

Machtgegensätze in einer Währungsunion

Ein historisches Fallbeispiel

Von Josef Wysocki, Stuttgart

Die Wechselbeziehungen zwischen Währungseinheit und wirtschaftlicher und politischer Integration bilden seit Jahren den Gegenstand vielfältiger Überlegungen und haben längst die Phase wissenschaftlicher Spekulation verlassen, um innerhalb der EWG zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung zu werden. Es geht dabei um zwei alternative Strategien, auf der einen Seite das „ökonomistische“ und auf der anderen das „monetaristische“ Konzept der europäischen Währungsunion. Mit ihrer Forderung, die Integration der gesamten Wirtschaftspolitik der Währungsunion voranzustellen, haben sich die „Ökonomisten“ bislang ebenso wenig oder ebensoviel durchsetzen können wie die gegnerischen „Monetaristen“ mit ihrem Glauben, daß die Initialzündung der Währungsintegration das politische und wirtschaftliche Einigungswerk mit neuer Dynamik zu einem selbstverstärkenden und allumfassenden Prozeß beschleunigen könnte. Dieser Gegensatz im Grundsätzlichen, der die Pläne zur europäischen Währungsunion seit den Anfängen geprägt hat, fand auf der Pariser Konferenz der Regierungschefs von 1972 ebensowenig eine Auflösung wie in den folgenden Ministergesprächen in Luxemburg, und es gibt wenig Anzeichen dafür, daß in naher Zukunft eine Entscheidung erwartet werden kann. Die Aussichten dafür werden obendrein um so geringer, je mehr man in beiden gegnerischen Lagern Ziele verfolgt, die sich zwar vordergründig ausgezeichnet mit der jeweiligen währungspolitischen Strategie vertragen, mit ihr aber letzten Endes wenig zu tun haben. So müssen beispielsweise die Monetaristen gelegentlich den Vorwurf hören, daß es ihnen tatsächlich gar nicht um die europäische Einigung gehe, sondern um eine möglichst bequeme Lösung interner Inflationsprobleme des einen oder anderen Landes, und es wäre sicherlich möglich, auch die Ökonomisten mit dem Vorwurf zu belegen, daß sie ihr Konzept als Nebelwerfer benutzen, um andere Ziele hinter der öffentlichkeitswirksamen Integrationsproblematik zu tarnen. Die Loslösung des vorgetragenen Arguments vom tatsächlich tragenden Mo-

tiv ist ja ein Vorgang, der in der politischen Auseinandersetzung mit einer geradezu unfehlbaren Regelmäßigkeit beobachtet werden kann und zweifellos als eines seiner Strukturelemente angesehen werden muß.

Trifft diese Hypothese zu, dann ist es aber unumgänglich, die Währungsproblematik aus der isolierten Betrachtung herauszulösen und in einen größeren Zusammenhang hineinzustellen. Freilich gehört diese Forderung zu denjenigen, die leichter zu erheben als zu befriedigen sind; denn wenn sie auch nicht gerade neu ist, so bleibt sie doch immer noch originell, weil die Wirtschaftswissenschaft sich zwar der Währungsintegration mit ihren ökonomischen Problemen angenommen hat¹, ihr aber nach wie vor mit einer gewissen Ratlosigkeit gegenübersteht, wenn sie sich auf dem Felde bewegen muß, das man erneut als die „Politische Ökonomie“ zu erkennen beginnt. Diesem sich in einem historischen Fallbeispiel zu nähern, mag zumindest zu einigen fruchtbaren Fragen an die Gegenwart führen.

I.

Währungsunionen hat es in der Vergangenheit in nicht geringer Zahl gegeben und allein die deutsche Wirtschaftsgeschichte des 19. Jahrhunderts bietet dafür mehrere Beispiele. Unter ihnen kann die deutsche „Münz-Convention“ vom 24. Januar 1857 vielleicht vor allem deswegen besondere Bedeutung beanspruchen, weil sie in einem wesentlichen Bereich vollkommen gescheitert ist.

Die Verhandlungen, die im Jahre 1856 in Wien geführt worden waren, hatten das folgende Ergebnis gebracht: Fast alle deutschen Staaten, zu denen auch der österreichische Kaiserstaat zählte, verpflichteten sich zur Vereinheitlichung ihres Münz- und Geldwesens. Allerdings gingen sie nicht bis zur totalen Integration mit der Festlegung einer allein gültigen gemeinsamen Währungseinheit, sondern ließen nebeneinander Taler, süddeutsche und österreichische Gulden bestehen und vereinbarten zwischen diesen Einheiten lediglich feste Paritäten:

$$1 \text{ Taler} = 1\frac{3}{4} \text{ Gulden, süddeutsch (fl. sd.)}$$

$$(\text{fl. sd.}) = 1\frac{1}{2} \text{ Gulden österreichischer Währung (fl. ö. W.)}$$

¹ Dazu als derzeit beste Übersicht: Hans Willgerodt u. a. Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg 1972.

Die gemeinsame Grundlage dieser drei Währungseinheiten bestand in ihrer Silberparität, die vertraglich so bestimmt wurde, daß aus einem „Zollpfund“ (500 g) Silber bestimmten Reinheitsgrades 30 Taler oder $52\frac{1}{2}$ fl. sd. oder 45 fl. ö. W. geprägt werden konnten. Der Talerfuß umfaßte Norddeutschland mit insgesamt 23 Millionen Einwohnern, der 45-Gulden-Fuß galt für das Gebiet der Habsburgermonarchie mit 35 Millionen Einwohnern und der auf Südwestdeutschland beschränkte $52\frac{1}{2}$ Gulden-Fuß erfaßte 9 bis 10 Millionen Einwohner. Allerdings hatten sich nicht alle deutschen Staaten der Wiener Konvention angeschlossen, sondern Luxemburg, beide Mecklenburg, Holstein und die drei Hansestädte Bremen, Hamburg und Lübeck waren ihr ferngeblieben². Zwischen den drei Vertragswährungen bestand keine Gleichberechtigung, denn nur der sogenannte „Vereinstaler“ besaß in allen Signatarstaaten die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels. Er wurde nach dem dreißiger Fuß als Ein- und Zweitalerstück geprägt und mußte im ganzen Vertragsgebiet ohne jede Einschränkung zur Zahlung angenommen werden. Seine Prägung unterlag außerordentlich genauen und vielfältigen Kontrollen durch die Gesamtheit der Vertragsstaaten, konnte aber innerhalb der geltenden Vorschriften durch jede einzelne Regierung durchgeführt werden.

Die Münzkonvention verband also die Charakteristiken einer vollkommenen Währungsunion mit denjenigen einer weniger weit fortgeschrittenen monetären Integration. Auf der einen Seite gab es die gemeinsame Währungseinheit des „Vereinstalers“, auf der anderen die jeweiligen Landeswährungen mit vollkommen starren Wechselkursen. Zwischen beiden Kategorien bestand in der geldwirtschaftlichen Praxis eine enge und stetige Verbindung, und sie mußte schon deswegen bestehen, weil die Vereinsmünzen wegen ihrer Stückelung häufig dem Zahlungsverkehr nicht alleine genügen konnten, sondern in den kleinen Beträgen durch Münzen der Einzelstaaten ergänzt wurden. Die Landeswährungen mit ihren starren Silberparitäten unterschieden sich in ihrem wechselseitigen Verhältnis scheinbar nicht wesentlich von ihrem Verhältnis zum Vereinstaler. Tatsächlich aber ergab sich ein wesentlicher Unterschied in der Funktion als gesetzliches Zahlungsmittel. Wurde diese der Vereinsmünze ohne jede Einschränkung zugesprochen, so blieb sie den Landesmünzen des Einzelstaates außerhalb seiner Grenzen vollkommen

² A. Schäffle, Die deutsche Münzkonvention vom 24. Januar 1857 volkswirtschaftlich und politisch betrachtet, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 13, 1857, S. 269.

versagt. Württembergische Guldenmünzen konnten also beispielsweise in Bayern bei Zahlungen abgelehnt werden, obwohl sie mit der Landesmünze wertgleich waren und der Wechselkurs 1 : 1 betrug. Angesichts der Tatsache, daß Landes- und Vereinsmünze in gleichem Maße dem Silberstandard unterlagen und daß sich die Landesmünzen im praktischen Zahlungsverkehr vollkommen vermischten, muß diese Diskriminierung überraschen; und es erscheint geradezu unverständlich, daß sich die Vertragsstaaten nicht einmal verpflichten wollten, die Münzen ihrer Partner zumindest nicht zu verbieten³. Die einzige Erklärung dieser Zurückhaltung ist wohl darin zu suchen, daß man ein gewisses Mißtrauen gegen die Währungspolitik der einzelnen Staaten ungeachtet aller vertraglichen Verpflichtungen zur Einhaltung des Münzfußes nicht aufgeben und sich mit dem Umlaufverbot eine extreme Sanktion gegen inflatorische Tendenzen vorbehalten wollte. Offenbar hielt man Vertragsbestimmungen alleine für einen unzureichenden Schutz gegen die Versuchungen währungspolitischer Manipulationen und fand sich zu totalem Vertrauen nur bei dem Vereinstaler bereit, wo es die totale Kontrolle gab.

