

Zur Erneuerung des deutschen Bankgesetzes

Von
Karl Helfferich



Duncker & Humblot *reprints*

Zur Erneuerung
des
deutschen Bankgesetzes.

Zur Erneuerung
des
deutschen Bankgesetzes.

Von
Karl Helfferich.

Erweiterter Sonderabdruck aus Schmollers Jahrbuch XXII. 3. 4.



Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1899.

Alle Rechte vorbehalten.

V o r w o r t.

Die deutsche Gesetzgebung hat sich in der nächsten Zeit mit der überaus wichtigen Frage der Verlängerung der Privilegien der Reichsbank und der Privatnotenbanken zu beschäftigen. Das Bankgesetz vom 14. März 1875 bezieht dem Reiche das Recht vor, zuerst zum 1. Januar 1891, alsdann von 10 zu 10 Jahren nach vorausgegangener einjähriger Ankündigung die Reichsbank aufzuheben oder ihre sämtlichen Anteile zum Nennwert zu erwerben (§ 41) und den übrigen Notenbanken die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten zu denselben Terminen ohne Entschädigung zu entziehen (§ 44, Abs. 7). Nachdem das Reich von diesem Recht beim Ablauf der ersten Kündigungsfrist nur insoweit Gebrauch gemacht hat, als es den Anteil des Reichs am Reingewinn der Reichsbank erhöhte¹, ist nun bis zum 31. Dezember 1899 die Entscheidung zu treffen, ob und eventuell unter welchen Modifikationen die Reichsbank weiter bestehen und die Privatnotenbanken ihr Notenrecht behalten sollen. Die Verhandlungen über diese Fragen werden sich voraussichtlich nicht einfach gestalten. Der schon beim ersten Kündigungsstermin am meisten umstrittene Punkt, ob die Reichsbank „verstaatlicht“, d. h. ob ihre sämtlichen Anteile vom Reich erworben werden sollen, wird auch dieses Mal im Mittelpunkt des Interesses stehen. Handel und Industrie haben sich im März dieses Jahres in einer Plenarversammlung des Deutschen Handelstags mit der größten Entschiedenheit gegen die Verstaatlichung ausgesprochen, während von agrarischer Seite von

¹ Durch das Gesetz, betr. die Abänderung des Bankgesetzes vom 14. März 1875, vom 18. Dezember 1889 (R. G. Bl. S. 201).

Anfang an die Verstaatlichung mit derselben Entschiedenheit verlangt worden ist. Allem Anschein nach wird es in dieser Frage zu einer Kraftprobe zwischen den beiden großen wirtschaftlichen Mächten kommen, deren Kampf in den nächsten Jahren das öffentliche Leben Deutschlands in höherem Grade beherrschen dürfte als irgend ein anderer, wenn auch principiell tieferer Gegensatz. — Aber auch abgesehen von diesem wichtigsten Streitpunkte wird es nicht an Erörterungen fehlen, welche die Verhandlungen in die Länge ziehen werden. Es sind einige Reformen an Einzelheiten des Bankgesetzes in ernsthafte Erwägung gezogen, welche teilweise eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen Reichsbank und Privatnotenbanken herbeiführen würden; da jede Verschiebung zu Gunsten der Reichsbank geeignet ist, den Widerspruch der im Besitz von Privatnotenbanken befindlichen Einzelstaaten hervorzurufen, werden die vorgeschlagenen Reformen, falls sie von der Reichsregierung aufgenommen werden, namentlich im Bundesrat zu längeren Erörterungen führen.

Muß es schon in Anbetracht dieser Verhältnisse sowohl für die Reichsregierung als auch für die Öffentlichkeit angezeigt erscheinen, sich so früh wie möglich mit der Verlängerung des Bankgesetzes zu befassen, so liegt dafür überdies in einer wichtigen Bestimmung des Bankgesetzes ein absolut zwingender Grund vor: in der Bestimmung, daß zur Verlängerung des Privilegiums der Reichsbank die Zustimmung des Reichstages erforderlich ist¹; falls bis zum

¹ Die Fassung des § 41 des Bankgesetzes ist sehr unglücklich gewählt. Der Paragraph lautet:

„Das Reich behält sich das Recht vor, zuerst zum 1. Januar 1891, alsdann aber von 10 zu 10 Jahren nach vorausgegangener einjähriger Ankündigung, welche auf kaiserliche Anordnung, im Einvernehmen mit dem Bundesrat, vom Reichskanzler an das Reichsbankdirektorium zu erlassen und von letzterem zu veröffentlichen ist, entweder

- a) die auf Grund dieses Gesetzes errichtete Reichsbank aufzuheben und die Grundstücke derselben gegen Erstattung des Buchwertes zu erwerben, oder
- b) die sämtlichen Anteile der Reichsbank zum Nennwert zu erwerben.

