



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Die Entstehung des Federal Reserve Systems in den
USA – Von den kolonialen Anfängen bis 1914“

Verfasst von

Nicolas Fischer BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 688

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Betreuerin / Betreuer:

a.o. Univ. Prof. Dr. Peter Eigner

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Eine kurze Einführung in die Geschichte der Zentralbanken	6
3. Die Entstehung des Finanz- und Währungssystems im kolonialen Amerika	9
4. Jefferson, Hamilton und die First Bank of the United States	17
5. 1811 bis 1816 – Amerika ohne Zentralbank	26
6. Die Second Bank of the United States – Andrew Jackson gegen Nicholas Biddle	27
7. Das amerikanische Banken- und Währungssystem im langen 19. Jahrhundert	37
8. Die Entstehung des Federal Reserve Systems	44
9. Fazit	66
10. Literatur- und Quellenverzeichnis	71
11. Anhang	75
11.1 Lebenslauf	75
11.2 Abstract	76

*I believe that banking institutions are more dangerous to our liberties than standing armies.*¹

1. Einleitung

Als Thomas Jefferson 1816 diese Worte in einem Brief an Senator John Taylor aus South Carolina schrieb, schien der Kampf um die Rolle des amerikanischen Bankwesens vorerst entschieden. Denn Jefferson und seine Anhänger hatten nur knapp einen Monat zuvor erneut nicht verhindern können, dass sich der Kongress zum zweiten Mal innerhalb von 25 Jahren für die Gründung einer nationalen Bank entschieden hatte. Nach der *First Bank of the United States* war es nun die gerade gegründete *Second Bank of the United States*, die die Aufgaben einer nationalen Bank in den Vereinigten Staaten übernahm. Jefferson, wie viele seiner Landsleute, misstraute den Banken im Allgemeinen und speziell einer für die damaligen amerikanischen Verhältnisse besonders großen und eng mit der Bundesregierung verbundenen nationalen Bank. Diese Mischung aus Ablehnung und Misstrauen gegenüber dominant erscheinenden Bankinstitutionen begleitet die Finanzgeschichte der Vereinigten Staaten von Anfang an und ist auch heute noch zu beobachten. Wie zum Beispiel aus den Forderungen der Occupy-Bewegung² hervorgeht, die die gesellschaftlichen Spannungen durch das immer größer werdende Wohlstandsgefälle anprangern, aber auch die amerikanische Zentralbank, das *Federal Reserve System* (FED), ins Visier ihrer Kritik nehmen.³ Die Vorwürfe seitens der Demonstranten gegenüber der FED, die immer wieder

¹ Die Authentizität des ganzen Zitats von Thomas Jefferson ist umstritten. Der hier verwendete Teil stammt aus einem Brief Jeffersons an John Taylor, der vom 28.05.1816 datiert. Der Brief ist im Original bei Paul Leicester, Ford (Hrsg.), *The Writings of Thomas Jefferson, Correspondence and Papers 1808-1816*, Vol.11, New York, 1905, S. 533, zu finden. Der Brief kann auch online unter <http://oll.libertyfund.org/title/807/88161> aufgerufen werden. Informationen über die Authentizität des Zitats sowie den vollen Wortlaut des ganzen Zitats sind unter <http://www.monticello.org/site/jefferson/private-banks-quotation> zu finden.

² Die Occupy-Bewegung hat ihren Ursprung in den Vereinigten Staaten, wo sie am 17. September 2011 durch einen Aufruf den Zuccotti Park, der in der Nähe der Wall Street in New York liegt, zu besetzen begann. Die Protestbewegung, die sich in den folgenden Monaten weltweit verbreitete, setzte sich allerdings aus so unterschiedlichen gesellschaftlichen Strömungen zusammen, dass sich abseits der Forderungen hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit und verstärkter Kontrolle des Finanzsektors kein einheitliches Programm identifizieren lässt.

³ Allerdings wurde und wird das Federal Reserve System auch heute noch heftig von einigen Politikern und Ökonomen kritisiert. Der prominenteste FED-Kritiker in den Vereinigten Staaten ist wohl der für Texas als Abgeordneter im Repräsentantenhaus sitzende Ron Paul. Gegen die FED werden Argumente in Stellung gebracht, die auf eine lange Tradition innerhalb der politischen Auseinandersetzung über die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank zurückblicken können. Neben dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit sind auch die Eigentümerstruktur und der daraus resultierende vermeintliche Interessenskonflikt zwischen den nationalen Interessen und den Interessen der Eigentümer beziehungsweise angehörigen Banken immer wieder

auftauchten, sei es auf Plakaten oder in kurzen Aussagen, erregten aber erstaunlicherweise keine besondere Aufmerksamkeit. Viele beklagten sich nämlich über die Tatsache, dass die amerikanische Zentralbank FED eigentlich nicht verfassungskonform sei und nur den Interessen der Banken diene. Und tatsächlich steht in der Verfassung der Vereinigten Staaten, Artikel 1, Paragraph 10, dass „(n)o State shall [...] coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts.“⁴ Problematisch an dieser eigentlich klaren Formulierung ist, dass hier nur den amerikanischen Bundesstaaten untersagt wird, Geld zu drucken, aber nicht ausdrücklich der Bundesregierung. Ist die FED also streng genommen verfassungswidrig? Ja und Nein. Nein, weil die Verfassung, wie gerade aufgezeigt, der Bundesregierung nicht ausdrücklich verbietet, Geld zu drucken und man daher bei der teleologischen Auslegung des betreffenden Abschnittes der Verfassung von sogenannten „implied powers“⁵ ausgeht. Ja, weil bei einer näheren Betrachtung der Debatte zwischen den Gründervätern der Vereinigten Staaten schnell klar wird, dass sich eine überwältigende Mehrheit aller Delegierten, die 1787 an der verfassungsgebenden Versammlung in Philadelphia teilnahmen, gegen eine gesetzlich sanktionierte Einführung von Papiergeld und einer in der Verfassung verankerten Zentralbank aussprachen. Die Frage nach der Verfassungskonformität des *Federal Reserve Systems* und seiner Vorgängerinstitutionen wurde im Laufe der amerikanischen Finanzgeschichte oft gestellt und dabei unterschiedlich beantwortet. Diese Arbeit soll nicht die Antwort auf diese Frage liefern, sondern die Entstehungsgeschichte der amerikanischen Zentralbank aus der historischen Perspektive darlegen. Diese Geschichte beginnt, noch bevor die damaligen britischen Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangten, sich eine Verfassung gaben und zu den Vereinigten Staaten von Amerika wurden. Denn schon 1781 bewilligte der Kontinentalkongress die Gründung der *Bank of North America*, die erste Zentralbank auf dem nordamerikanischen Kontinent und die älteste Vorläuferin des heutigen *Federal Reserve Systems*. Es folgte eine rund 130 Jahre

vorzufinden. Die mangelnde Transparenz der FED sowie die fehlenden Aufsichtsmöglichkeiten durch die Bundesregierung sind weitere immer wiederkehrende Themen. Auch die Geschäftspolitik der FED wurde schon heftig kritisiert. So erscheinen heute noch Publikationen, die die Rolle der FED während der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre kritisch hinterfragen. Aktueller sind die Anschuldigungen gegenüber der niedrigen Zinspolitik der FED seit 2001, durch die die FED das Entstehen einer gewaltigen Blase am amerikanischen Immobilienmarkt befördert hat. Desweiteren wird von den politischen Rändern in den Vereinigten Staaten auch den Banken im Allgemeinen und der FED im Speziellen immer wieder die Schuld an ökonomischen Krisen gegeben sowie die Verwendung einer Papiergeldwährung ohne Edelmetalldeckung kritisch hinterfragt. Exemplarisch für die Kritik am Federal Reserve System stehen die zwei folgenden Publikationen; Paul, Ron, *End the FED*, New York, 2009 sowie Griffin, Edward G., *Die Kreatur von Jeckyll Island*,

⁴ Vgl. Verfassung der Vereinigten Staaten, Artikel 1, Absatz 10, zu finden bei Malsberger, John W. / Marshall, James N. (Hrsg.), *The American Economic History Reader – Documents and Readings*, New York, 2009, S. 40.

⁵ Nach der *Implied-Powers*-Doktrin sind Kompetenzvorschriften in der Verfassung so auszulegen, dass sie auch die ungeschriebenen Kompetenzen beinhalten, ohne die die Wahrnehmung der ausdrücklich geschriebenen Kompetenzvorschriften nicht möglich wäre und ohne die sie nicht sinnvoll zur Anwendung kämen.

anhaltende Debatte, mit unterschiedlicher Intensität, über das Bankwesen in den USA im Allgemeinen und die Rolle einer amerikanischen Zentralbank im Speziellen.

Die Geschichte des amerikanischen Finanz- und Bankensystems ist aufs engste mit der Entstehungsgeschichte des *Federal Reserve Systems* verbunden. Der schwierige und langandauernde Konflikt um die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank begleitete die Vereinigten Staaten seit ihrer Gründung. Er ist auf interdependente Art und Weise nicht nur mit der Finanzgeschichte der USA, sondern auch mit bedeutenden politischen Diskursen und den ideologischen Standpfeilern der USA verbunden. Der Kampf um die amerikanische Zentralbank ist vor allem vor dem Hintergrund der Situation in den europäischen Staaten äußerst interessant. Die meisten europäischen Staaten hatten während des 19. Jahrhunderts ihre eigenen Zentralbanken gegründet, manche Staaten wie Schweden, England oder die Niederlande sogar schon im 17. Jahrhundert. Dabei spielte natürlich die über Jahrhunderte andauernde historische Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen aber auch ideologischen Werte eine entscheidende Rolle. Denn während die europäischen Eliten, in den meisten Fällen die Aristokratie, sich keinem demokratisch legitimierten Verfahren unterordnen mussten, um eine so mächtige Institution wie eine Zentralbank zu errichten, musste in den Vereinigten Staaten ein Konsens zwischen den rivalisierenden Parteien, Ansichten und Interessen errungen werden. Damit einhergehend wird auch die Rolle des Staates in Europa und den Vereinigten Staaten bis heute weitgehend unterschiedlich interpretiert. Ideologisch untermauert werden die unterschiedlichen Auffassungen durch die verschiedenen Interpretationen des Freiheitsbegriffes auf beiden Seiten des Atlantiks. Die in den Vereinigten Staaten dominierende Interpretation des Freiheitsbegriffs ist eng verbunden mit dem Sendungsbewusstsein der USA als erste Demokratie seit dem klassischen Athen und der eigenen Definition als „*Land of the Free*“⁶. Bankinstitute werden auf dieser Seite des Atlantiks meistens nicht mit dem Freiheitsbegriff assoziiert, sondern eher als Vehikel oder verlängerter Arm der Eliten betrachtet. Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage, wie die Auseinandersetzung um die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank letztendlich von den Befürwortern gewonnen werden konnte?

Vor allem in Anbetracht des tiefsitzenden Misstrauens der Amerikaner gegenüber mächtigen Institutionen stellt sich die Frage, wie konnte es also zu der historischen Entscheidung

⁶ Zum Anlass des 1812 gescheiterten Versuchs der britischen Marine, Fort McHenry in der Nähe von Baltimore einzunehmen, wurde 1814 die Hymne geschrieben, die ab 1931 die offizielle Nationalhymne der Vereinigten Staaten ist. Der Refrain der Hymne lautet: *O` say does that Star - Spangled Banner yet wave, O`er the land of the free and the home of the brave?*

kommen, den *Federal Reserve Act* am 23. Dezember 1913 anzunehmen und damit die Errichtung einer dauerhaften Zentralbank in den Vereinigten Staaten zu ermöglichen? Und warum hat es letztendlich knapp 130 Jahre und drei gescheiterte Versuche gebraucht, um zu dieser historischen Entscheidung am 23. Dezember 1913 zu gelangen?

Der Forschungsstand über das Federal Reserve System spiegelt sich in der enormen Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der themenbezogenen Literatur. Problematisch ist dabei, dass viele relevante Werke sehr alt sind und daher teilweise auch nicht in gängigen Bibliotheken erhältlich sind. Erfreulicherweise wiegt dieser Umstand aber nicht so schwer, da etliche dieser Werke in digitalisierter Form online verfügbar sind. Jedoch ist ein klares Gefälle zu beobachten, zwischen der großen Auswahl an Literatur über das *Federal Reserve System* ab den 1920er Jahren und besonders der Rolle der FED während der Great Depression und einer deutlich eingeschränkteren Auswahl an Literatur zu der Vorgeschichte der FED. Erstaunlicherweise gibt es auch nur eine sehr begrenzte Auswahl an deutschsprachiger Literatur zu der Geschichte des Federal Reserve Systems und seinen Vorgängerinstitutionen. Umfassende und einheitliche Präsentationen dieser Geschichte sind praktisch nicht zu finden. Das Ziel dieser Arbeit ist es daher, diese Geschichte vollständig und zusammenhängend in einer narrativen Art und Weise zusammenzufassen und den Leser, bei Bedarf, auf die einschlägige Literatur zu verweisen. Die Art der Primärquellen, die in dieser Arbeit verwendet werden reicht von offiziellen Regierungsdokumenten, über Reden im amerikanischen Kongress bis hin zu vertraulichen Briefen der einzelnen Protagonisten. Viele dieser Quellen werden, in digitaler Form vom amerikanischen Staat zur Verfügung gestellt, sind aber zum Teil auch in gedruckter Form in den Bibliotheken verfügbar. Wenn eine in dieser Arbeit verwendete Quelle auch in gedruckter Form an der Universität Wien verfügbar ist, wird immer die gedruckte Version im Quellenverzeichnis angegeben.

Da diese Arbeit sich fast ausschließlich auf geschriebene Quellen stützt, fiel die Wahl der zu verwendenden Methodik nicht schwer. Zentraler Bestandteil dieser Arbeit hinsichtlich der Auseinandersetzung mit dem verwendeten Quellenmaterial ist die Darstellung und die Analyse der verschiedenen Positionen in den Debatten und deren Relevanz für die spätere Ausgestaltung des Federal Reserve Systems. Die Debatten werden dabei in einer Form einer Textanalyse untersucht, mit dem Ziel, die Kernargumente zu präsentieren und in den historischen Kontext einzuordnen. Quantitative Methoden kommen in dieser Arbeit nicht zum Einsatz.

Im Anschluss an diese Einleitung wird zunächst eine kurze Definition des Zentralbankbegriffes vorgelegt und die historische Entwicklung dieser Institution aufgezeigt. Für das bessere Verständnis und die richtige Einordnung der amerikanischen Debatte um die Gründung einer Zentralbank sind die in dem Kapitel präsentierten Informationen über Zentralbanken und deren historischer Evolution hilfreich. Anschließend folgt eine Überblicksdarstellung des Wirtschaftsraums der damaligen britischen Kolonien sowie des kolonialen Währungssystems. Dieser Überblick soll dem Leser dieser Arbeit das notwendige Hintergrundwissen als auch den historischen Kontext der ersten Debatten über die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank vermitteln sowie die ökonomischen Rahmenbedingungen und Problemfelder dieser Periode verdeutlichen. Denn obwohl die europäischen Siedler versuchten, die ökonomische Praxis von der alten in die neue Welt zu transferieren, was nur sehr bedingt gelang, entstanden auf dem amerikanischen Kontinent neue ökonomische Rahmenbedingungen die innovative Antworten erforderten. Auch die erste Gründung einer zentralbankähnlichen Institution wird in diesem Kapitel näher beleuchtet. Im Anschluss folgt dann die Darstellung der Gründung der *First Bank of the United States* und die dazugehörige Debatte zwischen zwei der wohl einflussreichsten Persönlichkeiten der amerikanischen Geschichte, Thomas Jefferson und Alexander Hamilton. Nach der kurzen Präsentation der Ereignisse nach dem Auslaufen der Lizenz der *First Bank of the United States* wird dann auf die Entwicklungsgeschichte der *Second Bank of the United States* eingegangen. Die dazugehörige Debatte um die Gründung der *Second Bank of the United States* wird selbstverständlich ebenso dargestellt, wie die berühmte Auseinandersetzung zwischen Präsident Andrew Jackson und dem Vorstand der *Second Bank of the United States*, Nicholas Biddle, der sogenannte „Bank War“. Nach dem Ende der *Second Bank of the United States* folgt eine fast 80-jährige Periode der amerikanischen Finanzgeschichte, die unter den Schlagwörtern *Free Banking Era* oder *Independent Treasury System* bekannt ist. In diesem Kapitel soll die Entwicklung des amerikanischen Banken- und Währungssystems dargestellt werden, um die ökonomischen Probleme und Fehlentwicklungen die zur Gründung des *Federal Reserve Systems* führten zu verdeutlichen. Das letzte Kapitel behandelt dann die eigentliche Gründung der amerikanischen Zentralbank, des *Federal Reserve Systems*, und porträtiert die dazugehörige Debatte im Kongress sowie den legislativen Gesetzgebungsprozess des *Federal Reserve Act*. Anhand dieses Prozesses sollen die verschiedenen Interessen und Konfliktzonen der beteiligten Protagonisten aufgezeigt werden. Abschließend werden die in dieser Arbeit präsentierten Ereignisse nochmals

zusammengefasst und im Kontext der eingangs formulierten Forschungsfragen analysiert und bewertet.

2. Eine kurze Einführung in die Geschichte der Zentralbanken

Bevor nun die eigentliche Geschichte der Entstehung der Federal Reserve behandelt werden kann, ist es sinnvoll, an dieser Stelle eine kurze Einführung in die allgemeine Geschichte der Zentralbanken zu präsentieren. Problematisch ist hier schon die Definition des Begriffes Zentralbank. Denn in den meisten Fällen waren Zentralbanken, oder diejenigen Institutionen die später zu Zentralbanken wurden, nicht mehr als die ersten staatlich sanktionierten Banken der betreffenden Staaten.⁷ So waren zum Beispiel die späteren Zentralbanken Schwedens (1668), Englands (1694), Finnlands (1811), Norwegens (1816), Österreichs (1816) und Dänemarks (1818) die ersten Banken überhaupt in diesen Ländern. In manchen Fällen blieben die errichteten Zentralbanken für lange Zeit die einzigen Banken, die innerhalb der nationalen Grenzen operierten. So blieb die schwedische *Riksbank* ganze 150 Jahre lang die einzige Bank in Schweden, die Zentralbanken Dänemarks und Finnlands immerhin für mehrere Jahrzehnte und die *Bank of England* für 132 Jahre die einzige Bank in England, wenn auch auf Grund von legislativen Restriktionen.⁸ Jedoch unterscheiden sich diese frühen Zentralbanken, von vielen Autoren auch einfach Nationalbanken genannt, erheblich von den heutigen Zentralbanken. Die Hauptfunktion der heutigen Zentralbanken, das Geld- und Währungssystem zu beaufsichtigen und über Notenemissionen die Geldbasis eines Währungsraumes zu kontrollieren⁹, existierte zu jener Zeit praktisch nicht. Zwar hatten die Zentralbanken Österreichs, Belgiens, Dänemarks und Norwegens schon weitreichende

⁷ Vgl. Grossman, Richard S., The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective, In: Battilossi, Stefano / Reis, Jaime (Hrsg.), State and Financial Systems in Europe and the USA – Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries, Surrey, 2010, S. 129. Allerdings lassen sich auch Ausnahmen schnell finden. So erfolgte die Gründung einer Zentralbank in Japan erst rund ein Jahrzehnt, nachdem die ersten Banken innerhalb Japans gegründet wurden. In Australien und Kanada lag sogar knapp ein Jahrhundert zwischen der Entstehung der ersten Banken und der Errichtung einer Zentralbank.

⁸ Vgl. ebenda, S. 129.

⁹ Neben der Kontrolle über die Geldbasis eines Währungsraumes hält die Zentralbank typischerweise auch die Währungsreserven und refinanziert die Geschäftsbanken und den Staat. Eine kurze Einführung in die Aufgaben und Funktionen von modernen Zentralbanken ist bei Singleton, John, Central Banking in the Twentieth Century, Cambridge, 2011, S. 4-11, zu finden. Die historische Perspektive hinsichtlich der Evolution von Zentralbanken und deren Aufgaben und Funktionen seit dem zweiten Weltkrieg bietet Siklos, Pierre L., The Changing Face of Central Banking. Evolutionary Trends Since World War II, Cambridge, 2002.

Befugnisse auf dem Gebiet der Währungsemission, der Großteil der damaligen Zentralbanken aber nicht. So dauerte es noch rund 50 Jahre, bis die niederländische Zentralbank die Kontrolle über die nationale Währung erreichte, in Finnland dauerte es 75 Jahre, in England 150 Jahre und in Schweden sogar 230 Jahre.¹⁰ Die Entwicklung der Zentralbanken hin zu der heute bekannten Funktion als „Bank der Banken“, oder sogenannter „*lender of last resort*“, sowie als Hüterin der Währungsreserven ist zum Großteil eine Entwicklung aus dem späten 19. oder frühen 20. Jahrhundert.¹¹

In den meisten Fällen wurden die frühen Zentralbanken gegründet, um verschiedenste staatliche Funktionen im Bereich der Finanzen und allgemeinen Wirtschaft zu erfüllen. In Norwegen und Dänemark sollte mit Hilfe der gegründeten Zentralbanken die monetäre Unordnung bereinigt werden, die vor allem in Dänemark eng mit dem Staatsbankrott verbunden war. Auch die Hauptaufgabe der finnischen Zentralbank war die Bereinigung des monetären Chaos, welches durch die Annexion Finnlands durch Russland entscheidend verschärft wurde und dazu führte, dass neben finnischem und schwedischem Geld nun auch vermehrt russisches Geld zirkulierte.¹² Die Errichtung der deutschen *Reichsbank* (1876) und der italienischen *Banca d'Italia* (1893) erfolgte, um die monetäre Vielfältigkeit, die durch die Vereinigung der verschiedenen Währungen im Zuge der nationalen Einigung verursacht wurde, zu beseitigen. Die Finanzierung der Staatshaushalte war der zweite beherrschende Grund für die Errichtung einer Zentralbank. So erhielt das private Konsortium, das hinter der *Bank of England* stand, die Konzession im Gegenzug für einen Kredit über 1,2 Millionen Pfund an die Regierung.¹³ Die Errichtung der *Banque de France* (1800) durch Napoleon wurde maßgeblich durch die Notwendigkeit der Finanzierung der Kriege geprägt sowie für die Beseitigung des monetären Chaos, das dem Kollaps des revolutionären Währungsregimes der Assignaten¹⁴ folgte.¹⁵ In England sollte die *Bank of England* hauptsächlich der Regierung helfen, den Staatshaushalt zu finanzieren, oder wie in den Niederlanden und Schweden den

¹⁰ Vgl. Grossman, Richard S., *The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective*, In: Battilossi, Stefano / Reis, Jaime (Hrsg.), *State and Financial Systems in Europe and the USA – Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Surrey, 2010, S. 130.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 131.

¹² Vgl. ebenda, S. 130.

¹³ Vgl. Kindleberger, Charles P., *A Financial History of Western Europe*, London, 1985, S. 53.

¹⁴ Assignaten (aus dem französischen *assignation* – Anweisung) waren die während der Französischen Revolution verwendeten Papiergeldscheine.

¹⁵ Vgl. Grossman, Richard S., *The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective*, In: Battilossi, Stefano / Reis, Jaime (Hrsg.), *State and Financial Systems in Europe and the USA – Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Surrey, 2010, S. 130.

Handel mit ausreichend Krediten zu unterstützen.¹⁶ Doch obwohl diese Zentralbanken von den Staaten gegründet und mit speziellen Privilegien ausgestattet waren und nicht selten Monopolstellungen inne hatten, so handelte es sich trotzdem in fast allen Fällen um private, auf Profit ausgerichtete Institutionen. Hauptaufgaben waren die schon angesprochene Beseitigung der monetären Vielfalt innerhalb des Zuständigkeitsbereiches, die Finanzierung des Handels und die Bereitstellung von großen Krediten zur Finanzierung der chronisch verschuldeten Staatshaushalte.

Neben der schwedischen *Riksbank* und der Amsterdamer *Wisselbank* ist die älteste und wohl berühmteste Zentralbank Europas die *Bank of England*, gegründet im Jahre 1694.¹⁷ Entstanden war die *Bank of England* auch als ein Gegengewicht zu dem Rivalen aus Amsterdam, der *Wisselbank*¹⁸, deren Hauptaufgabe die Erleichterung des internationalen Zahlungsverkehrs war.¹⁹ Die *Bank of England* ist wegen ihrer Vorbildfunktion für die noch zu gründenden nationalen Banken in den Vereinigten Staaten besonders hervorzuheben. Denn die verschiedenen Versuche, eine Zentralbank in den Vereinigten Staaten zu etablieren, orientierten sich am Beispiel der *Bank of England*, ihrer Organisationsstruktur und Funktionsfähigkeit.²⁰ Interessanterweise gab es sowohl in England als auch später während den Beratungen in den Vereinigten Staaten eine erbitterte Debatte um die Gründung einer Zentralbank.²¹ Die amerikanische Debatte rund um die Errichtung der beiden nationalen Banken sowie des *Federal Reserve Systems* wird in dieser Arbeit eine zentrale Rolle spielen und verdeutlicht die unterschiedlichen Interessen, die hinter einer Zentralbank stehen, exemplarisch. Wenn also in den folgenden Kapiteln der Begriff der Zentralbank auftaucht, dann ist dieser im zeitlichen Kontext zu interpretieren. Denn erst mit der Gründung des *Federal Reserve Systems* kann man wirklich von einer amerikanischen Zentralbank reden. Für den größten Teil des in dieser Arbeit behandelten Zeitraums ist also der damals gebräuchliche

¹⁶ Vgl. Grossman, Richard S., *The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective*, In: Battilossi, Stefano / Reis, Jaime (Hrsg.), *State and Financial Systems in Europe and the USA – Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Surrey, 2010, S. 130.

¹⁷ Vgl. Andréadès, Andre, *History of the Bank of England – 1640 to 1903*, London, 1966⁴, S. 3.

¹⁸ Die Amsterdamer *Wisselbank* war die erste städtische Wechselbank in Westeuropa. Sie wurde nach dem Vorbild der italienischen Wechselbanken gegründet und war die erste öffentliche Bank die einen bargeldlosen Ausgleich von Forderungen zwischen Konten ermöglichte.

¹⁹ Vgl. Kindleberger, Charles P., *A Financial History of Western Europe*, London, 1985, S. 52.

²⁰ Vgl. MacDonald, Scott / Gastmann, Albert, *A History of Credit and Power in the Western World*, New Brunswick, 2004, S. 194.

²¹ Vgl. Andréadès, Andre, *History of the Bank of England – 1640 to 1903*, London, 1966⁴, S. 67f.

Begriff der nationalen Bank angebracht, der verdeutlicht, dass es sich bei diesen Bankinstituten nicht um Zentralbanken im modernen Sinn handelt.

