

Marktwirtschaft in eine voll-kapitalistische überging, zeigte sich, dass eine Verfassung wie die von Pennsylvania nicht bestimmt genug war, um eine zu starke Konzentration von Kapital zu verhindern.

Es war aus genau diesem Grunde, dass in den USA die Frage auftauchte, wie unter den Bedingungen einer beginnenden kapitalistischen Dynamik Institutionen geschaffen werden könnten, die den normativen Ansprüchen des starken Liberalismus gerecht werden. Eine Rolle bei dem Versuch der Lösung dieses Konflikts spielten sowohl ideelle Orientierungen, die den Konsens über die Verfassung betrafen, als auch materielle Interessen. Exemplarisch war die Kontroverse um die Bank of North America, wie sie in Pennsylvania von 1784 bis 1786 ausgefochten wurde.²³

Der 1783 beendete Unabhängigkeitskrieg hatte die USA, aufgrund ihrer noch kaum entwickelten, von England abhängigen Kapitalmärkte, vor die Notwendigkeit gestellt, ein modernes Bankenwesen zu schaffen. So entstand eine paradoxe Situation: Einerseits konnte die Freiheit nur erfolgreich verteidigt werden, wenn der Krieg finanziert werden konnte, was allein in der Form einer als Bank organisierten Kapitalgesellschaft möglich war. Andererseits waren die Kapitalgesellschaften, von der East India Company bis zur Bank of England, eben erst von der öffentlichen Meinung als freiheitsgefährdend erkannt worden. Sie gehörten zu den Strukturen, gegen die sich die Amerikanische Revolution gewandt hatte.²⁴

8.4 Die Entstehung der Bank of North America: Die Kontroverse um ihre Gründung

In widersprüchlicher Lage mussten die Starkliberalen die für ihr materielles wie politisches Überleben entscheidende Frage beantworten, ob sich eine Bankverfassung formulieren, ja überhaupt ein Geldsystem etablieren ließe, die beide ökonomisch leistungsfähig wären und zugleich der Demokratie keinen Schaden zufügen könnten.

23 Leider steht die Kontroverse um die Bank of North America bei der Geschichtsschreibung im Schatten der wenig späteren Shayschen Rebellion. Zum Thema der Bank siehe die Arbeiten folgender vier Autoren: Robert L. Brunhouse, wie Anm. 25 Kap. 5, S. 111f, S. 173–175, S. 195–197 – Thomas M. Doerflinger: *A Vigorous Spirit of Enterprise. Merchants and Economic Development in Revolutionary Philadelphia*, Chapel Hill/North Carolina und London 1986, Abschnitt *The Bank of North America*, S. 296–310 – F. Cyril James: *The Bank of North America and the Financial History of Philadelphia*, in: *The Pennsylvania Magazine of History and Biography*, Bd. LXIV, H. 1, 1940, S. 56–87 – Wolfram Weimer: *Die Kontroverse um die Bank of North America, 1783–1787*, Phil. Diss., Frankfurt a.M. (u.a.O.) 1991.

24 Elisha P. Douglass: *The Coming of Age of American Business. Three Centuries of Enterprise, 1600–1900*, Chapel Hill/North Carolina 1971, S. 41f.

An dieser Frage spaltete sich das Lager der Starkliberalen in zwei Fraktionen: In Bezug auf das Projekt der Bank of North America – als der ersten kapitalgesellschaftlich organisierten Bank der USA – bildeten sich konträre Positionen innerhalb der Gruppe der bis dahin stets gemeinsam kämpfenden Revolutionäre. Doch die Krise barg auch eine Chance. Denn in der Kontroverse waren sowohl rationale, geradezu prophetische Argumente als auch irrationale, private Interessen kaschierende Polemiken für und wider das Projekt zu hören. Durch das Drama um die Bank of North America änderte sich in beiden Lagern der Starkliberalen die Einstellung gegenüber dem sich rasch entwickelnden amerikanischen Kapitalismus. Aufgrund des Hin und Her der Argumente und Polemiken konnte schließlich etwas entstehen, das kein einzelner Ökonom hätte denken und schreiben können: das politische Leitbild einer machtfreien Marktwirtschaft, deren Prinzip darin besteht, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, Kapital zu akkumulieren. Die Marktfreiheit eines jeden sollte ein Höchstmaß haben; der Höhe des akkumulierten Kapitals eines jeden sollte jedoch eine klare Grenze gesetzt werden.

