
Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris
(Institut historique allemand)
Band 10 (1982)

DOI: 10.11588/fr.1982.0.51117

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

HANS-PETER ULLMANN

DER STAATSKREDIT IM RHEINBUND:
BAYERN, WÜRTTEMBERG UND BADEN IM VERGLEICH*

Die jüngere Historische Schule der Nationalökonomie und vor allem die Finanzsoziologie der Zwischenkriegszeit haben wiederholt auf den engen Zusammenhang zwischen Staatenbildung, Wirtschaftsentwicklung und Gesellschaftsveränderung hingewiesen. Die öffentliche Finanzwirtschaft galt ihnen als das wichtigste Bindeglied zwischen diesen drei Sektoren. Sie forderten deshalb, den staatlichen Finanzen überhaupt, vor allem aber in Zeiten beschleunigter Veränderung, ein besonderes Augenmerk zuzuwenden, da in ihnen langfristige Wandlungen komprimiert faßbar und mit politischen Entscheidungen verknüpfbar würden.¹ »Die Finanzen«, so hat Joseph A. Schumpeter diese Überlegungen formuliert, »sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen. Namentlich an jenen Wendepunkten – oder besser Wendeepochen –, in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen beginnt und die auch stets finanziell Krisen der jeweils alten Methoden sind, zeigt sich die ganze Fruchtbarkeit dieses Gesichtspunkts: Sowohl in der ursächlichen Bedeutung – insofern als staatsfinanzielle Vorgänge ein wichtiges Element des Ursachen-

* Dieser Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den ich bei der Tagung »Staatliche Finanzen, Privatkapital und Handel im französischen Kaiserreich und im rheinbündischen Deutschland« am 5. Oktober 1979 in Gießen gehalten habe und der im Tagungsband (H. BERDING [Hg.], Napoleonische Herrschaft und Modernisierung [= Geschichte und Gesellschaft, 6. Jg. 1980, Heft 4], S. 500 ff.) abgedruckt wurde.

¹ Hingewiesen sei hier nur auf G. SCHMOLLER, Historische Betrachtungen über Staatenbildung und Finanzentwicklung, in: Schm. Jb. 33 (1909) S. 1–64, der den wirtschaftlichen Bereich jedoch ausklammert; R. GOLDSCHIED, Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie, in: Hdb. d. Finanzwiss., Bd. 1, Tübingen 1926, S. 146–184; DERS., Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems, Wien 1917; H. JECHT, Wesen und Formen der Finanzwirtschaft. Umriss einer Finanzwirtschaftslehre und Finanzsoziologie, Jena 1928; H. SULTAN, Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie, Tübingen 1932; DERS., Finanzwissenschaft und Soziologie, in: Hdb. d. Finanzwiss., Bd. 1, Tübingen 1952², S. 66–98; ferner die Arbeiten von F. K. MANN (z. T. zusammengestellt in: Finanztheorie und Finanzsoziologie, Göttingen 1959; Beiträge zur Steuersoziologie, in: Finanz-Archiv 2 NF [1934] S. 281–314, und die Artikel »Finanzsoziologie« in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart 1961, S. 642–648, und im Wörterbuch d. Soz., Bd. 1, Frankfurt 1971, S. 241–245). Der finanzsoziologische Ansatz ist in der letzten Zeit vor allem wieder aufgenommen worden von G. ARDANT (Théorie sociologique de l'impôt, 2 Bde., Paris 1965; Histoire de l'impôt, 2 Bde., Paris 1971/72; Histoire financière de l'antiquité à nos jours, Paris 1976) und R. BRAUN (Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia, in: Ch. TILLY [Hg.], The Formation of National States in Western Europe, Princeton 1975, S. 243–327; Steuern und Staatsfinanzen als Modernisierungsfaktoren, in: R. KOSELLECK [Hg.], Studien zum Beginn der modernen Welt, Stuttgart 1977, S. 241–262).

komplexes jeder Veränderung sind – als auch in ihrer symptomatischen Bedeutung – insofern als alles, was geschieht, sich in der Finanzwirtschaft abdrückt«.²

Für die Rheinbundstaaten ist dieser Ansatz bis jetzt nicht fruchtbar gemacht worden. Die Frage nach dem Zusammenhang der Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen mit der akuten Finanzmisere ist noch weitgehend unbeantwortet. Man gewinnt obendrein den Eindruck, daß das oft beträchtliche Chaos den Blick auf die Strukturveränderungen im finanziellen Bereich verstellt hat. Gerade in die Rheinbundzeit fällt jedoch die entscheidende Umbruchsphase von der ständisch-patrimonialen zur öffentlichen, verfassungsmäßigen Finanzwirtschaft.

Die Reformen der Rheinbundstaaten zielten auf eine Vereinheitlichung der Finanzverwaltung einschließlich des Kassenwesens, auf die Verbesserung der Staatshaushaltsführung und auf die Einrichtung einer wirkungsvollen Rechnungskontrolle.³ Diese Maßnahmen schufen die Voraussetzungen für eine Neuformulierung staatlicher Einnahmepolitik. Ihr Grundgedanke lag in einer Ausweitung der Steuerwirtschaft durch den Abbau von Privilegien und die Einführung eines Ertragsteuersystems.⁴ Zum Kreis der Finanzreformen gehört schließlich die Herausbildung des öffentlichen, verfassungsmäßigen Kredites. Sein zentraler Stellenwert im finanziellen Wandel erklärt sich zeitbedingt aus dem Charakter der Kriegs-, Umbruchs- und Reformzeit.

Zu den bekannten Schwierigkeiten der Kriegs- und Kontributionsfinanzierung trat das Problem, umfangreiche Reformmaßnahmen bezahlen zu müssen. Sie gingen über die bisherigen Ansätze weit hinaus und brachten zusätzlich eine Vermehrung zentraler Staatsfunktionen mit sich. Hinzu kamen die Folgelasten von Säkularisation und Mediatisierung sowie die Kosten für die Eingliederung der Entschädigungslande. Hinter dieser ruckweisen Ausgabensteigerung blieben die Wirkungen der Finanzverwaltungsreformen ebenso zurück wie die erhofften Mehreinnahmen. Die Ausgestaltung der Steuerwirtschaft wirkte sich erst langfristig aus. Verschärft wurde die finanzielle Situation durch die geringe Leistungsfähigkeit von Landwirtschaft und Gewerbe. Die unmittelbaren Folgen von Requisitionen, Kontributionen und Kontinentalsperre erschwerten eine Erhöhung der Steuerlast.⁵ Diese Überschneidung von traditionellen Finanzierungsproblemen mit strukturellen Umstellungsschwierigkeiten von der Domanal- und Regal- zur Steuerwirtschaft sowie einer ausgedehnten antizipativen Reformtätigkeit schufen in den Rheinbundstaaten eine vergleichbare Konstellation. Alle Regierungen sahen sich dem charakteristischen Dilemma staatli-

² J. A. SCHUMPETER, Die Krise des Steuerstaates, in: DERS., Aufsätze zur Soziologie, Tübingen 1953, S. 1–71, hier S. 5f.

³ Hinweise bei F.-L. KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Köln 1970. Die Reform der Finanzverwaltung wird durchweg zusammen mit der Behördenreorganisation behandelt. Dabei treten die finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkte hinter den administrativen zurück. Ihre Bedeutung betont J. G. KRAUS, Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts, in: Finanz-Archiv 42 (1925) S. 1–68 u. 313–369.

⁴ Ausführlich jetzt W. STEITZ, Feudalwesen und Staatssteuersystem, Bd. 1: Die Realbesteuerung der Landwirtschaft in den süddeutschen Staaten im 19. Jahrhundert, Göttingen 1976; A. SIEBERT, Die Entwicklung der direkten Besteuerung in den süddeutschen Bundesstaaten im letzten Jahrhundert, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 68 (1912) S. 1–52.

⁵ Überblicke bei K. BORCHARD, Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen in Deutschland 1780–1850, Diss. Göttingen 1968. O. WEITZEL, Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum, Diss. Erlangen 1967.

cher Entwicklungspolitik gegenüber, deren Ziel es war, die Rückständigkeit gegenüber den westeuropäischen Ländern aufzuholen: Die Finanzierung der Reformen setzte einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand voraus, der durch diese Maßnahmen erst geschaffen werden konnte. Die Finanzpolitik der Rheinbundzeit war deshalb in erster Linie Schuldenpolitik, die Reorganisation und Verbesserung des Kredites eine der Grundvoraussetzungen für die Arbeit der Finanzwirtschaft.

