

Die Große Depression, der New Deal, ihre Bewertung durch den Mainstream und die 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, und so die Krise weiter vertieft.
- Der „Spekulationsspielraum“ von Banken, Hedge Funds und sonstigen „Finanzalchemisten“ wurde in der EU – im Gegensatz zu den USA – nicht eingeschränkt.
- Die Organisation der EU als Staatenbund, von denen 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 Auf-

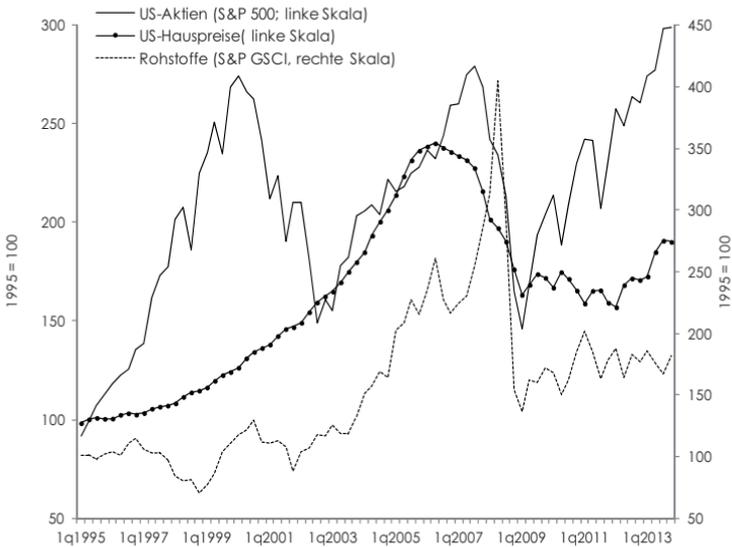
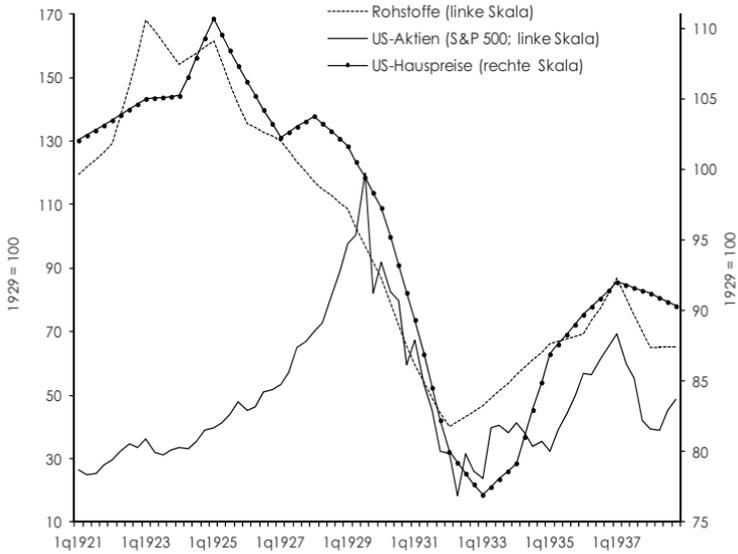
trag des „Rettungsschirms“ verordnete die „Troika“ strenges Sparen sowie Lohnkürzungen, die Wirtschaft dieser Länder schlitterte in eine Depression. Dies sowie die anhaltend hohen Zinsdifferenzen zwischen den „Problemländern“ in Südeuropa und den „guten“ Ländern im Norden führten in die Eurokrise.

Gleichzeitig nahm die Staatsverschuldung in nahezu allen EU-Ländern zu, am stärksten in jenen, die am härtesten gespart hatten (Abbildung 12). 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 (Abbildung 14), nun droht eine weitere Rezession.

Zwischen dem Weg Europas in die Depression 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 die Rolle der Finanzinstabilität (gleichzeitiger Verfall von Immobilienpreisen, Aktienkursen und Rohstoffpreisen – Abbildung 1 – sowie massiver Anstieg der Anleihezinsen in Südeuropa 2010/2012), die verheerenden Folgen der Austeritätspolitik, insbesondere 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 zu finden – er/sie braucht therapeutische 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.

Abbildung 1: Entwicklung der ‚asset prices‘



Quelle: League of Nations (1945), <http://www.econ.yale.edu/~shiller/data.htm>, Yahoo Finance

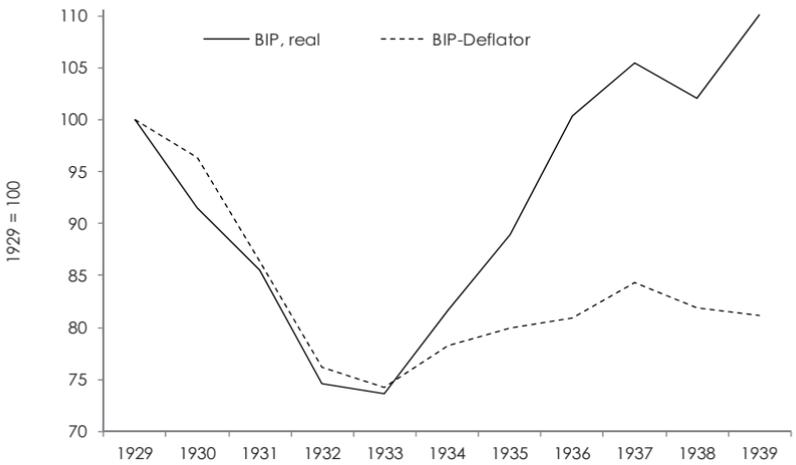
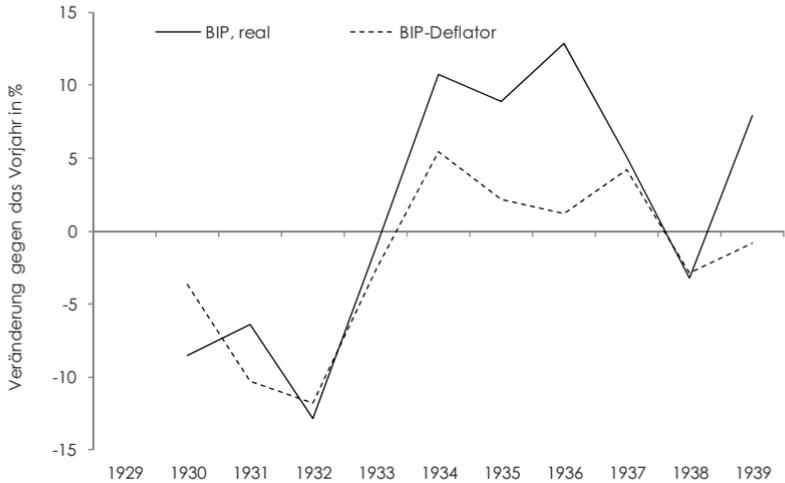
Roosevelt und sein New Deal

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 in den USA war 1933 katastrophal: Das reale BIP war seit 1929 um 26% geschrumpft, die Arbeitslosenquote auf 25% gestiegen (Abbildungen 2 und 3). 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 zurückgreifen, welche die Depression erklärt hätte als Basis für ein „recovery program“ (eine solche Theorie wurde erst 1936 von Keynes „nachgereicht“). Sein New Deal war daher 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-psychologische 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.

Abbildung 2: Produktion und Inflation in den USA



Quelle: Bureau of Economic Analysis

Inaugurationsrede 1933

In seiner Inaugurationsrede vom 4. März 1933 kommen diese Haltung und Strategie klar zum Ausdruck (<http://historymatters.gmu.edu/d/5057/> – hätten sich Obama und noch mehr die europäischen SpitzenpolitikerInnen auch nur ein wenig an den Leitlinien dieser Rede orientiert, wäre das Unglück von Millionen Menschen kleiner ausgefallen).

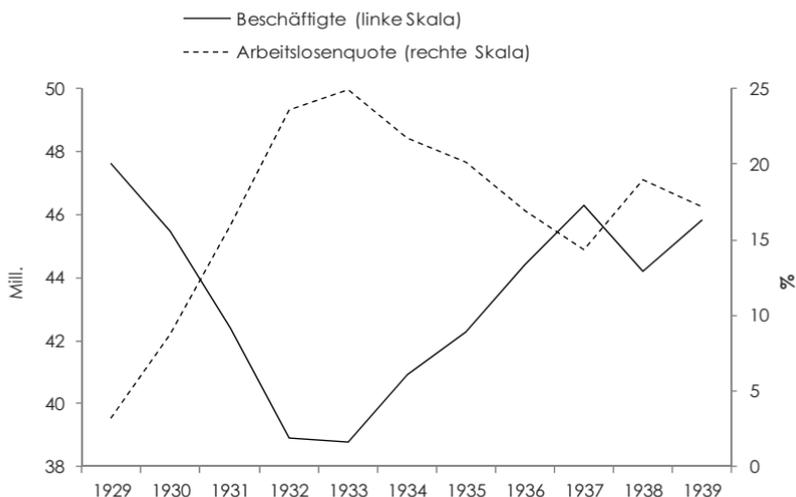
Zu Beginn spricht er die sozial-psychologische Depression an: „So, first of all, let me assert my firm belief that the only thing we have to fear is fear itself – nameless, unreasoning, unjustified terror which paralyzes needed efforts to convert retreat into advance.“

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. Daraus schließt er: „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 Roosevelt's Inauguration ging es in der Tat Schlag auf Schlag.

