

---



---

### **Geschichte der Oesterreichischen Nationalbank**

Rezension von: Clemens Jobst, Hans Kernbauer, Die Bank. Das Geld. Der Staat. Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816-2016, Campus, Frankfurt am Main 2016, 317 Seiten, gebunden, € 29,90; ISBN 978-3-593-50518-3.

---



---

Die Oesterreichische Nationalbank wurde vor 200 Jahren gegründet. Aus diesem Anlass gab es einige Aktivitäten. Eine davon war die Veröffentlichung einer Geschichte der OeNB. Das war insofern eine Aktivität der Bank selbst, als einer der beiden Autoren in der Forschungsabteilung der Bank beschäftigt ist.

Aber was ist die Geschichte dieser Bank, nämlich als Zentralbank? Wenn man eine Vorstellung hat, was denn die Aufgaben einer Zentralbank sind, dann kann man anhand eines entsprechenden Katalogs die Geschichte der OeNB darstellen. Man hätte einen theoretischen Rahmen, innerhalb dessen die Aktivitäten der Bank diskutiert werden können, nämlich ob sie mehr oder weniger erfolgreich die Aufgaben wahrnehmen konnten. Die Autoren weisen aber in ihrer Einleitung darauf hin, dass sich die Aufgaben der Bank laufend geändert haben. Daher sei ein solches Vorgehen wenig sinnvoll.

Die Bank wurde nämlich gegründet und mehrfach verändert, um jeweils ein spezifisches Problem zu lösen. War es bei Gründung nach den napoleonischen Kriegen die Wiederherstellung der Währungsstabilität, das heißt der Akzeptanz von Papiergeld in Verbindung mit Problemen der Finan-

zierung des Staates, so waren später dann Währungskrisen und solche des Finanzsektors der Anlass für die Aktivitäten der Bank. Dazu kommt, dass die Struktur des Staates, für den die OeNB Zentralbank war, mehrmals fundamental geändert wurde. Die Bank musste sich anpassen bzw. angepasst werden. Man könnte von einer Abfolge von Zentralbanken über eine Periode von 200 Jahren sprechen. So wurde 1948 eine Denkschrift der OeNB anlässlich ihres 25jährigen Bestandes, nämlich ab dem Jahr 1923, veröffentlicht.

Der wirtschaftstheoretische Rahmen dieses Buches ist die heutige monetäre Makroökonomie, nämlich, erstens, die Spannung zwischen Preisstabilität und einer realwirtschaftlich positiven Entwicklung und, zweitens, der Stabilität des Finanzsystems. Schließlich nahmen zwei Banken Krisen ihren Ausgang in Wien. Als eine dritte Gruppe von Problemen kann man die Gründung 1816 und die beiden Neugründungen nach 1918 und nach 1945 sehen. Dabei ging es nicht um die Begründung einer „richtigen“ Politik für eine bestehende Institution, sondern um die Einrichtung bzw. Wiedereinrichtung einer Zentralbank als Fundament eines Geld- und Finanzwesens.

Das Buch enthält zehn Kapitel, wovon das erste einem Vorläufer der späteren Zentralbank gewidmet ist, nämlich der Wiener Stadtbank von 1706 bis 1816. Sie diente v. a. der Finanzierung des Staates und musste dazu den Zahlungsverkehr beleben.

Die der heute als OeNB bezeichneten Bank gewidmeten Kapitel haben folgende Periodenschnitte: das Revolutionsjahr 1848; das Jahr des Ausgleichs mit Ungarn 1878; der Kriegsbeginn 1914; der Zerfall des Währungsraums 1919; die Krise der Creditanstalt

1931; die Wiedererrichtung der OeNB 1945; der Beginn des Zerfalls des Bretton-Woods-Systems 1971; der Wechsel vom Schilling zum Euro 1999. Mit Ausnahme der Schnitte 1848 und 1878 handelt es sich um Schnitte direkt im Geldsystem. Freilich waren diese mit politischen Brüchen verbunden. Die Schnitte 1848 und 1878 waren keine Schnitte im Geldsystem.