Am öffentlichen Kredit werden deshalb wie in einem Brennspiegel die Finanzierungsschwierigkeiten der Rheinbundstaaten deutlich, damit aber auch manche vorwärtstreibenden und einengenden Bedingungen ihrer Reformpolitik. Zugleich berührt die Neugestaltung des Schuldenwesens zentrale Bereiche des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systems dieser Staaten. Die Entwicklung des öffentlichen Kredites setzt zum einen die Auflösung überkommener Schuldformen voraus. Ihre Zusammenziehung zu einer einheitlichen und zentral verwalteten Staatsschuld gehört deshalb mit zur Entstehung eines öffentlichen, im modernen Verständnis »staatlichen« Bereichs. Außerdem bildet der Staatskredit eine wesentliche Einbruchsstelle für Partizipationsforderungen. Die Verbesserung der Kreditwürdigkeit und, damit verquickt, die Bindung der Schuld an rechtliche Normen werden zu wichtigen Impulsen bei der Einführung der süddeutschen Verfassungen. Die Schwierigkeit der Neuverschuldung verweist schließlich auf die wirtschaftliche Rückständigkeit und die unzureichende heimische Kapitalbildung. Die Verflechtung der rheinbündischen Schuldenwirtschaften mit den ausländischen Kapitalmärkten hat ihrerseits wieder Rückwirkungen auf die inländische Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur.

Die gleichartigen finanzpolitischen Aufgaben, die begrenzten Lösungsmöglichkeiten, Beharrungstendenzen und Traditionen, sodann eine gewisse Neigung zur Nachahmung haben bei der Entwicklung öffentlicher, verfassungsmäßiger Schuldenwirtschaft in den einzelnen Rheinbundstaaten zu ähnlichen Ergebnissen geführt.⁶ Über diesen Gemeinsamkeiten dürfen jedoch die Besonderheiten nicht übersehen werden, die sich aus den unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen ergaben. Ein Vergleich der Entwicklung in Bayern, Württemberg und Baden, auf den wir uns hier beschränken wollen, wird diese Unterschiede deutlich machen.

Unerläßlich für jenen Vergleich ist ein Frageraster, der die verschiedenen Problemebenen vorstrukturiert und zwischen ihnen Verbindungen herstellt. Der Übergang von der ständisch-patrimonialen zur öffentlichen, verfassungsmäßigen Kreditwirtschaft soll deshalb in drei Entwicklungsverläufe aufgespalten werden. Geht man davon aus, daß die Staatsschuld des 19. Jahrhunderts als bürokratisiert, verrechtlicht und kommerzialisiert hinreichend bestimmt ist, so läßt sich ihre Entstehung als schrittweise Entfaltung dieser Merkmale beschreiben.⁷ Die Entwicklungsverläufe

⁶ F. NEUMARK, Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik, in: *Kyklos* 2 (1948) S. 317–348.

⁷ Es sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sich diese Bestimmung nur auf die »vorkeynesianische« Zeit bezieht. Bei der Charakterisierung des »modernen« öffentlichen Kredites müßte zumindest noch das konjunkturpolitische Moment berücksichtigt werden. Vgl. G. SCHMÖLDERS, Finanzpolitik, Berlin 1970³, S. 393 ff.; K.-H. HANSMEYER, Der öffentliche Kredit, Frankfurt 1970²; R. A. MUSGRAVE, Theorie der öffentlichen Schuld, in: *Hdb. d. Finanzwiss.*, Bd. 3, Tübingen 1958², S. 68–137; D. POHMER, Wirkung finanzpolitischer Instrumente, in: *Hdb. d. Finanzwiss.*, Bd. 1, Tübingen 1977³, S. 193 ff.

Bürokratisierung, Verrechtlichung und Kommerzialisierung bündeln ihrerseits wieder eine Reihe weiterer Veränderungen.

In den folgenden Überlegungen wird anhand dieser drei Gesichtspunkte der Übergang von der ständisch-patrimonialen zur öffentlichen, verfassungsmäßigen Kreditwirtschaft in den Rheinbundstaaten Bayern, Württemberg und Baden skizziert.

I. Die Bürokratisierung des Kredites

Mit »Bürokratisierung der Schuldenwirtschaft« sollen Veränderungen auf drei Ebenen umschrieben werden: die Zusammenziehung aller Schulden zu einer einheitlichen Staatsschuldenmasse, die Umwandlung des Staatskredites in ein planbares Haushaltsdeckungsmittel und die Ausdifferenzierung einer selbständigen Staatsschuldenverwaltung.

Die Kreditwirtschaft der süddeutschen Territorien war in die ständisch-patrimoniale Finanzverfassung eingebunden.⁸ Diese war gekennzeichnet durch eine gering entwickelte und in ihrer Reichweite begrenzte Staatlichkeit. In der Ausgabenwirtschaft des Landesherren fand keine Sonderung öffentlicher und privater Aufwendungen statt. Bei allen Ausgaben war er zunächst auf die Einnahmen seiner patrimonialen Erwerbswirtschaft, vor allem also auf die Erträge der Domänen und Finanzregalien, angewiesen. Ein allgemeines Besteuerungsrecht stand dem Fürsten nicht zu. Obwohl sich die Steuern von einmaligen, freiwilligen zu regelmäßigen Zwangsabgaben gewandelt hatten, blieben ihre Bewilligung und die Kontrolle über ihre Verwendung im Prinzip Angelegenheiten der Landstände. Dieser dualen, ständisch-patrimonialen Finanzverfassung entsprach institutionell die Trennung der landesfürstlichen von der landständischen Finanzverwaltung. Entsprechend gliederte sich auch das Schuldenwesen der Territorien in die Schulden der fürstlichen Rentkammer (die sogen. Kammerschulden) und die der Landschaftskasse (landständische oder Landschaftsschulden).⁹ Solange Fürst und Staat rechtlich noch nicht geschieden waren, hafteten die Kammerschulden an der Person des Landesherrn. Sie gewannen zwar an öffentlichem Charakter, weil sie in wachsendem Maß zur außerordentlichen Deckung öffentlicher Ausgaben verwendet wurden, ihrer Form nach blieben sie jedoch landesherrliche Privatschulden. Sie waren deshalb unsicherer, da die Fürsten keinen »Ewig-

⁸ Th. MAYER, Geschichte der Finanzwirtschaft und Finanzwissenschaft vom Spätmittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, in: Hdb. d. Finanzwiss., Bd. 1, Tübingen 1926, S. 210–244 (ebd., Tübingen 1952², S. 237–272); BRAUN, Taxation (wie Anm. 1) S. 249ff.; H. SCHMELZLE, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert mit besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse des Landes, Stuttgart 1900, S. 112ff.; E. HÖLZLE, Das Alte Recht und die Revolution. Eine politische Geschichte Württembergs in der Revolutionszeit 1789–1805, München 1931, S. 17ff.

⁹ Ausführlich zum Schuldenwesen der Territorien J. LANDMANN, Zur Entwicklungsgeschichte der Formen und Organisation des öffentlichen Kredits, in: Finanz-Archiv 29 (1912) S. 1–69; DERS., Geschichte des öffentlichen Kredits, in: Hdb. d. Finanzwiss., Bd. 2, Tübingen 1927, S. 479–515 (ebd., Bd. 3, Tübingen 1958², S. 1–35); W. DÄBRITZ, Die Staatsschulden Sachsens in der Zeit von 1763 bis 1837, Leipzig 1906, S. 1ff.; zum Schuldenwesen der süddeutschen Territorien vgl. die Lit. in Anm. 10.

keitscharakter« besaßen und sie ihre Nachfolger nicht zur Übernahme der Schulden verpflichten konnten; zugleich blieb ihre Höhe begrenzt, solange zur Sicherstellung von Verzinsung und Tilgung Domänen und Regalien verpfändet werden mußten. Die Kammerschuld verlor deshalb mit Ausweitung der Kreditwirtschaft gegenüber der Landschaftsschuld an Bedeutung. Die größere Kreditwürdigkeit der Stände, die an häufigen Schuldenüberwälzungen deutlich wird, ergab sich unmittelbar aus dem Charakter ihrer Schuldenwirtschaft. Die Landschaftsschulden hafteten am Land und waren auf dessen Steuererträge fundiert. Sie waren also nicht wie die Kammerschuld an eine Person und an bestimmte, begrenzte Einkünfte gebunden. Außerdem garantierte die ständische Verwaltung eine beschränkte Öffentlichkeit und einen gewissen Einfluß der Gläubiger auf die Kreditpolitik. Aus allen diesen Gründen stand die ständische Schuldenwirtschaft dem öffentlichen Kredit näher als die landesherrliche.

Die Entstehung einer einheitlichen Staatsschuld setzt die Auflösung dieser überkommenen Schuldfornen voraus. Sie läßt sich in drei Phasen gliedern: in die Entpersönlichung der Kammerschuld, die Verstaatlichung der Landschaftsschuld und die Zusammenziehung beider Schuldarten zu einer einheitlichen Staatsschuldenmasse.

