

Clemens Jobst / Hans Kernbauer

Die Bank. Das Geld. Der Staat.

Nationalbank und Währungspolitik
in Österreich 1816–2016



campus

Clemens Jobst / Hans Kernbauer
Die Bank. Das Geld. Der Staat.
Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816–2016

Clemens Jobst / Hans Kernbauer

Die Bank. Das Geld. Der Staat.

Nationalbank und Währungspolitik
in Österreich 1816–2016

Inhalt

- 6 **Einleitung**
- 14 **Ein erstes Experiment – die Wiener Stadtbank (1706–1816)**
- 15 Öffentliche Banken im 17. und 18. Jahrhundert – Innovationen im Zahlungsverkehr und bei der Verwaltung der Staatsschulden
- 17 Ein Staatsbankrott führt zur Gründung einer Bank
- 25 Papiergeld und Inflation
- 36 **Fragile Stabilität – die Nationalbank im Vormärz (1816–1848)**
- 37 Eine private Aktiengesellschaft für Österreichs Währung
- 48 Notenbank eines wirtschaftlich wie politisch heterogenen Reichs
- 54 Die Aufgaben der Nationalbank und ihre Tätigkeit im Vormärz
- 66 **Von der Bank des Staats zur Bank der Banken (1848–1878)**
- 67 1848 – die Revolution beschleunigt langfristige Veränderungen
- 72 Die Konvertibilität der Banknoten als unerreichtes Ziel
- 81 Eine neue Rolle im Finanzsystem
- 88 Geldpolitik nach 1866 – von *fiscal* zu *monetary dominance* mit Hindernissen
- 96 **200 Jahre Währungspolitik in Bildern**
- 112 **Zwei Regierungen, eine Notenbank – die Habsburgermonarchie als Währungsunion (1878–1914)**
- 114 Eine eigene Notenbank für Ungarn?
- 123 Zurück zu einem stabilen Außenwert
- 131 Geschäftspolitik in einem großen Reich
- 142 **Erster Weltkrieg und Zerfall des Währungsraums (1914–1919)**
- 143 Vorbereitungen und die ersten Kriegswochen
- 144 Staatsfinanzierung und Notenbankpolitik während des Kriegs
- 150 Das Ende der Monarchie und der gemeinsamen Währung

152	Hyperinflation und eine neue Währung (1919–1931)
153	Hyperinflation und Stabilisierung
156	Die Volkerbundanleihe
161	Notenbankpolitik unter ausländischer Kontrolle 1923–1929
166	Der Schilling ersetzt die Krone
174	Creditanstaltskrise, große Depression und Zweiter Weltkrieg (1931–1945)
176	Die Creditanstaltskrise
183	Bankensanierung
186	Stabiler Wechselkurs, stagnierende Wirtschaft
189	Liquidation der Nationalbank, Reichsmark statt Schilling
194	Rückkehr zum Schilling und Wirtschaftswunder (1945–1971)
195	Zurück zum Schilling
214	Dynamischer Aufholprozess, Stabilitatsgefahren
222	Die Hartwährungspolitik (1971–1999)
223	Die Krise des Währungssystems von Bretton Woods
225	Wechselkurspolitik als Anti-Inflationspolitik
234	Liberalisierung der Finanzmärkte, EU-Beitritt und Vorbereitung auf den Euro
242	Die gemeinsame Währung – die OeNB im Eurosystem (1999–2016)
244	Das Stabilitatsziel bleibt – die geldpolitische Strategie ändert sich
254	Die gemeinsame Geldpolitik 1999–2015
257	Neue Instrumente, um die Stabilität des Finanzsystems zu sichern
266	Schluss
272	Währungen
274	Anmerkungen
296	Literatur
310	Quellen
311	Verzeichnis der Tabellen und Grafiken
312	Bildnachweis
313	Register
317	Danksagung

Einleitung

Runde Geburtstage sind häufig ein Anlass, nicht nur über das eigene Alter nachzudenken, sondern sich auch der anderen vergangenen und kommenden Jubiläen in der Familie zu erinnern. Geschichten von Zentralbanken beginnen daher häufig mit einem Verweis auf das älteste Familienmitglied, die 1668 gegründete schwedische *Riksbank*. In der Ahnentafel, die Forrest Capie, Charles Goodhart und Norbert Schnadt für ihren klassischen Beitrag zum 300-jährigen Jubiläum der *Bank of England* zusammenstellten, findet sich die *privilegierte österreichische Nationalbank* als das sechstälteste Institut aufgereiht.¹ Älter als die Nationalbank sind demnach neben der *Riksbank* und der *Bank of England* (1694) nur die *Banque de France* (1800), das finnische Wechsel-, Kredit- und Depositionskontor – die spätere *Suomen Pankki* (1811) – und *De Nederlandsche Bank* (1814). Die *Norges Bank* (1816) ist zwar nur dreizehn Tage jünger als die Nationalbank, aber immerhin.

