

CHRISTOPHER SCHOLZ

# Geldmarktsteuerung und Krisenprävention

*Rechtsordnung und  
Wirtschaftsgeschichte*

15

---

**Mohr Siebeck**

# Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

Herausgegeben von  
Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel,  
Frank Schorkopf und Günther Schulz

15





Christopher Scholz

# Geldmarktsteuerung und Krisenprävention

Die staatliche Leitung der Reichsbank nach dem  
Bankgesetz vom 14. März 1875

Mohr Siebeck

*Christopher Scholz*, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft in Bonn; Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei einer Rechtsanwaltskanzlei; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Rheinischen Institut für Notarrecht der Universität Bonn; seit 2015 Rechtsreferendar am Landgericht Bonn.

ISBN 978-3-16-154207-7 / eISBN 978-3-16-160620-5 unveränderte eBook-Ausgabe 2021  
ISSN 2191-0014 (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und V erarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meinen Eltern



## Vorwort

Diese Untersuchung entstand im Zeitraum zwischen dem November 2010 und dem Frühjahr 2015. Sie wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte angenommen. Die Idee, mich mit der Rechtsgeschichte von Notenbanken auseinander zu setzen, fand ihren Ursprung in einem Seminar zur Geschichte der Finanzmarktregulierung.

Zu großem Dank bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Mathias Schmoeckel, verpflichtet. Er stand mir stets als Ansprechpartner zur Verfügung. Schon in seiner Vorlesung und dem vorgenannten Seminar weckte er mein Interesse an der Rechtsgeschichte der Wirtschaft und spornte mich bis zum Schluss an. Der Betreuung meiner Arbeit räumte er eine hohe Priorität ein, was den Abschluss erheblich beschleunigte. Weiter möchte ich Herrn Priv.-Doz. Dr. Matthias Maetschke danken. Schon beim Schreiben der Promotion stand er mir in motivierenden und anregenden Gesprächen bei. Schließlich erstellte er trotz zahlreicher anderer Verpflichtungen in kurzer Zeit das Zweitgutachten.

Die Arbeit an einer Dissertation kann zermürend sein und es bleibt nicht aus, dass man Phasen hat, in denen es schwer fällt, sich zu motivieren. Mein Umfeld hat es mir jedoch leicht gemacht, in solchen Zeiten wieder die nötige Kraft und das nötige Selbstvertrauen zu schöpfen. Deshalb möchte ich allen Freundinnen und Freunden, Verwandten sowie Kolleginnen und Kollegen danken, die mir während meiner Arbeit an dieser Dissertation zur Seite standen.

Ein besonderer Dank gilt meiner Frau, meinen Eltern und meinem Bruder, die nicht erst während der Promotion alles ihnen mögliche für mich getan haben. Ohne die Unterstützung „von zu Hause“ wäre ein Abschluss undenkbar gewesen.

Für ihre große Hilfe beim Korrekturlesen möchte ich meiner Frau, meinem Vater und Frau Christina Bleif danken.



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
<b>Kapitel 1: Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<i>A. Einführung in die Fragestellung</i> .....	1
<i>B. Konkretisierung der Fragestellung</i> .....	8
I. Fragestellung .....	8
II. Arbeitshypothesen .....	9
<i>C. Begriffsbestimmungen</i> .....	10
I. Liquiditätsgarantie und Kreditgeber in letzter Not .....	10
II. Papiergeld und Banknoten .....	11
III. Giroverkehr .....	12
IV. Zentralbank .....	12
<i>D. Methodische Erwägungen</i> .....	13
I. Untersuchungsdesign .....	13
II. Länderauswahl – international und national .....	15
III. Einbezogene Materialien .....	16
<i>E. Stand der Forschung</i> .....	18
<b>Kapitel 2: Entwicklungen in Europa und Deutschland bis zur Gründung der Reichsbank</b> .....	<b>21</b>
<i>A. Relevante Entwicklungen</i> .....	21

<i>B. Die Gründung von Notenbanken in Großbritannien</i> .....	21
I. Entstehung der Banknote und die Bank of England.....	21
II. Bank Restriction Period und Reformdiskussion.....	24
III. Die Kontroverse um die Wiederherstellung der Einlösungs-	
verpflichtung .....	27
1. Notenbanktheoretische Vorstellungen zum Beginn der	
Industrialisierung in Großbritannien.....	27
2. Thorntons Theorie vom Papierkredit.....	31
3. Ricardo und der Bullion Report .....	34
4. Zwischenresümee .....	37
IV. Die Entwicklung bis zur Bank Act von 1844 .....	38
1. Wiedereinführung der Einlösungsverpflichtung.....	38
2. Zwischen Resumption und Peel's Act .....	39
3. Die Currency-Banking-Kontroverse .....	41
4. Die Peel's Act von 1844 .....	43
V. Weitere Entwicklung .....	45
1. Politik unter der Peel's Act .....	45
2. Das Bagehot-Prinzip .....	48
VI. Leitende Gesichtspunkte .....	50
 <i>C. Der Nachbar: Notenbanken in Frankreich</i> .....	 52
I. Die Banque Royale des John Law.....	52
II. Die Banque de France .....	57
1. Gründung unter Napoleon .....	57
a) Ordnung der Währung und Schaffung	
einer Kreditquelle .....	57
b) Organisation auf gesetzlicher Grundlage .....	58
2. Reform der Bankverfassung .....	59
a) Amt des Gouverneurs wird geschaffen .....	59
b) Einheitliche Regelung durch Gesetz	
vom 16. Januar 1808 .....	60
c) Geschäftskreis der Bank .....	61
d) Die Banque de France als Bank des Staates.....	61
e) Deckungsvorschriften und Emissionsgrenzen.....	63
3. Die weitere Entwicklung .....	63
III. Bewertung der leitenden Gesichtspunkte .....	65
 <i>D. Preußen als erfolgreicher Nachzügler</i> .....	 67
I. Anfänge des Notenbankwesens in Deutschland.....	67
II. Gedankliche Grundlagen in Deutschland.....	75

III. Einsetzende Industrialisierung und Umwandlung der Königlichen in die Preußische Bank .....	75
1. Entstehungsbedingungen .....	75
2. Rothers konservative Staatsbankidee .....	78
3. Gegenauffassung von Flottwells .....	83
4. Die Entstehung der Bank-Ordnung .....	87
IV. Die Verfassung der Preußischen Bank .....	91
1. Beteiligung von privatem Kapital .....	91
2. Zweck und staatliche Befugnisse .....	92
3. Die Organe der Anteilseigner .....	95
4. Geschäfte und Notenausgaberecht .....	96
5. Bewertung .....	97
V. Die Preußischen Normativbestimmungen für Privatnotenbanken .....	98
VI. Die Entwicklung bis zur Reform von 1856 .....	106
1. Parlamentarische Bestrebungen zur Verbesserung der Banknotenversorgung .....	106
2. Die Aufhebung des Kontingents .....	109
VII. Die weitere Entwicklung bis zur Reichsgründung .....	112
VIII. Die Preußische Seehandlung .....	114
 <i>E. Die Notenbanken in weiteren deutschen Staaten</i> .....	117
I. Allgemeine Entwicklung .....	117
II. Bayern .....	118
III. Vorreiter im Giroverkehr: Die Hamburger Bank .....	121
IV. Das Verhältnis der deutschen Notenbanken zum Staat .....	124
 <i>F. Die Privilegierte Österreichische Nationalbank</i> .....	126
 <i>G. Leitende Gesichtspunkte für und gegen die staatliche Leitung</i> .....	131
 <b>Kapitel 3: Die Währungsreform 1870–1875</b> .....	134
 <i>A. Vorbedingungen</i> .....	134
I. Anfänge der Notenbankdiskussion in Deutschland .....	134
II. Die deutsche Notenbanktheorie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts .....	135
1. Bestrebungen zur Bankfreiheit .....	135
2. Die Gegner der Banknotenemission .....	138
3. Die Notenbanken nach Adolph Wagner .....	140
a) Frühe Kritik an staatlichen Zentralbanken .....	140