Die süddeutschen Rheinbundstaaten vollzogen diese Entwicklung während der ersten beiden Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts.¹⁰ Wichtige Anstöße gingen von der starken Schuldenvermehrung durch die Reform- und Kriegsfinanzierung aus. Vor allem jedoch zwangen die territorialen Veränderungen und die Schuldenübernahmen im Gefolge von Säkularisation und Mediatisierung zu einer Vereinheitlichung der Schuld. Im Rahmen der herkömmlichen dualen Kreditstruktur waren Umschuldungsprobleme dieser Größenordnung nicht mehr lösbar. Nur über den Weg einer einheitlichen Staatsschuld konnten sie verarbeitet und die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen, jetzt zu einem Staat verschmolzenen Gebiete ausgeglichen werden. An diesem Punkt trafen sich die finanzpolitischen Sachzwänge mit den Staatsvorstellungen der aufgeklärten Fürsten und ihrer Bürokraten.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten zeigte die Entwicklung in den einzelnen Rheinbundstaaten charakteristische Besonderheiten. Für Baden beschränkte sich der Prozeß öffentlicher Kreditbildung auf die Entpersönlichung der Kammerschuld und die Einfügung der neu übernommenen Schulden. Das Land kannte seit dem 17. Jahrhundert keine Landstände mehr und folglich auch keine gesonderte ständische Kreditverwaltung. Die Überwindung des Patrimonialstaates erwies sich hier als das Hauptproblem. In den beiden Schuldenpragmatiken von 1806 und 1808 wurde auf starken französischen Druck hin versucht, die großherzoglichen Privat- von den Staatsschulden zu scheiden. Diese Maßnahmen blieben jedoch in der Praxis weitgehend wir-

¹⁰ Bayern: J. Ritter von MUSSINAN, *Geschichtliche Übersicht und Darstellung des bayerischen Staatsschuldenwesens in Verbindung mit besonderen Betrachtungen über das Schuldenbudget und den Gesetzentwurf für die III. Finanzperiode 1831/37*, München 1831; F. MAIER, *Geschichtliche Darstellung des Staatsschuldenwesens des Königreichs Bayern mit Rücksicht auf dessen Kurrent-Finanzverwaltung*, Erlangen 1839; K. St. von NEUFORN, *Die Staatsschulden des Königreichs Bayern*, Bamberg 1858; F. SEGNER, *Die bayerische Staatsschuld, insbes. seit Einrichtung der Staatsschuldentilgungsanstalt*, in: *Finanz-Archiv* 20/21 (1903/04) S. 222–298, 314–429; Württemberg: R. von MOHL, *Erörterungen über die württembergische Staatsschuld*, Tübingen 1847; Baden: A. SIEBERT, *Über Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Credits im Großherzogtum Baden*, Leipzig 1919.

kungslos. Bis zur endgültigen Regelung in der badischen Verfassungsurkunde vermischten sich die beiden Schuldformen immer wieder. Ähnliches gilt auch für Württemberg. In seinem Fall treten die drei Entwicklungsschritte am weitesten auseinander. Die Aufhebung ständischer Kreditwirtschaft und die Zusammenziehung der Schulden blieben in die Konzeption eines bürokratisch modernisierten Patrimonialstaates eingebunden. Der württembergische König dachte nicht daran, seine privaten von den Schulden des Staates zu trennen. Auch die Formierung einer einheitlichen Schuldenmasse blieb unvollkommen, da nicht alle Passiva der neu erworbenen Gebiete auf das Königreich übernommen wurden. In Württemberg kam deshalb die Entstehung einer einheitlichen, öffentlichen Schuld erst im Vorfeld der Verfassungskämpfe zum Abschluß. Die mit Abstand fortgeschrittensten Züge zeigt die Entwicklung in Bayern. Die Trennung von Staat und Dynastie war schon im 18. Jahrhundert weit vorangekommen und wurde im Ansbacher Hausvertrag und der darauf gründenden Domanial- und Fideikommißpragmatik verankert. In diesem Zusammenhang regelte auch die Schuldenpragmatik des Kurhauses Pfalz-Bayern vom Jahre 1804 die Eingehung rechtmäßiger Staatsschulden. Mit der Auflösung ständischer Kreditwirtschaft und der Bildung einer einheitlichen Schuldenmasse kam die Entwicklung der öffentlichen bayerischen Schuld 1811 zum Abschluß.

Die Vereinheitlichung der Staatsschuld betrifft in erster Linie die bestehenden Verpflichtungen, weniger dagegen die Voraussetzungen für eine geregelte Neuverschuldung. Diese liegen in der Rechenhaftigkeit staatlicher Finanzwirtschaft, also in der genauen Ermittlung von Einnahmen und Ausgaben sowie ihrer Bilanzierung in einem zuverlässigen Etat. Erst auf dieser Grundlage kann ein Defizit überhaupt festgestellt und durch eine geordnete Schuldenaufnahme ausgeglichen werden. Die Umwandlung des Staatskredites zu einem außerordentlichen, dennoch aber planbaren Haushaltsdeckungsmittel setzt daher eine Reorganisation der Finanzverwaltung voraus.¹¹

Die dezentralisierten und dual strukturierten Finanzbehörden der süddeutschen Territorien förderten eine ausgedehnte und regellose Schuldenwirtschaft. Die Regierung besaß weder einen Überblick über die gesamten Einnahmen und Ausgaben noch über ihre Verteilung auf das Rechnungsjahr. Diese Schwierigkeiten vergrößerten sich parallel zum Anwachsen der zentralen Staatsausgaben. Defizite waren nicht vorhersehbar; Kassendefizite, die nur kurzzeitig überbrückt werden mußten, konnten nicht mehr von chronischen Defiziten unterschieden werden, die weitere Deckungsmittel oder gar durchgreifende Finanzreformen notwendig gemacht hätten. Die Unzulänglichkeiten der bisherigen Finanzverwaltung erzeugten immer mehr kostspielige, schwebende Schulden.

Diesen Problemen sahen sich alle drei Rheinbundstaaten gegenüber. Sie versuchten, ihnen mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen zu begegnen: mit der Straffung des

¹¹ A. WAGNER, Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit, in: G. SCHÖNBERG (Hg.), Handbuch der Politischen Ökonomie, Bd. 3: Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre, Tübingen 1891, S. 527–626; DERS., Art. Staatsschulden, in: Deutsches Staatswörterbuch, Bd. 10, Stuttgart 1867, S. 1–58; grundlegend der Ansatz von J. F. BOSHER, French Finances, Cambridge 1970, S. 3 ff.; vgl. auch M. WEBER, Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, München 1923, S. 238 ff.; DERS., Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Hg. J. WINCKELMANN, Köln 1964, hier 2. Halbbd., S. 703 ff.

Behördenaufbaus und der Herstellung fiskalischer Kasseneinheit, der Formierung von Staatshaushaltsplänen sowie der Neugestaltung von Anweisungsrecht und Rechnungskontrolle. In Bayern und Württemberg waren diese Reformen an die Aufhebung der ständischen Steuerverwaltung und der Landschaftskasse gebunden. Erst nach 1806 konnte man alle Einnahmen und Ausgaben rechnerisch zusammenziehen und so die Grundvoraussetzung für eine Etataufstellung schaffen. In Baden ergaben sich ähnliche Schwierigkeiten, hier jedoch aus der schleppenden Reorganisation der Finanzverwaltung. Die Folgen waren in allen drei Staaten dieselben: Trotz wiederholter Anläufe gelang es bis zum Beginn der verfassungsmäßigen Finanzwirtschaft nicht, verlässliche Staatshaushaltspläne aufzustellen. Auch ihre Vollzugsverbindlichkeit konnte nur langsam mit einem neu geregelten Anweisungsrecht und mit einer verbesserten Kontrolle durchgesetzt werden. Insgesamt blieb in der rheinbündischen Zeit die Rechenhaftigkeit staatlicher Finanzwirtschaft vergleichsweise unvollkommen.¹²

Aus diesem Grund wurde die Organisierung des Staatskredits in eigenständigen Schuldenverwaltungen mit Nachdruck betrieben. Konnte der laufende Finanzdienst nicht geplant und saniert werden, so brachte die Abtrennung des Schuldenwesens und seine Fundierung etwas Ordnung in das Finanzchaos und besserte den geschädigten Staatskredit. Die Schuldentilgungskassen der Rheinbundstaaten verknüpften die Tradition der landesherrlich-ständischen gemeinsamen Abledigungswerke, wie sie vor 1806 in Bayern und Württemberg bestanden, mit den Vorstellungen von einer modernen Schuldenverwaltung nach englischem und französischem Vorbild.¹³ Sie bauten auf zwei Grundgedanken auf: Der einheitlichen Staatsschuld sollte eine einheitliche Verwaltung entsprechen. Sie hatte die Schuld pünktlich zu verzinsen und den Staatskredit durch strukturpolitische Maßnahmen zu bessern. Mit diesem zukunftsweisenden Organisationsprinzip verband sich jedoch ein zweiter Gedanke, der kurz- wie langfristig nicht realisierbar war. Die Schuldenverwaltungen sollten zugleich die Staatsschuld in einer bestimmten Frist abtilgen. Hierzu reichte aber – von der generellen Problematik der Zwangstilgung einmal abgesehen – eine organisatorische Trennung nicht aus. Echte Tilgung setzt Überschüsse voraus, die in der Rheinbundzeit nicht erwirtschaftet werden konnten. Entweder mußten über kurz oder lang die Zahlungen an die Schuldenverwaltungen eingestellt werden, da sie dem laufenden

¹² H. KLOTZ, *Der bayerische Staatshaushalt von 1799–1818*, Diss. München 1952, S. 65 ff., 127 ff., 167 ff.; KRAUS (wie Anm. 3) S. 15 ff.; W. LASSEN, *Die Anfänge der konstitutionellen Budgetwirtschaft bis 1843*, München 1911, S. 12 ff.; K. G. WENTZEL, *Die Entwicklung der laufenden Rechnung in Württemberg im 19. Jahrhundert*, Diss. Tübingen 1913; F. WINTERLIN, *Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg*, Bd. 1, Stuttgart 1904, S. 274 ff.; W. ANDREAS, *Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung in den Jahren 1802–1818*, Bd. 1, Leipzig 1913, S. 90 ff., 110 ff.