Ungeachtet dieses Nebeneinanders von „nationalen“ und „internationalen“ Währungen konnte sich die Konvention mit einem minimalen Institutionenrahmen begnügen, denn es reichte aus, daß man die Einhaltung der Vorschriften für die Vereinsprägung überwachte. Dies war eine technisch nicht gerade schwierige Aufgabe, und es bedurfte nur noch der Vorschriften über schiedsrichterliche Verfahren und Sanktionsmaßnahmen, um die Harmonisierung der Währungspolitik vollständig zu machen. Nahm man es nämlich genau mit der Kontrolle über die Einhaltung der vereinbarten Prägevorschriften, dann konnte man alles übrige demjenigen Automatismus überlassen, der unter dem Silberstandard ebenso funktioniert wie unter der Goldwährung. Dieser Mechanismus ist in seiner Funktionsweise Verfahren der Formelsteuerung nicht unähnlich, die gegenwärtig zuweilen zur Verbesserung der internationalen Währungsordnung diskutiert werden. Mit ihnen hat er den selbsttätigen Regelmechanismus gemeinsam, dem gegenüber sich die aktive Währungspolitik zu konsequenter Neutralität verpflichtet, und ebenso kennt er das Problem der Zielkonflikte, die diese Abstinenz erschweren. Entgegen dem verbreiteten optimistischen Glauben hat man auch den Gold- oder Silberautomatismus von diesen Widersprüchen nicht frei hal-

³ Karl Helfferich, *Die Folgen des deutsch-österreichischen Münz-Vereins von 1857*, Straßburg 1894, S. 16.

ten können, und es ist immer wieder zu solchen Gegensätzen gekommen, die häufig nur dadurch aufgelöst werden konnten, daß man das automatische Steuerungssystem zumindest vorübergehend außer Kraft setzte.

II.

Mit den Wünschen nach einem solchen selbsttägigen Steuerungsmechanismus verbindet sich nicht selten auch die Vorstellung, daß Anpassungsprozesse innerhalb der internationalen Währungsordnung der politischen Auseinandersetzung und dem Wirkungsfeld ihrer vielfältigen Kräfte entzogen werden. Dies mag hinsichtlich der Einzelfälle durchaus zu treffen, zumindest dann, wenn sie die Interessen eines Mitgliedstaates nur unterhalb einer gewissen Reaktionsschwelle berühren. Die politische Auseinandersetzung der Machtkonflikte wird damit aber keineswegs aus der internationalen Währungspolitik verbannt, sondern nur von der Ebene individueller, auf den Einzelfall bezogener Entscheidungen in die generellen Auseinandersetzungen um den Regelautomatismus und seine Funktionsweise verlagert. Was von einem automatischen Regelmechanismus gilt, trifft freilich auch für jede andere währungspolitische Rahmenvereinbarung zu. Daraus ergibt sich eine Folgerung, die wohl über das historische Fallbeispiel hinaus Geltung zu beanspruchen vermag. Betrachtet man nämlich das Regelsystem als den Gegenstand und als das Ziel des politischen Kampfes, so ergibt sich daraus eine notwendige Folgerung: Vereinbarungen darüber können nur dann eindeutigen Charakter gewinnen, wenn sie der Ausdruck eines eindeutigen Machtverhältnisses sind, das alle Bereiche umfaßt, in denen sich die internationalen Beziehungen manifestieren können. Demgemäß waren die Vereinbarungen von Bretton Woods der Ausdruck eines internationalen Machtgleichgewichts, dessen Stabilität zumindest 1944 unzweifelhaft erschien. Es wäre also konsequent, eine radikal neue Vermarktung des internationalen Währungssystems erst in dem Augenblick zu erwarten, indem sich das internationale Machtgleichgewicht wiederum in einer Situation vergleichbarer Ausgewogenheit befindet. Alle zuvor getroffenen Regelungen müßten dagegen provisorisch bleiben, weil sie den Charakter mehr oder minder labiler Kompromisse tragen.

Die Macht situation, die den Hintergrund der Wiener Konvention von 1857 bildet, ist der Dualismus zwischen Preußen und Österreich im Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland. Die europäische Staatenordnung, die der Wiener Kongreß zustande gebracht hatte, und die zu den dauerhaftesten gehört, die der ganze Kontinent in seiner neueren

Geschichte erleben durfte, war in Deutschland durch ein klares Übergewicht der Habsburgermonarchie gekennzeichnet. Indessen begann sich das Gleichgewicht in den zwanziger Jahren zu verschieben, als Preußen zu seiner expansiven Zollunionspolitik überging, und als in der Neujahrsnacht von 1834 die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zumindest teilweise Wirklichkeit wurde. Damals hat Preußen gegenüber dem österreichischen Rivalen einen Vorteil errungen, der sich drei Jahrzehnte später als entscheidend erweisen sollte. Diesem wirtschaftlichen Störungsfaktor des Gleichgewichts hatte die Donaumonarchie nichts entgegenzustellen; denn die eigene ökonomische Dynamik vermochte mit Preußen und dem Zollvereinsgebiet nicht Schritt zu halten. Kurz nach der Mitte des 19. Jahrhunderts stand es nämlich außer Frage, daß der Zollvereinsraum gegenüber dem österreichischen Kaiserreich einen sichtbaren Vorsprung gewonnen hatte, der sich in vielen Bereichen des wirtschaftlichen Lebens manifestierte. Er zeigte sich in den Produktionszahlen der Grundstoffindustrien ebenso wie im Ausbau eines so bedeutenden Bereiches der Infrastruktur wie den Eisenbahnen⁴. Er ist auch nicht allein ex post der Erkenntnis des Historikers offenbar geworden, sondern hat sich bereits den Zeitgenossen als ein unzweifelhaftes Faktum aufgedrängt. Besaß Preußen auch innerhalb des Zollvereins eine Führungsrolle, die sicherlich nicht unbestritten, wohl aber unerschütterlich war, so vermochte es damit dennoch die politische österreichische Hegemonie in Deutschland nicht zu brechen. Der erste Versuch dazu, den man halben Herzens in den Wirren der achtundvierziger Revolution unternahm, scheiterte, und Preußen mußte sich schließlich zu der „Olmutzer Punktation“ bequemen, um den Krieg mit Österreich zu vermeiden. Die Geschichtsschreibung hat sicherlich recht, wenn sie das Ergebnis dieser Konferenz vom November 1850 als eine Demütigung Preußens interpretiert. Freilich übersieht sie dabei zuweilen, daß die Berliner Diplomatie im gleichen Augenblick die ehrgeizigen Ziele des Wiener Hofes zunichte machte und das Projekt eines deutschen Siebzig-Millionen-Reiches zerstörte, dem sich Schwarzenberg nahe glauben konnte⁵.

Um die Mitte der fünfziger Jahre war die Auseinandersetzung um die deutsche Hegemonie infolgedessen unentschieden. Im ökonomischen Bereich besaß Preußen ohne Frage das Übergewicht und war in dieser

⁴ Herbert Matis, Österreichs Wirtschaft 1848 - 1913, Berlin 1972, S. 22 ff.

⁵ Theodor Schieder, Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, in: B. Gebhardt, Handbuch der Deutschen Geschichte, Bd. 3, 1960, 8. Aufl. S. 136.

Stellung sogar wesentlich bestärkt worden, als der norddeutsche Steuerverein nach jahrelangen Verhandlungen seine Autonomie aufgab und sich 1851 dem Zollverein anschloß. Auf dem Felde der Außenpolitik der deutschen Vielstaatenwelt war seine Stellung dagegen viel weniger eindeutig, denn hier sah man sich dem Gegner Österreich gegenüber, der gerade eben überdeutlich demonstriert hatte, daß er den militärischen Konflikt in dem innerdeutschen Hegemonialkampf durchaus nicht scheute. In der Sphäre konkurrierender Interessen war das Verhältnis beider Staaten also gekennzeichnet durch einen spannungsgeladenen Gegensatz, dessen Auflösung in irgendeiner Weise erfolgen mußte, aber schwerlich anders als mit der klaren Niederlage eines der beiden Gegner eintreten konnte. Für den Ausgang boten sich eigentlich nur zwei Alternativen: Entweder gelang es Österreich seiner politischen Vorherrschaft die ökonomische hinzuzufügen und damit seine Hegemonialstellung unangreifbar zu machen, oder aber das wirtschaftlich überlegene Preußen überflügelte seinen Gegner auch auf dem Feld der Politik und wurde solchermaßen zur deutschen Führungsmacht.

Daß in dieser Situation ein Gleichgewicht beider Mächte nur von kürzester Dauer sein konnte, liegt auf der Hand. Seine Labilität ist vielleicht noch dadurch verschärft worden, daß es sich bei dieser Konfrontation zwar um einen echten Dualismus handelte, bei dem aber auch die übrigen Staaten zeitweilig als unabhängig handelnde Parteien auftraten, und sich keineswegs damit begnügten, bloße Gewichte in der einen oder anderen Waagschale zu sein. Das Konzept der „Trias“, einer dritten Kraft zwischen den beiden deutschen Großmächten bestimmte in den fünfziger Jahren das Kräftefeld der deutschen Politik und bewirkte, daß die Auseinandersetzung zwischen Preußen und Österreich sich zunächst zu einem Kampf um die Gefolgschaft der Mittelstaaten gestaltete⁶.

War für Österreich die Stärkung seines ökonomischen Gewichts das Mittel zur Erreichung seiner politischen Ziele, dann konnte dazu ein Schritt unentbehrlich erscheinen: Man mußte Anschluß gewinnen an die wirtschaftliche Dynamik des Zollvereins. Freilich hatte es früher schon Versuche gegeben, den Habsburgerstaat zollpolitisch mit anderen deutschen Staaten zu integrieren, aber sie waren immer ergebnislos geblieben⁷. Mit voller Entschiedenheit wandte man sich jedoch in Wien diesem Ziele zu, als der Staat sich nach der revolutionären Krise von 1848

⁶ Schieder, a.a.O., S. 142.

