

Konträr zu dieser Tendenz wünschten die Gegner des Bankcharters, aus Furcht vor privater Wirtschaftsmacht, die öffentlich-rechtliche Kontrolle dermaßen zu erweitern, dass die öffentliche Hand nicht nur auf die bloße vertragliche Beziehung zwischen dem Staat und den Privaten hätte zugreifen können, sondern ihr weitere Rechte gewährt werden sollten. Die in ihren Augen unliebsame Institution Bank war demokratisch nur akzeptabel, wenn man sie, trotz der privaten Investition, auf der sie gründet, wie eine Behörde durch Anweisung von oben hätte dirigieren können.

Auch wenn die scharfen Gegner von Betriebsgenehmigungen für Banken wussten, dass es bei Verträgen zur Gründung von Banken gerade um die Aktivität von Privaten ging, war es für sie doch offensichtlich, dass es dabei nur um einen privaten Beitrag zu einem öffentlichen Auftrag ging. Zur Kontrolle der privaten Interessen sollte das System konsequenter Demokratie daher ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Bank erhalten. Diese Position ist nicht planwirtschaftlich gemeint; sie war vielmehr die Folge des Modells einer nicht kapitalistischen Marktwirtschaft. Eine kapitalistisch arbeitende, auf Haftungsbegrenzung gründende Großbank war in einer nicht kapitalistischen Marktwirtschaft per se ein systemfremdes Element, das – eben wegen dieses Privilegs – in den Augen der Bankgegner vollständig der demokratischen Kontrolle unterworfen werden musste.

Im Gegensatz dazu ist eine Privatbank, wie sie beispielsweise zum ersten Mal Thomas A. Bidell 1764 in Philadelphia gegründet hatte, vollständig der Kontrolle des Marktes unterworfen.³³ Der Bankgegner William Findley etwa fragte in der bereits erwähnten heftigen Debatte, die im Frühjahr 1786 in Pennsylvanias Parlament über die Funktion von Banken geführt wurde, warum die Bank of North America so sehr darauf dränge, eine staatliche Betriebsgenehmigung zu erhalten, wo sie doch, marktwirtschaftlich und also mit voller Haftung, auch als private Bank aktiv werden könne.³⁴

8.5 Die Entstehung der Bank of North America: Thomas Paine zwischen den Fronten

Paine und die Bankbefürworter unter den Starkliberalen folgten in Bezug auf die Rolle der Bank of North America keiner der oben beschriebenen Auffassungen. Bei seiner Verteidigung des Charters für die Bank ging Paine vielmehr davon aus, dass

33 Florian Hew: *Entwicklungstendenzen im amerikanischen Bankensystem. Eine Untersuchung über die Entstehung, den gegenwärtigen Stand und die mögliche Entwicklung des amerikanischen Finanzsystems, unter besonderer Berücksichtigung der Handelsbanken*, Bern und Stuttgart 1976, S. 254.

34 William Findley, wie Anm. 28 Kap. 8, S. 74f. Zu William Findley im Streit über den Nutzen und Schaden von Papiergeld siehe Wolfram Weimer, wie Anm. 23 Kap. 8, S. 120f.

Korporationen einen gleichsam doppelten Charakter als öffentlich-rechtliche wie als privat-rechtliche Institutionen haben.

Einerseits wollte Paine die Dauer des Bestehens einer jeden Kapitalgesellschaft der gleichen Grenze wie der aller anderen öffentlichen Handlungen unterwerfen; ähnlich manchen staatlichen Gesetzen, sollten sie höchstens dreißig Jahre existieren. Die Notwendigkeit einer solchen zeitlichen Begrenzung von Kapitalgesellschaften ergab sich für ihn aus dem Bemühen, die Menschenrechte zu sichern: Es musste verhindert werden, dass die heute agierenden Repräsentanten der Legislative der nächsten Generation die Freiheit nähmen, demokratisch und unabhängig vom Diktat der Vergangenheit zu entscheiden. In Paines 1805 veröffentlichtem Text *Constitutions, Governments, and Charters*, der sich auf die Vergabe von Betriebsgenehmigungen für Unternehmen im Bundesstaat New York bezieht, heißt es dazu:

»There is no article in the Constitution of this State, nor of any of the states, that invests the Government in whole or in part with the power of granting charters or monopolies of any kind; the spirit of the times was then against all such speculation; and therefore the assuming to grant them is unconstitutional, and when obtained by bribery and corruption is criminal. It is also contrary to the intention and principal of annual elections. Legislatures are elected annually, not only for the purpose of giving the people, in their elective character, the opportunity of showing their approbation of those who have acted right, by re-electing them, and rejecting those who have acted wrong; but also for the purpose of correcting the wrong (where any wrong has been done) of a former legislature. But the very intention, essence and principle of annual election would be destroyed if any one legislature, during the year of its authority, had the power to place any of its acts beyond the reach of succeeding legislatures; yet this is always attempted to be done in those acts of a legislature called charters.«³⁵