Nicht berücksichtigt sind in dieser Liste freilich die bereits verstorbenen Familienmitglieder, wie etwa der *Banco di San Giorgio* (1407-1805), die *Bank von Amsterdam* (1609–1820) oder der *Wiener Stadtbanco* (1706–1816), wodurch sich die Frage nach den Ersten und Ältesten etwas relativiert.² Zudem findet sich mit der Nennung der Geburtstage vielfach der Hinweis verbunden, dass diese Banken zum Zeitpunkt ihrer Gründung noch kaum Ähnlichkeiten mit heutigen Zentralbanken aufwiesen und sich erst viele Jahre später und in einem langsamen Prozess zu den Zentralbanken entwickelt haben, wie sie unserem heutigen Verständnis entsprechen. Als erwachsen – um in der Metapher zu bleiben – gelten Notenbanken dabei nach der Meinung eines wichtigen Teils der Literatur erst mit der Übernahme der Rolle des *lender of last resort*. Mit *lender of last resort* ist hier gemeint, dass die Notenbank im Fall einer Finanzkrise und eines plötzlichen Anstiegs des Bedarfs an Zentralbankgeld dieses im notwendigen Umfang bereitstellt. Dafür muss die Notenbank neutral und im gesamtwirtschaftlichen Interesse agieren und ihre Kinder- und Jugendjahre als gewinnorientiertes und mit den anderen Banken konkurrierendes Unternehmen hinter sich gelassen haben.³

Zwei große Themen

Wenn die Oesterreichische Nationalbank 1816 geboren wurde, wann wurde sie erwachsen? Die wechselhafte Geschichte der Nationalbank wehrt sich gegen eine teleologische Deutung, nach der sich die frühen Notenbanken – diese Bezeichnung ist übrigens irreführend, da einige der oben genannten Banken über längere Zeit

gar keine Banknoten ausgaben – zu einem genau zu bestimmenden Zeitpunkt zu modernen Zentralbanken entwickelten. Besser geeignet scheint ein Zugang, der das Handeln der Nationalbank nicht daran misst, wie weit sie der einen oder anderen möglichen Definition moderner Zentralbankpolitik entspricht, sondern die Bank als einen Akteur versteht, der sich von Beginn an in einem Politikfeld bewegte, das damals wie heute entlang von zwei Dimensionen aufgespannt war: zwischen der Stabilität des Geldwerts und der Stabilität des Finanzsystems.⁴

Was Stabilität des Geldwerts und die Stabilität des Finanzsystems zu bestimmten Zeitpunkten bedeuteten, hat sich im Verlauf der letzten 200 Jahre selbstverständlich geändert. Ursprünglich wurde unter einem stabilen Geldwert ein fixer Metallgehalt der Münze und infolgedessen die Eintauschbarkeit des von der Notenbank ausgegebenen Papiergelds in Münzen mit einem fixen Metallgehalt verstanden. Erst im 20. Jahrhundert setzte sich das Konzept der Preisstabilität durch, wie wir sie heute interpretieren, nämlich als eine geringe jährliche Erhöhung der Verbraucherpreise. Finanzmarktstabilität konnte damals wie heute eine Vielzahl von Aspekten umfassen, zu denen das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme genauso zählt wie *lending of last resort*, die Aufsicht über einzelne Banken und andere Finanzintermediäre oder die Vermeidung von gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten, etwa durch einen übermäßigen kreditfinanzierten Anstieg der Immobilienpreise, die die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden könnten. Die grundlegende Frage des stabilen Geldwerts und eines stabilen Finanzsystems blieb jedoch stets die gleiche. Das Politikfeld ist demnach so alt wie das Geld selbst. Seit es Geld gibt, sahen sich die Fürsten, die historisch über das Recht zur Münzprägung verfügten, dem Anreiz gegenüber, die Qualität des Geldes zu verschlechtern und so ihre Ausgaben zu finanzieren. Wie zahlreiche Inflationsepisoden von der Antike bis zur Neuzeit zeigen, war das auch mit Metallgeld möglich, während die spätere Erfindung des Papiergelds bloß die Umsetzung erleichterte. Da Geld und Kredit in enger Beziehung stehen, blicken auch Finanzkrisen auf eine ähnlich lange Geschichte zurück.

