Vgl. Harald Winkel, Die Entwicklung der Geldtheorie in der deutschen Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts und die Gründung der Reichsbank, in: Helmut Coing/ Walter Wilhelm (Hrsg.): Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, Bd. 5: Geld und Banken (Studien zur Rechtswissenschaft des neunzehnten Jahrhunderts 5). Frankfurt am Main 1980, S. 1-26, hier S. 12

ihrer Forderung stand die volkswirtschaftliche Fraktion nicht allein; sie hatte in Deutschland auch Mitte der sechziger Jahre durchaus Unterstützung in Wissenschaft und Politik. So traten Johann Ludwig Tellkamp und Philip Geyer sogar für ein Currency-Prinzip ohne ungedeckte fiduzitäre Emission ein. Banknoten hatten bei ihnen lediglich die Funktion von Depositenscheinen, deren Vorteil nicht in einer „Streckung“ der Zahlungsmittelmenge durch „Geldschöpfung“ lag, sondern einzig und allein in der Bequemlichkeit durch Ersparnis bei den Kosten des Transports und des Geldzählens.⁸⁵

Von größerem theoretischen Interesse als diese wenig originelle Forderung war ein anderer in der Kommission beratener Vorschlag zur Banknotendeckung. Die „progressive Deckung“ sah vor, die ersten 50 Mio. Taler zu einem Drittel durch Edelmetall, die darüber hinaus gehende Summe bis 75 Mio. Taler zu 50 Prozent, das Quantum bis 100 Mio. Taler zu 75 Prozent zu decken. Erst danach sollte eine 100-Prozent-Deckung der Banknoten greifen.⁸⁶ Dahinter stand der Gedanke, dass mit jeder ausgegebenen Banknote das Risiko des Zurückströmens in die Bank anstieg. Je mehr Noten emittiert wurden, desto höher musste demnach die Deckung sein. Dieser ungleich intelligenteren Vorschlag fand aber ebenfalls keine Mehrheit.

Schließlich bekamen weder die Regierungsvorlage mit dem Ziel der deutschlandweiten Expansion der Preußischen Bank noch der Zusatzantrag der volkswirtschaftlichen Fraktion, das Currency-Prinzip einzuführen, im Abgeordnetenhaus eine Mehrheit. Aber auch die veränderte Kommissionsvorlage mit der Beschränkung der Ausdehnung auf Schleswig-Holstein und Hamburg wurde abgelehnt.⁸⁷ Die liberale Mehrheit im Parlament folgte damit nicht einmal dem Kompromissvorschlag ihrer Kommissionsmitglieder.

V. Schlussbetrachtung: Zur „Karriere“ des Currency-Prinzips in Deutschland

Auch wenn das erneute Scheitern des Gesetzesantrags 1866 mit der noch ein Jahr vorher geforderten Erhöhung des Eigenkapitals der Preußischen Bank eher darauf schließen lässt, dass letztlich politische Argumente für die Ablehnung der Gesetzesvorlage verantwortlich waren, lässt diese sich ökonomisch durchaus rational erklären: Denn trotz der öffentlich zur Schau gestellten Unzufriedenheit mit den preußischen Verhältnissen hatte die Mehrheit des Bürgertums mit der Notenbank und ihrer vorsichtigen Geldpolitik in der Vergangenheit insgesamt doch gute Erfahrungen gemacht. Daher sollte am besten alles so bleiben, wie es war, also auch keine Ausdehnung auf Hamburg und Schleswig-Holstein stattfinden, die die Wirksamkeit der Bank in Preußen möglicherweise hätte einschränken können.

85 Johann Ludwig Tellkamp, *Die Prinzipien des Geld- und Bankwesens*. Berlin 1867, S. 23, 203-221; Philip Geyer, *Banken und Krisen. Eine Studie*, Leipzig 1865, S. 15-21.

86 Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 738.

87 Stenographischer Bericht (wie Anm. 21), S. 909.

Auch ein Übergang zum Currency-Prinzip war aus diesem Blickwinkel keine lohnende Alternative. Denn den Vergleich mit der Bank of England brauchte die Preußische Bank wahrlich nicht zu scheuen. Vor allem in Krisenzeiten mit einer erhöhten Nachfrage nach Banknoten war das Banking-Prinzip flexibler als das starre englische System, wie sich 1857 gezeigt hatte, als in England die Kontingentierungsvorschriften suspendiert werden mussten, während die Preußische Bank allen Anforderungen nach Banknotenkrediten nachkommen konnte – worauf die preußische Regierung in den Kommissionsberatungen auch ausdrücklich hingewiesen hatte.⁸⁸

Der Wechsel zum Currency-Prinzip wäre als politischer Preis für die deutschlandweite Expansion der Preußischen Bank zu diesem Zeitpunkt zu hoch gewesen. Er hätte einen geldtheoretischen Rückschritt markiert, nachdem man 1856 die aus Vorsichtsmotiven starr gefassten Kontingentierungsvorschriften von 1846 hinter sich gelassen hatte und zum reinen Banking-Prinzip übergegangen war. Daneben wäre der Erfolg als „Reichsbank“ in Frage gestellt worden – und damit der Sinn der Expansionspläne, da die Einführung des Currency-Prinzips die wachsende preußische und deutsche Geldwirtschaft vor erhebliche Anpassungsprobleme gestellt hätte.

