

Staatslenker und Banken im Wettbewerb: Über die Entstehung des Papiergelds

Ein rechtshistorischer Überblick

von **Helmut
Siekmann**

Die ersten »Banknoten« waren Schuldscheine oder Quittungen für hinterlegte Edelmetalle. Erst mit der Abkopplung von Papier und Einlage eröffneten sich neue Möglichkeiten der Finanzierung für Banken und Staatslenker – mit den entsprechenden Risiken. Der historische Blick auf die unterschiedlichen geldpolitischen Interessen von Regierungen, Privat- und Zentralbanken wirft auch ein neues Licht auf die Hintergründe der gegenwärtigen Krise.



Die Bank von England gab 1797 zur Finanzierung des Kriegs gegen Frankreich Papierbanknoten aus, um die Goldreserven des Königreichs zu schützen. Das erhöhte die Staatsschulden und bald musste auch erstmals eine Einkommenssteuer eingeführt werden. Karikiert wird hier der Premierminister William Pitt der Jüngere. (Midas Transmuting all into Gold Paper, Hannah Humphrey 1797)

Banknoten besitzen im Vergleich zu Münzen eine relativ kurze Geschichte. Frühe Formen von Papiergeld kursierten zwar schon im 7. Jahrhundert in China. In der westlichen Welt kamen jedoch erst im 16. Jahrhundert papierne Zahlungsmittel in Gebrauch. In den Anfängen handelte es sich dabei zum einen um Quittungsscheine für hinterlegte Münzen oder Edelmetalle, zum anderen um Schuldscheine oder Wechsel: verbrieftes Versprechen, dem namentlich festgelegten Inhaber zu einem bestimmten Datum oder auch schlicht auf Nachfrage eine bestimmte Menge an Münzen oder Edelmetallen zu liefern.

Vor allem unter norditalienischen und niederländischen Händlern entstand früh das Bedürfnis, Dokumente anstelle großer Mengen Gold- und Silbermünzen mit sich zu führen, was unpraktisch, teuer und gefährlich war. Die hauptsächliche Aufgabe der ersten Banken bestand somit darin, das Geldvermögen von Händlern sicher aufzubewahren und ohne die Übergabe von Münzen zu übertragen. Die ersten Institute entstanden Ende des 16. Jahrhunderts in Venedig, Mailand, Genua und Barcelona. Deutsche Gründungen folgten 1619 in Hamburg und 1621 in Nürnberg.

Ursprünglich musste der Verwalter dasselbe Edelmetall und dieselben Münzen, die ein Kunde bei ihr eingelagert hatte, auch wieder zurückgeben. Die Einlagen standen der Bank insofern nicht für Geschäfte zur Verfügung. Erst nach und nach entwickelte sich die Praxis, Einlagen in entsprechender Art und Höhe zurückzahlen und in der Zwischenzeit für andere Zwecke zu verwenden. Dieses Vorgehen erhöhte zwar die Flexibilität, führte jedoch noch nicht zu einem Anwachsen der Geldmenge, da die Banken stets die hinterlegte Menge an Münzen und Edelmetallen vorhalten mussten, um eventuelle Rückforderungen von Anlegern jederzeit erfüllen zu können. Das Risiko für die Anleger war entsprechend begrenzt. Streit entstand nur, wenn ein Landesherr zur Finanzierung seines Haushalts den Edelmetallgehalt der Münzen verringerte, was nicht selten geschah. Die Banken wollten in einem solchen Fall in neuem (schlechteren) Geld zurückzahlen, während der Gläubiger sein altes (gutes) Geld einforderte.

