

# Von Roosevelt lernen: Sein „New Deal“ und die große Krise Europas

Stephan Schulmeister

Von allen Regionen der Welt hat die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre Europa am schwersten getroffen. Dafür gibt es vier Hauptursachen:

- In der EU hat die Politik den Anstieg von Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung mit der Kürzung von Reallöhnen, Sozialleistungen und sonstigen Staatsausgaben zu bekämpfen versucht
- Der „Spekulationsspielraum“ von Banken, Hedge-Funds und sonstigen „Finanzalchemisten“ wurde in der EU – im Gegensatz zu den USA – weniger eingeschränkt.
- Die Organisation der EU als Staatenbund, von denen (nunmehr) 18 Länder eine gemeinsame Währung haben, erschwert eine energische und gemeinschaftliche Krisenbekämpfung.
- Die neoliberale Weltanschauung prägt das Denken und Handeln der europäischen Eliten in ungleich höherem Ausmaß als in den USA, nicht zuletzt, weil das Fundament der EU die gemeinsamen Märkte und Marktfreiheiten sind, nicht aber der soziale Zusammenhalt.

Die Finanzkrise und der Wirtschaftseinbruch 2009 trafen die gesamte Weltwirtschaft. Aber nur in der EU vertieften sich die Probleme danach weiter: Die Spekulation auf einen Staatsbankrott sprang von Griechenland auf andere Länder wie Portugal, Spanien und Italien über, im Auftrag des „Rettungsschirms“ verordnete die „Troika“ strenges Sparen sowie Lohnkürzungen, die Wirtschaft dieser Länder schlitterte in eine Depression. Dies sowie die anhaltend hohen Zinsdifferenzen zwischen den „Problemländern“ in Südeuropa und den „guten“ Ländern im Norden führten in die Eurokrise.

Gleichzeitig nahm die Staatsverschuldung in nahezu allen EU-Ländern zu, am stärksten in jenen, die am härtesten gespart hatten. Darauf wurde der „Fiskalpakt“ beschlossen, der zu weiterem Sparen verpflichtet. Unter diesen Umständen schlitterte die gesamte EU 2011/12 neuerlich in eine Rezession, die Arbeitslosigkeit stieg auf das höchste Niveau seit den 1930er Jahren. Ein „echter“ Wirtschaftsaufschwung ist nicht in Sicht.

Zwischen dem Weg Südeuropas in die Depression – insbesondere in Griechenland, Portugal und Spanien – und jenem der USA zwischen 1929 und 1933 bestehen Ähnlichkeiten (ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangslage und politischen Rahmenbedingungen sowie des Spezifikums der Europäischen Währungsunion). Dies betrifft insbesondere die Rolle der Finanzinstabilität (in den USA in Gestalt fallender Aktienkurse und Nahrungsmittelpreise, in Südeuropa in Gestalt dramatisch steigender Zinsen), die verheerenden Folgen der Austeritätspolitik, den enormen Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Hoffnungslosigkeit von Millionen Menschen.

Eine wirtschaftliche Depression zieht ja eine sozial-psychologische Depression nach sich, und zwar auf individueller wie gesellschaftlicher Ebene: Bei einer individuellen Depression fällt jemand gewissermaßen in ein „schwarzes Loch“ und kann aus eigener Kraft nicht mehr heraus, um zu sich als zuversichtlicher Mensch finden – er/sie braucht therapeuti-

sche Hilfe. Bei einer gesellschaftlichen Depression blockieren sich Kaufkraftschwäche und Pessimismus von Haushalten und Unternehmen wechselseitig, sie brauchen daher einen wirtschafts- und sozialpolitischen „Therapeuten“, um einen Weg aus der Krise zu finden.

### **Roosevelt und sein New Deal**

Als ein solcher „Therapeut“ fungierte Roosevelt, der im März 1933 – am Tiefpunkt der Depression – die US-Präsidentschaft übernahm. Schon im Wahlkampf hatte er einen „New Deal“ mit der Bevölkerung versprochen: Ein grundlegender Kurswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sollte wirtschaftliche Prosperität (wieder)herstellen und den sozialen Zusammenhalt stärken.

Die gesellschaftliche Lage war 1933 katastrophal: Das reale BIP war seit 1929 um 26% geschrumpft, die Arbeitslosenquote auf 25% gestiegen. Der Rückgang des Preisniveaus (ebenfalls um 26%) erhöhte die reale Last von Schulden, was wiederum Unternehmen, Banken und Farmer in den Bankrott trieb. In dieser Lage konnte Roosevelt auf keine Theorie als Basis für sein „recovery program“ zurückgreifen, welche die Depression erklärt hätte (eine solche Theorie wurde erst 1936 von Keynes „nachgereicht“). Sein New Deal war daher auch kein kohärentes Gesamtkonzept, sondern eine Sammlung verschiedener Einzelmaßnahmen mit dem Ziel, den Kurs der Politik und damit auch der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung grundlegend zu ändern.

In der ersten Phase (New Deal I 1933/34) konzentrierte sich Roosevelt auf drei Aktivitätsfelder. Erstens, die sozial-psychologischen Seite der Depression, also die Bekämpfung von Mutlosigkeit und Verzweiflung. Zweitens, die strikte Regulierung des Finanzsektors und damit der konsequente Kampf gegen die „practices of the unscrupulous money changers“. Drittens, die Belebung der Wirtschaft, insbesondere durch Schaffung von Jobs sowie durch Bekämpfung der Deflation (insbesondere des Verfalls der Agrarpreise) und der Delogierungen („foreclosures“).

Roosevelt war klar, dass in allen drei Bereichen gleichzeitig und energisch gehandelt werden muss, damit sich die Maßnahmen wechselseitig verstärken und so gemeinsam zum Erreichen der drei Teilziele beitragen.