¹³ P. G. M. DICKSON, *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit 1688–1756*, London 1967; M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Bd. 4: 1797–1818 (*La fin de la Révolution, le Consulat et l'Empire, la libération du Territoire*), Paris 1927, S. 170 ff.; BOSHER (wie Anm. 11) 253 ff.; M. MOREL, *Les caisses d'amortissement au XVIII^e siècle*, in: *Rev. hist. de droit français et étranger* 4 (1926) S. 476–500. Zur Anknüpfung an die landesherrlich-ständischen gemeinsamen Schuldenabtedigungswerke vgl. DÄBRITZ (wie Anm. 9) S. 19 ff.; J. H. G. von JUSTI, *System des Finanzwesens, nach vernünftigen aus dem Endzweck der bürgerlichen Gesellschaften, und der Natur aller Quellen der Einkünfte des Staats hergeleiteten Grundsätzen und Regeln*, Halle 1766 (ND Aalen 1969), S. 566 ff.

Dienst zu viele Mittel entzogen, oder aber die Tilgungskassen sahen sich selber zu riskanten und teuren Operationen gezwungen. Hinzu kam, daß die Organisierung des Kredites sich nur auf die langfristige Verschuldung erstreckte, die kurzfristige jedoch ausschloß. Eine Staatsbank, die diese Aufgabe hätte übernehmen können, gab es jedoch wegen der gering entwickelten privaten Kreditwirtschaft in keinem der Rheinbundstaaten. Den Schuldenverwaltungen wuchsen deshalb auch staatsbankähnliche Funktionen zu, die sie aus ihrem ursprünglichen Aufgabenkreis hinausdrängten.

Am weitesten wurde auch hier die Entwicklung in Bayern getrieben. Nach verschiedenen organisatorischen Zwischenstufen entstand gleichzeitig mit der Vereinheitlichung der bayerischen Staatsschuld 1811 die Staatsschuldentilgungskommission. Ihre Aufgabe bestand in der Verwaltung, Verzinsung und Abtilgung der gesamten bayerischen Schuld. Zu diesem Zweck wurde sie organisatorisch und finanziell von der Finanzverwaltung abgesondert. Auch von bürokratischen Verfahrensregeln blieb sie befreit: Das Gründungsedikt gestand ihr das Recht zu, die Geschäfte bankiersmäßig zu führen. Davon machte die Tilgungskommission ausgiebig Gebrauch. Sie gab Anweisungen und Wechsel aus, betrieb umfangreiche Depositen- und Spekulationsgeschäfte, nahm Anleihen für eigene Rechnung auf und gründete sogar zur Diskontierung ihrer »Kommissionswechsel« zusammen mit Augsburger Bankiers die Bayerische Diskonto-Cassa. Im Großherzogtum Baden erfolgte die Abtrennung einer eigenständigen Schuldenverwaltung schon 1808. Die Badische Amortisationskasse, so genannt nach dem Vorbild der Pariser *caisse d'amortissement*, hatte einen ähnlichen Aufgabenkreis wie ihre bayerische Schwester. Allerdings blieb sie in der Geschäftspolitik zurückhaltender. Dafür trat bei ihr ein anderer Gesichtspunkt stärker in den Vordergrund. Zusammen mit der Schuldenpragmatik sollte sie ein Gegengewicht bilden zum patrimonialen Staatsverständnis des Regenten und seines Hauses. Die Organisierung des Staatskredites im Königreich Württemberg blieb deutlich hinter der Bayerns und Badens zurück. Die General-Staatsschuldenzahlungskasse erlangte weder organisatorische noch finanzielle Unabhängigkeit. Darin schlug sich die geringere Bedeutung nieder, die der Schuldenpolitik beigemessen wurde. Im Gegensatz zu den anderen Rheinbundstaaten finanzierte Württemberg seine wachsenden Ausgaben fast ausschließlich über höhere Steuern. Deshalb bedurfte es auch keiner so entwickelten Schuldenverwaltung. Erst während der Verfassungskämpfe wurde 1817 die Organisierung der Staatsschuld durchgeführt.¹⁴

Die Bürokratisierung des Kredites schuf die Voraussetzungen für eine gesetzliche und verfassungsmäßige Schuldenwirtschaft. Nur eine einheitliche, planbare und organisierte Schuld konnte rechtlich normiert und durch eine Repräsentativkörperschaft kontrolliert werden. Eine verfassungsmäßige Schuldenwirtschaft setzte deshalb die Bürokratisierung des Kredites ebenso voraus, wie diese auf ihre Verrechtlichung hin angelegt war.

¹⁴ 150 Jahre Bayerische Staatsschuldenverwaltung, o. O. o. J. (München 1961); A. SIEBERT, Hundert Jahre Badische Staatsschuldenverwaltung. Ein Beitrag zur Geschichte des Badischen Schuldenwesens, in: *Annalen des Deutschen Reiches*, 1909, S. 743–772; ferner die in Anm. 10 angeführten Untersuchungen.

II. Die Verrechtlichung des Kredites

Die Verrechtlichung des Kredites bezieht sich auf die Entwicklung einer gesetzlichen und verfassungsmäßigen Schuldenwirtschaft. Dies bedeutet zunächst die Gründung des Staatskredites auf gesetzlichen Normen. Darüber hinaus meint Verrechtlichung die konstitutionell garantierte Mitwirkung einer Vertretungskörperschaft an der staatlichen Schuldenwirtschaft.

Das Schuldenwesen der deutschen Territorien war seiner dualen Struktur entsprechend in zwei sich überlappende Rechtskreise eingebunden. Die Kreditwirtschaft der Landesfürsten blieb bis 1806 »reichsständisch«.¹⁵ Kaiser und Reichsgerichte schränkten auf der Grundlage alter lehensrechtlicher Titel eine allzu willkürliche Schuldenwirtschaft ein. Der Rechtszug ging in Schuldensachen direkt an Reichshofrat oder Reichskammergericht. In den meisten Fällen wurden diese Gerichte allerdings nicht selbst tätig. An ihre Stelle trat, mit oft weitreichenden Befugnissen, eine kaiserliche Debitkommission. Deren Tätigkeit kam zunächst einmal dem Schuldner selber zugute, war insoweit kaiserliche Stabilisierungspolitik im Reich, sie bot jedoch auch den Gläubigern nicht zu unterschätzende Sicherheiten. Bei unsolidem Finanzgebahren und starker Verschuldung mußten die kleinen Territorien mit der Einsetzung einer Kommission rechnen. Diese Form des Gläubigerschutzes war den großen Reichsständen gegenüber weitgehend fiktiv. Die Rechtsordnung des Reiches wirkte bei ihnen dafür mittelbar über die ständischen Verfassungen. Soweit sich die Stände mit kaiserlichem Rückhalt gegenüber den Landesherren behaupten und ihre finanzpolitischen Rechte wahren konnten, bildeten sie ein Moment der Kreditsicherung. Sie vermochten zwar nicht direkt auf die landesfürstliche Schuldenwirtschaft Einfluß zu nehmen, durch die Postulatshandlungen, die Überwälzungen und die gemeinsamen Schuldenableidungswerke besaßen sie jedoch indirekte Einwirkungsmöglichkeiten.

War das Schuldenwesen der Landesherren in zweifacher Weise auf das Reich bezogen, so ruhte die landständische Kreditwirtschaft unter dem Schutze seiner Rechtsordnung in einem kleinen, traditionellen und wenig kommerzialisierten Zirkel von Steuern, Kredit und Repräsentation.¹⁶ Solange eine allzu starke Anspannung des Kredites keine auswärtigen Anleihen notwendig machte, blieben Schuldner und Gläubiger politisch, sozial und wirtschaftlich eng verbunden. Die Hauptkreditgeber – Klerus, Stiftungen, Adel und Städte – waren durch ihre Vertreter an der ständischen Schuldenverwaltung beteiligt. Diese Mitwirkung stellte eine beschränkte Öffentlichkeit her. Wichtiger war das Selbstbesteuerungsrecht der Stände, das eine sichere Fundierung und pünktliche Verzinsung der Landschaftsschuld verbürgte. Die ungleiche Steuerverteilung erlaubte zudem, die Zins- und Tilgungslasten auf den bäuerlichen Bevölkerungsteil abzuwälzen. Die Kreditwirtschaft der süddeutschen Territorien blieb so zwar gebunden an Recht und Rechtsordnung; es war dies jedoch ein traditionales, weil auf Privilegien gegründetes Recht.