Da nach der Unabhängigkeitserklärung der dreizehn Kolonien jeder der Bundesstaaten sein eigenes Papiergegeld drucken ließ und sich kaum jemand für die Finanzierung der im Unabhängigkeitskrieg stehenden Kontinentalarmee und für die Geldstabilität in den USA als Ganzheit verantwortlich fühlte, schien es 1780, als stünde der ökonomische, politische und militärische Zusammenbruch des jungen Bundes unmittelbar bevor. Im Parlament von Pennsylvania trug Paine, damals Sekretär des Parlaments, den Bericht Washingtons, damals Oberbefehlshaber der Kontinentalarmee, den versammelten Abgeordneten vor. Paines politische Freunde, die Anhänger der starkliberalen Verfassung Pennsylvanias, berieten die Lage und vertagten sich. Das Parlament erwies sich als unfähig, die Freiheit zu verteidigen, die es zu schützen behauptete; die starkliberalen Abgeordneten waren unfähig, in der Not verantwortlich zu handeln.²⁵

Von seinen politischen Freunden enttäuscht, versuchte Paine, andere Bündnispartner für die Konsolidierung der Finanzen zu finden. So kam es schließlich, dass er in dieser Sache mit den Föderalisten kooperierte, obwohl diese eigentlich seine politischen Gegner waren. Paine wandte sich vor allem an Robert Morris, einen der reichsten Unternehmer der USA. Eben erst in der Wirtschaftskrise von 1779, während die Preise für Lebensmittel exorbitant in die Höhe geschossen waren, hatten die Mitglieder eines Komitees der Kommune Philadelphia, unter ihnen Paine, den Kaufmann und Händler Morris heftig attackiert. Es hieß, er habe eine große Ladung Lebensmittel im Hafen trotz deutlicher Nachfrage nicht löschen lassen, weil

²⁵ Thomas Paine: *Dissertations on Government, the Affairs of the Bank, and Paper Money*, 1786, in: Moncure Daniel Conway (Hg.): *The Writings of Thomas Paine*, Bd. II 1779–1792, New York und London 1894, S. 151f.

er auf das Steigen der Preise gehofft habe.²⁶ Aber Morris war finanztechnisch äußerst versiert und wie Paine an einer Lösung des Problems interessiert, einerseits die Stabilität des Geldwerts, andererseits die Finanzierung des Krieges gegen die Truppen Englands auf der Basis von Krediten zu sichern.

Dank der Verbindung von Paine und Morris konnte Mitte 1780 das ideelle Fundament für die Bank of Pennsylvania gelegt werden, aus der Ende 1781 die Bank of North America hervorgehen sollte. Obwohl selber dauernd von Sorge um Geld für den eigenen Unterhalt geplagt, zählte Paine zu den ersten Männern, die eigenes Kapital, genauer gesagt fünfhundert Dollar, für das neue Institut bereitstellten. Andere zogen nach. Auch wenn die Einlagen der Reichen wohl den Ausschlag geben, scheint es anfangs eine Art Bürgerbewegung zur Finanzierung des Unabhängigkeitskrieges in Form von Spenden für die Bank gegeben zu haben.²⁷