Andererseits galten für Paine Kapitalgesellschaften als private Institutionen, denen gegenüber der Staat nicht wie gegenüber einer untergeordneten Behörde handeln kann. In dem Versuch des Parlaments von Pennsylvania, den Charter für die Bank of North America ganz und gar aufzuheben, sah Paine einen Akt des »zeitweiligen Despotismus«;³⁶ zumal die Aufhebung des Charters vor allem damit zusammenhing, dass der Mehrheit der Parlamentarier die Geschäftspolitik der Bank nicht gefiel.

35 Thomas Paine: *Constitutions, Governments, and Charters*, 1805, in: Moncure Daniel Conway (Hg.): *The Writings of Thomas Paine*, Bd. IV, New York und London 1896, S. 468. Auch in Philip S. Foner (Hg.): *The Complete Writings of Thomas Paine*, with a Biographical Essay, and Notes and Introductions Presenting the Historical Background of Paine's Writings, Bd. 2, New York 1945, S. 990f.

36 Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 147.

In wieder einem anderen Punkt lagen die Argumente pro und kontra Charter genau umgekehrt. Die Gegner der Fortführung der Betriebsgenehmigung warfen der Bank of North America Monopolismus vor. Die von dem damaligen parlamentarischen Untersuchungsausschuss formulierte Anklage liest sich wie eine Voraussage heutiger Bankenmacht. Die »Anhäufung enormen Reichtums in den Händen einer Kapitalgesellschaft, deren Bestand auf ewig sicher ist«, so hieß es in dem Bericht, werde »notwendigerweise« zu einem hohen »Grad an Einfluss und Macht« führen; solche Macht dürfe man aber keiner »Gruppe von Männern gleich welcher Zusammensetzung« gewähren, da dies die »öffentliche Sicherheit« gefährde.³⁷

Paine hielt diese Kritik für unbegründet. Er wies daraufhin, dass man erst durch die Tätigkeit der Bank, das heißt durch die Vergabe von Krediten, monopolistische Verhältnisse auf dem unterentwickelten, informellen Kapitalmarkt Pennsylvanias würde aufbrechen können:

»If a farmer, or a miller, comes to the city with produce, there are but few merchants that can individually purchase it with ready money of their own; and those few would command nearly the whole market for country produce; but by means of the bank, this monopoly is prevented, and the chance of the market enlarged. It is very extraordinary that the late Assembly should promote monopolizing; yet such would be the effect of suppressing the bank; and it is much to the honour of those merchants, who are capable by their fortunes of becoming monopolizers, that they support the bank.«³⁸

Tatsächlich hätte eine Marktwirtschaft ohne Banken in Pennsylvania, wie überall sonst, zu vermachteten Kapitalmärkten geführt. Wenn für den einzelnen Kleinunternehmer keine Möglichkeit geschaffen worden wäre, unabhängig von seinen Lieferanten, Kunden oder Verwandten Kredite aufzunehmen, dann wäre dieser einzelne Kleinunternehmer rasch in einem oft zwar nur lokalen oder regionalen, doch zugleich erdrückenden Machtnetz gefangen worden. Der Schweizer Ökonom Florian Hew schreibt, in den jungen Jahren der USA habe es »Schuldnerketten« gegeben, in welchen zum Beispiel die Händler von landwirtschaftlichen Produkten gegenüber den Farmern die Funktionen einer Bank übernommen hätten.³⁹ In dieser Lage, so

37 *Report of the Committee*, zitiert bei Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 162.

38 Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 168.

39 »Die unbedingte Abhängigkeit von England, verbunden mit der noch primitiven Wirtschaftsstruktur, liefert die Kaufleute ohne Gnade »ans Kreditmesser« der englischen Produzenten und Bankiers. Die Letztverbraucher der Importwaren andererseits können oft nur in Naturalien – beispielsweise durch die Verpfändung von Ernten – ihre Schulden begleichen. Dadurch entstehen lange Kreditketten. Der Importeur an der Ostküste gewährt dem Detaillisten im Landesinnern Kredit. Dieser wiederum führt praktisch die Buchhaltung der Farmer, da jene meist weder über die notwendigen Kenntnisse noch über Barmittel verfügen. Die Einzelhändler im Landesinnern haben durch eine geschickte Balance zwischen Debitoren und

lässt sich folgern, haben also kapitalistisch organisierte Banken wie ein Eisbrecher gewirkt. Ähnliches gilt heute, trotz aller Kritik, für die von dem Ökonomen und Nobelpreisträger Muhammad Yunus 1983 gegründete »alternative« Grameen Bank in Dacca/Bangladesch.⁴⁰