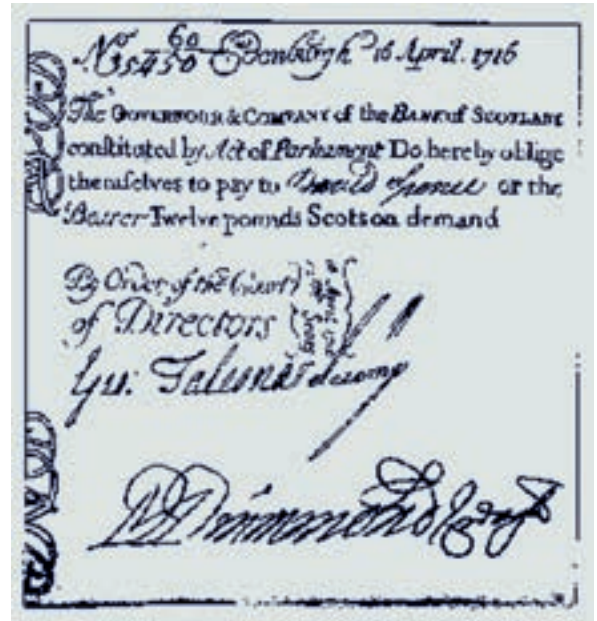
Die *Amsterdamsche Wisselbank*, die 1609 gegründet wurde, spielte europaweit eine bedeutende Rolle, da sie alle Arten von Münzen mit zum Teil schwer zu beurteilendem Edelmetallgehalt in holländische Gulden wechselte. Darüber hinaus löste sie auch Wechsel ein und zahlte dafür Gulden aus. Kunden, die Edelmetalle bei der Bank deponierten, erhielten einen schriftlichen Beleg, den sie durch entsprechenden Vermerk (Indossament) auf einen neuen Berechtigten übertragen konnten. Der einfache Quittungsschein fungierte so als Zahlungsmittel, das jedoch regional begrenzt war, weil nur die Wisselbank verpflichtet war, es einzulösen. Auch Goldschmiede in London stellten Quittungen für bei ihnen hinterlegtes Gold oder Silber aus, die ebenfalls als regionales Zahlungsmittel fungierten. Daneben akzeptierten sie auch schriftliche Anweisungen, Einlagen an Dritte auszuzahlen – erste Belege für eine Scheckfunktion.

Die Verbindung zwischen Papier und Einlage geht verloren

Der Transfer von Schuldscheinen, Wechseln und Schecks von einem Eigentümer an einen anderen war zunächst nur durch Indossierung möglich: Der neue Eigentümer wurde namentlich auf dem Dokument vermerkt, was den Umlauf in größeren Kreisen verhinderte. Es förderte die Zirkulationsfähigkeit der Papiere erheblich, als Banken und Geschäftsleute dazu übergingen, sogenannte Inhaberpapiere zu akzeptieren. Der Besitz eines solchen Papiers reichte aus, um die dokumentierte Forderung beanspruchen zu dürfen. Banken, die solche Papiere ausgaben, konnten sicher sein, ihre Verpflichtung zu erfüllen, wenn sie dem Besitzer des Dokuments den darauf versprochenen Betrag auszahlten. Aus rechtlicher Sicht handelte es sich dabei um Inhaberschuldverschreibungen oder Inhaberschecks.

Im Laufe des 17. Jahrhunderts begannen Finanzinstitute zudem, Scheine auszugeben, die das Recht auf eine bestimmte Menge an Edelmetallen oder Münzen verbrieften, ohne dass zuvor eine entsprechende Menge an Werten eingelagert worden war. Damit waren die Banken im Prinzip in der Lage, Finanzinstrumente in Umlauf zu bringen, deren summierter Nennwert den Wert der hinterlegten Güter und Werte beliebig überstieg – es sei denn, gesetzliche Regeln gaben Mindestreserven vor.

Die älteste bekannte schottische Inhaberschuld-Verschreibung – mit der Aufschrift: »The Governor & Company of the Bank of Scotland constituted by Act of Parliament do hereby oblige themselves to pay to *David James* or the Bearer Twelve pounds Scots on demand.« Quelle: <http://www.rampant-scotland.com/SCM/story.htm>



Mit der wachsenden Zahl an Banken, die Schuldscheine und Inhaberpapiere ausstellten, entstand der Begriff »Banknote« für alle Dokumente, die ihren Inhaber ohne weiteren Nachweis berechtigten, den jeweiligen Gegenwert zu beanspruchen. Solche Papiere waren bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts in vielen Ländern in Gebrauch, in Deutschland bis 1937. Der Anspruch von US-Silberzertifikaten auf den entsprechenden Betrag in Silber wurde erst 1968 abgeschafft. Oftmals hob der Gesetzgeber den Anspruch auf den baren Gegenwert allerdings auf, ohne die entsprechende Formulierung auf der Note anzupassen. Auf einem Teil der englischen Banknoten sowie der Banknoten von Hongkong ist sie beispielsweise immer noch zu finden.