⁷ William O. Henderson, The Zollverein, Chicago 1959, S. 57 ff.

konsolidiert hatte und mit gestärktem Selbstbewußtsein und bedeutender Tatkraft an neue Aufgaben heranging⁸.

Als die österreichische Regierung nach dem Sieg von Olmütz im November 1850 die Überlegenheit ihrer Stellung weiter auszubauen suchte, mußte sie zwangsläufig den Zollverein zum Gegenstand ihrer Aktivitäten machen. Es bedurfte dazu keineswegs eines völligen Neubeginns, denn bereits seit dem vergangenen Jahr waren an dem Wiener Hof solche Pläne gehegt und teilweise sogar öffentlich erörtert worden⁹. Um Österreichs wirtschaftlichen Anschluß an die übrigen deutschen Staaten zu verwirklichen, die zumindest im südlichen Raum ausnahmslos dem Zollverein angehörten, boten sich zwei Verfahren zur Auswahl: Man konnte entweder versuchen, in den Zollverein einzudringen und dort Preußens Vorherrschaft brechen oder aber eine neue Form der Integration suchen. Dazu bot der wiederbelebte Deutsche Bund eine Grundlage, denn seine Verfassung, die Bundesakte, enthielt in Artikel 19 Bestimmungen, die diesen Weg wiesen¹⁰. Man ist sich in Österreich selbst wohl nicht ganz einig gewesen, welcher Weg mehr Erfolg versprach, hat infolgedessen beide versucht und sich vor allem um die diplomatische Unterstützung der süddeutschen Staaten bemüht. Bei der Eröffnung der neunten Generalkonferenz des Zollvereins¹¹ in Kassel am 7. Juli 1850 waren die Ausgangspositionen infolgedessen ziemlich klar umrisSEN. Österreich wünschte den Anschluß an den Zollverein durchzusetzen, Preußen hatte die klare Absicht, eben dies zu verhindern und statt dessen dem Kaiserstaat allenfalls einen Handelsvertrag zuzubilligen. Die Entscheidung ließ auf sich warten und während die Verhandlungen noch liefen, spitzte sich, wie beschrieben, der politische Konflikt zwischen den beiden Gegnern in der Frage der Führerschaft im Deutschen Bunde so zu, daß der Krieg unvermeidlich erschien, ehe Preußen in Olmütz von dem Kollisionskurs abdrehte¹². Dennoch konnte auch in diesem

⁸ Eine Übersicht über diese Ereignisse ebenda, S. 196 ff.

⁹ Hermann v. Festenberg-Packisch, Geschichte des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwicklung Deutschlands, Leipzig 1869, S. 291 ff.

¹⁰ Henderson a.a.O., S. 207.

¹¹ Diese Versammlungen von Delegierten der Mitgliederstaaten des Zollvereins sollten grundsätzlich jährlich zusammentreten, um über gemeinsame Angelegenheiten zu beraten. Ihre Beschußfassung mußte einstimmig erfolgen. Tatsächlich sind von 1834 bis 1863 jedoch nur 15 solcher Konferenzen zusammengetreten. Ihre Beratungen wurden veröffentlicht in: Verhandlungen der Generalkonferenz in den Zollvereinsangelegenheiten. 15 Bde. 1836 ff. (o. O.).

¹² Schieder, a.a.O., S. 137 ff.

günstigen Augenblick Österreich die Zollvereinigung nicht erzwingen. Dazu mag wohl weniger der Widerstand Preußens als vielmehr die Schwäche seiner eigenen Wirtschaftsstruktur beigetragen haben, die es nach jahrhundertelangem Protektionismus schwerlich ertragen hätte, ohne eine Übergangsfrist der Konkurrenz der Zollvereinswirtschaft ausgesetzt zu werden. So versuchte die Wiener Diplomatie denn einen Stufenplan durchzusetzen, der Österreich eine gewisse Schonfrist eingeräumt hätte. Die Angelegenheit kam indessen zu keinem Abschluß, und um die Mitte des Jahres 1851 war es deutlich geworden, daß Österreich seinen politischen Sieg von Olmütz nicht auf das Feld der wirtschaftlichen Integration übertragen konnte¹³. Indessen unternahm man doch im folgenden Februar 1852 einen weiteren Anlauf und versuchte nun dem Frankfurter Bundestag zollpolitische Kompetenzen zuzuschieben, weil man dort der österreichischen Führungsposition sicher sein konnte. Bismarck indessen, der seit einigen Monaten Preußen in Frankfurt vertrat, gelang es, dieses Projekt zum Scheitern zu bringen¹⁴. Auch ein zweiter Ansatz, den Österreich gleichzeitig unternahm, um in direkten Verhandlungen einem Zollverein mit dem übrigen Deutschland näher zu kommen, blieb erfolglos¹⁵. So schien es denn nicht mehr allzu zweifelhaft, daß der Ablauf der Zollvereinsverträge im Jahre 1853 Österreich keine Möglichkeiten bot, in den Bereich einzudringen, den Preußen inzwischen zu seiner Domäne gestaltet hatte. Die einzige Vereinbarung, die schließlich zustande kam, bestätigte diesen Stand der Dinge nachdrücklich: Preußen schloß mit dem österreichischen Rivalen einen Handelsvertrag ab, der diesem zwar eine Reihe von Vorteilen und die Meistbegünstigungsklausel eintrug, gerade damit aber die Führungsmaßt des Zollvereins in ihrer dominierenden Rolle klar bestätigte. So ist es denn wenig zweifelhaft, daß dieser Vertrag einer Niederlage Österreichs recht nahe kam¹⁶.

Die endgültige Entscheidung in dem politisch-ökonomischen Machtkonflikt war vielleicht bereits angedeutet; einstweilen aber konnte das Ergebnis von 1853 nur als eine Vertagung gedeutet werden. Der Vertrag selbst brachte das auch deutlich zum Ausdruck mit der Bestimmung, daß 1860 neue Verhandlungen über den deutsch-österreichischen Zollverein

¹³ Henderson, a.a.O., S. 212.

¹⁴ Arnold Oskar Meyer, Bismarcks Kampf mit Österreich am Bundestag zu Frankfurt, Berlin 1927, S. 69 ff.

¹⁵ Henderson, a.a.O., S. 217.

¹⁶ Alexander v. Matlekovits, Die Zollpolitik der österreichisch-ungarischen Monarchie von 1850 bis zur Gegenwart, Budapest 1877, S. 17 ff., insbes. S. 28 f.

aufgenommen werden sollten. Wesentlich früher, nämlich 1854, wollte man sich allerdings wieder zusammensetzen, um über die Transitzölle zu sprechen¹⁷, ein Problem, das vorwiegend technischen Charakter zu tragen scheint, tatsächlich aber zum Ausgangspunkt einer neuen Initiative in der Zollvereinsfrage werden konnte. Österreich nutzte diese Chance denn auch unverzüglich und versuchte seit Oktober 1855 erneute Verhandlungen mit Preußen aufzunehmen. Weil aber der Partner dazu wenig Neigung zeigte, kamen die Gespräche erst im Januar 1858 in Gang und fanden bereits im folgenden April ein völlig ergebnisloses Ende¹⁸. Als ein Jahr später Österreich in den italienischen Krieg eintrat und schwere Niederlagen hinnehmen mußte, wurde seine Position so stark erschüttert, daß es an die Aufnahme von Zollvereinsverhandlungen erst wieder 1861 denken konnte¹⁹. Das Jahr 1858 kann daher als Einschnitt in der Folge wirtschaftspolitischer Kämpfe um die Vorherrschaft in Deutschland angesehen werden.

III.

Die währungspolitischen Begleiterscheinungen dieses Konfliktes verdienen eine Beachtung, die sie bislang in der historischen Literatur noch nicht gefunden haben, denn sie werden allenfalls beiläufig erwähnt und erscheinen mehr oder minder als Nebenergebnis der österreichischen Bemühungen um den Zollvereinsanschluß²⁰. Hinter diesem Mangel an Interesse steht wohl die Auffassung, daß es sich bei diesen Vereinbarungen über Münzgewicht und Feingehaltsbestimmungen um eine reichlich technische Angelegenheit handele, die man in der Geschichte der großen politischen Auseinandersetzungen jener Zeit getrost vernachlässigen könne. Tatsächlich bildet die Münzkonvention jedoch geradezu einen

¹⁷ *Henderson*, a.a.O., S. 246 f.

¹⁸ Ebenda, S. 253.

¹⁹ *Matlekovits*, a.a.O., S. 58 ff.

²⁰ So bei *Henderson*, S. 249 ff., vgl. auch: Heinrich Bechtel, *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert*, München 1956. — S. 84 beschränkt sich auf währungstechnische Aspekte, Das Handbuch der deutschen Geschichte von B. Gebhardt — vgl. Anm. 5 — erwähnt nicht einmal diese; s. § 72: Der Entscheidungskampf um die wirtschaftspolitische Führung in Deutschland (1856 - 1867), a.a.O., S. 344 f. Auch das Standardwerk von E. Franz sieht allein die währungstechnischen Regelungen, ohne sie in den Rahmen der großen preußisch-österreichischen Auseinandersetzung hineinzustellen: Eugen Franz, *Der Entscheidungskampf um die wirtschaftspolitische Führung Deutschlands (1856 - 1867)*, Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 12, 1933, S. 10 f.