3. Die Entstehung des Finanz- und Währungssystems im kolonialen Amerika

Die Ökonomie der englischen Kolonien in Nordamerika war im Vergleich zum Mutterland England rudimentär. Die Siedlungen lagen über rund 1600 Kilometer von Massachusetts im Norden bis Georgia im Süden zerstreut, und es gab erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Klimas und der natürlichen Ressourcen, die die Entstehung und Ausrichtung der lokalen Wirtschaftseinheiten bestimmte. Während im Süden der Anbau von Zucker und Tabak dominierte, bestimmten im Norden kleine Farmen mit Weideland, Sägewerke und vereinzelte Jagdhütten das Landschaftsbild. Der Großteil der Siedlungen produzierte Verbrauchsgüter in Heimarbeit und war vor allem in der Anfangszeit mehr oder weniger autark. Erst der steigende Lebensstandard in den Kolonien führte zu vermehrten Importen aus dem Mutterland, zum Beispiel Wolle, Textilien aber auch Munition. Vor allem die nördlichen Kolonien Neu-Englands versuchten durch den Export von Holz und anderen einfachen Verbrauchsgütern in die ebenfalls von England kontrollierten westindischen Inseln in der Karibik, begehrtere Handelsgüter zu erlangen. Zum Teil waren diese Handelsgüter für die Kolonien bestimmt, der Großteil jedoch wurde nach England exportiert, um die chronisch negative Handelsbilanz mit dem Mutterland auszugleichen. Alternativ entwickelte sich in den nördlichen Kolonien der Schiffsbau als dynamischer und aufstrebender Wirtschaftszweig, der ebenfalls dazu beitrug die Handelsbilanz mit England auszugleichen. Die nördlichen Kolonien hatten es dennoch deutlich schwerer, Devisen²² zu beschaffen, im Gegensatz zu dem hauptsächlich agrarisch geprägten Süden, für dessen Güter in England eine große Nachfrage bestand. Der bescheidene, aber stetig wachsende Wohlstand vor allem der nördlichen Kolonien beruhte also vorrangig auf dem Handel mit Gütern aus den britischen Territorien in der Karibik, welcher durch die repressive Gesetzgebung des englischen Parlamentes deutlich

²² Hier sind vor allem die sogenannten *Bills of Exchange* oder Wechsel gemeint. Im Grunde genommen sind Wechsel eine der frühesten Formen von Papiergeld. Der Wechsel ist letztendlich eine Anweisung des Wechselaustellers, einen bestimmten Betrag zu einem festgelegten Zeitpunkt an ihn oder eine im Wechsel genannte Person auszuzahlen.

erschwert wurde.²³ Die oft wechselnden und teilweise als willkürlich empfundenen gesetzlichen Rahmenbedingungen für den lebenswichtigen Handel der Kolonien mit dem Mutterland waren im weiteren Verlauf mitverantwortlich für den wachsenden Antagonismus zwischen den Kolonien und Mutterland.²⁴ Auch die wachsenden Ängste englischer Produzenten vor der Konkurrenz aus den Kolonien waren mitverantwortlich für die zunehmend repressive Gesetzgebung²⁵ mit dem Ziel, die wirtschaftliche Abhängigkeit weiter zu zementieren.²⁶

Insgesamt lebten um die Mitte des 18. Jahrhunderts etwas mehr als eine Millionen weiße Siedler in den Kolonien, wobei der Norden deutlich mehr Menschen beheimatete als der Süden.^{27 28} Zu dieser Zeit importierten die Siedler jährlich Waren im Wert von rund 900.000 Pfund, doch konnten die Exporte die Importe nie ausgleichen, was zu einem spürbaren Abfluss von Hartgeld führte und den Ruf nach Einführung von Papiergeld lauter werden ließ.²⁹ Da es zu dieser Zeit keine Banken gab, geschweige denn ein organisiertes und staatenübergreifendes Finanz- und Währungssystem, wurden die meisten bankentypischen Aufgaben von Händlern übernommen. Vor allem die strikten *debtor laws*, die verschuldeten Individuen Haftstrafen auferlegten und sich noch lange Zeit hartnäckig halten sollten, verschafften der Einführung von Papiergeld weiteren Auftrieb, da man sich dadurch eine Entspannung der Schuldensituation versprach. Vor dem Hintergrund, dass die überwältigende Mehrheit der Kolonisten mit wenig bis gar keinem Geld aus Europa ausgewandert waren und keine Gold oder Silberminen in den Kolonien existierten, war der Handel der einzige Weg, an Edelmetalle oder Devisen heranzukommen. Da jedoch der Bedarf an aufwendig produzierten Waren und Luxusartikeln in den Kolonien stetig anstieg, kam es immer häufiger zu der Situation, dass selbst, wenn es den Kolonien gelang, Überschüsse in der Handelsbilanz zu erzielen, diese Überschüsse für eben jene zunehmend begehrten Importgüter verwendet wurden, als tatsächlich Edelmetalle in die Kolonien auszuführen. Das Resultat war, dass die

²³ Damit ist hier der 1651 erstmals verabschiedete *Navigation Act* gemeint. Der Originaltext des 1660 verabschiedeten geänderten *Navigation Act* ist bei Malsberger, John W. / Marshall, James N. (Hrsg.), *The American Economic History Reader – Documents and Readings*, New York, 2009, S. 3-5, zu finden.

²⁴ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 7.

²⁵ Die Gesetze wurden allerdings nicht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln durchgesetzt oder deren Einhaltung überwacht, da England durchaus Interesse an prosperierenden Kolonien hatte.

²⁶ Obwohl Arbeitskraft vergleichsweise teuer war und daher nur wenige arbeitsintensive Branchen überhaupt in einer erwähnenswerten Größe existierten, reichte die vergleichsweise primitive Konkurrenz, um eine Angst vor Wettbewerb bei den englischen Produzenten zu erzeugen.

²⁷ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 8.

²⁸ Weiterführende Informationen hinsichtlich der regionalen, ethischen und religiösen Vielfalt der Kolonien bei Heideking, Jürgen / Mauch, Christof, *Geschichte der USA*, Tübingen, 2006⁴, S. 7-19.

²⁹ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 8.

Geldmenge im Umlauf nicht mit der wachsenden Wirtschaft und dem inländischen Handel Schritt halten konnte. Um die Situation zu entschärfen, versuchten die Kolonisten verschiedene Geldexperimente, die teilweise schon in Europa stattgefunden hatten, sowie einige neue Ansätze. Entscheidend erschwert wurde die Situation dadurch, dass es in den Kolonien kein übergeordnetes Kontrollorgan gab, welches eine einheitliche Währungspolitik durchsetzen konnte. So wurde in den ersten Jahrzehnten der Kolonien hauptsächlich auf den Tauschhandel zurückgegriffen, später wurden dann bestimmte Waren als gesetzmäßige Zahlungsmittel deklariert.³⁰ Da diese Waren meist über dem tatsächlichen Marktpreis bewertet wurden, verdrängten diese Zahlungsmittel das wenige Gold und Silber fast vollständig aus dem Geldkreislauf der Kolonien.³¹ Der nächste schwere Fehler unterlief den Kolonien, als sie versuchten, den Wert der sowieso schon raren Edelmetallmünzen durch Prägung künstlich zu bestimmen, anstatt das Gewicht den Wert natürlich bestimmen zu lassen. Die Lage wurde durch die zirkulierende Münzvielfalt³² nicht gerade entschärft, und frei nach dem Greshamschen Gesetz³³ verdrängten die minderwertigen Münzen bald die höherwertigen Münzen vollständig aus dem Umlauf. Zwangsläufig entstanden darauf während des 18. Jahrhunderts verschiedene Pläne für die Einführung von Banken oder Fonds zwecks Ausgabe einer neuen Währung³⁴, die auf Bankeinlagen oder anderen Sicherheiten beruhen sollten.³⁵ Die erste Ausgabe von Papiergeld in den Kolonien erfolgte dabei schon 1690 in Massachusetts, allerdings nicht auf Grund der offenen Währungsfragen, sondern um den überschuldeten Staatshaushalt zu entlasten. Die Ausgabe von Papiergeld in Massachusetts wurde schnell von den anderen Kolonien übernommen, und bis 1760 hatten alle zumindest kurzfristig mit der Ausgabe von Papiergeld experimentiert.³⁶ Neben dem staatlich emittierten Papiergeld wurde allerdings auch von sogenannten *loan banks*, die hauptsächlich in privaten

³⁰ Welche Waren als Zahlungsmittel deklariert wurden hing maßgeblich von der lokalen Verfügbarkeit ab. In Neu-England wurden Getreide, Vieh oder Pelze verwendet – im Süden dagegen Tabak und Reis.

³¹ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 19.

³² Neben englischen Münzen zirkulierten immer mehr portugiesische und vor allem spanische Münzen. Im Laufe der Zeit setzte sich dann der spanische Silberdollar durch und wurde zur inoffiziellen Währung innerhalb der Kolonien.

³³ Das Greshamsche Gesetz stammt aus dem 16. Jahrhundert und formuliert die zu dieser Zeit häufig beobachtete Entwicklung, dass minderwertiges Geld das höherwertige Geld aus dem Umlauf verdrängt.

³⁴ Die ökonomische Bedeutung einer eigenen nationalen Währung wird durch geographische, kulturelle und soziale Faktoren ergänzt und nimmt daher einen herausragenden Stellenwert innerhalb der Geschichte ein. Der Prozess hin zu einer distinktiven und anerkannten eigenen nationalen Währung ist für viele Nationen ein oft unterschätztes Identifikationsmerkmal. Für weiterführende Informationen ist das Werk von Helleiner, Eric, *The Making of National Currency – Territorial Currencies in Historical Perspective*, Ithaca, 2003, zu empfehlen.

³⁵ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 21.

³⁶ Bis 1711 hatten New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, New York, und New Jersey Papiergeld ausgegeben. 1712 folgte South Carolina, 1723 Pennsylvania, 1734 Maryland, 1739 Delaware, 1755 Virginia und als letztes dann 1760 Georgia.

Händen waren, Papiergeld ausgegeben. Diese *loan banks* waren jedoch nur dem Namen nach eine Art von Banken. Oft gab es keine dauerhafte Geschäftsniederlassung und keine oder nur ungenügende Sicherheiten, die hinter dem ausgegebenen Papiergeld standen – es verwundert daher nicht, dass die überwältigende Mehrheit der *loan banks* nur eine sehr begrenzte Lebensdauer hatten. Im Jahr 1714 kam der Vorschlag auf, eine private, bankenähnliche Institution zu gründen, der vom Staat das Monopol auf die Emission von Papiergeld zugesichert werden sollte. Der Plan scheiterte aber schnell auf Grund von erheblichem Widerstand der Öffentlichkeit, da viele fürchteten, dass die besonderen Privilegien zu Profitsucht und Missbrauch einladen würden.³⁷ Stattdessen einigte man sich auf eine staatliche Bank, die Papiergeld ausgeben konnte und als Sicherheiten auf Immobilien setzte. Wie alle vorangehenden und der Großteil der noch folgende Projekte, die die chronischen Währungsprobleme der Kolonien lösen sollten, scheiterte auch diese staatliche Bank nur wenige Zeit später. Der Handlungsspielraum der Kolonien hinsichtlich der Lösung der Währungsprobleme wurde durch das britische Parlament zusätzlich eingeengt, als 1720 der sogenannte *Bubble Act*³⁸ als Reaktion auf den Zusammenbruch des Kartenhauses John Laws und der im Mai desselben Jahres an der Börse grassierenden *South Sea Bubble*.³⁹ Das sowieso schon seit langem schwelende Misstrauen der meisten Siedler in den Kolonien gegenüber Papiergeld wurde durch die chronischen Abwertungsspiralen⁴⁰, in denen fast alle eingeführten Papiergeldsysteme früher oder später gefangen waren, nur weiter verstärkt. 1751 schritt wieder das britische Parlament ein und votierte für den *Currency Act*, der vor allem die Interessen britischer Händler im Auge hatte.⁴¹ Der *Currency Act* verbot allen Kolonien in Neu-England, neue Papiergeldwährungen zu emittieren, und regulierte die Verwaltung der schon existierenden Währungen. Dreizehn Jahre später erwirkte das Parlament dann die

³⁷ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 25.

³⁸ Der genaue Inhalt des *Bubble Act* kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Insgesamt beschränkt er die Kapitalakkumulation über die Börse auf wenige vom Parlament oder Krone bestimmte Unternehmen. Für die Kolonien bedeutete das, dass die gängige Praxis der Kapitalakkumulation über die Öffentlichkeit auch dort nur noch für bestimmte Unternehmen bzw. Projekte offenstand, was natürlich die Erschaffung von mit entsprechenden Sicherheiten hinterlegtem Papiergeld vergleichsweise schwieriger werden ließ.

³⁹ Neuere Forschungen vermuten dagegen eher, dass sich die *South Sea Company* durch die Bestimmungen des *Bubble Act* eher vor Konkurrenz schützen wollte, als dass der Gesetzgeber auf die Skandale rund um die Aktivitäten des John Law in Frankreich und der *South Sea Bubble* reagierte. Ich habe mich an dieser Stelle für die ältere Deutung entschieden, da sie mir im gesamten Kontext plausibler erscheint. Für weiterführende Informationen zu der *South Sea Company* und dem *Bubble Act* sind bei Paul, Helen J., *The South Sea Bubble – An Economic History of its Origins and Consequences*, New York, 2011, zu finden.

⁴⁰ Beispielsweise wurde das in Massachusetts zirkulierende Papiergeld von 1702 bis 1740 um 75% abgewertet – zehn weitere Jahre später hatte es nur noch ein Zehntel seines Emissionswerts.

⁴¹ Die hohen Inflationsraten und das sich zusehends verschlechternde Austauschverhältnis zwischen britischen Pfund Sterling und den Papiergeldwährungen der Kolonien führten zu finanziellen Verlusten der britischen Händler, die meistens gezwungen waren, ihren Nordamerikahandel mit kolonialen Papiergeldwährungen durchzuführen.

Ausdehnung des *Currency Acts* auf alle Kolonien in Nordamerika, was schnell zu einer spürbaren Verschlechterung der ohnehin angespannten Lage hinsichtlich der verfügbaren Geldmenge führte. Obwohl viele der führenden Köpfe sowie breite Bevölkerungsschichten in den Kolonien schlechte Erfahrungen mit der unkontrollierten Ausgabe von Papiergeld gemacht hatten, wurden die gesetzlichen Vorgaben aus dem Mutterland als unrechtmäßige Einmischung in die kolonialen Angelegenheiten eingestuft, was wiederum zu der wachsenden Entfremdung zwischen beiden Seiten des Atlantiks führte. Insgesamt bewirkten die teilweise traumatischen Ereignisse, die mit den verschiedenen Papiergeldwährungen während der Kolonialzeit verbunden waren, ein generelles Misstrauen gegenüber dem Finanzwesen, dass auch noch weit in die Zukunft hinein erhalten bleiben sollte. Vor allem unter den sogenannten Gründervätern, die ab 1774 den bis heute gültigen politischen Rahmen für die zukünftige Entwicklung der Vereinigten Staaten legten und die Geschicke der jungen Nation führten, waren die Vorbehalte gegen Papiergeld noch maßgeblich durch die Erfahrungen der vorangegangenen Jahrzehnte bestimmt.

Wie schon die kriegerischen Konflikte mit Franzosen und Indianer zuvor, sollten jetzt der offene Konflikt mit Großbritannien und die damit verbundene Frage der Finanzierung die Einführung von Papiergeld maßgeblich beeinflussen. Denn als im Juni 1775 der Kongress die Errichtung der Kontinentalarmee sowie einer eigenen Kriegsmarine bewilligte, stellte sich schnell die Frage der Finanzierung, da weder der Kongress noch einzelstaatliche Institutionen über nennenswerte Steuereinnahmen verfügten, und selbst der gemeinsame Freiheitskampf die Kolonisten nicht dazu bewegen konnte, Steuern als rechtmäßig zu erachten und der sich langsam herausbildenden Bundesregierung damit finanzielle Mittel für den Kampf gegen die Krone bereitzustellen.⁴² Der Kampf um nationale Steuereinnahmen sollte noch lange nach dem gewonnenen Kampf um die Unabhängigkeit weiter andauern und fiel als Einnahmequelle für die Revolution mehr oder weniger komplett aus. Also versuchte der Kongress, die finanziellen Mittel auf dem rudimentären heimischem Kreditmarkt zu leihen, und wenn das nicht ausreichte, was fast immer der Fall war, dann wandte man sich den internationalen Kreditmärkten⁴³ zu. Da selbst die geliehenen Mittel nicht ausreichten, um den Unabhängigkeitskampf zu finanzieren, blieb als letzter Ausweg nur die Druckerpresse anzuwerfen, um Papiergeld zu drucken. Die Emission von Papiergeld, den sogenannten *Continental*s, verlief anfangs noch in halbwegs geordneten Bahnen, sollte aber schnell

⁴² Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 34.

⁴³ Kredite für den Unabhängigkeitskampf wurden hauptsächlich auf den Kreditmärkten in Holland und Frankreich requiriert, da beide Nationen eigene Interessen verfolgten die mit dem Kampf der Kolonien in Einklang standen.

jeglichen Bezug zur ökonomischen Realität der Kolonien verlieren. Wurden 1775 insgesamt sechs Millionen *Continental*s gedruckt, waren es im darauffolgenden Jahr schon 19 Millionen, zwei weitere Jahre später über 63 Millionen und im Jahre 1779 erreichte man die für damalige Verhältnisse unvorstellbare Summe von knapp über 140 Millionen neugedruckter *Continental*s.⁴⁴ Und als ob das nicht schon problematisch genug gewesen wäre, gaben die einzelnen Staaten zusammengenommen weitere 200 Millionen an Papiergeld aus. Es verwundert angesichts der ungebremsen Nutzung der Druckerpresse nicht, dass der *Continental* durch das in den USA verbreitete Bonmot, „*not worth a continental*“ ins historische Gedächtnis eingegangen ist.⁴⁵ Erst gegen Ende des Krieges versuchte der Kongress die finanziellen Rahmenbedingungen durch strukturelle Reformen zu verbessern, und genau hier kam dann auch der Gedanke einer staatlichen Bank zum Zwecke der Finanzierung öffentlicher Ausgaben auf.⁴⁶ Im Juli 1780 nahm der Gedanke dann konkrete Form an, wurde im Mai 1781 vom Kongress bewilligt, und schließlich begann die Bank im Januar 1782 ihre Geschäftstätigkeit. Die dazu auserkorene Bank of Pennsylvania⁴⁷ war nach den Aussagen des amtierenden *Superintendent of Finance* Robert Morris⁴⁸, einer Art Finanzminister im heutigen Sinn, „*nothing more than a patriotic subscription of continental money for the purpose of purchasing provisions for a starving army*“.⁴⁹ Doch Morris überzeugte den Kongress, die Bank nicht nur für die Ausrüstung und Verpflegung der Armee zu benutzen, sondern auch mit echten kommerziell orientierten Befugnissen auszustatten. Im Gegenzug konnte der Kongress nun leichter und schneller Kredite auf zukünftige Einnahmen oder Ressourcen bei der nun in *Bank of North America* umbenannten Bank bekommen. Die neue Bank sollte mit Eigenkapital im Wert von zehn Millionen Dollar ausgestattet werden, ein eigentlich zu kleiner Betrag, jedoch wurden anfangs nur knapp 70.000 Dollar von privaten Interessenten gezeichnet. Dies führte dazu, dass der Großteil der notwendigen Einlagen letztendlich aus öffentlichen Mitteln bestand und dass die eigentlich private Bank, deren Vorstände sich aus Privatpersonen rekrutierten, die nicht an Weisungen des Kongresses gebunden waren, über die Verwendung der Mittel entschied. Die Bank zahlte Dividenden an die Vereinigten Staaten als Haupteigentümer, nahm aber gleichzeitig auch Zinsen für die

⁴⁴ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 36.

⁴⁵ Vgl. Eric P., Newman, *The Early Paper Money of America*, Fairfield, 2008⁵, S. 17.

⁴⁶ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 35.

⁴⁷ Die Wahl fiel auf die in Philadelphia ansässige Bank of Pennsylvania auch auf Grund der kurzen Entfernung zwischen Kongress und Bank.

⁴⁸ Robert Morris (1734-1806), in Liverpool geboren, war von 1781 bis 1784 der amtierende *Superintendent of Finance*, ein Posten vergleichbar mit dem später eingeführten Amt des *Secretary of the Treasury*. Das Amt des Superintendents wurde nach 1784 wieder abgeschafft. Morris war außerdem zwischen 1789 bis 1785 Angehöriger des Senats für Pennsylvania.

⁴⁹ Aus Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 55.

Kredite an die Vereinigten Staaten. Die Bank erleichterte dem chronisch klammen Kongress die Finanzierung des Krieges erheblich, jedoch bestand wenig Grund für die Verlängerung der Konzession nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges.⁵⁰ Nach Ansicht breiter Bevölkerungsteile war die Bank nicht mehr als ein Teil des finanziellen Unterdrückungsregimes, und so wurde schon 1783 die Konzession aufgelöst. Die Bank sicherte sich dann 1787 die Konzession als normale Bank in Pennsylvania und bestand dort bis weit in das 20. Jahrhundert weiter.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde in den Vereinigten Staaten ein Großteil der finanziellen Transaktionen noch mit Edelmetallen, also Gold- oder Silbermünzen⁵¹, abgewickelt. Rund ein Jahrhundert später, waren die Vereinigten Staaten zu einem der größten und leistungsfähigsten Finanzmärkte der Welt herangewachsen – und an der Spitze stand das gerade gegründete *Federal Reserve System*.⁵² Die Entwicklung von den kolonialen Anfängen hin zu dem beherrschenden und effizienten System unter der FED verlief dabei alles andere als geradlinig. Kriege, Finanzkrisen, Regierungswechsel und der Zufall hatten die Entwicklung des Finanzsystems in der Zwischenzeit immer wieder entscheidend verändert. Parallel zu aktuellen Strategien der ökonomischen Krisenbewältigung, tendierten auch die politischen Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten im sogenannten langen 19. Jahrhundert immer wieder dazu, auf vergangene Krisen mit legislativen Beschränkungen zu antworten, anstatt zu versuchen, die nächste sich anbahnende Krise zu verhindern.⁵³

Die 1787 ratifizierte Verfassung der Vereinigten Staaten beschränkt den Handlungsspielraum der Regierung in Fragen hinsichtlich des Geld- und Währungssystems und definiert mehr oder weniger präzise dessen Grenzen. So besagt Artikel I, Paragraph 8 das „*Congress shall have the power to coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin*“⁵⁴ und Paragraph 10 besagt weiter, dass „*No State shall [...] coin Money, emit Bills of Credit; or make any Thing but gold and silver coin a Tender in Payment of Debts.*“⁵⁵ Diese Bestimmungen waren letztendlich das Ergebnis der teilweise traumatischen Erfahrungen, die mit Papiergeld

⁵⁰ Vgl. Matson, Cathy, *The Revolution, the Constitution, and the New Nation*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Colonial Era*, Volume I, New York, 1996, S. 378.

⁵¹ Tatsächlich wurde für einen Großteil der Transaktionen der spanische Silberdollar verwendet.

⁵² Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 643.

⁵³ Vgl. ebenda, S. 643.

⁵⁴ Aus Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, zu finden in Malsberger, John W. / Marshall, James N. (Hrsg.), *The American Economic History Reader – Documents and Readings*, New York, 2009, S. 40f.

⁵⁵ Aus Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, zu finden in ebenda, S. 40f.

während der Kolonialzeit gemacht worden waren. Die Einzelstaaten sollten nicht mehr direkt in Währungsfragen einbezogen werden und schon gar nicht auf eigene Faust etwas unternehmen können, die Hoheit über die Währung sollte fortan ausschließlich bei der Bundesregierung bleiben. Die Formulierung der Paragraphen hält bis heute allerdings Spielraum für Interpretationen frei. So stellt sich die Frage, ob Washington neben dem Recht, Münzen zu prägen, auch das Recht hat, Papiergeld drucken zu lassen? Kann und darf die Bundesregierung die modernen privaten Geldschöpfungsmechanismen kontrollieren?

Die Antworten auf diese offenen Fragen der Verfassung wurden hauptsächlich vom ersten Finanzminister der Vereinigten Staaten, Alexander Hamilton⁵⁶, gegeben. In einer Reihe von Berichten formulierte er die Grundlagen des gesamten Finanzsystems der jungen Republik. Neben den in dieser Arbeit näher analysierten Berichten zum Finanz- und Bankwesen stammen aber auch weitere wichtige Impulse von Hamilton, wie etwa der *Report on the Establishment of a Mint* der mit der 1792 erfolgten Errichtung der nationalen Münzprägestalt umgesetzt wurde. Bemerkenswert dabei ist, dass die Inanspruchnahme der Leistungen der Münzprägestalt allen Personen offenstand und obendrein kostenlos war.⁵⁷ Auch der in den Vereinigten Staaten eingeführte Bimetallismus, durchaus kontrovers diskutiert, wurde von Hamilton unterstützt. Der für diese Arbeit aber mit Abstand wichtigste Bericht Hamiltons war der im Dezember 1790 im Repräsentantenhaus gehaltene *Report on a National Bank*, in dem er die Gründung einer Zentralbank nach dem Vorbild der *Bank of England* forderte. Hamilton hatte zuvor schon beim Aufbau einer der ersten größeren Privatbanken, der *Bank of New York*, geholfen und befürwortete daher die Gründung einer großen Zentralbank, um sowohl die Finanzierung des Handels als auch die des Staatshaushaltes wesentlich zu erleichtern. Die erbitterte Debatte im Kongress um die Einführung einer nationalen Zentralbank wurde hauptsächlich zwischen zwei Gruppierungen und deren prominentesten Mitgliedern, Thomas Jefferson⁵⁸ und Thomas Hamilton, geführt.

⁵⁶ Alexander Hamilton (1755-1804), war einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten. Hamilton vertrat New York im Kongress der Konföderation und war zwischen 1789 und 1795 der erste Finanzminister der Vereinigten Staaten. Hamilton war einer der einflussreichsten Interpreten der amerikanischen Verfassung und wird allgemein als der Gründer des amerikanischen Finanzsystems angesehen. Hamilton war als Finanzminister die treibende Kraft hinter der Gründung der *First Bank of the United States*. Die erste politische Partei Amerikas, die *Federalist Party*, wurde von ihm gegründet und war später das Gegengewicht zu der *Democratic-Republican Party*, die von Thomas Jefferson und James Madison angeführt wurde.

⁵⁷ Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 645.

⁵⁸ Thomas Jefferson (1743-1826), war einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten, einer der führenden Autoren der Unabhängigkeitserklärung und von 1801 bis 1809 der dritte Präsident der Vereinigten Staaten. Jefferson vertrat den Bundesstaat Virginia auf dem zweiten Kontinentalkongress von 1775 bis 1776 und

Während die Gegner der Bank vornehmlich auf verfassungsrechtliche Probleme hinwiesen, argumentierten die Befürworter, dass die Errichtung einer Bank die Sparquote, Investitionen und den Handel unterstützen könnte und obendrein die Kreditaufnahme der Regierung erleichtern würde. Da sich Präsident George Washington aber auch nach den endlosen Debatten nicht durchringen konnte, eine der beiden Seiten zu unterstützen, ließ er sich von Jefferson und Hamilton jeweils einen schriftlichen Abschlussbericht schreiben. Nach der Lektüre entschied sich der Präsident 1791 dann letztendlich den Argumenten Hamiltons zu folgen und damit für die Errichtung der *First Bank of the United States*.

4. Jefferson, Hamilton und die First Bank of the United States

Bis zu Beginn des amerikanischen Bürgerkriegs lag die Definierung der Rahmenbedingungen des Bankensystems, bis auf zwei Ausnahmen, in den Händen der Einzelstaaten. Die erste Ausnahme⁵⁹ war die *First Bank of the United States*, die 1791 ihre Pforten öffnete und gemessen an den damaligen Verhältnissen ungewöhnlich groß war.

Die *First Bank of the United States* wurde vom Kongress nach dem Konzept des amtierenden Finanzministers, Alexander Hamilton, bewilligt. Nach Ansicht Hamiltons war es unvermeidlich, dass eine nationale Bank im Herzen des amerikanischen Finanzsystems stehen sollte. Schon lange bevor es Tendenzen zu einem Zusammenschluss der Kolonien unter einer zentralen Regierung gab, hatte Hamilton seine Idee in Briefen an Robert Morris, den sogenannten „Finanzier der Revolution“, skizziert. Sein „Bericht über die Bank“ überzeugte viele Abgeordnete und verdeutlichte seine Expertise hinsichtlich der Finanzen im Allgemeinen und der Geschichte des Bankwesens im Speziellen. Hamilton befand sich zu diesem Zeitpunkt auf dem Höhepunkt seiner Macht, und seine rhetorisch und inhaltlich hervorragenden Reden wurden regelmäßig von einer Schar von Anwälten, Kaufleuten, Politikern und Spekulanten bejubelt. Er war besonders bei den reichen Handelseliten in den Städten beliebt, da er mit seiner Politik ihre Interessen vertrat. Auch bei den Intellektuellen erfreute sich Hamilton großer Beliebtheit, die er durch den Erfolg seiner teilweise waghalsigen Unternehmungen für sich gewann. Im Kongress konnte er auf eine Vielzahl von

zwischen 1783 und 1784 im Kongress der Konföderation. Anschließend war Jefferson von 1785 bis 1789 der amerikanische Botschafter in Frankreich und nach seiner Rückkehr von 1790 bis 1793 der erste Außenminister der Vereinigten Staaten. Jefferson gründete mit James Madison zusammen die *Democratic-Republican Party*.

⁵⁹ Die zweite Ausnahme, die *Second Bank of the United States*, wird in einem folgenden Kapitel ausführlich behandelt.

treuen Unterstützern aus beiden Kammern zählen, und wohl auch deshalb ließ Präsident Washington seine Pläne oft von Hamilton vortragen.⁶⁰ Viele Skeptiker der angedachten nationalen Bank bezweifelten daher jedoch, ob es überhaupt möglich wäre, im Kongress gegen Hamilton zu argumentieren und als Sieger hervor zu gehen. Hamilton führte aus, dass die Errichtung einer nationalen Bank von Vorteil wäre für die Regierung „[...] *in obtaining pecuniary aids, especially in sudden emergencies [...] facilitating to the payment of taxes*“⁶¹ sowie es ermöglichen würde, dass Gold und Silber „[...] *become the basis of a paper circulation*“. ⁶² Die hitzige Debatte um die Errichtung einer nationalen Bank wurde von erbitterten rechtlichen und politischen Konflikten dominiert und wird von einigen Historikern wie Charles Beard sogar als wichtiger Meilenstein im Entstehungsprozess der zwei großen politischen Lager in den Vereinigten Staaten bezeichnet.⁶³ Im Senat gab es insgesamt wenig ernsthaften Widerstand, ganz im Gegensatz zum Repräsentantenhaus. Die Debatte dort war zwar kurz, wurde aber durchaus erbittert und auf hohem Niveau geführt. Es wurden Zweifel hinsichtlich der Notwendigkeit einer nationalen Bank geäußert, und immer wieder wurde die monopolartige Stellung heftig kritisiert, die eine nationale Bank zwangsläufig einnehmen würde. Das beherrschende Thema wurde allerdings von James Madison⁶⁴ geliefert, der die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bank aufwarf. Hamilton erkannte an, dass in der Verfassung keine ausdrückliche Ermächtigung für die Zuständigkeit des Kongresses existierte. Er verteidigte aber die Verfassungsmäßigkeit der Bank, indem er sich auf die sogenannten *implied powers* berief. Schnell war klar, dass die *implied powers* mehr oder weniger unbegrenzte Möglichkeiten für die Interpretation der Verfassung ermöglichten. Es lässt sich wohl mit einiger Wahrscheinlichkeit festhalten, dass die Verfassung nie ratifiziert worden wäre, wenn diese Lesart von den Gründervätern erkannt worden wäre.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. Bowers, Claude G., *Jefferson and Hamilton – The Struggle for Democracy in America*, New York, 1925²⁴, S. 74.