#### *Inaugurationsrede 1933*

In seiner Inaugurationsrede vom 4. März 1933 kommen diese Haltung und Strategie klar zum Ausdruck (<http://historymatters.gmu.edu/d/5057/>). Zu Beginn spricht er die sozial-psychologische Depression an: „So, first of all, let me assert my firm belief that the only thing we have to fear is fear itself – nameless, unreasoning, unjustified terror which paralyzes needed efforts to convert retreat into advance.“ Dann umreißt er die katastrophale Lage in den USA und fügt hinzu: „Yet our distress comes from no failure of substance ... Nature still offers her bounty and human efforts are multiplied. Plenty is at our doorstep, but a generous use of it languishes in the very sight of supply. Primarily this is because the rulers of the exchange of mankind’s goods have failed through their own stubbornness and their own incompetence, ... Practices of the unscrupulous money changers stand indicted in the court of public opinion, rejected by the hearts and minds of men ... Faced by failure of credit they have proposed only the lending of more money. Stripped by the lure of profit by which to induce our people to follow their false leadership, they have resorted to exhortations, pleading tearfully for restored confidence. They know only the rules of a generation of self-seekers. They have no vision, and when there is no vision, the people perish.“

Klipp und klar benennt Roosevelt die Finanzspekulation als Hauptursache der Nachfrageschwäche und damit der Krise. Seine Schlussfolgerung: „This Nation asks for action, and action now. Our greatest primary task is to put people to work.“ Er zählt dann verschiedene Maßnahmen auf, welche diesem Ziel dienen und schließt mit „in our progress towards a resumption of work we require two safeguards against the return of the evils of the old order: there must be a strict supervision of all banking and credits so that there will be an end to speculation with other people’s money; and there must be a provision for an adequate but sound currency. These are the lines of attack.“

In den berühmten „first hundred days“ nach Roosevelts Inauguration ging es in der Tat Schlag auf Schlag.

### *Regulierung des Finanzsektors*

Zunächst galt es, den Finanzsektor zu stabilisieren. Monatelang hatten Kunden Gelder von ihren Bankkonten abgezogen, Roosevelt ordnete daher 4 „banking holidays“ an, um die Solvenz der Institute in einem Blitzverfahren zu prüfen und so das Vertrauen wiederherzustellen. Am Abend vor der Wiedereröffnung der Banken wandte sich Roosevelt zum ersten Mal in seiner legendären Radioansprache („firesite chats“) an die Bevölkerung. Er erklärte die Notwendigkeit der Schließtage und konnte auch dadurch das Vertrauen stärken. Jedenfalls kam es am nächsten Tag zu einem erheblichen Geldzufluss ins Bankensystem. Im Gegensatz zu den Befürchtungen vieler hatten die „banking holidays“ die Panik nicht verstärkt, sondern überwunden.

In diesen vier Tagen beschloss der US-Kongress den „Emergency Banking Relief Act“, welcher dem Präsidenten ein umfassendes Eingriffsrecht in den Finanzsektor einräumte einschließlich eines kompletten Zugriffs auf bankinterne Transaktionsdaten.

Im Mai 1933 folgte der „Securities Act“, der Emittenten von Wertpapieren zu umfassender Information verpflichtete. Im Juni 1933 wurde der „Banking Act of 1933“ beschlossen, besser bekannt als „Glass-Steagall-Act“. Er verordnete die strikte Trennung von „investment banking“ und „commercial banking“ und bildete den gesetzlichen Rahmen für eine allgemeine Einlagensicherung durch die „Federal Deposit Insurance Corporation“. Diese Maßnahmen wurden 1934 durch den „Securities Exchange Act“ und den „Gold Reserve Act“ ergänzt. Das erste Gesetz regulierte die Börsen, insbesondere durch Schaffung der „Securities and Exchange Commission“ als Aufsichtsbehörde, das zweite Gesetz beendete den Goldstandard des Dollar, sein Wert wurde massiv herabgesetzt, was einer Abwertung um fast 50% entsprach.

### *Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft*

Das wichtigste Zwischenziel Roosevelts für eine nachhaltige Verbesserung der gesellschaftlichen Stimmung und damit für einen anhaltenden Wirtschaftsaufschwung bestand in einer raschen Senkung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jungen, in einer Stärkung der Kooperation zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, in der Forcierung öffentlicher Investitionen sowie in einer Verbesserung der Lage der Farmer und der überschuldeten Haushalte. Folgende Maßnahmen verfolgten diese Ziele.

Das „Civilian Conservation Corps“ (CCC) organisierte ab dem Frühjahr 1933 als Sofortmaßnahme „camps“, in denen junge Arbeitslose zwischen 18 und 25 Jahren zumindest 6 Monate lang arbeiteten, etwa beim Bau von (Forst)Straßen, Brücken und Dämmen, insbesondere in den. Auch wenn die Bezahlung gering war (ca. 25% des Normallohns) und davon überdies ein Großteil an die – zumeist arbeitslosen – Eltern überwiesen wer-

den musste, trug das CCC-Programm wesentlich zur Überwindung der pessimistischen Grundstimmung in der Gesellschaft bei, weil innerhalb weniger Monate etwa 500.000 junge Menschen wieder Hoffnung schöpften. Bis zum Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg fanden insgesamt an die 3 Millionen Junge eine Beschäftigung durch das CCC-Programm Nationalparks (siehe dazu Smith 2007: 319ff).

