

1. VII. 1916

Finanzminister Ignaz v. Plener und die Bankakte von 1862.

Vom Geheimen Rat Dr. Ernst Freiherrn v. Plener.

Präsident des k. u. k. Gemeinsamen Obersten Rechnungshofes.

Wien, 31. Mai.

Der Verlauf der Verhandlungen über die Bankakte von 1862 ist eine der interessantesten politischen und finanziellen Episoden der inneren österreichischen Geschichte zu Anfang der 1860er Jahre. Mein Vater hatte gleich im ersten Jahre der Uebernahme des Finanzportefeuilles zum Unterschied der damals noch weit verbreiteten Meinung, daß eine Valutareform erst nach Beseitigung des Defizits in Angriff genommen werden könne, den Grundsatz aufgestellt, daß ohne Regelung des Verhältnisses des Staates zur Bank und ohne eine Neugestaltung der Bankakte und des gesamten Notenumlaufes an eine Besserung der Finanzlage überhaupt nicht zu denken sei und er daher den Zeitpunkt damals schon für gekommen erachtete, diese Reform in die Hand zu nehmen. Er hatte eine Umfrage bei den Handelskammern veranlaßt, um Gutachten über die Reform des Geldwesens einzuholen, die allerdings wenig sachliches Material boten. Wohl aber hatte sich die Deffentlichkeit und die Fachliteratur der Frage bemächtigt und mit der auch in anderen Ländern in Bank- und Währungsangelegenheiten zutage getretenen Lebhaftigkeit und Leidenschaftlichkeit eine allgemeine Diskussion in Flugschriften und anderen Publikationen eröffnet. Auf Anregung des Finanzministeriums schrieb ein tüchtiger Publizist jener Zeit, Karl Meyer, eine Denkschrift, „Grundzüge zur Reform des Geldwesens“, die wesentlich von der Grundlage der englischen Bankakte ausging, 250 Millionen Banknoten als sich von selbst im Verkehr haltend ohne metallische, ja selbst ohne bankmäßige Deckung als zulässig erachtete und darüber hinaus volle Metalldeckung vorschlug. In der Presse und in der breiten Deffentlichkeit war die Bank damals sehr unpopulär und es regnete Projekte zur Liquidation des alten Zettelinstituts, an dessen Stelle entweder eine Staatsbank oder, wie manche sogar wollten, ein Freibankensystem treten sollte. Der Finanzminister trat mit der Bankleitung über die Bedingungen der Erneuerung des Bankprivilegiums in Verhandlung, und nach langen Verhandlungen kam ein Entwurf zustande, welchen der Finanzminister in seinem Budgetexposé vor das Abgeordnetenhaus und die Deffentlichkeit brachte. Er schilderte eingehend die Nachteile der zerrütteten Landeswährung, bezeichnete die Notenemission zu staatlichen Zwecken als eine der Hauptursachen der da-

maligen Entwertung der Valuta, das unglückliche Kreditverhältnis zwischen Staat und Bank müsse aufhören, die Schuld des Staates an die Bank bis auf einen Rest von achtzig Millionen Gulden zurückgezahlt werden, die Bank müsse die ihr ins Eigentum übergebenen Effekten veräußern, wozu sie nach den früheren Abmachungen nicht verpflichtet war, die Banknotendeckung müsse verstärkt und die Unabhängigkeit der Bank gegenüber dem Staate hergestellt werden.

Die hier vorgebrachten Grundsätze wurden alle in der späteren Bankakte verwirklicht. Der leidenschaftliche Kampf und die teilweise Niederlage der Finanzverwaltung in den späteren Verhandlungen betraf nur Detailbestimmungen, die aber zur Höhe von großen Prinzipienfragen hinaufgeschraubt wurden. Der kurz darauf vorgelegte Regierungsentwurf über das Uebereinkommen mit der Bank verlängerte das Privilegium von 1866 bis Ende 1890 und die Schuld des Staates sollte bis Ende 1870 an die Bank zurückgezahlt werden. Dieser etwas lange Termin wurde wegen der Notlage der Finanzen gewählt, welche einen Teil des Erlöses der bei der Bank verpfändeten Obligationen des Anlehens von 1860 für sich beanspruchten, wodurch allerdings eine leidige Verquickung der Bankfrage mit der Deckung des Defizits entstand. Für die Notendeckung wurde die seit 1858 vorgeschriebene Dritteldeckung mit der Erweiterung vorgeesehen, daß diese nur bis zu einem Notenumlaufe von 330 Millionen Gulden zu gelten habe, daß darüber hinaus bis zu 440 Millionen Gulden die Hälfte und der Ueberschuß über 440 Millionen Gulden voll metallisch bedeckt sein müsse. Die Aktiven der Bank müssen mobilisiert, der Notenumlauf müsse vermindert werden. Von dem damaligen Umlauf von 463 Millionen Gulden würden durch die Abwicklung der Rückzahlungs- und Veräußerungsoperationen ungefähr 188 Millionen Noten eingezogen worden sein, so daß eine Zirkulation von ungefähr 275 Millionen für die Zukunft in Aussicht zu nehmen war. Als Preis des Privilegiums blieb eine Restschuld des Staates an die Bank im Betrage von 80 Millionen, die mit 2 Prozent zu verzinsen und von 1886 an rückzahlbar wäre. Die Finanzverwaltung hatte die Verzinslichkeit dieses Darlehens nach langen Verhandlungen mit der Bank endlich zugestanden als Gegenleistung für die Veräußerungspflicht der eigenen Effekten der Bank und für die der Bank aus der von ihr zu besorgenden Einlösung der Ein- und Fünfguldennoten in Silber entstehenden Kosten.