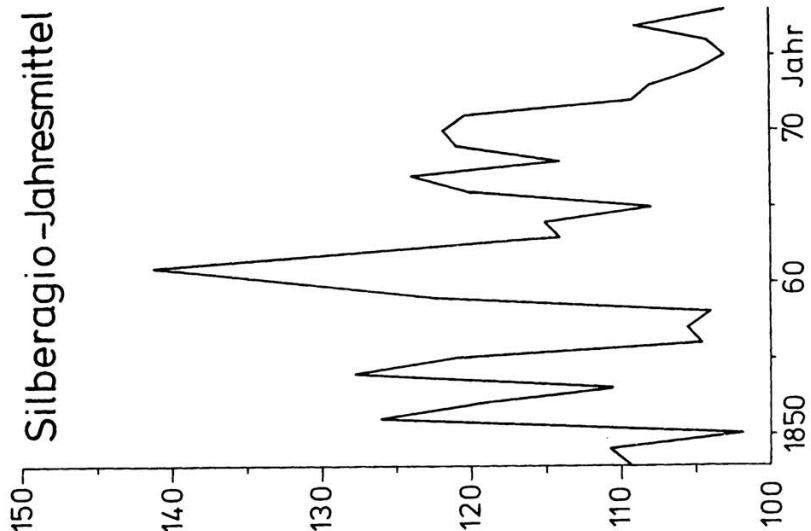
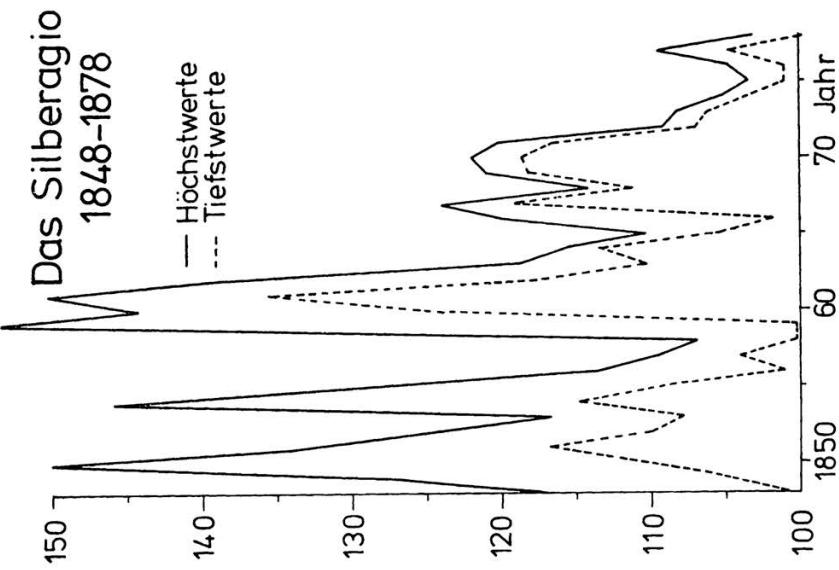
Brennpunkt, in dem sich die tragenden Kräfte jener Auseinandersetzungen bündeln.

Das Währungsproblem war in den vielfältigen Ansätzen der österreichischen Wirtschaftsdiplomatie sehr früh in Erscheinung getreten und man hat in Wien spätestens 1850 erkannt, daß es ein wichtiges Hindernis auf dem Weg zur deutschen Zolleinheit darstellte. Die Donaumonarchie besaß nämlich im Gegensatz zu den Zollvereinsländern eine Papierwährung, deren Stabilität höchst fragwürdig war. Sie bildete letzten Endes ein Erbe der napoleonischen Kriege, das man nie hatte liquidieren können²¹. Während sich bis 1848 allmählich ein modus vivendi herausgebildet hatte, der die Papierwährung auch in den international dominierenden Normen strengen Metallstandards funktionsfähig erhielt, brachte die Revolution eine akute Krise. Das Silber verschwand gänzlich aus dem Umlauf, die Papiernoten erlebten eine starke Vermehrung und einen gewaltigen Kurssturz. Das „Silberagio“, die Kursdifferenz zwischen inländischen Zwangskurs des Papiergeles und seinem Wechselkurs verglichen mit vollwertigen Münzen erreichte beträchtliche Spitzensätze und signalisierte damit eine akute Währungskrise²². Dieses Silberagio war der quantifizierte Ausdruck des ausländischen Mißtrauens gegen das österreichische Papiergele. Bei einem Spitzenkurs von 150 Papiergeulen für 100 Silbergulden im Jahre 1850 wurde zumindest eine außenwirtschaftliche Entwertung großen Umfanges deutlich. Es ist bis heute fraglich, wie weit ihr ein binnenwirtschaftlicher Kaufkraftschwund entsprach. Indessen kann vermutet werden, daß spekulative Faktoren zwischen beiden Werten erhebliche Diskrepanzen entstehen ließen. In den folgenden Jahren zeichnete sich eine gewisse Stabilisierung ab und das Agio erreichte 1853 mit einem Durchschnittskurs von 110,57 und maximalen Schwankungen von + 6,18 und - 2,82 Punkten seinen günstigsten Stand, ehe sich die Kursausschläge dann erneut verstärkten, um erst nach Jahrzehnten infolge der weltweiten Silberpreissenkung auszuschwingen²³. Die währungspolitische Deutung des Agios stößt auf Schwierigkeiten, wo sie sich mit seinem inflationären Charakter auseinandersetzt. Einerseits steht es nämlich außer Frage, daß die Zeitpunkte mit hohen Agiosätzen durch umfangreiche fiskalisch bedingte Geld-

²¹ Josef Clemens Kreibig, Unser Währungs- und Münzwesen während der letzten fünfzig Jahre, öster.-ung. Revue 24, 1899, S. 25 f.

²² Zahlenangaben bei Reinhard Kamitz, Die österreichische Geld- und Währungspolitik von 1848 bis 1948, in: Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung 1848 bis 1948, Wien 1949, S. 129.

²³ Vgl. Abb. S. 306.



schöpfung des Staates gekennzeichnet sind. Andererseits verminderten Hortung, Export und Einschmelzung der Silbermünzen die wirksame Geldmenge so, daß man zwar den inflationären Impuls des staatlichen Finanzbedarfs nicht bestreiten, ihn jedoch ebenso wenig zum direkten Maßstab der Geldentwertung machen kann. Jedenfalls bestanden zwischen der inneren Kaufkraft und dem Wechselkurs des Papierguldens zweifellos erhebliche Differenzen. Diese bewirkten denn auch die erwartungsgemäßen außenwirtschaftlichen Effekte, indem sich Österreichs Exporte in den Jahren hohen Agios erheblich steigerten und zurückgingen, wenn das Agio schrumpfte²⁴.

Ob zwischen dem Beitritt zum Zollverein und einer bestimmten Regelung der Währungsfrage zwangsläufige Verbindungen bestanden, mag heute durchaus bezweifelt werden, denn Österreich hat später, als es zur Goldwährung überging, gezeigt, wie sich allein durch eine geschickte Devisenmarktstrategie der Zentralbank die Wechselkursstabilität sichern ließ²⁵. Es wäre indessen müßig darüber Überlegungen anzustellen, denn der historische Befund zeigt eindeutig, daß die Stabilisierung der österreichischen Währung als eine unabdingbare Voraussetzung der Integration angesehen wurde. Dies entsprach nicht allein der öffentlichen Meinung und der Überzeugung führender Köpfe der österreichischen Regierung, sondern war darüber hinaus auch in dem Handelsvertrag von 1853 ausdrücklich als eine der Vorstufen zu neuen Zollvereinsgesprächen ausbedungen worden²⁶. Die Bildung einer deutsch-österreichischen Währungskonvention sollte ihnen jedenfalls vorausgehen, und Verhandlungen zur Regelung der Währungsverhältnisse waren bereits für das Jahr 1853 vorgesehen²⁷.

Die historischen Kenntnisse über die Vorgeschichte der Wiener Münz-Convention sind immer noch lückenhaft, und so ist bisher unbekannt, auf wessen Betreiben dieser Vertragsartikel zustande kam. Indessen darf man immerhin eine Hypothese wagen, die freilich jederzeit von einem zufälligen Aktenfund widerlegt werden kann. Läßt man gelten, daß Preußen in jenen Jahren der Unentschiedenheit vor allem auf Zeit-

²⁴ Franz, a.a.O., S. 10.

²⁵ Kamitz, a.a.O., S. 155 f. — Allerdings bestand bei Intensivierung der Handelsbeziehungen die Gefahr, daß Österreich wegen des Nebeneinanders von Papier und Silber weitere Edelmetallverluste hinnehmen mußte. — Dazu: Helferich (o. Vn), Die Einheit im deutschen Münzwesen, Zschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft 6, 1850, S. 396 f.