Der „National Recovery Act“ vom Juni 1933 verfolgte mehrere Ziele: Im Fall eines ökonomischen Notstands („widespread unemployment and disorganization of industry“) soll die Regierung intervenieren, wobei für Unternehmen und Gewerkschaften ein Mitspracherecht vorgesehen wurde. „Codes of fair competition“ räumten den Arbeitnehmern das Recht auf Gewerkschaften und kollektive Lohnbildung ein und verlangten von den Unternehmen die Einhaltung von Mindeststandards in Bezug auf Entlohnung und Arbeitszeit. Unternehmen, die sich an diese Regeln hielten, konnten Mitglied der „National Recovery Administration“ werden (eine Art „Gütesiegel“ für Fairness). Mit dem Gesetz wurde auch die „Public Works Administration“ gegründet, welche öffentliche Investitionen koordinierte und finanzierte, insbesondere in unterentwickelten Regionen der USA.

Das berühmteste Beispiel solcher Projekte war die Regulierung und energetische Nutzung des „Tennessee River“, gemanagt von der – heute noch existierenden – „Tennessee Valley Authority“.

Die „Public Works Administration“ (PWA) wurde 1937 von der „Works Progress Administration“ abgelöst, welche eine breite Palette öffentlicher Investitionen förderte, vom Bau von Schulen und Straßen bis zu Großprojekten wie der Lincoln Bridge, dem Flughafen La Guardia oder dem Overseas Highway. Die PWA wurde so zur größten New-Deal-Organisation.

Der „Agricultural Adjustment Act“ vom Mai 1933 und der im gleichen Jahr beschlossene „Emergency Farm Mortgage Act“ führten Beihilfen zur Produktionseinschränkung ein (um den Verfall der Agrarpreise zu stoppen) und erleichterten die Umschuldung in längere und zinsgünstigere Kredite. Das letztgenannte Ziel verfolgten für die verschuldeten Haushalte die „Federal Housing Administration“ und die „Home Owners Loan Corporation“. Ziel war es, nicht die Banken, sondern deren Schuldner direkt zu stützen – indirekt kam dies natürlich auch den Banken zugute.

### *Die Strukturreformen des New Deal*

Die zweite Phase des New Deal (1935/37) konzentrierte sich auf eine nachhaltige Umgestaltung der Rahmenbedingungen durch Schaffung sozialstaatlicher und sozialpartnerschaftlicher Einrichtungen, durch Stärkung der Rechte der Arbeitnehmer und einen (etwas) progressiver gestalteten Steuertarif. Die folgende Gesetze und Einrichtungen dienten zur Erreichung dieser Ziele.

Der „Social Security Act“ (1935) führte die Arbeitslosen- und Pensionsversicherung ein sowie zusätzliche Maßnahmen für sozial Schwache wie etwa die Witwen der Opfer von Arbeitsunfällen.

Den Ausgangspunkt des „National Labor Relations Act“ (1935) bildeten die Arbeitskonflikte der 1930er Jahre: „The denial by some employers of the right of employees to organize and the refusal by some employers to accept the procedure of collective bargaining lead to strikes and other forms of industrial strife or wrest ...“ (aus dem Motivationsbericht – siehe dazu <http://www.nlr.gov/resources/national-labor-relations-act>). Das Gesetz zielte darauf ab, die ungleiche Machtverteilung zwischen Unternehmen und Gewerkschaften zu verringern. Der „National Labor Relations Board“ (er existiert noch

heute) sollte die Einschüchterung von Arbeitnehmer durch Unternehmer, insbesondere unter Einsatz unternehmenseigener Gewerkschaften, verhindern und den Prozess der kollektiven Lohnbildung fördern.

Der „Fair Labor Standards Act“ (1938) legte bundesweite Mindestlöhne und eine Maximalarbeitszeit von 40 Wochenstunden fest (allerdings gab es viele Ausnahmestimmungen).

Mit dem „Wealth Tax Act“ von 1935 wurde der Spitzensteuersatz auf 79% erhöht. Allerdings war die Einkommensgrenze, ab der die oberste Steuerklasse wirksam wurde, so hoch angesetzt, dass lediglich eine Person (Rockefeller) von diesem Steuersatz betroffen war.

### **Wirtschaftliche Performance 1933 bis 1937<sup>1</sup>**

Zwischen 1933 und 1937 nahm das reale BIP der USA um 43% zu, das nominelle BIP um 63% (die Preisentwicklung „drehte“ schon Ende 1933 von einer Deflation in eine – leichte – Inflation). Bei weitem am stärksten expandierte die private Investitionsnachfrage (real +140%), die Staatsnachfrage wuchs real lediglich um 28%. Die Arbeitslosenquote sank zwischen 1933 und 1937 von 25% auf 14% (dabei ist zu berücksichtigen, dass Personen, die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsprogrammen tätig waren – etwa wie in den „Civilian Conservation Camps“ – als arbeitslos erfasst wurden).

Der Anteil der (nominellen) Ausgaben und Einnahmen des Staates am BIP blieb ebenso konstant wie jener des Budgetdefizits (ohne Investitionen: 2%, insgesamt: 6%). Auch die Struktur der Ausgaben und Einnahmen änderte sich nur geringfügig: Die indirekten Steuern blieben die bei weitem wichtigste Einnahmequelle, allerdings sank ihr Anteil von 80% auf 62%, der Anteil der direkten Steuern der Unternehmen stieg von 6% auf 10%, jener der Haushalte von 9% auf 13%. Auf der Ausgabenseite ging der Anteil der Transfers als Folge der wirtschaftlichen Erholung von 22% auf 20% zurück, jener der öffentlichen Investitionen stieg von 17% auf 23%. Der Anteil des öffentlichen Konsums von den gesamten Staatsausgaben sank zwischen 1933 und 1937 von 59% auf 56%.