Abbildung 3: Beschäftigung in den USA



Quelle: Bureau of Economic Analysis

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 einer seiner legendären Radioansprachen („fireside 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.

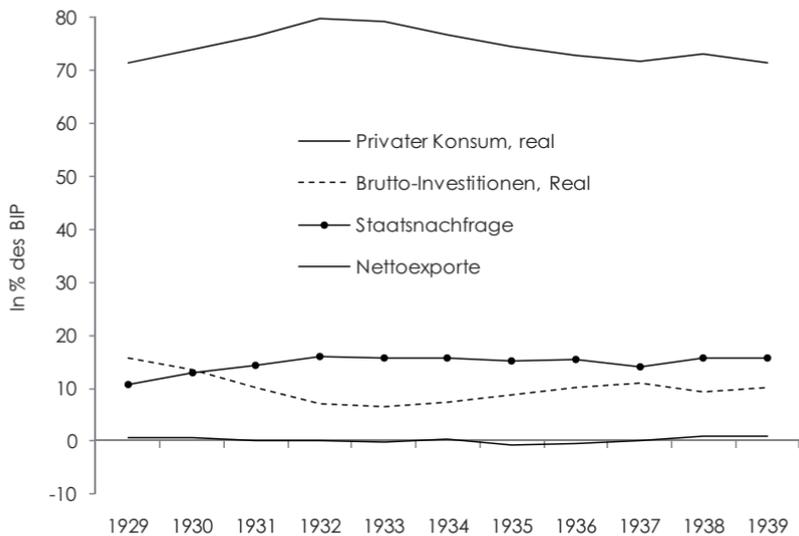
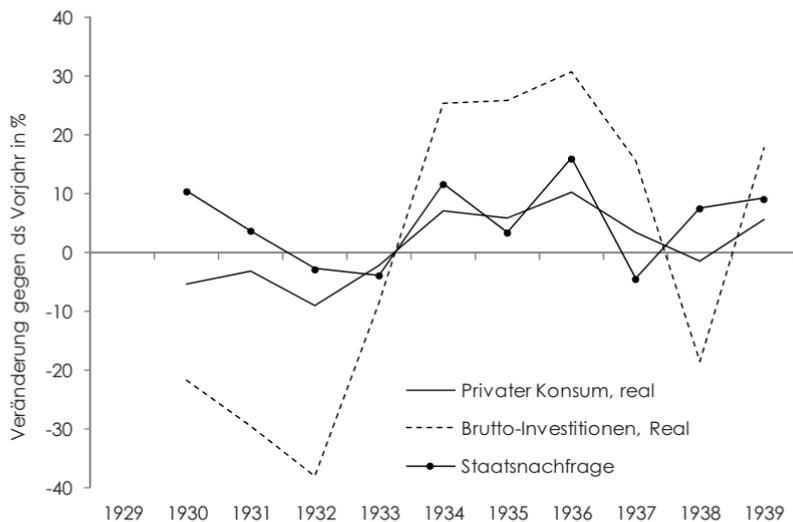
Im Mai 1933 folgte der „Securities Act“, der Emittenten von Wertpapieren zu umfassender Information verpflichtete. Im Juni 1933 wurde der „Banking Act of 1933“ beschlossen, besser bekannt als „Glass-Steagall Act“. Er verordnete die strikte Trennung von „investment banking“ und „commercial banking“ und 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 (Zwischen)Ziel 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 (sonstigen) 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 sechs Monate lang arbeiteten, etwa beim Bau von (Forst)Straßen, Brücken und Dämmen, insbesondere in den Nationalparks. Auch wenn die Bezahlung gering war (ca. 25% des Normallohns) und davon überdies ein Großteil an die – zumeist arbeitslosen – Eltern überwiesen werden musste, trug das CCC-Programm wesentlich zur Überwindung der pessimistischen Grundstimmung in der Gesellschaft bei. Denn innerhalb weniger Monate konnten etwa 500.000 junge Menschen wieder Hoffnung schöpfen (bis zum Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg fanden insgesamt an die 3 Millionen Junge eine Beschäftigung durch das CCC-Programm).

Abbildung 4: Komponenten der Endnachfrage in den USA



Quelle: Bureau of Economic Analysis

Der „National Industrial Recovery Act“ (NIRA) 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 (sonstigen) 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 Stär-

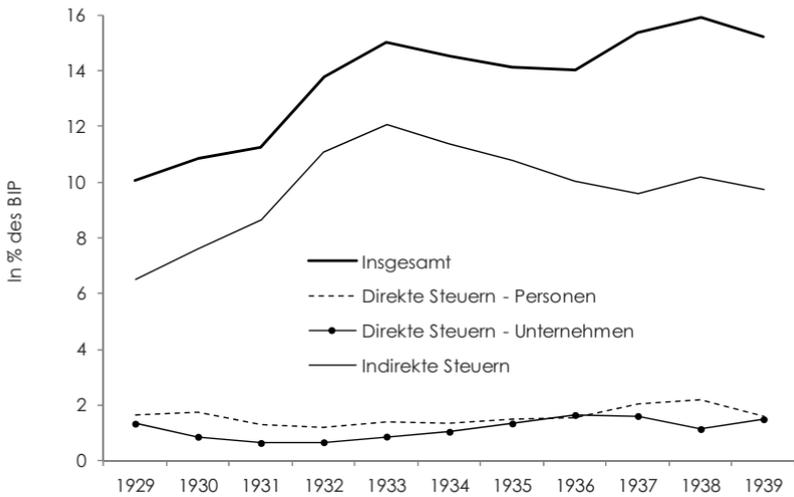
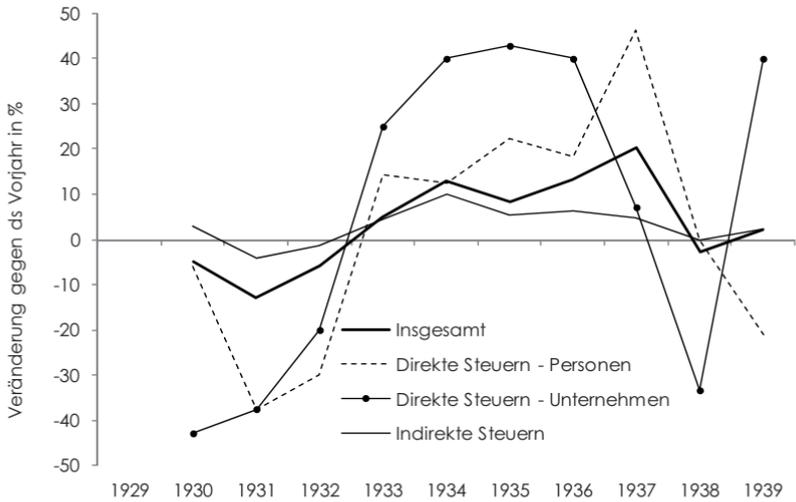
kung der Rechte der Arbeitnehmer und einen (etwas) progressiver gestalteten Steuertarif. Die folgende Gesetze und Einrichtungen dienten zur Erreichung dieser Ziele.

- Der „Social Security Act“ (1935) führte die Arbeitslosen- und Pensionsversicherung ein und setzte 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 www.nlr.gov). Das Gesetz zielte darauf ab, die ungleiche Machtverteilung zwischen Unternehmen und Gewerkschaften zu verringern. Der „National Labor Relations Board“ 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 Ausnahmebestimmungen.
- Mit dem „Wealth Tax Act“ von 1935 wurde der Spitzensteuersatz auf 79% erhöht, allerdings war das Einkommensniveau in der obersten Steuerklasse so hoch angesetzt, dass lediglich eine Person (Rockefeller) von diesem Steuersatz betroffen war.

Wirtschaftliche Performance 1933 bis 1937

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 – Abbildung 2). Bei weitem am stärksten expandierte die private Investitionsnachfrage (real + 140%), die Staatsnachfrage wuchs real lediglich um 28% (Abbildung 4). 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 in den „Civilian Conservation Camps“ – als arbeitslos erfasst wurden – Abbildung 3).