¹⁵ J. J. MOSER, Von dem Reichs-Ständischen Schuldenwesen. So vil es derer Weltlichen Curfürsten, auch Regierenden Reichsfürsten und Grafen, Cameral-Schulden, und die Art, selbige abzustossen und zu bezahlen betrifft, Frankfurt 1774, S. 652ff.; K. O. Frhr. von ARETIN, Heiliges Römisches Reich 1776–1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität, 2 Teile, Wiesbaden 1967, hier Teil 1, S. 97ff.

¹⁶ V. PRESS, Steuern, Kredit und Repräsentation. Zum Problem der Ständebildung ohne Adel, in: Zeitschrift für Historische Forschung 2 (1975) S. 59–93.

Mit der Auflösung des Reiches und der Aufhebung der Verfassungen verlor die Kreditwirtschaft der Territorien diesen reichs- und landständischen Rahmen. Fortan war es nicht mehr möglich, ehemalige Glieder des Reiches in Schuldenangelegenheiten vor anderen als ihren eigenen Gerichten zu belangen. Dies stellte das Problem rechtsstaatlicher Garantien in den Rheinbundstaaten und warf vor allem die Frage nach dem Rechtsstand des Fiskus in besonderer Schärfe auf. Zugleich entfielen mit den Reichsgerichten auch alle die Instanzen, vor denen zwischenstaatliche Streitigkeiten ausgetragen werden konnten. Dies wirkte sich nachteilig bei den oft verwickelten Schuldenübernahmen aus, die im Gefolge von Säkularisation und Mediatisierung angefallen waren. Schließlich zerbrach über der Bürokratisierung des Kredites und der Entstehung einer einheitlichen Staatsschuld der altständische Finanzierungs- und Repräsentationszusammenhang. Die Kreditwirtschaft der Rheinbundstaaten hing gleichsam »in der Luft«. An die Stelle herkömmlicher Verrechtlichungsarten, die den öffentlichen und privaten Bereich häufig noch vermischt hatten, waren noch keine neuen Rechtsformen getreten. Erst allmählich ging man dazu über, die Staatsschuld zwei unterschiedlichen Rechtsgebieten zuzuordnen. Die Verhältnisse der Staatsschuld insgesamt wurden als Teil des Staats-, spezieller des sich entwickelnden Finanzrechtes gesehen, während das Schuldverhältnis zwischen dem Fiskus und dem einzelnen Gläubiger als privatrechtliche Beziehung gefaßt wurde. Große Schwierigkeiten für die Rheinbundstaaten warf vor allem der fehlende staatsrechtliche Rahmen ihrer Kreditwirtschaft auf. Der vereinheitlichten Staatsschuld entsprach keine »Nationalrepräsentation«, die sie garantieren und die für den Schuldendienst erforderlichen Steuern hätte bewilligen können. Schuldner wie Gläubiger haben diese Rechtsunsicherheit als große Belastung empfunden. Mit ihr hängen die Schwierigkeiten rheinbündischer Kreditwirtschaft nach 1806 zusammen. Sie zeigten, daß es für den bürokratischen Absolutismus eine Schwelle gab, hinter der er mit hoheitlicher Setzung nichts mehr auszurichten vermochte, sondern auf die Mitwirkung seiner Untertanen angewiesen war: Kredit ließ sich nicht erzwingen, er beruhte auf Vertrauen und dieses auf Recht.

Die Regierungen begannen deshalb schon bald, neue rechtliche Normen für den Staatskredit zu entwerfen.¹⁷ Dabei bemühten sie sich zunächst um eine gesetzliche Regelung der Kreditwirtschaft. Bayern und Baden legten in der Form von Schuldenpragmatiken die Bedingungen für die Aufnahme rechtmäßiger öffentlicher Anleihen fest und sicherten ihre Einhaltung durch einen mehrinstanzlichen, innerbürokratischen Entscheidungsprozeß. In diesen Zusammenhang gehört auch die schon beschriebene organisatorische und finanzielle Abtrennung von Staatsschuldenverwaltungen. Württemberg ist ihnen in beidem zunächst nicht gefolgt. Dort ging die rechtliche Beschränkung über eine Absichtserklärung des Königs nicht hinaus, und auch die Organisierung des Kredites blieb stecken. Die einseitige gesetzliche Regelung des Schuldenwesens durch den Staat wies in allen drei Ländern die gleichen Nachteile auf: Sie beantwortete die Kernfrage, auf welchem Wege und vor allem mit welcher

¹⁷ S. G. FREUND, *Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Anleihen*, Berlin 1907; N. Th. von GÖNNER, *Von Staats-Schulden, deren Tilgungs-Anstalten und vom Handel mit Staatspapieren*, München 1826, S. 194 ff.; L. von STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 2 Teile in 4 Bden., Leipzig 1885/86², hier Bd. 4, S. 242 ff.

Garantie eine Selbstbeschränkung absoluter Fürsten und ihrer Bürokratien durchgeführt werden könnte, nur unvollkommen. In der Tat hat diese Form rechtlicher Sicherung in der verschärften Krisensituation nach 1813 auch nicht ausgereicht. Die gesetzliche mußte zu einer verfassungsmäßigen Kreditwirtschaft ausgebaut und damit die innere bürokratische durch eine Kontrolle von außen ergänzt werden. Die Vorbehalte der Regierungen gegenüber einer konstitutionellen Bindung des Schuldenwesens und ihre Versuche, es bei einer gesetzlichen Regelung bewenden zu lassen, erklären sich aus der damaligen politischen Situation der Rheinbundstaaten. Die bayerische Verfassung von 1808 und die badischen Verfassungspläne vom folgenden Jahr zeigen aber, daß der Zusammenhang von Steuern, Kredit und Repräsentation in seiner Bedeutung klar gesehen wurde. Der Durchbruch zur verfassungsmäßigen Kreditwirtschaft erfolgte jedoch in allen drei Staaten erst im Zuge der süddeutschen Verfassungskämpfe. Die Konstitutionen von Bayern, Württemberg und Baden stellten die bestehende Staatsschuld unter die Gewährleistung der Stände und machten eine Neuverschuldung von verfassungsmäßig zustande gekommenen Finanzgesetzen abhängig. Zugleich wurde die staatliche Kreditwirtschaft in verschiedenen Gesetzen neu geordnet. Dem einheitlichen, geplanten und organisierten Staatskredit trat damit die Kontrolle eines Repräsentativorgans gegenüber. Lediglich in Württemberg, verständlich nur aus dem zähen Kampf ums »Alte Recht«, wurde die Staatsschuld obendrein noch der direkten ständischen Verwaltung unterstellt.¹⁸

Von institutioneller und rechtlicher Seite her waren damit die Voraussetzungen geschaffen, um den kleinen, traditionellen und noch wenig kommerzialisierten Zirkel von Steuern, Kredit und Repräsentation auf verfassungsmäßiger Grundlage, in entprivilegiertes Form und im erweiterten Rahmen einer öffentlichen Kreditwirtschaft wieder aufzunehmen. Zu fragen bleibt, ob dafür in den süddeutschen Staaten die wirtschaftlichen Bedingungen vorhanden waren.

III. Die Kommerzialisierung des Kredites

Mit »Kommerzialisierung des Kredites« sollen Veränderungen in drei Bereichen umschrieben werden: der Wandel und die Versachlichung des Schuldverhältnisses, die berufsmäßige Spezialisierung auf die Emission von Staatspapieren und die Entwicklung von Märkten, auf denen Effekten gehandelt werden können. Im Vergleich zu den westeuropäischen Ländern England, Holland und Frankreich war die Kommerzialisierung des Staatskredites in den Territorien des Reiches noch am Ende des 18. Jahr-

¹⁸ Die »Hebelfunktion« der Finanzen, bes. der Staatsschulden, für den Verfassungsbereich hat H. OBEN-AUS, Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, in: G. A. RITTER (Hg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 57–75, noch einmal betont. Zur bayerischen Verfassung von 1808 vgl. F. ZIMMERMANN, Bayerische Verfassungsgeschichte vom Ausgang der Landschaft bis zur Verfassungsurkunde von 1818, 1. Teil: Vorgeschichte und Entstehung der Konstitution von 1808, München 1940 (ND Aalen 1973); M. DOEBERL, Rheinbundverfassung und Bayerische Konstitution, München 1924; E. WEIS, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825), in: Hdb. d. Bayer. Gesch., 4. Bd., I. Teilbd., München 1974, S. 3–86, hier S. 51ff. Zu den badischen Verfassungsplänen ANDREAS (wie Anm. 12) S. 219ff.; SIEBERT (wie Anm. 10) S. 45ff.

hunderts wenig fortgeschritten. In den traditionellen Verkehrsformen, dem gering entwickelten Bankwesen und der zögernden Kapitalbildung spiegelt sich die wirtschaftliche Rückständigkeit der deutschen Staatenwelt.