⁶¹ Aus Hamilton's Report on a National Bank, 1790, abrufbar unter http://american_almanac.tripod.com/hambank.htm.

⁶² Aus Hamilton's Report on a National Bank, 1790, abrufbar unter http://american_almanac.tripod.com/hambank.htm.

⁶³ Vgl. Beard, Charles, *Economic Origins of Jeffersonian Democracy*, New York, 1915, S. 109-113.

⁶⁴ James Madison (1751-1836) wird oft als „*father of the constitution*“ bezeichnet. Madison saß für Virginia von 1781 an im Kongress der Konföderation bevor er zwischen 1789 und 1797 Abgeordneter im Repräsentantenhaus war. Von 1801 bis 1809 diente er als Außenminister unter Präsident Jefferson, ehe er 1809 zum vierten Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt wurde. Madison wechselte im Konflikt über die *First Bank of the United States* zwischen Hamilton und Jefferson 1791 die Seiten und gründete daraufhin mit Jefferson zusammen die *Democratic-Republican Party*. Als Präsident musste Madison seine Einstellung allerdings wieder überdenken und aus pragmatischen Gründen die Errichtung der *Second Bank of the United States* unterstützen.

⁶⁵ Vgl. Bowers, Claude G., *Jefferson and Hamilton – The Struggle for Democracy in America*, New York, 1925²⁴, S. 74.

Hamilton und viele andere seiner Unterstützer waren unzufrieden mit den vom Volk gewährten beschränkten Befugnissen und suchten schon länger nach Wegen und Möglichkeiten, die Machtbefugnisse der Regierung und des Kongresses auszuweiten. Die vehementeste Opposition gegenüber einer nationalen Bank kam hauptsächlich aus dem ländlichen Süden, wo Banken im Allgemeinen als Sinnbild für das Wirtschaftssystem nördlich der Mason-Dixon⁶⁶ Linie angesehen wurden und damit als Bedrohung für den eigenen Lebensstil galten.⁶⁷ Die sogenannten *constitutionalists*, ebenfalls hauptsächlich aus dem Süden, kritisierten, dass die Errichtung der *First Bank of the United States* die Rechte der Einzelstaaten und der Bürger empfindlich beschneiden würde und damit insgesamt nicht verfassungskonform wäre.⁶⁸ Auch entlang der *frontier* im Westen des Landes waren die Pläne Hamiltons nicht sonderlich beliebt, da man vielerorts schlechte Erfahrungen mit Banken gemacht hatte. 1791 artikuliert dann der damalige Kongressabgeordnete James Madison seine Ablehnung gegenüber der Bank. James Madison, auch der „Vater der Verfassung“ genannt war für Hamilton, ein mächtiger, intelligenter und rhetorisch ebenso begnadeter Gegner, dessen Beweisführung nur schwer zu widerlegen war. „*The doctrine of implication is always a tender one* [...]“⁶⁹ erklärte Madison und führte weiter aus,

„(t)he danger of it has been felt by other governments. The delicacy was felt in the adoption of our own; the danger may also be felt if we do not keep close to our chartered authorities. If implications thus remote and thus multiplied may be linked together, a chain may be formed that will reach every object of legislation, every object within the whole compass of political economy. [...] it involves a monopoly which affects the equal rights of every citizen“.⁷⁰

Madison erklärte weiter, dass die vorgeschlagene nationale Bank die Öffentlichkeit „*to all the evils of a run on the bank*“⁷¹ aussetzen würde, und die diskutierte Lizenz „*did not make so good of a bargain for the public as was due to its interests*“.⁷² Madison spielte damit auf die

⁶⁶ Die Mason-Dixon Linie bezeichnet den traditionellen Grenzverlauf zwischen den Nord- und Südstaaten der Vereinigten Staaten. Sie wurde von den Astronomen Charles Mason und Jeremiah Dixon benannt und zwischen 1763 und 1767 vermessen.

⁶⁷ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.124.

⁶⁸ Vgl. ebenda, S. 124.

⁶⁹ Aus Madison's Speech in Congress Opposing the National Bank, 1791, abrufbar unter http://www.constitution.org/jm/17910202_bank.htm.

⁷⁰ Aus Madison's Speech in Congress Opposing the National Bank, 1791, abrufbar unter http://www.constitution.org/jm/17910202_bank.htm.

⁷¹ Die Zitate stammen aus einer Rede Madisons die er am 2. Februar 1791 im Repräsentantenhaus gehalten hat. Der kommentierte Text der Rede ist verzeichnet bei Krooss, Herman E., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, London, 1969, S. 262-263.

⁷² Aus Krooss, Herman E., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, London, 1969, S. 262-263.

Bedingungen der Lizenzvergabe der *Bank of England* an, deren Lizenz jeweils nur für elf Jahre galt und mit einem Kredit an die Regierung, zu äußerst günstigen Bedingungen, erkauft werden musste. Die größten und schwerwiegendsten Bedenken hatte Madison aber im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Fragen, die mit der Errichtung einer nationalen Bank einhergingen. Madison charakterisierte die Verfassung der Vereinigten Staaten als ein Dokument, das Rechte begrenzt, so wurden einige spezielle Rechte der Bundesregierung zugesprochen, aber der Großteil der Rechte blieb in den Händen der Einzelstaaten und der Bürger. Der zehnte Zusatzartikel der Verfassung besagt ja, „die Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder den Vereinigten Staaten übertragen noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volke vorbehalten“. Da in der Verfassung Banken nicht erwähnt werden und Madison daran erinnerte, dass der Vorschlag der Bundesregierung, Lizenzen an Unternehmen zu vergeben, in der verfassungsgebenden Versammlung explizit abgelehnt wurde, gab es somit keine rechtliche Grundlage für die Errichtung einer nationalen Bank. Natürlich erkannte auch Madison das Recht des Kongresses an, Gesetze zu erlassen, um die Ausführung der ihm zugeordneten Rechte und Pflichten zu ermöglichen. Zu diesen Rechten und Pflichten gehört nach Artikel 2, Absatz 8, auch das Recht, Steuern zu erheben, Kredite aufzunehmen sowie Geld zu prägen und dessen Wert zu regulieren. Allerdings konnte und wollte Madison nicht erkennen, dass diese Rechte die Errichtung einer nationalen Bank notwendig machten oder implizierten. Madison erklärte, dass das Recht, Krieg zu erklären, durch das Recht, Heere auszuheben und zu unterhalten, unterstützt würde so wie das Recht, den Wert des Geldes zu regulieren, durch das Recht, Fälscher zu bestrafen, unterstützt würde.⁷³

Hamilton und seine Anhänger blieben letztendlich unbeeindruckt, und die Gesetzesvorlage passierte das Repräsentantenhaus mit 39 zu 19 Stimmen.⁷⁴ Wie schon bei früheren, von Hamilton initiierten Vorlagen, führte auch die Errichtung der *First Bank of the United States* zu einer Konzentration der finanziellen Ressourcen des Landes im handelstreibenden und wirtschaftlich aufstrebenden Norden, zum Nachteil der landwirtschaftlich geprägten Südstaaten. Neben der Debatte um die Verfassungsmäßigkeit waren die ökonomischen Implikationen für die unterschiedlich ausgerichteten Wirtschaftssysteme der Nord- und Südstaaten die entscheidenden Streitthemen. Die unterschiedlichen politischen Auffassungen nördlich und südlich der Mason-Dixon Linie wurde bei dieser Abstimmung deutlich.

⁷³ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.125.

⁷⁴ Die genauen Abstimmungsergebnisse im Senat wurden zu dieser Zeit noch nicht veröffentlicht.

Während 34 von 35 Abgeordneten aus den Nordstaaten für die Vorlage stimmten, waren es im Süden nur 5 von 23.⁷⁵ Präsident George Washington, noch immer unsicher, ob er die Gesetzesvorlage unterschreiben sollte, ließ sich daraufhin schriftlich die Argumente der prominentesten Wortführer beider Lager übermitteln. Gegen die Bank argumentierten Justizminister Edmund Randolph und Außenminister Thomas Jefferson, beide aus Virginia und beide der Meinung, dass die Bank nicht verfassungskonform wäre.

Mit der Ratifizierung der Banklizenz durch den Kongress war die Debatte also alles andere als beendet. Präsident Washington, unsicher, ob er die Lizenz unterschreiben und damit in Kraft setzen sollte, brachte den Konflikt damit aus dem Kongress in sein eigenes Kabinett. Es liegen durchaus Anhaltspunkte vor, nach denen Washington fast bis zum Schluss der Auseinandersetzung die Lizenz mit seinem präsidentiellen Veto verhindern wollte.⁷⁶ Der Präsident bezweifelte nicht nur wie viele seiner Landsleute die Verfassungskonformität der Bank, sondern hatte auch große Hochachtung vor Madison, dessen Rolle bei der Entstehung der Verfassung ihm besonders imponierte. Washington forderte, wie schon erwähnt, Außenminister Thomas Jefferson und Justizminister Edmund Randolph auf, schriftlich Stellung zu der Angelegenheit zu nehmen. Beide stimmten auf ganzer Linie mit der Ansicht Madisons überein und kritisierten vor allem die Lesart der *implied powers* scharf. Präsident Washington ließ nach mehrtägigen Gesprächen mit Madison, die im Haus von Robert Morris in Philadelphia, dem Sitz der Exekutive, abgehalten wurden, eine weitere schriftliche Fassung aller Bedenken gegenüber der Bank anfertigen. Madison verfasste daraufhin eine Vetobotschaft für den Präsidenten, da die zehntägige Bedenkzeit Washingtons langsam ablief. Madison hatte Grund zur Annahme, dass der Präsident eigentlich eine von ihm geschriebene Vetobotschaft wollte, da er sich schon in der Vergangenheit öfters Manuskripte für Reden und Ansprachen aus der Feder Madisons anfertigen ließ. Verfolgten Hamilton und seine Anhänger anfangs die Proteste Jeffersons, Madisons und Randolphs noch gelassen, so wurden sie doch mit zunehmender Zeit immer unruhiger. Madison war außerdem überzeugt, dass, wenn die Lizenz tatsächlich nicht in Kraft treten sollte, Hamilton und seine Anhänger zu offener Opposition gegen Washington bereit wären und mit der Unterstützung der Reichen und Mächtigen in den Nordstaaten rechnen könnten.⁷⁷ Die Debatte wurde daraufhin immer persönlicher, und beide Lager schreckten nicht vor Verleumdung des politischen Gegners

⁷⁵ Vgl. Wood, John H., A history of central banking in Great Britain and the United States, New York, 2005, S.125.

⁷⁶ Vgl. Bowers, Claude G., Jefferson and Hamilton – The Struggle for Democracy in America, New York, 1925²⁴, S. 77.

⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 78.

zurück. Vor allem Präsident Washington wurde persönlich angegriffen und war den wildesten Gerüchten und Anschuldigungen ausgesetzt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt bedeutete der Konflikt den endgültigen Bruch in der Beziehung zwischen zwei der politisch einflussreichsten Männer der Zeit, Jefferson und Hamilton. In der Presse wurde das politische Tauziehen stets parteilich und voreingenommen begleitet und trug so ihr übriges zur Aufheizung der sowieso schon überhitzten Gemüter aller Beteiligten bei. Als dann der Präsident doch die Lizenz unterschrieb und damit die *First Bank of the United States* rechtskräftig gegründet wurde, triumphierte Hamilton. Der Finanzminister wurde von den einflussreichen wirtschaftlichen Eliten der jungen Nation, die vor allem im Norden zu finden waren, vergöttert und avancierte nun endgültig zu deren anerkanntem Führer und zum unangefochtenen Wortführer seiner Partei. Der Kampf zwischen Alexander Hamilton und Thomas Jefferson war aber noch lange nicht beendet und hat in der Geschichte der Vereinigten Staaten bis heute einen Stellenwert, der seinesgleichen sucht, da es um grundlegende Meinungsverschiedenheiten ging, die die Gesellschaft bis heute spalten.⁷⁸ Letztendlich aber überzeugte Finanzminister Alexander Hamilton den Präsidenten, die Gesetzesvorlage doch zu unterschreiben. Hamilton argumentierte, dass es ausreichte, wenn die Bank eine natürliche Verbindung zu den der Bundesregierung zugeschriebenen Rechten hätte. Hamilton führte aus,

*„[...] that every power vested in a Government is in its nature sovereign, and includes, by force of the term, a right to employ all the means requisite and fairly applicable to the attainment of the ends of such power and which are not precluded by restrictions and exceptions specified in the constitution [...]“.*⁷⁹

Die Protagonisten der Debatte rund um die Errichtung der *First Bank of the United States* blieben weitgehend auch während der zwanzig Jahre, die die Lizenz lief, dieselben. Allerdings wechselte zum Beispiel James Madison, dann als vierter Präsident der Vereinigten Staaten, in das Lager der Befürworter der Bank. Madison begründete seinen Meinungswechsel mit der außerordentlichen Zweckdienlichkeit und Notwendigkeit der Bank

⁷⁸ Vgl. Bowers, Claude G., *Jefferson and Hamilton – The Struggle for Democracy in America*, New York, 1925²⁴, S. V.

⁷⁹ Aus Hamilton's Opinion as to the Constitutionality of the Bank of the United States, 1791, abrufbar unter http://avalon.law.yale.edu/18th_century/bank-ah.asp.

und wischte seine früheren Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität schlicht beiseite.⁸⁰

Teile der Gruppe, die wir heute als Agrarlobby bezeichnen würden, gaben ihre anfängliche Opposition gegenüber der Bank im Laufe der Zeit auf, aber das tief verwurzelte Misstrauen gegenüber der Bundesregierung und all ihren assoziierten Institutionen blieb weiterhin bestehen. So beklagte der Kongressabgeordnete Richard Johnson aus Kentucky, dass die Bank „[...] *would contract very much the circulation of the State bank notes, and would, in many other respects, come in collision with state rights*“⁸¹,⁸²

Das Gründungskapital der *First Bank of the United States* betrug zehn Millionen Dollar, die gesamten Ausgaben der Bundesregierung im folgenden Jahr beliefen sich dagegen nur auf knapp fünf Millionen Dollar.⁸³ Das Gründungskapital wurde dem Kongressbeschluss folgend zu zwanzig Prozent von der Bundesregierung gezeichnet, die restlichen achtzig Prozent vom Privatsektor.⁸⁴ Diese Eigentümerstruktur war besonders dem wohl prominentesten Befürworter der Bank ein wichtiges Anliegen. Hamilton erhoffte sich durch die starke Einbeziehung des Privatsektors, das Schicksal der jungen Republik mit den Interessen der reichsten und mächtigsten Geschäftsleute zu verknüpfen⁸⁵.⁸⁶ Der Anteil der Bundesregierung wurde durch einen Kredit bei der *First Bank of the United States* gezahlt, während die privaten Anteilseigner ihren Beitrag zu einem Viertel mit Edelmetallen und zu drei Vierteln mit Anleihen der Bundesregierung aufbringen mussten. Hier wird schon deutlich, dass vor

⁸⁰ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.125.

⁸¹ Hier wird das Recht der Einzelstaaten gemeint, Währungsfragen eigenständig und vor allem unabhängig von Washington zu behandeln.

⁸² Aus Clark, Matthew St. Claire / Hall, David A. (Hrsg.), *Documentary History of the Bank of the United States*, New York, 1967², S. 232.

⁸³ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 646.

⁸⁴ Der Begriff „Privatsektor“ ist anders als heutzutage nicht als Synonym für alle privaten Haushalte zu verstehen. Zu der betreffenden Zeit sammelt sich unter diesem Begriff eine sehr kleine und exklusive Gruppe von sehr reichen Geschäftsmännern.

⁸⁵ Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der sogenannten „Marktrevolution“ zu verstehen. Der langsam beginnende und in den kommenden Jahrzehnten an Kraft gewinnende ökonomische Aufwärtstrend, der durch rasantes Bevölkerungswachstum, technischen Fortschritt und der Kommerzialisierung der Landwirtschaft ausgelöst wurde, führte zum Entstehen einer reichen Unternehmerelite die möglichst an das Schicksal der Vereinigten Staaten gebunden werden sollten. Allerdings führte die Expansion der nationalen Marktwirtschaft auch zu einer Verschärfung der sozialen und regionalen Unterschiede und bedrohte damit die Einheit der Vereinigten Staaten.

⁸⁶ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 646.

allein die Bundesregierung von der Gründung der Bank finanziell profitierte. Im folgenden Jahrzehnt wurde die Bank zu einer der Hauptquellen für Kredite der Bundesregierung. Als die Bundesregierung dann ihre Kredite nicht mehr ausreichend bedienen konnte, wurden Anteile der Bank verkauft, bis die Bundesregierung 1802 schließlich keine Anteile mehr an der *First Bank of the United States* besaß.

Die Einflussnahme auf die Geschäftsausrichtung der *First Bank of the United States* wurde ebenfalls penibel festgelegt. Jeder amerikanische Anteilseigner der Bank besaß bis zu dreißig Stimmen, abhängig von der Größe des gezeichneten Anteils. Ausländische Anteilseigner dagegen besaßen gar kein Stimmrecht. Der Bank wurde außerdem das Recht gewährt, weitere Bankfilialen im gesamten Land zu eröffnen. Die von der Bank emittierten Banknoten durften per Gesetz nur in der gleichen Höhe wie das verfügbare Eigenkapital zirkulieren und konnten für anfallende Steuern verwendet werden. Ohnehin waren die der Bank offenen Geschäftsfelder vom Kongress präzise formuliert und begrenzt worden. Die Bank durfte mit Wechseln und Edelmetallen handeln. Geschäfte mit echtem Eigentum, wie Immobilien oder Landbesitz, standen der Bank nur offen, wenn sie das Eigentum als Sicherheiten von nicht mehr bedienten Krediten erlangt hatte. Erstaunlich ist auch, dass es der Bank nur erlaubt war, Kredite bis 100.000 Dollar an die Bundesregierung zu vergeben. Höhere Kredite konnten nur mit der ausdrücklichen Genehmigung des Kongresses vergeben werden. Auch der maximale Zinssatz wurde, ganz nach der damals vorherrschenden ökonomischen Lehrmeinung der *real bills doctrine*⁸⁷, auf sechs Prozent begrenzt, um die Bank davon abzuhalten, Kredite an Spekulanten zu vergeben. Die gängige Praxis, dass die *First Bank of the United States* Banknoten von Banken der Einzelstaaten gegen edelmetallhaltige Münzen eintauschte, wird von der historischen Wirtschaftsforschung als ein entscheidender Beitrag zur Eindämmung von unsoliden Bankgeschäften eingestuft.⁸⁸ Doch der Erfolg der Bank brachte die Banken in den Einzelstaaten immer mehr gegen die *First Bank of the United States* auf. Die Banken beklagten, dass ihre Emission von eigenen Banknoten eingeschränkt wurde und die *First Bank of the United States* einen unverhältnismäßigen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Banken in den lokalen Kreditmärkten hatte. Außerdem kritisierten die Banken, dass

⁸⁷ Die Theorie der *real bills doctrine* besagt zusammengefasst, dass Banken nur sichere und kurzfristige Kredite vergeben sollten, da sonst die Gefahr einer Liquiditätsklemme und ultimativ sogar eines kompletten Bankzusammenbruchs besteht. Die Ursprünge dieser Theorie sind bei Autoren wie John Law oder Adam Smith zu finden. Die *real bills doctrine* bestimmte die Gesetzgebung hinsichtlich des Bankensystems in den Vereinigten Staaten maßgeblich und war auch noch bei der Unterzeichnung des Federal Reserve Acts 1913 ein zentrales Element.

⁸⁸ Vgl. Rockoff, Hugh, Banking and Finance – 1789-1914, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century, Volume II, New York, 2000, S. 647.

die *First Bank of the United States* den mit Abstand größten Anteil der Geschäfte mit der Regierung absorbierte. Diese Probleme und Anschuldigungen müssen aber bei aller inhaltlichen Berechtigung richtig eingeordnet und zum Teil relativiert werden, da sie allesamt von der direkten Konkurrenz stammten.

Die Geschäftsaktivitäten der *First Bank of the United States* sind, wie schon erwähnt, insgesamt als erfolgreich zu bewerten. Die Bank fungierte als effizienter und verlässlicher Kreditgeber der Regierung, betreute ein konservatives, aber durchaus profitables Portfolio und sicherte die Konvertierbarkeit aller ausstehenden Verbindlichkeiten zu.⁸⁹ Während Vertreter der Regierung und der lokalen Behörden der Bank sehr positiv gegenüberstanden, wuchs der Widerstand in der Finanzwelt⁹⁰ gegenüber der Konkurrenz kontinuierlich an. Die Praxis, das die *First Bank of the United States* auch als Kreditgeber der anderen Banken fungierte und in regelmäßigen Abständen die eingesammelten Noten wieder in Edelmetalle umtauschen ließ, wirkte „[...] as a brake on credit expansion and antagonized sanguine entrepreneurs who sought loans for their speculative ventures“.⁹¹

Die Geschichte der *First Bank of the United States* war insgesamt eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte, und vielleicht hätte die Bank die Zeiten überdauert, wenn nicht ihre Lizenz vom Kongress auf zwanzig Jahre begrenzt gewesen wäre. Der Antrag für eine Erneuerung der Lizenz wurde 1811 in den Kongress eingebracht und scheiterte denkbar knapp an der Opposition vornehmlich konservativer Abgeordneter, die die Verfassungskonformität der Bank erfolgreich anzweifeln. Letztendlich fehlte für die erfolgreiche Erneuerung der Lizenz nur eine Stimme im Repräsentantenhaus, während die Abstimmung im Senat unentschieden ausging und vom Vizepräsident beendet werden musste.

⁸⁹ Vgl. Nettels, Curtin P., *The Emergence of a National Economy – 1775 to 1815*, Austin, 1962, S. 118-120.

⁹⁰ Allerdings bekam die *First Bank of the United States* durchaus auch Unterstützung und Zuspruch von den sehr konservativen Teilen der erwähnten Finanzwelt.

⁹¹ Aus Nettels, Curtin P., *The Emergence of a National Economy – 1775 to 1815*, Austin, 1962, S. 301.

5. 1811 bis 1816 – Amerika ohne Zentralbank

Nachdem die zwanzigjährige Konzession der *First Bank of the United States* 1811 abgelaufen war und sich der Kongress nach turbulenten Abstimmungen gegen eine Erneuerung der Konzession ausgesprochen hatte, beendete die Bank Ende 1811 endgültig ihre Geschäftstätigkeit. Der Zeitpunkt hätte nicht schlechter sein können, denn schon im Sommer des nächsten Jahres erklärten die Vereinigten Staaten dem ehemaligen Mutterland Großbritannien den Krieg und stellten die US-Regierung vor dramatische Finanzierungsprobleme, die nun ohne eine Zentralbank erheblich erschwert wurden. Als Folge entstanden allein zwischen 1811 und 1816 laut Schätzungen von Davis Rich Dewey bis zu 232 neue Banken in allen Teilen des Landes.⁹² Dieser bemerkenswerte Vorgang hing dabei vor allem mit der während des Krieges zeitweise suspendierten Edelmetalldeckung und der damit einhergehenden massiven Ausweitung des Papiergeldwesens zusammen.⁹³ Aber auch dieser rasante Anstieg der Anzahl der Bankhäuser in den Vereinigten Staaten konnte den Finanzierungsbedarf der Bundesregierung während des Krieges nicht abdecken. Als dann sogar der amtierende Außenminister James Monroe sein Privatvermögen als Sicherheit hinterlegen musste, damit die Regierung die benötigten finanziellen Mittel für die Verlegung der Truppen von General Andrew Jackson nach New Orleans aufbringen konnte, wurde der Ruf nach einer neuen Zentralbank unüberhörbar lauter.⁹⁴ Die Vorlage für eine neue Zentralbank wurde allerdings erst 1816, nach der endgültigen Beendigung aller Kriegshandlungen, in den Kongress eingebracht und dann im April desselben Jahres von Präsident Washington ratifiziert. Der vergleichsweise schnelle Kompromiss ist nur durch das allgegenwärtige Währungschaos⁹⁵ zu erklären, das mit der Errichtung der *Second Bank of the United States* schnellstmöglich beseitigt werden sollte.

⁹² Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 127.

⁹³ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 647.

⁹⁴ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 647.

⁹⁵ Hier ist vor allem die unterschiedliche Bewertung von Banknoten innerhalb der Vereinigten Staaten gemeint, die hauptsächlich durch die Aussetzung der Edelmetalldeckung ausgelöst wurde.

6. Die Second Bank of the United States – Andrew Jackson gegen Nicholas Biddle

Wie im vorangegangenen Kapitel schon erwähnt, führten die finanziellen Zwangslagen der Bundesregierung während des Britisch-Amerikanischen Krieges von 1812 zu der Forderung nach der Errichtung einer neuen Zentralbank. Nach dem Ende des Krieges wurden die Pläne zur Errichtung der *Second Bank of the United States* dann durch den chaotischen Zustand des Währungssystems akut.

Der ehemalige Finanzminister Albert Gallatin⁹⁶ schätzte im Nachhinein, dass zwischen 1811 und 1816 die Anzahl von Banken in den Vereinigten Staaten von 88 auf 246 anstieg, die Banknotenzirkulation von 23 auf 68 Millionen Dollar und parallel dazu die Edelmetallreserven im Verhältnis zu den zirkulierenden Noten von 42 % auf 28 % fiel.⁹⁷ Diese Entwicklung war nicht gänzlich auf das Fehlen des mäßigenden Einflusses der *First Bank of the United States* zurückzuführen. Der Krieg gegen Großbritannien zwischen 1812 und 1814 wurde fast ausschließlich auf Kredit bezahlt, überwiegend mit Anleihen, die mit Banknoten erworben wurden. Die Einnahmen der Bundesregierung verringerten sich während des Krieges in besorgniserregendem Maße, da die lukrativsten Einnahmequellen, die Zölle, empfindlich einbrachen und die Regierung vermied, allgemeine Steuern zu erheben. Dadurch erreichten die Staatsschulden, die zwischen 1800 und 1811 von 83 Millionen Dollar auf 45 Millionen abgetragen wurden, 1815 den Höchststand von 127 Millionen Dollar – eine Marke die erst während des Bürgerkriegs fünfzig Jahre später übertroffen werden sollte.⁹⁸ Während des Krieges wurde auch immer wieder die Konvertierbarkeit von Banknoten in Münzgeld oder Edelmetalle ausgesetzt. Präsident Madison erklärte in seiner jährlichen Ansprache an den Kongress im Dezember 1815, dass

⁹⁶ Abraham Alfonse Albert Gallatin (1761-1849,) in Genf geboren und in den 1780er Jahren nach Amerika immigriert, war von 1795 bis 1801 Abgeordneter Pennsylvanias im Repräsentantenhaus, nachdem er zwischen 1793 und 1794 dem Senat angehört hatte. Von 1801 bis 1814 war Gallatin der amtierende Finanzminister unter den Präsidenten Jefferson und dessen Nachfolger Madison. Später vertrat Albert Gallatin die Vereinigten Staaten als Botschafter in Frankreich und England. Gallatin war einer der Wortführer der *Democratic-Republican Party* und damit einer der politischen Gegenspieler seines Vorgängers im Amt des Finanzministers, Alexander Hamilton.

⁹⁷ Vgl. Gallatin, Albert, *Considerations on the Currency and Banking System of the United States*, S. 291-296, In: Adams, Henry (Hrsg.), *Writings*, III, New York, 1960².

⁹⁸ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S. 127.