Abbildung 5: Staatseinnahmen in den USA



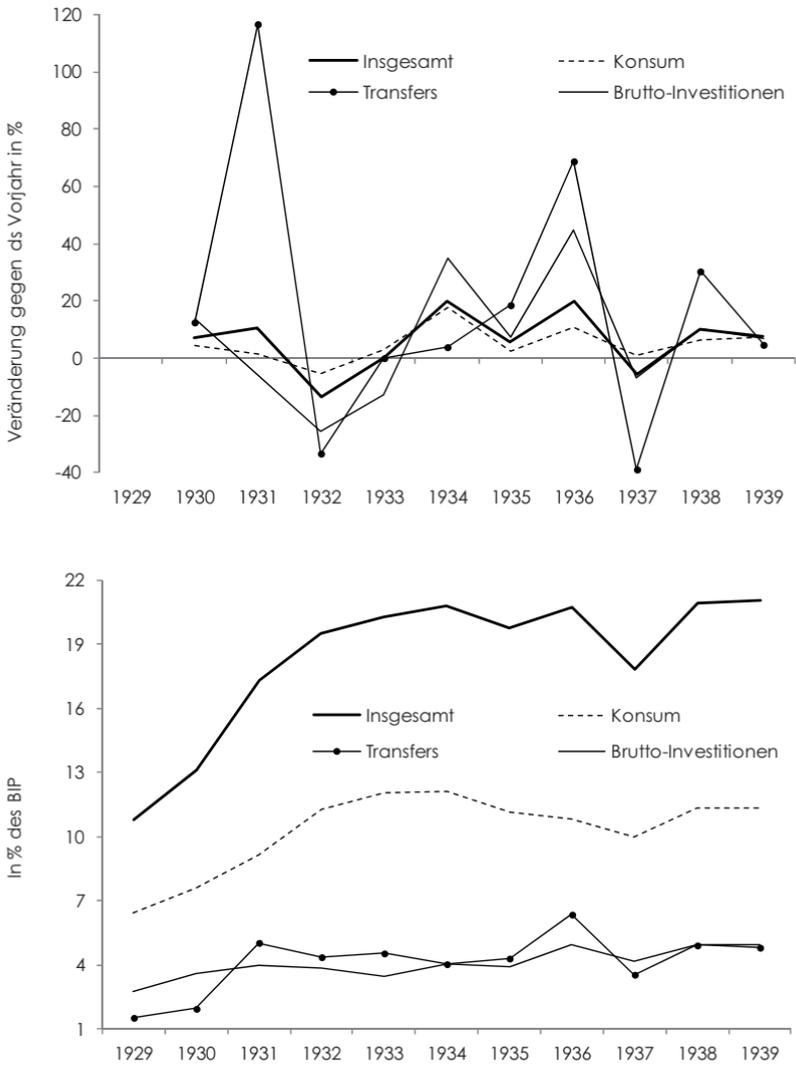
Quelle: Bureau of Economic Analysis

Der Anteil der (nominellen) Ausgaben und Einnahmen des Staates am BIP blieb ebenso konstant wie jener des Budgetdefizits (ohne Investitionen: 2%, insgesamt: 6% – Abbildung 7). Auch die Struktur der Ausgaben und Einnahmen änderte sich nur geringfügig: Die indirekten Steuern blieben die bei weitem wichtigste Einnahmenquelle, 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% (Abbildung 5). 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% (Abbildung 6).

Im vierten Jahr des Aufschwungs (1937) schien es Roosevelt angebracht, das Budgetdefizit zu eliminieren. Durch Senkung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen gelang es ihm zwar, einen Budgetüberschuss zu erzielen (Saldo aus laufender Rechnung), 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. Die gesamtwirtschaftlichen Verluste der Sparpolitik waren daher viel größer als ihr fiskalischer Ertrag (ähnliche Erfahrungen machten die Länder Südeuropa in den letzten Jahren).

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.

Abbildung 6: Staatsausgaben in den USA



Quelle: Bureau of Economic Analysis

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 soziale 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.

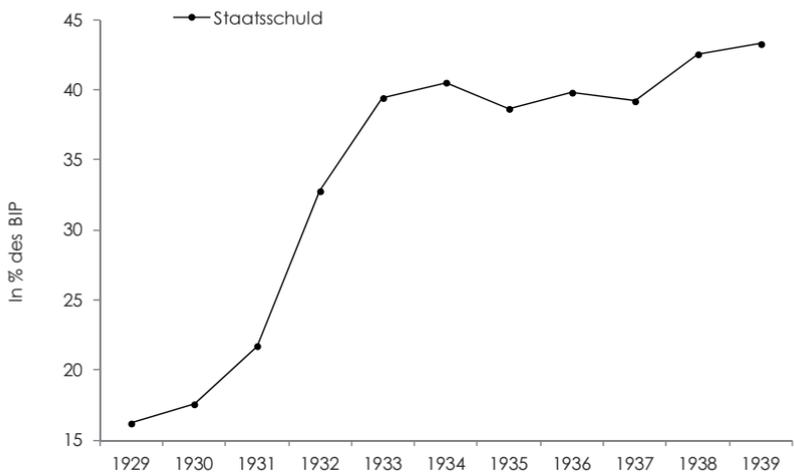
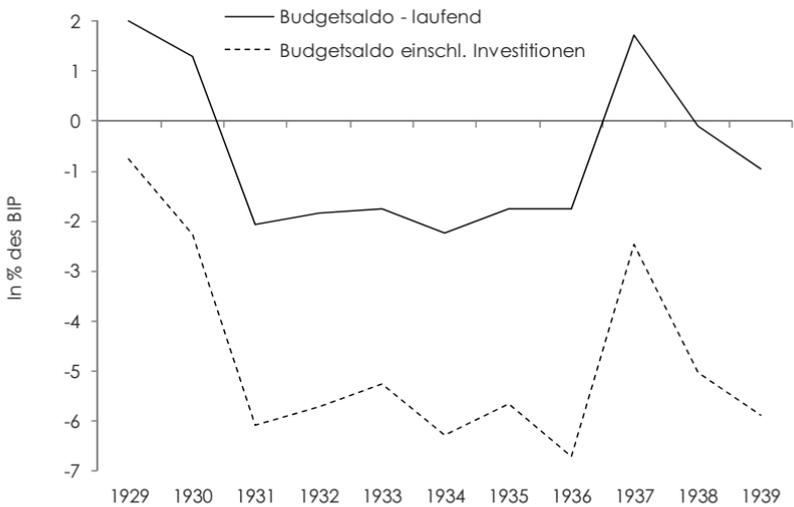
Angesichts der verzweifelten Lage 1933 und der Tatsache, dass die Rezepte dieser Ideologie die Krise mitverursacht und massiv vertieft hatten, wählte Roosevelt eine sehr offensive Strategie, allerdings differenziert nach Gruppen. Am härtesten griff er die Vertreter der „Wall-Street-Kultur“ an, die Spekulanten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

Ebenso unversöhnlich war seine Haltung gegenüber dem Mainstream der Wirtschaftswissenschaften und seiner „doctrine that Government is best which is most indifferent“. 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“. Diese Spannungen 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 „Vermögensaristokratie“ New Yorks. Gegenüber den Printmedien verfolgte Roosevelt eine „Doppelstrategie“: Einerseits warb er um die Zustimmung von Journalisten, andererseits versuchte er, mit seinen Radiosprachen die Bevölkerung direkt zu erreichen.

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.

Abbildung 7: Staatsfinanzen in den USA



Quelle: Bureau of Economic Analysis, <http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt>

Erstens, sein Denken und seine Vorschläge gingen von den konkreten 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, S. 368).

Drittens sprach Roosevelt eine einfache, aber nie anbiedernd „volksdummliche“ Sprache, in der er seine Haltung auf den Punkt brachte. Dazu ein bekanntes Zitat aus der zweiten Inaugurationsrede Roosevelt's vom 20. Januar 1937 (<http://historymatters.gmu.edu/d/5105/>): „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 – angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage und der depressiven Grundstimmung – das Vertrauen vieler Bürger (statt Obama's „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“ – zitiert in Smith, S. 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, S. 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, S. 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, S. 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 Roosevelt’s „Economic Bill of Rights“, vorgetragen in seiner „State of the Union Address“ im US-Kongress am 11. Jänner 1944).¹ Diese Sichtweise impli-

¹ Als wichtigste „economic rights“ benennt Roosevelt (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518>):

ziert gleichzeitig ein positives Verständnis staatlichen Handelns: Der Staat wird nicht primär als der feindliche „Leviathan“ begriffen, sondern als „unser Verein“ im Sinne von Lincoln's „government of the people, by the people, for the people.“

Die Strategie Roosevelt's 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 Bundesstaaten 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%).

6. 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

“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;

The right of every businessman, large and small, to trade in an atmosphere of freedom from unfair competition and domination by monopolies at home or abroad;

The right of every family to a decent home;

The right to adequate medical care and the opportunity to achieve and enjoy good health;

The right to adequate protection from the economic fears of old age, sickness, accident, and unemployment;

The right to a good education.

All of these rights spell security. And after this war is won we must be prepared to move forward, in the implementation of these rights, to new goals of human happiness and well-being.“

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 (ohne Investitionen – Abbildung 7).

Die Hauptursachen für die Erholung bestanden in Roosevelt's 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% – Abbildung 4).