b) Erfahrungen verändern Ansicht .....	144
c) Hinwendung zur staatlich geleiteten Privatzentralbank.....	149
d) Wesentliche Erkenntnisse für die Notenbankdebatte .....	154
4. Nasse und die Staatszentralbank .....	155
5. Der Reichsbankgedanke Ludwig Bambergers.....	160
6. Sozialdemokratische Kritik .....	169
7. Zusammenfassung der leitenden Gesichtspunkte .....	170
III. Rechtliche Rahmenbedingungen .....	171
IV. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	173
 B. Die Reform der Währung .....	175
I. Die Münzreform.....	175
II. Banknotensperrgesetze und erste Reformbestrebungen durch Bundesrat, Reichstag und Reichskanzleramt.....	182
1. Banknotensperrgesetz des Norddeutschen Bundes.....	182
2. Weitere Banknotensperrgesetze.....	184
III. Anstoß durch das Reichskanzleramt .....	185
1. Erster Anstoß und Widerstand der preußischen Administration .....	185
2. Das Reichskanzleramt positioniert sich.....	185
3. Reaktion des Präsidenten des Hauptbankdirektoriums der Preußischen Bank .....	190
4. Reaktion des Handelsministers.....	192
5. Reaktion Camphausens .....	193
6. Zusammenfassung der Reaktionen in den wichtigsten Stellen der Verwaltung von Reich und Preußen.....	194
IV. Die Regelung des Staatspapiergeldes .....	195
V. Der Entwurf des Reichskanzleramtes.....	196
VI. Positionen von Verbänden und Lobbyvertretern zum Bankgesetzentwurf .....	197
1. Der Handelstag .....	197
2. Der Kongress deutscher Volkswirte .....	201
3. Weitere Öffentlichkeit .....	203
VII. Der Entwurf im Gesetzgebungsverfahren .....	204
1. Zustimmung des Bundesrats und einzelstaatliche Reaktionen .....	204
2. Der Bankgesetzentwurf im Reichstag .....	208
a) Erste Beratung.....	208
b) Die Bankkommission .....	219
c) Abschluss der Beratungen .....	223
VIII. Zusammenfassung.....	224

Kapitel 4: Die rechtliche Ausgestaltung der Reichsbank und ihr Zweck .....	226
A. Systematik des Bankgesetzes .....	226
B. Anforderungen an alle Notenbanken .....	226
C. Organisation und Ausgestaltung der Reichsbank .....	228
I. Kapital und Anteilseigner .....	228
II. Leitung und Aufsicht .....	231
III. Gesetzliche Schranken der Geschäftstätigkeit .....	233
1. Dritteldeckung .....	233
2. Geschäftsfelder .....	234
a) Beschränkung der Zentralbankgeschäfte .....	234
b) Diskontgeschäft und Lombarddarlehen als Kerngeschäfte .....	234
c) Kontoführung und Giralverkehr .....	237
IV. Das Verhältnis zu anderen Notenbanken .....	240
V. Rechtsnatur .....	242
D. Rechtliche Aufgaben und gesamtwirtschaftliche Ziele .....	245
I. Zweckbestimmung (§ 12 Abs. 1) .....	245
II. Wahrnehmung der Banknotenhoheit als Analogie zum Münzregal .....	246
1. Staatliche Geldhoheit als Grundlage staatlicher Steuerung der Notenbank .....	246
2. Juristische Debatte .....	248
3. Zusammenfassung .....	252
III. Zentralbank als Instrument des Staates gegen den Wucher? .....	253
IV. Reichsbank als Bank des Staates .....	255
1. Das Verhältnis von Staat und Notenbanken .....	255
2. Beschränkungen und Möglichkeiten .....	256
3. Bedeutung für die Fragestellung .....	259
V. Bank der Banken und Liquiditätsgarantie .....	260
1. Stellung der Reichsbank im Bankenmarkt und das Prinzip der Liquiditätsgarantie .....	260
2. Die Reichsbank als Bank der Banken? .....	262
3. Die Liquiditätsgarantie im Bankgesetze .....	265
VI. Staatliches Instrument zur Umstellung auf die Goldwährung .....	268
VII. Zinssatz als Mittel staatlicher Konjunkturpolitik? .....	271

Kapitel 5: Ergebnisse .....	272
A. Die Bedeutung der staatlichen Leitung in ihrem rechtlichen Rahmen.....	272
B. Eine neue Ära deutscher Notenbankpolitik.....	274
I. Wandel in den Anschauungen .....	274
II. Der Vergleich mit ausländischen Notenbanken.....	276
III. Gewinnorientierung der Reichsbank? .....	279
C. Zusammenfassung: Zentralbankaufgaben und Folgen der Zentralisierung .....	280
 Quellen- und Literaturverzeichnis .....	 287
A. Quellen .....	287
I. Gesetze und Statuten .....	287
1. Preußen, Norddeutscher Bund und Deutsches Reich .....	287
2. England .....	287
3. Frankreich .....	287
4. Österreich .....	287
II. Weitere Gedruckte Quellen .....	288
1. Englische Parlamentsprotokolle .....	288
2. Reichstagsverhandlungen.....	288
III. Archivarische Quellen.....	288
1. Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde .....	288
2. Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz .....	288
B. Literaturverzeichnis .....	289
 Register.....	 305

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
ADAV	Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Aufl.	Auflage
BArch	Bundesarchiv
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/n
d.h.	das heißt
EZB	Europäische Zentralbank
f.	und die folgende
ff.	und die folgenden
GStA PK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber/in
Hs.	Halbsatz
i.S.v.	im Sinne von
JW	Juristische Wochenschrift
lit.	litera
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

Nr.	Nummer
pag.	Pagina
Pr. Gs.	Gesetzes-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
sog.	sogenannt/e/er
u.a.	und andere / unter anderem
unpag.	unpaginiert
USA	United States of America
v.	von
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel

## Kapitel 1

# Einleitung

### A. Einführung in die Fragestellung

Die Geschichte der Notenbanken in Deutschland ist turbulent und vergleichsweise kurz. In anderen Ländern erlangten Notenbanken nämlich schon viel früher Bedeutung. Nachdem sich in Deutschland Notenbanken etabliert hatten, spielten sie eine schicksalsträchtige Rolle in der Geschichte: Die deutschen Notenbanken trugen zu Hyperinflation und Wirtschaftswunder bei. Nach ersten Einführungsversuchen im 18. Jahrhundert erlangte die Banknote erst mithilfe der Preußischen Bank ab dem Jahre 1846 eine gewisse Bedeutung in Deutschland. Am 1. Januar 1876 nahm mit der Reichsbank die erste Notenbank unter Leitung des Deutschen Reiches als Rechtsnachfolgerin der Preußischen Bank ihre Geschäfte auf. Neben ihr durften noch zahlreiche Privatnotenbanken in gesetzlich beschränkter Weise weiterbestehen.