Dennoch hatte Paine an einem entscheidenden Punkt gegenüber den Gegnern des Charters Unrecht. Denn so notwendig kapitalistische Banken auch waren, so problematisch war die Existenz nur einer einzigen Bank. Gerade die Notwendigkeit des Vorhandenseins einer solchen Bank machte sie, sofern sie monopolistisch agierte, durchaus gefährlich. Genau diese Situation existierte in Pennsylvania, auch wenn die Betriebsgenehmigung für die Bank of North America, formalrechtlich betrachtet, kein Monopol bedeutete. Aber schon in der damals noch kurzen Geschichte der Bank hatte sie wieder und wieder ein monopolistisches Verhalten an den Tag gelegt, über das Paine, im Gegensatz zu den meisten anderen Konstitutionalisten, kein Wort verlor.

Im Jahre 1788 hatte sich eine Gruppe von Kaufleuten aus dem Lager der Starkliberalen unter den Konstitutionalisten zusammengeschlossen, um aus eigener Kraft eine Bank zu gründen.⁴¹ Dieser Vorgang zeigt, dass die monopolistische Politik der Bank of North America von manchen Marktteilnehmern bereits für so schädlich gehalten wurde, dass es sich für eine ganze Gruppe zu lohnen schien, die Markteintrittskosten auf sich zu nehmen, um die durch den Monopolismus verursachten finanziellen Verluste zu kompensieren und um selbst einen oligopolistischen Sondergewinn zu erzielen.

Dass diese Kaufleute Verfassungsanhänger waren, wirft erneut ein Licht auf die von den Geschichtswissenschaften unterschätzten politischen Differenzen unter den Konstitutionalisten/Antiföderalisten. Denn im Bankenkonflikt lässt sich genau jene bereits erläuterte Dreiteilung der allgemeinen politischen Positionen beschreiben, welche die frühe Entwicklung der Vereinigten Staaten kennzeichnet. Und genau diese Dreiteilung ist es, welche die bei Historikern gängigen Darstellung einer Opposition nur von anti-kapitalistischen Antiföderalisten auf der einen Seite

Kreditoren den Bargeldbedarf zu minimieren, wollen sie ein befriedigendes Handelsvolumen abwickeln. Für ihre Kunden sind sie Bank und Lieferant aller lebensnotwendigen Güter zugleich. Ihr Risiko ist gross, ebenso aber ihre Gewinne, können sie doch den Farmern, deren Ernten sie übernehmen und auf dem nächsten Markt verkaufen, praktisch jeden Preis berechnen. Eine Missernte hat aber, bei der geschilderten dichten Kreditverflechtung, verheerende Auswirkungen auf die Kreditgeber.« Florian Hew, wie Anm. 33 Kap. 8, S. 11. Siehe auch Herman E. Krooss, Martin R. Blyn: *A History of Financial Intermediaires*, New York 1971, S. 12–47.

40 Für erste Information über die Grameen Bank siehe den Artikel *Grameen Bank*, https://de.wikipedia.org/wiki/Grameen_Bank. Ausführlich dagegen Muhammad Yunus (Hg.): *Jorimon and Others. Faces of Poverty*, Dacca/Bangladesch 1982.

41 Wolfram Weimer, wie Anm. 23 Kap. 8, S. 43.

und pro-kapitalistischen Föderalisten auf der Gegenseite widerlegt. Denn neben den antimodernen Agrardemokraten, die zum Teil Subsistenzwirtschaft betrieben, standen – als dritte Position – moderne, marktorientierte Starkliberale, die zwar, als Antiföderalisten, Bündnisse gegen die Föderalisten eingingen, die aber für grundsätzlich andere Modelle von Gesellschaft als die Subsistenzwirtschaft eintraten. Diese Gruppe starkliberaler antiföderalistischer Kaufleute kämpfte nicht allein aufgrund ihrer politischen, sondern auch aufgrund ihrer ökonomischen Interessen gegen die föderalistischen Bankiers.