In den Kreditwirtschaften der süddeutschen Territorien herrschte das persönliche Schuldverhältnis vor.¹⁹ Die Verschuldungsanlässe, meist Zahlungsrückstände oder Antizipationen auf künftige Einnahmen, bestimmten die Form der Kreditaufnahme. Die Kapitalhingabe erfolgte gegen eine individuell ausgefertigte Schuldverschreibung. Ihre Ausstattung war nicht formalisiert; Darlehenshöhe, Zinssatz und Zahlungstermine unterlagen der freien Übereinkunft. Dem Verschuldungsanlaß und dem Liquiditätsinteresse der Gläubiger entsprachen die Kurzfristigkeit der Schuld und die beiderseitige Kündigungsmöglichkeit unter Einhaltung bestimmter Fristen. Meist mußte den Gläubigern zur Sicherstellung ihrer Forderungen noch eine spezielle Fundierung in der Form eines Pfandes eingeräumt werden. Insgesamt war die Art der Kreditaufnahme ganz auf die Möglichkeiten der inländischen Kapitalgeber zugeschnitten. Reichten ihre Gelder zur Befriedigung des Kreditbedarfes nicht aus – was meist der Fall war, wenn in Krisenzeiten kurzfristig größere Summen aufgebracht werden mußten –, so verschuldeten sich Fürsten und Stände bei Hoffaktoren und Hofbankiers. Auch in diesen Fällen erfolgte die Aufnahme des Kapitals durch individuellen Kontrakt zwischen Schuldner und Gläubiger. Nur selten dagegen fanden die süddeutschen Territorien den Weg zu auswärtigen oder gar außerdeutschen Kapitalmärkten. Diese Form persönlicher Verschuldung, die dem Verhältnis zwischen Privatpersonen nachgebildet war, behinderte eine Ausweitung der Kreditwirtschaft. Die herkömmliche Art der Kapitalaufbringung reichte deshalb für die seit den 1790er Jahren sprunghaft anwachsenden Bedürfnisse der Staaten nicht mehr aus. Ihre Schuldenwirtschaften begannen darum, sich stärker nach außen zu orientieren. Sie gerieten damit unter den Anpassungsdruck der auswärtigen Kapitalmärkte.

Die großen Anleihen der süddeutschen Landesherren und Stände seit den 1790er Jahren zeigen einen deutlichen Entwicklungsschub. Nach österreichischem Vorbild nahm man Kapital nicht mehr gegen individuelle Schuldverschreibung, sondern gegen Partialobligation auf. Dazu wurde eine Hauptschuldverbriefung von einem Bankier in einzelne Teile zerschlagen. Die so entstandenen Partialobligationen unterlagen nicht mehr den Verkehrsbeschränkungen persönlicher Schuldverschreibungen: Sie wurden klein gestückelt, einheitlich ausgestattet, z. T. schon mit Zinscoupons versehen, vor allem aber auf den Inhaber ausgestellt. Sie waren also fungibel, da sie im Gegensatz zu Namenspapieren ohne Zession gehandelt werden konnten, und sie waren formalisiert, eigneten sich deshalb für Börsen- und Spekulationsgeschäfte. Die neue Verkehrsform des Inhaberpapiers veränderte das Schuldverhältnis nachhaltig. An die Stelle der persönlichen Beziehung zwischen Schuldner und Gläubiger, aus der ein

¹⁹ DÄBRITZ (wie Anm. 9) S. 8 ff., 16 ff.; LANDMANN, Entwicklungsgeschichte (wie Anm. 9) S. 23 ff.; DERS., Geschichte (wie Anm. 9) S. 489 ff.; L. SAY, Die Entstehung des öffentlichen Kredits, in: Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft, Politik und Kulturgeschichte 21 (1884) S. 1–30; O. FRIEDRICH, Die Begebung öffentlicher Anleihen im 19. Jahrhundert, Diss. Tübingen 1913; WAGNER, Staatsschulden (wie Anm. 11) S. 25 ff.; M. von HECKEL u. W. LOTZ, Art. Staatsschulden, in: HdSt, Bd. 7, Jena 1926⁴, S. 811–829, bes. S. 824 ff.; MUSSINAN (wie Anm. 10) S. 20 ff.; MOHL (wie Anm. 10) S. 7 ff.; SIEBERT (wie Anm. 10) S. 16 ff. Auch für das Folgende.

individuell gestalteter Schuldbrief entsprungen war, trat ein unpersönliches und in seiner Ausstattung normiertes Kreditverhältnis.²⁰

Durch die Übernahme der neuen Verschuldungsform verschafften sich die süddeutschen Staaten Zugang zu auswärtigen und außerdeutschen Kapitalmärkten. Ihr Spielraum für Kreditfinanzierung erweiterte sich damit erheblich. Zugleich verminderte sich die Abhängigkeit von den inländischen Kapitalgebern. Der ständische Kredit samt seiner sozialen Trägerschichten wurde entbehrlicher und sein politisches Gewicht entsprechend geringer. Der Anpassungsdruck, der von der neuen Verkehrsform auf die traditionellen Kreditwirtschaften und ihre innere Verschuldung ausging, verstärkte noch diese Wirkungen. Auch im Inneren erweiterten sich die Verschuldungsmöglichkeiten. Für den einzelnen Gläubiger spielte die Laufzeit einer Anleihe und ihre Sicherung durch spezielle Pfänder dann keine so große Rolle mehr, wenn er nur einen Teil gezeichnet hatte, das Risiko deshalb breiter streuen und außerdem seine Papiere leichter realisieren konnte. Dadurch vergrößerte sich der Kreis potentieller Kreditgeber. Allen diesen Vorteilen stand ein Nachteil gegenüber. Die süddeutschen Staaten vertauschten ihre innere mit einer doppelten äußeren Abhängigkeit. Solange die heimische Kapitalbildung zur Befriedigung staatlicher Kreditbedürfnisse noch nicht ausreichte, waren sie auf Emissionshäuser angewiesen, die ihre Anleihen plazieren, und auf auswärtige Gläubiger, die sie kaufen mußten. Ihr Staatskredit und damit die finanzielle und politische Bewegungsfreiheit waren fortan an eine Bewertung ihrer Papiere durch die Börse geknüpft.

Während Bayern und Baden seit den 1790er Jahren große Anleihen vor allem auf dem Frankfurter Kapitalmarkt auflegen konnten, blieb Württemberg der herkömmlichen Art der Kreditfinanzierung verhaftet. Seine Schuld gründete weit bis ins 19. Jahrhundert auf den kleinen Kapitalien inländischer Anleger. Bei der gering entwickelten Kapitalbildung lag darin nicht unbedingt ein Vorteil. Der kreditpolitische Spielraum der württembergischen Regierung blieb begrenzt und ließ sich auch in Zeiten besonderen Finanzbedarfes nicht erweitern, da kaum eingespielte Verbindungen zu auswärtigen Bankiers und Kapitalmärkten bestanden. Damit waren auch die Handlungsmöglichkeiten während der rheinbündischen Reformzeit beschränkter und die Anfälligkeit gegenüber den Vorkämpfern des »Alten Rechtes« nach 1814 größer.

Die beginnende Kommerzialisierung des Staatskredites veränderte auch die Funktion der berufsmäßigen Geldgeber und Kreditvermittler.²¹ Die Vorherrschaft jüdi-

²⁰ J. SCHASCHING, Staatsbildung und Finanzentwicklung. Ein Beitrag zur Geschichte des österreichischen Staatskredites in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts, Innsbruck 1954, bes. S. 46 ff.; Geschichte der Handelskammer zu Frankfurt a. M. (1707–1908). Beiträge zur Frankfurter Handelsgeschichte. Hg. Handelskammer zu Frankfurt a. M., Frankfurt 1908, S. 1089 ff.; FRIEDRICH (wie Anm. 19) S. 29 ff. Die süddeutschen Staaten orientierten sich an den Kaiserlich Österreichischen Anleihen, die seit 1778 von den Gebr. Bethmann in Frankfurt plaziert worden waren. Vgl. A. DIETZ, Frankfurter Handelsgeschichte, 4. Bd., 2. Teil, Frankfurt 1925 (ND Glashütten 1970), S. 627 ff., und ausführlich J. E. KUNTZE, Die Lehre von den Inhaberpapieren oder Obligationen au porteur, rechtsgeschichtlich, dogmatisch und mit Berücksichtigung der deutschen Partikularrechte, Leipzig 1857; GÖNNER (wie Anm. 17) S. 180 ff.; STEIN (wie Anm. 17) Bd. 4, S. 268 ff.