Die *privilegierte oesterreichische Nationalbank* betrat also 1816 ein Gebiet, das sich schon lange im Blickpunkt der Wirtschaftspolitik befunden hatte. Der wichtigste Akteur war bislang der Staat und die mit dem Staat in enger Verbindung stehende *Wiener Stadtbank* gewesen, die in gewisser Hinsicht das Vorgängerinstitut der Nationalbank darstellte. Mit der Gründung der Nationalbank wurde ein Teil der Auf-

gaben und Entscheidungen aus dem Finanzministerium ausgegliedert, damit dem direkten staatlichen Zugriff entzogen und einer zumindest teilweise unabhängigen Institution übertragen. Welche Aufgaben die Nationalbank im Bereich der Geldpolitik wahrnahm und welche von anderen Akteuren, insbesondere dem Staat, übernommen wurden, veränderte sich nach 1816 wiederholt, genauso wie es die großen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen taten.

Der Blick auf die 200-jährige Geschichte zeigt jedoch, dass die Bank sich in den immer gleichen Spannungsverhältnissen verortet und behaupten musste: *erstens* zwischen der staatlichen Bereitstellung eines Zahlungsmittels und den inflationären Anreizen zur Staatsfinanzierung und Konjunkturpolitik; *zweitens* zwischen der Delegation von wirtschaftspolitischer Entscheidungskompetenz an eine unabhängige Notenbank und der Notwendigkeit der Kontrolle dieser Bank; *drittens* zwischen Transparenz und Rechenschaftspflicht auf der einen Seite und Geheimhaltung auf der anderen; und schließlich *viertens* zwischen Nähe und Distanz zum Bankensystem. Auch die konkreten Fragen, die hierbei gelöst werden mussten und müssen, kehren wieder: die Entscheidung für flexible oder fixe Wechselkurse und wenn fix, dann in Relation zu welcher Währung, die Finanzierung von Kriegen, der Umgang mit dem aus Kriegen stammenden Geldmengenüberhang, die Politik gegenüber illiquiden oder insolventen Banken, der Umgang mit sich aufbauenden Ungleichgewichten im Finanzsystem, das Abwägen zwischen interner und externer Stabilität, die Entscheidungen über Beschränkungen im internationalen Kapitalverkehr. Seit 1999 ist mit dem Eurosystem, dem gemeinsamen Verbund von Europäischer Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken der Euroländer, ein neuer Akteur in die österreichische Wirtschaftspolitik eingetreten, die nunmehr stärker als je zuvor auf europäischer Ebene beeinflusst und entschieden wird. Doch auch hier tauchen ähnliche Spannungsverhältnisse und Fragen wie in den Jahrzehnten zuvor auf.

Jede Zeit hat ihre Fragen

Diese Aktualität, die mit der Geschichte der Nationalbank verknüpft ist, hat auch die Geschichtsschreibung über sie beeinflusst. Selbstverständlich gebührt der Nationalbank als einem wichtigen Akteur der österreichischen (und gelegentlich, wie 1857 oder 1931 auch der internationalen) Wirtschaftspolitik ein fester Platz in jeder Darstellung der politischen und wirtschaftlichen Geschichte Österreichs. Oft sind es

dabei die großen Wellen in der Geschichtswissenschaft, die die Wahl der Fragestellungen und der Methodik und damit auch den Blickwinkel, mit dem die Geschichte der Nationalbank betrachtet wird, beeinflussen. Ein Beispiel für die Bedeutung internationaler Trends für die Forschung zur österreichischen Geschichte ist die umfangreiche Literatur zum Wirtschaftswachstum der Monarchie im 19. Jahrhundert, die gleichzeitig mit einer ähnlichen Literatur zu anderen europäischen Ländern entstand.⁶ Die Wiederkehr der Fragen und Probleme in der Geldpolitik bedeutet aber, dass das Schreiben einer Geschichte der Notenbank neben dem wichtigen historischen Interesse immer auch einen direkten Bezug zur Gegenwart besitzt und die Sichtweise des Historikers, wenn er sich seinem Untersuchungsobjekt nähert, wahrscheinlich stärker als in anderen Bereichen der Geschichtswissenschaft durch aktuelle Fragen beeinflusst wird. Das gilt sogar für die grundlegende, chronologisch aufgebaute und inhaltlich stark an den Quellen orientierte Darstellung der Bankgeschichte von Siegfried Pressburger, die dort, wo sie Bezüge zur Aktualität herstellt, sich von Fragen der Nachfragesteuerung und Wechselkurspolitik, die in den 1960er- und 1970er-Jahren die wirtschaftspolitische Debatte dominierten, beeinflusst zeigt.⁷

