

# Vorbild und Verheißung: Roosevelts New Deal

Von Steffen Lehndorff

Gegenwärtig ist allerorten von der Notwendigkeit eines Green New Deal die Rede. Dabei verbirgt sich hinter dem Slogan eine Vielzahl von recht unterschiedlichen Konzepten.<sup>1</sup> Doch unabhängig davon, wie ernst „Grün“ und „Neu“ jeweils zu nehmen sind, ist allen Konzepten eines gemeinsam, die plakative Berufung auf den New Deal der USA in den 1930er Jahren, auf den sich auch der Präsidentschaftskandidat Joe Biden offensiv bezieht. Dabei taugt die New-Deal-Politik der Roosevelt-Regierung zu weit mehr als zu einem bloßen Werbebanner. Sie war ein großes, noch nie dagewesenes Reformprojekt. In einer Zeit, da Millionen von Menschen in Europa Mussolini und Hitler zujubelten oder in buchstäblicher Ehr-Furcht vor Stalin erstarrten, wurde in den USA ein demokratischer Ausweg aus den Folgen der Großen Depression gesucht und gefunden, der auf unbekanntes wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Terrain führte und eine faszinierende politische Dynamik auslöste. Deshalb lohnt sich ein Blick zurück: Nicht allein auf das, was gemacht worden ist, sondern auch und vor allem darauf, wie es durchgesetzt wurde. Das Wechselspiel von Regierung und gesellschaftlichen Bewegungen, die Bereitschaft zum Experimentieren, die Lernfähigkeit, der Mut zum Konflikt mit mächtigen Interessengruppen in Wirtschaft, Politik und Medien – diese Erfahrungen können alle inspirieren, die sich heute mit einem Großprojekt sozialökologischer Reformen auf noch größeres und noch unbekannteres Neuland vorwagen wollen.

## »Das einzige Licht in der Dunkelheit«

Als die Roosevelt-Regierung nach über drei Jahren Großer Depression im März 1933 mit ihrer Arbeit begann, herrschten Massenarmut und tiefe Resignation. Doch dann wurde innerhalb weniger Wochen ein riesiges Wiederaufbauprogramm in Gang gebracht, und zwar auf Wegen und mit Instrumenten,

\* Der Beitrag basiert auf „New Deal heißt Mut zum Konflikt. Was wir von Roosevelts Reformpolitik der 1930er Jahre heute lernen können“, dem jüngsten Buch des Autors, das soeben im VSA: Verlag erschienen ist. Neben einer genaueren Beschreibung der Dynamik des New Deal finden sich dort auch die Quellenangaben, auf die hier aus Platzgründen verzichtet wird.

1 Zur Diskussion über einen Green New Deal in den USA vgl. den Beitrag von Naomi Klein, Radikal machbar: Neun Gründe für einen Green New Deal, in: „Blätter“, 12/2019, S. 67-77.

die bis dahin zumindest in Friedenszeiten und mit demokratischen Mitteln noch nie erprobt worden waren: Der Bankensektor wurde saniert und reguliert, und die Börse wurde einer staatlichen Aufsicht unterstellt; mit Hilfe verschiedenster Beschäftigungsprogramme wurden innerhalb weniger Monate über sechs Millionen bis dahin arbeitslose Menschen für den Bau von Schulen, Spielplätzen, Kindergärten, Straßen, Grünflächen, für Aufforstung und Landschaftspflege eingesetzt; mit weiträumigen Infrastrukturprojekten wurden Staudammsysteme zur Bewirtschaftung, Bewässerung und Elektrifizierung ganzer Regionen geschaffen.

Mit neu eingeführten Systemen sozialer Unterstützung gelang es, im Laufe der 1930er Jahre insgesamt einem Drittel der Bevölkerung staatliche Hilfe zukommen zu lassen. Die Steuern für hohe Einkommen, Erbschaften und Unternehmensgewinne wurden drastisch erhöht; erstmals wurden soziale Mindeststandards wie das Verbot der Kinderarbeit, das Recht auf gewerkschaftliche Organisation, ein Mindestlohn und eine Regelarbeitszeit von 40 Wochenstunden gesetzlich verankert; es wurde ein Sozialversicherungssystem eingeführt mit den Schwerpunkten einer Arbeitslosen- und einer Rentenversicherung; und last not least: 3000 Kulturschaffende verschiedener Disziplinen wurden gefördert und brachten Kunst unters Volk.