„[...] the benefits of a uniform national currency should be restored to the community. The absence of the precious metals will, it is believed, be a temporary evil; but until they can again be rendered the general medium of exchange, it devolves on the wisdom of Congress to provide a substitute“.⁹⁹

Da die bestehenden Banken der Aufgabe augenscheinlich nicht gewachsen waren, regte der Präsident die Errichtung einer neuen nationalen Bank an und drohte mit der Emission von Papiergeld durch die Bundesregierung.¹⁰⁰ Auch im Kongress wurde die Notwendigkeit einer neuen nationalen Bank gesehen, doch konnten sich die beiden Häuser in Detailfragen jedoch nicht einigen. Der amtierende Finanzminister Dallas schlug schon Ende 1814 die Errichtung einer neuen nationalen Bank vor, die „[...] shall loan \$ 30,000,000 at an interest of six per cent at such periods and in such sums as shall be convenient“.¹⁰¹ Der Kongress lehnte den Entwurf mit der Begründung ab, dass keine ausreichenden und klar definierten Grenzen hinsichtlich der Rechte der Bank formuliert worden waren und zu viel Einfluss durch die Regierung ausgeübt werden könnte. Einen daraufhin veränderten Gegenvorschlag lehnte der Präsident ab – mit der Begründung, dass die Regierung zu wenig Einfluss auf die Bank haben würde. Desweiteren führte der Präsident in seiner Ansprache aus, war die Bank nicht ausreichend ausgestattet „[...] to produce, in favour of the public credit, any considerable or lasting elevation of the market price“.¹⁰² Die Debatten um die Ausgestaltung des Währungssystems, die Rolle der Regierung und die der öffentlichen wie privaten Banken in den Vereinigten Staaten waren ein Abbild der auch in Europa durchaus kontrovers diskutierten Themen. Das Ergebnis war in vielen Fällen das gleiche: Eine private Nationalbank, die kurzfristige Stabilität des Finanzsystems garantierte und langfristig eine einheitliche nationale Währung einführen sollte.¹⁰³ Obwohl einige die Auffassung von Präsident Madison teilten, dass eine nationale Bank hauptsächlich die Finanzierung der Regierungsvorhaben unterstützen sollte, vertrat wohl die Mehrheit die Auffassung, dass die Bank primär für die Konvertierbarkeit von Banknoten in Münzgeld oder Edelmetalle und damit für Stabilität sorgen sollte.¹⁰⁴ Als Präsident Madison dann letztendlich der Errichtung

⁹⁹ Aus Madisons jährlicher Ansprache an den Kongress, 1815, abrufbar unter <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3628>.

¹⁰⁰ Vgl. Wood, John H., A history of central banking in Great Britain and the United States, New York, 2005, S. 127.

¹⁰¹ Aus Krooss, Herman E., Documentary History of Banking and Currency in the United States, New York, 1969, S. 398.

¹⁰² Aus Madisons Veto Message on the National Bank, 1815, aufrufbar unter, <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3626>.

¹⁰³ Vgl. Wood, John H., A history of central banking in Great Britain and the United States, New York, 2005, S. 129.

¹⁰⁴ Vgl. Clark, Matthew St. Claire / Hall, David A. (Hrsg.), Documentary History of the Bank of the United States, New York, 1967², S. 475.

der *Second Bank of the United States* zustimmte, hatte er daher vor allem auch die Wiederaufnahme der Konvertierbarkeit der Banknoten im Auge. Die *Second Bank of the United States* wurde also vor allem gegründet, um die Banken des Landes zu zwingen, ihre Banknoten jederzeit in Münzgeld oder Edelmetalle umzutauschen.

Während der Debatte im Kongress drehte John Calhoun¹⁰⁵, Senator aus South Carolina, die ursprünglichen Argumente der Anhänger Jeffersons einfach um. Er argumentierte, dass die Verfassung vom Kongress geradezu verlangte, eine Institution zu erschaffen, die das Währungssystem der Vereinigten Staaten regulierte. Calhoun interpretierte die Passage aus der Verfassung, die dem Kongress das Recht zuspricht „*to coin money and regulate the value thereof*“ als exklusives Recht des Kongresses, die Währung der Vereinigten Staaten zu kontrollieren und überwachen. Da sich die Gründerväter bei der Formulierung der Verfassung nur auf Münzgeld bezogen, was zum Teil auf die schlechten Erfahrungen mit Papiergeld während der Kolonialzeit zurückzuführen war, schwieg die Verfassung zum Umgang mit Papiergeld. Dies führte dazu, dass das Papiergeld welches mittlerweile den Hauptteil der zirkulierenden Geldmenge ausmachte, sich eigentlich nicht verfassungskonform entwickelte. Henry Clay¹⁰⁶, der damalige Vorsitzende des Repräsentantenhauses, entgegnete Calhoun,

„[...] *a revolution in currency occurred [...], the power of Congress to regulate the money of the country had caved in, and upon its ruins had sprung up those institutions which now exercised the right of making money for and in the United States*“.¹⁰⁷

Den Staaten war das Drucken von Papiergeld verboten, doch in Wahrheit ergänzte Clay, “(t)he regulation of the general currency is in the hand of the state Governments, or, which is the same thing, of the banks created by them”.¹⁰⁸ Clay rief den Kongress dazu auf, wieder die

¹⁰⁵ John Calhoun (1782-1850), war ein amerikanischer Politiker aus South Carolina. Calhoun gehörte zwischen 1811 und 1817 dem Repräsentantenhaus an und von 1832 bis 1843 sowie 1845 bis 1850 dem Senat. Calhoun war außerdem von 1817 bis 1825 *Secretary of War* und zwischen 1825 und 1832 Vizepräsident der Vereinigten Staaten im Kabinett von Präsident John Quincy Adams. Calhoun begann seine politische Karriere als Befürworter einer starken Bundesregierung änderte seine Ansichten aber im Verlauf seiner Laufbahn und wurde in den 1830er Jahren zu einem der einflussreichsten Kritiker der Bundesregierung.

¹⁰⁶ Henry Clay (1777-1852), war ein amerikanischer Politiker und Anwalt, der für den Bundesstaat Kentucky von 1806 bis 1811 und 1831 bis 1852 im Senat saß. Zwischen 1811 und 1825 vertrat er Kentucky als Abgeordneter im Repräsentantenhaus. Clay war außerdem dreimal Sprecher des Repräsentantenhauses und Außenminister der Vereinigten Staaten im Kabinett von Präsident John Quincy Adams von 1825 bis 1829. Henry Clay vertrat das *American System*, welches vorsah, die Vereinigten Staaten durch Schutzzölle sowie Investitionen in die Infrastruktur unabhängig von Europa zu machen. Clay plädiert für eine stärkere Rolle der Bundesregierung und eine aktivere Rolle des Staates insgesamt.

¹⁰⁷ Aus der Rede Clays im Senat zu der *National Bank Charter*, abrufbar unter <http://www.yamaguchy.com/library/uregina/clay1811.html> .

¹⁰⁸ Aus der Rede Clays im Senat zu der *National Bank Charter*, abrufbar unter <http://www.yamaguchy.com/library/uregina/clay1811.html> .

Kontrolle über die Währung zu erlangen. Da aber Clay, wie viele andere Abgeordnete auch, die direkte Kontrolle der staatlichen Banken als zu bürokratisch und impraktikabel ablehnte, plädierte er letztendlich auch für die Errichtung einer nationalen Bank, die mit einer konservativen und zurückhaltenden Geschäftspolitik das Währungssystem wieder solider machen sollte. Bei der Abstimmung im Kongress, stimmten 80 zu 71 Abgeordnete im Repräsentantenhaus und 22 zu 12 Senatoren im Senat für die Errichtung der *Second Bank of the United States*. Die geographische Verteilung der Stimmen kehrte sich im Vergleich zu der Abstimmung über die Errichtung der *First Bank of the United States* um. Während die Abgeordneten und Senatoren aus dem Süden und Westen des Landes überwiegend für die Erteilung der Lizenz stimmten, votierte die Mehrheit der Nordstaaten dagegen, besonders jene aus den Gebieten, in denen die staatlichen Banken am stärksten vertreten waren.¹⁰⁹ Daniel Webster¹¹⁰, einer der damaligen Repräsentanten Massachusetts und späterer Außenminister der Vereinigten Staaten, entgegnete den Befürwortern der *Second Bank of the United States*, dass es ausreichend sei, wenn Einzelstaaten und Bundesregierung nur Münzgeld oder ausreichend gedeckte Banknoten in Transaktionen akzeptieren würden und keine Einlagen bei „[...] any bank which shall not pay its notes, when demanded, in the lawful money of the United States“¹¹¹ halten würden. Websters Vorschlag wurde angenommen und trat im Februar 1816 zeitgleich mit der Errichtung der *Second Bank of the United States* in Kraft.

Die Lizenz für die *Second Bank of the United States* wurde darauf am 10. April 1816 ratifiziert. Die Rahmenbedingungen der Lizenz waren ein Spiegelbild für den mühsam austarierten Kompromiss im Kongress – dem Wunsch der Regierung nach günstigen und quantitativ angemessenen Krediten auf der einen Seite, jenen, die sich von der Bank die Regulierung des Währungssystems versprochen, und den Zweiflern und Kritikern, die die individuellen Freiheiten und die staatlichen Banken gefährdet sahen, auf der anderen Seite. Das Gründungskapital betrug 35 Millionen Dollar, gemessen an den zehn Millionen Gründungskapital der *First Bank of the United States* eine durchaus respektable Größenordnung. Besonders vor dem Hintergrund der von Präsident Madison ursprünglich geforderten 50 Millionen Dollar Gründungskapital. Wie schon bei der *First Bank of the*

¹⁰⁹ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.130.

¹¹⁰ Daniel Webster (1782-1852), saß für Massachusetts von 1813 bis 1827 im Repräsentantenhaus und von 1827 bis 1841 sowie zwischen 1845-1850 im Senat. Webster bekleidete außerdem das Amt des Außenministers zwischen 1841 und 1843 sowie von 1850 bis 1852. Webster war einer der bekanntesten und einflussreichsten Konservativen seiner Zeit und der Anführer der Opposition gegenüber Präsident Andrew Jackson.

¹¹¹ Aus einer Rede Daniel Websters vor dem Kongress, 30.04.1816, verzeichnet bei Catterall, Ralph Charles Henry, *The Second Bank of the United States*, Chicago, 1902, S. 23.

United States sollten zwanzig Prozent des Gründungskapitals von der Bundesregierung gezeichnet werden.¹¹² Der Rest der aufzubringenden Summe sollte wieder vom Privatsektor aufgebracht werden, wobei drei Viertel aus Anleihen der Bundesregierung bestanden. Außerdem musste die Bank für die Erteilung der Lizenz eine einmalige Zahlung in Höhe von 1,5 Millionen Dollar an die Bundesregierung leisten. Die *Second Bank of the United States* durfte wie ihre Vorgängerin auch weitere Filialen nach Belieben eröffnen. Die Kredite der Bank an die Regierung waren auf 500.000 Dollar begrenzt. Desweiteren durfte die Bank Banknoten emittieren, die in Münzen umtauschbar und auch für anfallende Steuern verwendbar waren. Ferner war festgeschrieben, dass die Bank jede ihrer Verpflichtungen und ausstehenden Noten in Münzgeld oder Edelmetallen zu begleichen hatte und keine Zahlungen verweigern oder temporär aussetzen durfte. Falls dies dennoch passieren sollte, so war die Bank dazu vertraglich verpflichtet, jährlich zwölf Prozent Zinsen zu zahlen, bis die Schuld beglichen war. Der Umfang der zirkulierenden Banknoten durfte dabei wieder nicht das verfügbare Eigenkapital der Bank überschreiten. Wie schon die Lizenz der *First Bank of the United States* war auch die Lizenz der *Second Bank of the United States* auf zwanzig Jahre limitiert.

Die *Second Bank of the United States* öffnete ihre Pforten im Januar 1817 und verbesserte schlagartig das vorherrschende Chaos im Währungssystem. Die Bank hatte allerdings aus Sicht ihrer Anteilseigner keinen guten Start. Zwar erschwerten die immer noch teilweise turbulenten ökonomischen Verwehungen, die während des Krieges ausgebrochen waren und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch immer beeinträchtigten, die Geschäfte der Bank, allerdings wurde eher der erste Präsident der Bank, William Jones, für die schlecht laufenden Geschäfte verantwortlich gemacht. Immer wieder kamen Vorwürfe auf, dass die Bank sich an Spekulationen beteiligte oder zumindest tatkräftig dabei half, diese zu finanzieren, desweiteren wurde bestimmten Filialen im Süden und Westen vorgeworfen, es mit den geltenden Obergrenzen bei der Emission von Banknoten nicht so genau genommen zu haben.¹¹³ Die Bestimmung, dass alle emittierten Banknoten in jeder Filiale umtauschbar sein sollten, wurde schon 1818 wieder aufgehoben – wohl zu spät für die Filiale in Baltimore, die im Januar 1819 mit einem Verlust von über drei Millionen Dollar geschlossen werden

¹¹² Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 648.

¹¹³ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 648.

musste.¹¹⁴ William Jones wurde daraufhin noch im selben Jahr von Langdon Cheeves ersetzt. Unter der sehr konservativen Leitung von Cheeves und einigen schon vorher implementierten Reformen liefen die Geschäfte der *Second Bank of the United States* wesentlich besser. Die Bank geriet daraufhin wieder unter Beschuss der staatlichen Banken, die ihr wie auch schon ihrer Vorgängerin Wettbewerbsverzerrung vorwarfen. Cheeves konservative Einstellung sollte sich auch in der Krise von 1820 rächen, in der die Bank nicht zur Entspannung der ökonomischen Situation beitrug, da ihr Präsident auf ungewöhnlich hohen Reserven bestand und so kein Spielraum für eine notwendige Ausweitung der Geldmenge bestand. 1823 wurde Cheeves von einer der wohl bekanntesten Figuren der amerikanischen Finanzgeschichte, Nicholas Biddle¹¹⁵, auf dem Posten des Präsidenten der *Second Bank of the United States* abgelöst. Biddle führte die Bank sehr viel risikofreudiger als seine Vorgänger und verfolgte eine durchaus aggressive Expansionspolitik, die mit einer erheblichen quantitativen Ausweitung des Kreditgeschäfts einherging. Auch engagierte sich die Bank erstmals in größerem Umfang im Bereich der Devisengeschäfte, die die Profitmargen der Bank wesentlich verbesserten.¹¹⁶ Berühmtheit errang Biddle aber nicht durch seine Geschäftspraktiken, sondern durch die Konfrontation, den sogenannten *Bank War*, mit Präsident Andrew Jackson. Die Motive, die den Präsidenten zu der Attacke auf die *Second Bank of the United States* verleiteten, werden bis heute durchaus kontrovers diskutiert. Sicher ist, dass Jackson entschlossen war, das „Monster“, wie er die Bank nannte, aus den Vereinigten Staaten zu vertreiben. Manche Autoren werten die vehemente Opposition Jacksons gegenüber der Bank als Ausdruck von Jacksons Einfältigkeit, was finanzielle Fragen anging. Auch seine persönlichen Erfahrungen werden eine wichtige Rolle gespielt haben. So hatte Jackson einen großen Teil seines Vermögens durch einen Bankzusammenbruch unwiderruflich verloren. Biddle dagegen war entschlossen, die Macht und die Unabhängigkeit der Bank zu verteidigen. Präsident Jackson eröffnete die Feindseligkeiten mit seiner ersten jährlichen Kongressansprache 1829, in der er die Bank als nicht vereinbar mit der amerikanischen Verfassung brandmarkte und ihre Verdienste hinsichtlich der Währungsturbulenzen nach dem Britisch-Amerikanischem Krieg bezweifelte. Jackson

¹¹⁴ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 648.

¹¹⁵ Nicholas Biddle (1786-1844), entstammt einer berühmten amerikanischen Familie und war von 1823 bis 1836 der Präsident der *Second Bank of the United States*. Seine Berühmtheit verdankt er seiner Rolle im sogenannten *bank war*, den er als Gegenspieler von Präsident Andrew Jackson prägte.

¹¹⁶ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 648.

forderte die sofortige Abwicklung der *Second Bank of the United States* und schlug die Errichtung eines Institutes innerhalb der Finanzministeriums vor, das sich ausschließlich auf die Emission von Banknoten und dem Einlagengeschäft widmen sollte und keine Kredite an Privatpersonen vergeben durfte. Vor allem der letzte Punkt wurde immer wieder damit erklärt¹¹⁷, dass die *Second Bank of the United States* in der Vergangenheit immer wieder Jacksons politische Gegner finanziell unterstützt hatte.¹¹⁸ Trotz der Attacke eines in der Öffentlichkeit durchaus beliebten Präsidenten war Biddle überzeugt, dass die Öffentlichkeit die Bank mehrheitlich unterstützte und brachte die Erneuerung der Lizenz 1832, vier Jahre vor Ablauf der Lizenz, zur Abstimmung in den Kongress ein.¹¹⁹ Tatsächlich wurde die Erneuerung der Lizenz vom Kongress bestätigt, jedoch von Präsident Jackson im Juli 1832 mit einem Veto belegt. Jackson begründete sein Veto wieder mit der Unvereinbarkeit der Bank mit der Verfassung und prangerte die Bank als ein unrechtmäßiges Monopol, mit einer Vielzahl von negativen Eigenschaften, an. Historiker schwanken, ob Jackson generell gegen ein Finanz- und Bankensystem mit einer Zentralbank war oder ob er einfach den Vergabeprozess der Lizenz für untragbar hielt und nur für eine öffentliche Ausschreibung der Lizenz plädierte.¹²⁰ Biddle war nun überzeugt, dass Jackson seine Position mit dem präsidentiellen Veto überspielt hatte und die anstehenden Präsidentschaftswahlen verlieren würde. Das Gegenteil trat ein, Jackson gewann die Wahlen gegen den republikanischen Herausforderer Henry Clay deutlich und besiegelte damit das Schicksal der *Second Bank of the United States*. Nach der Wahl ließ Jackson alle Einlagen der Bundesregierung bei der Bank abziehen und auf ausgewählte staatliche Banken, sogenannte *pet banks*¹²¹, verteilen. Nachdem die Lizenz 1836 ausgelaufen war, erhielt die *Second Bank of the United States* eine staatliche Lizenz des Bundesstaates Pennsylvania. Nicholas Biddle blieb der Präsident der

¹¹⁷ Wobei die aktuellen historische Forschung dieses Erklärungsmuster für nicht angebracht hält, sondern es vielmehr als taktisches Argument von Jackson einordnet um die leicht zu beeinflussende Öffentlichkeit von der Unrechtmäßigkeit der Bank zu überzeugen.

¹¹⁸ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 649.

¹¹⁹ Vgl. Marquis, James, *Andrew Jackson: Portrait of a President*, Bridgeport, 1937, S.353.

¹²⁰ Für beide Erklärungen gibt es Hinweise in den gesammelten Werken und Reden im Nachlass von Andrew Jackson.

¹²¹ Unter dem Begriff der *pet banks* werden in der amerikanischen Finanz- und Bankengeschichte Banken bezeichnet, die von der Regierung Andrew Jacksons ausgewählt wurden, die Einlagen der Bundesregierung zu verwalten. Diese Banken wurden dabei allerdings nicht unter ökonomischen Gesichtspunkten, sondern von Präsident Jackson nach politischem Nutzen ausgewählt. Viele der Direktoren der Institute stammten aus Jacksons Lager und wurden mit den teilweise gut dotierten Posten für ihren Einsatz belohnt. Die Praxis, Parteimitgliedern zu Posten zu verhelfen, das sogenannte *spoil system*, gehört seit der Präsidentschaft Andrew Jacksons zum inoffiziellen politischen System der Vereinigten Staaten.

Bank bis 1839, zwei Jahre später ging die Bank an den Folgen der Depression und ihrer eigenen Spekulation pleite.

Die Wahl Andrew Jacksons zum amerikanischen Präsidenten im Jahre 1828 und die erfolgreiche Wiederwahl 1832 war im Nachhinein betrachtet das Todesurteil für die *Second Bank of the United States*. Der Präsident erklärte immer wieder öffentlich, dass er die Bank für verfassungswidrig hielt und die 1836 auslaufende Lizenz nicht verlängern würde. Auch Martin Van Buren, erst Außenminister im ersten Kabinett Jacksons und später dann sogar Vizepräsident während der zweiten Amtszeit Jacksons, war ein einflussreicher und entschiedener Gegner der Bank. Van Buren war generell ein Anwalt der Interessen der Geschäfts- und Finanzwelt und nutzte seinen Einfluss, indem er vor allem die Kongressabgeordneten aus dem Norden, speziell aus New York, auf die Linie des Präsidenten brachte.¹²² Die New Yorker Banken waren auch gegen die *Second Bank of the United States*, weil deren Zentrale in Philadelphia, der zum Beginn des 19. Jahrhunderts wichtigsten Hafenstadt der Vereinigten Staaten lag. Inzwischen hatte New York aber Philadelphia als führender Umschlagsplatz sowie als Finanzplatz abgelöst. Etwa die Hälfte aller in den Vereinigten Staaten anfallenden Zölle wurde in New York erlöst, und da die Einnahmen nun nicht mehr nach Philadelphia als Einlagen für die *Second Bank of the United States* geschickt wurden, blieb das Geld direkt bei den New Yorker Banken.¹²³ Diese konnten dadurch quantitativ mehr und größere Kredite vergeben und so ihre Profitmargen deutlich steigern. Nebenbei erlitt das Bankwesen in Philadelphia durch den Verlust der Einnahmen einen herben Rückschlag, und New York konnte seine Stellung als größter und bedeutendster Finanzplatz in den Vereinigten Staaten zementieren. Auch die staatlichen Banken hatten das Ende der *Second Bank of the United States* herbeigesehnt und Präsident Jackson dabei aktiv unterstützt, da ihre Kreditvergabe durch die Bank in Philadelphia erheblich eingeschränkt wurde. Dies behinderte die staatlichen Banken bei der Expansion in die neu entstehenden urbanen Zentren wie Detroit, Pittsburgh oder St. Louis und erschwerte ihnen, die dort rasant ansteigende Kreditnachfrage zu befriedigen.

Mehr oder weniger unerwartete Unterstützung bekamen die Gegner der Bank aus den Südstaaten. Die dortigen Eliten beobachteten den Kompetenzzuwachs der Bundesregierung schon seit längerem argwöhnisch und versprachen sich durch die Abschaffung der *Second Bank of the United States* eine erhebliche Schwächung Washingtons. Vor dem Hintergrund

¹²² Vgl. Seavoy, Roland E., *An economic history of the United States: from 1607 to the present*, New York, 2006, S. 122.

¹²³ Vgl. ebenda, S. 123.

der stetig wachsenden industriellen und wirtschaftlichen Macht des Nordens, erhofften die Südstaaten, ihr nahezu ausschließlich auf der Sklaverei basierendes Wirtschaftssystem vor der Bundesregierung zu schützen.¹²⁴ Van Buren wusste, dass die Südstaaten den Kampf gegen die Bank hauptsächlich wegen der Aussicht auf den Erhalt der Sklaverei unterstützten. Er stellte den Südstaaten sogar eine Aufwertung der Rechte der Einzelstaaten in Aussicht, um deren Unterstützung für seinen kommenden Präsidentschaftswahlkampf zu sichern. Die Abgeordneten, die Gegner der Politik des Präsidenten im Allgemeinen waren und denen speziell Jacksons verbitterte Feindschaft zu Nicholas Biddle und der *Second Bank of the United States* ein Dorn im Auge war, machten die Erneuerung der Banklizenz zu dem beherrschenden Thema des Wahlkampfes 1832.¹²⁵ Als Sprecher der Opposition wurde Henry Clay gewählt, der den Konflikt mit Jackson für seine eigenen Ambitionen auf das Präsidentenamt nutzen wollte. Die Befürworter der Bank versuchten Jackson unter Druck zu setzen und brachten die Erneuerung der Lizenz für die *Second Bank of the United States* schon vier Jahre früher als geplant in den Kongress ein, mit der Erwartung, dass Jackson sein Veto einlegen und damit die Präsidentschaftswahlen verlieren würde. Nachdem der Vorschlag den Kongress erfolgreich durchlaufen hatte, stoppte Jackson die Erneuerung der Lizenz tatsächlich durch sein präsidentielles Veto. Die öffentlich vorgetragene Begründung des Präsidenten war nach Ansicht vieler in der Opposition „[...] *legalistic, demagogic, and full of sham. Its economic reasoning was [...] beneath contempt.*“¹²⁶ Jackson gewann die Wahlen 1832, was durchaus als Bestätigung seines Vetos gegenüber der Bank durch die Bevölkerung angesehen werden kann. Jackson veranlasste, dass die staatlichen Einlagen bei der *Second Bank of the United States* schrittweise abgezogen wurden, und entgegnete denjenigen, die darin den ökonomischen Verfall der Vereinigten Staaten sahen, „[...] *that the name of Andrew Jackson would never be signed to a bill or resolution to place the Public money in the Bank of the United States or to renew the Charter of that bank.*“¹²⁷ Prinzipiell verwies das System der *Jacksonian democracy* alle Aufgaben und Rechte hinsichtlich der Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der Bankpolitik im Speziellen in den Verantwortungsbereich der Einzelstaaten, die im Laufe der Zeit eine Laissez-faire Politik

¹²⁴ Vgl. Seavoy, Roland E., *An economic history of the United States: from 1607 to the present*, New York, 2006, S. 122.

¹²⁵ Vgl. ebenda, S. 122.

¹²⁶ Aus Hammond, Bray, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, Princeton, 1957, S. 405.

¹²⁷ Aus Remini, Robert V., *Andrew Jackson and the course of American democracy 1833-1845*, Vol. III, New York, 1984, S. 161-162.

betrieben.¹²⁸ Die Situation wurde komplizierter, als die *Second Bank of the United States* dann 1834 aufhörte, den Umfang der Kredite, die von den staatlichen Banken vergeben wurden, zu begrenzen und die Aufgabe nun gänzlich den Einzelstaaten zufiel. Es verwundert nicht, dass die Auflagen und Begrenzungen der staatlichen Banken sehr großzügig formuliert wurden und vor allem im agrarisch geprägten Süden viel mehr Bankinstitute geründet wurden als notwendig waren. Doch der Wegfall des kontrollierendem Einflusses der *Second Bank of the United States* machte sich nicht nur in den Südstaaten bemerkbar. Während es 1834 noch 506 Banken in den Vereinigten Staaten gab, waren es ein Jahr später schon 704, 1837 schon 788 Banken, und 1840 existierten 901 Banken im ganzen Land.¹²⁹ Dies hatte natürlich auch einen signifikanten Einfluss auf die zirkulierende Geldmenge und die ab 1834 stetig ansteigende Inflationsrate. Während 1830 die 329 existierenden staatlichen Banken einundsechzig Millionen Dollar in Form ihrer Banknoten emittiert hatten, erhöhte sich die Menge der zirkulierenden Banknoten im Verlauf von zehn Jahren circa um den Faktor sechs, auf 358 Millionen Dollar.¹³⁰

Die *Second Bank of the United States* stand während ihres zwanzigjährigen Bestehens im Mittelpunkt von zahlreichen Kontroversen. Die Wiederaufnahme der Konvertierbarkeit der Banknoten in den Vereinigten Staaten nach der Errichtung der Bank war 1817 nur regional und in begrenztem Maße zu beobachten, und obendrein beteiligte sich die Bank auch noch an der unverhältnismäßigen Ausweitung der Geldmenge durch die staatlichen Banken, die ja eigentlich durch die *Second Bank of the United States* gezügelt werden sollte.¹³¹ Die Bank expandierte und errichtete bis Ende 1817 über das ganze Land verstreut achtzehn Filialen, die nicht ausreichend von der Zentrale überwacht wurden. Einige Filialen, wie die in Baltimore, weiteten die Geldmenge so rasant aus, im Bestreben die größte der Filialen zu werden, dass sie am Ende Insolvenz anmelden mussten. Die Befürworter der Bank waren überzeugt, dass die Bank erfolgreich für wirtschaftliche Stabilität und Ordnung im Währungssystem gesorgt hatte. Von Historikern wird die *Second Bank of the United States* manchmal als erste bewusste Zentralbank der Vereinigten Staaten bezeichnet¹³², die Bewertung ihrer inkonsistenten Geschäftspolitik fällt dagegen in der historischen Forschung nicht sehr positiv

¹²⁸ Vgl. Seavoy, Roland E., *An economic history of the United States: from 1607 to the present*, New York, 2006, S. 122.

¹²⁹ Vgl. Dewey, Davis Rich, *Financial History of the United States*, New York, 1922⁴, S. 225.

¹³⁰ Vgl. ebenda, S. 225.

¹³¹ Vgl. Smith, Walter B., *Economic Aspects of the Second Bank of the United States*, Cambridge, 1953, S. 104.