Der Weg zum staatlichen Geldmonopol

Mit dem Aufkommen von Banknoten schien die Einheit von Geld und Staatsgewalt, die sich im »Münzregal« als klassischer Hoheitsgewalt des Herrschers manifestierte, zunächst infrage gestellt, da anfänglich vor allem private Institutionen Banknoten ausgaben. Die Inhaber der Staatsgewalt sicherten sich jedoch schnell ein Mitspracherecht, indem sie die Gründung eines privaten Finanzunternehmens und die Ausgabe von Banknoten einer Genehmigungspflicht unterwarfen.

In den meisten Fällen waren Banken formell private Institutionen, an denen der Herrscher jedoch in unterschiedlich hohem Maße Anteile besaß. Man-

US-Silber-Zertifikate: »Five Dollars in Silver payable to the bearer on demand.« Der Anspruch auf den entsprechenden Betrag in Silber wurde in den USA erst 1968 abgeschafft, die Aufschrift auf dem Geldschein wurde allerdings nicht angepasst.





Inhaberschek der Stadt Velbert aus dem Jahr 1923, bezogen auf die städtische Sparkasse, die damals noch nicht rechtlich selbständig war, um auf diese Weise Notgeld zu schaffen. Nach dem Bankgesetz von 1875 durften bestimmte Banken auch selbst Banknoten ausgeben.

che Banken wurden auch direkt vom Staat gegründet, unabhängig davon, ob das nötige Kapital aus privaten Quellen kam oder nicht, wie im Fall der *Preußischen Bank*. Auch hinter fast allen Vorläufern späterer Zentralbanken standen private Aktionäre, die das gesamte oder einen Teil des Kapitals stellten. Die *Deutsche Reichsbank*, die 1875 aus der *Preußischen Bank* hervorging, musste ihren privaten Teilhabern eine garantierte Dividende von 4,5 Prozent zahlen. Gleichzeitig war sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die mit Hoheitsrechten ausgestattet war und von Beamten geführt wurde.

Schon früh erkannten Regierungen, dass Papiergeld ihnen neue Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben eröffnete. In England erlaubte King William III dem schottischen Kaufmann William Paterson 1694, die *Bank of England* zu gründen. Im Gegenzug für ein Darlehen von 1,2 Millionen Pfund sollte sie Banknoten ausgeben und damit die kurzfristigen Verpflichtungen der Regierung finanzieren.

Auch Inhaberschuldverschreibungen, die als Zahlungsmittel zirkulierten, wurden häufig direkt von einer Regierung oder einem Herrscher ausgegeben, um den eigenen Haushalt zu finanzieren. Versuche, mit der Ausgabe solcher Banknoten Geld ohne Relation zu vorhandenen Werten zu schaffen, scheiterten jedoch spektakulär und führten regelmäßig zu unkontrollierter Inflation. Solche Währungskrisen gab es beispielsweise in Frankreich von 1716 bis 1719 sowie während der Französischen Revolution 1791.

Neben den Papieren, die von den einzelnen Staaten ausgegeben wurden, kursierte eine Vielzahl an Banknoten und Schulscheinen verschiedener Emittenten. Besonders kritisch betrachteten die zeitgenössischen Rechtsgelehrten in Deutschland die Inhaberschuldverschreibungen. Friedrich Carl von Savigny war davon überzeugt, dass Inhaberpapiere und Zahlscheine, die von privaten Institutionen ausgegeben wurden, eine große Gefahr für die Stabilität des Geldsystems darstellten. Maßgeblich von ihm beeinflusst unterwarf bereits das preußische Schuldverschreibungsgesetz von 1833 die Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen einem behördlichen Genehmigungsvorbehalt.

Diese Reichsbanknote über 1000 Mark bekam die Bevölkerung zu Beginn des 20. Jahrhunderts kaum in die Hand, Banknoten waren zu jener Zeit noch kein allgemeines Zahlungsmittel bei täglichen Einkäufen. Erst später – nach dem Ersten Weltkrieg – wurden auch kleiner gestückelte Banknoten ausgegeben.