Nachdem der Krieg siegreich geendet hatte, waren die Kriegsschulden aber nicht getilgt. Die Einzelstaaten ließen Papiergeleid drucken. Die Inflation ruinierte den Marktmechanismus. Es kam zum offenen Streit zwischen der Bank of North America und dem Bundesstaat Pennsylvania. Dessen Parlament hatte die Ausgabe von Papiergeleid beschlossen; doch die Bank weigerte sich, dieses Geld anzunehmen. Daraufhin entzog das Parlament dem Institut den Charter; dasselbe Parlament, das drei Jahre zuvor der Bank durch Vertrag eine Betriebsgenehmigung erteilt hatte, widerrief diese nun, weil sich die Bankiers gegen das Wohl des Volkes und zudem verfassungswidrig verhalten hätten. Für Starkliberale und politisch Aktive wie den aus Irland immigrierten Kaufmann George Bryan und den ebenfalls aus Irland immigrierten Farmer William Findley war die Rücknahme des Charters durch die Abgeordneten im Grundsatz gerechtfertigt. Beide Kritiker betonten die Unverträglichkeit der Existenz der kapitalistisch organisierten Bank mit der demokratischen Verfassung Pennsylvanias und mit dem politischen Konsens bei Gründung der Vereinigten Staaten. Findley äußerte sich wie folgt:

»If the legislature may mortgage, or, in other words, charter away portions of either the privileges or powers of the state – if they may incorporate bodies for the sole purposes of gain, with the power of making bye-laws, and of enjoying an emolument of privilege, profit, influence, or power, – and cannot disannul their own deed, and restore to the citizens their right of equal protection, power, privilege, and influence, – the consequence is, that some foolish and wanton assembly may parcel out the commonwealth into little aristocracies, and so overturn the nature of our government without remedy. [...] We have no kingly prerogative – no wealthy companies of merchants incorporated – no hereditary nobles, with vastly great estates and numerous dependents – no feudal laws to support family dignity, by keeping landed estates undivided. What security, then, can we

²⁶ Jürgen Honeck, wie Anm. 13 Kap. 6, S. 224–226.

²⁷ Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 152f.

purpose to ourselves against the eventual influence of such wealth, conducted under the direction of such a boundless charter?«²⁸

Über ebendiese, von der gesamten Nation diskutierten Frage, wie man sich gegen die Macht eines »unbegrenzten Charters« denn wehren könne, kam es zu einem Konflikt unter den Befürwortern der Verfassung von Pennsylvania. Den Beginn dieses Streits markierte Paines Position. Geschickt verteidigte er im Frühjahr 1786, vor allem im Kontext der heftigen Debatte, die in Pennsylvanias Parlament über die Funktion von Banken geführt wurde, das Existenzrecht der Bank of North America gegen den größten Teil seiner bisherigen politischen Freunde. Im Verlauf der Auseinandersetzung wechselten immer mehr von der Seite der Gegner auf die der Befürworter der Bank über.²⁹ Schließlich wurde der Charter erneuert, allerdings mit weitgehenden Beschränkungen.³⁰ Diese Restriktionen sind, wie wir noch sehen werden, ein wichtiges Beispiel für eine prokapitalistische Politik, welche freiheitszerstörende Effekte zu verhindern sucht, indem sie marktkonforme Grenzen in Bezug auf die Größe, den Zeitraum und die Art der Akkumulation von Kapital setzt.

Zwei Streitpunkte waren für den Diskurs innerhalb der Anhänger Paines maßgeblich und zugleich für die gesamte Entwicklung der Entmachtungstradition ausschlaggebend. Viele für den Markt tätige Handwerker, die zum Wählerpotential der Starkliberalen oder Konstitutionalisten zählten, wandten sich gegen die Ausgabe von Papiergegeld, weil sie als marktwirtschaftlich Denkende und Handelnde ein Interesse an gut funktionierenden und gerechten Marktbeziehungen hatten. Ihre gleichsam innerparteilichen Gegner jedoch sahen die Sache unter anderen Aspekten und anderen ideologischen Prämissen. Die Produktion von Papiergegeld begünstigte alle, das heißt kleine wie große Schuldner. Es gab viele ärmere Farmer, die zu wenig Geld besaßen, um ihre Schulden zu begleichen. Insofern erschienen die Herstellung und die Ausgabe von Papiergegeld wie eine Politik zum Wohl der kleinen Leute. Von der Inflation profitierten aber auch und vor allem die großen Debitoren, etwa die Landspekulanten. Den meisten Führungsfiguren der starkliberalen Konstitutionalisten kamen Paine und seine Anhänger dennoch wie Verräter vor; diese, so hieß es, hätten sich gegen die Interessen der kleinen Leute gestellt und stünden nun auf Seiten derer, die sich als reiche Gläubiger für die Stabilität der Währung stark machten.³¹