Im vierten Jahr des Aufschwungs (1937) schien es Roosevelt angebracht, das – nach heutiger Sicht durchaus moderate – Budgetdefizit zu eliminieren. Durch Senkung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen gelang es ihm zwar, einen Budgetüberschuss zu erzielen, allerdings um den Preis einer Rezession. Die Haushalte senkten ihren Konsum geringfügig, die Unternehmen ihre Investitionsnachfrage massiv – um nahezu 20%. Die „Roosevelt recession“ 1937/38 verdeutlicht, dass das Vertrauen nach einer so massiven Verschlechterung des „state of confidence“ wie 1929/33 auch im vierten Aufschwungsjahr noch sehr fragil ist. Ähnliche den Erfahrungen der Länder Südeuropas in den letzten Jahren waren die gesamtwirtschaftlichen Verluste der Sparpolitik daher viel größer als ihr fiskalischer Ertrag.

Zwar korrigierte Roosevelt seinen Sparkurs wieder, doch war der Rückschlag durch die Rezession so groß, dass die Depression endgültig erst mit dem Rüstungsboom und dem nachfolgenden Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg überwunden wurde.

### **Der politische Kampf für eine breite „New Deal Coalition“**

Der New Deal stellt die Gesamtheit verschiedener Maßnahmen dar, deren Fundament keine ökonomische Theorie war, sondern der politische Wille, die ökonomische und sozi-

ale Entwicklung zum Besseren zu wenden. Voraussetzung dafür war die Bereitschaft, mit der (marktliberalen) Weltanschauung und der daraus abgeleiteten Navigationskarte zu brechen, also in einen Kampf mit jenen Gruppen einzutreten, welche diese Ideologie als ihren Interessen dienlich erachteten und daher vertraten.

Angesichts der verzweifelten Lage 1933 und der Tatsache, dass die Rezepte dieser Ideologie die Krise mitverursacht und massiv vertieft hatten, wählte Roosevelt eine sehr offensive Strategie – allerdings differenziert nach Gruppen. Am härtesten griff er die Vertreter der „Wall-Street-Kultur“ an, die Spekulanten „with other people’s money“.

Ebenso unversöhnlich war seine Haltung gegenüber dem Mainstream der Wirtschaftswissenschaften. Daher konnten und wollten sich Roosevelt und sein Team nicht auf die „Experten“ stützen. Sie mussten eigenständig und daher konkret denken.

Da die Printmedien überwiegend den marktliberalen Mainstream vertraten, ergab sich ein weiteres „Kampfgebiet“. Die Spannungen mit den Printmedien wurden zusätzlich dadurch verschärft, dass die Eigentümer der Zeitungen – wie auch die meisten anderen „Großkapitalisten“ – in Roosevelt einen „Klassenverräter“ sahen, schließlich war er ja Spross einer Familie aus der „Geldaristokratie“ New Yorks. Gegenüber den Printmedien verfolgte Roosevelt eine „Doppelstrategie“: Einerseits warb er um die Zustimmung von Journalisten, andererseits versuchte er, mit seinen Radioansprachen die Bevölkerung direkt zu erreichen (Smith 2007: cap. 14 und 15).

Keinem anderen US-Präsidenten des 20. Jahrhundert gelang es derart überzeugend wie Roosevelt, die Bevölkerung „mitzunehmen“, und das nicht nur auf dem Weg aus der großen Depression, sondern auch zum Eintritt in den 2. Weltkrieg. Seine Fähigkeit, an die Tradition anzuknüpfen eines „government of the people, by the people, for the people“ (aus der Gettysburg Address von Abraham Lincoln) verdankte Roosevelt insbesondere drei Eigenschaften.

Erstens, sein Denken und seine Vorschläge gingen von den konkrete Problemen aus, welche viele Menschen massiv bedrückten – wie die (Jugend)Arbeitslosigkeit, die soziale Lage der verschuldeten Farmer und (kleinen) Unternehmern, die unfaire Machtverteilung zwischen dem „big business“ und den Arbeitnehmern, die Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Entfaltungschancen oder die Hoffnungslosigkeit von Millionen Menschen. Alle Einzelmaßnahmen des New Deal sind Ausdruck dieses problem- und lösungsorientierten Denkens.

Damit eng verbunden ist die zweite (emotionelle) Eigenschaft von Roosevelts Politik, die Anteilnahme an der Not von Menschen als „Energiequelle“ für Denken und Handeln. In diesem Punkt grenzte sich Roosevelt klar von der analytisch-kühlen Haltung marktliberaler Politiker und Ökonomen ab: „... justice weighs the sins of the cold-blooded and the sins of the warm-hearted in different scales. Better the occasional faults of a Government that lives in the spirit of charity than the consistent omissions of a Government frozen in the ice of its own indifference.“ (aus der Rede am Parteikonvent der Demokraten am 27. Juni 1935 – zitiert in Smith 2007: 368).

Drittens – und das zeigt schon das obige Zitat – sprach Roosevelt eine einfache, aber nie anbiedernd „volksdummliche“ Sprache, in der er seine Haltung und seine Wahrheit auf den Punkt brachte. Dazu ein bekanntes Zitat aus der zweiten Inaugurationsrede Roosevelts vom 20. Jänner 1937: „The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have much; it is whether we provide enough for those who have too little.“

Auch seine Vorliebe für energisches und besonders rasches Handeln gewann ihm – an-

gesichts der katastrophalen Wirtschaftslage und der depressiven Grundstimmung – das Vertrauen vieler Bürger. Statt Obamas „Yes, we can“ orientierte sich Roosevelt an „Yes, we act“.

Ein weiterer Grundzug der Politik Roosevelts bestand in seinem Bestreben, das Unternehmertum zu fördern („If the country is to flourish capital must be invested in enterprise“, Smith 2007: 323) und die gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern an einer Expansion der Realwirtschaft zu stärken – einerseits durch Einschränkung des Spielraums des Finanzsektors und andererseits durch Förderung des Privaten Konsums und insbesondere der (öffentlichen und privaten) Investitionen.