²⁶ Henderson, a.a.O., S. 224

²⁷ Art. 19 des Vertrages — Matlekovits, a.a.O., S. 31.

gewinne hinarbeitete, dann kann man die Bestimmungen über die Währungsfrage eigentlich nur als ein Hindernis deuten, das man dem österreichischen Gegner auf seinem Weg in den Zollverein entgegenstellte, und es macht dann keinerlei Schwierigkeiten, die Währungsfrage als einen Bestandteil des allgemeinen Machtkampfes um den Zollverein zu deuten. Aber selbst wenn diese These durch einen Aktenfund ins Wanken geriete, könnte man die Verflechtung der währungspolitischen Schritte mit den machtpolitischen Konflikten dennoch nicht in Zweifel ziehen; denn es ist ausreichend belegt, daß Österreich selbst auf Betreiben seines Finanzministers *Bruck* die Lösung des Währungsproblems ausdrücklich als Voraussetzung eines erfolgversprechenden Neuansatzes in der Zollvereinspolitik betrachtete.

So unternahm man denn in den folgenden Jahren eine Reihe von Anstrengungen, die alle zunächst auf ein binnengewirtschaftliches Ziel hinausliefen, die Wiederaufnahme der „Barzahlung“ (m. a. W. der Silber-Konvertibilität des Guldens) und die Aufhebung des Zwangskurses mit dem Annahmezwang für Banknoten. Die Maßnahmen, die der österreichische Staat zu diesem Zweck unternahm, waren vielfältig²⁸: Sie reichten vom konsequenten Ausgleich des Budgets über die Aufnahme einer großen „Nationalanleihe“ bis zum Verkauf von staatlichen Vermögenswerten, z. B. der Eisenbahnen. Ihr gemeinsames Ziel war es, die Währung des Landes auf dieselbe Basis zu stellen wie in den Zollvereinsstaaten und so die Voraussetzung einer gemeinsamen Währungsordnung zu schaffen. Dieser Schritt bedeutete für Österreich freilich eine fundamentale Neuorientierung, die über die Währungspolitik weit hinausging. Kehrte man zum Silberstandard zurück, so unterwarf man sich der Wirkung eines automatischen Regelmechanismus und akzeptierte künftig die Zielprioritäten, die er zwangsläufig erforderte. Man fand sich also damit ab, die Wirtschaftspolitik, ja sogar die gesamte Politik schlechthin an den Schwankungen des Edelmetallvorrates der Zentralbank zu orientieren. Nun war die Erwartung freilich nicht unbegründet, daß dies in Zukunft möglich sein werde, ohne die Friktionen über den Schwellenwert des Hinnehmbaren hinaufzuheben; denn der große inflationäre Impuls der Revolution würde sich nach den Erwartungen des konsolidierten Regimes schwerlich wiederholen. Auch die Kosten der bewaffneten Neutralität im Krimkrieg, die gerade bei *Brucks* Amtsantritt die Staatsfinanzen auf das schwerste belasteten und das Defizit erneut in die Höhe trieben, konnten als ein singulärer Störfaktor an-

²⁸ Ein Überblick bei Kamitz, a.a.O., S. 134 ff.

gesehen werden, der kaum erneut in Wirksamkeit treten würde. Unterwarf man sich einem automatischen Regelmechanismus, so konnte man das also mit einem gewissen Optimismus tun. Es war nicht unberechtigt, die Erwartungen zu hegen, daß die von ihm geforderte Zielpriorität zumindest nicht permanenten Konflikten ausgesetzt sein würde, so wie man das etwa in der Gegenwart annehmen müßte, wenn man die gesamtwirtschaftliche Zielfunktion allein am Handels- oder Zahlungsbilanzausgleich orientieren würde. Die Beschäftigungspolitik, die heute bekanntlich am leichtesten mit dem Ziel der außenwirtschaftlichen Stabilität in Konflikt gerät, wurde von dem damaligen Staat noch nicht als Aufgabe angesehen, sondern betraf ihn allenfalls in den sehr beschränkten obrigkeitlichen Funktionen der sogenannten Armenpflege während konjunktureller Krisen. Probleme ergaben sich zwar aus den vorgeblichen oder echten Schutzbedürfnissen inländischer Wirtschaftszweige, aber diese ließen sich bis zum Eintritt der Zollunion noch immer mit den Instrumenten der Zollpolitik lösen. Der Übergang zu den Prinzipien der Metallwährung konnte also in der Hoffnung erfolgen, daß er zumindest keine permanenten Zielkonflikte heraufbeschwören würde, und daß er solange aufrechterhalten werden konnte, wie nicht ein unerwarteter Ausgabenbedarf den Staat erneut zu währungspolitischen Manipulationen veranlassen würde.

IV.

In einem Kraftakt sondergleichen versuchte Österreich also das erste Hindernis der Zollintegration zu überwinden und seine Währung den Regeln des Metallstandards zu unterwerfen. Freilich mußte es bereits in der ersten Phase der Vorentscheidungen eine Niederlage hinnehmen, weil seine Anregung, zum Goldstandard überzugehen, von Preußen abgelehnt wurde, ehe überhaupt die Verhandlungen aufgenommen wurden²⁹. Daß damals nicht wenige Gründe gegen die Goldwährung sprachen, ist sicherlich zutreffend. Ebenso aber besteht kein Zweifel daran, daß Österreich von einer Goldwährung vor allem dadurch profitiert hätte, daß es sich bei der damaligen Tendenz zur Preissteigerung des Silbers bei der Bereitstellung der erforderlichen Metallreserven einigermaßen leichter getan hätte. Somit waren die Gespräche, die man 1854

²⁹ Zu dieser grundsätzlichen Entscheidung und ihrer Problematik: Albert Schäffle, Die deutsche Münzkonvention vom 24. Januar 1857, *Zschr. f. d. ges. Staatswissenschaft*, 13, 1857, S. 92 ff.

und 1855 über diese Grundfrage geführt hat³⁰, alles andere als ein Vorgefecht, sondern eine wesentliche strategische Entscheidung; denn sie zwangen Österreich, die währungspolitische Auseinandersetzung unter den Voraussetzungen zu beginnen, die seine Erfolgsaussichten von vornherein beschnitten und den preußischen Gegner begünstigten. Daß nicht einmal zwei Jahrzehnte später das unter Preußen geeinigte Deutschland sich zu eben der Goldwährung entschloß, die Österreich vergeblich gefordert hatte, bot für die Wiener Währungspolitiker immerhin eine späte Rechtfertigung.

Die Behauptung zu vertreten, daß internationale Währungsregeln niemals neutral, sondern immer Ausdruck einer bestimmten Struktur des internationalen Machtgefüges sind, mag in den modernen Währungssystemen mit ihrer weitgehenden Manipulierbarkeit angehen, stößt aber vielleicht auf einige Zweifel, wenn sie sich auf den Geltungsbereich eines Metallstandards erstreckt. Dieser, so scheint es, hat zumindest eines für sich, nämlich den Vorteil einer genauestens quantifizierbaren Grundlage der Paritäten in dem Metallgehalt der Münzen. Die Wechselkurse können damit nicht Gegenstand komplexer Entscheidungsprozesse sein. Sie ergeben sich vielmehr letzten Endes durch einfaches Abwiegen und bewegen sich aufgrund automatischer Mechanismen nur in einer ziemlich exakt zu bestimmenden Bandbreite. Das Problem einer willkürlichen Paritätenbestimmung mit allen ökonomisch-politischen Ursachen und Folgen erscheint damit von vornherein gänzlich ausgeschlossen zu sein.

Die tatsächliche Situation in der Münzkonvention widerspricht jedoch dieser Erwartung; denn der Taler tendierte dort generell zur Überbewertung. Diese Tatsache, die mit einem metallistischen System und seinem anscheinend selbsttätigen Regelmechanismus in Widerspruch zu stehen scheint, findet ihre Erklärung dadurch, daß die Währungsunion nicht die Gleichberechtigung der Mitgliedswährungen festlegte, sondern dem Taler eine privilegierte Sonderstellung zuwies. Zwar galt diese zunächst lediglich der gemeinsamen Einheit, dem Vereinstaler, sie übertrug sich aber zwangsläufig auch auf diejenigen Taler, die lediglich als „Kurantmünzen“, als Landeswährung eines Einzelstaates anzusehen waren. Daß man den Taler zur gemeinsamen Währungseinheit wählte, war daher keineswegs ein belangloses technisches Detail, in dem sich höchstens ein Prestigegegewinn Preußens manifestierte, sondern eine außer-

³⁰ Henderson, a.a.O., S. 250.

ordentlich bedeutsame Entscheidung. In ihr kommt nämlich nicht allein der augenblickliche Sieg des preußischen Übergewichts zum Ausdruck, sondern sie bedeutete gleichzeitig auch die Voraussetzung dafür, daß sich dieses Übergewicht in Zukunft noch verstärken würde. Die zeitgenössische Analyse der Münzkonvention durch Albert *Schäffle* bestätigt diese Deutung:

„Die angeführten Zahlenverhältnisse dringen die Bemerkung auf, daß das Gesetz der Schwere bei der Münzvereinbarung nicht zur Geltung gekommen ist, sofern der weitaus größte Länder- und Völkerkomplex (*Österreich — eig. Anm.*) die beiden anderen nicht nur assimiliert hat, sondern vielmehr das norddeutsche Gebiet durch Vereinbarung des Thalers zur Vereinsmünze als herrschend sich bethägt hat³¹.“

Daß der Taler „als herrschend sich bethägt“ hatte, kam zunächst nur indirekt zum Ausdruck in der Bestimmung des Vereinstalers zum einzigen „internationalen“ gesetzlichen Zahlungsmittel. Da dieses aber in den Prägevorschriften mit den jeweiligen Kurantmünzen des Talerfußes absolut identisch war, bot sich für eine Kursdifferenz beider so gut wie keine Veranlassung und die Gleichbehandlung von Vereins- und Kurantmünze konnte mit einiger Sicherheit erwartet werden. Daß diese praktische Vermischung in der Tat eingetreten ist, kann hier fast unbeachtet bleiben, weil für die Auseinandersetzungen von 1856 allein die Erwartungen maßgebend sind, die die Verhandlungsteilnehmer hegten. Gerade diese aber sind es, die die zitierte Interpretation aus dem Jahre 1857 wiedergibt und sie gewinnen dadurch beträchtlich an Gewicht, daß kein Geringerer als Albert *Schäffle* sie sich zu eigen gemacht hat.