¹³² Vgl. Hammond, Bray, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, Princeton, 1957, S. 286ff.

aus.¹³³ Letztendlich wurde die Bank wahrscheinlich hauptsächlich auf Grund ihrer Größe und ihres immanenten Profitstrebens von ihren Gegnern angegriffen.¹³⁴ Ausschlaggebend für das Ende der Bank war allerdings, dass sie nicht viele Unterstützer hatte, die die Angelegenheit nicht nur als politisches Instrument im Kampf gegen Präsident Jackson betrachteten. Da die Staatsschulden der Vereinigten Staaten mittlerweile fast komplett abgetragen waren, hätte die Bank bald wohl eine ihrer Kernaufgaben ohnehin verloren. Die Kriegsfinanzierung, eines der wohl entscheidenden Argumente für die Errichtung der Bank, war zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr gefragt. Einer der schärfsten Kritiker der Bank, Senator Thomas „Old Bullion“ Benton aus Missouri, fasste das Schicksal der *Second Bank of the United States* sehr prägnant zusammen; „*The War made the bank; peace will unmake it.*“¹³⁵

7. Das amerikanische Banken- und Währungssystem im langen 19. Jahrhundert

Das Ende der *Second Bank of the United States* wurde von der persönlichen Auseinandersetzung zwischen Präsident Andrew Jackson und dem Präsidenten der Bank Nicholas Biddle begleitet. Das Veto des Präsidenten im Juli 1832 gegen die Entscheidung des Kongresses, die Lizenz der Bank zu verlängern, wurde durch den Sieg Jacksons im Präsidentschaftswahlkampf im selben Jahr eindrucksvoll bestätigt und besiegelte das Schicksal der *Second Bank of the United States* endgültig.

Als dann 1836 die Lizenz der Bank auslief, wurden die legislativen Rahmenbedingungen für Banken den Einzelstaaten überlassen. Die bis 1864 andauernde Episode amerikanischer Bankengeschichte wird etwas verwirrend *Free Banking Era* genannt. Frei waren die Banken aber nicht in dem Sinne, dass es etwa keine Auflagen und Gesetze in diesem Zeitraum gegeben hätte, sondern hinsichtlich der Voraussetzungen, die für die Gründung einer Bank

¹³³ Detaillierte Bewertungen der Geschäftspolitik der *Second Bank of the United States* bei: Meerman, Jacob, *The Climax of the Bank War*, In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, Chicago, 1963, S. 378-388, und bei Temin, Peter, *The Jacksonian Economy*, New York, 1969.

¹³⁴ Mehr Informationen zu dem Spannungsfeld zwischen dem einerseits öffentlichen Auftrag und dem immanenten Profitstreben der *Second Bank of the United States* bei: Highfield, Richard, *Public Ends – Private Means: Central Banking and the Profit Motive 1823-1833*, In: *Journal of Monetary Economic*, Vol. 28, Nr. 2, Amsterdam, 1991, S. 287-322.

¹³⁵ Aus Krooss, Herman E., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, New York, 1969, S. 736.

erfüllt sein mussten. Jeder, der eine bestimmte Menge an Gründungskapital aufbringen konnte und einige weitere Voraussetzungen erfüllte, konnte eine Bank gründen, politische Verbindungen als Voraussetzung für das Erhalten einer Banklizenz waren nun nicht mehr notwendig. Im Hinblick auf die finanztechnische Seite wurden den Banken sehr wohl Auflagen gemacht. Alle von Banken emittierten Banknoten mussten durch Regierungsanleihen gedeckt werden, meistens von den Regierungen der Einzelstaaten in denen die Banken operierten. In manchen Fällen wurden aber auch Anleihen der Bundesregierung als Sicherheiten benutzt. Dadurch, dass den Banken verboten wurde, Banknoten mit ihrem Eigenkapital zu decken, wurde auf einen Schlag ein riesiger und liquider Markt für Anleihen der Einzelstaaten und mit Abstrichen auch der Bundesregierung geschaffen. Der amerikanische Geldmarkt wurde dabei deutlich von den New Yorker Banken dominiert, die inoffiziell als Verwalter der nationalen Geldreserven fungierten. Die Bedeutung New Yorks für den amerikanischen Finanzmarkt ist dabei durchaus mit der Bedeutung Londons für die britischen Finanzmarkt zu vergleichen. Die New Yorker Banken fungierten auch als Knotenpunkt für die Geldflüsse zwischen dem Rest der Welt und den Vereinigten Staaten sowie der nationalen Distribution der finanziellen Mittel. Die Ersparnisse aus dem von niedrigen Zinsen profitierenden Osten des Landes wurden für Investitionen in den Westen geleitet, in dem ein beinahe schon chronischer Kapitalmangel herrschte. Der amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlerin Margaret Myers zufolge, wurde der New Yorker Geldmarkt „[...] *the final reservoir for the banking reserves of the nation and upon it, in emergency, fell the final responsibility for providing banks with funds*“.¹³⁶ Die großen New Yorker Banken übernahmen ab 1853 auch immer mehr die Funktion eines Clearinghauses, das die Forderungen und Verbindlichkeiten der Geschäftsbanken untereinander verwaltete. Die Forderungen wurden nun anstatt wöchentlich täglich beglichen und hatten dabei einen stabilisierenden Effekt auf das amerikanische Bankensystem, weil so große Zahlungsdefizite gar nicht erst entstehen konnten.¹³⁷ Die New Yorker Banken übernahmen letztendlich die Rolle einer Zentralbank, verwalteten die Goldreserven, sicherten die Liquidität des Geldmarkts und wurden dabei automatisch zum *lender of last resort* für die amerikanischen Banken. Allerdings genossen die New Yorker Banken keine Privilegien wie richtige Zentralbanken, zum Beispiel das Monopol auf Notenemissionen oder die exklusive Rolle als Kreditgeber der Regierung. Die New Yorker Banken trugen also eine erhebliche Verantwortung und auch ein unkalkulierbares Risiko und profitierten aus ihrer Sicht nicht

¹³⁶ Aus Myers, Margaret, *The New York Money Market – Origins and Development*, Vol. I, New York, 1931, S.

135.

¹³⁷ Vgl. ebenda, S. 95.

genug von dem bestehenden System. Diese Ansicht sollte die Haltung der Banken gegenüber der Gründung einer richtigen amerikanischen Zentralbank leiten und spielt dann bei der Debatte um den *Federal Reserve Act* eine wichtige Rolle. Die New Yorker Banken und ihre Funktion als *lender of last resort* sollten schon 1857 auf eine schwere Probe gestellt werden. Als am 2. September 1857 die *Mechanics Bank* ihre ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber anderen Banken nicht mehr bedienen konnte, wie zuvor schon die *Ohio Life Insurance and Trust Company*, verbreitete sich eine Mischung aus Misstrauen und Panik unter den amerikanischen Banken. Viele Banken zogen so viele Reserven aus New York ab, wie irgendwie möglich. Die New Yorker Banken zögerten mit ihrer Antwort auf die Krise, bis das

„[...] *Clearing House committee decided to issue certificates also against notes of New York state banks. This group of banks agreed to pay 6 per cent interest in the notes [...] and the city banks were willing to hold them on those terms*“.¹³⁸

Zwar konnte die Einführung der sogenannten Clearinghauswährung die Krise nicht mehr aufhalten, mit der Folge, dass zwischen Oktober und Dezember 1857 keine Reserven zwischen den Banken mehr transferiert wurden. Allerdings konnten die Land- und Stadtbanken durch die Einführung der Clearinghauswährung weiterhin Kredite vergeben. Die Clearinghauswährung, die eigentlich aus Schuldscheinen bestand, wurde in den kommenden Jahre weiter verbreitet und effektiver gestaltet und sollte sich in den noch folgenden Krisen bewähren. Die von den Clearinghäusern emittierten Zertifikate erlaubten es den Banken, ihre Kreditvergabe und Einlagen auch bei Goldverlusten beizubehalten, eigentlich ein klarer Verstoß gegen die Mindestreserveanforderungen.¹³⁹ Die Zertifikate konnten als Bankreserven verwendet werden und damit hatten sich die New Yorker Clearinghäuser eines der Privilegien von Zentralbanken, die Währungsemission, einfach selbst verliehen.¹⁴⁰ Dies blieb den Behörden natürlich nicht verborgen, doch wurde auch die Notwendigkeit der Zertifikate für die Liquidität des Geldmarkts gesehen. Die Debatte über eine staatliche Institutionalisierung des Clearinghaussystems und dessen Zertifikate wurde dann letztendlich durch die Entstehung des Federal Reserve Systems obsolet.

¹³⁸ Aus Myers, Margaret, *The New York Money Market – Origins and Development*, Vol. I, New York, 1931, S. 98.

¹³⁹ Die genaue Funktionsweise der von den Clearinghäusern emittierten Zertifikate sowie deren graduelle Emanzipation in Richtung einer privaten Währung kann an dieser Stelle nicht analysiert werden. Eine Überblicksdarstellung sowie weiterführende Informationen bei Gorton, Gary, *Clearinghouses and the Origin of Central Banking in the United States*, In: *The Journal of Economic History*, Vol. 45, Cambridge, 1985, S.277.283.

¹⁴⁰ Vgl. Timberlake, Richard H., *The Central Banking Role of Clearinghouse Associations*, In: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 16, Nr. 1, Columbus, 1984, S. 1.

Mit dem Ende der *Second Bank of the United States* stellte sich nun auch die Frage, wo das Geld der öffentlichen Hand eingelegt werden sollte. Noch im selben Jahr, 1836, wurde ein Gesetz verabschiedet, dass die Einlagen der Bundesregierung unter den Staaten verteilt werden sollten, „[...] *in proportion to their respective representation in the Senate and the House of Representatives of the United States*“.¹⁴¹ Da die größte Einnahmequelle der Bundesregierung die Zölle waren, und diese naturgemäß in den großen Hafenstädten anfielen, bedeutete dies einen Transfer „[...] *of specie from the place where it was most wanted, in order to sustain the general circulation of the country, to places where it was not wanted at all*“.¹⁴² Schnell kam außerdem der Vorwurf auf, dass bestimmte Institute, die sogenannten *pet banks*, bei der Berücksichtigung durch politische Verbindungen oder sogar Bestechung bevorzugt wurden. Der Kongress beschäftigte sich daraufhin wieder mit dem Thema, und der Senator aus Massachusetts, Daniel Webster, attackierte das bisherige System scharf:

„(t)he use of money is in the exchange. It is designed to circulate, not to be hoarded. All the Government should have to do with it is to receive it today, that it may pay it away tomorrow. It should not receive it before it needs it, and it should part with it as soon as it owes it. To keep it – that is, to detain it, to hold it back from general use, to hoard it, is a conception belonging to barbarous times and barbarous Governments“.¹⁴³

Trotz der drastischen Warnungen Websters wurde 1846 der *Independent Treasury Act* verabschiedet, der bis zur Entstehung des Federal Reserve Systems die finanziellen Angelegenheiten der Bundesregierung bestimmte.¹⁴⁴ Die stetig wachsenden Reserven der Bundesregierung hatten insgesamt eine deflationären Tendenz, was nicht verwunderlich ist, denn das Vermögen der Bundesregierung wuchs in den kommenden Jahrzehnten von einer Million auf 258 Millionen Dollar an, gemessen an der durchschnittlich zirkulierenden Geldmenge von einer Milliarde Dollar eine beachtliche Größenordnung.¹⁴⁵ In manchen Fällen

¹⁴¹ Aus Krooss, Herman E., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, New York, 1969, S. 972.

¹⁴² Aus Bourne, Edward G., *The History of The Surplus Revenue of 1837 – Being an Account of its Origins, its Distribution among the States, and the use to which It was Applied*, New York, 1885, S. 36.

¹⁴³ Aus *Congressional Globe*, 25th Congress, 2nd Session, 12.03.1838, Appendix, S. 2, abrufbar unter <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llcg&fileName=005/llcg005.db&recNum=541>.

¹⁴⁴ Die Funktionsweise des Independent Treasury Systems und dessen Interaktion mit den amerikanischen Banken wurde von der 1907 gegründeten *National Monetary Commission* untersucht. Eine kommentierte Zusammenfassung des Berichts ist bei Kinley, David, *Conclusions as to Treasury Relief in Crises and Summary, The Independent Treasury of the United States and its Relations to the Banks of the Country*, In: Collins, Michael (Hrsg.), *Central Banking in History – Central Bank Functions*, Vol. I, Cambridge, 1993, S. 292 – 323, zu finden.

¹⁴⁵ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S. 141.

reagierte die Bundesregierung aber auch auf eine kontrahierende Geldmenge, indem sie fällige Schulden und Zinsen einfach früher auszahlte und damit die Geldmenge ausweitete.

Die Auswirkungen der *Free Banking Era* sind allerdings von Staat zu Staat sehr verschieden ausgefallen. In einigen Staaten wie Texas und Arkansas wurden Banken verboten, andere Staaten wie Indiana und Missouri erschufen Banken, die von ihrer Struktur her eng an die *Second Bank of the United States* angelegt waren, während vor allem die Staaten Neuenglands¹⁴⁶ jede Bank einzeln lizenzierten.¹⁴⁷ Einige Staaten erlaubten den Banken ein Filialnetz aufzubauen, andere verboten es strikt. In manchen Staaten kam es zu dem sogenannten *Wildcat Banking*, wie zum Beispiel in Indiana während der 1850er Jahre, als Banken in abgelegenen Gebieten Banknoten ohne entsprechende Deckung emittierten, Ziel war, die Einlösung der Banknoten möglichst lange hinauszuzögern, um mit den Geldeinlagen und den schnellen Profiten von heute auf morgen zu verschwinden. Die Staaten reagierten auf solche Entwicklungen hauptsächlich mit der Erhöhung der festgelegten Mindestdeckung der Banknoten, und tatsächlich blieben diese Fehlentwicklungen im Großen und Ganzen eher die Ausnahmen. Das wohl interessanteste, bekannteste und effizienteste Bankensystem das sich während der *Free Banking Era* herausgebildet hatte, war das Suffolk Bankensystem¹⁴⁸ in Neuengland.¹⁴⁹ Die *Suffolk Bank of Boston* war schon 1818 in das Geschäft der Einlösung von Banknoten eingestiegen, und mit der Zeit entstand rund um die Bank ein ausgeklügeltes und effizientes System der Banknotenzirkulation und Einlösung. Banknoten aus den umliegenden Landstrichen flossen hauptsächlich in die größte und wichtigste Handelsmetropole der Region, Boston, und konnten dort bei der *Suffolk Bank of Boston* im gleichen Wert eingelöst oder umgetauscht werden. Die Suffolk Bank of Boston tat dies im Auftrag der verschiedenen Stadtbanken, denen über Anteile die Mehrheit der Bank gehörte. Die Landbanken mussten dagegen einen signifikanten Betrag als Sicherheit bei der Suffolk Bank hinterlegen, damit ihre Banknoten dort ohne Abschläge akzeptiert wurden. Dieses System hatte einen maßgeblichen

¹⁴⁶ Der Begriff Neuengland geht auf den Söldner und Abenteurer John Smith und sein 1616 veröffentlichtes Buch *A Description of New England* zurück und bezeichnet ein Gebiet im äußersten Nordosten der Vereinigten Staaten, das aus den heutigen Bundesstaaten Connecticut, New Hampshire, Maine, Massachusetts, Rhode Island und Vermont besteht.

¹⁴⁷ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 650.

¹⁴⁸ Eine ausführliche Analyse des Suffolk Bankensystems ist bei Bodenhorn, Howard, *State Banking in Early America*, New York, 2003, S. 95-122, zu finden.

¹⁴⁹ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 650.

Anteil an der ökonomischen Stabilisierung Neuenglands während dieser Zeit¹⁵⁰ und wurde auch von den Zeitgenossen sehr geschätzt. Der ehemalige Schatzmeister der Vereinigten Staaten John Jay Knox leitete aus dem erfolgreichen Suffolk System sogar einen generellen Beweis der Überlegenheit privater Institutionen gegenüber dem Staat hinsichtlich ihrer Effizienz und Leistungsfähigkeit ab.¹⁵¹ Die Profite, die die Suffolk Bank jährlich akkumulierte, gingen hauptsächlich an die Anteilseigner, die großen Stadtbanken. Die Landbanken, die mit großen Sicherheitseinlagen für die Akzeptanz ihrer Banknoten zahlen mussten, gingen leer aus. Daher verwundert es nicht, dass 1857 die Landbanken gemeinsam die *Bank of Mutual Redemption* als Konkurrenz zur Suffolk Bank gründeten. Der wenig später ausbrechende Bürgerkrieg und das damit verbundene Ende der privaten Banknoten versetzten dem System dann den endgültigen Todesstoß. Der Bürgerkrieg brachte allgemein eine Reihe von dramatischen Veränderungen für das amerikanische Bankensystem mit sich. Der damalige Finanzminister Salmon Chase entwarf ein nationales Bankensystem, das zwar viele Parallelen zu ausgewählten bundesstaatlichen Bankensystemen¹⁵² hatte, jedoch in entscheidenden Punkten neue Regularien hervorbrachte. Banken mussten fortan neben einer Lizenz der Bundesregierung auch ihre Banknoten ausnahmslos mit Anleihen der Bundesregierung abdecken. Chase erhoffte sich durch diese Restriktionen einen stets liquiden Markt für Bundesanleihen, der angesichts des entbrannten Bürgerkrieges den finanziellen und damit auch politischen Spielraum der Bundesregierung erweitern sollte. Doch neben diesem kurzfristigen Argument stand vor allem die Überzeugung, die Chase mit vielen seiner Landsleute teilte, dass die Beseitigung der heterogenen Währung zugunsten einer Einheitswährung dringend geboten war.¹⁵³ Die anstehenden Reformen wurden durch den Zusammenbruch einer Vielzahl von Banken in den westlichen Einzelstaaten beschleunigt, da diese einen Großteil ihrer Banknoten mit Anleihen der nun zu Konföderation gehörenden Südstaaten gedeckt hatten. Außerdem hatte die Nordstaaten begonnen, massenhaft Papiergeld zu emittieren, die berühmten *Greenbacks*. Die auch *Lincoln Green* genannten Geldnoten waren vor allem in der Anfangszeit äußerst populär und brachten den Nordstaaten die lang

¹⁵⁰ Vgl. Rothbard, Murray N., *History of Money and Banking in the United States : The Colonial Era to World War II*, Auburn, 2002, S. 119.

¹⁵¹ Vgl. ebenda, S. 120.

¹⁵² Da Salmon Chase vor seiner Nominierung als Finanzminister Gouverneur von Ohio war, einem Bundestaat mit einem vergleichsweise sehr freien Bankensystem, verwundert es nicht, dass das neue nationale Bankensystem sich stark an dem System Ohios orientierte.

¹⁵³ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 651.

ersehnte Einheitswährung.¹⁵⁴ Chase und andere konservative Republikaner befürchteten, dass ein permanentes Währungssystem, das auf ungenügend oder gleich ganz ungedecktem Papiergeld basierte, eine gefährliche Tendenz hin zu Inflation haben würde. Das nationale Bankensystem war also eher als konservative Alternative gegenüber einem ganz auf Fiatgeld¹⁵⁵ basierendem Währungssystem zu sehen. In der neueren wirtschaftshistorischen Forschung wird dabei immer wieder auf den Umstand verwiesen, dass wenn größere Defizite unter dem nationalen Bankensystem angehäuft wurden, die Banken dieses Defizit durch die zusätzlichen Anleihen absorbieren würden und in der Folge die Geldmenge entsprechend ausweiten würden – wie es auch in einem auf Fiatgeld basierendem System passiert.¹⁵⁶ Der *National Currency Act* wurde dann 1863 angenommen, eng verbunden mit der Hoffnung, dass die meisten einzelstaatlichen Banken sich schnell zu nationalen Banken umgestalten würden. Eine verbesserte Version des *National Currency Acts*, nun unter dem Namen *National Banking Act*, wurde im folgenden Jahr angenommen, sie bot den Banken größere Anreize für die Umwandlung zu nationalen Bankinstituten.¹⁵⁷ Doch auch die verbesserte Version des *Currency Acts* beschleunigte die Umwandlung des Bankensystems nur graduell. Chase und andere Befürworter der Reformen, die sich eine schnelle und umfassende Verdrängung des alten Systems durch das neue nationale Bankensystem erhofft hatten, waren bitter enttäuscht. Also wurde 1865 eine Steuer auf Banknoten von staatlichen Banken eingeführt, die die Banken endlich in das nationale Bankensystem drängen sollte. Viele Banken überführten ihre Geschäfte daraufhin in das nationale System, aber ein harter Kern von staatlichen Banken verweigerte eine Überführung in das nationale System und blieb weiterhin bestehen. Für diese Banken war es einfach profitabler, ihre Geschäfte weiterhin unter den Regularien der Einzelstaaten zu betreiben. Vor allem, da das Geschäft mit den Geldeinlagen von Jahr zu Jahr wichtiger und voluminöser wurde und die staatlichen Banken

¹⁵⁴ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 652.

¹⁵⁵ Als Fiatgeld wird Geld bezeichnet, das keinerlei Edelmetalldeckung aufweist und bei dem seitens des Emittenten keinerlei Verpflichtung zur Einlösung besteht. Die Akzeptanz von Fiatgeld wird üblicherweise über die Deklaration als gesetzliches Zahlungsmittel erlangt. Fast alle heutigen Währungen, wie zum Beispiel der Euro oder der US-Dollar, sind Fiatwährungen.

¹⁵⁶ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 652.

¹⁵⁷ Der *National Currency Act* von 1863 verpflichtete die nationalen Banken zum Beispiel, einen einheitlichen und vor allem vergleichsweise niedrigen Zinssatz auf Privatkredite anzuwenden. Dies schreckte natürlich viele staatliche Banken vor einer Umwandlung ab, da ihre Profitmargen als nationale Banken aller Voraussicht geringer ausfallen würden. Die verbesserte Version des *Currency Acts* von 1864 lockerte die Bestimmungen hinsichtlich der Zinsfragen, um den Banken den Einstieg in das Nationale Bankensystem attraktiver zu gestalten.

einen Großteil dieses Geschäfts abwickelten, expandierten die verbleibenden staatlichen Bankinstitute in den folgenden Jahren. Während die staatlichen Banken 1870 nur rund 9 % der gesamten kommerziellen Einlagen verwalteten, waren es nur zwanzig Jahre später bemerkenswerte 57 % aller kommerziellen Einlagen.¹⁵⁸ Die eigentliche Intention hinter dem *National Currency Act*, neben einer einheitlichen Währung auch ein einheitliches Bankensystem zu erschaffen, führte ungewollter Weise zu der Entstehung eines dualen Bankensystems in den Vereinigten Staaten. Die Einführung des nationalen Bankensystems führte in den abgelegenen Gebieten im Westen und Süden, im Vergleich zu den dynamischen Regionen des Nordostens der Vereinigten Staaten, zu dauerhaft hohen Zinsraten. Auch die Voraussetzungen hinsichtlich der minimalen Kapitalanforderungen begrenzten die Zahl der nationalen Banken, die sich in diesen unterentwickelten Gebieten etablieren konnten. Die zusätzlichen Steuern, die die staatlichen Banken eigentlich zum Eintritt in das nationale System bewegen sollten, führten dazu, dass auch nur wenige staatliche Banken diese Lücke ausfüllen konnten. Die wenigen Banken, die in diesen Regionen Fuß fassen konnten, nutzten oft ihre Monopolstellung über wucherhafte Zinsraten aus. Erst mit der schrittweisen Ausdehnung des Einlagengeschäfts und der Beseitigung von überharten Restriktionen hinsichtlich der Gründung von Banken auf der einzelstaatlichen Ebene passten sich die Zinsraten gegen Ende des 19. Jahrhunderts im ganzen Land einander merkbar an.¹⁵⁹

8. Die Entstehung des Federal Reserve Systems

Das größte Problem hinsichtlich des Währungs- und Bankensystems im auslaufenden 19. Jahrhundert in den Vereinigten Staaten war die geringe Elastizität der Währung. Als Hauptgrund wurde die im *National Banking System* enthaltene Anforderung angesehen, dass Banknoten durch amerikanische Anleihen gedeckt werden mussten. Die Banken konnten und wollten in ökonomisch turbulenten Zeiten die Geldmenge nicht ausweiten, da die Anleihen entweder nicht attraktiv genug verzinst wurden oder quantitativ nicht genügend Anleihen auf dem Markt verfügbar waren. Der Dekan der 1892 gegründeten wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Chicago, Laurence Laughlin¹⁶⁰, der später maßgeblich an der

¹⁵⁸ Vgl. Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 652.

¹⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 653.

¹⁶⁰ James Laurence Laughlin (1850-1933) war nicht nur Dekan der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Chicago, sondern auch Mitglied der *Indianapolis Monetary Commission*, die viele grundlegende

Ausarbeitung des *Federal Reserve Act* beteiligt war, bemerkte zu der festgefahrenen Situation,

*„(a)n elastic banknote circulation, slowly rising, but expanding and contracting sharply with seasonal demand is imperative. Our present national bank circulation does not provide for this elasticity.“*¹⁶¹

Das Problem wurde zusätzlich noch durch den Abfluss der Goldreserven außer Landes verschärft. Der Investmentbanker und späteres Mitglied im Aufsichtsrat der FED, Paul Warburg¹⁶², erklärte:

*„(i)n a modern system constructed on credit, cash must be centralized as far as possible into one big reservoir from which everyone legitimately entitled to it may withdraw it at will and into which it must automatically return whenever it is not actually used.“*¹⁶³

Dem gegenüber stand die Ansicht, die auf den britischen Ökonom Walter Bagehot¹⁶⁴ zurückgeht, der in der Zentralisierung der Reserven eine potentielle Quelle der Unsicherheit sah. Warburg, wie viele seiner Zeitgenossen, begründete die relative Stabilität der europäischen Länder im Hinblick auf das Banken- und Währungssystem dagegen gerade mit der Existenz der starken Zentralbanken. Dabei wurde allerdings das wahre Problem des amerikanischen Banken- und Währungssystems übersehen. In den USA waren tausende von kleinen Banken gescheitert, ähnlich wie die *country banks* in Großbritannien zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Die englischen *country banks* wurden daraufhin allerdings von einem nationalem System absorbiert, während in den Vereinigten Staaten die Gesetzeslage eine Zusammenfassung der kleinen Institute durch die sogenannten *anti-branching laws* verhinderte. Dennoch orientierte sich Warburg an den europäischen Geldmärkten und den

Publikationen über das amerikanische Banken- und Währungssystem veröffentlichte. Von 1911 bis 1913 war Laughlin auch der Vorsitzende des Exekutivkomitees der *National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System*. Laughlin beriet viele Regierungen in Fragen hinsichtlich des Banken- und Währungssystems und war entscheidend an der Reform des Währungssystems Santo Domingos beteiligt.

¹⁶¹ Aus Laughlin, Laurence J., *Banking Reform*. National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System, Chicago, 1912, S. 61.

¹⁶² Paul Warburg (1868-1932), wurde in Hamburg geboren und war dort mit dem noch heute existenten und in Familienbesitz befindenden Bankhaus Warburg & Co verbunden. Warburg immigrierte 1902 in die Vereinigten Staaten und nahm 1911 die amerikanische Staatsbürgerschaft an. Warburg wird von vielen Zeitgenossen als eine der treibenden Kräfte hinter dem Entstehen des *Federal Reserve Systems* angesehen. Senator Nelson Aldrich konsultierte Warburg regelmäßig, und 1914 wurde Paul Warburg dann auch konsequenterweise in das *Federal Reserve Board* berufen.

¹⁶³ Aus Warburg, Paul, *The Federal Reserve System: Its Origins and Growth*, London, 1930, S. 44.

¹⁶⁴ Walter Bagehot (1826-1877), war ein britischer Geschäftsmann und Schriftsteller, der sich vornehmlich mit ökonomischen und rechtlichen Problemen beschäftigte. In dem Zusammenhang dieser Arbeit ist vor allem das 1873 erschienene Werk „*Lombard Street*“ zu erwähnen. Die aus dem Werk abgeleitete „Bagehot Doktrin“ besagt, dass Banken in Krisenzeiten die Geldmenge erhöhen müssen, ohne dabei spekulative Geschäfte zu finanzieren.

über sie wachenden Zentralbanken. Einige Reformer argumentierten, dass Banknoten besser durch Vermögen, das durch die Bankgeschäfte der emittierenden Bank erlangt wurde, gedeckt werden sollten. Wenn die Banken auf spekulative Geschäfte verzichten würde, würde das Vermögen der Bank den Haltern der Banknoten genügend Sicherheiten bieten und eine elastischere Geldmenge zur Folge haben. Warburg zweifelte allerdings an den angeblich soliden Geschäftsmodellen der amerikanischen Banken und verfolgte weiter seinen sich an europäischen Verhältnissen orientierenden Plan.