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 Roosevelt's 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 Roosevelt's 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 (fehl)interpretiert wurde, die Notwendigkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik, insbesondere eines „deficit spending“. Keynes machte in seiner „General Theory“ nicht explizit, welche theoretischen Einsichten und wirtschafts-

politischen Empfehlungen ihm am wichtigsten erschienen. Dementsprechend vielfältig sind die Interpretationen, „what Keynes really meant“.

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 Anleihspekulation.

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 stimulierte die Niedrigzinspolitik der letzten Jahre die Finanzspekulation, insbesondere mit Aktien, und nicht 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 große Depression, der New Deal und ökonomische Ideologie

In den ersten 15 Jahren der Nachkriegszeit stimmten die meisten Ökonomen darin überein, dass die Depression durch einen Einbruch, der Nachfrage von Unternehmen und Haushalten verursacht wurde, ausgelöst durch den Börsenkrach 1929 und verstärkt durch die Austeritätspolitik sowie den Protektionismus. Daher wurde auch Roosevelt's New Deal positiv bewertet, hatte er doch durch Beschäftigungsprogramme die effektive Nachfrage massiv gestärkt und so die Depression weitgehend – wenn auch nicht endgültig – überwunden.

Diese Bewertung war eingebettet in das damals dominante ökonomische Weltbild, die „neo-klassische Synthese“: Im Prinzip tendieren freie Märkte zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung (Mikroebene), führt allerdings ein Einbruch der effektiven Nachfrage, insbesondere der Investitionen, in eine Rezession, so kann und soll der Staat durch eine anti-zyklische Geld- und Fiskalpolitik gegensteuern. Da die von Keynes hervorgehobene prinzipielle Instabilität einer kapitalistischen Marktwirtschaft, die spezifisch destabilisierende Rolle der Finanzmärkte und die Bedeutung von Unsicherheit und Emotionen auf individueller wie sozialer Ebene in dieser trivialisierten Version keinen Platz hatten, blieb die Bedeutung der sozial-psychologische Faktoren und der Finanzinstabilität in der Interpretation von Depression und New Deal unterbelichtet.

Die neoliberale „Gegenreformation“ wurde von Hayek und seinen Mitstreitern schon in den 1940er Jahren geplant und Schritt für Schritt umgesetzt. Dazu brauchte es ein zentrales Netzwerk (die „Mont-Pelerin-Society“), Think Tanks zur Popularisierung der neoliberalen Thesen und insbesondere Theorien, welche diese Thesen wissenschaftlich legitimierten. Zum Zentrum der Theorieproduktion wurde die „Schule von Chicago“ unter der Führung von Milton Friedman. Als Teil dieses organisierten Paradigmenwechsels vom (Primitiv-) Keynesianismus zum Neoliberalismus wurden auch die Ursachen der Depression und die Folgen des New Deal in einer Weise umgedeutet, die staatliches Handeln als

schädlich erscheinen ließ.² „Meilensteine“ in der ideologischen Fundierung des Paradigmenwechsels waren:

- Die Theorie, wonach destabilisierende Finanzspekulation Verluste macht, sich also selbst beseitigt (Friedman, 1953; diese Theorie wurde von Fama, 1970, zur „Effizienzmarkttheorie“ ausgebaut). Sie sollte die Forderung nach Liberalisierung der Finanzmärkte, insbesondere nach Aufgabe des Systems fester Wechselkurse, legitimieren.
- Die Theorie, wonach die Konsumnachfrage nicht auf Änderungen des laufenden Einkommens reagiert, sondern nur des als permanent erachteten Einkommens (Friedman, 1957). Dadurch sollte die Größe des Einkommensmultiplikators reduziert und damit die Wirksamkeit einer anti-zyklischen Politik in Zweifel gezogen werden.
- Die Theorie, wonach die große Depression primär durch eine zu restriktive Geldpolitik und damit durch staatliches Handeln verursacht bzw. vertieft wurde, und nicht durch das Verhalten der Akteure auf den Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkten (darauf gehe ich noch näher ein).
- Die Theorie der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit und das Konzept der um Erwartungen erweiterten Phillips-Kurve (Friedman, 1968). Damit sollte gezeigt werden, dass keynesianische (Voll)Beschäftigungspolitik bestenfalls kurzfristig wirkt, langfristig aber lediglich die Inflation erhöht.
- Die Theorie, wonach alle Akteure ihre Erwartungen (nur) rational bilden, und sich dementsprechend auch „modell-konsistent“ verhalten (Lucas, 1972). Damit sollte der emotionale Faktor bei Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie eliminiert (verdrängt) werden. Seine Bedeutung hatten Roosevelt in der politischen Praxis und Keynes in seiner Theorie besonders hervorgehoben.

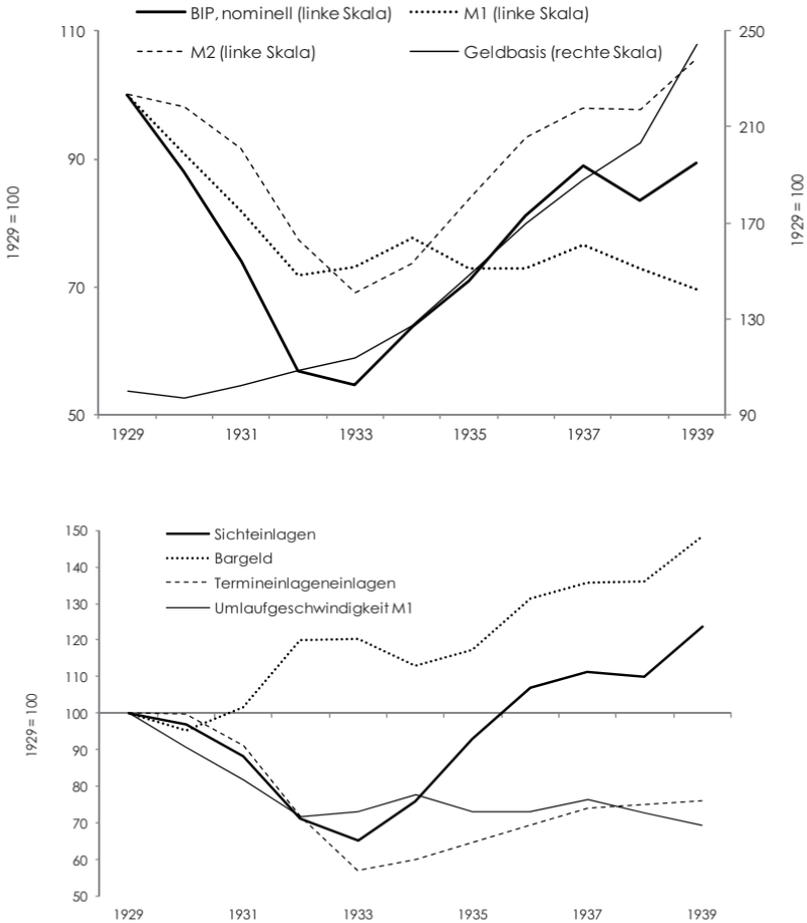
² Eine hervorragende Darstellung der Planung und Umsetzung der neoliberalen Gegenoffensive, von der Sammlung der „versprengten“ Anti-Keynesianer in den 1940er Jahren, der Gründung der Mont-Pelerin-Society, dem Ausbau von „Stützpunkten“ an den Universitäten (in den USA neben Chicago auch Virginia) bis zur Popularisierung der neoliberalen Ideologie durch Think Tanks und deren Finanzierung durch (sehr) Vermögende findet sich in Jones (2012).

- Die daraus abgeleitete Theorie, wonach jegliche (keynesianische) Konjunkturpolitik sinnlos ist, weil deren Maßnahmen von den Akteuren antizipiert und (damit) konterkariert werden (Theorem der „Politikineffizienz“ von Sargent/Wallace, 1975). Damit sollten auch die kurzfristigen Effekten von Konjunkturpolitik als nicht-existent dargestellt werden.
- Die Theorie des „real business cycle“, wonach sämtliche makroökonomische Schwankungen Folge von „Technologieschocks“ sind, an welche sich die (rationalen) Akteure durch Änderungen ihrer Wahl zwischen Konsum und Investition bzw. zwischen Arbeit und Freizeit anpassen (Kydland/Prescott, 1982). Damit sollte auch das Phänomen der Konjunkturschwankungen als rein Angebotsbedingt „erklärt“ werden.

Im Zuge dieses „Säuberungsprozesses“ keynesianischen Denkens mussten auch die Ursachen der Großen Depression und die Folgen des New Deals in das neoliberale Weltbild „eingepasst“ werden. Wie stark diese Umdeutungen durch das Erkenntnisinteresse geprägt wurden und dementsprechend die empirische Evidenz „rekonstruieren“ mussten, möchte ich an zwei Beispielen dokumentieren, welche die Frühphase und das Ende des „Säuberungsprozesses“ charakterisieren: Erstens, die These von Friedman/Schwartz (1963), wonach die Depression primär durch Staatsversagen, nämlich durch eine zu restriktive Geldpolitik der Fed, verursacht bzw. vertieft wurde, und zweitens, die These von Cole/Ohanian (1999), wonach die Depression durch einen „Technologieschock“ verursacht und die Erholung durch den New Deal nicht gefördert, sondern erschwert wurde.