In beiden Fällen geht der bilanzmäßige Reservefonds, soweit derselbe nicht zur Deckung von Verlusten in Anspruch zu nehmen ist, zur einen Hälfte an die Anteilseigner, zur andern Hälfte an das Reich über.

Zur Verlängerung der Frist nach Inhalt des ersten Absatzes ist die Zustimmung des Reichstages erforderlich.“

Die einzige „Frist“, von welcher der erste Absatz spricht, sind die 10 Jahre, um welche jeweils das Privilegium der Reichsbank verlängert werden kann. Die strenge Auslegung des Wortlautes würde also den Sinn ergeben, daß eine

31. Dezember des kommenden Jahres (1899) eine Einigung zwischen Reichsregierung und Reichstag nicht zu stande kommt, ist die Reichsregierung gehalten, das Privilegium der Reichsbank zu kündigen. Die Existenz der Reichsbank in irgend einer Form ist jedoch für den deutschen Verkehr in so hohem Grade eine unbedingte Notwendigkeit, daß sie nicht ohne jeden Ersatz einfach aufgehoben werden kann. Bis zu dem bezeichneten Termin müssen also die Verhandlungen zu einem günstigen oder ungünstigen Abschluß gediehen sein.

In der That wird nach einer offiziellen Mitteilung ein Gesetzentwurf über die Verlängerung des Bankgesetzes eine der ersten Vorlagen sein, welche dem Reichstag in der beginnenden Session vorgelegt werden.

Die Erneuerung des Bankgesetzes, vor allem die Erhaltung und eventuelle Reform der Reichsbank ist eine Frage, welche das Interesse der weitesten Kreise berührt. Aus diesem Grunde erschien es der Verlags-handlung und dem Verfasser geboten, diese Schrift, welche zuerst in zwei Aufsätzen in „Schmollers Jahrbuch“ publiziert wurde, nunmehr in Buchform der weitesten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie ist zu diesem Zweck vielfach abgeändert und erweitert worden. Namentlich der Abschnitt über die Kapitalerhöhung der Reichsbank (Zweiter Teil, II 1) hat eine wesentliche Umgestaltung

Verlängerung des Reichsbankprivilegiums um mehr als 10 Jahre an die Zustimmung des Reichstags gebunden ist. Auf den ersten Blick könnte es erscheinen, als ob damit nur etwas ganz Selbstverständliches gesagt wäre, da ja eine solche Verlängerung der Kündigungsfrist eine an sich schon nur mit Zustimmung des Reichstags mögliche Änderung des Bankgesetzes wäre. Zur Not könnte man jedoch dieser Bestimmung den Sinn unterschieben, daß Abmachungen zwischen der Reichsregierung, welche nach dem ersten Absatz allein das Kündigungsrecht handhabt, und der Reichsbank, durch welche die erstere sich verpflichtet, etwa nur von 20 zu 20 Jahren die Kündigung in Erwägung ziehen zu wollen, ohne Zustimmung des Reichstags unstatthaft sind.

Jedenfalls kann aus dem Wortlaut des letzten Absatzes nicht geschlossen werden, daß zur Unterlassung der im ersten Absatz in das Belieben der Reichsregierung gestellten Kündigung die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist. Gleichwohl ist dies, wie aus der Entstehungsgeschichte des § 41 hervorgeht, der Sinn dieser merkwürdigen Bestimmung. Der ursprüngliche Entwurf enthielt den letzten Absatz dieses Paragraphen nicht; er wollte die Ausübung des Kündigungsrechts von jeder Mitwirkung des Reichstags frei halten. In der Reichstagskommission herrschte die Ansicht vor, man müsse dem Reichstag die Möglichkeit geben, die Aufhebung bzw. Verstaatlichung der Reichsbank eventuell gegen den Willen der Reichsregierung zu bewirken, und zu diesem Behuf wurde der letzte Absatz hinzugefügt (vergl. den Kommissionsbericht S. 52—55).

erfahren. Ganz neu hinzugekommen ist der III. Abschnitt des zweiten Teils, in welchem die gelegentlich der bevorstehenden Privilegs-erneuerung der Reichsbank am meisten erörterten Fragen der Bankpraxis, die Stellung der Reichsbank zur Landwirtschaft und die Angriffe gegen die Diskontpolitik der Reichsbank eingehend behandelt werden.