Gleichzeitig sprach Roosevelt den Gegensatz zwischen den Interessen der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Unternehmen und jenen des „big business“ an und positionierte sich so als Präsident für die überwältigende Mehrheit der Bürger: „For too many of us the political equality was meaningless in the face of economic inequality. A small group had concentrated into their own hands an almost complete control over other people's property, other people's money, other people's labor – other people's lives.“ (aus der Rede am Parteikonvent der Demokraten am 27. Juni 1935 – zitiert in Smith 2007: 368).

Diesen Gegensatz zwischen seiner Politik und den Interessen der „Wall Street“ und des „big business“ nützte Roosevelt insbesondere in der Kampagne zu seiner ersten Wiederwahl im Jahr 1936, um sich auf dialektische Weise den Wählern kenntlich zu machen: „Powerful influences strive today to restore that kind of government with its doctrine that Government is best which is most indifferent. Never before in our history have these forces been so united against one candidate as they stand today. They are unanimous in their hate for me – and I welcome their hatred.“ (aus der Rede zum Abschluss seiner zweiten Wahlkampagne am 31. Oktober 1936 – zitiert in Smith 2007: 372).

Das im klassischen Liberalismus und noch mehr im Neoliberalismus dominierende Verständnis von „Freiheit der Bürger“ als größtmögliche Unabhängigkeit von staatlichem Zwang (negativer Freiheitsbegriff) ist in der US-amerikanischen Gesellschaft als der eines Einwanderungslandes besonders tief verankert („jeder ist seines Glückes Schmied“). Dennoch gelang es Roosevelt, dieser Gleichsetzung von Freiheit mit Unabhängigkeit einen positiven Freiheitsbegriff entgegenzustellen: „Liberty requires opportunity to make a living – a living which gives man not only enough to live by, but something to live for.“ (aus der Rede am Parteikonvent der Demokraten am 27. Juni 1935 – zitiert in Smith 2007: 368).

Dieser positive Freiheitsbegriff schließt ökonomische und damit soziale Sicherheit mit ein: „True individual freedom cannot exist without economic security and independence. People who are hungry and out of a job are the stuff of which dictatorships are made.“ (aus Roosevelts „Economic Bill of Rights“, vorgetragen in seiner „State of the Union Address“ im US-Kongress am 11. Jänner 1944).<sup>2</sup> Diese Sichtweise impliziert gleichzeitig ein positives Verständnis staatlichen Handelns: Der Staat wird nicht primär als der feindliche „Leviathan“ begriffen, sondern als „unser Verein“ im Sinne von Lincolns „government of the people, by the people, for the people.“

Die Strategie Roosevelts in ihrer Gesamtheit bestand darin, durch die Maßnahmen seines New Deal und das Erklären seiner Motive und Ziele gegenüber der Bevölkerung eine möglichst breite Zustimmung zu erlangen, unter Arbeitern ebenso wie unter „white collar workers“, bei Unternehmern wie bei Farmern. Die „Pflege“ der Gegnerschaft zur „Wall Street“ und dem „big business“ festigte die breite „New Deal Coalition“. Der Erfolg dieser Strategie zeigte sich bei den Wahlen 1936: Roosevelt gewann in allen Bundesstaa-

ten außer in Vermont und Maine, insgesamt 61% der Stimmen und damit 98,5% der Wahlmänner (der größte Sieg eines Präsidenten in der Geschichte der USA – Roosevelt wurde 1940 und 1944 wiedergewählt, wenn auch mit sinkendem Stimmenanteil, 1944 betrug er 53%).

### **Der New Deal in makroökonomischer Perspektive**

Die Entwicklung der Endnachfragekomponenten zwischen 1933 und 1937 zeigt eindeutig, dass der Anstieg des realen BIP um 43% nicht primär auf die Ausweitung der Staatsnachfrage zurückzuführen ist, sie wuchs merklich langsamer als die Gesamtnachfrage (lediglich im ersten Aufschwungsjahr – 1934 – wurde sie überdurchschnittlich stark ausgeweitet und gab so der Erholung eine „Initialzündung“). Auch hat Roosevelt keine Politik eines „deficit spending“ betrieben. Das Staatsdefizit blieb bis 1936 nahezu konstant und drehte sich 1937 sogar in einen Überschuss.

Die Hauptursachen für die Erholung bestanden in Roosevelts Kampf gegen die sozial-psychologische Depression, also im „Drehen“ der Grundstimmung von Hoffnungslosigkeit in Zuversicht, in der Bekämpfung der (Jugend)Arbeitslosigkeit und insbesondere in einer solchen Änderung der ökonomischen „Spielanordnung“, durch die unternehmerische Tätigkeiten gefördert und Finanzspekulation eingeschränkt wurden. Die Bedeutung dieser drei, sich wechselseitig verstärkenden Faktoren, kommt in der enormen Zunahme der realen Investitionen von Unternehmen und Haushalten zum Ausdruck (+140%).

Beide Aspekte werden in den ökonomischen Analysen des New Deal, die in den vergangenen Jahrzehnten publiziert wurden, ignoriert, und zwar auch in jenen, welche der Politik Roosevelts positive Auswirkungen „zugestanden“ (für die Analysen von „Mainstream-Ökonomen“ war der New Deal natürlich schädlich – ein erster Überblick über einen Teil der jüngeren Literatur findet sich in Belabed 2011).

Im Hinblick auf die von Keynes 1936 publizierte „General Theory“ und ihre Rezeption in der Wirtschaftswissenschaft und der Politik lässt sich Folgendes feststellen. Die Politik Roosevelts konzentrierte sich auf jene beiden Hauptbotschaften von Keynes, die von der „scientific community“ weitgehend verdrängt wurden: Erstens, die Bedeutung von (Un)sicherheit und der damit verbundene Einfluss der Emotionen auf der individuellen Ebene („animal spirits“) wie auf der gesellschaftlichen Ebene („state of confidence“). Zweitens, die Notwendigkeit, den Spielraum für Finanzspekulation radikal einzuschränken („euthanasia of the rentiers“) und damit dem „steady stream of enterprise“ auf allen Ebenen Vorrang einzuräumen gegenüber dem „steady stream of speculation“.