Im Rahmen dieses Essays ist es nicht möglich, im Detail auf das 860-Seiten-Werk von Friedman und Schwartz einzugehen, doch schon eine Inspektion der wichtigsten Indikatoren der Geldpolitik lässt die Hauptthese der beiden Autoren fragwürdig erscheinen. Zwar sanken die Geldmengenaggregate zwischen 1929 und 1933 um 26,2% (M1) bzw. um 30,9% (M2), gleichzeitig ging das nominelle BIP jedoch viel stärker zurück, nämlich um 45,3%. Dementsprechend sank die Umlaufgeschwindigkeit markant, es wurde also Geld gehortet (Abbildung 8).

Abbildung 8: Geldmengen in den USA und ihre Komponenten



Quelle: National Bureau of Economic Research (NBER), Historical Statistics of the United States, www.greatdepressionsbook.com

Jene Komponente der Geldmenge, welche die Zentralbank (am ehesten) steuern kann, das Bargeld, ist während der Depression sogar gestiegen, gesunken sind hingegen die Einlagen bei den Banken (Abbildung 8),

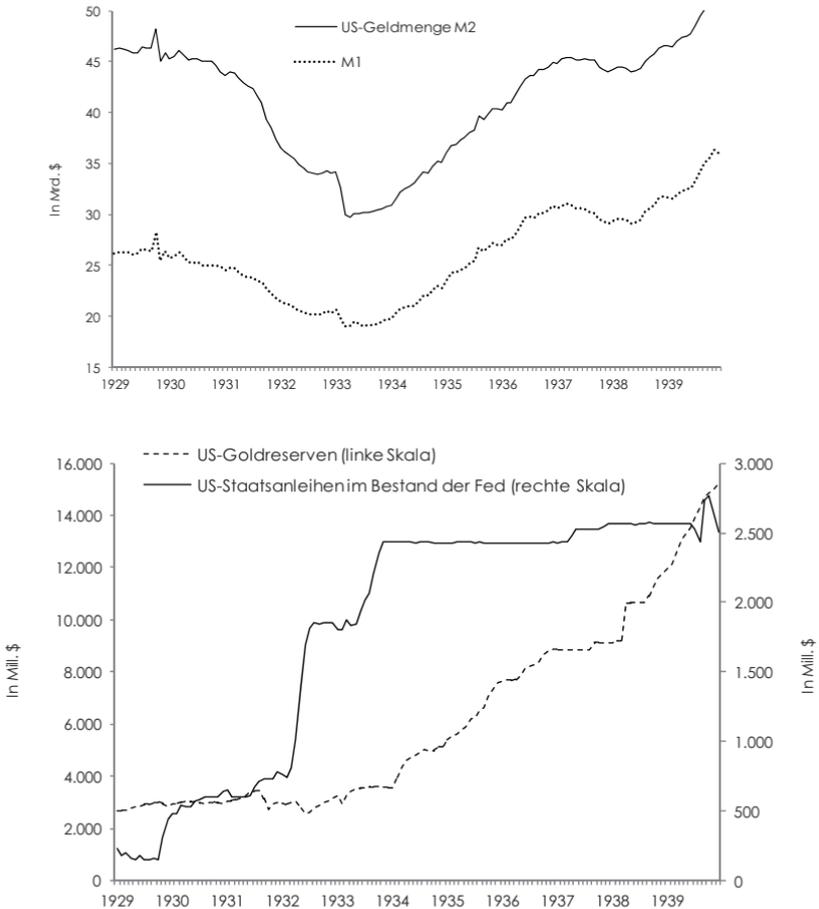
wobei die Termineinlagen noch stärker reduziert wurden ($-42,9\%$) als die Sichteinlagen ($-34,8\%$). Dies steht offenbar im Zusammenhang mit den Bankpleiten und den dadurch ausgelösten „bank runs“: Einerseits verloren die Kunden der Pleitebanken ihre Einlagen (erst der New Deal schuf eine Einlagenversicherung) und andererseits zogen Kunden im Zuge einer Vertrauenskrise ihr Geld von den – noch solventen – Banken ab.

Diese Interpretation wird durch die Monatsdaten von M1 und M2 gestützt (Abbildung 9): Die Geldmengen begannen erst gegen Ende 1930 merklich zu sinken (die Verbraucherpreise hingegen schon Anfang 1930 – Abbildung 10) und genau zu diesem Zeitpunkt brach die erste große Bankenpanik aus (den Verlauf von Bankeninsolvenzen nach Monaten dokumentiert Richardson, 2007). Auch um die Jahreswechsel 1931/32 und 1932/33 konzentrierten sich Bankenzusammenbrüche, gleichzeitig sank die Geldmenge besonders stark, am stärksten M2 als Folge sinkender Termineinlagen (Abbildung 9).

Dass die Geldmenge primär deshalb sank, weil Bankeinlagen entwertet bzw. abgezogen wurden, war auch Friedman und Schwartz klar, doch hätte die Fed diesen Prozess durch Ausweitung der Geldbasis („high-powered money“ = die Summe von Bargeld und der Guthaben der Geschäftsbanken bei der Fed) kompensieren können. Zwar ist es höchst plausibel, dass die Auswirkungen der Banken Krisen durch zusätzliche Liquiditätsspritzen der Fed hätten eingedämmt werden können, eine nachhaltige Überwindung der Depression und (damit) eine Ausweitung der Geldmenge samt Stabilisierung der Umlaufgeschwindigkeit wären dadurch allein jedoch nicht erreicht worden. Dazu wären sowohl eine höhere Kreditbereitschaft der Banken als auch eine höhere Ausgabenbereitschaft von Unternehmen und Haushalten nötig gewesen.³

³ Diesen Aspekt betont Temin (1976), in seiner Kritik der Thesen von Friedman und Schwartz. Demnach ist der Prozess der Geldschöpfung primär endogen, sodass die Kausalität in erster Linie vom Rückgang der Gesamtnachfrage und der damit verbundenen Deflation zum Rückgang der Geldmenge lief. Eine ausgewogene Zusammenfassung der monetären Erklärungen der Großen Depression findet sich in Evans et al. (2004).

Abbildung 9: US-Geldmengen, Goldreserven und Staatsanleihen im Bestand der US-Notenbank

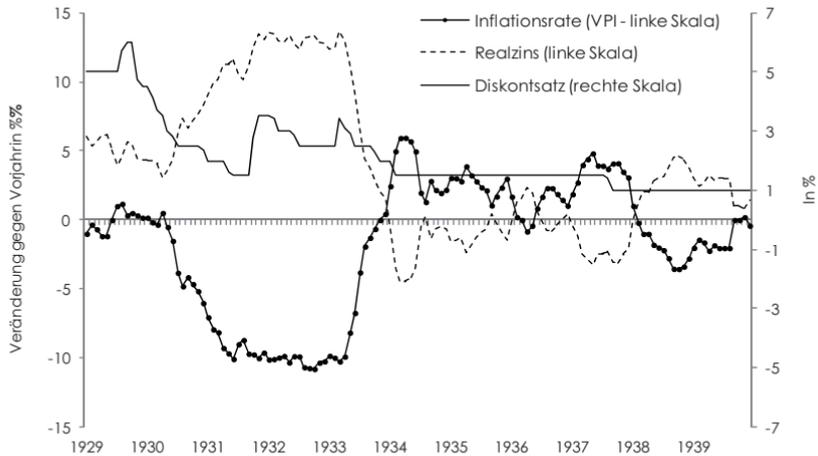


Quelle: NBER

Tatsächlich ist die Geldbasis seit 1930 jedes Jahr gestiegen (Abbildung 8), es wurden sowohl der Bargeldumlauf als auch die Reserven der Geschäftsbanken bei der Fed ausgeweitet. Zu diesem Zweck kaufte die Fed Staatsanleihen auf, ihr Bestand ist zwischen 1929 und 1933 auf das

Zwölfwache gestiegen (Abbildung 9). Auch die Zinspolitik kann kaum als sehr restriktiv bezeichnet werden (Abbildung 10): Von Oktober 1929 bis Juni 1931 senkte die Fed den Diskontsatz von 6,0% auf 1,5% (ein rascherer Rückgang hätte den Abschwung freilich gemildert), die Zinserhöhung im September 1932 auf 3,5% zwecks Verteidigung des Goldstandards war sicherlich ein Fehler. Dies gilt generell für den Versuch, den Goldstandard beizubehalten nachdem Großbritannien ihn 1931 aufgegeben hatte. Dadurch schränkte die Fed ihren geldpolitischen Spielraum ein, was Friedman und Schwartz nicht ausreichend berücksichtigen (Eichengreen, 1992). Da die Zinserhöhung vom September 1932 nur wenige Monate vor Beginn des Aufschwungs erfolgte, konnte sie die Depression nicht mehr nennenswert vertiefen.