Bei Einführung des Bankgesetzes von 1875 gab es im Deutschen Reich insgesamt 33 Banken, die Banknoten ausgeben durften. Das Bankgesetz deklarierte sie als Privatbanken, auch wenn es sich überwiegend um die Banken der einzelnen Länder im Reich handelte. Ihr Recht zur Emission von Banknoten wurde auch nach Umwandlung der Preußischen Bank zur Reichsbank nicht beschnitten. Allerdings legte das Gesetz für alle Banken – inklusive Reichsbank – Quoten fest, die die Anzahl der emittierbaren Noten begrenzen und bei deren Übertreten eine Steuer von 5 Prozent fällig wurde. Mit dieser Einschränkung schrumpfte die Zahl der Noten ausgebenden Banken bis zum Ende des Reiches auf vier. Erst 1939 erhielt die Reichsbank das alleinige Recht, Banknoten zu emittieren.

Der staatliche Genehmigungsvorbehalt für Inhaberschuldverschreibungen, der Bürger und Markt vor dubiosen Finanzprodukten schützen sollte, wurde im Jahr 1900 in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen und blieb bis zum ersatzlosen Wegfall der Paragraphen 795, 808a BGB im Dezember 1990 bestehen. Ob diese somit über 150 Jahre hinweg gültige Regelung hätte verhindern können, dass die seither auf den Markt drängende Vielzahl an windigen Finanzprodukten zum Auslöser der immer noch andauernden Krise werden konnte, ist eine offene Frage. In jedem Fall untergraben die privaten Geldsubstitute Geldpolitik und Währungsstabilität erheblich. Ratingagenturen als private Kontrolleure zeigten sich der quasi-hoheitlichen Aufgabe, die Sicherheit der einzelnen Produkte zu beaufsichtigen, zuletzt nicht gewachsen.

Aus Banknoten wird Geld

Staatliche Trägerschaft von Institutionen, die Banknoten ausgaben, erlaubte noch nicht, diese als Geld zu bezeichnen. Als entscheidende Eigenschaft von Geld galt lange Zeit, dass die Finanzverwaltung eines Staates diese Papiere als Zahlungsmittel für Gebühren oder Steuern akzeptierte. Eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung schloss das Bankgesetz von 1875 jedoch noch explizit aus. Erst von 1910 an mussten Banknoten der Reichsbank – aber auch nur solche – überall als gesetzliches Zahlungsmittel akzeptiert werden. Von diesem Zeitpunkt an lassen sich Banknoten als Geld im rechtlichen Sinne bezeichnen.

Von Bedeutung war diese Regelung jedoch zunächst nur für Geschäftsleute. Denn bis ins 20. Jahrhundert hinein kam die Mehrheit der Bevölkerung nie mit einer Banknote in Kontakt. Hauptgrund dafür war, dass die Reichsbank nur Banknoten mit hohen



Nennwerten ausgeben durfte (100-, 200-, 500- und 1000-Mark-Scheine), die die finanziellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der breiten Bevölkerung bei Weitem überschritten. Dies änderte sich erst mit der Ausgabe kleiner, gestückelter Reichskassenscheine und vor allem im Verlauf der immer stärker anwachsenden Inflation als Folge der unseriösen Finanzierung des Ersten Weltkrieges.

Der Staat als Garant des Finanzsystems

Der historische Überblick zeigt, dass Banken bei der Entstehung von Papiergeld eine zentrale Rolle gespielt haben – allerdings selten ohne Beteiligung des jeweiligen Souveräns. Befürworter eines rein privaten Geldsystems konnten ihre Vorstellungen nie realisieren. Möglicherweise wird sich das mit dem wachsenden Gebrauch elektronischer Medien und Konzepte wie »Bitcoins« ändern. Die gegenwärtige Krise zeigt jedoch, dass der Staat bis auf Weiteres benötigt wird, um schlecht funktionierende Finanzinstitute zu retten und das Finanzsystem am Leben zu erhalten. Ein Geldsystem, das ohne staatliche Garantien allein auf privaten Finanzinstituten basiert, wird vermutlich nicht lange überleben.