Die wichtigste Vorbedingung für die Bildung eines Urteils in der vorliegenden, wie in jeder andern wirtschaftlichen Frage ist eine feste historische Grundlage. Es soll deshalb im ersten Teil dieser Schrift dargestellt werden, welches die Grundzüge des Bankgesetzes sind, und wie sich das deutsche Notenwesen unter dem Bankgesetz entwickelt hat. Der zweite Teil wird auf Grund dieser historischen Darstellung die wichtigsten Forderungen und Reformvorschläge, welche gelegentlich der Erneuerung des Bankgesetzes gemacht werden, einer Erörterung unterziehen.

Berlin, im Dezember 1898.

Karl Helfferich.

Inhalt.

Erster Teil.

	Seite
Die Entwicklung des deutschen Notenwesens unter dem Bankgesetz von 1875.	1
I. Geschichte und Inhalt des deutschen Bankgesetzes vom 14. März 1875	3
1. Das deutsche Notenwesen vor der Bankreform	3
2. Die Reformbestrebungen	4
3. Der ursprüngliche Entwurf des Bankgesetzes	5
4. Das Bankgesetz und die Privatnotenbanken	7
5. Die Reichsbank	11
II. Die Entwicklung der deutschen Bankverfassung seit dem Erlaß des Bankgesetzes	15
1. Die Verringerung der Zahl der Privatnotenbanken	15
2. Die Reichsbank als Central-Notenbank	18
3. Die Notendeckung bei der Reichsbank und den Privatnotenbanken	19
4. Die Elastizität des Notenumlaufs der Reichsbank und der Privatnotenbanken	21
5. Der Einfluß der Reichsbank auf die Diskontpolitik der Privatnotenbanken	23
6. Das Ergebnis des Centralisationsprozesses	25
III. Die bisherige Wirksamkeit der Reichsbank	28
1. Der Giroverkehr	29
2. Die Diskontpolitik der Reichsbank und ihre Ergebnisse	34
a) Die Aufgaben der Diskontpolitik	34
b) Die Bedeutung der Kontingentirung des Notenumlaufs für die Diskontpolitik	35
c) Die Diskontpolitik der Reichsbank im Dienste der deutschen Währung	37
d) Die Anpassung an die Veränderungen des deutschen Geldbedarfes	39
e) Das Interesse an billigem Kredit und die Höhe der Diskontsätze	40

Zweiter Teil.

Die bevorstehende Erneuerung des deutschen Bankgesetzes	45
I. Änderungen in den Grundlagen der bestehenden Bankverfassung	47
1. Die Aufhebung der Privatnotenbanken	48
2. Die Verstaatlichung der Reichsbank	51

	Seite
a) Einleitende Bemerkungen	51
b) Die fiskalische Begründung der Verstaatlichung	53
c) Die volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte in der Verstaatlichungsfrage	59
α) Die praktische Erfahrung	59
β) Die Gründe für die Trennung der Bankleitung von der staatlichen Finanzverwaltung	60
γ) Die Gefahren des Einflusses der politischen Parteien auf die Bankleitung	61
δ) Die positive Bedeutung der Vertretung der privaten Anteilseigner	62
ε) Die Nachteile einer Identität von Bank- und Staatsvermögen	65
II. Reformen im Rahmen der bestehenden Bankverfassung	69
1. Die Frage der Kapitalerhöhung	69
a) Das Grundkapital als Sicherheitsfonds und als Betriebsfonds	69
b) Die vermeintlichen Beziehungen zwischen Grundkapital und Barvorrat	75
c) Die wirkliche Bedeutung einer Kapitalerhöhung	77
α) Die Bedeutung des Verhältnisses zwischen den eigenen Mitteln und den täglich fälligen Verbindlichkeiten einer Notenbank	78
β) Die Wirkungen einer Kapitalerhöhung auf die Notendeckung und die Anlage	79
γ) Andere Gesichtspunkte für die Kapitalerhöhung	82
δ) Der Einwand gegen die Kapitalerhöhung	83
2. Vorschriften über die Deckung der sämtlichen täglich fälligen Verbindlichkeiten	85
a) Gleichartigkeit und Verschiedenheit der Noten und der fremden Gelder	85
b) Der Wert der Deckungsvorschriften überhaupt	87
3. Die Reform des Systems der Notensteuer	90
a) Die bisherige Wirksamkeit der indirekten Kontingentierung des ungedeckten Notenumlaufs	90
b) Die Gründe für eine Erweiterung des Notenkontingents der Reichsbank und gegen eine Erweiterung der Kontingente der Privatnotenbanken	91
c) Die Einwände gegen eine Erhöhung des Kontingents der Reichsbank	96
d) Die Modifikation des Steuersatzes	98
e) Die taktischen Erwägungen	100
III. Fragen der Bankpraxis	103
1. Die Reichsbank und der landwirtschaftliche Kredit	103
a) Das Verhalten der Reichsbank gegenüber den landwirtschaftlichen Kreditansprüchen	103
b) Die Gründe für die geringen direkten Beziehungen zwischen Reichsbank und Landwirtschaft	106
c) Die agrarischen Forderungen	107