Obwohl die stärksten und mächtigsten Befürworter einer neuen Zentralbank in den Vereinigten Staaten die großen Banken aus New York waren, die endlich aus den für sie unvorteilhaften Bestimmungen des *National Banking Act* ausbrechen wollten, wurde immer wieder eine vermeintliche Opposition des *money trust*¹⁶⁵ gegenüber dem Projekt an die Öffentlichkeit gebracht.¹⁶⁶ Denn obwohl die USA zu diesem Zeitpunkt schon die größte Volkswirtschaft und Handelsnation der Welt waren, wurde der Großteil des amerikanischen Handelsvolumens von europäischen Banken oder amerikanischen Privatleuten und nicht etwa den amerikanischen Banken finanziert. Durch die Bestimmungen des *National Banking Act* und dessen konservative Interpretation durch die Behörden war es den amerikanischen Banken untersagt, in das Geschäft der Handelsfinanzierung durch Wechsel einzusteigen oder Gebühren für die Absicherung von Wechseln zu erheben. Die großen New Yorker Banken wollten sich aber dieses durchaus lukrative Geschäft nicht länger entgehen lassen und ihrerseits auf den internationalen Märkten aktiv werden. Desweiteren würden die Banken durch die Erschaffung einer amerikanischen Zentralbank von der Verantwortung für die Stabilität des US-Finanzsystems befreit werden und müssten daher auch nicht mehr für eine angemessene Reservehaltung sorgen.¹⁶⁷ Die New Yorker Banken beneideten geradezu ihre englischen Gegenspieler und deren Profite, die es der *Bank of England* erlaubten, ihre Goldreserven zu behalten.

Die Banken außerhalb New Yorks standen einer möglichen Gründung einer amerikanischen Zentralbank deutlich reservierter gegenüber als die großen Banken in New York. Misstrauisch

¹⁶⁵ Der Begriff *money trust* steht hier stellvertretend für die Idee, dass ein Großteil der finanziellen Ressourcen und der politischen Macht in den Händen einer Gruppe von wenigen Personen liegt. Das Misstrauen in den Vereinigten Staaten gegenüber der wirtschaftlichen Elite begleitet die Geschichte der USA seit der Gründung. Neue Aufmerksamkeit bekam der *money trust* durch die Debatte über die Kontrolle über das neu entstehende Federal Reserve System und den Bericht des sogenannten *Pujo Committee*, der die Existenz des *money trust* bestätigte.

¹⁶⁶ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.160.

¹⁶⁷ Vgl. Carosso, Vincent P. / Sylla, Richard, *U.S. Banks in International Finance*, In: Rondo, Cameron (Hrsg.), *International Banking 1870 – 1914*, New York, 1991, S. 54.

wurden Vorschläge aus New York von den kleineren Banken sowie der Bevölkerung aufgenommen. Auch bei den sogenannten Baltimore- und Indianapolis-Plänen von 1894 und 1900, die es Banken erlaubt hätten, ihre Banknoten mit eigenem Vermögen zu hinterlegen, waren die New Yorker Banken federführend gewesen. Die Pläne wurden allerdings als Pläne aus der Mitte Amerikas verkauft, wohl wissend, dass sie so eher Zustimmung finden würden, als wenn die mächtige New Yorker Finanzbranche sich zu den Plänen bekannt hätte. Auch die 1911 gegründete *National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System* unterstützte den sogenannten Aldrich-Plan anfangs vehement, der hauptsächlich aus den Ideen Warburgs für eine Zentralbank bestand. Der Vorsitzende der Gruppe, die fast ausschließlich aus Geschäftsmännern bestand, Laurence Laughlin, erklärte

„(t)hat the reform affects the borrowing business man more than the lending bank [...] the reform should not take the shape of a dominant central bank, nor should it be a creature of politics. For this reason the Government of the United States should not enter the discount and deposit business of banking; but should supervise and regulate a cooperative means of assistance, like an enlarged clearinghouse association, in the common interest [...]”.¹⁶⁸

Die *National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System* rückte nur ein Jahr später von den Plänen Aldrichs und New Yorks ab, da absehbar war, dass alleine die Beteiligung New Yorks die Erfolgsaussichten erheblich schmälerte.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet ein Präsident, der aus der Demokratischen Partei stammte, einer Partei, die damals traditionell kritisch gegenüber der Bundesregierung und deren Beschneidung der Rechte der Einzelstaaten und Bürger des Landes war, eine Zentralbank in den Vereinigten Staaten einführte. Zwar gab es durchaus erwähnenswerte Unterstützung für die Errichtung einer Zentralbank und die Reform des Währungssystems auch außerhalb New Yorks. Diese Unterstützung existierte aber in unterschiedlicher Intensität schon seit dem Veto von Präsident Jackson gegen die *Second Bank of the United States* und bedeutete daher nicht zwangsläufig, dass die Errichtung einer Zentralbank zu Beginn des 20. Jahrhunderts mehr oder weniger unausweichlich war. Die Gründung einer Zentralbank in den USA hatte sogar weniger Unterstützung bei den Republikanern als von den Whigs¹⁶⁹ in den 1830er und 1840er Jahren.¹⁷⁰ Die meisten

¹⁶⁸ Aus Laughlin, Laurence J., *Banking Reform. National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System*, Chicago, 1912, S. 3-4.

¹⁶⁹ Die Whig Partei wurde 1833 gegründet und stellte während ihres dreißigjährigen Bestehens vier Präsidenten der Vereinigten Staaten. Die Partei wurde in Opposition zu der Politik Andrew Jacksons und dessen Demokratischer Partei gegründet und fiel über die Frage der Sklaverei 1860 wieder auseinander.

Republikaner verfolgten das Treiben der Wall Street ebenso argwöhnisch wie ihre demokratischen Kollegen, so dass

„(b)anking reform at the beginning of 1912 seemed a dead issue, of interest only to a few bankers and a seriously divided National Citizens League for the Promotion of Sound Banking“.¹⁷¹

Heute wird von vielen Historikern die Gründung des Federal Reserve Systems auch als Folge der Währungsprobleme angesehen, die sich nach dem Bürgerkrieg massiv verschärften.

Als 1907 die New Yorker Wall Street wieder einmal von einer Finanzkrise getroffen wurde und zahlreiche Banken im Zuge der Verwerfungen Insolvenz anmelden und schließen mussten, war die Zeit für einen erneuten Reformversuch des amerikanischen Finanz- und Bankensektors gekommen. Die Kurse an der New Yorker Börse fielen gemessen an den Höchstständen im vergangenen Jahr um fast die Hälfte, und das Land rutschte immer tiefer in die Rezession. Es kam zu panikartigen Bank Runs, bei denen Kunden versuchten ihr Ersparnis zu retten, und in der Folge zum Zusammenbruch hunderter kleiner Banken. Die Banken waren dem Ansturm einfach nicht gewachsen gewesen, und ihre geringe Liquidität und unzureichende Deckung der Banknoten bereiteten selbst einigen der New Yorker Großbanken erhebliche Kopfschmerzen. Obwohl die Finanzwelt in einer regelrechten Panik steckte, erfreute sich der durchschnittliche Bürger des Landes eines vorher nie erreichten Wohlstandes. Die Schlussfolgerung lag also nahe, dass das amerikanische Finanzsystem hoffnungslos veraltet war und dringend neu geordnet werden musste. Durch diese sogenannte *Bankers' Panic* von 1907 kam wieder mehr Bewegung in die politische Debatte um die Errichtung einer nationalen Zentralbank. Die Behörden und die Eliten des Landes reagierten mit schon länger bekannten Maßnahmen. Die Clearinghäuser übernahmen einen Teil der Kreditvergabe, die Bundesregierung erhöhte ihre Bankeinlagen und ein Notfallfond wurde von J.P. Morgan eingeführt.¹⁷² Die Antwort des Kongresses war gemessen am Umfang der Aufgabe und dessen Dringlichkeit eher dürftig. 1908 wurde der *Aldrich-Vreeland Act* verabschiedet, der die Geldmenge während ökonomischer Krisen elastischer machen sollte. Mehr als Nebenprodukt wurde die *National Monetary Commission* eingesetzt, die mit neun Senatoren und neun Abgeordneten des Repräsentantenhauses besetzt wurde und die bevorstehende Reform des Finanz- und Bankwesens in den Vereinigten Staaten bestmöglich

¹⁷⁰ Vgl. Wood, John H., A history of central banking in Great Britain and the United States, New York, 2005, S.161.

¹⁷¹ Aus Livingston, James, Origins of the Federal Reserve System: Money, Class, and Corporate Capitalism 1890-1913, New York, 1989², S. 209.

¹⁷² Vgl. Wood, John H., A history of central banking in Great Britain and the United States, New York, 2005, S. 161.

untersuchen und vorbereiten sollte. Die prägende Gestalt der Kommission und deren Vorsitzender war Senator Nelson W. Aldrich¹⁷³ aus Rhode Island, einer der mächtigsten Senatoren der USA zu dieser Zeit und Wortführer der wirtschaftlichen Eliten der Ostküste.¹⁷⁴ Senator Aldrich schlug eine gesetzlich sanktionierte Notfallmaßnahme für Geldmengenexpansion vor sowie die Einsetzung der *National Monetary Commission*, um langfristig eine adäquatere Lösung zu finden.¹⁷⁵ Senator Aldrich beschrieb als Aufgabe der Kommission,

„to inquire into and report to Congress at the earliest date practicable what changes are necessary or desirable in the monetary system of the United States or in the laws relating to banking and currency [...]“.¹⁷⁶

Der im folgenden Jahr dann endgültig ratifizierte *Aldrich-Vreeland Act* erlaubte es dann konsequenterweise auch den Banken, sich zu *National Currency Associations* zusammenzuschließen und temporäre Banknoten zu emittieren, die nicht nur durch amerikanische Anleihen, sondern auch durch kommerzielles Anlagevermögen gedeckt werden durften. Diese Maßnahmen wurden allerdings bis zum Ablauf des *Aldrich-Vreeland Acts* 1915 nur ein einziges Mal in Kraft gesetzt, um die massiven Geldabflüsse der europäischen Anleger in den Vereinigten Staaten auszugleichen, die im Zuge des Kriegsausbruchs in Europa 1914 ihr Vermögen zurück nach Europa transferierten. Verglichen mit den 212 Millionen Dollar, die von den Clearinghäusern verliehen wurden, emittierten die Banken 400 Millionen Dollar von Aldrich-Vreeland Papiergeldnoten. Der Höhepunkt wurde mit 364 Millionen Dollar an zeitgleich zirkulierenden Aldrich-Vreeland Noten erreicht, was etwa einem Viertel des gesamten in den Händen der Öffentlichkeit befindlichen Geldes und fast einem Achtel der Geldbasis¹⁷⁷ entsprach.¹⁷⁸ Im Nachhinein ist der *Aldrich-Vreeland Act*

¹⁷³ Nelson Wilmarth Aldrich (1841-1915), war von 1881 bis 1911 Senator für Rhode Island und zeitweise auch der Führer der republikanischen Fraktion im Senat. Aldrich, der sein Vermögen mit spekulativen Investitionen und angeblichem Insiderhandel erlangt haben soll, war eine der treibenden Kräfte hinter dem Entstehen des Federal Reserve System. Sein eigener Plan für die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank wurde zwar letztendlich nicht in die Tat umgesetzt, aber viele seiner Ideen und Ansichten beeinflussten die Ausgestaltung des Glass-Willis Vorschlags, der 1913 als *Federal Reserve Act* ratifiziert wurde.

¹⁷⁴ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 17.

¹⁷⁵ Ausführlichere Informationen über Senator Aldrich und seine Rolle im Zusammenhang mit dem Nelson-Vreeland Act sind bei Wicker, Elmus, *The Great Debate on Banking Reform: Nelson Aldrich And Origins of the Fed*, Columbus, 2005, S. 42-52, zu finden.

¹⁷⁶ Aus Kroos, Herman, *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, New York, 1969, S. 2098-99.

¹⁷⁷ Der Begriff der Geldbasis bezeichnet die Geldmenge, die von der Zentralbank emittiert wird. Die Geldbasis besteht aus dem Bargeld und den Mindestreserven der Geschäftsbanken bei der Zentralbank.

aber nicht für seine durchaus wirksamen Maßnahmen hinsichtlich des Banken- und Finanzsystems bekannt, sondern für die Einsetzung der schon erwähnten *National Monetary Commission*. Die Kommission, namhaft besetzt mit zahlreichen Experten und Wissenschaftlern, hat einige bekannte und grundlegende Arbeiten über das amerikanische Währungssystem und ausländische Zentralbanken hervorgebracht. Die eigentliche Aufgabe der Kommission war es, die notwendigen Informationen und Analysen für die Gesetzgebung zusammenzutragen und zugänglich zu machen. Senator Aldrich schlug 1912 auch die Erschaffung einer *National Reserve Association* (NRA) vor, die eine auffällig große Ähnlichkeit mit dem ein Jahr später installierten *Federal Reserve System* hatte. Bis auf das zentrale Exekutivorgan, das *board*, und dessen Aufsichtsfunktion gegenüber den Filialen gleichen sich die beiden Vorschläge. Die NRA sollte aus fünfzehn Filialen bestehen, die den kommerziellen Banken der definierten Distrikte gehören sollten. Die NRA sollte nur mit Banken und der Regierung Geschäftsbeziehungen unterhalten können und ausschließlich mit Bundesanleihen, kurzfristigen Anleihen der Einzelstaaten und anderer Nationen handeln dürfen sowie durch die Übernahme von Verbindlichkeiten und Sicherheiten indirekt Papiergeld emittieren. Den beteiligten Banken stand es frei, ihre Mindestreserven¹⁷⁹ mit NRA-Geld oder mit klassischen Einlagen auszufüllen. Letztendlich sollte die neue Währung die zirkulierenden Banknoten verdrängen und mit Gold gedeckt werden. Das zentrale Organ sollte mit Vertretern der einzelnen Filialen sowie mit einem gewissen Prozentsatz an Personen besetzt werden, die explizit keine Banker sein durften, um den Interessen der Landwirtschaft, des Handels oder der Industrie Stimme zu verleihen. Der Direktor der NRA sollte vom amerikanischen Präsidenten für zehn Jahre benannt werden, allerdings konnte die Wahl nur auf einen von drei Kandidaten fallen, die im Vorhinein von der NRA bestimmt wurden.

Der Vorschlag Aldrichs fiel allerdings in eine Zeit, die durch unvorteilhafte politische Rahmenbedingungen eine Umsetzung des Vorschlags verhinderten. Die politischen Gegner Aldrichs und des konservativen Establishments waren die sogenannten *populist* und *progressive movements*. Schon in den 1890er Jahren hatte sich die populistische Bewegung im ländlichen Süden und Westen der Vereinigten Staaten gebildet, als Gegengewicht zu den aus ihrer Sicht immer weiter ausufernden Befugnissen der Bundesregierung und ihrer Institutionen. Aber auch den Interessen und speziellen Privilegien der mächtigen Konzerne aus der Finanz- und Geschäftswelt, deren Reichtum, der Ansicht der Progressiven nach, auf

¹⁷⁸ Vgl. Friedman, Milton / Schwartz, Anna, *A Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton, 1963⁹, S. 172.

¹⁷⁹ Die festgeschriebenen Mindestreservesätze waren identisch mit denen unter dem National Banking System.

der Ausbeutung des amerikanischen Volkes basierte. Anfang des 20. Jahrhunderts löste die progressive Bewegung die populistische als bedeutendste neue politische Kraft ab. Die progressive Bewegung, nicht nur weiter verbreitet als die populistische Bewegung, sondern meistens auch gebildeter, urbaner und viel geschickter im politischem Betrieb Washingtons, gewann im Laufe der Zeit mehrere Einzelstaaten und Senats- und Repräsentantenhaussitze.¹⁸⁰ Obwohl sich die Bewegung aus unterschiedlichsten Menschen zusammensetzte und in den verschiedensten Formen auftrat, war die Zielsetzung klar formuliert: die Begrenzung sowie Regulierung und wenn nötig auch Zurückdrängung der durch den industriellen und ökonomischen Aufstieg der Vereinigten Staaten neu entstandenen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Machtzentren des Landes. Aldrich, dessen einzige Tochter John D. Rockefeller Jr. heiratete, repräsentierte das konservative Milieu, vornehmlich die großen Unternehmen sowie die reichen und großen Städte an der Ostküste, also das Gegenteil zu den Progressiven, die hauptsächlich die amerikanische Kleinstadt sowie die kleinen Geschäfte und Bauern vertraten. Die Konfrontation zwischen den konservativen Kräften, angeführt von Aldrich, und der progressiven Bewegung bestimmte die politische Landschaft der Vereinigten Staaten für Jahre und beeinflusste die Verabschiedung einiger wichtiger legislativer Neuerungen.¹⁸¹ Auch die Entstehung des Federal Reserve Systems wurde von dem Konflikt der politischen Strömungen beeinflusst. Die progressive Bewegung forderte vehement eine Reform des Finanzsystems, die mit einer Beschneidung des amerikanischen Bankensystems einhergehen sollte. Die meisten Banken befürworteten zwar Reformen, aber mit dem Ziel, das System zu zentralisieren und damit effektiver zu machen.¹⁸² Die Einführung der *National Monetary Commission* und die Benennung Aldrichs als Vorsitzender wurden daher von den konservativen Kräften begrüßt. Während die Progressiven der Zusammensetzung der Kommission schon von Anfang an misstrauten, führte die Ernennung Aldrichs zu offener Ablehnung und der Annahme, dass die Kommission nur die Interessen der Banken und der Eliten des Landes im Auge haben würde und nicht die Interessen der amerikanischen Bürger.¹⁸³

Die *National Monetary Commission* nahm 1908 ihre Arbeit auf und führte über die nächsten drei Jahre eine Untersuchung des amerikanischen Finanz- und Bankensystems durch. Die

¹⁸⁰ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 17.

¹⁸¹ Ausführlichere Informationen zu der progressiven Bewegung in den Vereinigten Staaten und dem Konflikt mit Senator Nelson Aldrich im Speziellen bei McNeese, Tim, *The Progressive Movement – Advocating Social Change*, New York, 2008.

¹⁸² Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 17.

¹⁸³ Vgl. ebenda, S. 17.

Kommission veranstaltete diverse öffentliche Diskussionsveranstaltungen im ganzen Land und besuchte mehrere Zentralbanken anderer Staaten. Die Berichte der Kommission wurden kontinuierlich publiziert¹⁸⁴ und das vorläufige Ergebnis 1911 von Aldrich in Washington präsentiert. Die von Aldrich vorgeschlagenen Reformen stammten dabei aber so offensichtlich aus der Feder der großen Unternehmen und der New Yorker Banken, dass nicht nur die progressive Bewegung dagegen Sturm lief, sondern auch ein Großteil der amerikanischen Bevölkerung Aldrich ablehnend gegenüberstand.¹⁸⁵ Auch die politischen Rahmenbedingungen in Washington waren nicht günstig für die Umsetzung von Aldrichs Vorschlag, der um die Unterstützung der konservativen Kräfte im Kongress sowie im Weißen Haus bangen musste. Die Republikaner hatten nach den Wahlen 1910 zum ersten Mal seit zwei Jahrzehnten die Kontrolle über den Kongress an die Demokraten verloren, und der republikanische Präsident William Howard Taft stand unter Druck der progressiven Kräfte innerhalb seiner eigenen Partei. In den Sitzungen vor dem Banken- und Währungsausschuss die zwischen 1912 und dem Frühjahr 1913 stattfanden, wurde auch die mit politischer und gesellschaftlicher Sprengkraft geladene Frage gestellt, wer eigentlich die Kontrolle über die finanziellen Ressourcen der Nation ausübte. Die Sitzungen trugen ihr übriges dazu bei, das in weiten Teilen der Bevölkerung ohnehin schon verbreitete Misstrauen gegenüber dem Finanzsektor zu bestätigen. Dies führte dazu, dass ein Großteil der Bevölkerung, nicht ganz zu Unrecht, glaubte, dass die Macht und Kontrolle über das amerikanische Finanzsystem in den Händen einer kleinen Gruppe von Männern lag, dem sogenannten *Money Trust*.¹⁸⁶ Bestätigt wurde diese Meinung durch einen von der Kommission im Februar 1913 veröffentlichten Bericht, in dem stand,

*„(i)f by a monetary trust is meant an established and well defined identity and community of interest between a few leaders of finance [...] which has resulted in a vast and growing concentration of control of money and credit in the hands of a comparatively few men [...] the condition thus described exists in this country today.“*¹⁸⁷

¹⁸⁴ Die *National Monetary Commission* veröffentlichte zwischen 1908 und 1912 insgesamt dreißig Berichte. Die Themen variieren von allgemeiner Bankengeschichte über aktuelle Gesetzesvorlagen hinsichtlich des amerikanischen Finanz- und Bankensystems bis hin zu den Berichten über die Finanz- und Bankensysteme Englands, Deutschlands, Italiens, Russlands und anderer Nationen. Eine Übersicht und Zusammenfassung der Publikationen der *National Monetary Commission* ist bei Mitchell, Wesley C., *The Publications of the Monetary Commission*, In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 25, Nr. 3, Oxford, 1911, S. 563-593, zu finden. Die Originaldokumente werden von der *Federal Reserve Bank of St. Louis* in digitaler Form unter <http://fraser.stlouisfed.org/topics/?tid=13> zur Verfügung gestellt.

¹⁸⁵ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 18.

¹⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 19.

¹⁸⁷ Aus ebenda, S. 19.

Die Demokraten verbanden den Plan von Aldrich mit den Interessen des *money trust* und agitierten medial und politisch erfolgreich dagegen. Dagegen unterstützten die Banken den Plan Aldrichs und fanden in dem Abgeordneten und Vorsitzenden der Banken- und Währungskommission, Carter Glass¹⁸⁸, einen einflussreichen Verbündeten. Die *American Bankers Association* versicherte Glass ihre Kooperation und Unterstützung, obwohl es durchaus unterschiedliche Meinungen in ihren Reihen hinsichtlich der Erschaffung einer Zentralbank gab. So befürwortete der aus St. Louis stammende Festus Wade den Aldrich Plan, erklärte Glass aber, dass egal, wie die Reform letztendlich ausgestaltet würde, dies immer noch eine immense Verbesserung des bestehenden System wäre.¹⁸⁹ George Reynold aus Chicago wollte dagegen eine Zentralbank um jeden Preis verhindern, die im ganzen Land mit Filialen vertreten wäre und mit den kommerziellen Banken konkurrieren würde. Reynolds teilte Glass mit, dass er aber die Errichtung einer Zentralbank unterstützen würde, die den kommerziellen Geschäftsbanken keine Konkurrenz machen würde.¹⁹⁰ Glass selbst präferierte ein System, das nicht von einer Zentrale aus kontrolliert wurde, wie es Aldrich vorgeschlagen hatte, sondern einen Zusammenschluss von privaten und unabhängigen regionalen Banken. Glass hoffte durch die dezentrale Organisationsstruktur den Einfluss der New Yorker Großbanken der Wall Street auf das Zentralbanksystem so weit wie möglich zu begrenzen.¹⁹¹ Auch die Wahl des Demokraten Woodrow Wilson¹⁹² 1912 hatte großen Einfluss auf die zukünftige Ausgestaltung des Finanzsektors der Vereinigten Staaten. Wilson, der von den progressiven Kräften unterstützt wurde und schon als Gouverneur von New Jersey seine Bereitschaft für Reformen unter Beweis gestellt hatte, war prinzipiell für einschneidende Reformen im amerikanischen Finanzsystem – jedoch nicht für die Errichtung einer Zentralbank. Da Präsident Wilson nicht gerade als Experte für Fragen hinsichtlich des amerikanischen Finanz- und Bankensystems galt, war der Einfluss seiner ökonomischen

¹⁸⁸ Carter Glass (1858-1846), war ein Zeitungsverleger aus Virginia und saß für die Demokraten von 1902 bis 1918 im Repräsentantenhaus. Der von ihm stammende Glass-Willis Vorschlag sollte 1913 als *Federal Reserve Act* ratifiziert werden und damit das bis heute existierende amerikanische Zentralbanksystem gründen. Neben dem Glass-Willis Vorschlag ist Glass auch für den nach ihm benannten *Glass-Steagall Act* von 1933 bekannt, der die bis heute geltende gesetzliche Trennung zwischen Investmentbanken und Geschäftsbanken vorschrieb. Glass bekleidete von 1918 bis 1920 das Amt des Finanzministers im Kabinett Wilsons und vertrat von 1920 bis zu seinem Tod seinen Heimatsbundesstaat Virginia im Senat.

¹⁸⁹ Vgl. Glass, Carter, *An Adventure in Constructive Finance*, New York, 1927, S. 86.

¹⁹⁰ Vgl. Kolko, Gabriel, *The Triumph of Conservatism; A Reinterpretation of American History 1900-1916*, London, 1963, S. 226.

¹⁹¹ Vgl. Parker, Willis H., *The Federal Reserve System*, New York, 1923, S. 142.

¹⁹² Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) war von 1913 bis 1921 der 28. Präsident der Vereinigten Staaten. Wilson wird von vielen Historikern als einer der erfolgreichsten Präsidenten hinsichtlich der Umsetzung seiner legislativen Agenda angesehen. Für diese Arbeit ist Wilson allein schon wegen seiner Rolle als Präsident während der Debatte über die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank und der Unterzeichnung des *Federal Reserve Acts* von entscheidender Bedeutung.

Berater auf die Ausgestaltung der anstehenden Reformen sehr groß.¹⁹³ Der wohl einflussreichste Berater Wilsons in dieser Frage war allerdings Innenminister William Jennings Bryan¹⁹⁴, dessen Ansichten sich dank seines großen Einflusses in den dann tatsächlich verabschiedeten Reformen finden lassen. Bryan war dreimal der demokratische Präsidentschaftskandidat gewesen und konnte sich auf große Unterstützung aus den ländlichen Gebieten der Vereinigten Staaten stützen. Wichtiger in diesem Zusammenhang ist allerdings, dass Bryan einer der demokratischen Wortführer im politischen Kampf gegen die Wall Street war. Es verwundert daher nicht, dass Bryan auch einer der wortgewaltigsten Gegner Aldrichs und dessen Reformplänen war, in denen er nur den Versuch erkannte, den Banken mehr Macht zukommen zu lassen. Bryan plädierte dagegen für eine Währungsreform, die einhergehen sollte mit einer Begrenzung des Einflusses der Wall Street. Er selbst sagte dazu:

„(t)he currency can be given all the elasticity it needs without increasing the privileges of the banks or the influence of Wall Street”.¹⁹⁵

Wilson stimmte mit den Ansichten Bryans überein und hatte schon in der Vergangenheit erklärt, dass *“The greatest monopoly in this country is the money monopoly [...]”*¹⁹⁶ sowie darauf verwiesen, dass das amerikanische Volk keine Reform akzeptieren würde, *„which concentrates control in the hands of the banks.”*¹⁹⁷ Die Abkehr Wilsons von seinen früheren Aussagen und den Ansichten Bryans wird seinen ökonomischen Beratern, dem Abgeordneten Carter Glass und dem ehemaligen Professor der Wirtschaftswissenschaften Henry Parker Willis¹⁹⁸, zugeschrieben. Die beiden hatten schon Monate vor dem Sieg Wilsons einen Reformplan für das amerikanische Finanz- und Bankwesen ausgearbeitet und dem neu gewählten aber noch nicht amtierenden Präsidenten Wilson am zweiten Weihnachtstag 1912

¹⁹³ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 19.

¹⁹⁴ William Jennings Bryan (1860-1925) war eine der dominierenden Figuren des populistischen Flügels der demokratischen Partei. Bryan, der insgesamt dreimal Präsidentschaftskandidat der Demokraten war und von 1891 bis 1895 als Abgeordneter für Nebraska im Repräsentantenhaus saß, war der Wortführer der Kritiker während der Debatten über die Einführung einer amerikanischen Zentralbank. Im Amt des Innenministers im Kabinett Wilsons von 1913 bis 1915 fiel Bryan eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung und Nachbesserung des Glass-Willis Vorschlags zu.

¹⁹⁵ Aus Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 19.

¹⁹⁶ Aus ebenda, S. 19.

¹⁹⁷ Aus ebenda, S. 19.

¹⁹⁸ Henry Parker Willis (1874-1937), war ein amerikanischer Professor der Wirtschaftswissenschaften an der George Washington Universität und der Columbia Universität. Willis gehörte dem Banken- und Währungsausschuss des Repräsentantenhauses als Experte an und verfasste zusammen mit Carter Glass den nach ihnen benannten Glass-Willis Vorschlag, der 1913 als *Federal Reserve Act* von Präsident Wilson ratifiziert werden sollte. Willis gehörte zwischen 1914 und 1918 dem Federal Reserve Board an und publizierte eine Reihe von Werken über Finanz- und Währungsfragen im Allgemeinen und über das amerikanische Bankwesen im Speziellen.

vorgelegt. Der Plan sollte die Probleme hinsichtlich der Reservehaltung und der unelastischen Geldmenge lösen, ohne dabei die Gründung einer Zentralbank vorzusehen. Der Glass-Willis Vorschlag sah vor, mehr als zwanzig regionale und private Reservebanken zu gründen, die einen Teil der Reservehaltung für die Mitgliedsbanken übernehmen sollten und mit kommerziellen Einlagen oder Gold gedecktes Papiergeld emittieren konnten. Wilson war im Großen und Ganzen einverstanden mit dem Glass-Willis Vorschlag, bestand jedoch auf einem zentralen Exekutivorgan, das die Geschäftspolitik der regionalen Reservebanken koordinieren und kontrollieren sollte. Im Gegensatz zu dem Aldrich-Vorschlag sollte das *Federal Reserve Board* jedoch eine in den Staatsapparat integrierte Behörde sein, und nicht von den Banken und deren Einfluss dominiert werden können. Der überarbeitete Glass-Willis-Vorschlag war letztendlich die Grundlage des ein Jahr später, im Dezember 1913, unterzeichneten *Federal Reserve Act*. Innerhalb dieses Jahres geriet der Glass-Willis-Vorschlag jedoch von zwei Seiten unter starken Druck. Auf der einen Seite von den großen Banken in New York und den konservativen Kräften im Land, die einen zu großen Einfluss der Regierung auf das Finanzsystem fürchteten, auf der anderen Seite von der Landwirtschaft dominierten südlichen und westlichen Staaten, denen die Kontrolle der Regierung über das Finanzsystem nicht weit genug ging.