²⁸ William Findley, zitiert bei Mathew Carey (Hg.): *Debates and Proceedings of the General Assembly of Pennsylvania. On the Memorials Praying a Repeal Or Suspension of the Law Annulling the Charter of the Bank*, Philadelphia/Pennsylvania 1786, S. 65.

²⁹ John Keane, wie Anm. 8 Kap. 7, Abschnitt *Bank of North America*, S. 254–263.

³⁰ George David Rappaport: *The Sources and Early Development of the Hostility to Banks in Early American Thought*, Phil. Diss., New York 1970, S. 217ff.

³¹ John Keane, wie Anm. 8 Kap. 7, S. 259f.

Von heute aus betrachtet besteht kein Zweifel daran, dass Paine, im Sinne einer Politik der Entmachtung, gegenüber seinen ehemaligen Parteifreunden Recht hatte. In gewisser Weise nahm er Mitte der 1780er Jahre sogar jene Position vorweg, die anfangs des neunzehnten Jahrhunderts die Antiföderalisten gegenüber den Föderalisten beziehen würden. Denn systematisch würden die Föderalisten die Politik hoher staatlicher Verschuldung nutzen, um die private Akkumulation von Kapital zu fördern. Dagegen würden sich kleine Unternehmer und Arbeiter gemeinsam wehren, weil sie inzwischen begriffen hatten, was gut zwanzig Jahre zuvor noch unverständlich gewesen war: Eine Politik staatlicher Verschuldung führt zur Enteignung der kleinen Besitzer; die staatliche Verschuldung, tendenziell eine Subventionierung des großen Eigentums, trägt durch das auf dem Markt kursierende Papiergegeld zu einer Umverteilung von unten nach oben bei.

Paine befand sich auf Seiten der Gegner des Papiergegelds, zusammen mit den reichen Bankbesitzern. Er war in dieser Sache aber weit entschiedener als Morris, der Herstellung und Ausgabe von Papiergegeld nicht grundsätzlich kritisierte, sondern allein unter den gegebenen Verhältnissen mangelnder Kreditwürdigkeit staatlicher Instanzen. Sicher, dieser Unterschied war in der damaligen tagespolitischen Debatte nicht bedeutsam. Er ist aber von enormer Bedeutung für die spätere Entwicklung des amerikanischen Kapitalismus. Im Gegensatz zu den antikapitalistischen Teilen der Starkliberalen in Pennsylvania hatten Morris und seine politischen wie geschäftlichen Freunde ein sehr genaues Verständnis von den Marktmechanismen und ihrem Zusammenhang mit der Geldstabilität. Doch nutzten sie dieses Wissen nicht zur Schaffung machtarmer und also gerechterer Marktbeziehungen, sondern um das Wachstum des »Reichtums der Nation« und nicht zuletzt ihres privaten Vermögens zu steigern.

Sobald die Marktteilnehmer begannen, in Kredite sei es staatlicher, sei es privater Herkunft Vertrauen zu setzen, setzten sich auch die prokapitalistischen Föderalisten für die Vermehrung der Geldmenge durch Staat und Banken ein, weil auf diese Weise das Wachstum der staatlich geförderten industriellen Produktion weiter angeregt werden würde. Das in vieler Hinsicht entscheidende ökonomische Instrument der Geldmengensteuerung wollten die Föderalisten, ganz gleich, ob sie Staatsmänner oder Bankiers waren, natürlich nicht aus der Hand geben. Ihr Anliegen war vielmehr, es unter den Bedingungen der Hyperinflation besser funktionsfähig zu machen. Paine und seine Anhänger sowie zehn Jahre später die ganze antiföderalistische Partei hingegen wünschten ein Geldsystem, in dem niemand die Macht haben sollte, die Geldmenge in seinem eigenen Interesse zu verändern.³² Sie wollten einen automatischen Mechanismus zur Steuerung der Geldmengen einrichten; etwa so, wie er sich damals durch Gold- und Silberdeckung anbot und wie ihn Kritiker der Marktmacht im zwanzigsten Jahrhundert weiter entwickeln würden.