	Seite
d) Privatbanken und Genossenschaften als Mittelglieder zwischen Reichsbank und Landwirtschaft	107
2. Die Angriffe gegen die Diskontpolitik der Reichsbank	112
a) Das Wesen der Goldprämienpolitik	112
b) Die Agitation für die Goldprämienpolitik in Deutschland	114
c) Kritik der Goldprämienpolitik und ihrer Einwirkung auf den Unterschied zwischen dem deutschen und französischen Diskontsatz	116
α) Die Unabhängigkeit der deutschen Diskontsätze von der internationalen Goldbewegung	116
β) Der innere deutsche Geldbedarf als Hauptfaktor für die deutsche Diskontpolitik	119
γ) Die Wirksamkeit der Goldprämie in Frankreich	122
δ) Die Bedingungen und Folgen der Wirksamkeit der Prämienpolitik	124
d) Die wirklichen Gründe des Unterschiedes zwischen dem deutschen und dem französischen Diskontsatz	132
Schluß	136

Erster Teil.

**Die Entwicklung des deutschen Notenwesens
unter dem Bankgesetz von 1875.**

I.

Geschichte und Inhalt des deutschen Bankgesetzes vom 14. März 1875.

Das deutsche Bankgesetz ist nichts weniger als die folgerichtig durchgeführte Verwirklichung theoretischer Ideale. Die Gesetzgebung hatte kein freies Feld für die Ausführung eines neuen schöpferischen Gedankens. Auf dem starken Fundament wohlervorbener Privatrechte und der politischen und wirtschaftlichen Vergangenheit Deutschlands stand eine Bankverfassung, welche trotz ihrer unbestrittenen und großen Mängel nicht einfach beseitigt werden konnte. Die gegebene Aufgabe war vielmehr, Abhilfe gegen die schlimmsten Mißstände der bestehenden Bankverfassung zu schaffen, ihr durch Veränderungen und Zuthaten einen neuen Charakter zu geben und sie vor allem mit neuen Entwicklungstendenzen zu befruchten. Nur wer sich dies stets vor Augen hält, wird zu einer gerechten Würdigung des deutschen Bankgesetzes und seiner Wirksamkeit gelangen.

1. Das deutsche Notenwesen vor der Bankreform.

Es kann hier nicht die Absicht sein, den oft dargestellten Zustand des deutschen Notenwesens zur Zeit der Reichsgründung¹ aufs neue eingehend zu schildern; für unsere Zwecke genügt die Hervorhebung seiner wichtigsten Züge.

Es bestanden vor dem Erlaß des Bankgesetzes im Deutschen Reich 33 Notenbanken, durchweg Privatinstitute, welche von den einzelnen

¹ Siehe Adolf Wagner, System der Zettelbankpolitik mit besonderer Rücksicht auf das geltende Recht und auf deutsche Verhältnisse. Ein Handbuch des Zettelbankwesens. Freiburg i. Br. 1873. — Walter Loß, Geschichte und Kritik des deutschen Bankgesetzes vom 14. März 1875. Leipzig 1888. — Karl Helfferich, Geschichte der deutschen Geldreform. Leipzig 1898.

Staaten aus den verschiedensten Gründen und unter den verschiedensten Bedingungen konzessioniert worden waren, und welche den verschiedenartigsten und teilweise durchaus ungenügenden Statuten und gesetzlichen Vorschriften unterlagen. Die Preussische Bank überragte alle anderen Zettelbanken weit an Bedeutung und Ansehen, ohne jedoch über das Gebiet des preussischen Staates hinaus die beherrschende Stellung einer Centralbank einzunehmen.

Das Bestreben der meisten Banken, ihr Notenrecht so weit wie möglich auszunutzen, führte zu einer übermäßigen Ausdehnung des ungedeckten Notenumlaufs, welche durch das selbst einzelnen der kleinsten Banken verliehene Recht der unbeschränkten Notemission, sowie durch Ausgabe kleiner Zettel, wie der Einthalernoten, beträchtlich erleichtert wurde.