Abbildung 10: Entwicklung von Diskontsatz und Inflation in den USA



Quelle: NBER

In diesem Zusammenhang ist auch die These von Romer (1992) zu erwähnen, wonach die wirtschaftliche Erholung in erster Linie durch eine lockere Geldpolitik ermöglicht wurde, insbesondere durch die Aufgabe des Goldstandards und durch die damit verbundene Ausweitung der Geldmenge. Allerdings erfolgte ersterer erst im Januar 1934 (danach

stieg der Wert der US-Goldreserven stark an – Abbildung 9), der Aufschwung setzte aber schon im Frühjahr 1933 ein. Überdies hätte die Ausweitung der Liquidität des Finanzsektors – durch Nicht-Sterilisierung der nach der Machtergreifung Hitlers steigenden Goldzuflüssen in die USA – nicht ausgereicht, um die Wirtschaft aus einer Krise zu führen, dazu bedurfte es auch eines Anstiegs der effektiven Nachfrage.

Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit stützen diese Sicht: Sowohl in den USA als auch im Euroraum wurde und wird eine extrem expansive Geldpolitik betrieben, die USA stützten zusätzlich die Gesamtnachfrage durch eine expansive Fiskalpolitik, während die Euroländer seit 2010 eine Sparpolitik praktizieren. Dies ist der wichtigste Grund, warum das BIP der USA 2014 etwa 10% über dem Wert von 2008 liegt, jenes des Euroraums aber noch immer darunter.

Fazit: Die empirische Evidenz stützt die These nicht, wonach die Große Depression in den USA in erster Linie durch eine zu restriktive Geldpolitik der Fed verursacht wurde. Nicht zuletzt aus diesem Grund wählten Friedman und Schwartz vorsichtiger Formulierungen (wie etwa: bei einer anderen Geldpolitik wäre die Depression nicht so schwer ausgefallen). Da ihre Studie aber Teil des anti-keynesianischen „Säuberungsprozesses“ war, reduzierte die Popularisierung der Studie ihr Hauptergebnis auf die These, dass weder die Instabilität der Finanzmärkte (vom Börsenkrach 1929 bis zu den Abwertungswettläufen), noch die Verschlechterung des „state of confidence“ und auch nicht die Austeritätspolitik die Depression (gemeinsam) verursachten, sondern der Staat in Gestalt der Zentralbank.

Der Kampf gegen das keynesianische Denken war notwendig auch ein Kampf gegen ein realitätsnahes Denken, das die unterschiedlichen (und widersprüchlichen) Eigenschaften von Menschen als rationale und emotionale, als individuelle und soziale Wesen zu berücksichtigen sucht, und damit auch Paradoxien wie jene zwischen mikro- und makroökonomischer Rationalität (wie etwa das „Sparparadox“). Am End- und Höhepunkt des „Säuberungsprozesses“ produzierten seine Protagonisten als „Kontrapunkt“ eine Theorie, deren Realitätsferne unübertreffbar scheint: die „real business cycle theory“ (RBC-Theorie), auf deren Basis die „dynamic stochastic general equilibrium models“ (DSGE-Modelle) entwickelt wurden.

Die RBC-Theorie beruht auf folgenden Annahmen: Es gibt einen repräsentativen, ewig lebenden und rein rational handelnden Akteur,

welcher seinen Nutzen durch Konsum und Freizeit über alle Zukunft maximiert. Er ist gleichzeitig einziger Besitzer und einziger Beschäftigter der einzigen existierenden Firma. Seine Nutzenfunktion und die Produktionsfunktion bestimmen den Output, die Verteilung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, die Anteile von Konsum- und Investitionsgütern sowie die Verteilung des Outputs auf Gewinne und Löhne. In dieser Modellwelt befindet sich der Akteur immer auf dem gleichgewichtigen „steady-state path“, dieser kann sich nur auf Grund von „Schocks“ verschieben, welche seine Präferenzen oder die Technologie ändern.

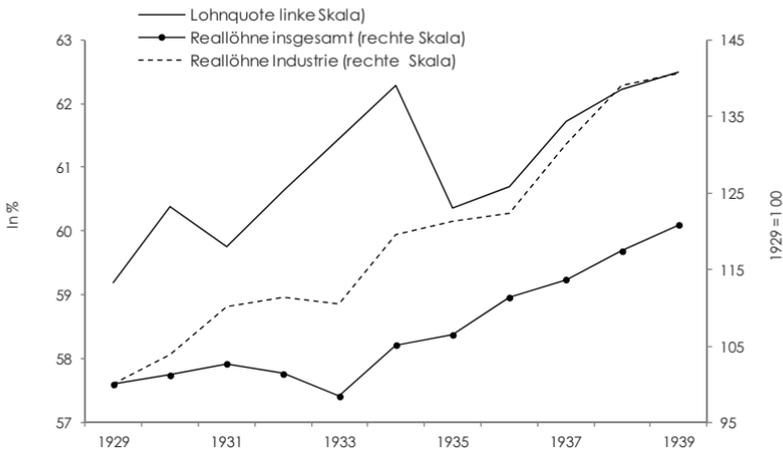
Mit einem solchen Modell analysieren Cole/Ohanian (1999) die Große Depression. Diese begreifen sie als eine 10 Jahre dauernde Rezession. Der Abschwung 1929 bis 1933 wird modelliert, indem der beobachtete Rückgang der totalen Faktorproduktivität (zunächst) als Ergebnis eines „Technologieschocks“ interpretiert und das Modell damit kalibriert wird. Daraus ermittelt das Modell einen erwarteten Rückgang des US-BIP, der allerdings deutlich geringer ist als beobachtet. Als potentielle Zusatzschocks dürften daher nach Einschätzung der Autoren auch die restriktive Geldpolitik und Bankenkrisen den Abschwung verstärkt haben.

Das Haupträtsel besteht für Cole und Ohanian aber in der Schwäche der wirtschaftlichen Erholung nach 1933. Wie aber kommen sie zur Einschätzung, dass der Aufschwung so schwach gewesen sei? Dies ergibt sich aus ihrem RBC-Modell: Zwischen 1933 und 1939 hätte der BIP-Zuwachs 90% betragen müssen, wesentlich mehr als der beobachtete Zuwachs von 63,5% (wieder wird das Modell mit dem tatsächlichen – starken – Anstieg der Faktorproduktivität zwischen 1933 und 1939 kalibriert).⁴

⁴ Cole/Ohanian (1999) nehmen an, dass die US-Wirtschaft ohne die Technologieschocks 1929/33 bzw. 1933/39 um 1,9% pro Jahr gewachsen wäre (dieser Trend errechnet sich als das durchschnittliche Wachstum zwischen 1947 und 1997 sowie zwischen 1919 und 1929). Sie bereinigen daher alle Werte zwischen 1929 und 1939 um den Trend und vergleichen sie mit dem Ausgangsniveau im Jahr 1929 (dadurch erscheint der Aufschwung in den New-Deal-Jahren viel schwächer als er tatsächlich war, aber auch die Erholung laut Modell). Um einen Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung zu ermöglichen, habe ich die Modellergebnisse um die Trendkomponente erweitert. Ob schwere Wirtschaftskrisen nicht auch das Potentialwachstum dämpfen, sodass das Trendwachstum vor und nach der Depression keinen geeigneten Referenzpfad während der Depression darstellt, wird nicht in Erwägung gezogen.

In einem weiteren Artikel (Cole/Ohanian, 2004) führen sie die so diagnostizierte Schwäche des Aufschwungs auf den New Deal selbst zurück, insbesondere auf die durch den NIRA eingeführten „Codes of fair competition“, welche es den Industrien erlaubte, Preis- und Lohnabsprachen durchzuführen. Damit wollte Roosevelt die Deflation bekämpfen sowie die Kooperation zwischen Unternehmern und Gewerkschaften stärken. Für Cole und Ohanian sind dadurch die Reallöhne weit stärker gestiegen als dem Gleichgewichtspfad entsprochen hätte und dies sei der Hauptgrund für den schwachen Erholung nach 1933 gewesen: „New Deal labor and industrial policies did not lift the economy out of the Depression as President Roosevelt had hoped. Instead, the joint policies of increasing labor’s bargaining power and linking collusion with paying high wages prevented a normal recovery by creating rents and an inefficient insider-outsider friction that raised wages significantly and restricted employment.“ (Cole/Ohanian, 2004, p. 813).

Abbildung 11: Entwicklung von Lohnquote und Reallöhnen in den USA



Quelle: www.greatdepressionsbook.com

Tatsächlich sind die Reallöhne in der Industrie zwischen 1933 und 1939 überdurchschnittlich gestiegen, ihre Entwicklung in der Gesamtwirtschaft entsprach allerdings ziemlich genau jener der Arbeitsproduktivität (die

Lohnquote blieb annähernd konstant – Abbildung 11). Dass ein geringerer Anstieg der Industrielöhne einen BIP-Anstieg um 90% zwischen 1933 und 1939 ermöglicht hätte (ohne den New Deal), ist außerhalb der RBC-Modellwelt völlig unplausibel (zumal Lohnsteigerungen in der realen Welt auch die Nachfrage stärken).