Noch stärker als bei Überblicksdarstellungen ist der Einfluss aktueller Fragen bei jenen Arbeiten zu spüren, die sich auf bestimmte Aspekte der Währungs- geschichte Österreichs konzentrieren. So ist es wenig erstaunlich, dass der Staatsbankrott und die Währungsreform von 1811 gerade während und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg zum Gegenstand mehrerer Studien wurden. Der Zerfall der Sowjetunion und die Teilung der Tschechoslowakei weckten das Interesse an der Auflösung des Währungsraums der Krone nach 1918, gleichzeitig standen der europäische Einigungsprozess und die Debatten um die Gestaltung der Europäischen Währungsunion Pate, als es die Funktionsweise des in einigen Dimensionen strukturell ähnlichen Währungsraums der Monarchie vor 1918 zu erforschen galt.⁸ Der Übergang vom Schilling zum Euro 1999 brachte eine Reihe von rückblickenden Arbeiten zur Geschichte des Schillings.⁹ Die Wahl zwischen fixen und flexiblen Wechselkursen ist ein Dauerthema der Wirtschaftspolitik.¹⁰ Die Bankenkrise von 2008 wiederum ließ die Krisen 1873 und 1931 und die internationalen Hilfsprogramme für Griechenland, Irland und Portugal die Völkerbundanleihe und die mit ihr verbundene ausländische Kontrolle der österreichischen Fiskalpolitik als lohnende, aufschlussreiche Forschungsthemen erscheinen. Dazu sind in den letzten Jahren gleich mehrere Arbeiten erschienen, andere befinden sich in Vorbereitung.¹¹

Zum Teil lässt sich die Wahl des Blickwinkels und der Themen aus dem Wunsch erklären, aus der Vergangenheit Erkenntnisse für die drängenden Probleme der Gegenwart zu gewinnen. Mindestens ebenso wichtig ist aber, dass das aktuelle Geschehen uns auch dazu bringt, unsere Sicht auf die Geschichte zu hinterfragen und eventuell neu zu definieren. Existierende Darstellungen erscheinen nun nicht mehr adäquat, entweder weil die aktuellen Erfahrungen die Logik der alten Erklärungsmuster infrage stellen oder weil gerade die aus heutiger Sicht interessanten Aspekte und Details fehlen. So behandeln etwa die bisherigen Überblicksdarstellungen zur Nationalbank im 19. Jahrhundert kaum ihre Rolle bei der wirtschaftlichen Integration der Monarchie und geben dem Verhältnis von Notenbank und Kommerzbanken nur wenig Raum. Die Beschäftigung mit diesen Themen, die vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses und der neuen Rolle der Zentralbanken und der EU heute unser Interesse wecken, wirft aber wiederum neues Licht auf die Entwicklung der Institution und ihren Wandel von einer Bank des Staats zu einer Bank der Banken, der in den älteren Darstellungen nur begrenzt beleuchtet wurde.

Das vorliegende Buch ist der erste Versuch seit den inzwischen 50 Jahre alten Arbeiten von Bachmayer und Pressburger, die gesamte Geschichte der Oesterreichischen Nationalbank in einem knappen Überblick darzustellen. Seit damals haben der Zerfall der Nachkriegsordnung von Bretton Woods, Österreichs Hartwährungspolitik und die Einführung des Euro der Geschichte der Nationalbank wichtige neue Kapitel hinzugefügt. Gleichzeitig sind in den vergangenen fünf Jahrzehnten neue Arbeiten zur Geschichte der Bank erschienen, die uns Teile der älteren Narrative neu haben überdenken lassen. Nicht zuletzt ist die hier vorliegende Geschichte auch eine Gelegenheit, der Rolle der Nationalbank bei der Herstellung und Wahrung der Finanzmarktstabilität und der Funktion als Bank der Banken ein größeres Gewicht als in den bisherigen Arbeiten einzuräumen. Um dem Ziel, einen knappen Überblick zu bieten, besser gerecht zu werden, konzentriert sich der vorliegende Band auf eine Auswahl der wichtigsten Entwicklungen in den beiden zentralen Dimensionen der Notenbankpolitik, der Geld- und der Finanzmarktstabilität. Der Band liefert keine Gesamtgeschichte der Bank, vermeidet, wo es möglich ist, die Chronologie zugunsten des Überblicks und blendet Bereiche aus, die für das unmittelbare Verständnis der großen Linien nicht erforderlich sind. Epochen- und damit kapitelübergreifende Themen, wie die Entwicklung geldpolitischer Instru-

mente, die Definition des *lender of last resort* oder die Funktionsweise des internationalen Währungssystems, werden in kurzen Einschüben behandelt. Für Details stehen mit dem zehnbändigen Werk, das Siegfried Pressburger anlässlich des 150-jährigen Jubiläums der Bank begonnen hatte und das in den letzten Jahren mit den Beiträgen von Hans Kernbauer und Fritz Weber abgeschlossen wurde, eine Geschichte zur Verfügung, die sich stark an den internen Dokumenten der Bank orientiert. Wer weiterführende Fragen verfolgen möchte, dem bietet das ausführliche Literaturverzeichnis am Ende des Buches eine – so hoffen wir – reiche Fundgrube.