Glass machte aus seiner Ablehnung der im Raum stehenden Änderungen kein Geheimnis, verbesserte seinen Plan aber dem Wunsch des Präsidenten entsprechend nach.¹⁹⁹ So sollte sich das zentrale Exekutivorgan, das *Federal Reserve Board*, aus sechs vom Präsidenten nominierten und drei von den Banken nominierten Mitgliedern zusammensetzen. Der amtierende Außenminister im Kabinett Wilsons, William Jennings Bryan, agitierte erfolgreich gegen die festgeschriebene Besetzung der drei von den Banken ausgewählten Mitglieder, worauf der Entwurf entsprechend geändert wurde. Auch das ursprüngliche Vorhaben, die neu erschaffene Währung, die *Federal Reserve Notes*, als Verbindlichkeiten der einzelnen dem Federal Reserve System zugehörigen regionalen Banken zuzuordnen, verhinderte Bryan, so dass die *Federal Reserve Notes* nun als Verbindlichkeiten der Vereinigten Staaten festgeschrieben wurden. Der Berater Wilsons und spätere Richter am Obersten Gerichtshof Louis Brandeis²⁰⁰ hatte wohl letztendlich den Präsidenten davon überzeugt, dass

¹⁹⁹ Vgl. Link, Arthur S., Wilson: The New Freedom, Princeton, 1956, S. 212..

²⁰⁰ Louis Dembitz Brandeis (1856-1941), war von 1916 bis 1939 Richter am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten. Brandeis war nicht nur an juristischen Fragen interessiert, sondern publizierte unter anderen auch ein Buch mit dem Titel „*Other People's Money And How the Bankers Use It*“. Brandeis engagierte sich im politischen und juristischen Kampf gegen den sogenannten *money trust* und die großen Banken.

„(t)he power to issue currency should be vested exclusively in Government officials, even when the currency is issued against commercial paper. The American people will not be content to have discretion necessarily involved in a Board composed wholly or in part of bankers; for their judgment may be biased by private interest or affiliation [...] The conflict between the policies of the Administration and the desires of the financiers and of big business is an irreconcilable one.”²⁰¹

Wilson überließ die technischen Details den Bankern und schrieb dem Abgeordneten Oscar Underwood im Oktober 1914,

“[...] suffice it here to say [...] it provides a currency which expands as it is needed and contracts when it is not needed: a currency which comes into existence in response to the call of every man who can show a going business and a concrete basis for extending credit to him. More than that, the power to direct this system of credits is put into hands of a public board of disinterested officers of the Government itself who can make no money out of anything they do in connection with it. No group of bankers anywhere can get control; no one part of the country can concentrate the advantages and conveniences of the system upon itself for its own selfish advantage. The board can oblige the banks of one region to go to the assistance of the banks of another. The whole resources of the country are mobilized, to be employed where they are most needed. I think we are justified in speaking of this as a democracy of credit.”²⁰²

Nach der Amtseinführung von Präsident Wilson am 4. März 1913 machte sich die Administration zunächst allerdings an die Überarbeitung des Zollrechts, während die Reform des Finanz- und Bankensystems hinten angestellt wurde. Dies geschah auch aus taktischen Gründen, da die Demokraten sich im Bezug auf das Zollrecht einiger waren als hinsichtlich des Finanz- und Bankensystems. Die eigentliche Debatte im Kongress fand von April bis Ende Juni statt. Die Republikaner, die für hohe Schutzzölle eintraten, verzögerten den Prozess immer weiter mit dem Ziel, die bevorstehende Reform des Finanz- und Bankensystems hinauszuzögern.²⁰³ Das neue Zollrecht wurde daher erst am 3. Oktober 1913 endgültig verabschiedet. Beide Parteien waren zu diesem Zeitpunkt schon längst mit den Gedanken bei dem bevorstehenden Konflikt über die Reform des Finanz- und Bankensystems. Schon im Sommer hatte Innenminister Bryan den Glass-Willis Vorschlag öffentlich als nicht ausreichend abgelehnt und eine stärkere Kontrollfunktion für die Regierung hinsichtlich des Banken- und Währungssystem gefordert. Bryan misstraute nicht nur dem *Federal Reserve*

Brandeis verurteilte auch Korruption und den beginnenden Massenkonsum als nicht vereinbar mit amerikanischen Werten und Kultur.

²⁰¹ Aus einem Brief von Brandeis an Wilson, 14.06.1913, Papers of Woodrow Wilson, Vol. 27, Princeton, 1978.

²⁰² Aus einem Brief Wilsons an Underwood, 17.10.1914, Papers of Woodrow Wilson, Vol. 31, Princeton, 1979.

²⁰³ Vgl. Johnson, Roger T., Historical Beginnings... The Federal Reserve System, Boston, 2010², S. 22.

Board als zentralem Exekutivorgan, sondern plädierte auch für die Emission von Papiergeld durch die Regierung anstelle der regionalen privaten Reservebanken. Präsident Wilson, der auf die Unterstützung von den von Bryan repräsentierten Teilen seiner Partei dringend angewiesen war, versuchte daraufhin, einen Kompromiss auszuhandeln. Wilson beriet sich mit seinem Vertrauten, dem damaligen Anwalt Louis Brandeis, der der Position Bryans in zwei Punkten zustimmte. Auch Brandeis warnte vor dem Einfluss der New Yorker Großbanken auf das Federal Reserve Board und sprach sich für eine von der Regierung emittierte Währung aus. „*The conflict between the policies of the Administration and the desires of the financiers and of big business is an irreconcilable one*“²⁰⁴, erklärte Brandeis und fügte hinzu, „*(c)oncessions to the big business interests must in the end prove futile*“.²⁰⁵ Wilson ließ sich überzeugen und stimmte der Forderung nach mehr Regierungskontrolle über das Federal Reserve Board und über die neu zu emittierende Währung zu und gab die geänderte Linie in einer Besprechung am 17. Juni mit Glass, dem Finanzminister William G. McAdoo²⁰⁶ und dem neu ernannten Vorsitzenden des Senatsausschusses für die Banken- und Währungsreform weiter. Formal gesehen waren dies Konzessionen an Bryan und dessen Anhänger, bei genauerem Hinsehen wurden aber nur wenige Umformulierungen am Glass-Willis-Vorschlag vorgenommen. Bryan und seine Anhänger wollten eine Währung, die nur von der Regierung emittiert werden konnte und die ausschließlich von dem Versprechen der Regierung, die Noten zu akzeptieren, gedeckt werden sollten. Im Glass-Willis Vorschlag aber waren es immer noch die regionalen privaten Reservebanken, die für die Notenemission verantwortlich waren und die auch für eine angemessene Deckung mit kommerziellen Aktiva und zu dreiunddreißig Prozent mit Gold sorgen sollten. Die einzige Änderung war der Zusatz, dass die neue Währung im Namen der Regierung emittiert und als deren Verbindlichkeit behandelt werden sollte. Der Charakter der Währung, eine zum Großteil auf kommerziellen Aktiva beruhende Währung, wurde dadurch nicht geändert. Glass, der selbst die kleinen Änderungen an seinem Vorschlag nicht guthieß und auch Wilsons Forderung nach der Implementierung eines zentralen Exekutivorgans unter der Aufsicht der Regierung eigentlich

²⁰⁴ Aus Houston, David Franklin, David Franklin Houston papers 1861 – 1930, Cambridge, S. 37. Die Sammlung ist im Original nur in der Houghton Library an der Harvard Universität erhältlich. Der Index und weitere Informationen sind in digitaler Form unter <http://oasis.lib.harvard.edu/oasis/deliver/~hou00937> einzusehen.

²⁰⁵ Aus Houston, David Franklin, David Franklin Houston papers 1861 – 1930, Cambridge, S. 37. Die Sammlung ist im Original nur in der Houghton Library an der Harvard Universität erhältlich. Der Index und weitere Informationen sind in digitaler Form unter <http://oasis.lib.harvard.edu/oasis/deliver/~hou00937> einzusehen

²⁰⁶ William Gibbs McAdoo (1863-1941) war von 1913 bis 1918 Finanzminister im Kabinett Wilsons und saß zwischen 1933 und 1938 für Kalifornien im Senat. Als Finanzminister gehörte McAdoo gemäß den Bestimmungen des *Federal Reserve Act* auch dem *Federal Reserve Board* an.

ablehnte, erkannte, dass es ohne die Änderungen keine Chance gab, Bryan und die anderen Skeptiker für seinen Entwurf zu gewinnen.

Wilson brachte den geänderten und überarbeiteten Vorschlag am 23. Juni 1913 in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern des Kongresses ein. Der Präsident, dessen Kabinett nun mehr oder weniger vollständig hinter dem Vorschlag stand, forderte ein Banken- und Währungssystem das eine elastische Währung bereitstellen könnte und unter Aufsicht und Kontrolle der Regierung stehen würde. Der Präsident begründete seine Forderung mit dem Argument, „[...] *so that the banks may be the instruments, not the masters, of business and of individual enterprise and initiative*“.²⁰⁷ Die konservativen Kräfte im Kongress kritisierten den Vorschlag und brandmarkten ihn als einen Bruch in der bisherigen Laissez-faire-Finanz- und Währungspolitik des Landes. Außerdem torpedierten die Republikaner den Vorschlag allein schon aus dem Grund, dass der Vorschlag vom politischen Gegner stammte. Mit Referenz zu Bryan und dessen Anhängern bezeichnete die konservative New York Times den Vorschlag öfters als Oklahoma- oder Nebraska-Idee. Die Times schrieb weiter,

„(i)t reflects the rooted dislike and distrust of banks and bankers that has been for many years a great moving force in the Democratic party, notably in the Western and Far Western States“.²⁰⁸

Die New York Sun, zu der Zeit das inoffizielle Sprachrohr der Wall Street, bezeichnete den Vorschlag als, „[...] *this preposterous offspring of ignorance and unreason [...] covered all over with the slime of Bryanism*“.²⁰⁹ Mehr als unzufrieden waren auch die Banken, besonders die Großbanken New Yorks, die den Aldrich-Plan mit einer von den Banken kontrollierten Zentralbank favorisierten. Besonderes Unbehagen bei den Banken löste die angedachte Kontrollfunktion der Regierung durch politisch ernannte Amtsträger über die Geschäftspolitik des neuen Systems aus. Heftigen Gegenwind bekam der Vorschlag auch durch die Banken in den durch das *National Banking System* bestimmten Reservestädten, insgesamt 49 Institutionen, denen ihre Geschäftsgrundlage durch die geplanten regionalen Reservebanken entzogen werden würde. Auch die verpflichtende Mitgliedschaft für die nationalen Banken im neuen *Federal Reserve System* führte zu heftigen Protesten und dem Vorwurf, dass das neue System nicht vereinbar mit den von der Verfassung garantierten Rechten wäre.²¹⁰

²⁰⁷ Aus Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 24.

²⁰⁸ Aus ebenda, S. 25.

²⁰⁹ Aus ebenda, S. 25.

²¹⁰ Vgl. ebenda, S. 25.

Präsident Wilson, der durch Kompromisse den Glass-Willis-Vorschlag in seiner Partei und seinem eigenen Kabinett durchgesetzt hatte, versuchte nun die Banken für seinen Plan zu gewinnen. Am 25. Juni lud Wilson Glass, McAdoo und Senator Robert Owen²¹¹ sowie vier führende Vertreter der *American Banking Association* zu einem Gespräch ins Weiße Haus ein. Obwohl die Vertreter der Banken eine Reihe von Änderungen am Glass-Willis Vorschlag aushandelten, waren sie nicht wirklich zufrieden und forderten weiterhin ein zentralisierteres System unter Kontrolle der Banken und lehnten die dezentralisierte Struktur unter Kontrolle der Regierung strikt ab. Wilson hatte den Banken angeboten, dass die noch zirkulierenden Banknoten der nationalen Banken nur schrittweise aus dem Zahlungsverkehr genommen werden sollten, um die Investitionen der Banken in die Anleihen, die als Sicherheiten hinter diesen Banknoten standen, zu schützen. Auch die Befugnisse des *Federal Reserve Boards* wurden graduell abgeschwächt sowie die von den regionalen privaten Reservebanken erhöht. Die wichtigste Änderung war die Implementierung des *Federal Advisory Council*, eines ausschließlich mit Bankern besetzten Gremiums, das zwischen dem *Federal Reserve Board* und den einzelnen Reservebanken als Verbindungsausschuss fungieren sollte. Die geänderte Version wurde von Glass und Owen schon am nächsten Tag in den Kongress eingebracht. Der überarbeitete Vorschlag wurde zwar immer noch von den Republikanern und den Vertretern der Banken abgelehnt, jedoch waren die Befürworter in der aussichtsreicheren Position, da beide Kammern des Kongresses von einer demokratischen Mehrheit dominiert wurden und auch die Öffentlichkeit hinter Wilson stand. Doch in den folgenden Wochen und Monaten wurde klar, dass selbst innerhalb der demokratischen Partei der Vorschlag nicht ohne Widerstand angenommen werden würde. Abgeordnete aus dem Süden und Westen des Landes forderten unter der Führung des Abgeordneten Robert L. Henry²¹² aus Texas, dass Wilson und sein Kabinett erst den *money trust* zerstören sollten, bevor man sich über eine Reform des Banken- und Währungssystems Gedanken machen könne. Außerdem missfiel den Vertretern der Landwirtschaft, dass die regionalen Reservebanken private Eigentümer haben sollten, was nach ihrer Ansicht zu einem Bankenkartell unter dem Schutz der Regierung führen würde. Carter Glass bemerkte zum Wortführer der Opposition in der eigenen Partei, Henry, „[...] *an exceedingly likable fellow; but he knew as much about banking as a child*

²¹¹ Robert Latham Owen Jr. (1856-1947), war von 1907 bis 1925 Senator des Bundesstaates Oklahoma. Owen war einer der Wortführer des progressiven Flügels der demokratischen Partei und maßgeblich an der erfolgreichen Annahme des Glass-Willis Vorschlags durch den Kongress beteiligt. Owen sollte ein scharfer Kritiker der konservativen Geldpolitik des Federal Reserve System in den 1920er und 30er Jahren werden und die FED als Hauptverantwortlichen für die Great Depression bezeichnen.

²¹² Robert Lee Henry (1864-1931), war zwischen 1897 bis 1917 Abgeordneter für den Bundesstaat Texas im Repräsentantenhaus. Henry vertrat hauptsächlich Themen der progressiven Agenda und setzte sich 1912 für die Wahl Wilsons als demokratischer Präsidentschaftskandidat ein.

about astronomy“.²¹³ Auch der Umstand, dass im Glass-Willis-Vorschlag keine Erwähnung hinsichtlich Agrarkrediten gemacht wurde, die die amerikanischen Bauern seit dem Ende des Bürgerkrieges schwer belasteten, stieß auf verbitterte Kritik. Henry bemerkte dazu,

„(t)he bill as now written, is wholly in the interest of the creditor classes, the banking fraternity, and the commercial world, without proper provision for the debtor classes and those who toil, produce, and sustain the country“.²¹⁴

Obwohl es zunächst tatsächlich danach aussah, dass die Opposition der Agrarvertreter den Glass-Willis-Vorschlag endgültig scheitern lassen könnte, waren die von Henry vorgeschlagenen Änderungen in der Öffentlichkeit ebenso unpopulär wie der Plan von Aldrich einige Zeit zuvor. Wilson ging wie schon zuvor auf die Agrarvertreter zu und konnte einen Großteil von ihnen letztendlich tatsächlich überzeugen, ihren Widerstand aufzugeben. Die verbleibenden Kritiker wurden von Innenminister Bryan, der sich in den ländlichen Gebieten einer sehr großen Beliebtheit, aber auch Autorität erfreute, auf die Linie des Präsidenten gebracht. Ende August wurde der Glass-Willis-Vorschlag dann in einer Fraktionssitzung der Demokraten nach einer Abstimmung offiziell angenommen und war somit bindend für alle Parteimitglieder bei der anstehenden Abstimmung im Kongress.

Die öffentliche Meinung über den Glass-Willis Vorschlag wurde noch weiter verbessert, als auch die Vertreter der Geschäftswelt den Plan unterstützten. Zwar waren es hauptsächlich die kleinen und mittleren Unternehmen, die die Umsetzung der Reform unterstützten, doch auch mehrere große Unternehmen gingen merklich auf Distanz zu der scharfen Opposition der Banken. Die Ablehnungsfront der Banken bekam aber auch zunehmend Löcher, so hatten die führenden Banken aus Chicago den Glass-Willis Plan schon im Juni öffentlich unterstützt. Die kleinen Landbanken im Süden und Westen des Landes waren auch ins Lager der Befürworter der Reform gewechselt. Dennoch lehnte der Großteil der Banken, auf dem Land und in den Städten, die Reform weiterhin vehement ab, und brandmarkte den Glass-Willis Vorschlag sogar als eine kommunistische Idee. Wilson und sein Kabinett hatten bis August 1913, trotz der aggressiven Rhetorik der Banken, an eine Einigung geglaubt. Als die *American Bankers Association* Ende August ein Treffen in Chicago organisierte und ihre Ablehnung des Glass-Willis Plans öffentlichkeitswirksam und schriftlich artikulierten, wurde Wilson und seinen Beratern klar, dass es keine Kooperation mit den Banken geben würde.

²¹³ Aus Houston, David Franklin, *David Franklin Houston papers 1861 – 1930*, Cambridge, S. 218. Die Sammlung ist im Original nur in der Houghton Library an der Harvard Universität erhältlich. Der Index und weitere Informationen sind in digitaler Form unter <http://oasis.lib.harvard.edu/oasis/deliver/~hou00937> einzusehen.

²¹⁴ Aus Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 26.

Von diesem Zeitpunkt an betrachtete Wilson die Ablehnung der Banken gegenüber der anstehenden Reform als irreversibel, was zu einer Eskalation der Feindseligkeiten zwischen den Banken und der Regierung führte.

Wilson und Glass brachten nun ihren Reformplan zur Abstimmung in den Kongress und hofften, dass die mittlerweile doch breite Unterstützung der Öffentlichkeit die Republikaner zumindest teilweise unter Druck setzen würde. Glass verteidigte seinen Plan und führte im September 1913 im Repräsentantenhaus aus,

*„(t)he Federal reserve board, technically speaking, has no banking function. It is strictly a board of control, properly constituted of high Government officials, doing justice to the banks, but fairly and courageously representing the interests of the people”.*²¹⁵

Die Abstimmung im Repräsentantenhaus war ein klarer Sieg für Wilson und den Glass-Willis-Vorschlag, der mit 287 zu 85 Stimmen angenommen wurde.²¹⁶ Alle Demokraten bis auf drei Abgeordnete stimmten für den Vorschlag, während etwa siebzig Prozent der Republikaner dagegen votierten.²¹⁷ Die bevorstehende Abstimmung im Senat sollte dagegen nicht so reibungslos verlaufen wie die im Repräsentantenhaus. Der Senat bestand, im Gegensatz zum Repräsentantenhaus, auf eine erneute Anhörung vor einer möglichen Ratifizierung. Diese Anhörungen verzögerten die endgültige Ratifizierung enorm und bargen die Gefahr, dass der Glass-Willis Vorschlag nun kurz vor der Ziellinie doch noch gestoppt werden könnte. Zu allem Überfluss wurden die Anhörungen auch noch vom Bankenausschuss des Senats durchgeführt, in dem Wilson mit weniger Unterstützung der Demokraten rechnen konnte als im Senat. Drei der sieben Demokraten, die dem Ausschuss angehörten, verbündeten sich mit den Republikanern und zögerten die Anhörungen, die im September begannen, bis Mitte Oktober hinaus. Die Anhörungen wurden zu einem öffentlichkeitswirksamen Forum der Gegner der Reform, neben den rechten und linken Rändern des politischen Spektrums waren es wieder die Banken, deren Ablehnung am deutlichsten und schärfsten vorgetragen wurde.²¹⁸ Auf dem jährlichen Treffen der *American Banking Association* im Oktober in Boston wurden eine Reihe von Resolutionen veröffentlicht, die den Glass-Willis-Vorschlag als *„socialistic, confiscatory, unjust, un-American, and generally wretched“*²¹⁹ brandmarkten. Wilson sah die Gefahr für die Reform,

²¹⁵ Aus Congressional Record, 63nd Congress, 1st session, 10.09.1913, S. 4645.

²¹⁶ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 29.

²¹⁷ Vgl. ebenda, S. 29.

²¹⁸ Vgl. ebenda, S. 30.

²¹⁹ Aus ebenda, S. 30.

die von den abtrünnigen demokratischen Senatoren im Senatsausschuss ausging, und lud daraufhin die betreffenden Personen zu einem persönlichen Gespräch ins Weiße Haus, um mit einer Mischung aus Versprechen, Bitten und Drohungen zumindest die Neutralität seiner Parteimitglieder zu sichern. Die größte Gefahr für den Glass-Willis Vorschlag sollte aber ohne Vorwarnung Ende Oktober über Wilson und sein Kabinett hereinbrechen. Die drei abtrünnigen demokratischen Senatoren hatten den Präsidenten der *National City Bank of New York*, Frank A. Vanderlip²²⁰, beauftragt, einen neuen Reformplan zu entwerfen. Vanderlip präsentierte seinen Plan von dem Senatsausschuss und plädierte für die Errichtung einer Zentralbank mit zwölf über das Land verstreuten Filialen und einer umfassenden Kontrolle der Bank durch die Bundesregierung. Der Vorschlag wurde sowohl von Seiten der radikalen Vertreter der Landwirtschaft im linken politischen Spektrum befürwortet als auch von den Banken auf der rechten Seite. Für die einen war die umfassende Kontrolle der Regierung über das System ausschlaggebend, während für die anderen die Errichtung einer echten Zentralbank im Mittelpunkt stand. Die Lesart des Vanderlip-Vorschlags wurde von den Interessengruppen unterschiedlich interpretiert, mit der Folge, dass der Vorschlag scheinbar Vorteile für alle bot. Viele Vertreter des linken Lagers erwarteten eine deutliche Schwächung der privaten Banken und der Wall Street durch Vanderlips Plan, während die Vertreter des konservativen Milieus eine von den privaten Banken dominierte Zentralbank herauslasen.²²¹ Da im Vanderlip-Plan die Zeichnung des Grundkapitals der Zentralbank neben der Regierung und den nationalen Banken auch der Öffentlichkeit offen stand, konnte der Plan sich schnell einer gewissen Beliebtheit in der Öffentlichkeit erfreuen. Nach der Präsentation von Vanderlip sprachen sich acht der zwölf Mitglieder des Senatsausschusses für den Plan aus. Wilson reagierte heftig und unnachgiebig auf den Vorschlag und konnte durch seine Popularität in der Öffentlichkeit die wachsende Unterstützung der amerikanischen Bürger für den Vanderlip-Plan aufhalten. Die Debatte zog sich bis Ende November hin, und erreichte ihren Höhepunkt mit der Vorlage des weiter überarbeiteten Glass-Willis-Vorschlags und des Vanderlip-Plans durch den Senatsausschuss. Trotz der stetig wachsenden Unterstützung des Glass-Willis-Vorschlags durch die Öffentlichkeit, der progressiven Bewegung, der Geschäftswelt sowie einer Minderheit der Banken war der Ausgang der entscheidenden Abstimmung ungewiss. Die Entscheidung sollte am 19. Dezember 1913 fallen. In einer

²²⁰ Frank Arthur Vanderlip Sr. (1864-1937), war Stellvertretender Finanzminister zwischen 1897 und 1901 und von 1909 bis 1919 Präsident der *National City Bank of New York*. Vanderlip war an dem berühmten Treffen auf Jekyll Island beteiligt und Autor des alternativen Plans für eine amerikanische Zentralbank, der fast den Glass-Willis Vorschlag verhindert hätte.

²²¹ Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 31.

dramatischen Abstimmung konnte sich der Glass-Willis-Vorschlag mit vierundvierzig zu einundvierzig Stimmen gegen den Vanderlip-Plan durchsetzen und wurde ein paar Stunden später mit vierundfünfzig zu vierunddreißig Stimmen im Senat endgültig ratifiziert.²²² Die Differenzen zwischen den beiden politischen Lagern waren offensichtlich. Während alle demokratischen Senatoren für die Ratifizierung gestimmt hatten, votierten alle außer sechs Republikanern dagegen. Da der Glass-Willis-Vorschlag nach seiner Ratifizierung durch das Repräsentantenhaus nochmals vor der finalen Abstimmung im Senat geändert wurde, musste die finale Version des *Federal Reserve Acts* nun von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern beider Kammern verhandelt werden. Es war zu befürchten, dass die politischen Differenzen nun wieder für eine enorme Verzögerung sorgen würden, jedoch konnte die Arbeitsgruppe sich innerhalb von nur zwei Tagen auf eine gemeinsame Version des *Federal Reserve Acts* einigen. Als dann der Präsident am 23. Dezember, umgeben von seiner Familie, den Mitgliedern des Kabinetts und einigen demokratischen Abgeordneten und Senatoren, den *Federal Reserve Act* unterzeichnete, sagte er,

„(i) cannot say with what deep emotions of gratitude [...] I feel, that I have had a part in completing a work which I think will be of lasting benefit to the business of the country“.²²³

Von allen Beteiligten, die am Federal Reserve Act mitgearbeitet haben, gebührt Präsident Wilson zweifelsohne die meiste Ehre. Wilson hatte es geschafft, die fundamental unterschiedlichen politischen Positionen und Interessen so zu vereinen, dass die Verabschiedung des Gesetzes möglich wurde. Der Autor Roger T. Johnson, ein ehemaliger Mitarbeiter der *Federal Reserve Bank of Boston*, schrieb dazu, „*The passage of the Federal Reserve Act stands as almost a textbook case of wise and skillful presidential leadership over Congress*“.²²⁴ Der *Federal Reserve Act* beinhaltete für jede Interessensgruppe etwas, um sich deren Zustimmung zu sichern. Die Großbanken waren zufrieden, weil sie nun ihre Verantwortung hinsichtlich der Reservehaltung an eine öffentliche Institution abgeben konnten, die ihnen obendrein auch keinerlei Konkurrenz machen konnte. Auch die rechtlichen Beschränkungen, die die amerikanischen Banken aus dem lukrativen Markt der Handelsfinanzierung ausschlossen, wurden auf Betreiben von Senator Aldrich erheblich gelockert und kamen der Vision deutlich näher, die Vereinigten Staaten zum finanziellen Zentrum der Welt zu machen. Die verbliebenden nationalen Banken wurden in das Federal Reserve System gezwängt, allerdings wurden ihnen im Gegenzug die zu haltenden

²²² Vgl. Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010², S. 31.

²²³ Aus ebenda, S. 32.

²²⁴ Aus ebenda, S. 32.

Mindestreservesätze großzügig heruntergesetzt. Genau genommen mussten sich die nationalen Banken nicht einmal in das neue System integrieren, sondern konnten sich um einzelstaatliche Lizenzen bemühen. Die Zustimmung der von den Einzelstaaten lizenzierten Banken wurde mit der Optionalität des Eintritts in das neue System erreicht. So konnten Banken ihre erzwungene Integration in das Federal Reserve System erfolgreich verhindern. Das erklärt teilweise auch, warum die Banken nicht entschiedener für die Entwicklung und rechtliche Anerkennung der Clearinghaus-Währungen eintraten, für die die Banken das Risiko im Endeffekt selbst trugen. Die politische Zustimmung der Skeptiker, Populisten und Progressiven wurde durch die Ansiedlung des Boards in Washington, dem politischen Zentrum, befördert und der damit verknüpften Hoffnung, das FED-System vom Einfluss New Yorks freizuhalten. Die verbleibende Opposition im Kongress konzentrierte sich auf die Gefahren, die aus der Kontrolle von Politik und Banken über das Währungssystem resultieren würden.