Es begann eine Phase, in der die Reichsbank die überragende Stellung als Notenbank in Deutschland und somit als Zentralbank erlangte und in der ihre Banknoten stets in Goldmünzen eingelöst werden konnten. Die Noten wurden dadurch ein sicheres, den Goldmünzen gleichwertiges Zahlungsmittel.<sup>1</sup> Kurz nach Beginn des Ersten Weltkriegs wurden entscheidende Änderungen in der Notenbankverfassung vorgenommen und der Staat begann die Notenbank zur Finanzierung seines kriegsbedingten Kreditbedarfs einzusetzen, was schon bald zu erheblichen Preissteigerungen führte und 1923 schließlich in der bekannten Hyperinflation endete. Wenige Jahre später trug die Reichsbank ihren Teil zur Deflationspolitik<sup>2</sup> Brünnings in der Weltwirtschaftskrise bei. Im Zweiten Weltkrieg wurde sie erneut zur Kriegsfinanzierung eingesetzt, was sich letztendlich erneut in einer Geldentwertung niederschlug. Nach dem Zweiten

---

<sup>1</sup> Zwischen 1873 und 1895 kann dabei nicht von stabilen Preisen gesprochen werden, da diese mit Unterbrechungen tendenziell sanken, vgl. *Borchardt*. Währung und Wirtschaft, S. 23 f.; *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, S. 552 ff.

<sup>2</sup> Die Deflation nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 war hauptsächlich auf Lohn-, Preis- und Ausgabenkürzungen aufgrund von staatlichen Maßnahmen zurückzuführen. Vgl. zu der Kontroverse, ob Handlungsalternativen der Regierung Brüning zur Deflationspolitik bestanden: So *Ritschl*, Knut Borchardts Interpretation der Weimarer Wirtschaft. *Holtfrenich*, Historische Zeitschrift. 1982, 605–631, S. 620 f.: Im Zusammenhang mit der Bankenkrise von 1931 wird auch die Politik der Reichsbank kritisiert.

Weltkrieg wurde in der Bundesrepublik die Deutsche Mark eingeführt, die zunächst der Bank Deutscher Länder anvertraut wurde und ab 1957 der neu gegründeten Bundesbank.

Die Deutsche Mark wurde unter diesen beiden Zentralbanken, die nie von der Bundesregierung abhängig waren, sondern lediglich bis 1951 von einem alliierten Kontrollgremium, zu einem Symbol für den wirtschaftlichen Aufschwung. Gerade die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen wird als Erfolgsmodell angesehen, das auch in viele andere Länder exportiert wurde.<sup>3</sup> Es gab also Erfolge und Misserfolge. Die Zeiten großer Inflation und die daraus folgenden Schäden waren in der Vergangenheit auf die Verwendung der Zentralnotenbank zur Staatsfinanzierung zurückzuführen und die Deflation möglicherweise auf die Nichtverwendung.

Bei einer Betrachtung des Notenbankwesens im 19. Jahrhundert sind Unterschiede zur Gegenwart zu beachten. Damals mussten Banknoten bei Präsentation von ihrem Emittenten in Währungsmetall umgetauscht werden – heute ist die Geldschöpfungsfähigkeit der Zentralbank unbeschränkt, da sie nicht darauf achten muss, genügend Edelmetall für den Umtausch ihrer Noten vorzuhalten. Trotzdem besaßen schon die früheren Notenbanken Geldschöpfungsmöglichkeiten und die Zentralbanken nahmen wichtige wirtschaftliche Funktionen wahr. Es besteht eine gewisse institutionelle Kontinuität von der Reichsbank über die Bank Deutscher Länder und die Bundesbank bis zur EZB. Zudem erfährt das Konzept der konkurrenzlosen Notenausgabe durch eine Zentralbank jüngst wieder Kritik und die Forderung nach einer Deckung geschöpfter Gelder wird heute neu gedacht.<sup>4</sup> Für Untersuchungen der Notenbanken unter einer Metallwährung werden aktuell reichlich Fragen aufgeworfen.

Diese Arbeit widmet sich den Gründen für die staatliche Leitung der Reichsbank nach dem Bankgesetz vom 14. März 1875<sup>5</sup>. Es ist das Notenbankgesetz, das in der ersten Phase einer gesamtdeutschen Zentralnotenbank galt. Diese Phase, die mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs beendet wurde, war durch Deflation und Nachwirkungen der Gründerkrise von 1873 gekennzeichnet. Sie markiert jedoch gleichzeitig den Aufstieg Deutschlands zu einer führenden Wirtschaftsnation. Zwischen 1876 und 1913 wuchs die Bevölkerung um die Hälfte, gleichzeitig stieg das um Preisveränderungen bereinigte Sozialprodukt um das 2,5 fache.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Gischer/Herz u.a.*, Geld, Kredit und Banken, S. 54.

<sup>4</sup> So stellt eine neuere libertäre Strömung das Geldmonopol des Staates in Frage, vgl. die populärwissenschaftlichen Werke *Mayer*, Die neue Ordnung des Geldes; *Polleit/Prollius*, Geldreform: Vom schlechten Staatsgeld zum guten Marktgeld; *Marquart/Bagus*, Warum andere auf Ihre Kosten immer reicher werden: ... und welche Rolle der Staat und unser Papiergeld dabei spielen.

<sup>5</sup> RGBl. 1875, S. 177–198.

<sup>6</sup> Deutsche Bundesbank (Frankfurt, Main), Die Deutsche Bundesbank, S. 17.

Die Rolle der Reichsbank in dieser Zeit wird weitgehend positiv beurteilt.<sup>7</sup> Von besonderem Interesse ist die Errichtung der Reichsbank auch vor dem Hintergrund der Reichsgründung. Neben der Notenbankverfassung wurde auch die Goldwährung und das Staatspapiergeld reichseinheitlichen Regelungen unterworfen. Auch wenn ein Vergleich mit der Einführung der EZB nicht Teil dieser Arbeit ist, so dürfte der Blick auf eine vergangene Währungsintegration dennoch schon vor aktuellem Hintergrund interessieren. Es wurde eine neue Währung – die Mark – für die bisher unabhängigen, nun im Reich vereinten Staaten geschaffen. Diese basierte nicht wie vorher nahezu alle einzelstaatlichen Währungen auf Silber, sondern auf Gold. Die Reichsbank hatte mit der Preußischen Bank schon eine mächtige Vorgängerin. Trotzdem kam dem Gesetzgeber nun die Aufgabe zu, eine Bank zu schaffen, die den Bedürfnissen des gesamten Reiches dient. Diese Integrationsituation spricht weiter für eine Untersuchung dieses Bankgesetzes.<sup>8</sup> Gleiches gilt für den Einfluss der Gründerkrise von 1873 auf die Gesetzgebung. Inwieweit bei der Bankgesetzgebung schon eine Abkehr von liberalen Grundsätzen erfolgte und inwieweit die Reichsbank der Krisenbekämpfung dienen sollte, stellen historisch interessante Fragen dar.<sup>9</sup>