Ein erstes Experiment – die Wiener Stadtbank (1706–1816)

»Die Papiergeldschere muss schlechterdings aus den Händen der Finanzverwaltung entrissen werden [...]. Die Geschichte, die Erfahrung aller Zeiten lehrt, dass die Vollmacht, Papiergeld auszuschneiden, in den Händen der öffentlichen Verwaltung einem Messer in den Händen eines Kindes gleicht; der landverderbliche Missbrauch desselben lässt sich gar nicht beseitigen.«

Graf Zinzendorf in einer Eingabe an
den Kaiser vom 1. August 1806¹²

Am 1. Juni 1816 unterzeichnete Kaiser Franz I. die Gründungsurkunden der *privilegierten österreichischen National-Bank*. Fast auf den Tag genau ein Jahr zuvor war der Wiener Kongress zu Ende gegangen, und damit auch die lange Reihe von Kriegen, in die Europa und Österreich mehr als zwanzig Jahre lang verwickelt gewesen war. Das Kaisertum Österreich ging daraus schlussendlich als einer der Sieger hervor, aber die Finanzen des Reichs und die Währung waren zerrüttet. Die unmittelbaren Aufgaben der neuen Bank bestanden deshalb darin, den Staat bei der Sanierung seines Haushalts zu unterstützen und die Währung wieder auf eine solide Basis zu stellen.

Die 1816 gegründete Nationalbank war nicht die erste Bank, die der österreichische Staat ins Leben rief, um sich Unterstützung für seine Finanzen zu holen. Erste Vorschläge zur Errichtung von Banken nach italienischem Vorbild stammen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, wurden damals jedoch nicht umgesetzt.¹³ Erst über 80 Jahre später wurden mit dem 1703 in Wien gegründeten *Banco del Giro* beziehungsweise mit der 1706 ins Leben gerufenen Wiener Stadtbank Finanzinstitutionen geschaffen, die langfristig die Finanzierung des Staatshaushalts erleichtern und verbilligen sollten.

Öffentliche Banken im 17. und 18. Jahrhundert – Innovationen im Zahlungsverkehr und bei der Verwaltung der Staatsschulden

Zum Zeitpunkt der Gründung des *Banco del Giro* und der Wiener Stadtbank existierten in Europa etwa 25 öffentliche Banken.¹⁴ Die Träger dieser Banken waren der Staat beziehungsweise die autonomen Länder oder Städte selbst oder von diesen mit speziellen Rechten und Pflichten ausgestattete Personengruppen.¹⁵ Die ersten öffentlichen Banken entstanden im späten Mittelalter im westlichen Mittelmeerraum, im 16. Jahrhundert folgten dann Gründungen in den Niederlanden und Deutschland. Zwei unterschiedliche Ziele wurden dabei angestrebt. Einige der Banken hatten die Aufgabe, ein stabiles Zahlungsmittel bereitzustellen. Amsterdam, Genua oder Hamburg hatten vor der Gründung ihrer Banken darunter gelitten, dass gleichzeitig viele verschiedene Münzen in unterschiedlicher Qualität im Umlauf gewesen waren, während in Venedig der bargeldlose Zahlungsverkehr nach dem Konkurs der damit beschäftigten privaten Banken zum Erliegen gekommen

war. Das zweite mögliche Motiv für die Gründung einer öffentlichen Bank war die Hoffnung, die Verwaltung und Verzinsung der öffentlichen Schulden zu erleichtern. Dafür wurden, vereinfacht gesprochen, die Schulden, die der Staat oder die Stadt bei seinen Bürgern hatte, in ein Guthaben bei der öffentlichen Bank umgewandelt. Diese Guthaben konnten dann durch Überweisung übertragen und etwa für die Zahlung bei privaten Geschäften verwendet werden. Aus den Schulden wurde eine Form von Geld. Das Halten von öffentlichen Schulden wurde dadurch attraktiver, sodass es in der Folge für den Staat oder die Stadt leichter war, sich neu zu verschulden. Trotz unterschiedlicher Zielsetzung teilten beide Banktypen damit die Gemeinsamkeit, Buchgeld zu schaffen, also Guthaben, die einen stabileren Wert als Münzen oder Guthaben bei privaten Banken besaßen und daher im Zahlungsverkehr bevorzugt wurden oder leichter gehandelt werden konnten als andere öffentliche Schuldtitel. Beide Funktionen waren selbstverständlich eng miteinander verbunden, wie auch im Folgenden das Beispiel der Wiener Stadtbank zeigen wird. Ihre Aufgabe, ein leicht handelbares Zahlungsmittel mit stabilem Wert zu schaffen, macht die öffentlichen Banken des 15. bis 18. Jahrhunderts bei allen Unterschieden jedenfalls zu Vorläufern der modernen Zentralbanken.¹⁶