Umgekehrt lehnte Roosevelt jene Empfehlung von Keynes ab, welche von der „scientific community“ als seine Hauptbotschaft interpretiert wurde, die Notwendigkeit einer anti-zyklischen Fiskalpolitik, insbesondere eines „deficit spending“. Keynes machte in seiner „General Theory“ nicht explizit, welche theoretischen Einsichten und wirtschaftspolitischen Empfehlungen ihm am wichtigsten erschienen. Dementsprechend vielfältig sind die Interpretationen „what Keynes really meant“.<sup>3</sup>

In meiner Lesart waren für ihn die systematische Verringerung der (vermeidbaren) Unsicherheit, (damit) die nachhaltige Festigung des „state of confidence) und (daher) die Bekämpfung aller Arten von Finanzspekulation die wichtigsten Voraussetzungen für eine Stabilisierung des Kapitalismus. Als Zwischenschritte auf dem Weg zur „euthanasia of the rentiers“, schlug Keynes daher eine Transaktionssteuer zur Eindämmung der Aktienspekulation vor, ein neues Weltwährungssystem zur Eliminierung der Währungs- und

Rohstoffspekulation und eine Stabilisierung der Zinssätze auf niedrigem Niveau zur Einschränkung von Anleihespekulation.

Ich würde sogar vermuten, dass Keynes zwar die Selbstverpflichtung der Regierungen zu einer antizyklischen Geld- und Fiskalpolitik als wesentliche Komponente einer Stabilisierung des „state of confidence“ ansah, doch würde allein das Vertrauen der Unternehmer in eine solche Politik die Schwankungen von Investitionen und Beschäftigung so stark dämpfen, dass eine markant antizyklische Politik gar nicht nötig sein werde – sofern die Finanzmärkte ruhig gestellt sind. Denn für Keynes bildeten die Instabilität freier Finanzmärkte und die dadurch produzierten Schwankungen des „market sentiment“ die wichtigste Ursache für Konjunkturschwankungen und schwere Wirtschaftskrisen.

Die Nachkriegsgeschichte bestätigt diese Sichtweise: In den 1950er und 1960er Jahren gab es – bei regulierten Finanzmärkten – keine nennenswerten Konjunkturschwankungen und damit auch keine Notwendigkeit einer antizyklischen Politik. Umgekehrt wurden alle Rezessionen seither durch Turbulenzen auf den Finanzmärkten ausgelöst – von den Dollarabwertungen und „Ölpreisschocks“ der 1970er Jahre bis zu den Aktiencrashes 2000/2003 und 2008/2009. Gleichzeitig verliert unter „finanzkapitalistischen“ Rahmenbedingungen eine antizyklische Politik immer stärker an Wirkung, ja sie kann sogar „kontraproduktive“ Effekte haben. So stimuliert die Niedrigzinspolitik der letzten Jahre die Finanzspekulation, insbesondere mit Aktien, viel stärker als die Realinvestitionen.

Roosevelt richtete seine Politik klar nach folgenden Hauptzielen aus: „Zuversicht und Vertrauen Schaffen“, „Arbeitslosigkeit mit aller Kraft Bekämpfen“ und „Finanzsektor der Realwirtschaft Unterordnen“. Damit folgte er den wichtigsten Empfehlungen der „General Theory“ von Keynes schon vor ihrem Erscheinen in höherem Maß als jeder andere Politiker danach.

### **Die Reaktion der Politik in Europa auf die große Krise seit 2008**

In allen wichtigen Problembereichen entspricht die aktuelle europäische Wirtschaftspolitik dem Gegenteil von Roosevelts Strategie: Zur Milderung der „Großprobleme“ Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit wurde ein „more of the same“ verordnet. Hätten sich Obama und noch mehr die europäischen Spitzenpolitiker auch nur ein wenig an den Leitlinien seiner Inaugurationsrede orientiert, wäre das Unglück von Millionen Menschen kleiner ausgefallen.

Die Sparpolitik – insbesondere die Reduktion der Sozialtransfers – und massive Lohnsenkungen ließen Südeuropa in eine Depression schlittern, Armut breitete sich aus. Die Politik stärkte nicht die Zuversicht, sondern vertiefte die Hoffnungslosigkeit.

Der Spielraum der „Finanzalchemisten“ wurde nicht eingeschränkt, vielmehr konnten sie ihn sogar durch das neue „Spiel“ der Spekulation gegen Staaten ausweiten. Das Konzept einer Finanztransaktionssteuer – die einzige von der Politik erwogene, potentiell wirksame Maßnahme gegen Spekulation – wurde unter dem Druck der Finanzlobby in eine Börsenumsatzsteuer geschrumpft, auch sie wird nicht kommen (es gelang den nationalen Lobbys, ihr Interesse als jenes der jeweiligen Volkswirtschaft erscheinen zu lassen).

Generell basieren die Konzepte der Politik nicht auf konkretem und teilnehmendem Denken, sondern auf den abstrakten Modellen der neoliberalen Wirtschaftstheorie. Genau diese „Navigationskarte“ hat schon seit den 1970er Jahren den Weg in die große Krise markiert. Das aber wird nicht wahrgenommen – anderenfalls müssten sich ja die Eliten als mitschuldig am Unglück von Millionen Menschen ansehen.

Die über vier Jahrzehnte ausgedehnte Vertiefung der Krise ist ein weiterer Grund für den Lernwiderstand der Eliten. Die Langsamkeit dieses Prozesses gibt ihm den Anschein eines „Sachzwangs“ oder in den Worten Margret Thatchers: „There is no alternative.“ Ein Gedankenexperiment macht dies deutlich: Wäre der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1973 in nur 4 Jahren erfolgt, so hätte ein viel größerer Teil der Eliten den Druck verspürt, neue Wege zu suchen, als es heute der Fall ist.