Wurde der Vereinstaler und mit ihm auch der Kuranttaler der Landeswährungen gesetzliches Zahlungsmittel, dann war ihm das sicher, was den anderen Währungen fehlte, nämlich die Annahme zum vollen Nennwert. Das aber war es, was die Geldordnung bis dahin nicht gekannt hatte:

„Wenn man aber sagt, wie so häufig gehört wird, es bestehe im Zollverein bereits Einheit im Münzwesen, denn vierzehn Taler seien gleich vierundzwanzig und einen halben Gulden, so ist dies eigentlich nichts anderes als eine Redensart. Denn was nützt es zu wissen, daß in einer gewissen Anzahl Münzen verschiedener Art die gleiche Silbermenge enthalten ist, wenn es doch nicht möglich ist, die einzelnen Münzen selbst ohne Schaden in den beiderseitigen Gebieten anzubringen³².“

³¹ A. *Schäffle*, a.a.O., S. 269.

³² *Helferich*, Die Einheit im deutschen Münzwesen, a.a.O., S. 407.

Dem Vereinstaler mußte es nun in Zukunft zwangsläufig sicher sein, überall zu seinem vollen Nennwert akzeptiert zu werden und die Kuranttaler konnten mit gutem Grund dasselbe erwarten. Die Taler waren also im ganzen Vertragsgebiet ohne Wertverluste verwendbar, zumindest dann, wenn sich die Einzelstaaten des Talerraumes tatsächlich an die Prägebestimmungen hielten und so die absolute Gleichwertigkeit von Vereins- und Kuranttalern gewährleisteten.

Die österreichischen und süddeutschen Gulden hatten dagegen durch die Konvention eigentlich wenig gewonnen, denn ihre Verwendung unterlag im Talerraum immer noch denselben Hindernissen. Die österreichischen Münzen besaßen dabei freilich einen Vorteil; ließen sie sich doch glatt in Talerstücke umrechnen; während das bei den süddeutschen nicht möglich war. Die Talerparitäten der vollen Guldenstücke³³ gestalteten sich nämlich wie folgt:

Österreichische Gulden:

$$2 \text{ fl.} = 1 \frac{1}{3} \text{ Tlr.}, \quad 1 \text{ fl.} = \frac{2}{3} \text{ Tlr.}$$

Süddeutsche Gulden:

$$2 \text{ fl.} = 1 \frac{1}{7} \text{ Tlr.}, \quad 1 \text{ fl.} = \frac{4}{7} \text{ Tlr.}$$

Zwar konnten die Guldenteilstücke, die ebenfalls vollwertig und nicht als Scheidemünzen auszuprägen waren, nicht in Talerteilstücke umgerechnet werden, die österreichischen trafen indessen zumindest beim Umwechseln in Scheidemünzen des Talersystems nicht auf Schwierigkeiten, wohl aber die süddeutschen. Schon vor der Konvention von 1857 hatte es solche Reibungen gegeben, allerdings bewirkten sie damals eine Behinderung beider Währungen:

„Die Hauptmünzen des Südens haben aber im Norden gar keinen Kurs³⁴ und können einen solchen dort nicht erlangen, weil es unmöglich ist, ihren Wert in dem norddeutschen Gelde ohne einen in Geld gar nicht mehr darstellbaren Bruchteil auszudrücken. Und die Hauptmünze des Nordens, der Taler, hat

³³ Die Stückelung der Währungen gestaltete sich folgendermaßen:

Taler: 2 Tlr., 1 Tlr., $\frac{1}{3}$ Tlr., $\frac{1}{6}$ Tlr.

Gulden ö. W.: 2 fl., 1 fl., $\frac{1}{4}$ fl.

Gulden südd.: 2 fl., 1 fl., $\frac{1}{2}$ fl. u. $\frac{1}{4}$ fl.

³⁴ Hier zu verstehen im Sinne von „Umlauf“.

wenigstens noch nicht mehr im Süden erlangen können als einen geduldeten Kurs ...³⁵.“

Daß der Taler künftig im Süden mehr als nur „einen geduldeten Kurs“ haben würde, stand fest. Der süddeutsche Gulden aber, so fürchtete man, würde vielleicht künftig auch im Norden zirkulieren können, dort aber beim praktischen Gebrauch im Verhältnis zum Taler nicht seiner Silberparität gemäß bewertet werden. Zur Erklärung dieses Phänomens ist es nützlich, auf ein Beispiel aus der Gegenwart hinzuweisen:

Verwendet man heutzutage in Österreich die D-Mark zu Barzahlungen, so wird diese zumindest bei kleineren Beträgen meist im Verhältnis 1 : 7 in Schillinge umgerechnet, während der „offizielle“ Wechselkurs sich knapp unter 7,5 Schillingen bewegt. Dieselbe Unterbewertung gegenüber der Parität hatten offensichtlich die süddeutschen Gulden im Talerraum erfahren, und es war zu erwarten, daß dies auch künftig geschehen würde. Betrug der rechnerische Wechselkurs beispielsweise beim Zweiguldenstück $1\frac{1}{7}$ Taler, so war es schlechthin unmöglich, seinen Wert restlos in Talermünzen auszudrücken. Die praktischen Wechselkurse, die offensichtlich von den amtlichen Notierungen abwichen, konnten dann häufig bis zur Gleichsetzung der Zweigulden- mit Eintalerstücken führen und Unterbewertungen hervorrufen, die sich um die Zehnprozentmarke bewegten.

Dieser in den Besonderheiten des Münzsystems begründeten permanenten Tendenz zur Unterbewertung des süddeutschen Guldens traten Kursdifferenzen zur Seite, die als Ergebnis des konventionsinternen Devisenmarktes zustande kamen, wo innerhalb der Grenzen der Wechselkursautomatik der Gulden durchaus unter seine Silberparität absinken konnte, nicht aber der Vereinstaler und ebensowenig wohl sein Zwillingssbruder, der Kuranttaler.

Welche Konsequenzen aus diesen Gegebenheiten hervorgehen mußten, hat *Schäffle* sehr deutlich ausgesprochen:

„Die süddeutschen Teilstücke aber sind nicht einmal dem Nennwert nach in den Teilstücken der anderen Gebiete auszudrücken, und es stehen ihnen, auch wenn sie nach festen Grundsätzen vollhaltig erhalten werden, im Verkehr nach Norddeutschland unvermeidliche Verluste bevor. Die zu leichte Bezahlung wird sie wie bisher den Schmelztiegeln norddeutscher Münzstätten und Silberarbeiter zuführen³⁶.“

³⁵ Helferich, Die Einheit im deutschen Münzwesen, a.a.O., S. 407.

³⁶ A. Schäffle, a.a.O., S. 288.

V.

Es erhebt sich die Frage, warum die Süddeutschen angesichts dieser Erwartungen dennoch auf der Beibehaltung eines eigenen Münzfußes bestanden. Ihre Beantwortung muß über die währungspolitischen Aspekte hinausgehen und die Gesamtheit der politischen Konstellation jener Zeit einbeziehen. Wenn der Dualismus zwischen Preußen und Österreich den Mittelstaaten der Trias gerade in den fünfziger Jahren die Funktion einer umworbenen und umkämpften Dritten Macht zukommen ließ, so wird die Sonderrolle des süddeutschen Guldenraums eben durch ihre Stellung zwischen den beiden Blöcken des Talers und des österreichischen Guldens erklärt. Die Unentschiedenheit der Machtkonflikte war es, die die Süddeutschen zur Beibehaltung einer Situation veranlaßte, von der sie nur Nachteile erwarten konnten. Hätten sie sich nämlich allein von ökonomischen Gesichtspunkten leiten lassen und wären sie einem der beiden Blöcke — am besten wohl der Talerzone — beigetreten, dann hätten sie damit in der Währungspolitik eben die Entscheidung getroffen, vor der sie auf dem politischen Feld zögerten. Erst wenn sie dort gefallen war, konnte man auch im Bereich der Währungen weitergehen.

Diese These, die die Unentschiedenheit der Währungspolitik mit der Labilität des preußisch-österreichischen Kräfteverhältnisses in Verbindung zu bringen sucht, wurde bei dem Vertragsabschluß selbst bestätigt. Die Verhandlungspartner gingen nämlich offenbar von der Voraussetzung oder zumindest der Möglichkeit aus, daß der süddeutsche Guldenraum seiner fragwürdigen Selbständigkeit überdrüssig und den Anschluß an einen der beiden anderen suchen würde. Infolgedessen sahen sie eine solche Lösung ausdrücklich vor:

„Die Regierungen der Staaten des 30-Taler- und des 45-Fl-Fußes können sich der Erwägung nicht verschließen, daß wenn nach der zwischen ihren Münzsystemen erzielten Übereinstimmung der Wunsch einer weiteren Annäherung des Münzsystems der Staaten süddeutscher Währung der Wunsch zu erkennen gegeben werden sollte, die auf ihr Münzsystem bezüglichen Bestimmungen des Vertrages im Sinne einer Annäherung an die beiden anderen Systeme geändert zu sehen, sie zu jeder Zeit über eine solche Änderung in Verhandlung treten werden³⁷.“

Das war die offizielle Bestätigung des Provisoriums, eines Schwebzustandes zwischen den beiden Großmächten und ihren Währungen.