Wenn man den Autoren folgt, so bestand die wesentliche Änderung in der zweiten Hälfte des 19. Jhd. darin, dass sich die OeNB von einer Bank des Staates zu einer Bank der Banken gewandelt hat, also einer Zentralbank im modernen Sinn. Das geschah nach 1863. Der Schnitt von 1878 betraf eine organisatorische Änderung der Bank: Zur Aufrechterhaltung eines einheitlichen Währungsraums musste Ungarn in den Entscheidungsgremien der Bank Sitz und Stimme gegeben werden.

Es sind die heutige Sichtweise und die heutige Fragestellung, die in dem theoretischen Rahmen enthalten sind. Das weist auf eine Kontinuität der Probleme hin. So wird etwa angeführt, dass in der ersten Periode der Existenz der Bank, bis 1848, diese bereit war, Wechsel geringer Qualität zu diskontieren, wenn eine der Geschäftsbanken wegen mangelnder Liquidität in Gefahr geraten war. War die OeNB eine Pionierin des *qualitative easing*, also makroprudenziell, wie man das heute nennt? Oder waren solche Aktionen vor allem eine Gefälligkeit gegenüber den Eigentümern und den Gläubigern der davon betroffenen Banken?

Immer wieder wird im Zusammenhang mit bestimmten Aktionen die Stabilisierung von Erwartungen angeführt. Die Finanzkrise 1931 wird unter dem Gesichtspunkt der Weltwirtschaftskrise

gesehen. Man könnte das als keynesianischen Blick bezeichnen. Dieser ist jedoch nicht weit entfernt vom Blick Milton Friedmans auf die Geldpolitik des Federal Reserve-Systems beim Ausbruch der Finanzkrise 1929 in seinem Werk „A Monetary History of the United States 1867-1960“.

Diese Methode hat einen großen Vorteil: Das Buch ist lesbar. Es hat nur 300 Seiten. Das Werk von Siegfried Pressburger zum 150-jährigen Bestand der OeNB ist ca. zehn Mal so umfangreich, obwohl es nur bis zum Jahr 1922 reicht, also eine Zeitspanne von etwas über 100 Jahren behandelt. Wer hat denn dieses wahrscheinlich gut gearbeitete Werk jemals als Einstieg in die Beschäftigung mit der Geschichte der Nationalbank gelesen? Bei dem Buch von Jobst und Kernbauer geht das.

Natürlich können in der neuen Darstellung viele Fragen nur gestreift werden. Das Buch ist nicht der Versuch einer endgültigen Darstellung. Es ist ein Zwischenbericht, nämlich darüber, wie man unter bestimmten makroökonomischen Fragestellungen der Gegenwart die Geldpolitik der Zentralbank in den verschiedenen Epochen interpretieren kann. Nach einiger Zeit wird wieder eine umfassende Geschichte der OeNB geschrieben werden, ein erneuter Zwischenbericht. Das ist Geschichtswissenschaft in ihrer guten Form.

Manches hätte man auch jetzt etwas ausführlicher behandeln sollen, ein paar Seiten mehr wären den Lesern zumutbar gewesen. Das betrifft etwa die Probleme beim Zerfall des Währungsraumes nach dem Zerfall des einheitlichen Staates 1918. Wie hat man diese Umwandlung technisch gelöst? Das ist aktuell von Interesse, da der

Euro als gemeinsame Währung immer wieder bedroht ist. Mit nur einer Seite wird der Eindruck erweckt, es gibt in so einer Situation keine ernsthaften Probleme.

Die durchaus sinnvolle Beschränkung auf den heutigen Blick auf frühere Perioden hat eine wichtige Konsequenz. Die Behandlung der früheren Diskussionen, die zur Planung und Legitimierung der jeweiligen Politik geführt hatten, wird weitgehend ausgespart. Das ist keine Kritik an dem Buch. Es ist ein Aufzeigen einer Fragestellung, die sich aus dem vorliegenden Buch ergibt. Das hat zwei Aspekte. Erstens, wie war jeweils die frühere im engeren Sinn politische Diskussion; zweitens, welche theoretischen Ansätze der Ökonomie standen den Akteuren der Geldpolitik zur Verfügung?