Nun begann der parlamentarische Kampf um die Bankakte, dessen Führung bekanntlich Dr. Herbst in die Hand nahm. Er konzentrierte seinen Angriff auf zwei Punkte: die Rückzahlungsfristen an die Bank und ihren Geschäftsgewinn, wie denn überhaupt finanzielle Detailfragen ihm näher lagen als die eigentliche Bank- und Währungspolitik. Um die Aufnahme der Barzahlungen und die Einziehung der Noten zu beschleunigen, drang er darauf, den Rückzahlungstermin für die Schulden des Staates an die Bank von neun auf vier Jahre herabzusetzen. Dies war allerdings sehr energisch, legte aber den nothleidenden Finanzen, die die Rückzahlung durch Aufnahme von Anlehen bewerkstelligen mußten, große Lasten auf, namentlich in den letzten zwei Jahren der Rückzahlungsfrist. Um dem weit verbreiteten Unmut gegen die Bank Ausdruck zu geben, wurde vom Ausschusse des Abgeordnetenhauses zunächst die Dauer des neuen Privilegiums statt auf vierundzwanzig nur auf zehn Jahre, also bis 1876, festgesetzt. Es war mehr eine Demonstration; denn an eine baldige Liquidation der Bank dachte, mit Ausnahme einiger finanzieller Projektmacher, kein ernsthafter Finanzpolitiker. Ein Hauptpunkt war der Streit um den Wert des Bankprivilegiums, für dessen Erneuerung die Bank ein Entgelt an den Staat entrichten sollte. Der Ausschuß nahm zwar als ein solches Entgelt das Darlehen von 80 Millionen an den Staat an, beseitigte aber für die Zeit vor der Aufnahme der Barzahlungen dessen Verzinsung, die erst nachher und zugleich mit einer hälftigen Gewinnbeteiligung des Staates nach Erreichung einer 6prozentigen Dividende und nach Hinterlegung von einem Viertel des Restes in den Reservefonds eintreten sollte. Die Notendeckung war gleichfalls ein großer Differenzpunkt. Hier machte sich Dr. Herbst und der Ausschuß des Abgeordnetenhauses die Theorie der Meyerschen Denkschrift zu eigen und bestand auf der völligen metallischen Deckung desjenigen Notenbeitrages, der über das Kontingent von 200 Millionen nicht metallisch gedeckter Noten hinausging, näherte sich aber doch dem Gedanken der Regierungsvorlage durch den Zusatz, daß die Bankdirektion für ein solches Verhältnis des Metallschazes zur Notenemission überhaupt Sorge zu tragen habe, welches geeignet ist, die vollständige Einlösbarkeit der Noten zu sichern, was prinzipiell ein Widerspruch gegen jenes fixe unbedeckte Kontingent war, das bei Meyer sogar nicht einmal bankmäßig zu decken gewesen wäre.

An der Hand dieser Vorschläge entwickelte sich eine neue eingehende Diskussion über die ganze Bankfrage. Die zahlreichen Gegner der Bank unterstützten die Abkürzung des Privilegiums, die Unverzinslichkeit der Bankschuld und die Verminderung des Geschäftsgewinnes der Bankaktionäre. Auf der anderen Seite vertrat Adolf Wagner, der spätere berühmte Nationalökonom, damals Professor an der Wiener Handelsakademie, die Grundgedanken der Regierungsvorlage, namentlich die durchgängige bankmäßige Deckung der Noten im Gegensatz zu dem von Meyer empfohlenen, bloß durch das Umlaufbedürfnis gehaltenen, metallisch unbedeckten Kontingente und hob die ganze Polemik durch Heranziehung der Kontroverse zwischen Quantitäts- und Kredittheorie auf ein höheres Niveau. Die Bank vertrat ihren Standpunkt in mehreren Denkschriften aus der Feder des Generalsekretärs Lucam und drohte mit der Verwerfung der neuen Bestimmungen. Die Debatten wurden im Abgeordnetenhaus mit großer Leidenschaftlichkeit geführt, und schließlich beschloß man die Unverzinslichkeit des Darlehens und beseitigte die Gewinnbeteiligung, um dem Staate keinen Einfluß auf die Bankverwaltung zu gewähren. Der Finanzminister hielt seine durchgängige bankmäßige Deckung (Metall und leicht realisierbare Forderungen an Private) aufrecht, machte nur in der Endziffer der vollen Metalldeckung eine kleine Konzession und wandte sich namentlich gegen Dr. Herbst, der in kritischen Zeiten keine weitere Notenemission zulassen wollte, wies nach, wie die Bank von England zweimal suspendiert