Als Reaktion auf das Projekt einer Konkurrenz-Bank kam die Bank of North America den Kaufleuten so weit entgegen, dass diese ihr Projekt der Gründung einer neuen Bank schließlich fallenließen. Die Bank of North America verhielt sich genauso wie jeder rationale Monopolist, der über kein Revier verfügt, das vor dem Marktzutritt anderer gesichert ist. – Der Vorwurf der Chartergegner, die Bank nutze ihr Monopol aus, um ihren Aktionären eine Rendite zu verschaffen, die sich unter den Bedingungen eines echten Wettbewerbs nie hätte erreichen lassen, blieb weiterhin im Raum.

Auf diese Angriffe gab Paine eine erstaunliche Antwort. Er wies den Vorwurf der die Demokratie gefährdenden Akkumulation von Kapital zurück; die Bank of North America könne gar nicht automatisch wachsen, da ja ihre Gewinne halbjährlich an die Aktionäre ausgeschüttet würden.⁴² Sofern Paines Behauptung über die Ausschüttung der Gewinne historisch verifiziert werden kann, liegt hier tatsächlich ein Vorteil gegenüber den Aktiengesellschaften der Gegenwart vor. Eine der heutigen Hauptquellen zur Akkumulation von Kapital ist nämlich, dass der Gewinn nicht automatisch an die Aktionäre weitergereicht, sondern im Unternehmen »verewigt« wird. Nicht der einzelne Aktionär, sondern die Vertreter der Kapitalmehrheit und das gehobene Management entscheiden, was mit dem Großteil des Gewinns geschieht. Aufgrund dessen können Gewinne, auch wenn es den Interessen zahlloser Anleger widerspricht, für Expansionsmaßnahmen wie Unternehmenskäufe oder Dumping-Finanzierung eingesetzt werden.

Unabhängig von seinem Wahrheitsgehalt ist Paines Argument, es gebe in der Konstitution der Bank of North America eine Art Wachstumsbremse, charakteristisch für die damalige Empfindlichkeit vieler Amerikaner gegenüber jeder Form von Wirtschaftsmacht. Ein Grundmechanismus der Akkumulation von Kapital wie die heute für selbstverständlich erachtete automatische Reinvestition von Gewinnen wurde in den jungen USA offensichtlich für etwas sehr Problematisches gehalten.

Paines Blindheit bestand darin, dass er die durch den Charter möglich gewordene monopolistische Situation ignorierte. Zwar verteidigte er Monopole niemals als solche; doch äußerte er sich auch niemals kritisch zu diesem Thema. Dass er etwa die Gründung konkurrierender Banken angeregt hätte, ist nicht bekannt. Paine sah

42 Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 162.

die Verflechtung privater und öffentlicher Interessen bei den Bankfunktionären; er kooperierte ja teilweise mit Morris, der nicht allein einer der reichsten Männer der USA, sondern auch Bankchef und Finanzsuperintendent, also Finanzminister, der jungen Vereinigten Staaten war.

War Paine also – dieser Feind der Aristokratie, dieser radikale Demokrat und starkliberale Politiker – blind für die neue Macht des Kapitals? Diese Annahme scheidet bei näherer Betrachtung aus. In Wahrheit war Paine der erste, der nicht allein zum Kampf gegen die alten Formen der Korruption aufrief, sondern auch deren neue Formen ins Visier nahm, wie sie sich in den von der Macht der englischen Aristokraten befreiten jungen USA gerade entwickelten. Denn es war kein anderer als Paine, der hinter der regen Tätigkeit des Diplomaten und Handlungsreisenden Silas Deane (1737–1789) eine Verquickung privater und öffentlicher Interessen vermutete und so eine der ersten Korruptionsaffären der jungen USA aufdeckte. Deane war 1776 und 1777 in Paris zugleich als Botschafter der USA in Frankreich und als privater Geschäftsmann in eigener Sache tätig gewesen. Diese Verbindung von öffentlichem Amt und Privatinteressen war Paine suspekt. Er war damals Sekretär des Ausschusses für Außenpolitik beim amerikanischen Kontinentalkongress, als ihm grobe Fehler Deanes zu Ohren kamen, die er der Öffentlichkeit in mehreren Artikeln der Zeitung *Pennsylvania Packet* bekannt machte.⁴³ Diese Enthüllungen kosteten Paine seinen politischen Posten.