Beeindruckend ist der feste Glaube der RBC-Theoretiker an die „Wahrheit“ ihres Modells. Jahrzehntlang wurden Theorien konstruiert unter der Annahme, dass das jeweilige Modell „wahr“ und die Akteure ihre („rationale“) Erwartung dementsprechend – „modellkonform“ – bilden (für Psychoanalytiker ein klassischer Fall von Projektion). Gleichzeitig nahm der Abstraktionsgrad der Modelle immer mehr zu (auch als Tarnung ihrer Interessenslegitimation). Paradoxes Ergebnis von 40 Jahren Theorie- bzw. Ideologiebildung nach diesem Muster: Je realitätsferner die Annahmen der Modelle, desto stärker der Glaube an ihre Wahrheit.

Daraus ergibt sich folgende Logik bei Analyse der Depression der 1930er Jahre mit einem RBC-Modell: Da dieses „wahr“ ist und die beobachtete Faktorproduktivität 1929/33 gesunken und 1933/39 gestiegen ist, *muss* es „Schocks“ gegeben haben, welche die Produktivität einmal sinken und danach steigen ließen. Weil das so sein muss, braucht man sich keine Mühe machen, die entsprechenden technologischen Entwicklungen empirisch zu identifizieren (es gab sie natürlich nicht).

Nach gleicher Logik braucht man daher auch nicht erwägen, ob die Produktivität mit dem Output schwankt, weil der Input den Outputschwankungen nicht vollständig angepasst werden kann (insbesondere in der Dienstleistungsproduktion, wo Nachfrage und Produktion in einen Akt zusammenfallen) oder weil es „economies of scale“ gibt (Kaldor-Verdoorn-Effekt).

Nobelpreisträger Prescott interpretiert die Modellberechnungen von Cole und Ohanian noch radikaler, wobei er folgende Frage ins Zentrum rückt: „Why were market hours still 21 percent below their 1929 level in 1939?“ (Prescott, 1999, S. 26). Mit „market hours“ sind die durchschnittlichen Arbeitsstunden je Erwachsenen gemeint (die Arbeitslosigkeit wird statistisch als – fiktiver – Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit dargestellt). Die Ursachen für ihren Rückgang und damit für die Fortdauer der Depression fasst Prescott so zusammen: „In the 1930s, labor market institutions and industrial policy changed normal market hours. I think these institutions and actions are what caused the Great Depression.“ (Prescott 1999, S. 27).

Und noch provokanter formuliert er am Schluss seines Artikels: „The Keynesians had it all wrong. In the Great Depression, employment was not low because investment was low. Employment and investment were low because labor market institutions and industrial policy changed in a way that lowered normal employment.“ (Prescott 1999, S. 29).

Das also sind die Erkenntnisse am Ende eines etwa 50-jährigen „Säuberungsprozesses“: Hätte die Politik 1933 nicht gehandelt, so hätten die Marktkräfte das BIP bis 1939 um 90% steigen lassen, doch der New Deal hat das vermässelt und die Arbeitslosigkeit hoch gehalten. Allerdings: Für die eigentliche Depression, also den Einbruch zwischen 1929 und 1933, kann man Roosevelt nicht verantwortlich machen, dafür müssen „Technologieschocks“ und ergänzend die Geldpolitik herhalten.

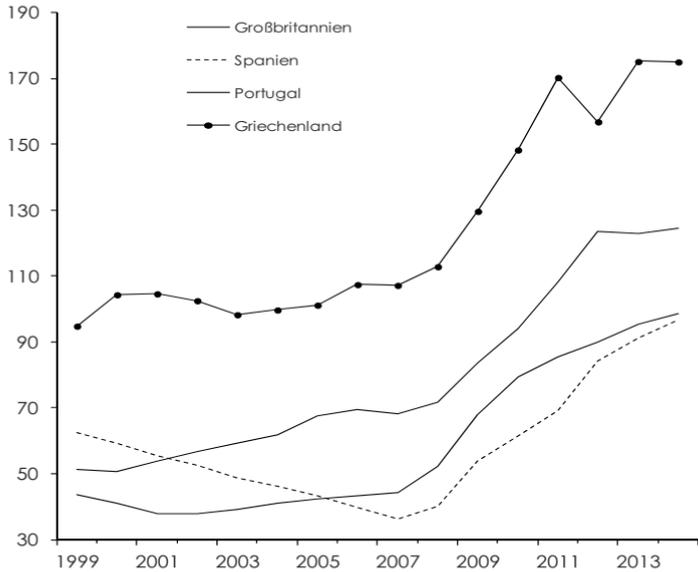
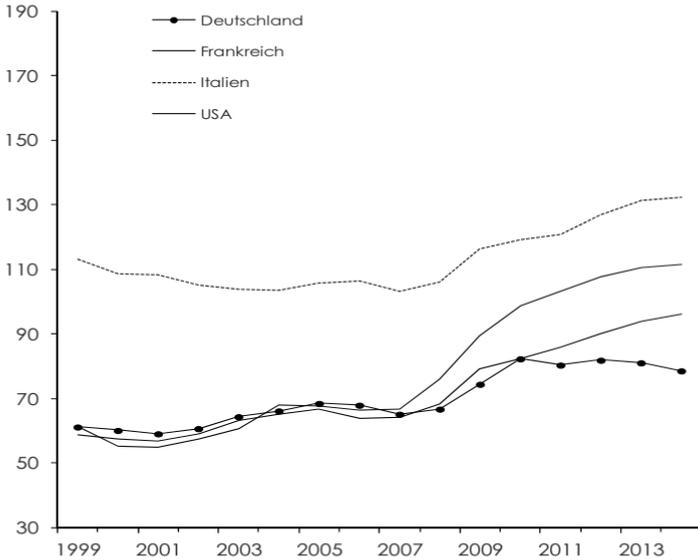
Die Reaktion der Politik in Europa auf die große Krise seit 2008

Diese entsprach in allen wichtigen Problembereichen dem Gegenteil von Roosevelt's Strategie: Zur Milderung der „Großprobleme“ Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit wurden Therapien verordnet, welche auf jener „Navigationskarte“ basieren, die seit Anfang der 1970er Jahre in die große Krise geführt hatte. Das aber können die Eliten nicht wahrnehmen – anderenfalls müssten sie sich ja als mitschuldig am Unglück von Millionen Menschen ansehen.

Die Sparpolitik, insbesondere die Reduktion des Arbeitslosengelds und sonstiger Sozialtransfers, sowie massive Lohnsenkungen ließen Südeuropa in eine Depression schlittern, Armut breitete sich aus. Die Politik stärkte nicht die Zuversicht, sondern vertiefte die Hoffnungslosigkeit. Gleichzeitig stieg die Staatsverschuldung genau in jenen Ländern am stärksten, welche den radikalsten Sparkurs verfolgten: Griechenland, Spanien, Portugal und Großbritannien (Abbildung 12).

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, und auch sie wird nicht kommen (Schulmeister, 2014).

Abbildung 12: Staatsschuldenquoten



Quelle: AMECO

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“ (Margret Thatcher brachte es auf den Punkt: „There is no alternative“). Ein Gedankenexperiment macht dies deutlich: Wäre der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1973 in nur 4 Jahren erfolgt (wie 1929/1933), so hätte ein größerer Teil der Eliten den Druck verspürt, neue Wege zu suchen, als es heute der Fall ist.

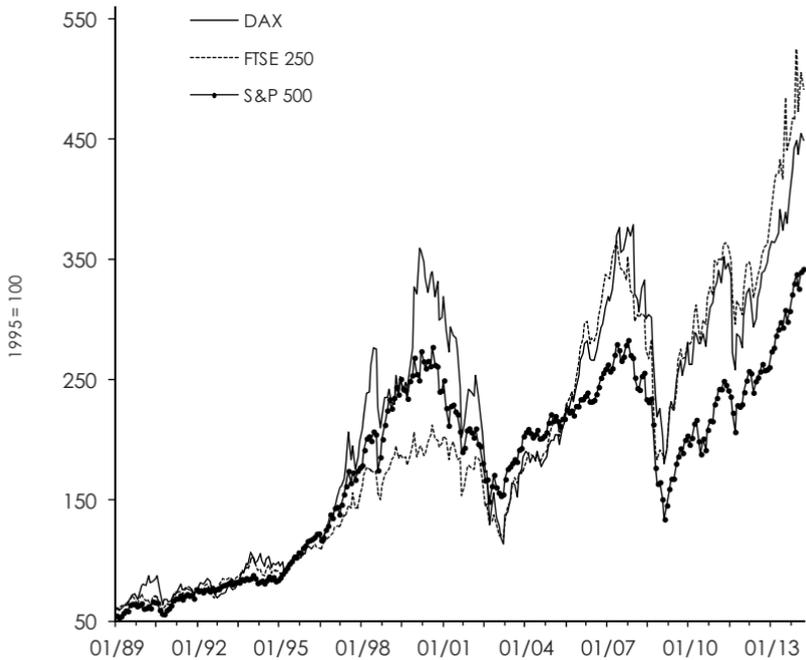
Die bis 2008 „schleichende“ und seither beschleunigte Krisenvertiefung entwickelte sich in Wechselwirkung mit der Dominanz der neoliberalen Weltanschauung, zuerst auf den Universitäten, dann in den Medien und zuletzt – seit etwa 20 Jahren – auch in der Politik. Mehr als eine Generation von Ökonomen wurde 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. Diese „Wahrnehmungsverweigerung“ wird am herrschenden Verständnis der beiden Hauptprobleme Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung besonders deutlich.