Heute hat man sich in Deutschland daran gewöhnt, nur eine Notenbank in einem Währungsraum zu haben, die staatlich, aber nicht von der Regierung abhängig ist. Zur Zeit der Errichtung der Reichsbank wurde die Frage der staatlichen Leitung kaum diskutiert. Kontrovers diskutiert wurden die Fragen, ob man eine Zentralbank und wenn ja mit oder ohne Notenausgabemonopol schaffen wollte sowie die Beteiligung privater Anteilseigner und die Grenze für die Emission von ungedeckten Banknoten. Trotzdem soll gerade die Frage nach den Zielen, die der Gesetzgeber mit der staatlichen Leitung der Reichsbank verfolgte, Gegenstand dieser Dissertation sein. Auch wenn es 1874/75 vielen als logische Konsequenz der Einführung einer Zentralbank erschien, dass diese Reichsbank auch unter der Leitung des Reiches zu stehen habe, so erscheint die Antwort auf diese Frage in einem größeren Kontext keineswegs als evident. In den großen Industrienationen Frankreich und England sucht man vergeblich nach einem Vorbild hierfür. Auch das oft angeführte Argument, man habe ein-

---

<sup>7</sup> *James*, Die Reichsbank 1876 bis 1945, S. 40 f.; *Tilly*, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1989, 189–209, S. 196; *Tilly*, Geld und Kredit in der Wirtschaftsgeschichte, S. 118; *Ziegler*, Das Zeitalter der Industrialisierung (1815–1914), S. 231. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866–1918 Band I, S. 282, 284 beklagt prozyklische Geldpolitik in den 1870er Jahren, lobt jedoch darauf folgende stabilisierende Wirkung der passiven Rolle der Reichsbank.

<sup>8</sup> In diesem Sinne schon *James*, Monetary and fiscal unification in nineteenth-century Germany, S. 27 ff.

<sup>9</sup> *Otto*, Die Entstehung eines nationalen Geldes, S. 520 sieht hier etwa schon Einfluss. Zu einer neuen Deutung der Gründerkrise: *Schmoeckel*, ZRG GA 2015, 251–322.

fach die Strukturen der als erfolgreich angesehenen Preußischen Bank übernommen, ist erklärungsbedürftig.<sup>10</sup> Ihre Verfassung entstand in einer ganz anderen Zeit, in der die Bankpolitik eher konservativ geprägt war. Die Reichsbank hingegen war zur Zeit der Reichsgründung eine Kernforderung der liberalen Reichstagsmehrheit geworden. Die Entscheidung über die Aufgaben der Notenbank wurde nun von anders gesinnten Kräften getroffen. Außerdem entwickelte sich die Notenbanktheorie in Europa und Deutschland ständig weiter. Konnte man zur Mitte des 19. Jahrhunderts im Hinblick auf die Preußische Bank noch von „*zentralbankpolitischer Steinzeit*“<sup>11</sup> sprechen, wurde mit der Reichsbank ein Institut geschaffen, das die nächsten Jahrzehnte durchaus erfolgreich und für seine Zeit fortschrittlich war.

Die Geschichte der Notenbanken in anderen europäischen Staaten ist oftmals länger, weshalb die dortige Notenbankgesetzgebung aus weitergehenden eigenen Erfahrungen schöpfen konnte. Eine besonders lange Notenbankgeschichte besitzt England. Hier wurde schon 1694 die große, privilegierte Bank of England gegründet, nachdem den späteren Banknoten ähnliche Papiere von kleinen Emittenten schon einige Zeit zirkulierten. Die Bank of England wurde erst 1946 verstaatlicht.<sup>12</sup> In Frankreich wurden zu Beginn des 18. Jahrhunderts Versuche unternommen, Banknoten zu etablieren. Nachdem diese schnell scheiterten, wurde vom *Ancien Régime* auf Zahlungsmittel aus Papier verzichtet. Schließlich führte Napoleon 1800 die Banque de France ein. Die Leitung der Bank kam zumindest rechtlich unserem heutigen Ideal einer von der Regierung unabhängigen Zentralbank nahe, allerdings besaß sie private Anteilseigner.

Die Aufgabe der Währungspolitik im Allgemeinen verfolgt in jedem System zunächst als höchstes Ziel die Versorgung mit Geld, das seine Zwecke, nämlich Tauschmittel, Rechnungseinheit und Mittel zur Wertaufbewahrung zu sein, erfüllt.<sup>13</sup> Als Mittel zur Sicherung eines solchen Geldes kann man zwischen der Ordnung der Währungsverhältnisse und der Sicherung des Geldwertes im Inland und im Verhältnis zu ausländischen Währungen unterscheiden.<sup>14</sup> Im Hinblick auf die Reichsbank stellt sich die Frage, ob ihr auch darüber hinausgehende Aufgaben zukamen, die einer staatlichen Lenkung unterliegen sollten.

Die Frage der staatlichen Leitung der Reichsbank berührt die bis heute viel diskutierte Frage nach dem Verhältnis von Zentralbank und Regierung. Diese Frage ist nicht alleine von Bedeutung für die Wirtschafts-, sondern ebenso für

---

<sup>10</sup> Die Preußische Bank war schon eine Art Zentralbank für den Norddeutschen Bund, vgl. Zorn, *Historische Zeitschrift* 1973, 304–334, S. 320.

<sup>11</sup> Ziegler, *Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft* 1993, 475–505.

<sup>12</sup> Kimminich, *Zentralbank und Regierung – Die Kontroverse im Vorfeld der Verstaatlichung der Bank of England*, S. 51.

<sup>13</sup> Sprenger, *Währungswesen und Währungspolitik in Deutschland von 1834 bis 1875*, S. 11.

<sup>14</sup> Sprenger, *Währungswesen und Währungspolitik in Deutschland von 1834 bis 1875*, ebenda.

die Rechtswissenschaft. Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Ziele und die Ausgestaltung der Rolle des Staates bedürfen in einem Rechtsstaat klarer rechtlicher Regelungen. Recht als Mittel zum Zweck kommt nicht ohne Betrachtung seines Zweckes aus. Dies gilt auch, obwohl die Verfassung der Reichsbank von 1875 unserer heutigen Notenbank diametral entgegenzustehen scheint: heute ist die Zentralbank unabhängig, die Reichsbank wurde unter staatlicher Leitung geschaffen, heute ist die Zentralbank Eigentum des Staates, die Reichsbank gehörte privaten Anteilseignern. Beiden Konzepten liegt nämlich der Gedanke einer ausgewogenen Steuerung der Zentralnotenbank im öffentlichen Interesse zugrunde. Diese Arbeit ist ein Beitrag zur Erforschung der Wurzeln unseres Zentralbanksystems.