werden mußte, um in Krisen dem Markte zu helfen und wie eine solche Hilfe in kritischer Zeit nicht mit einer Inflation zu Beginn einer Spekulationsperiode zu verwechseln sei. Im Abgeordnetenhaus war aber die Stimmung, welche die Banknotendeckung wesentlich durch Restriktion der Umlaufsmittel herbeiführen wollte, vorherrschend, und so wurden die Ausschüßanträge angenommen. Die spätere Entwicklung hat nicht diesen Anschauungen, sondern jenen des Finanzministers recht gegeben. Im Jahre 1873 mußte man die Bankakte suspendieren und im Jahre 1887 wurde das ganze Deckungssystem durch Einführung der indirekten Kontingentierung mit Notensteuer über 200 Millionen und mit einer parallelen perzentuellen (zwei Fünftel) Metalldeckung und im Jahre 1911 auch noch durch die Erhöhung des metallisch unbedeckten Kontingents um die Hälfte geändert, gerade so wie die Erleichterungen des Geschäftsverkehrs der Bank durch das Gesetz vom Jahre 1868 auch eine Abkehr von der allzu rigorosen Auffassung des Finanzausschusses vom Jahre 1862 und zugleich eine Widerlegung der ursprünglichen Berechnungen über die Gewinnmöglichkeiten der Bank bedeuteten.

Im Herrenhaus versuchte man einen Mittelweg in der Deckungsfrage, aber in der gemischten Kommission, welche die definitive Entscheidung brachte, wurden die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses angenommen. Dagegen wurde bezüglich des Darlehens von 80 Millionen ein Kompromiß zwischen Regierungsvorlage und Beschluß des Abgeordnetenhauses vereinbart, wonach eine Verzinsung der Schuld, und zwar in der Höhe von einer Million, aber nur zu dem Zwecke stattfinden sollte, um die Bankdividende auf 7 Prozent zu ergänzen. Die Bank gab ihren Widerstand auf und so kam endlich die Bankakte Ende Dezember 1862 zustande. Das Abgeordnetenhaus schrieb sich einen Sieg zu, weil es den Widerstand der Bank nicht ernst genommen und in wesentlichen Punkten seinen Willen durchgesetzt hatte, der Finanzminister konnte auch zufrieden sein, daß die Grundgedanken seiner Vorlage, die Regelung des Kreditverhältnisses zwischen Staat und Bank, die Herstellung der Unabhängigkeit des zentralen Zettelinstituts zur Wirklichkeit wurden, und die Bezeichnung „Plenersche Bankakte“, welche ihr die Nachwelt gegeben hat, zeigt, daß man die vom Finanzminister vorgeschlagenen Grundlagen als das dauernde und konstitutive Element ansah und nicht jene Detailpunkte, auf welchen das Abgeordnetenhaus mit so viel Heftigkeit bestanden hatte. (Die obigen Ausführungen sind zum Teile dem biographischen Aufsatze über Ignaz v. Plener im „Biographischen Jahrbuch“, 16. Band, entnommen. Anmerkung des Autors.)

Die Finanzverwaltung leistete bekanntlich unter unsäglichen Schwierigkeiten in der korrektesten Weise die durch die neue Bankakte vorgeschriebenen Rückzahlungen der Schuld des Staates an die Bank. Aber alle Anstrengungen zur Herstellung der Valuta wurden durch den im Jahre 1866 ausgebrochenen Krieg und durch die erfolgte Emission von Staatsnoten zunichte gemacht. Ein wirklicher Abschluß im Sinne der Stabilisierung unserer Landeswährung erfolgte bekanntlich erst durch die Valutagesetze von 1892 und 1894, durch die großen Goldzahlungen des Staates an die Bank und die durch das letztere Gesetz verfügte Einlösung der Staatsnoten. Seitdem schritt die Konsolidierung unserer Währung in befriedigender Weise vorwärts, die große Ausdehnung des Geschäftsbetriebes der Bank beseitigte ihre Stellung sowohl in Oesterreich als in Ungarn und ihre kluge Devisenpolitik gab unserer Währung eine Stabilität gegenüber den fremden Währungen, wie sie unser auswärtiger Handel nur brauchen konnte. Die letzte Bankakte von 1911 hat zwar einige wichtige Aenderungen gebracht, aber im wesentlichen den bis dahin bestandenen Zustand aufrecht erhalten. Durch den großen Weltkrieg ist natürlich die Währungsfrage in ein ganz neues Stadium getreten, und es wird eine der größten und ernstesten Aufgaben unserer künftigen Finanzpolitik sein, die Wertherstellung unserer Banknotenzirkulation in wirksamer Weise wieder zu sichern.