³² Thomas Paine, wie Anm. 25 Kap. 8, S. 184–186.

Durch die heutige Politik der weltweiten Eurodollarmärkte und der Staatsverschuldung wurde die Geldpolitik der Föderalisten in gewisser Weise universalisiert. Daher kann die Position Paines und die des gesamten starken Liberalismus in den USA als frühe Stellungnahme gegen das Machtmittel der Produktion von Giralgeld betrachtet werden. Diese Kritik gilt unabhängig davon, ob die Geldmenge durch Regierungen erhöht wird, um ihre Subventionen zu finanzieren, oder ob private Banken – aufgrund der Tatsache, dass die Pflicht zu Mindestreserven beschränkt wird oder womöglich ganz entfällt – immer mehr Geld produzieren können.

Unstrittig war, nicht allein zwischen den pro- und antikapitalistischen Befürwortern der Verfassung von Pennsylvania, sondern auch unter den Föderalisten, dass die Gründung einer Kapitalgesellschaft keine Privatsache, kein isolierter Vertrag zwischen Geschäftspartnern, sondern wegen ihrer weitreichenden gesamtgesellschaftlichen Wirkung stets eine Frage der politischen Konstitution sein müsste. Die Gründung einer Kapitalgesellschaft bedurfte daher eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der gesamten Gesellschaft, vertreten durch ihre Repräsentanten, auf der einen, und den Kapitaleignern auf der anderen Seite. Strittig war, wie dieser öffentlich-rechtliche Vertrag aussehen könnte, ohne den keine Privatperson das Recht haben sollte, sich mit anderen zusammenzuschließen, um – durch Haftungsbeschränkung geschützt – Kapital zu akkumulieren.

Die prokapitalistischen Föderalisten und die Bankiers interpretierten den Vertrag so, dass die Kapitaleigner und die Bankverwalter auf längere Sicht von der Kontrolle durch die öffentliche Hand befreit würden. Sie beharrten auf einer grundsätzlich unbegrenzten Geltungsdauer der Betriebsgenehmigung einer jeden Bank. Die Föderalisten dachten dabei jedoch keineswegs marktwirtschaftlich. Rein marktwirtschaftlich orientierte Bankiers hätten Privatbanken gründen können, die sich – natürlich bei voller Haftung – am Markt hätten bewähren müssen.

Doch war auf solche dezidiert marktwirtschaftliche Weise kein Kapital akkumulierender Sog zu erreichen. Es ist aber genau dieser Sog, der bis heute wesentlich dazu beiträgt, dass multinationale Konzerne und Großbanken entstehen können. Deren gigantische Akkumulation von Kapital baut auf dem rechtsstaatlichen Grundwiderspruch auf, dass sie sich einerseits der Kontrolle durch den Staat entziehen, andererseits Geschöpfe des Staates sind. Das Instrument der Haftungsbeschränkung, das sich im heutigen Umfang erst im neunzehnten Jahrhundert durchsetzte, ist für diesen Widerspruch der wohl deutlichste Beleg. Sicher, jeder Einzelne kann, wie alle übrigen Teilnehmer des Geschehens, auf dem Markt agieren. Aber, die Teilnehmer tun es unter ungleichen Spielregeln. Der Staat garantiert mit der Haftungsbegrenzung die Sozialisierung der Verluste, ohne dass es zugleich eine besondere öffentlich-rechtliche Bindung des Kapitaleigentums gibt. Die Föderalisten und Bankbefürworter der jungen USA waren die ersten, die diese Entwicklung begünstigten.

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 Papiergegeld siehe Wolfram Weimer, wie Anm. 23 Kap. 8, S. 120f.