Eine starke Beschränkung des Notenbankwesens – auch der Reichsbank – lag im Goldstandard begründet. Banknoten waren zu dieser Zeit noch eng an die eigentliche Währung gebunden, nämlich Münzen, deren Wert sich über ihren Gold- bzw. Silbergehalt definierte. Die Mark war durch zwei Gesetze 1871/1873<sup>15</sup> eingeführt worden und trat neben die einzelstaatlichen Münzen, die jedoch nicht mehr neu ausgeprägt werden sollten. Außer Bremen hatten alle Länder bisher Silberwährungen gehabt und es mussten deshalb große Mengen Silber verkauft und Gold angekauft werden. Die Währungseinheit Mark definierte sich über eine feste Menge Gold: aus einem Pfund Gold wurden 1395 Mark geprägt.<sup>16</sup> Münzen, deren Metallwert ihrem Nennwert entsprach, sog. Kurantmünzen, bildeten den Kern des umlaufenden Geldes. Für kleine Beträge wurden auch Silbermünzen ausgeprägt. Außerdem blieben bereits ausgeprägte Münzen der Einzelstaaten weiterhin in Kraft, wobei ein preußischer Taler drei Mark entsprach. Der im Süden herrschende Gulden entsprach 1,71 Mark. Beides waren Silberwährungen, so dass bei einer Schwankung des Wertverhältnisses von Gold zu Silber ein Gleichlauf von Nenn- und Materialwert nicht mehr garantiert war. Die Banknoten traten nur neben diese Währung. Sie zeichneten sich dadurch aus, dass sie jederzeit bei der ausgebenden Bank in Münzen umgetauscht werden konnten und somit Zahlungsmittel ohne Materialwert waren. Umgekehrt konnte auch nicht ausgeprägtes Gold bei der Reichsbank in Banknoten eingetauscht werden. So konnte sie Gold für die Münzprägung einsammeln.

Nach dem hier behandelten Bankgesetz vom 14. März 1875 mussten Banknoten im Privatverkehr nicht zur Erfüllung von Geldschulden akzeptiert werden. Zu gesetzlichen Zahlungsmitteln wurden die Reichsbanknoten erst im

---

<sup>15</sup> Gesetz, betreffend die Ausprägung von Goldmünzen vom 4. Dezember 1871, RGBl. 1871, S. 404–406; Münzgesetz vom 9. Juli 1873, RGBl. 1873, S. 233–240.

<sup>16</sup> Zur Kaufkraft der Mark im Vergleich zu heute *Maus*, Der ordentliche Professor und sein Gehalt: Die Rechtsstellung der juristischen Ordinarien an den Universitäten Berlin und Bonn zwischen 1810 und 1945 unter besonderer Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse, S. 39.

Jahre 1909<sup>17</sup>. Die Geldmenge und mithin der Geldwert hingen durch diesen Mechanismus entscheidend von dem Wert des Währungsmetalls ab. Banknoten waren lediglich fällige und unverzinsliche Inhaberpapiere. Abgesehen von der Verkörperung in Zetteln bestand damals kein Unterschied zu kurzfristig verfügbaren Giroguthaben. Für letztere besteht bis heute kein staatliches Monopol, die Zentralbank schreibt Banken jedoch Mindestreserven vor. Aus diesem Vergleich kann man ersehen, dass andere Optionen zum Schutz vor einer Überemission existierten.<sup>18</sup>

Obwohl der erste Regierungsentwurf zum Bankgesetz noch keine Reichsbank vorsah, sondern alleine Beschränkungen für die bestehenden Notenbanken, wurde mit dem Bankgesetz letztendlich ein System geschaffen, das auf eine Zentralisierung hinauslaufen sollte. Dies wurde maßgeblich vom Reichstag forciert. Er drängte auf eine Gesetzesvorlage mit einer Reichsbank. Er setzte sich durch und diese Bank wurde dann ausschließlich auf privatem Kapital gegründet, stand aber unter Leitung des Reichskanzlers. Man wollte den existierenden Notenbanken zwar das Notenemissionsrecht nicht einfach entziehen, setzte sie jedoch unter Druck, um sie möglichst zum Verzicht auf ihre Konzession zu bewegen oder zumindest ihre Tätigkeit einzuengen. Es gab zu diesem Zeitpunkt 33 weitere Notenbanken, die von den einzelnen Staaten konzessioniert waren. Sie waren teilweise private oder städtische<sup>19</sup> Institute, teilweise war jedoch auch ein Staat beteiligt oder hatte sich zumindest Einfluss gesichert.<sup>20</sup>

Bei der Ausgestaltung der Reichsbank orientierte man sich stark an der Verfassung der Preußischen Bank.<sup>21</sup> Ein wichtiger Unterschied war, dass es keine staatlichen Anteilseigner geben sollte, wie es Preußen noch bei seiner Bank gewesen war. Außerdem wurde auch die Reichsbank der Kontingentierung unterworfen. Hierbei handelte es sich nicht um eine starre Vorschrift, die es der Bank unter allen Umständen verbot, Noten über einen gewissen Betrag hinaus auszugeben. Es wurde vielmehr ein flexibles Kontingent (sog. indirekte Kontingentierung) in der Form eingeführt, dass die Reichsbank 5 % Steuer auf die Noten zu bezahlen hatte, die den Barvorrat (kursfähige Münzen deutscher Staaten, Reichskassenscheine, also Staatspapiergeld, Noten anderer deutscher Notenbanken oder ausländische Goldmünzen) plus das eingeräumte Kontingent

---

<sup>17</sup> Durch das Deutsches Reich. Gesetz, betreffend die Änderung des Bankgesetzes 1. Juni 1909, 515–519.

<sup>18</sup> *Lichter*, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003, 153–170, S. 153.

<sup>19</sup> Vgl. *Anonym*, Archiv für Theorie und Praxis des allgemeinen deutschen Handels- und Wechselrechts 1874, 262–279.

<sup>20</sup> *Born*, Notenbanken I: Geschichte, S. 331.

<sup>21</sup> *Borchardt*, Währung und Wirtschaft, S. 14 f.; *Koch*, Archiv für Theorie und Praxis des allgemeinen deutschen Handels- und Wechselrechts 1876, 139–153, S. 145; *Lotz*, Geschichte und Kritik des deutschen Bankgesetzes vom 14. März 1875, S. 235.

überstiegen. Durch diese Steuer sollte gewährleistet werden, dass das Kontingent nur in besonderen Situationen und nur vorübergehend überschritten wird.

Nach dem Bankgesetz hatten die privaten Notenbanken zwei Optionen. Sie konnten die Normativbestimmungen akzeptieren oder der Umlauf ihrer Noten und ihre gesamte Geschäftstätigkeit wurden auf das Gebiet des Staates beschränkt, der sie konzessioniert hatte. Die Normativbestimmungen waren streng. Sie sahen u.a. eine starke Begrenzung des sog. ungedeckten Notenumlaufs und eine Beschränkung der zulässigen Bankgeschäfte vor. Von den bestehenden Notenbanken gaben 13 schon vor der Geschäftsaufnahme der Reichsbank am 1. Januar 1876 die Banknotenemission ganz auf;<sup>22</sup> 1905 verblieben nur noch vier.<sup>23</sup> Die Verdrängung anderer Notenbanken hatte also Erfolg.