Aus Sicht des ökonomischen „mainstream“ haben die beide Probleme ganz unterschiedliche Ursachen und sind daher voneinander unabhängig: Ein längerfristiger Anstieg der öffentlichen Verschuldung ist in erster Linie durch zu hohe Staatsausgaben verursacht, steigende Arbeitslosigkeit hingegen durch zu hohe Lohnkosten und durch Regulierungen, welche die Marktkräfte hindern, Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt in Übereinstimmung zu bringen.

In systemischer Sicht hat die Entwicklung der Staatsverschuldung und der Beschäftigung eine gemeinsame Determinante (Schulmeister, 1998): die Attraktivität von Realakkumulation relativ zu Finanzakkumulation. Lenken die Anreizbedingungen das Gewinnstreben auf realwirtschaftliche Aktivitäten, so verwandelt der Unternehmenssektor das Sparen der Haushalte in Realkapital und Arbeitsplätze. Der Staat hat einen annähernd ausgeglichenen Finanzierungssaldo, bei einem negativen Zins-Wachstums-Differential sinkt die Staatsschuldenquote und gleichzeitig geht auch die Arbeitslosigkeit zurück (wie den 1950er und 1960er Jahren – Abbildung 14).

Abbildung 13: Aktienkurse in Deutschland, Großbritannien und den USA

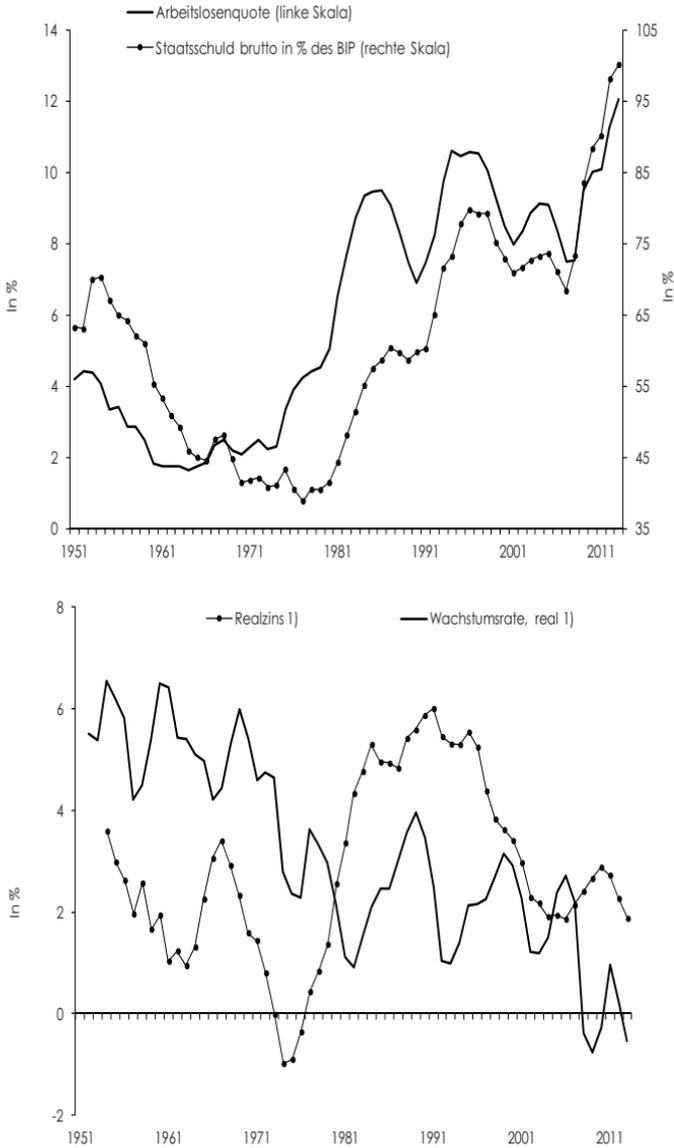


Quelle: Yahoo Finance

Verlagert sich das Gewinnstreben durch Änderung der Rahmenbedingungen zur Finanzakkumulation, so sinken Realinvestitionen und Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung steigen wie seit den 1970er Jahren (Abbildung 14).

In dieser Betrachtungsweise macht der Versuch wenig Sinn, das Problem der Staatsverschuldung unabhängig vom Problem der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Solange der systemische Charakter beider Probleme und damit die Anreizbedingungen für Real- bzw. Finanzinvestitionen nicht berücksichtigt werden, erhöht eine primär auf die Budgetkonsolidierung ausgerichtete Politik die Arbeitslosigkeit in einem so hohen Ausmaß, dass die Konsolidierungsziele immer wieder verfehlt werden.

Abbildung 14: Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung in Westeuropa



1) Gleitender 3-Jahres-Durchschnitt
 Quelle: AMECO, WIFO

Dies zeigt nicht nur die Erfahrung mit der Sparpolitik in den südeuropäischen Ländern und in Großbritannien seit 2009 (Abbildung 12), sondern auch der enge langfristige Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung (Abbildung 10).

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 Roosevelt's 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 (Groß)Projekten konzipiert, welche die konkrete und schrittweise Überwindung gesellschaftlicher (Teil)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 verzinsten Eurobonds 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 zwei bis sechs 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 Schulmeister, 2010, 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.

Literatur

- Belabed, C. A. (2011): *Die Große Depression und der New Deal aus makroökonomischer Sicht*, Schriften der JKU Linz, Linz: Trauner Verlag.
- Cole, H. C.; Ohanian, L. E. (1999): „The Great Depression in the United States From a Neoclassical Perspective“, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 23(1), S. 2-24.

- Cole, H. C.; Ohanian, L. E. (2004): „New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis“, *Journal of Political Economy*, 112(4), S. 779-816.
- Eichengreen, B. (1992): *Golden fetters: The gold standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York: Oxford University Press.
- Evans, P.; Hasan, I.; Tallman, E. W. (2004): „Monetary Explanations of the Great Depression: A Selective Survey of Empirical Evidence“, *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, Third Quarter 2004, S. 1-23.
- Fama, E. (1970): „Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work“, *The Journal of Finance*, 25(2), S. 383-417.
- Friedman, M. (1953): „The Case for Flexible Exchange Rates“, in: ders., *Essays in Positive Economics*, S. 159-203, Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, M. (1957): *A Theory of the Consumption Function*, Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, M.; Schwartz, A. (1963): *A Monetary History of the United States, 1867–1960*, Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, M. (1968): „The role of monetary policy“, *American Economic Review*, 58(1), S. 1-17.
- Jones, D. S. (2012): *Masters of the Universe – Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Kydland, F. E.; Prescott, E. C. (1982): „Time to Build and Aggregate Fluctuations“, *Econometrica*, 50(6), S. 1345-1370.
- Levine, L. W.; Levine, C. R. (2002): *The People and the President: America's Conversation with FDR*, Boston: Beacon Press.
- Lucas, R. (1972): „Expectations and the Neutrality of Money“, *Journal of Economic Theory*, 4(2), S. 103-124.
- Prescott, E. C. (1999): „Some Observations on the Great Depression“, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 23(1), S. 25-31.
- Richardson, G. (2007): „The Collapse of the United States Banking System during the Great Depression, 1929 to 1933. New Archival Evidence“, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 1(1), S. 39-50.
- Romer, C. (1992): „What Ended the Great Depression?“, *The Journal of Economic History*, 52(4), S. 757-784.
- Smith, J. E. (2007): *FDR*, New York: Random House.
- Sargent, T.; Wallace, N. (1975): „„Rational“ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule“, *Journal of Political Economy*, 83(2), S. 241-254.
- Schulmeister, S. (1998): *Die Beschäftigungsdynamik in den USA im Vergleich zu Deutschland und Japan, WIFO-Studie, 1998*.

- Schulmeister, S. (2010): *Mitten in der großen Krise – ein ‚New Deal‘ für Europa*, Wien: Picus Verlag.
- Schulmeister, S. (2014): „The struggle over the Financial Transaction Tax – a politico-economic farce“, Paper presented at the 11th Euroframe Conference on Economic Policy Issues in the European Union in Paris on June 6, 2014.
- Temin, P. (1976): *Did monetary forces cause the Great Depression?*, New York: W.W. Norton & Company.