Ein Beispiel: Die Autoren führen an, dass nach der Etablierung der Zentralbank der Banknotenumlauf in Österreich einen wesentlich größeren Anteil am Geldumlauf hatte als in den deutschen Staaten, in Frankreich und in Großbritannien. In diesen Ländern hatten Münzen einen größeren Anteil. Für die deutschen Staaten ist das leicht erklärbar – sie bildeten kein einheitliches Währungsgebiet. Münzen aus Gold und Silber haben mehr Glaubwürdigkeit als Papiergeld, wenn es mehrere regionale Autoritäten zur Ausgabe von Papiergeld gibt. Das ist ja eine der zentralen Funktionen einer Zentralbank, zumindest wenn man nicht an die radikale Lösung der Geldprobleme im Sinne der Neoaustrians glaubt. Aber wie war das mit Frankreich und Großbritannien, wo der Papiergeldumlauf einen geringeren Umfang hatte als in Österreich?

In England wurden geldpolitische Fragen seit dem späten 17. Jh. in einer

doch recht freien Diskussion behandelt. Henry Thorton brachte 1802 mit seinem Buch die Möglichkeit und die Gefahren eines Papiergeldumlaufs in Diskussion. Einen Plan für eine reine Banknotenzirkulation entwarf David Ricardo in seiner letzten veröffentlichten Arbeit „A Plan for a National Bank“ (1824). Thortons Buch wurde binnen eines Jahres ins Deutsche übersetzt. Offensichtlich gab es zu dieser Frage eine Diskussion in den deutschsprachigen Ländern. Im wichtigsten Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre in den mittleren Jahrzehnten des 19. Jh., dem von Karl Heinrich Rau (1826), wird unter Berufung auf Thorton, Ricardo und anderen auf die Möglichkeit von Papiergeld hingewiesen.

Welche Vorstellungen hatten die österreichischen Akteure, um so einen großen Banknotenumlauf zuzulassen? Die moderne Sicht, nämlich dass ohne die große Papiergeldmenge die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs schlechter gewesen wäre, mag stimmen. Aber sie hilft nicht bei dieser Frage. Sie ist ja eine Schlussfolgerung aus einer wesentlich später entwickelten Wirtschaftstheorie. Die Autoren behaupten auch nicht, dass diese starke Verwendung von Banknoten geplant war. Sie dürfte eine Folge des Mangels an Silber für einen entsprechend großen Münzumlauf gewesen sein. Die damaligen Akteure haben sie aber zugelassen. Wie ist das passiert? Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass diese Banknoten akzeptiert wurden. Schließlich gab es in Österreich kurz davor eine sehr hohe Inflation. Vielleicht war die Akzeptanz der Noten eine österreichische Besonderheit. Andere Völker können angeblich auch nach 100 Jahren nicht vergessen, was die Vorfahren bei einer Hyperinflation verloren hatten.

Wie wurde das damals in Österreich wahrgenommen und diskutiert? Die Schwierigkeit, diese Frage zu untersuchen, besteht wohl darin, dass es in Österreich bis 1848 keine öffentliche Diskussion über politische Fragen gab. So konnte bis zu diesem Jahr an der Universität Wien nur das 1765 erschienene Lehrbuch von Sonnenfels vorgelesen werden. Für diesen war es selbstverständlich, dass unter Geld Münzen zu verstehen sind. Joseph Kudler, Professor an der Universität Wien von 1821 bis 1853, musste nach Sonnenfels unterrichten und beklagte im Vorwort zu seinem 1846 erschienenen Lehrbuch die Antiquiertheit des Buches von Sonnenfels. Er lobt aber darin die damalige Regierung für ihre stillschweigende Akzeptanz dessen, dass auch neuere Theorien in den Vorlesungen behandelt wurden. Wohlwollende Schlamperei bei der Unterdrückung politisch relevanter Analysen der Wirtschaftspolitik? Vielleicht auch eine nationale Besonderheit Österreichs. In Kudlers Buch wird jedenfalls die Ausgabe von Banknoten positiv angeführt, da Banknoten billiger kommen als Münzen, dem eigentlichen Geld.