²¹ LANDMANN, Entwicklungsgeschichte (wie Anm. 9) S. 55 ff.; DERS., Geschichte (wie Anm. 9) S. 509 ff.; DERS., Die auswärtigen Kapitalanlagen aus dem Berner Staatsschatz im 18. Jahrhundert, in: Jb. f. Schweizerische Geschichte 28 (1903) S. 1*–128*, bes. S. 10* ff.; K. LUTZ, Die geschichtliche Entwicklung der europäischen Hochfinanz vom Mittelalter bis zum beginnenden 19. Jahrhundert, Diss. München 1934, S. 79 ff.

scher Hoffaktoren im Finanzierungsgeschäft der süddeutschen Territorialstaaten gilt als Zeichen wirtschaftlicher Rückständigkeit. Bis Ende des 18. Jahrhunderts blieb der jüdische Faktor konkurrenzlos bei der kurzfristigen Aufbringung größerer Kapitalien.²² Sein Vorsprung gegenüber den wenigen »Bankhäusern« beruhte auf den entwickelten Formen kollektiver Kapitalbeschaffung. Das weitgespannte Netzwerk von Religions- und Verwandtschaftsbeziehungen erleichterte die Rückfinanzierung. Trotz dieser fortgeschrittenen Techniken blieben die Hoffaktoren Selbstkreditoren. Ihre Geldvorschüsse erfolgten auf eigene Rechnung und Gefahr aus dem persönlichen Vermögen sowie dem verwandter oder befreundeter Häuser. Grundlage des Staatskreditgeschäftes waren die hohen Gewinne aus Hof- und Heereslieferungen. Sie erlaubten eine schnelle Kapitalbildung, brachten zugleich aber starke Abhängigkeiten mit sich. An der Ausrichtung auf den Hof setzte die Instrumentalisierung des Faktors im fürstlichen Interesse an. Kredite wurden oft erzwungen, regelmäßig bildeten sie den Preis für soziale und wirtschaftliche Vorrechte. Dieser Zirkel von Privilegien, Kapitalbildung und Kreditgewährung schuf ein persönliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen Fürst und Faktor.

Diesen traditionellen Hoffaktor gab es in der rheinbündischen Zeit nicht mehr. Er wurde durch die Kommerzialisierung des Schuldverhältnisses und die Herausbildung einer staatlichen Schuldenwirtschaft in den Hintergrund gedrängt. Parallel dazu entwickelte sich eine bank- und börsenmäßige Organisation des Kredites. Die im Staatsfinanzierungsgeschäft tätigen »Bankhäuser« lassen sich nach ihren Geschäftsschwerpunkten und nach ihrem Weg ins Anleihegeschäft zwei verschiedenen Gruppen zuordnen.

Zur ersten Gruppe gehören Handelshäuser, die seit der Mitte des 18. Jahrhunderts vom Speditions-, Kommissions- und Wechselhandel her den Weg ins staatliche Kreditgeschäft gefunden haben.²³ Für sie wurde die Staatsfinanzierung mit dem Aufkommen der Partialobligation interessant. Statt Darlehen aus persönlichem Vermögen und auf eigene Gefahr zu gewähren, konnten sie sich jetzt darauf beschränken, Anleihen zu emittieren, indem sie Staatspapiere auflegten und vertrieben. Mit dem

²² S. STERN, *The Court Jew. A Contribution to the History of the Period of Absolutism in Central Europe*, Philadelphia 1950; H. SCHNEE, *Die Hoffinanz und der moderne Staat. Geschichte und System der Hoffaktoren an deutschen Fürstenhöfen im Zeitalter des Absolutismus*, 5 Bde., Berlin 1953–1967, bes. Bd. 4. Zum Entwicklungsstand des Bankwesens in Süddeutschland vgl. E. SCHREMMER, *Die Wirtschaft Bayerns. Vom hohen Mittelalter bis zum Beginn der Industrialisierung*, München 1970, S. 581 ff.; H. von POSCHINGER, *Bankgeschichte des Königreichs Bayern*, Erlangen 1876; F. HECHT, *Bankwesen und Bankpolitik in den süddeutschen Staaten 1819–1875*, Jena 1880; R. KAULLA, *Die Organisation des Bankwesens im Königreich Württemberg in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Stuttgart 1908; R. HAAS, *Die Entwicklung des Bankwesens im deutschen Oberrheingebiet*, Mannheim o. J. (1970); zur Kapitalbildung s. unten Anm. 26.

²³ L. METZLER, *Studien zur Geschichte des deutschen Effektenbankwesens vom ausgehenden Mittelalter bis zur Jetztzeit. Ein Beitrag zur Geschichte des Deutschen Bankwesens*, Leipzig 1911; E. KORACH, *Das deutsche Privatbankgeschäft. Studien zu seiner Geschichte und heutigen Stellung*, Diss. Berlin 1910; P. SCHWARZ, *Die Entwicklungstendenzen im deutschen Privatbankiergewerbe*, Diss. Straßburg 1915; J. M. BANSA, *Frankfurter Bankiergewerbe im 18. Jahrhundert*, Diss. Heidelberg 1924; *Geschichte der Handelskammer Frankfurt* (wie Anm. 20) S. 1089 ff.; GÖNNER (wie Anm. 17) S. 51 ff.; LUTZ (wie Anm. 21) S. 91 ff.; STEIN (wie Anm. 17) Bd. 4, S. 272 ff. Auf die umfangreiche firmengeschichtliche Literatur kann hier nicht eingegangen werden.

Übergang von der Kreditgewährung zur Kreditvermittlung näherte sich die Staatsfinanzierung den angestammten Tätigkeitsbereichen dieser Häuser, dem Handel und den spekulativen Handelsgeschäften, stark an. In beiden Fällen schlug sich das Kapital schnell um und war bald wieder für andere Geschäfte verfügbar. Da eine strikte Trennung zwischen Bank- und Handelstätigkeit bis weit ins 19. Jahrhundert hinein noch nicht erfolgt war, wurde und blieb die Staatsfinanzierung einer von vielen Geschäftsbereichen, zwischen denen die »merchant bankers« schnell und je nach den erwarteten Gewinnen hin und her wechselten.²⁴

Die zweite Gruppe von Handelshäusern nahm zwischen den traditionellen Hoffaktoren und den »merchant bankers« eine Mittelstellung ein. Zur Darlehensgewährung und Anleihefinanzierung kamen sie über die hohen Gewinne aus Staatsgeschäften, wie Heereslieferungen, Salzregie u. ä. Staatsfinanziers in einem engeren Sinne, blieben sie dies auch in Zeiten ungünstiger Entwicklung des Kreditgeschäftes, da ihre Bindung an den Staat enger und ihre Ausweichmöglichkeit geringer war. Zwar ähnelte diese Ausrichtung auf den Staat der des Faktors auf den Hof, sie trug wegen der entwickelteren Staatlichkeit jedoch einen anderen Akzent. Unterschiede zum Hoffaktor des 18. Jahrhunderts gab es auch in der Geschäftspolitik. Die Staatsfinanziers der Rheinbundzeit gewährten Darlehen nicht mehr aus eigenem Kapital, sondern in der Form von Anleihen, die sie durch den Verkauf von Partialobligationen realisierten. Trotzdem blieben sie von ihren anderen Staatsgeschäften her an längere Umschlagszeiten ihres Kapitals gewöhnt und verfügten von daher über bessere Rückfinanzierungsmöglichkeiten. Waren die »merchant bankers« am schnellen Absatz der Staatspapiere interessiert und insofern an die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarktes gebunden, so galt dies für die Finanziers nicht in gleichem Maß. Sie konnten deshalb auch in Zeiten wirtschaftlicher und politischer Unsicherheit das Anleihegeschäft in beschränktem Umfang fortführen. Gerade die Jahre nach 1806 zeigen mit der Vorherrschaft dieser Staatsfinanziers und der Wiederaufnahme traditioneller Finanzierungsformen eine vorübergehende Rückbildung der Kreditwirtschaft. Dies hing vor allem damit zusammen, daß die neuen Verkehrsformen und Emissionstechniken bezogen blieben auf einen nur begrenzt aufnahmefähigen Markt für Staatspapiere.²⁵

Von einem deutschen Kapitalmarkt kann am Ende des 18. Jahrhunderts nicht gesprochen werden.²⁶ Es gab lediglich einige wenige, untereinander noch kaum verbundene Plätze, auf denen im Anschluß an Messe-, Geld- und Wechselgeschäfte

²⁴ Die Vermischung von Handels- und Bankfunktionen versucht der Begriff des »merchant banker« zu kennzeichnen. Vgl. D. S. LANDES, *Bankers and Pashas*, London o. J., bes. S. 32 ff.; DERS., *Vieille Banque et Banque Nouvelle: La Révolution financière du dix-neuvième siècle*, in: *Revue d'hist. moderne et contemporaine* 3 (1956) S. 204–222.

²⁵ SCHNEE (wie Anm. 22) Bd. 4; HAAS (wie Anm. 22) S. 17 ff.; K. E. BORN, *Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1977, S. 48 ff.