Ein gleichberechtigter Wettbewerb der Notenbanken untereinander wurde nicht mehr angestrebt. Dies geschah in einer Zeit, in der jüngst die Konzessionspflicht für Aktiengesellschaften abgeschafft worden war und somit große Aktienbanken ohne Notenausgaberecht in ganz Deutschland unter gewissen Normativbestimmungen frei gegründet werden konnten. Der Gründungsfreiheit von Notenbanken stand man hingegen weiterhin skeptisch gegenüber. Dies lässt sich nicht entscheidend auf die erst später einsetzende Abkehr von der bisher herrschenden liberalen Politik<sup>24</sup> zurückführen, wenn man hierfür die übliche Periodisierung vornimmt. Die liberale Reichstagsmehrheit forderte schon vor der Gründerkrise ein System, in dem die Reichsbank eine überragende Stellung einnehmen sollte. Gleichzeitig akzeptierte sie, dass der Staat diese Institution leiten und somit eine lenkende wirtschaftliche Tätigkeit ausüben sollte.<sup>25</sup> Wenn man wie Harold James die Errichtung der Reichsbank als einen „*Höhepunkt im legislativen Wirken des deutschen Liberalismus*“<sup>26</sup> bewertet, würde dies zumindest eine gewisse Staatsfreundlichkeit der Ideologie des deutschen Liberalismus beweisen. Er stellt gleichzeitig die Handlungsspielräume der Reichsbank in Frage. Hiermit liefert er dennoch keine Erklärung dafür, warum man dem Staat die Leitung überlassen wollte. Die These zeigt jedoch, dass die Bearbeitung der Fragestellung eine Untersuchung der liberalen Ansätze in der Notenbankpolitik erfordert.

---

<sup>22</sup> Bekanntmachung, betreffend den Antheil der Reichsbank an dem Gesamtbetrage des steuerfreien ungedeckten Notenumlaufs vom 1. April 1876, RGBI 1876, S. 124.

<sup>23</sup> Borchardt, Währung und Wirtschaft, S. 14.

<sup>24</sup> Borchardt, Währung und Wirtschaft, S. 29 f.; Henning, Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands Band 2, S. 809 ff.; Ziegler, Das Zeitalter der Industrialisierung (1815–1914), S. 262.

<sup>25</sup> Eine Leitung, die vom Staat auch aktiv wahrgenommen wurde, vgl. Otto, Die Entstehung eines nationalen Geldes, S. 510 f.

<sup>26</sup> James, Die Reichsbank 1876 bis 1945, S. 29.

## B. Konkretisierung der Fragestellung

### I. Fragestellung

Die Frage der Untersuchung ist, warum die Reichsbank nach dem Bankgesetz vom 14. März 1875<sup>27</sup> unter staatliche Leitung gestellt wurde. Gegenstand ist dabei alleine das Gesetz in seiner ersten Fassung vom 14. März 1875. Spätere Änderungen und Entwicklungen werden höchstens zur Interpretation herangezogen. Folgende abstrakte Überlegungen bilden den Ausgangspunkt der Untersuchung.

Nach § 26, 1. Hs. Bankgesetz wurde die Leitung rechtlich wie folgt bestimmt: „*Die dem Reiche zustehende Leitung der Bank wird vom Reichskanzler, und unter diesem von dem Reichsbank-Direktorium ausgeübt*“. Hiermit war eindeutig entschieden, dass das Reich sich die Leitung vorbehielt und diese durch den Reichskanzler ausgeübt werden sollte. Die Willensbildung der Reichsbank wurde somit vom Staat bestimmt. Das Reich konnte mit seinem in der Person des Reichskanzlers gebildeten Willen jederzeit und unbeschränkt den Willen der untergeordneten Reichsbankorgane ersetzen.<sup>28</sup> Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit der Aufsicht privater Tätigkeit entstehen, stellen sich somit nicht.

Die Grundlage der Untersuchung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Reichsbank als juristische Person mit ausschließlich privaten Anteilseignern gegründet und gleichzeitig unter staatliche Leitung gestellt wurde. Geht man davon aus, dass eine Bank grundsätzlich von Privaten geleitet werden kann, muss der Gesetzgeber hier etwas Besonderes beabsichtigt haben. Nimmt man die eingangs gezeigte starke liberale Prägung des Gesetzes hinzu, müsste diesem die liberale Grundannahme zugrunde liegen, dass eine private Gesellschaft Ziele verfolgt, die den Interessen der Anteilseigner entsprechen. Da Beteiligungen an Aktiengesellschaften in der Regel eine Kapitalanlage sind, war hiernach anzunehmen, dass primär Gewinn erwirtschaftet werden sollte (Gewinnorientierung). Dieses Ziel kann nach liberaler Lehre besser von Privaten als von Staatsbeamten verfolgt werden, da erstere ihr Privatvermögen hierfür einsetzen. Die Gewinnerzielung sollte hier somit offenbar nicht oder nicht ausschließlich Ziel der Reichsbankführung sein. Ausgang der Untersuchung ist somit die Annahme, dass man mit der Reichsbank Ziele verfolgte, die nicht kongruent mit der Erzielung von Gewinn waren.

Hier soll ein Ansatz gewählt werden, der mögliche Einflüsse außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens von vornherein mit einbezieht. Für das Ergebnis bedeutet dies, dass in Kauf genommen werden muss, nicht alle erforschten Aspekte später auch im Gesetzgebungsverfahren eindeutig nachweisen zu können.

---

<sup>27</sup> Bankgesetz 14. März 1875, RGBl. 1875, S. 177–198.

<sup>28</sup> Vgl. zur Abgrenzung von Leitung und Aufsicht *Thiele*, Finanzaufsicht, S. 16 f.

So kann der Einfluss der Diskussionen in England oder Frankreich beispielsweise teilweise nur für wahrscheinlich befunden werden.

## II. Arbeitshypothesen

Von dem Ausgangspunkt einer Reichsbank, die auf privatem Kapital gegründet war und wie in anderen Ländern deshalb auch unter Leitung der Anteilseigner hätte stehen können, wird der Zweck der staatlichen Leitung untersucht. Hierbei sind verschiedene Intensitäten der beabsichtigten Lenkung denkbar.

Die höchste Intensität der staatlichen Lenkung würde aus der Absicht resultieren, konjunkturpolitische Maßnahmen zu verfolgen. Eine solche Vorstellung wird in der Literatur bisher verneint.<sup>29</sup> Etwas schwächer sind weitere volkswirtschaftliche Ziele. Hierzu kann die Förderung gewisser Gewerbe- oder Geschäftszweige zählen. Auch weitere Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die nicht von vornherein abstrakt-generell über gesetzliche Bestimmungen geregelt werden können, entsprechen einer ähnlich intensiven Steuerungsabsicht.

Eine schwächere Art der Steuerung läge vor, wenn der Staat seinen Einfluss nur für eine neutrale und gesetzeskonforme Leitung der Bank nutzen würde. Dann läge der Notenbankpolitik entweder der Wunsch zugrunde, dass die Reichsbank im Interesse der Anteilseigner grundsätzlich frei von staatlichen Einflüssen geleitet werden sollte oder dass sich die Notenbankpolitik ohnehin weitgehend mechanisch nach festen Regeln gestaltet. Staatliche Einflussnahme wäre dann nur in Sonderfällen nötig und würde sich ansonsten auf eine Sicherstellung der Gesetzeskonformität und Neutralität beschränken. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns wäre ebenfalls durch eine reine Aufsicht mit Sanktionsmitteln bei Rechtsverstößen zu erreichen gewesen. Für Aufgaben, die eine diskretionäre, also nicht mechanische, sondern im Ermessen der Bankführung liegende Steuerung erfordern, wäre dann kein Raum.

Erste Arbeitshypothese ist, dass man mit Erlass des Bankgesetzes das Ziel verfolgte, eine diskretionäre Steuerung durch den Staat einzuführen. Auf dieser Basis stellt sich die Frage nach den Zielen, die eine solche erforderten. Weiter wird als Voraussetzung dafür angenommen, dass man eine Ausrichtung des Verhaltens der Reichsbank an der Gewinnerzielungsmaxime nicht für zielführend hielt.