Dieser Prozess der bis 2008 „schleichenden“ und seither beschleunigten Krisenvertiefung entwickelte sich in Wechselwirkung mit der Dominanz der neoliberalen Weltanschauung, zuerst auf den Universitäten, dann in den Medien und zuletzt – seit etwa 20 Jahren – auch in der Politik. Mehr als eine Generation von Ökonomen wurde in dieser Weltanschauung ausgebildet, gleichzeitig waren Einfluss und Macht dieser Berufsgruppe noch nie so groß wie heute.

Alle diese Faktoren machen es in ihrem Zusammenwirken unmöglich, die systemische Hauptursache der Krise zu begreifen: die neoliberale Wirtschaftstheorie und die daraus abgeleitete Navigationskarte der Politik.

### **Lernen aus der Krise: Ein New Deal für Europa**

Voraussetzung für ein gründliches Lernen aus der Krise ist ein weiterer „Krisenschub“: Eine neuerliche Entwertung der Aktien und damit des Pensionskapitals und der Finanzinvestitionen von Unternehmen und Haushalten wird deren Nachfrage senken, die EU-Staaten werden nicht gegensteuern, die Krise vertieft sich. Wenn die Zahl der Arbeitslosen in der EU gegen 40 Millionen steigt, wenn noch mehr Junge deklassiert werden und wenn sich (daher) der Vormarsch rechtspopulistischer Parteien beschleunigt, besteht eine Chance, dass auch die Eliten ihre Weltanschauung in Frage stellen.

Für einen Kurswechsel braucht es dann das Konzept einer neuen Navigationskarte. Ihre Leitlinien orientieren sich an Roosevelts New Deal: Bekämpfung aller Formen der Finanzalchemie und damit Konzentration des Gewinnstrebens auf die Realwirtschaft, (darüber hinausgehende) Stärkung der gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern, Fokussierung auf die bedrückendsten Probleme wie (Jugend)Arbeitslosigkeit, Existenzgefährdung vieler Unternehmen, steigende Staatsverschuldung, Armut und generell soziale Ungleichheit.

Politik wird somit als Vernetzung von Großprojekten konzipiert, welche die konkrete und schrittweise Überwindung gesellschaftlicher Krisen zum Ziel hat (statt zum x-ten Mal „Strukturreformen“ einzufordern). Ein moderner New Deal für Europa müsste zusätzlich die Verbesserung der Umwelt und die Stärkung des europäischen Zusammenhalts zu Hauptzielen erklären (eine detaillierte Darstellung des Gesamtkonzepts findet sich in Schulmeister, 2010).

Die wichtigste Voraussetzung für die Verlagerung des Gewinnstrebens zur Realwirtschaft ist folgende: Die zwischen der Real- und Finanzwirtschaft vermittelnden „Fundamentalpreise“ – im Raum der Wechselkurs, in der Zeit der Zinssatz – müssen durch das System Politik stabilisiert werden. Ähnliches gilt für die Preise erschöpfbarer und umweltschädigender Ressourcen, insbesondere von Erdöl.

Projekt 1: Umwandlung des Euro-Rettungsfonds (ESM) in einen „Europäischen Währungsfonds“ (EWF). Dieser stellt den Euroländern Finanzmittel durch Ausgabe von Eurobonds zur Verfügung. EZB und EWF legen gemeinsam deren Zinsniveau fest (derzeit maximal 2%). Die Kreditvergabe an die einzelnen Euroländer wird an – nicht notwendig

restriktive – Bedingungen geknüpft. Die Bonität des EWF wird von allen Euro-Ländern garantiert, er hat überdies die „Rückendeckung“ der EZB. Selbst niedrig verzinste Euro-bonds sind daher für Anleger attraktiv. „Die Märkte“ können Euro-Staaten nicht mehr gegeneinander ausspielen.

Projekt 2: Die Wechselkurse zwischen den vier wichtigsten Währungen (Dollar, Euro, Renminbi, Yen) werden durch Vereinbarung zwischen den vier Notenbanken innerhalb enger Bandbreiten stabilisiert. Der Devisenmarkt ist dezentral organisiert, gegen deklarierte Wechselkursziele der Notenbanken zu spekulieren, ist sinnlos.

Projekt 3: Dämpfung der schnellen Spekulation durch Einführung einer generellen Finanztransaktionssteuer.

Projekt 4: Übergang vom Fließhandel zu Auktionen auf den Aktienbörsen. Deren Zweck besteht in der Finanzierung von Unternehmen und in ihrer laufenden Bewertung entsprechend der „Fundamentalfaktoren“. Für diesen Zweck genügen ein bis drei elektronische Auktionen pro Tag: Für jede Aktie wird auf Grund der Kauf- und Verkaufsorders der Gleichgewichtskurs ermittelt (wie die Eröffnungskurse). Derzeit stammt der überwältigende Teil der Transaktionen von computergesteuerten Spekulationssystemen, welche die Fundamentalfaktoren völlig ignorieren. Diese destabilisierende Spekulation verschwindet mit dem Fließhandel. Dieses Modell würde auch Anleihekurse und Rohstoffpreise stabilisieren.

Projekt 5: Festlegung der langfristigen Entwicklung des Erdölpreises durch Einführung einer EU-weiten Steuer, welche die Differenz zum jeweiligen Weltmarktpreis abschöpft. Laut ökonomischer Theorie müsste nämlich der Preis von Erdöl stetig stärker steigen als das Preisniveau insgesamt. Erstens, weil Erdöl eine erschöpfbare Ressource ist, und zweitens, weil Erdöl der Hauptverursacher des Klimawandels ist. Besteht hinsichtlich der jährlichen Verteuerung Sicherheit, wäre ein Investitionsboom in höhere Energieeffizienz die Folge.