Die im 15. und 16. Jahrhundert entstandenen Modelle wurden in den folgenden Jahren weiterentwickelt, etwa indem, wie in Schweden, Frankreich und England, auch Papiergeld ausgegeben wurde. Im Zentrum standen hierbei Innovationen, die die Qualität der Finanzinstrumente, also von Schuldtiteln und besonders von Zahlungsmitteln, weiter erhöhten. Die Vorteile dieser Maßnahmen mussten sowohl dem Emittenten, also der Bank oder der öffentlichen Hand, als auch den Nutzern dieser Instrumente zugutekommen, schließlich war der Emittent der Zahlungsmittel davon abhängig, dass sein Instrument auch genutzt wurde, was (langfristig betrachtet) nur freiwillig erfolgen konnte. Innovationen konnten technischer, rechtlicher und institutioneller Natur sein. Ein Beispiel für eine technische Innovation war die Banknote, die das Zahlungsmittel im Vergleich zum Buchgeld deutlich verwendbarer machte, da der Geschäftspartner nun nicht mehr unbedingt über ein eigenes Bankkonto verfügen musste. Eine rechtliche Innovation war die Möglichkeit, Steuern nicht nur in Münzen, sondern auch in Bankgeld entrichten zu können. Auch diese Möglichkeit erhöhte die Attraktivität des Bankgelds. Ein Beispiel für eine institutionelle Innovation war es schließlich, die das Geld emittierende Bank aus dem direkten Einflussbereich des Staats zu lösen und damit zu verhindern, dass

der Staat zur Finanzierung seiner Ausgaben zu viel Geld in Umlauf brachte. Die Unabhängigkeit der Bank schützte die Stabilität des Geldwerts und machte damit das Bankgeld wieder zu einem attraktiveren Instrument.

Ein Staatsbankrott führt zur Gründung einer Bank

Der positive Einfluss einiger dieser öffentlichen Banken auf die Volkswirtschaft und den öffentlichen Kredit blieb auch in Österreich nicht unbemerkt. Im Laufe des 17. Jahrhunderts wurden mehrere Vorschläge zur Gründung von Banken entwickelt, die die Erleichterung des Zahlungsverkehrs und die Förderung von Handel und Gewerbe zum Ziel hatten.¹⁷ Beim Projekt, das zu Beginn des 18. Jahrhunderts dann tatsächlich realisiert wurde, stand aber die Absicht, die Verwaltung der öffentlichen Schulden zu verbessern, klar im Vordergrund.

Anlass für die erste Bankgründung 1703 war eine drohende Zahlungsunfähigkeit des Staates, ausgelöst durch den Tod Samuel Oppenheimers, der als Großhändler und Bankier eine Schlüsselposition für die öffentlichen Finanzen eingenommen hatte. Dass eine einzige Person so wichtig sein konnte, gibt bereits einen Hinweis auf die spezifische Organisation der öffentlichen Finanzen zur Zeit Leopolds I. Historisch waren nämlich die Staatsfinanzen mit der Person des Herrschers eng verknüpft. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben beziehungsweise Schulden waren direkt und *ad personam* mit ihm verbunden.¹⁸ Der Staatshaushalt umfasste zwei getrennte Bestandteile, die sich bei der Mittelaufbringung, und theoretisch auch bei der Mittelverwendung unterschieden: Der hauptsächlich zivilen Ausgaben dienende *Kameraletat* speiste sich aus den direkt dem Herrscher zustehenden Einnahmen aus Staatsgütern, Monopolen und Hoheitsrechten des Herrschers wie Bergbau, Zöllen, Mauten und indirekten Abgaben. Die Mittel für den Militäretat hingegen stammten aus dem sogenannten *Contributionale*.¹⁹ Das waren Steuervorlagen, die von den Landständen, in denen Vertreter des Adels, des Klerus und der Städte saßen, bewilligt werden mussten. Vor allem in Kriegszeiten lagen die bewilligten Beträge oft unter den tatsächlichen Erfordernissen, und die Stände setzten ihr Zustimmungsrecht als Mittel ein, um in anderen Bereichen Zugeständnisse des Landesherrn zu erreichen. Entsprechend gestalteten sich die Verhandlungen oft zäh und langwierig.²⁰ Immer wieder war der Landesherr gezwungen, Lücken im Militäretat

aus dem Kameraletat oder durch die Aufnahme von Schulden zu decken. Das galt umso mehr, als sich Österreich die meiste Zeit im Kriegszustand befand.