Die Deckung des Notenumlaufs und der Geschäftskreis der Zettelbanken entsprach nicht überall den berechtigten Anforderungen.

Die Umlaufsfähigkeit der Noten war territorial beschränkt. Da eine Einheitlichkeit in den Vorschriften über die Geschäftsführung der Notenbanken nicht zu erreichen war, hatte eine Reihe deutscher Staaten Verbote gegen den Umlauf von Banknoten der übrigen deutschen Staaten erlassen. Wenn auch diese Verbote im freien Verkehr nicht streng beobachtet wurden, so galten sie doch bei den öffentlichen Kassen, und das Fehlen von Einlösungsstellen abseits vom Sitz der Banken bewirkte, daß namentlich die Zettel der kleinstaatlichen Institute — die sogenannten „wilden Scheine“ — nur mit Schwierigkeiten und unter ihrem Nennwert anzubringen waren.

2. Die Reformbestrebungen.

Mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands waren diese Zustände gänzlich unhaltbar geworden. Ihre Grundlage, ein planloses Konzessionsystem, welches in der wissenschaftlichen Theorie niemals anerkannt worden war, erfuhr auch bei den praktischen Staatsmännern und bei der Verkehrswelt eine schwere Erschütterung durch die Erfahrungen während der Krisen von 1857 und 1866, welche die Unfähigkeit der kleinen Notenbanken in drastischem Gegensatz zu der ausgedehnten Hülfeleistung der Preussischen Bank an den Tag legten¹. Je mehr die Erkenntnis des Wesens

¹ Die meisten deutschen Notenbanken schränkten während der Krisis des Jahres 1866 ihre Geschäfte erheblich ein, die Bank für Süddeutschland suspendierte ihre Wechseldiskontierungen vollständig. — Siehe Loß a. a. D. S. 117.

und der Aufgaben der in Deutschland noch verhältnismäßig jungen Banknote Fortschritte machte, desto mehr vereinigten sich die früher stark auseinandergehenden Ansichten über die notwendige Bankreform auf bestimmte Punkte.

Die Einheitlichkeit des Notenumlaufs galt von jeher als erstrebenswertes Ziel; sie war nur zu erreichen durch einheitliche Vorschriften für sämtliche Notenbanken.

Über den wünschenswerten Inhalt dieser notwendigen Vorschriften hatten die praktischen Erfahrungen Klarheit geschaffen. Der Satz war allmählich zur Anerkennung gelangt, daß die Aktiengeschäfte einer Zettelbank der Natur ihrer Passiven, welche zum wichtigsten Teil aus den jederzeit einlösbaren Noten bestehen, entsprechen müssen; daß also die Mittel der Zettelbanken nur zu kurzfristigen Darlehen (Diskont- und Lombardgeschäft) und zu sicher und leicht realisierbaren Anlagen verwendet werden dürfen, also nicht — wie bis dahin bei manchen Notenbanken — zur Gewährung von Hypothekar-Kredit, zu Kreditmobiliargeschäften oder gar zur Beteiligung an industriellen Unternehmungen.

Darüber hinaus erschienen Bestimmungen über die Deckung des Notenumlaufs, welche gleichzeitig dessen möglichste Einschränkung und dessen Sicherung bezweckten, erforderlich.

Schließlich führte die Erkenntnis, daß die Notenbanken nicht nur zur leichteren Befriedigung privatwirtschaftlicher Kreditansprüche zu dienen haben, sondern daß ihnen in erster Linie die Aufgabe der Überwachung und Regelung des gesamten Geldumlaufs obliegt — eine Aufgabe, die ihrer Natur nach nur von einer einzigen Stelle aus geleitet werden kann —, zur allmählichen Preisgabe der lange Zeit sehr populären Forderung der „Bankfreiheit“ und zu dem Verlangen nach einer centralistischen Bankverfassung, nach einer „Reichsbank“, welche mindestens eine bevorzugte Stellung gegenüber allen andern Notenbanken einnehmen und diese eventuell völlig ersetzen sollte, sei es sofort, sei es nach einer gewissen Übergangszeit.

3. Der ursprüngliche Entwurf des Bankgesetzes.

Während sich in den an der Notenfrage in erster Linie interessierten Kreisen eine nahezu völlige Übereinstimmung über diese Ziele herausbildete, fand deren Verwirklichung in politischen Kräften starke Hindernisse. Die hartnäckige Gegnerschaft des preussischen Finanzministers Camphausen verzögerte die Vorlegung eines Bankgesetzentwurfs bis zum Sommer 1874 und bewirkte, daß dieser Entwurf