Die theoretischen Probleme der Kritiker mit den Deckungsvorschriften des Banking-Prinzips rührten nicht zuletzt daher, dass keine exakte wissenschaftliche Definition für die notwendige Höhe der Edelmetalldeckung existierte. Das Quantum vom einem Drittel war lediglich ein Erfahrungswert aus der Praxis, der in Gesetzesform gegossen wurde. Aber die Höhe der fiduzitären Emission beim Currency-Prinzip war wissenschaftlich ebenso wenig exakt zu bestimmen. Man stand vielmehr vor einem doppelten Problem: War die fiduzitäre Emission zu hoch bemessen, bestand in „normalen Zeiten“ die Gefahr der Überemission, war sie jedoch zu gering, musste wie in Großbritannien die Golddeckung in Krisenzeiten zeitweise aufgehoben werden.

Als sich 1869 der Deutsche Handelstag, der Dachverband der (Industrie- und) Handelskammern mit Fragen des Geld- und Notenbankwesens befasste – wobei ausdrücklich auf die preußische Debatte von 1865/66 Bezug genommen wurde –, forderte er zwar zum 1. Januar 1872 die Umwandlung der Preußischen Bank in eine „Hauptbank des Norddeutschen Bundes“ mit dem Recht, „im ganzen Gebiete des Norddeutschen Bundes Filialen zu errichten.“ Das „Prinzip der Dritteldeckung“ für die Banknotenemission habe jedoch niemals „eine genügende theoretische Begründung gefunden“, noch sei es „durch die Erfahrung bewährt.“ Sicherheit vor einer Überemission könne „nur darin gefunden werden, dass die Summe der ungedeckten Noten contingentirt“ werde.⁸⁹

⁸⁸ Stenographischer Bericht (wie Anm. 32), S. 737.

⁸⁹ Denkschrift des bleibenden Ausschusses des Deutschen Handelstages (März 1869), in: Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Bd. 3, Berlin 1870, S. 95-107, hier S. 103.

Hielt man 1865 noch 60 Mio. Taler ungedeckter Notenemission bei einer Ausdehnung auf ganz Deutschland für ausreichend, so sollte die fiduzitäre Emission für die norddeutsche Zentralbank nun schon „auf etwa 80 Millionen Thaler steigen“, d. h. ohne das Gebiet südlich des Mains lag diese Summe nun schon um ein Drittel höher.⁹⁰ Der Handelstag nahm zwar ein Jahr später von dieser Forderung wieder Abstand, nachdem er sich externen Sachverständigen bedient hatte. Die aus 26 Mitgliedern bestehende „Bankcommission“ – darunter Ludwig Bamberger, Hermann v. Dechend sowie die Bankiers Adalbert Delbrück, Paul Hermann Mendelsohn und Robert Warschauer – sprach sich gegen die Kontingentierung der Banknotenemission aus und plädierte für das Banking-Prinzip.⁹¹

Dennoch konnten die Verfechter des Currency-Prinzips bei der Gründung der Reichsbank einen Erfolg verbuchen. Das Bankgesetz vom 14. März 1875 brachte bei der Frage der Banknotenemission keineswegs „einen Kompromiß zwischen Currency- und Banking-Theorie“⁹², sondern im Kern sogar die Durchsetzung eines verschärften Currency-Prinzips, das jedoch die Starrheit des britischen Vorbildes vermied. Danach musste jede Banknote über die fiduzitäre Emission von 250 Mio. Mark hinaus – d. h. lediglich 83,33 Mio. Taler für das ganze Deutsche Reich – vollständig durch Edelmetall gedeckt sein. Zusätzlich musste – im Gegensatz zu Großbritannien – auch die fiduzitäre Emission zu mindestens einem Drittel durch Edelmetall gedeckt sein. Da in Krisenzeiten die 250-Mio.-Mark-Grenze der „ungedeckten“ Emission überschritten werden durfte – hierbei fiel eine an das Reich zu zahlende Notensteuer von fünf Prozent auf die „Überemission“ an –, war das deutsche System flexibler als das britische, was dort auch anerkannt wurde.⁹³

Die theoretischen Bedenken gegen das Currency-Prinzip waren ungeachtet des späten Sieges nur zu berechtigt. Das System funktionierte zwar, aber trotz der nach 1870 einsetzenden Welle von Aktienbankgründungen und der Aufnahme eines reichsweiten Giroverkehrs durch die Reichsbank 1876 war selbst das deutsche System noch so starr, dass die erlaubte fiduzitäre Emission zweimal erhöht werden musste: 1901 auf 450 Mio. Mark und 1911 auf 550 Mio. Mark – an Quartalsterminen sogar auf 750 Mio. Mark.⁹⁴

(PD Dr. Jörg Lichter, Eulenkamp 17, 51371 Leverkusen)

90 Ebd., S. 103.

91 Deutscher Handelstag, Die Bankfrage betreffend. [o.O.u.J.], S. 20 f.

92 Winkel, Entwicklung (wie Anm. 84), S. 25.

93 William P. Kennedy, Die Rezeption des deutschen Bankensystems in England. Vom belächelten „Unsinn“ zum Vorbild, in: Hartmut Berghoff/ Dieter Ziegler (Hrsg.): Pionier und Nachzügler? Vergleichende Studien zur Geschichte Großbritanniens und Deutschlands im Zeitalter der Industrialisierung. Festschrift für Sidney Pollard zum 70. Geburtstag (Arbeitskreis Deutsche England-Forschung 28). Bochum 1995, S. 97-117, hier S. 109 f.

94 Manfred Seeger, Die Politik der Reichsbank von 1876-1914 im Lichte der Spielregeln der Goldwährung (Volkswirtschaftliche Schriften 125). Berlin 1968, S. 22.