²⁶ Zum Stand der Kapitalbildung und zur Entwicklung des Kapitalmarktes K. BORCHARDT, *Zur Frage des Kapitalmangels in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, in: R. BRAUN u. a. (Hg.), *Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte*, Köln 1972, S. 216–236; H. WINKEL, *Kapitalquellen und Kapitalverwendung am Vorabend des industriellen Aufschwungs in Deutschland*, in: *Schm. Jb.* 90 (1970) S. 275–301; R. H. TILLY, *Zur Entwicklung des Kapitalmarktes und Industrialisierung im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands*, in: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 60 (1973) S. 145–165; B. BROCKHAGE, *Zur Entwicklung des preußisch-deutschen Kapitalexportes*, Leipzig 1910; H. MAUER, *Die private Kapitalanlage in Preußen während des 18. Jahrhunderts*, Mannheim 1921.

leistungsfähigere Geldmärkte entstanden waren. In der Form von Wechselbörsen hatten sie eine festere Organisation gefunden. Hier wurden auch Staatspapiere gehandelt. In Süddeutschland gab es mit Ausnahme von Augsburg keine Geld- und Kapitalmärkte von einiger Bedeutung. Bayern, Württemberg und Baden blieben deshalb für ihre auswärtigen Kreditaufnahmen traditionell auf den Frankfurter Geldmarkt angewiesen. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts begann sich hier das deutsche und ausländische Staatsanleihegeschäft zu konzentrieren. Die wachsende Bedeutung Frankfurts als Kapitalmarkt hängt eng mit der Einführung der Partialobligation zusammen. Erst sie ermöglichte einen Absatz von Effekten in größerem Rahmen. Für den sich entwickelnden Kapitalmarkt konnten so neben regionalen auch interlokale und internationale Kapitalien mobilisiert werden. Trotz dieser starken Ausweitung des Staatsfinanzierungsgeschäftes blieb der börsenmäßige Effektenhandel zunächst gering. Die Obligationen scheinen fast ausschließlich der längerfristigen Anlage gedient zu haben.²⁷

Nimmt man die regelmäßige Kursnotierung als Indikator, so setzte um die Jahrhundertwende ein Kommerzialisierungsschub ein: Die Konzentration des Staatsanleihegeschäftes in Frankfurt erweiterte den berufsmäßigen Effektenhandel; die beginnenden Kursschwankungen brachten den Markt für Staatspapiere in Bewegung; und die Unterbewertung der Effekten reizte zur Spekulation. Die Kriegs- und Umbruchszeiten förderten auf der einen Seite durch die Mobilisierung der Staatspapiere die Bildung von Kapitalmärkten und die Entstehung von Effektenbörsen. Auf der anderen Seite hemmten sie aber gleichzeitig diese längerfristigeren Strukturveränderungen. Die Baisse der Kurse, die unklare politische Situation und die wirtschaftlichen Folgen von Krieg und Kontinentalsperre mußten ab einem bestimmten Augenblick ihre belebenden Wirkungen verlieren und zu einer Stagnation des Anleihegeschäftes führen. Seit 1807 war der Frankfurter Kapitalmarkt weitgehend funktionsunfähig. Erst nach dem Ende der napoleonischen Kriege und mit der Konsolidierung der staatlichen Finanzwirtschaften wirkte sich der Wandel im Staatsfinanzierungsgeschäft voll aus.²⁸

Faßt man die bisherigen Überlegungen zusammen, so wird man dem Finanzwissenschaftler Eheberg zustimmen können, der zu den Veränderungen während der Rheinbundzeit bemerkte: »In wenige Jahrzehnte drängt sich eine Entwicklung zusammen, wie sie früher kaum in Jahrhunderten sich vollzogen hat.«²⁹ Im Rahmen dieses beschleunigten finanziellen Wandels nimmt die Veränderung der Kreditwirtschaft zeitbedingt eine Schlüsselstellung ein. Die »Gewalt der finanzpolitischen Lage«

²⁷ BANSÄ (wie Anm. 23) S. 83 ff.; F. E. UNGER, Frankfurts Anteil am Deutschen Kapitalexpert vom Ende des 18. Jahrhunderts bis nach dem Wiener Krach 1873, Diss. Giessen 1924; E. ACHTERBERG, Der Bankplatz Frankfurt am Main, o. O. (Frankfurt) 1955, 1 ff., 29 ff.; O. WORMSER, Die Frankfurter Börse, ihre Besonderheiten und ihre Bedeutung, Tübingen 1919; H. TRUMPLER, Zur Geschichte der Frankfurter Börse, in: Bank-Archiv 9 (1909) S. 81–84, 100–101; R. EHRENBURG, Große Vermögen. Ihre Entstehung und ihre Bedeutung. Die Fugger – Rothschild – Krupp, Jena 1902, S. 125 ff.

²⁸ K. NEIDLINGER, Studien zur Geschichte der deutschen Effektenspekulation von ihren Anfängen bis zum Beginn der Eisenbahnaktienspekulation, Jena 1930; GÖNNER (wie Anm. 17) S. 1 ff.; H. LEISKOW, Spekulation und öffentliche Meinung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Jena 1930; BROCKHAGE (wie Anm. 26) S. 11 ff.; J. M. BANSÄ, Frankfurter Bankiergewerbe im 18. Jahrhundert, in: Bank-Archiv 20 (1921) S. 339–344; Geschichte der Handelskammer Frankfurt (wie Anm. 20) S. 1089 ff.

²⁹ K. Th. EHEBERG, Art. Finanzen II: Geschichte der Finanzen, in: HdSt., Bd. 4, Jena 1927⁴, S. 51.

(Fritz K. Mann) führte trotz unterschiedlicher Entwicklungsverläufe im einzelnen zu einem ähnlichen Resultat: Die Umwandlung der ständisch-patrimonialen in eine öffentliche, verfassungsmäßige Kreditwirtschaft fand zuerst in Bayern, Württemberg und Baden ihren Abschluß. Sie schufen als erste Staaten im Deutschen Bund eine einheitliche, planbare und organisierte Schuld mit verfassungsmäßiger Kontrolle.

RÉSUMÉ FRANÇAIS

Dans les dernières années du dix-huitième siècle et au début du dix-neuvième, de profondes modifications s'effectuèrent dans la »troisième Allemagne«; elles se déroulèrent au sein de l'Etat, de la société et de l'économie à des allures différentes. La formation accélérée d'Etats modernes, ainsi que les mesures réformatrices prises par ces Etats, furent caractéristiques de l'époque de la Confédération. Une condition sine qua non de la mise en œuvre de cette politique fut le remaniement des finances publiques. La formation des Etats, les réformes et le développement financier étaient très étroitement liés. C'est pourquoi l'époque de la Confédération du Rhin fut une période de transformation radicale également et précisément dans le domaine des finances de l'Etat: le système financier de l'Ancien Régime se décomposait; l'organisation bureaucratique des finances des Etats de la Confédération du Rhin amena une nette poussée de modernisation; c'est sur la base de cette organisation que s'établit la gestion financière publique et conforme à la Constitution de l'Etat dans la première phase de son existence. Dans le cadre de ce changement financier accéléré, la refonte de la dette publique eut une signification prédominante. Son importance primordiale était le résultat du caractère particulier de ce temps de guerre, de bouleversement et de réforme; la politique financière des Etats de la Confédération du Rhin fut très largement une politique de dette. Il y avait essentiellement deux raisons à cela: la »Révolution territoriale« amena soudain des déplacements de dettes d'un ordre de grandeur inconnu jusque-là; puis, à l'époque de la Confédération du Rhin, la disproportion entre les recettes et les dépenses de l'Etat s'accrût fortement, ce phénomène étant conditionné par le financement de la guerre et des réformes. Ces problèmes de financement se concentrèrent en une montée explosive de l'endettement de l'Etat, comme font les rayons lumineux dans un miroir ardent. Certes les Etats de la Confédération réagirent individuellement à ces difficultés par différentes mesures; la »violence de la situation politico-financière« conduisit pourtant à des solutions comparables et peu divergentes les unes des autres leurs résultats essentiels. En Bavière, dans le Wurtemberg et dans le pays de Bade, l'économie de dettes patrimoniale ou liée aux institutions relatives se transforma, après un état intermédiaire bureaucratique, en une économie de dettes publique et constitutionnelle. On analyse cette progression à plusieurs niveaux en considérant trois processus associés: bureaucratisation, juridification et commercialisation. La bureaucratisation signifie la réunion de toutes les anciennes dettes en une masse homogène de dette publique, une meilleure planification du nouvel endettement dans le cadre d'une gestion budgétaire réglementée, ainsi que la constitution d'une administration des dettes de l'Etat séparée de l'administration financière. C'est ainsi que la bureaucratisation de la dette publique créa d'importantes conditions préalables d'une normalisation juridique de l'économie de dettes. Une période d'incertitude juridique avait commencé lors de la fin de l'ancien Empire et de l'abrogation du régime des assemblées d'Etats. C'est pourquoi peu après 1806, les gouvernements de la Confédération du Rhin commencèrent à concevoir de solides bases juridiques pour la dette publique. Ce processus de la juridification s'accomplit d'abord sous forme de réglementations; au cours des débats constitutionnels dans les Etats du Sud de l'Allemagne, l'économie de dettes prit ensuite une forme constitutionnelle. La commercialisation croissante de la dette publique allait de pair avec les changements organisateurs et juridiques. Les relations personnelles entre débiteurs et créanciers furent remplacées par d'impersonnels rapports de crédit publiques, normalisés dans leur forme. Une organisation bancaire du crédit d'Etat se substitua, avec une extension croissante, aux bailleurs de fonds non professionnels et locaux. Les périodes de guerre et de révolution accélèrent la mise en circulation des titres de rente sur l'Etat; le commerce des titres s'élargit, des bourses de valeurs mobilières naquirent.