Formell wurden nur kleine Änderungen zur Bank-Ordnung vom 5. Oktober 1846<sup>30</sup> vorgenommen. Die Preußische Bank als Vorgängerin der Reichsbank wurde ebenfalls schon mit überwiegend privatem Kapital unter staatlicher Leitung konzipiert. Es sollen nun die Veränderungen in der Zweckgebung herausgearbeitet werden. Zweite Arbeitshypothese ist deshalb, dass es Unterschiede

---

<sup>29</sup> So auch *Otto*, Die Entstehung eines nationalen Geldes, S. 508, der sich auf *Mommsen*, Das Ringen um den nationalen Staat, S. 301 beruft.

<sup>30</sup> Pr. Gs. 1846, S. 435.

in den Motiven des Gesetzgebers gab, die in der weiterentwickelten Vorstellung notenbankpolitischer Instrumente und Aufgaben begründet waren.

## C. Begriffsbestimmungen

### *I. Liquiditätsgarantie und Kreditgeber in letzter Not*

Da auf den Begriff des „Lender of Last Resort“ bzw. des Kreditgebers in letzter Not häufiger zurückgegriffen wird, soll schon an dieser Stelle eine kurze Erklärung gegeben werden. Das dem Begriff zugrundeliegende Prinzip wird klassischerweise auf den englischen Ökonomen Walter Bagehot (1826–1877) zurückgeführt, dessen Ausführungen<sup>31</sup> noch näher betrachtet werden. Die Rolle des Lender of Last Resort wird der Zentralbank zugeschrieben. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass auf dem Finanzmarkt immer wieder Krisen und Paniken ausbrechen.<sup>32</sup> Ursache sei ein Vertrauensverlust von Finanzinstituten oder gewissen Werten. Da der Finanzmarkt durch Kreditketten und damit verbundenem Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit von vielen verschiedenen Schuldner gekennzeichnet sei, könne sich eine Panik schnell und flächendeckend ausbreiten. Wenn diese nicht aufgehalten oder von vornherein verhindert werde, schlage sie auch auf die Realwirtschaft durch.

Die Zentralbank soll nach dem Grundprinzip als Lender of Last Resort den Vertrauensverlust aufhalten.<sup>33</sup> Hierfür soll sie schon außerhalb von Paniken unbeschränkt Kredite auf hinreichende Sicherheiten vergeben, damit Banken nicht zahlungsunfähig werden. Die Zentralbank soll ihre Kredite zudem stets gegen einen höheren Zinssatz als dem Marktzins vergeben. So soll sichergestellt werden, dass ihr Kredit nur dann in Anspruch genommen wird, wenn auf dem Markt kein Kredit zu erlangen ist. Diese Prinzipien sollen zudem offen verkündet werden, damit sich alle darauf einstellen können. Es ist umstritten, ob es einen so skizzierten Lender of Last Resort geben soll.<sup>34</sup> Im Hinblick auf das Ziel dieser Arbeit wird dieser Ansatz jedoch nicht bewertet, sondern bloß beschrieben.

---

<sup>31</sup> S. 34 f.

<sup>32</sup> Vgl. auch zu den folgenden Ausführungen *Fischer*; On the need for an international lender of last resort, S. 424.

<sup>33</sup> *Fischer*; On the need for an international lender of last resort, S. 425. James.

<sup>34</sup> Es gibt eine Fülle an Literatur zu diesem Thema, vgl. z.B. *Bordo*. The Lender of Last Resort: Alternative Views and Historical Experience; *Goodhart*, Which lender of last resort for Europe?; *Radtke*, Liquiditätshilfen im Eurosystem; *Rochet/Vives*, Journal of the European Economic Association 2004, 1116–1147. Häufigster Kritikpunkt ist das sogenannte *moral hazard*-Problem: Vgl. *Fischer*; On the need for an international lender of last resort, S. 431 ff.

## II. Papiergeld und Banknoten

Der Begriff des Geldes war und ist umstritten.<sup>35</sup> Er ist juristisch immer dann von Bedeutung, wenn das Gesetz diesen Begriff verwendet oder ein Vertrag eine Geldzahlung vorsieht. Im Bankgesetz bestanden hier keine Unklarheiten. Die hier verwendete Terminologie soll jedoch kurz im Hinblick auf Papiergeld definiert werden. Der Begriff Papiergeld erfuhr in seiner Geschichte viele verschiedene Ausgestaltungen. Im 19. Jahrhundert war die Definition von Papiergeld deshalb umstritten. So war fraglich, ob Papiergeld stets eine Annahmepflicht im Privatverkehr voraussetze.<sup>36</sup> Wird dieses auch ohne Verpflichtung akzeptiert – und zwar weder bloß erfüllungshalber noch an Erfüllung statt – dann spricht man von usuellem Geld. Kurantmünzen sind Münzen, deren Nennwert dem Metallwert entspricht. Auch sie können usuelles Geld sein, wenn sie keine gesetzliche Zahlungskraft haben.

Die Bezeichnung „Staatspapiergeld“ wurde weithin jedoch auch für vom Staat emittierte, unverzinsliche Inhaberpapiere verwendet. Nach der Reichsgründung gab es keine Papierwertzeichen mit gesetzlicher Zahlungskraft mehr, einzelstaatliche Papiergelder wurden durch die sog. Reichskassenscheine ersetzt. Wenn zeitgenössische Gesetze von Papiergeld gesprochen haben, dann war deshalb stets usuelles Geld gemeint. Vor der Reichsgründung gab es in manchen deutschen Staaten auch in geringem Umfang Privatpapiergeld<sup>37</sup>, das sich durch einen privaten Emittenten auszeichnete, jedoch nie in bedeutendem Umfang umlief.<sup>38</sup>

Die Unterscheidung zwischen Staatspapiergeld und Banknoten setzte sich durch.<sup>39</sup> Diese wurde sowohl von Juristen<sup>40</sup> als auch Ökonomen akzeptiert. Bei Banknoten sah man insofern überwiegend nicht als Geld, sondern als Geldsurrogat an. Dies setzte begrifflich voraus, dass diese jederzeit in Münzen einzulösen waren.<sup>41</sup> Synonym für Banknoten wurde der Begriff Zettel gebraucht.

---

<sup>35</sup> Vgl. z.B. *Simitis*, AcP 1960/1961, 406–466, S. 407.

<sup>36</sup> So z.B. *Thöl*, Das Handelsrecht, 3. Aufl., S. 216; *Rau*, Lehrbuch der politischen Oekonomie, 3. Aufl., S. 594 f.; a.A.: *Savigny*, *Carl Friedrich v.*, Das Obligationenrecht als Theil des heutigen Römischen Rechts. Zweiter Band, S. 115 f.

<sup>37</sup> Vgl. zu dem Privatpapiergeld in Deutschland: *Sprenger*, Währungswesen und Währungspolitik in Deutschland von 1834 bis 1875, S. 76.

<sup>38</sup> *Otto*, Die Entstehung eines nationalen Geldes, S. 221; *Sprenger*, Währungswesen und Währungspolitik in Deutschland von 1834 bis 1875, S. 63.