Mit der Unterzeichnung durch Präsident Wilson am 23. Dezember 1913 und dem Inkrafttreten des *Federal Reserve Acts* war zwar die wichtigste Hürde für die Einführung des Systems überwunden, doch nun mussten die enthaltenen Bestimmungen auch praktisch umgesetzt werden. Wie viele regionale Reservebanken sollten gegründet werden und in welchen Städten? Wo sollten die Grenzen zwischen den einzelnen Gebieten der regionalen Reservebanken gezogen werden? Und am wichtigsten, das Federal Reserve Board musste personell besetzt werden. Während es vor allem an Präsident Wilson lag, die Mitglieder des Boards zu benennen, waren es laut den Bestimmungen des *Federal Reserve Acts* der amtierende Finanzminister, der Landwirtschaftsminister und der oberste Aufseher über das Banken- und Währungssystem²²⁵ die als das *Reserve Bank Organization Committee* die detaillierte Ausgestaltung des *Federal Reserve Acts* übernehmen sollten.

Die neue Zentralbank der Vereinigten Staaten war letztendlich weder eine Adaption oder Weiterentwicklung des *Independent Treasury* noch der privaten Clearinghäuser, obwohl sie natürlich einige der Funktionen und Aufgaben dieser Institutionen übernahm. Allerdings war und ist die FED keine Bank im herkömmlichen Sinne. Denn im Gegensatz etwa zur *Bank of England* oder zur *First und Second Bank of the United States* darf die FED weder Kredite noch Kontoführung für Privatleute anbieten. Dies ist vor allem auf die Angst der amerikanischen Banken zurückzuführen, die keine mächtige Konkurrenz von einer Institution

²²⁵ Das *Office of the Comptroller of the Currency* (OCO) wurde 1863 als Büro des amerikanischen Schatzamts gegründet. Es lizenziert, reguliert und überwacht alle amerikanischen nationalen Banken sowie Filialen und Agenturen von Auslandsbanken in den Vereinigten Staaten. Der Leiter der Behörde wird Comptroller genannt.

wollten, die eine besondere Verbindung zur Regierung hat. Die Interessen der amerikanischen Banken, die schon Präsident Andrew Jackson in seinem Kampf gegen die *Second Bank of the United States* unterstützt hatten, waren auch hier tonangebend. Allerdings sahen sie auch die Vorteile, die das staatliche FED-System ihnen bot: Eine Institution die ihnen, den Banken, mehr oder weniger unbegrenzt Kredit zur Verfügung stellen konnte und ihnen die finanzielle Last der Reservehaltung abnahm.

Der 1913 ratifizierte *Federal Reserve Act* wurde letztendlich möglich, da die traditionell sehr weit ausgelegte Interpretation der Verfassung hinsichtlich der Rechte der Bundesregierung der damaligen Republikaner mit der von Präsident Woodrow Wilson angestoßenen *New Freedom*-Ausrichtung der Demokraten übereinstimmte.²²⁶ Das immer noch in Teilen der Bevölkerung und der politischen Klasse vorherrschende Misstrauen gegenüber einer großen und mächtigen nationalen Bank verlagerte sich zusehends an die Ränder des politischen Spektrums. Die aktiv an der Gestaltung der FED beteiligten progressiven Teile der Finanzbranche der Vereinigten Staaten beeinflussten die Ausgestaltung der FED in ihrem Interesse. Wilson verlangte als Preis für die Errichtung einer Bank der Banken, dass das *Board*, das wichtigste und mächtigste Organ innerhalb der Organisationsstruktur der FED, nicht am Finanzplatz New York, sondern in der Hauptstadt Washington tagen sollte. Wilson wollte eine Institution erschaffen, die frei von politischer Einflussnahme war, aber eben auch frei von dem Interesse der mächtigen New Yorker Finanzwelt. Im Gegensatz zu Andrew Jackson glaubte Wilson, dass die Interessenkonflikte, die sich in diesem Fall allein schon aus der Organisationsstruktur der FED ergaben, lösbar waren. Dahinter standen Wilsons unerschütterlicher Glaube an die Stärke und das Wohlwollen des Staates und dessen Dienern sowie die Überzeugung, dass mit dem richtigen Wissen und Zielen die staatlichen Institutionen für das allgemeine Wohl sorgen würden.

²²⁶ Vgl. Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005, S.157.

9. Fazit

Der Konflikt rund um die Errichtung einer nationalen Bank zieht sich seit Beginn wie ein roter Faden durch die Banken- und Finanzgeschichte der Vereinigten Staaten. Mit der Unterschrift von Präsident Wilson, mit der er am 23. Dezember 1913 um 18 Uhr den *Federal Reserve Act* in Kraft setzte, endete der mehr als hundert Jahre andauernde Konflikt um die Errichtung einer amerikanischen Zentralbank. Der Biograph Wilsons, Arthur Link, formulierte es angesichts der historischen Bedeutung entsprechend dramatisch: „(t)hus ended the long struggle for the greatest single piece of constructive legislation of the Wilson era and one of the most important domestic Acts in the nation`s history.“²²⁷ Die entscheidende Frage lautet also, warum hat es letztendlich knapp 130 Jahre und drei gescheiterte Anläufe gebraucht, bis eine Zentralbank dauerhaft in das amerikanische Finanzsystem integriert werden konnte? Die Antwort auf diese Frage fällt nicht leicht und muss eine Vielzahl an unterschiedlichen Problemen und Prozessen während dieser Periode berücksichtigen.

Die grundlegenden ökonomischen Probleme, die erst die Rufe nach einer kontrollierenden und steuernden Institution aufkommen ließen, lassen sich bis zurück zu den kolonialen Anfängen der Vereinigten Staaten zurückverfolgen. Der chronische Mangel an Hartgeld, die schwer zu überblickende Münzvielfalt, ein unkontrolliertes und unreguliertes Bankwesen sowie die zahlreichen Experimente mit Papiergeldemissionen führten schon 1714 zu der Gründung einer staatlichen Institution zu gründen, die durchaus Funktionen einer frühen Zentralbank übernahm. Bezeichnenderweise existierte diese Institution nur für einen sehr kurzen Zeitraum und wurde schon damals von der in dieser Geschichte immer wieder auftauchenden misstrauischen amerikanischen Bevölkerung argwöhnisch beäugt. Die erste Bank, die dann tatsächlich die Funktion einer amerikanischen Zentralbank übernahm, die *Bank of Norh America*, wurde 1781 mehr oder weniger ausschließlich zum Zweck der Kriegsfinanzierung gegründet. Mit dem Ende des Unabhängigkeitskrieges entfiel auch die Geschäftsgrundlage der Bank, die nur ein Jahr später ihre Lizenz verlor, aber als normale Geschäftsbank weiter existierte. Allerdings werden auch hier wieder die Kräfte sichtbar, die Finanzinstitutionen generell skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen und im Verlauf der Zeit die politische Auseinandersetzung hinsichtlich einer amerikanischen Zentralbank entscheidend mitprägen werden. Denn schon mit der eigentlichen Gründung der Vereinigten Staaten entbrannte eine heftige Debatte zwischen den sich gerade formierenden politischen

²²⁷ Aus Link, Arthur S., *The New Freedom*, Princeton, 1956, S. 238.

Lagern über die Gestaltung des Banken- und Währungssystems. Diese bis heute nachwirkende Spaltung der politischen Landschaft der USA wurde stellvertretend von Alexander Hamilton auf der einen Seite und Thomas Jefferson auf der anderen Seite verkörpert.²²⁸ Die Grundzüge der Debatte über die Gründung der *First Bank of the United States*, die ebenfalls von Hamilton und Jefferson angeführt wurde, waren exemplarisch für die noch kommenden Konflikte. Hier taucht auch zum ersten Mal die Frage nach der Verfassungskonformität auf, die bis heute durch die Vereinigten Staaten geistert. Dabei war es James Madison, eigentlich ein Anhänger Hamiltons, und nicht Thomas Jeffersons, der diese Frage aufwarf und damit gegen die als Hamiltons Bank bezeichnete *First Bank of the United States* Stimmung machte. Die Argumentation Hamiltons, der sich auf die sogenannten *implied powers* stützte, bestimmt ebenfalls bis heute die Auslegung der Verfassung der Vereinigten Staaten. Neben diesen juristischen Konflikten gab es allerdings noch weitere Opposition gegenüber der Gründung einer nationalen Bank. Vor allem im Süden der Vereinigten Staaten wurden Bankinstitute allgemein als Sinnbild für das Wirtschaftssystem der nördlichen Bundesstaaten angesehen und galten damit als Bedrohung für den eigenen Lebensstil. Auch entlang der *frontier* im Westen der USA wurden Banken meistens mit Betrug und undurchsichtigen Geschäftsaktivitäten assoziiert. Die stärkste und wohl bis heute einflussreichste Opposition kam aber letztendlich aus allen Teilen des Landes gleichermaßen. Die Sorge, dass die mächtige staatliche Institutionen, in diesem Fall die *First Bank of the United States*, die Rechte der Einzelstaaten und der amerikanischen Bürger empfindlich beschneiden würden. Erstaunlicherweise waren es aber nicht die ursprünglichen Gegner der Bank, die die Erneuerung der Lizenz verhinderten, sondern die einstigen Unterstützer der Bank, die Geschäftsbanken. Den amerikanischen Geschäftsbanken war die *First Bank of the United States* als Konkurrenz im zunehmenden Maße ein Dorn im Auge, da ihre Geschäftspraktiken die Notenemissionen der Banken bremsten. Die Rolle der amerikanischen Geschäftsbanken im Verlauf der dargestellten Geschichte ist, ähnlich wie bei einigen Politikern, gekennzeichnet durch wechselhafte Positionen gegenüber der Frage einer amerikanischen Zentralbank. Dass die USA, zumindest in Krisenzeiten, nicht ohne eine solche nationale Institution auskommen konnten, bekamen die Amerikaner durch den 1812 endgültig in einen bewaffneten Konflikt ausartenden Streit mit Großbritannien eindrucksvoll

²²⁸ Vor allem Alexander Hamilton, der gemeinsam mit John Jay und James Madison, unter dem Pseudonym Publius eine Serie von 85 Aufsätzen über die zukünftige Gestaltung der Verfassung publizierte, hatte einen enormen Einfluss auf die Implementierung einer starken Bundesregierung. Die gesammelten Aufsätze wurden dann 1788 unter dem Titel „*The Federalist Papers*“ veröffentlicht und werden noch heute als der wohl wichtigste und authentischste Kommentar der Gründerväter angesehen.

aufgezeigt. Wieder einmal war es die Kriegsfinanzierung, die die Debatte um eine nationale Bank schlagartig intensivierte und letztendlich auch den wohl entscheidenden Anstoß zu der Gründung der *Second Bank of the United States* gab. Der chaotische Zustand des Währungssystems und die Auswüchse eines unregulierten Bankensystems machten die Errichtung der *Second Bank of the United States* zu einer ökonomischen Notwendigkeit, um ein gewisses Maß an Ordnung und Stabilität in das amerikanische Finanzsystem zu bringen. Anhand der Debatte lässt sich eine Konfliktlinie identifizieren, die auch das Ringen um den *Federal Reserve Act* charakterisiert hat. Die Frage nach dem Ausmaß der Kontrollmöglichkeiten der Bundesregierung und dem Einfluss der amerikanischen Banken auf die *Second Bank of the United States* nahm viele Interessenskonflikte, die dann auch während der Ratifizierungsdebatte 1913 eine herausragende Rolle spielen sollten, vorweg. Auch die wechselnden Fraktionen der Befürworter und Gegner einer nationalen Bank lassen sich am Beispiel der *Second Bank of the United States* exemplarisch verdeutlichen. Während die *First Bank of the United States* hauptsächlich auf Betreiben der Nordstaaten und der Banken gegründet wurde, unterstützen nun mehrheitlich die Südstaaten und der Westen des Landes die *Second Bank of the United States* – während der Norden und die meisten Banken ihr ablehnend gegenüberstanden. Wie die *First Bank* so erfüllte die *Second Bank of the United States* ebenfalls ihre Aufgaben zunächst zufriedenstellend. Doch mit der Zeit ging die Bank zunehmend spekulative Risiken ein und orientierte sich mehr an Profit als an ihrer systemimmanenten Regulierungsfunktion. Das Ende der *Second Bank of the United States* hätte dann auch nicht spektakulärer ablaufen können. Das erbitterte Duell zwischen Präsident Andrew Jackson und dem Vorstand der Second Bank Nicholas Biddle ging nicht nur in die Geschichtsbücher ein sondern steht allein schon wegen seiner Namensgebung, als sogenannter *bank war*, stellvertretend für Konflikte, die bis heute andauern. Nach dem Auslaufen der Lizenz der *Second Bank of the United States* überließ die Bundesregierung den Einzelstaaten weitgehend die gestalterischen Möglichkeiten hinsichtlich des amerikanischen Bankensystems. Die bis 1864 andauernde Episode der amerikanischen Bankengeschichte wird *Free Banking Era* genannt, eine Episode, die sich durch eine Vielzahl von Experimenten mit unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen der Einzelstaaten auszeichnet und letztendlich zu der Überzeugung führte, dass eine zunehmend mächtiger und reicher werdende Nation wie die Vereinigten Staaten schon aus eigenem Interesse ein einheitliches, stabiles und effizientes Banken- und Währungssystem haben sollten. Der halbherzige Versuch, mit dem 1864 erstmals in Kraft gesetztem *Independent Treasury Act*, die Stellung der Bundesregierung in Sachen Finanzsystem wieder zu stärken und einen

Zentralisierungsprozess einzuleiten, brachte nicht die erhoffte Wirkung. Auch der *National Currency Act*, der das Bankensystem reformieren und vereinheitlichen sollte, zeigte trotz mehrmaliger Nachbesserungen durch den Kongress nicht die erhofften Resultate. Vielmehr führten die Bestimmungen des Gesetzeswerks zu der dauerhaften Zweiteilung des amerikanischen Bankwesens in einzelstaatliche und nationale Banken. Durch die zunehmende Abhängigkeit der amerikanischen Wirtschaft von Konjunkturzyklen und den daraus resultierenden immer wiederkehrenden Wirtschaftskrisen wurde die Ineffizienz und mangelnde Zentralisierung des amerikanischen Banken- und Währungssystems im auslaufenden 19. Jahrhundert immer wieder offengelegt. Vor allem die geringe Elastizität der Währung und die systemimmanenten Geldmengenkontraktionen in ökonomischen Krisenzeiten führten zu einer ernsthaften Debatte über eine Reform des amerikanischen Finanzsystems unter Ökonomen und Politikern. Aber selbst der vermeintlich bestehende Konsens hinsichtlich einer notwendigen Zentralisierung des Finanzsystems erwies sich schnell als trügerisch und wurde stellvertretend für viele von Autoren wie Walter Bagehot aufgehoben. Großes Interesse an der dauerhaften Errichtung einer amerikanischen Zentralbank hatten auf der anderen Seite die großen amerikanischen Geschäftsbanken, allen voran die New Yorker Institute der Wall Street. Eine amerikanische Zentralbank würde die Banken von der Verantwortung für das amerikanische Finanzsystem befreien und nebenbei noch die Reservehaltungsanforderungen obsolet machen. Allerdings standen die kleinen und mittleren Bankinstitute der Gründung einer amerikanischen Zentralbank deutlich reservierter gegenüber und fühlten sich durch die Forderungen der *National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System*, hinter der vornehmlich die New Yorker Großbanken standen, nicht vertreten. Der Konflikt kreiste einerseits um die schon bekannte Frage nach der Kontrollmöglichkeit durch den Staat und dem Einfluss der Banken auf eine amerikanische Zentralbank, während andererseits wieder ein prinzipieller Konflikt zwischen den Rechten der Einzelstaaten und den Freiheiten der Bürgern gegenüber den Zentralisierungstendenzen zu Gunsten der Bundesregierung ausgetragen wurde. Die 1908 durch den Kongress eingesetzte und mit der wissenschaftlichen Vorbereitung der anstehenden Entscheidungen beauftragte *National Monetary Commission*, publizierte einige bemerkenswerte Beiträge und Untersuchungen, die einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Federal Reserve Systems hatten. Waren die Debatten der Vergangenheit noch von großen Duellen wie zwischen Hamilton und Jefferson, Calhoun und Clay oder Jackson und Biddle geprägt lassen sich für den Ratifizierungsprozess des *Federal Reserve Acts* keine wirklich prägenden Protagonisten wie die vorher genannten identifizieren. Präsident Wilson sowie die

Beteiligten konnten zwar tatsächlich die Gründung einer amerikanischen Zentralbank durchsetzen, dabei aber nicht mehr an die teilweise dramatischen und prägenden Debatten rund hundert Jahre zuvor anknüpfen. Warum hat es also letztendlich bis zum Dezember 1913 gedauert, um eine permanente Zentralbank im Zentrum des Finanzsystems zu etablieren? Neben dem tief verankertem Misstrauen der amerikanischen Bevölkerung gegenüber Banken und einer allzu starken Rolle der Bundesregierung verhinderten vor allem die wechselhaften Allianzen und Positionen der Gegner und Befürworter einer amerikanischen Zentralbank eine frühere Einigung. Erstaunlicherweise ist die Debatte selbst aber mit der Ratifizierung des *Federal Reserve Acts* am 23. Dezember 1913 nicht wirklich beendet worden, sondern dauert bis zum heutigen Tag weiter an.

10. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Andréadès, Andre, History of the Bank of England – 1640 to 1903, London, 1966⁴.
- Beard, Charles, Economic Origins of Jeffersonian Democracy, New York, 1915.
- Bodenhorn, Howard, State Banking in Early America, New York, 2003.
- Bourne, Edward G., The History of The Surplus Revenue of 1837 – Being an Account of its Origins, its Distribution among the States, and the use to which It was Applied, New York, 1885.
- Bowers, Claude G., Jefferson and Hamilton – The Struggle for Democracy in America, New York, 1925²⁴.
- Carosso, Vincent P. / Sylla, Richard, U.S. Banks in International Finance, In: Rondo, Cameron (Hrsg.), International Banking 1870 – 1914, New York, 1991, S. 48 – 72.
- Catterall, Ralph Charles Henry, The Second Bank of the United States, Chicago, 1902.
- Clark, Matthew St. Claire / Hall, David A. (Hrsg.), Documentary History of the Bank of the United States, New York, 1967².
- Dewey, Davis Rich, Financial History of the United States, New York, 1922⁴.
- Friedman, Milton / Schwartz, Anna, A Monetary History of the United States 1867-1960, Princeton, 1963⁹.
- Gallatin, Albert, Considerations on the Currency and Banking System of the United States, S.291-296, In: Adams, Henry (Hrsg.), Writings, III, New York, 1960².
- Glass, Carter, An Adventure in Constructive Finance, New York, 1927.
- Gorton Gary, Clearinghouses and the Origin of Central Banking in the United States, In: The Journal of Economic History, Vol. 45, Cambridge, 1985, S.277.283.
- Griffin, Edward G., Die Kreatur von Jeckyll Island. Die US-Notenbank Federal Reserve – Das schrecklichste Ungeheuer, das die internationale Hochfinanz je schuf, Rottenburg, 2006.
- Grossman, Richard S., The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective, In: Battilossi, Stefano / Reis, Jaime (Hrsg.), State and Financial Systems in Europe and the USA – Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries, Surrey, 2010, S. 123 – 139.
- Hammond, Bray, Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War, Princeton, 1957.
- Heideking, Jürgen / Mauch, Christof, Geschichte der USA, Tübingen, 2006⁴.

- Helleiner, Eric, *The Making of National Currency – Territorial Currencies in Historical Perspective*, Ithaca, 2003.
- Highfield, Richard, *Public Ends – Private Means: Central Banking and the Profit Motive 1823-1833*, In: *Journal of Monetary Economic*, Vol. 28, Nr. 2, Amsterdam, 1991, S. 287 – 322.
- Johnson, Roger T., *Historical Beginnings... The Federal Reserve System*, Boston, 2010².
- Kindleberger, Charles P., *A Financial History of Western Europe*, London, 1985.
- Kinley, David, *Conclusions as to Treasury Relief in Crises and Summary, The Independent Treasury of the United States and its Relations to the Banks of the Country*, In: Collins, Michael (Hrsg.), *Central Banking in History – Central Bank Functions*, Vol. I, Cambridge, 1993, S. 292 – 323.
- Kolko, Gabriel, *The Triumph of Conservatism; A Reinterpretation of American History 1900-1916*, London, 1963.
- Krooss, Herman E., *Documentary History of Banking and Currency in the United States*, New York, 1969.
- Laughlin, Laurence J., *Banking Reform. National Citizens League for the Promotion of a Sound Banking System*, Chicago, 1912.
- Link, Arthur S., *Wilson: The New Freedom*, Princeton, 1956.
- Livingston, James, *Origins of the Federal Reserve System: Money, Class, and Corporate Capitalism 1890-1913*, New York, 1989².
- MacDonald, Scott / Gastmann, Albert, *A History of Credit and Power in the Western World*, New Brunswick, 2004.
- Marquis, James, *Andrew Jackson: Portrait of a President*, Bridgeport, 1937.
- Matson, Cathy, *The Revolution, the Constitution, and the New Nation*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Colonial Era, Volume I*, New York, 1996, S. 363 – 403.
- McNeese, Tim, *The Progressive Movement – Advocating Social Change*, New York, 2008.
- Meerman, Jacob, *The Climax of the Bank War*, In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, Chicago, 1963, S. 378 – 388.
- Mitchell, Wesley C., *The Publications of the Monetary Commission*, In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 25, Nr. 3, Oxford, 1911, S. 563-593.

- Myers, Margaret, *The New York Money Market – Origins and Development*, Vol. I, New York, 1931.
- Nettels, Curtin P., *The Emergence of a National Economy – 1775 to 1815*, Austin, 1962.
- Newman, Eric P., *The Early Paper Money of America*, Fairfield, 2008⁵.
- Parker, Willis H., *The Federal Reserve System*, New York, 1923.
- Paul, Helen J., *The South Sea Bubble – An Economic History of its Origins and Consequences*, New York, 2011.
- Paul, Ron, *End the FED*, New York, 2009.
- Remini, Robert V., *Andrew Jackson and the course of American democracy 1833-1845*, Vol. III, New York, 1984.
- Rockoff, Hugh, *Banking and Finance – 1789-1914*, In: Engerman, Stanley L. / Gallman, Robert E., *The Cambridge Economic History of the United States – The Long Nineteenth Century*, Volume II, New York, 2000, S. 643 – 685.
- Rothbard, Murray N., *History of Money and Banking in the United States: The Colonial Era to World War II*, Auburn, 2002.
- Seavoy, Roland E., *An economic history of the United States: from 1607 to the present*, New York, 2006.
- Siklos, Pierre L., *The Changing Face of Central Banking. Evolutionary Trends Since World War II*, Cambridge, 2002.
- Singleton, John, *Central Banking in the Twentieth Century*, Cambridge, 2011.
- Smith, Walter B., *Economic Aspects of the Second Bank of the United States*, Cambridge, 1953.
- Termin, Peter, *The Jacksonian Economy*, New York, 1969.
- Timberlake, Richard H., *The Central Banking Role of Clearinghouse Associations*, In: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 16, Nr. 1, Columbus, 1984, S. 1 – 15.
- Warburg, Paul, *The Federal Reserve System: Its Origins and Growth*, London, 1930.
- Wicker, Elmus, *The Great Debate on Banking Reform: Nelson Aldrich And Origins of the Fed*, Columbus, 2005.
- Wood, John H., *A history of central banking in Great Britain and the United States*, New York, 2005.

Gedruckte Quellen

- Papers of Woodrow Wilson, Vol. 27., Princeton, 1978.
- Papers of Woodrow Wilson, Vol. 31, Princeton, 1979.
- Congressional Record, 63nd Congress, 1st session, 10.09.1913.
- Verfassung der Vereinigten Staaten, Malsberger, John W. / Marshall, James N. (Hrsg.), The American Economic History Reader – Documents and Readings, New York, 2009, S. 38 – 49.

Elektronische Quellen

- Hamilton's Opinion as to the Constitutionality of the Bank of the United States, 1791, abrufbar unter http://avalon.law.yale.edu/18th_century/bank-ah.asp .
- Hamilton`s Report on a National Bank, 1790, abrufbar unter http://american_almanac.tripod.com/hambank.htm .
- Letter from Thomas Jefferson to George Washington on the Constitutionality of the Bank of the United States, 1791, abrufbar unter http://www.pasleybrothers.com/mocourses/texts/Jefferson_on_BUS.htm .
- Seventh Annual Message to Congress, 1815, abrufbar unter <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3628> .
- Veto message on the National Bank, 1815, abrufbar unter <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3626> .
- Rede im Senat zu der National Bank Charter, 1811, abrufbar unter <http://www.yamaguchy.com/library/uregina/clay1811.html> .
- Madison`s Speech in Congress Opposing the National Bank, 1791, abrufbar unter http://www.constitution.org/jm/17910202_bank.htm .
- Originaldokumente der *National Monetary Commission* werden von der Federal Reserve Bank of St. Louis in digitaler Form zur Verfügung gestellt, abrufbar unter <http://fraser.stlouisfed.org/topics/?tid=13> .
- Brief Louis D. Brandeis and Woodrow Wilson, aus David Franklin Houston papers 1861 – 1930, Cambridge, S. 37. Die Sammlung ist im Original nur in der Houghton Library an der Harvard Universität erhältlich. Der Index und weitere Informationen sind in digitaler Form einzusehen unter <http://oasis.lib.harvard.edu/oasis/deliver/~hou00937> .

- Congressional Globe, 25th Congress, 2nd Session, 12.03.1838, Appendix, S. 2, abrufbar unter <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llcg&fileName=005/llcg005.db&recNum=541> .

Alle elektronischen Quellen wurden am 26.06.2013 letztmals überprüft.

11. Anhang

11.1 Lebenslauf

NICOLAS FISCHER

Geburtsort	Flensburg, Schleswig-Holstein
Staatsangehörigkeit	Deutschland

BILDUNGSWEG

- 1991-1995 Evangelische Grundschule Hangelar, NRW
- 1995-1998 Deutsche Schule El Paso, Texas, USA
- 1998-2004 Rhein-Sieg-Gymnasium Sankt Augustin, NRW
- 2004 Allgemeine Hochschulreife, Matura
- 2006-2010 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
- 2006-2007 Studium der Volkswirtschaftslehre
- 2007-2010 Studium der Geschichte und Politikwissenschaft
- 2010 Bachelor of Arts²²⁹
- Seit 2010 Universität Wien
- 2010-2013 Studium der Wirtschafts- und Sozialgeschichte

²²⁹ Thema der Bachelorarbeit: Die Ursachen der „Great Depression“ in den USA und ihre Rezeption in der deutschen (Wirtschafts-)Presse.

11.2 Abstract

Die wohl bekannteste Zentralbank der Welt, das amerikanische *Federal Reserve System*, ist als Sinnbild für eine teilweise als erdrückend empfundene wirtschaftliche Dominanz immer wieder eine Zielscheibe für Proteste und Kritik. Erstaunlicherweise sind diese Angriffe auf das *Federal Reserve System* aber kein zeitgenössisches Phänomen sondern sind vielmehr tief in der amerikanischen Finanz- und Bankengeschichte verwurzelt. Denn schon vor der Gründung der Vereinigten Staaten begann der Konflikt über die Erschaffung einer amerikanischen Zentralbank, der sich bis heute nachverfolgen lässt. Diese Geschichte beginnt, noch bevor die damaligen britischen Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangten, sich eine Verfassung gaben und zu den Vereinigten Staaten von Amerika wurden. Denn schon 1781 bewilligte der Kontinentalkongress die Gründung der *Bank of North America*, die erste Zentralbank auf dem nordamerikanischen Kontinent und die älteste Vorläuferin des heutigen *Federal Reserve Systems*. Es folgte eine rund 130 Jahre anhaltende Debatte, mit unterschiedlicher Intensität, über das Bankwesen in den USA im Allgemeinen und die Rolle einer amerikanischen Zentralbank im Speziellen. Diese Arbeit zeichnet die Entstehungsgeschichte des *Federal Reserve Systems* nach, von den kolonialen Anfängen bis hin zur Unterzeichnung des *Federal Reserve Act* im Dezember 1913. Neben den ökonomischen Details wird dabei besonders auf die politischen Debatten eingegangen, die die verschiedenen Versuche eine amerikanische Zentralbank zu gründen begleiteten. Vor allem in Anbetracht des tiefsitzenden Misstrauens der Amerikaner gegenüber mächtigen Institutionen stellt sich die Frage, wie es zu der historischen Entscheidung kommen konnte, den *Federal Reserve Act* am 23. Dezember 1913 anzunehmen und damit die Errichtung einer dauerhaften Zentralbank in den Vereinigten Staaten zu ermöglichen? Und warum hat es letztendlich knapp 130 Jahre und drei gescheiterte Versuche gebraucht, um zu dieser historischen Entscheidung am 23. Dezember 1913 zu gelangen?