³⁷ Schlußprotokoll vom 24. Januar 1857, zit. nach A. Schäffle, a.a.O., S. 289.

Seine Beendigung erfolgte als Ergebnis eines Prozesses, in dem währungspolitische Faktoren zurücktraten, und die letzte Entscheidung schließlich durch die militärische Auseinandersetzung erzwungen wurde, durch den Krieg von 1866. Indessen hatte der Vertrag von 1857 bereits mit seinem institutionellen Rahmen Fakten gesetzt, die wahrscheinlich ausgereicht hätten, um auch „*ceteris paribus*“ den währungspolitischen Kampf für Preußen zu entscheiden. Die Überbewertung des Talers gegenüber dem Paritätskurs, die durch den Vertrag institutionalisiert worden war, mußte nämlich eine Dynamik auslösen, die das prekäre Gleichgewicht der Konvention zwangsläufig erschütterte. Den Weg, der dorthin führen würde, hat *Schäffle* klar zu erkennen gegeben mit dem Hinweis auf das Ende der Gulden in den „Schmelztiegeln norddeutscher Münzstätten und Silberarbeiter“. Die Konvention mußte den süddeutschen Gulden durch seine Unterbewertung geradezu zwangsläufig aus dem Zahlungsverkehr treiben und den Taler mehr und mehr an seine Stelle treten lassen, ja sie mußte sogar, wenn *Schäffles* Voraussage eintraf, die Verwandlung von Gulden in Talern „in den Schmelztiegeln norddeutscher Münzstätten“ vorantreiben. Ein Ende dieses Prozesses war nicht im mindesten abzusehen, sondern es gab historische Erfahrungen, die selbst im freien und gleichberechtigten Nebeneinander von Silberwährungen unterbewertete, d. h. „überwertige“ Münzen fast vollkommen aus dem Verkehr hatten verschwinden lassen. Der alte österreichische Gulden, der bis 1857 die Landeswährung der Habsburgermonarchie gebildet hatte, kann als Beispiel einer solchen Entwicklung genannt werden, weil er gegenüber dem Gulden der süddeutschen Nachbarstaaten einen größeren Silbergehalt besaß, aber nicht zu dem entsprechenden Kurs in Zahlung genommen wurde³⁸.

Wenn der Wiener Vertrag dem Taler bestimmte Privilegien zubilligte, so war das keineswegs allein die Festschreibung eines gegebenen Übergewichts, gewissermaßen seine Kodifizierung, sondern es bedeutete vor allem die Schaffung der Voraussetzungen künftiger Dynamik. Es ist sicher richtig anzunehmen, daß die Hegemonie des Talers das Ergebnis der Konvention ist. Aber diese Aussage muß dahingehend modifiziert werden, daß das Konferenzresultat nicht in statischem, sondern vor allem dynamischen Sinne zu interpretieren ist, daß es die Vorherrschaft des Talers fixierte, um ihn damit zur Alleinherrschaft zu führen. Aufgrund des Vertrages besaß er jedenfalls die Voraussetzungen dafür, um zumindest den süddeutschen Guldenraum zu gewinnen.

³⁸ *Helferich*, Die Einheit im deutschen Münzwesen, a.a.O., S. 396.

VI.

Der tatsächliche Gang der Ereignisse entfernte sich dann freilich rasch von der in Wien vorgezeichneten Bahn. Zwar gelang es Österreich entgegen allen skeptischen Prognosen wirklich, die „Barzahlung“ aufzunehmen und zu den Spielregeln des Silberstandards zurückzukehren. Vom 6. September 1858 bis zum 21. April 1859³⁹ hat die Österreichische Nationalbank ohne Einschränkungen Banknoten in Silber umgewechselt, sie hat gleichzeitig auch in erheblichem Umfang Vereinstaler geprägt und damit dokumentiert, daß sie auch mit den Handicaps der Wiener Konvention den Währungskampf um den Zollverein weiterführen wollte. Indessen mußte sie zunächst aufgeben, als der Krieg mit Italien und Frankreich ausbrach. Als man mit der Veröffentlichung des Kriegsmanifests Franz Josephs I. die Silbereinlösung wieder einstellte und damit eine wesentliche Vereinbarung des Vertrages von 1857 brach, schied man aber keineswegs aus der Währungsunion aus, sondern prägte sogar die Vereinsmünzen weiter. Dies geschah obendrein in einem solchen Umfang, daß Österreich nur 1862 hinter seinen vertraglichen Prägeverpflichtungen⁴⁰ zurückblieb, sie meistens aber bis 1867 erheblich überschritt⁴¹. Da die Vereinstaler österreichischer Herkunft prompt aus dem inländischen Verkehr der Donauländer verschwanden, großenteils ins Ausland wanderten und praktisch keine Prägegewinne abwarf⁴², kann man Österreichs Vorgehen nur dadurch erklären, daß man den Kampf um den Zollverein und die Führung Deutschlands noch nicht für beendet ansah, sondern entschlossen war, ihn auch trotz großen Silberverlustes weiterzuführen. Erst nach dem Krieg von 1866 gab Wien endgültig auf. Der Prager Friedensvertrag kündigte die Auflösung der Münzkonvention bereits an, und am 13. Juni 1867 wurde schließlich in Berlin der Auflösungsvertrag unterzeichnet⁴³.

So endete ein Abschnitt deutscher Währungsgeschichte, der fast Episode und zumindest teilweise ein Fehlschlag geblieben ist. Er zeigt je-

³⁹ Karl Helferich, Die Folgen des deutsch-österreichischen Münzvereins von 1857, Straßburg 1894, S. 23.

⁴⁰ In den Metallwährungen des 19. Jahrhunderts gab es das Problem einer Beschränkung der Geldmenge praktisch nicht, solange die Prägevorschriften eingehalten wurden. Man mußte vielmehr auf eine ausreichende Geldversorgung achten, und so enthielt die Wiener Konvention im Art. 11 ausdrückliche Bestimmungen über die Mindestprägequoten.

⁴¹ Karl Helferich, Die Folgen, a.a.O., S. 22.

⁴² Ebenda, S. 23 f.

⁴³ Ebenda, S. 27.

doch in besonders klarer Weise, wie sich beim Abschluß einer Währungsunion Wirtschaft und Politik wechselseitig durchdringen. Die Machtverhältnisse bestimmten die technischen Details der Übereinkunft, und diese beeinflußten ihrerseits wiederum das ökonomisch-politische Kräfteverhältnis. Für dieses Fallbeispiel kann also der Nachweis geführt werden, daß währungspolitische Institutionen keineswegs als neutral gelten dürfen, sondern eine Eigendynamik entwickeln können, die sogar von ihren Initiatoren von vornherein gewünscht und in den politisch-ökonomischen Zukunftskalkül einbezogen wird.

Es wäre übereilt, aus diesem individuellen Befund generelle Folgerungen über das Verhältnis von politisch-ökonomischen Machtkonstellationen und internationaler Währungsordnung abzuleiten, aber es scheint, daß er immerhin Anlaß geben könnte, die monetäre Theorie der Außenwirtschaft um einige neue Fragen zu bereichern. Wo es um realitätsrelevante Analysen geht, kann man einfach nicht umhin, die politischen Aspekte zu berücksichtigen. Es erscheint daher unumgänglich, zum Beispiel die Fixierung und die Abänderung von Paritäten nicht allein auf dem strikt ökonomischen Felde der Außenhandelselastizitäten und Zahlungsbilanzdaten zu untersuchen. Statt dessen muß der Versuch unternommen werden, sie als komplexes Machtphänomen zu deuten. Derartige Betrachtungsweisen waren bisher das Monopol der marxistischen Ökonomie und man kann nicht einmal behaupten, daß sie damit dem Verständnis internationaler Währungsbeziehungen im marktwirtschaftlichen System besonders nahe gekommen ist⁴⁴. Eines aber ist dabei sicherlich deutlich geworden, die Tatsache nämlich, daß die Untersuchung wirtschaftlichen Geschehens auch in der Marktwirtschaft sich nicht im luftleeren Raum der heuristischen Fiktion „reiner“ Ökonomie bewegen darf.

Die Wiener Konvention hat eine überstaatliche Währungsordnung geschaffen, die gewissermaßen als prästabilisierte Harmonie erscheint. Durch die verbindliche Festsetzung eines geschlossenen Regelsystems mit automatischen Korrekturmechanismen konnte man sich der Sorge um eine ganze Reihe von Problemen enthoben sehen, die heute internationale Währungsbeziehungen komplizieren. Festsetzung und Änderung von Paritäten, Zahlungsbilanzausgleich, zwischenstaatliche Unterschiede der Geldwertentwicklung . . ., alles das fand in dem vereinbarten System seine Lösung. Freilich unter einer Bedingung: Man mußte die Re-

⁴⁴ K. H. Domdey u. D. H. Kühne, Die chronische Krise des kapitalistischen Währungssystems, Frankfurt/M. 1972.

geln respektieren! Dazu gehörten die Einhaltung der Prägevorschriften und vor allem das Fundamentalgesetz der „Barzahlung“, die uneingeschränkte Umtauschbarkeit von Papiergele in vollwertige Münzen. Sanktionsbestimmungen sollten die Einhaltung dieser vertraglichen Verpflichtung durch alle Partner gewährleisten. Tatsächlich aber erwiesen sie sich als machtlos: Österreich hat die Regel der „Barzahlung“ bereits im April 1859 durchbrochen, die Silbereinlösung suspendiert und Papiergele mit Zwangskurs ausgegeben.