Genauso wie sämtliche Staatseinnahmen dem Herrscher persönlich zukamen, so waren auch alle aufgenommenen Schulden seine persönlichen Schulden und nicht jene des Staats.²¹ Die Besicherung der Schulden erfolgte meistens durch die Verpfändung gewisser, dem Herrscher zustehender Einnahmen, etwa von Zöllen oder Mauterträgen. Die Bindung der Schulden an die Person des Herrschers hatte jedoch zur Folge, dass diese Geschäfte mit hohen Risiken verbunden waren. Der Rechtsstaat war schwach entwickelt und der Umgang des Herrschers mit seinen Gläubigern von Willkür geprägt. War die Kasse knapp, kam es vor, dass Zahlungsfristen einseitig verlängert oder kurzfristige Forderungen in längerfristige Schulden umgewandelt wurden. Kleinere Gläubiger konnten abgewiesen und größere Gläubiger angeklagt oder verhaftet werden.²² Zusätzlich erleichtert wurde dieses willkürliche Vorgehen durch die prekäre Stellung vieler Geschäftspartner des Staats, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu einer religiösen Minderheit ergab. Dies galt vor allem für Juden, die zuletzt 1670 vollständig aus Wien vertrieben worden waren und auch nach der neuerlichen Zulassung der Ansiedlung einiger Familien stets strengen Beschränkungen unterlagen.²³ Da die pünktliche Zahlung des Staats von der Verhandlungsmacht des einzelnen Gläubigers abhing, konnten staatliche Zahlungsverprechen auch kaum gehandelt werden. Entsprechend gab es um 1700 nur wenige Kreditgeber, die in der Lage und auch bereit waren, dem Herrscher Geld zu leihen. Für den Staat bedeutete die mangelnde Attraktivität seiner Schuldverschreibungen, dass er hohe Zinssätze bezahlen musste: Für längerfristige Kredite lagen die Zinssätze zwischen 6 und 12 Prozent, zeitweise aber auch bei 20 Prozent, für kurzfristige und damit oft dringendere Darlehen auch noch höher.²⁴

Um im Rahmen dieses Systems überhaupt effektiv Krieg führen und die sonstigen repräsentativen Ausgaben tätigen zu können, war der Herrscher auf die Unterstützung von privaten Akteuren angewiesen, die die Beschaffung von Waffen, die Verproviantierung der Armee, die Lieferung von Konsumgütern und nicht zuletzt die Finanzierung all dieser Transaktionen bewerkstelligen konnten. In Wien erfüllte diese Aufgaben eine Gruppe von Großhändlern und Bankiers, die unter den Bezeichnungen Niederleger, Hofbefreite und Hoffaktoren geführt wurden, wobei zwischen Handel und Finanzierung (also der Vermittlung von Geld) noch nicht unterschieden wurde.²⁵ Händler waren Bankiers und umgekehrt. Das Geschäftsmodell

beruhte wesentlich auf internationalen Familiennetzwerken, die den Handels- und Bankhäusern nicht nur den Umschlag der Waren erleichterten, sondern sie auch in die Lage versetzten, im Bedarfsfall die Finanzressourcen ihrer Partner zu mobilisieren und große Kredite an den Herrscher zu vermitteln. Die Familien waren oft, aber bei weitem nicht immer jüdisch, eine wichtige Rolle spielten auch Protestanten.²⁶ Zusätzlich zu ihrem eigenen Kapital vermittelten die Handelshäuser ebenso Mittel von Adelligen und hohen Beamten an den Herrscher. Für diese Kreditgeber war der indirekte Weg sicherer, da die wichtige Rolle der Hoffaktoren und Niederleger für den Kaiser ihnen die Durchsetzung ihrer Forderungen, und damit indirekt auch die Forderungen ihrer Lieferanten und Kreditgeber, erleichterte. Die wechselseitige Abhängigkeit von Herrscher und Financiers und die zentrale Rolle von Personen machten das System aber in hohem Maße anfällig für Krisen.