Auf der anderen Seite zeigt die Geschichte, dass auch die Staaten immer eine Quelle der monetären Instabilität waren. Maßlose Kreditaufnahme und Verschuldung stellten stets eine Bedrohung des Finanz- und Geldsystems dar. Gerade das Aufkommen von Papiergeld wurde von vielen Regierungen missbraucht, um staatliche Ausgaben zu finanzieren. Dabei müssen selbst unhaltbar hohe Staatsschulden eine Währung nicht unbedingt gefährden. Entscheidend sind zwei Faktoren: Zum einen dürfen die Forderungen, die vom Bankensystem gehalten werden, eine moderate Höhe nicht überschreiten; zum anderen muss die Geldpoli-



itik rechtlich und faktisch unabhängig sein. Die Finanzierung von Staatsschulden durch Banken stellt eine unmittelbare Bedrohung für die Finanzstabilität dar. Trotzdem fördern schlecht konzipierte gesetzliche Vorgaben innerhalb der EU dieses schädliche Verhalten weiterhin: Sie erlauben Banken, für das Halten von europäischen Staatsanleihen kein Eigenkapital vorhalten zu müssen. Noch problematischer ist die Finanzierung von Staatsschulden durch Zentralbanken. Denn auch wenn die Geldpolitik unabhängig ist, wird sie – wie gegenwärtig zu sehen – immer unter den Druck von Banken und Regierungen geraten, staatliche Ausgaben durch Geldschöpfung zu finanzieren. Das ist rechtlich wie ökonomisch inakzeptabel und kann zu fatalen Folgen führen, wie die Geschichte des Geldes mehrfach gezeigt hat. ◆

Längst sind die Zeiten vorbei, dass für das Papiergeld das entsprechende Äquivalent in Edelmetallen hinterlegt werden muss.

Literatur

- | | | |
|---|---|---|
| Baums, Theodor <i>Das preußische Schuldverschreibungsgesetz und F. C. von Savigny</i> In: <i>Recht, Ordnung und Wettbewerb, Festschrift zum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel</i> 2011, S. 1097 ff. | Freyer, Adolf <i>Die alte und die neue Reichsbank</i> jur. Diss. Bonn 1929. | <i>pects of the European System of Central Banks, Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli</i> 2005, S. 243 ff. |
| Borchardt, Knut <i>Währung und Wirtschaft</i> In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) <i>Währung und Wirtschaft in Deutschland, 1876–1975</i> 1976, S. 3 ff. | James, Harold <i>Die Reichsbank von 1876 bis 1945</i> In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) <i>Fünfzig Jahre Deutsche Mark</i> 1998, S. 29 ff. | Mann, F. A. <i>Das Recht des Geldes</i> 1960. |
| Clapham, John <i>The Bank of England, Volume II: 1797–1914</i> 1944 (reprinted 1966). | Knapp, Georg <i>Friedrich Staatliche Theorie des Geldes</i> 1905. | North, Michael <i>Kleine Geschichte des Geldes</i> 2009. |
| | Krauskopf, Bernd <i>How euro banknotes acquire the properties of money</i> In: European Central Bank (Hrsg.) <i>Legal as-</i> | Vischer, Frank <i>Geld- und Währungsrecht im nationalen und internationalen Kontext</i> 2009. |
| | | Wagner, Adolph <i>Die Zettelbankreform im Deutschen Reiche</i> 1875. |

Der Autor



Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Siekmann, 64, ist seit 2006 Professor für Geld-, Währungs- und Notenbankrecht am Institute for Monetary and Financial Stability im House of Finance der Goethe-Universität. Schwerpunkte seiner Forschung sind das Finanzrecht, das Finanzverfassungsrecht des Bundes und der Länder sowie das Geld- und Notenbankrecht. Hinzu kommen die rechtliche Ordnung der öffentlichen Unternehmen und das Recht der Finanzmarktaufsicht. Siekmann hat als Sachverständiger an zahlreichen Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder mitgewirkt sowie vielfach obere und oberste Staatsorgane beraten und vor Verfassungsgerichten vertreten.

geld-und-waehrung@imfs-frankfurt.de