Projekt 6: Gründung einer europäischen Ratingagentur als einer öffentlichen, unabhängigen Institution (wie ein Rechnungshof). Denn die Leistungen einer solchen Agentur sind öffentliche Güter, ihre Erstellung durch private Unternehmen muss zu Interessenkonflikten führen.

Zur Stärkung der Realwirtschaft werden besonders solche Projekte forciert, die im neoliberalen Zeitalter vernachlässigt, früher oder später aber in jedem Fall bewältigt werden müssen. Das Aufgabenfeld reicht von den Umweltbedingungen, der Infrastruktur, dem Bildungswesen, der Integration von (jungen) Menschen mit Migrationshintergrund, den Entfaltungschancen der Jungen, insbesondere bei Arbeit und Wohnen, bis zur Armutsbekämpfung (entsprechende Projekte habe ich in meinem Buch „Mitten in der großen Krise – ein ‚New Deal‘ für Europa“ skizziert).

Zwei Projekte könnten die Folgen der noch einige Jahre dauernden Krise markant mildern und in Österreich (und anderswo) autonom durchgeführt werden.

Erstens, die thermische Sanierung des Gebäudebestands in Österreich. Dadurch würden über einen Zeitraum von 10 Jahren „flächendeckend“ etwa 100.000 Arbeitsplätze pro Jahr geschaffen, die Umweltbedingungen verbessert und die Energiekosten deutlich gesenkt werden.

Zweitens, das Großprojekt einer Umverteilung des Arbeitsstundenvolumens von den Älteren zu den Jungen. Dazu bedarf es einer Kampagne, welche die Vorteile dieser Strategie verdeutlicht: Ältere Arbeitnehmer würden je Arbeitsstunde deutlich mehr verdienen, wenn sie etwa statt 40 nur 30 Stunden arbeiten, das „frei werdende“ Stundenvolumen ermöglicht es, mehr Junge in („normale“) Beschäftigung zu bringen, Unternehmer

profitieren von deren höherer „Energie“ und besseren Kenntnis neuer Technologien, der Staat erspart sich die Bezahlung von Arbeitslosengeld. Allerdings: Ohne Mobilisierung, Ausweitung der AMS-Aktivitäten auf flächendeckende „Vermittlung“ von Arbeitsstunden, und Koordination zwischen den Sozialpartnern, (älteren) „Überstundenleistern“ und jungen Arbeitslosen bzw. prekär Beschäftigten lässt sich ein solches Großprojekt nicht umsetzen.

Seit März 2014 liegt die Europäische Bürgerinitiative „New Deal 4 Europe“ für ein Jahr zur Unterzeichnung auf. Sie fordert „Ein öffentliches Investitionsprogramm mit dem Ziel, Europa durch die Entwicklung der Wissensgesellschaft und die Schaffung neuer Arbeitsplätze speziell für junge Leute aus der Krise zu führen. Hauptziele der Bürgerinitiative sind:

- Ein EU-Sonderprogramm für öffentliche Investitionen zur Herstellung und Finanzierung europäischer öffentlicher Güter (erneuerbare Energie, Forschung und Innovation, Infrastrukturnetze, ökologische Landwirtschaft, Schutz der Umwelt und des Kulturerbes);
- Ein spezieller Europäischer Solidaritätsfonds, um vor allem für junge Menschen neue Arbeitsplätze zu schaffen;
- Erhöhung der Eigenmittel des EU-Haushalts durch Besteuerung von Finanztransaktionen sowie CO<sub>2</sub>-Emissionen.“

Unter [www.newdeal4europe.eu](http://www.newdeal4europe.eu) kann jede(r) die Initiative ohne Zeitaufwand unterzeichnen. Noch wichtiger wären Kampagnen von NGOs und den Gewerkschaften wie bei der Initiative gegen die Privatisierung der Wasserversorgung. Vermehrter Druck der BürgerInnen würde helfen, den Lernwiderstand der europäischen Eliten zu brechen.

## Literatur

- Belabed, Christian A. (2011) Die Große Depression und der New Deal aus makroökonomischer Sicht, Schriften der JKU Linz. Trauner Verlag.
- Blomert, Reinhard (2011) Roosevelts ‚New Deal‘ – ein Vorgriff auf Keynes’ ‚General Theory‘?. In: Kromphardt (Hrsg.) Keynes’ General Theory nach 75 Jahren, Band 5 der Schriften der Keynes-Gesellschaft. Metropolis-Verlag.
- Smith, Jean Edward (2007) FDR. Random House.
- Schulmeister, Stephan (2010) Mitten in der großen Krise – ein ‚New Deal‘ für Europa. Picus Verlag.

## Anmerkungen

- 1 Die Daten über die Entwicklung des BIP und der Endnachfragekomponenten stammen aus den NIPA Accounts des Bureau of Economic Analysis ([www.bea.gov](http://www.bea.gov)), jene über die Staatsfinanzen aus dem „Federal Digital System“ des U.S. Government Printing Office ([www.gpo.gov](http://www.gpo.gov)), jene über die Beschäftigung aus der Datenbank des „Economist“ (enthalten in der „Long-term data base“ des WIFO).
- 2 Als wichtigste „economic rights“ benennt Roosevelt: „The right to a useful and remunerative job in the industries or shops or farms or mines of the nation; The right to earn enough to provide adequate food and clothing and recreation; The right of every farmer to raise and sell his products at a return which will give him and his family a decent living.“
- 3 Blomert (2011) diskutiert detailliert den Einfluss von Keynes auf den New Deal, aber auch die Unterschiede im Denken von Keynes und Roosevelt.