Das war ein offener Vertragsbruch und selbstverständlich hätten die Konventionspartner Österreich vor die Alternative stellen müssen, entweder seine Währungsmanipulationen unverzüglich einzustellen oder aber aus der Währungsgemeinschaft auszuscheiden. Tatsächlich aber ist nichts geschehen. Österreich blieb in der Konvention, setzte auch die Prägung vollwertiger Vereinstaler fort und betonte damit nachdrücklich, künftig auf der Integration beharren zu wollen. Das mag inkonsequent erscheinen, ist aber keineswegs unverständlich. Nicht einmal Preußen hätte es nämlich wagen können, gegen Österreich Sanktionen zu fordern. Im Kampf mit der italienischen Nationalrevolution und Napoleon III. hat der Habsburgerstaat zwar in Deutschland keine direkte Hilfe gefunden. Es ist aber schlechthin undenkbar, daß man ihn in dieser Situation mit entschiedenem Druck, zur Einhaltung seiner internationalen Währungsverpflichtungen hätte zwingen wollen. So blieb es denn sieben Jahre lang bei einer Situation, die zweifellos mit der Konvention in Widerspruch stand, und dennoch aufrecht erhalten wurde.

Für eine Währungsordnung mit automatischen, kontraktbedingten Regelmechanismen wird damit eine Möglichkeit der Funktionsstörung belegt, die ernste Folgen herbeiführen kann⁴⁵. Es ist sicher nicht unberechtigt anzunehmen, daß keiner der Vertragsstaaten leichtfertig vereinbarte Regeln brechen wird. Ebenso aber kann die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß es dennoch zu diesem Schritt kommt. Österreich sah sich dazu durch den Finanzbedarf des italienischen Krieges veranlaßt, für einen modernen Staat könnten eine schwere Depression oder Probleme der Struktur- und Regionalpolitik den zwingenden Grund abgeben. Dann aber muß die schwere Krise des Systems unvermeidlich werden, die im Fallbeispiel wahrscheinlich allein deswegen hintangehal-

⁴⁵ Im Fallbeispiel sind die Folgen für Österreichs Partner nicht schwerwiegend gewesen. Die Monarchie selbst aber mußte den Vertragsbruch anscheinend mit erheblichen Silberverlusten bezahlen. — Karl Helferich, Die Folgen, a.a.O., S. 22 ff.

ten wurde, weil exogene Kräfte in Wirkung traten, ehe sie zur Virulenz kam. Für ein formelgesteuertes internationales Währungssystem können sich in einer solchen Situation Folgen ergeben, die seine Funktionsfähigkeit wahrscheinlich erheblich belasten würden. Das Fallbeispiel gibt zu mindest keinen Anlaß zu optimistischen Erwartungen. Es zeigt zwar, wie ein Staat aus dem Regelsystem ausbrechen kann, aber es gibt keinen Hinweis, wie sich dieser Konflikt hätte lösen lassen. In der historischen Realität verschlang er sich mit dem Mächtegegensatz zu einem gordischen Knoten, den letzten Endes allein die Militärs zerschlagen haben.

Zusammenfassung

Machtgegensätze in einer Währungsunion Ein historisches Fallbeispiel

Die Wiener Münzkonvention wurde 1857 zwischen Österreich, Preußen und den meisten übrigen deutschen Staaten abgeschlossen. Sie bildeten eine Währungsunion mit einer gemeinsamen Währungseinheit, dem „Vereinsthaler“. Neben diesem blieben aber auch die Münzen der Einzelstaaten im Umlauf. Die Parität dieser verschiedenen Umlaufwährungen wurde durch den gemeinsamen Silberstandard bestimmt. Der Abschluß dieser Vereinbarung ist in engem Zusammenhang mit den machtpolitischen Rivalitäten zwischen Preußen und Österreich zu sehen und bildet einen Bestandteil des Kampfes um die Vorrherrschaft in Deutschland. Sie ist daher zu verstehen als Ausdruck eines kurzfristigen, höchst labilen Machtgleichgewichts, in dem der Kampf um die zwischen beiden Rivalen stehenden deutschen Staaten noch unentschieden war. Allerdings enthielt die Wiener Abmachung bereits Elemente einer erneuten Dynamisierung. Der Taler, die Währung Preußens und anderer mittel- und norddeutscher Staaten, besaß nämlich eine Sonderstellung unter den übrigen Währungen. Sie mußte faktisch zu einer Überbewertung gegenüber dem süddeutschen Gulden führen und dessen Bereich zwangsläufig permanenten Silberverlusten unterwerfen. Früher oder später blieb den betroffenen Staaten keine andere Wahl als der Anschluß an die Talerzone und damit auch zumindest eine partielle Entscheidung für Preußen. Somit war die vereinbarte Währungsordnung in ökonomischer und politischer Hinsicht keineswegs neutral, sondern bildete tatsächlich ein Instrument der Machtpolitik. Als weiteres Ergebnis der Fallstudie ist folgendes hervorzuheben. Die Ordnung der Wiener Konvention, die die zwischenstaatlichen Währungsbeziehungen durch den Silberstandard weitgehend automatischen Regelmechanismen unterwarf, hat eine Erwartung nicht erfüllt, die heute mit der eng verwandten Formelsteuerung verbunden wird. Sie konnte nämlich keineswegs alle Mitgliedstaaten zu monetärer Disziplin zwingen, vielmehr geriet sie durch das Ausbrechen eines Partners in eine vermutlich ausweglose Situation.

Summary

Power Conflicts in a Monetary Union An historical example

The Vienna Coinage Convention was concluded in 1857 by Austria, Prussia and most of the other German states. They formed a monetary union with a common currency unit, the "Vereinsthaler" (union thaler). In addition to this unit, however, the coins of the individual states remained in circulation. The parity of these various currencies was governed by the common silver standard. The conclusion of this agreement must be considered in close relationship with the rivalry for political power between Prussia and Austria, and constitutes an integral part of the struggle for predominance in Germany. It must therefore be understood as the expression of a short-term, highly unstable balance of power in which the struggle for the German states standing between the two rivals was still undecided. However, the Vienna agreement embodied the elements of a renewed dynamification. The thaler, the currency of Prussia and other central and north German states, enjoyed a special status among the other currencies. This practically had to result in its over-valuation as compared with the south German florin and, of necessity, in persistent silver losses for that florin's area of circulation. Sooner or later, the affected states had no choice but to join the thaler area and thus make at least a partial decision in favour of Prussia. The agreed monetary system was therefore by no means neutral in economic and political respects, but constituted in fact an instrument of power politics. As a further conclusion of this case study the following must be emphasized. The system of the Vienna Convention, which by means of the silver standard subjected interstate monetary relations to automatic regulative mechanisms to a great extent, did not fulfil one expectation which is nowadays associated with the closely related control by formula. That is, it was by no means capable of forcing all member states to practice monetary discipline; on the contrary, the breaking out of one partner put it in a presumably hopeless situation.

Résumé

Conflits de puissances dans une union monétaire Un exemple historique

En 1857, la Convention monétaire de Vienne fut conclue entre l'Autriche, la Prusse et la plupart des autres Etats allemands. Cette Convention créait une union monétaire avec une unité monétaire commune, la « Vereinsthaler ». Conurremment à celui, les monnaies de chaque Etat demeuraient en circulation. La parité de ces monnaies diverses s'établissait par rapport à l'étalon-argent. La conclusion de cette Convention est à mettre en étroit rapport avec les rivalités

politiques existant entre la Prusse et l'Autriche et constitue un épisode de la lutte pour la prédominance en Allemagne. Il faut donc interpréter cette Convention comme l'expression d'un équilibre de forces provisoire, extrêmement précaire, à un moment où les Etats allemands étaient encore irrésolus à entrer dans le camp d'un des deux grands rivaux. Mais la Convention de Vienne contenait déjà des éléments d'un nouveau conflit. Le « taler », monnaie de la Prusse et d'autres Etats allemands centraux et nordiques, possérait une position particulière parmi les monnaies concurrentes, qui devaient lui assurer une surévaluation par rapport au « gulden » du Sud de l'Allemagne et soumettre le territoire de celui-ci à des pertes d'argent. Tôt ou tard, les Etats préjudiciés n'avaient d'autre choix que d'entrer dans la zone-taler, ce qui était ou moins une décision partielle en faveur de la Prusse. Le système monétaire négocié n'était par conséquent ni économiquement, ni politiquement neutre; il avait en fait créé un instrument d'une politique de force. L'examen de cet exemple permet encore de relever ce qui suit: le système de la Convention de Vienne, qui soumettait les relations monétaires entre les Etats membres à des mécanismes réglementaires largement automatiques par le truchement de l'étalon-argent, n'a pas atteint un objectif que l'on recherche à nouveau aujourd'hui; il n'a pas été en mesure de contraindre les Etats membres à la discipline monétaire; au contraire, la défection d'un partenaire a vraisemblablement dirigé le système vers une voie sans issue.