Im 17. und 18. Jahrhundert löste sich in Westeuropa der Staat schrittweise von der Person des Herrschers. Diese Trennung war die Voraussetzung, dass ein moderner Markt für Staatsanleihen entstehen konnte.²⁷ Die Habsburgermonarchie trat später als andere Länder in diesen Prozess ein. Zwar nutzte sie bereits seit dem späten 17. Jahrhundert auch die entwickelten Märkte in Westeuropa für die Emission von Anleihen, die mit den Erträgen der Kupfer- und Quecksilberförderung besichert waren.²⁸ Im Inland unterschied sich die Organisation der Staatsschulden aber noch kaum von der der vorherigen Jahrzehnte. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts war den Entscheidungsträgern jedenfalls klar, dass der Staat seine Finanzverwaltung und insbesondere das Schuldenwesen nach ausländischen Vorbildern besser zu organisieren hatte. Oppenheimers Tod 1703 legte die Schwachstellen des Systems nur auf besonders dramatische Weise offen.²⁹

Der Grund dafür war die überragende Bedeutung Oppenheimers für die österreichischen Finanzen.³⁰ Sein Tod ließ eine Menge von Gläubigern zurück, die sich nun mit dem Argument an den Staat wandten, dass Oppenheimer die Geschäfte nur vermittelt hatte und ihre Forderungen gegenüber Oppenheimer letztlich Forderungen an den Staat darstellten. Da der Staat seine eigenen Schulden bei Oppenheimer nicht bedienen konnte, reagierte er mit einem Moratorium. Die allgemeine Finanzkrise war da. Der nun eingeschlagene Lösungsweg sollte sowohl die unmittelbaren Folgen des Konkurses mildern, als auch die grundsätzlichen Probleme in der staatlichen Schuldenverwaltung beheben. Der *Banco del Giro* wurde gegründet. Die neue Bank übernahm nicht nur den Namen des seit 1619 in Venedig bestehen-

den Instituts, sondern auch dessen Grundkonzeption: Forderungen an den Staat sollten als Guthaben bei der Girobank übertragbar gemacht werden.³¹ Den Grundstock dieser Guthaben sollten die Forderungen an Oppenheimer bilden, die auf diese Weise nicht mehr direkt gegen den Staat in barer Münze geltend gemacht, sondern als Buchgeld im Umlauf gehalten werden sollten. Brachte dieses Buchgeld Nutzen im Zahlungsverkehr, konnte der Staat mittelfristig sogar hoffen, zusätzliche freiwillige Einlagen von Privaten zu erhalten. Voraussetzung dafür war jedoch eine für die Öffentlichkeit glaubwürdige Sicherstellung der Verbindlichkeiten der Bank, die durch die Übertragung gewisser Staatseinnahmen gewährleistet werden sollte. An diesem Punkt scheiterte das Projekt, da die Länder und die Hofkammer, als Verantwortliche für den Kameraletat Vorvorläufer des Finanzministeriums, erfolgreich argumentierten, dass die Steuermittel zweckgebunden waren und nicht umgewidmet werden konnten. Somit erhielt der *Banco del Giro* nicht die notwendigen Einkünfte und konnte die ihm zugedachte Aufgabe nicht erfüllen. Zwar bestand der *Banco* als Teil der 1706 gegründeten Stadtbank weiter, spielte aber in der Folge keine eigenständige Rolle mehr.³²

Den Kredit der Stadt Wien nutzen – die Wiener Stadtbank

Inzwischen betrieb Graf Gundaker Thomas Starhemberg, seit 1703 Leiter der Hofkammer und ein Gegner des *Banco del Giro*, seine eigenen Bankprojekte, nach dem Tod von Leopold I. und dem Regierungsantritt von Joseph I. 1705 auch mit Erfolg. Wie auch schon die Autoren früherer Bankpläne für Österreich erkannte Starhemberg die Problematik jeder staatlichen Bank in einer absoluten Monarchie: Ohne Unabhängigkeit kein öffentliches Vertrauen, ohne Vertrauen keine Möglichkeit, Einlagen zu erhalten oder das von der Bank begebene Geld in Umlauf zu bringen. Um Vertrauen in die Unabhängigkeit seiner Bank aufzubauen, setzte Starhemberg in einem ersten Projekt auf die Landstände der österreichischen und böhmischen Erbländer, die als Repräsentativkörperschaft mit Recht auf Steuererhebung sowohl über Autonomie vom Kaiser verfügten, als auch der Bank finanziellen Rückhalt geben konnten.³³ In der Variante, die 1705 dann tatsächlich umgesetzt wurde, ersetzte Starhemberg die Landstände mit der Stadt Wien, die selbst einen Teil der niederösterreichischen Landstände bildete. Starhemberg folgte damit dem Vorbild Frankreichs, wo sich der König auf den guten Ruf und intakten Kredit der Stadt Paris stützte, um sich leichter und billiger verschulden zu können.³⁴