<sup>39</sup> *Winkel*, Die Entwicklung der Geldtheorie in der deutschen Nationalökonomie und die Gründung der Reichsbank, S. 14. Vgl. zu dem vorhergegangenen Streit, ob Banknoten eine Form von Papiergeld waren: *Kuntze*, Die Lehre von den Inhaberpapieren oder Obligationen au porteur, rechtsgeschichtlich, dogmatisch und mit Berücksichtigung der deutschen Partikularrechte, S. 477 ff.

<sup>40</sup> *Goldschmidt*, System des Handelsrechts mit Einschluss des Wechsel-, See- und Versicherungsrechts im Grundriss, S. 126.

<sup>41</sup> *Sprenger*, Währungswesen und Währungspolitik in Deutschland von 1834 bis 1875, S. 63.

Die Ausgestaltung von Banknoten war nach dem Bankgesetz eindeutig bestimmt. Sie waren unverzinsliche Inhaberpapiere, die gem. § 4 Abs. 1 Bankgesetz auf Sicht an allen Zweiganstalten der Notenemittenten einzulösen waren. Die nach den Bestimmungen des Bankgesetzes ausgegebenen Banknoten waren als Zahlungsverprechen dem Papiergeld sehr ähnlich. Sie unterlagen nach § 2 Bankgesetz im Privatverkehr keinem Annahmewang, so dass sie nicht gesetzliches Zahlungsmittel waren.<sup>42</sup> Somit bestanden *de lege lata* keine Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Wertpapieren.<sup>43</sup>

### III. Giroverkehr

Der Giroverkehr bezeichnet den über Banken vermittelten Zahlungsverkehr.<sup>44</sup> Als Buchgeld bzw. Giralgeld werden somit entsprechende Forderungen auf Bargeld gegen Banken bezeichnet, die als Guthaben auf Konten zur Übertragung auf andere Konten genutzt werden können.<sup>45</sup>

Heute wird Giralgeld als Geld angesehen. Die EZB muss in ihrer Bilanz noch zwischen den Laufzeiten der Guthaben unterscheiden und diese in Abhängigkeit davon verschiedenen Geldmengen zuordnen. Vor dem Ersten Weltkrieg sah man diese Verbindlichkeiten jedoch noch nicht als Geld an.<sup>46</sup> Schecks und Anweisungen, mit denen über solche Guthaben verfügt wurden, bezeichnete man jedoch als Geldsurrogate.<sup>47</sup> Hier wird die heute übliche Terminologie verwendet.

### IV. Zentralbank

Der Begriff der Zentralbank ist kein Rechtsbegriff. Soweit dies ersichtlich ist, gab es auch im 19. Jahrhundert in Europa keine Auseinandersetzungen darüber, ob gewisse Banken als Zentralbank gelten sollten oder nicht. Hier wird in erster Linie ein quantitativer Ansatz verfolgt, der eine Zentralbank als Bank mit dem

---

<sup>42</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Auseinandersetzung: *Kuntze*, Die Lehre von den Inhaberpapieren oder Obligationen au porteur, rechtsgeschichtlich, dogmatisch und mit Berücksichtigung der deutschen Partikularrechte, S. 477 ff. Das Reichsgericht hielt Banknoten in RGZ 22, 265, 267 noch für reine Inhaberpapiere, stellte jedoch 1902 die Geldqualität von Banknoten fest, RG JW 1903, 32 Nr. 40.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu z.B. *Kuntze*, Die Lehre von den Inhaberpapieren oder Obligationen au porteur, rechtsgeschichtlich, dogmatisch und mit Berücksichtigung der deutschen Partikularrechte, S. 477 ff.

<sup>44</sup> *Djazayeri*, Die Geschichte der Giroüberweisung, S. 20.

<sup>45</sup> Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden von Zettel- und Girobanken aus der Perspektive vor der Entwicklung eines Zentralbanksystems in Deutschland: *Wilda*, Banken, S. 594 f.

<sup>46</sup> *Sprenger*, Geldmengenänderungen in Deutschland im Zeitalter der Industrialisierung (1835 bis 1913), S. 57.

<sup>47</sup> *Obst*, Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl., S. 40.

Recht zur Ausgabe von Banknoten oder Papiergeld nach ihrer Größe im Vergleich zu Konkurrenten im gleichen Währungsraum betrachtet.<sup>48</sup> Hinzu kommt die räumliche Ausdehnung über Zweiganstalten, der für die zentrale Rolle der Reichsbank von Bedeutung war.<sup>49</sup> Qualitative Elemente – also vor allem die Wahrnehmung volkswirtschaftlicher Aufgaben – bleiben bei der hier verwendeten Begriffsbildung außer Betracht. Die Reichsbank entsprach qualitativ sicher nicht dem heutigen Idealtypus einer Zentralbank, dennoch wird sie im Folgenden aufgrund ihrer überragenden Stellung als Banknotenemittent als solche bezeichnet. Dass sie kein Notenmonopol besaß, ist hierbei irrelevant.

Ein Argument, die Reichsbank auch bei Beachtung qualitativer Elemente als Zentralbank zu bezeichnen, ist ihre Staatsnähe. Außerdem wurden ihr weitergehende Privilegien als ihren privaten Konkurrenten eingeräumt. Zu nennen sei hier beispielsweise die Befugnis nach § 20 Bankgesetz, wonach sie sich ohne gerichtliche Ermächtigung aus Lombardpfand zu befriedigen durfte. Weiter bestand das sog. Akkreszensrecht. Das bedeutete, dass das unbesteuerbare Kontingent der Reichsbank an über die Bardeckung hinausgehenden Noten um die Kontingente von Banken, die ihr Notenausgaberecht verloren oder aufgaben, anwuchs. Dies zeigte die Tendenz einer Verstärkung der Stellung der Reichsbank in der Zukunft. Sie nahm somit eine zentrale Stellung ein und kann mithin als Zentralbank bezeichnet zu werden.

## D. Methodische Erwägungen

### I. Untersuchungsdesign

Bei der Suche nach den Gründen für eine staatliche Leitung der Reichsbank wird ein breiter Ansatz verfolgt. Deshalb werden viele Entwicklungen einbezogen, die Einfluss auf die Regelung gehabt haben können. Es wird deshalb auch die Notenbankgesetzgebung anderer europäischer Länder betrachtet. In den durch die Reichsgründung vereinten deutschen Staaten, insbesondere in Preußen, setzte der Aufbau größerer Notenbanken erst viel später als in vielen anderen Staaten Europas ein und wurde noch bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts von den großen und mittleren Staaten unterdrückt. Weil eine deutsche Tradition fehlt, liegt es nahe, den Vergleich mit dem Ausland zu suchen. Neben der Darstellung der rechtlichen Entwicklung soll ein Überblick über die wichtigsten nationalökonomischen Diskussionen in den ausgewählten Ländern gegeben werden. Die Wichtigkeit und damit die Auswahl wird nach dem Kriterium des Einflusses auf die deutsche Gesetzgebung beurteilt. Der Einfluss kann z.B.

---

<sup>48</sup> Vgl. zur Größe der Reichsbank im Vergleich zu anderen Notenbanken *Otto*, Die Entstehung eines nationalen Geldes, S. 512.

<sup>49</sup> *Pohl*, Festigung und Ausdehnung des deutschen Bankwesens zwischen 1870 und 1914, S. 245.