Ein subjektiver Faktor für Paines verengten Blick ist, dass er die Bank of North America aufgrund der Geschichte ihrer Entstehung weniger als Bündelung privater Interessen ansah; sie stellte für ihn vielmehr eine Art Bürgerinitiative und Notgemeinschaft im Kampf um die Festigung der eben erst errungenen Unabhängigkeit dar. Hätte sich der selbst immer wieder von Armut bedrohte Paine nicht mit dem Multimillionär Morris und anderen wohlhabenden Revolutionären für die Bank engagiert, so wäre der Krieg gegen England wahrscheinlich nicht gewonnen worden. Ein engagierter Kritiker Paines aus den eigenen Reihen war John Smilie (1742–1812) – Immigrant aus Irland, Soldat im Unabhängigkeitskrieg, Abgeordneter für Pennsylvania, radikaler Liberaler und Antikapitalist. Er bestritt zwar auch nicht die Notwendigkeit der Bank in Kriegszeiten, fand jedoch, dass es in Friedenszeiten keinen hinreichenden Grund für den Fortbestand der Bank gebe.

Ein objektiver Faktor für Paines Blick auf die Bank of North America hingegen ist, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vereinigten Staaten in der Tat ein Dilemma bargen. Paine hatte erkannt, dass keiner unter den vehementen Gegnern der

43 Thomas Paine: *The Affair of Silas Deane*, 1778, in: Moncure Daniel Conway (Hg.): *The Writings of Thomas Paine*, Bd. I 1774–1779, New York und London 1894, S. 395–408. Durch zahlreiche Dokumente aus der Feder Paines erweitert und mit einer Einleitung versehen auch in Philip S. Foner (Hg.), wie Anm. 35 Kap. 8, S. 96–188.

Bank eine Antwort darauf geben konnte, wie sich die ökonomisch und politisch gleichermaßen heikle Lage ändern ließe, welche die Verschuldung der Nation mit sich gebracht hatte. Aus diesem Grund ignorierte er sogar die berechnete Kritik an der Konstitution der Bank. Er wollte praktische Probleme lösen und handfeste Schwierigkeiten in den Griff bekommen, keine ökonomische Debatte gewinnen.

Trotz ihrer nachvollziehbaren Kritik an der Bank als einer Kapitalgesellschaft wussten die Bankgegner weder das Problem der Geldproduktion noch das der Bankmacht zu lösen. Ihr Ansatz, die Bankmacht durch starke parlamentarische Kontrolle im Zaum zu halten, konnte schon deshalb nicht funktionieren, weil die Monopol-Situation ja gerade ein Resultat der staatlichen Monopol-Kontrolle war. Da damals jede Kapitalgesellschaft einer Legitimation durch die Legislative bedurfte und sie auch darüber hinaus vom Wohlwollen der Parlamentarier abhing, waren Marktzutritt und Marktverbleib eines solchen Unternehmens von guten Kontakten zu den starkliberalen Konstitutionalisten als der herrschenden Partei Pennsylvanias abhängig. Die Entstehung eines ökonomisch-politischen Verbunds von Macht wurde folglich durch genau jene Strategie vorprogrammiert, mit der die Bildung von Macht verhindert werden sollte.

Wie aber konnte das Problem gelöst werden? – Was die Staatsschulden betraf, so hatten, aus Paines Sicht, die Bankfreunde überzeugende Vorschläge zur Lösung der Sache unterbreitet. Aber in Bezug auf das prinzipielle Problem der Macht im Kapitalismus konnten sie, schon aufgrund ihrer privaten Interessen und ihrer antedemokratischen Positionen, keine Partner sein. Obwohl Paine an der Seite der Bankfreunde für die Verlängerung der Betriebsgenehmigung der Bank of North America kämpfte, weil er bei deren Schließung ein Zusammenbrechen des noch schwachen Kreditsystems befürchtete, zeigten sich bereits in dieser Debatte Differenzen zwischen ihm und den Bankiers. Während Morris jedwede zeitliche Restriktion des Charters der Bank of North America ablehnte, gab Paine den Bankgegnern in dieser besonderen Sache recht. Für ihn war eine Regelung, bei der die heute Lebenden die Handlungsfreiheit der kommenden Generation beschränken würden, strukturell monarchistisch.

In seiner Schrift *Dissertations on Government, the Affairs of the Bank, and Paper Money* beschreibt Paine, wie verfahren die Lage seinerzeit war: So sehr es anfangs notwendig gewesen sei, den Charter zeitlich zu begrenzen, so sehr sei es später nicht zulässig gewesen, den Charter nachträglich ohne das Einverständnis sämtlicher Vertragspartner zu ändern. Das in spezifisch historischer Konstellation zutage getretene Problem zeigt, dass der verfassungsrechtliche Standort der Kapitalgesellschaft als ein Standort zwischen »society« und »company«, mithin zwischen öffentlichem und privaten Recht, damals noch weitgehend unbestimmt war.⁴⁴

44 Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 162f.