Das war im Grunde genommen auch die Position Ricardos. Bei diesem geht es aber um eine die Noten ausgebende Institution, eben eine Zentralbank, die wegen ihres Monopols vom Staat geregelt werden müsse. Kudler hingegen spricht ganz allgemein von Zettelbanken, einem Plural. Eine Regulierung der Ausgabe von Banknoten durch den Staat, also Geldpolitik im eigentlichen Sinn, wird nicht behandelt. Vielleicht wurde die Frage nach der großen Bedeutung der Banknoten in Österreich in den ersten Jahrzehnten des 19. Jh. nicht einmal ignoriert – auch das möglicherweise eine nationa-

le Besonderheit, die aber in diesem Fall dem Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung diene.

Ein zweites Beispiel einer Frage nach dem Diskurs zur Etablierung einer spezifischen Politik, bezieht sich auf das Kapitel über die Zeit nach der Creditanstalt-Krise 1931, in der eine restriktive Geldpolitik in Kombination mit einer restriktiven Fiskalpolitik für einen starken wirtschaftlichen Abschwung sorgte. Dass dieser Zusammenhang bestand, ist heute klar, und man weiß auch um die Grundzüge für eine alternative Politik. Das ist das Ergebnis einer wissenschaftlichen Revolution in der Ökonomie. Diese wurde durch die Krise gefördert. Deren Erkenntnisse waren aber damals noch nicht vorhanden. Für die Sozialdemokratie waren Budgetdefizite und eine lockere Geldpolitik genauso ein Tabu wie für die Regierung. Dazu kam die Fixierung der international bekannten Theoretiker der Österreichischen Schule auf eine Ablehnung jeglicher Stabilisierungspolitik durch den Staat. War die damalige Politik von der theoretischen Ökonomie, mit dem Stand der Erkenntnis der Werke von Mises und Hayek, geleitet? Gab es keine anderen Stimmen damals in Österreich?

Aus dem Bereich der heute üblichen Diskussion von Zentralbanken fällt der erste Teil des Kapitels über die Zeit nach 1945. Es ging damals nicht um eine wie auch immer festgelegte Geldpolitik unabhängig vom Staat oder unter Berücksichtigung der vom Staat angestrebten Ziele. Die OeNB war damals Teil des Systems der staatlichen Verwaltung der Wirtschaft. Das war möglich, da es keinen freien Kapitalverkehr gab, und wahrscheinlich auch sinnvoll. Der Wechselkurs gegenüber den beiden Leitwährungen, dem US-

Dollar und dem britischen Pfund, hing von der Art des Geschäftes ab. Es gab also Möglichkeiten der wirtschaftlichen Lenkung, die nicht zu den klassischen Instrumenten der Geldpolitik gehören. Was immer die Ökonomie dazu auch sagt, Österreich hat es nicht schlecht getan.

Natürlich musste diese Politik mit der Zeit aufgegeben werden. Folgt man den Autoren, so war es der Erfolg dieser Lenkung der Wirtschaft durch Staat und OeNB, die die weitere Lenkung erschwerte. Durch Leistungsbilanzüberschüsse kam es zu einer Ausweitung der Geldmenge, die frei verfügbar war.

Die OeNB konnte ab 1955 als moderne Notenbank fungieren. Die Regulierungen davor waren offensichtlich so erfolgreich – manche würden sagen, sie haben so wenig gestört –, dass zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen übergegangen werden konnte. Man kann daran die Frage knüpfen, ob es nicht sinnvoll wäre, manchen der heute von schweren Krisen betroffenen Staa-

ten – Österreich gehört sicher nicht dazu – solche Möglichkeiten einzuräumen. Freilich, auch hier gilt, dass es vielleicht eine sehr spezifische Situation war, die das in Österreich ermöglichte hatte. Was damals in Österreich funktioniert hat, muss nicht heute in anderen Ökonomien gut sein.

Wer ein endgültiges Urteil über die Erfolge und Misserfolge der österreichischen Zentralbank erhofft, wird enttäuscht sein von dem Buch. Das wollten die Autoren nicht liefern, und das könnten sie auch nicht. Sie geben eine theoretisch fundierte Darstellung, anhand derer eine Diskussion über die Geschichte dieser Institution möglich ist. Wer den verwendeten theoretischen Rahmen kennt, erfährt, welche Probleme bei der Implementierung einer Politik auftreten können. Wer aber diesen Rahmen nicht kennt, erfährt viel über die in der Ökonomie diskutierten Fragen zur Geldpolitik.

Peter Rosner