Alles war neu und fast alles war umstritten – auch innerhalb der Regierung. Nichts war perfekt, und einiges endete in Halbheiten und Misserfolgen. Dennoch konnte das Ruder in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt herumgeworfen werden. Im Ergebnis war 1937 das Bruttoinlandsprodukt um rund 40 Prozent höher als 1932, und die Zahl der Beschäftigten wuchs rasant: von 38 Millionen 1933 auf 46 Millionen 1937. Damit sank die Arbeitslosenquote bis 1937 um immerhin rund zehn Prozentpunkte gegenüber dem Rekordwert von 25 Prozent im Jahre 1933.

Entscheidend war, dass energisches Handeln der Regierung große Teile der Bevölkerung zum Engagement ermutigte. So konnte aus internen Kontroversen und politischen Niederlagen vielfach die Initiative zu neuen, weitergehenden und wirkungsvolleren Maßnahmen hervorgehen. Es war eine fast beispiellose politische Dynamik, die – was heute wieder besonders hervorgehoben werden muss – eine demokratische Dynamik war! Der britische Sozial- und Geschichtsphilosoph Isaiah Berlin charakterisierte diese herausragende Besonderheit eindrucksvoll mit den Worten: „In diesen dunklen und bleiernen dreißiger Jahren waren die Regierung von Herrn Roosevelt und der New Deal in den Vereinigten Staaten das einzige Licht in der Dunkelheit.“

Dieser widerspruchsvolle Such-, Lern- und Durchsetzungsprozess zeigte sich an verschiedenen Schlüsselprojekten und Wegmarken des New Deal. Im Folgenden werfe ich kurze Schlaglichter auf drei davon, an denen sich besonders eindrucksvoll die Wechselwirkungen zwischen Regierungspolitik und gesellschaftlichem Druck beim Beschreiten von Neuland beobachten lassen. Es war eine Dynamik, die der Ökonom John K. Galbraith später als die Förderung und Wirkung gesellschaftlicher Gegenmacht („countervailing power“) beschrieb – und die heute für das Gelingen eines Grünen New-Deal-Reformprozesses von ausschlaggebender Bedeutung sein dürfte.

Eine der zahlreichen Anekdoten, die sich um den New Deal ranken, erzählt von einem Treffen Roosevelts mit Aktivisten, die ihn von einem Gesetzesvorhaben überzeugen wollten. Er hörte sich ihre Argumente an und soll dann gesagt haben: „Sie haben mich überzeugt. Jetzt gehen Sie raus und sorgen Sie dafür, dass ich es mache.“

### »Graswurzel-Demokratie«

Die Basis-Verankerung staatlicher Projekte zeigte sich zum Beispiel an der im Mai 1933 gegründeten Tennessee Valley Authority (TVA). Sie war eine Bundesbehörde mit der Aufgabe, eine der ärmsten Regionen der USA wirtschaftlich und sozial zu entwickeln. In sieben Bundesstaaten im Süden der USA wurden insgesamt 21 Staudämme gebaut, Landwirtschaft und Dörfer an das Stromnetz angeschlossen, Wälder wieder aufgeforstet, landwirtschaftliche Flächen bewässert, die dörfliche Infrastruktur entwickelt, Flüsse mit Dämmen und Schleusen für die Transportschifffahrt erschlossen (was zugleich die Landwirtschaft vor Überschwemmungen schützte) und mit alledem auch Voraussetzungen für eine industrielle Entwicklung geschaffen. Integraler Bestandteil der TVA ebenso wie aller übrigen Infrastruktur- und Beschäftigungsprogramme war eine Anti-Korruptions-Untersuchungseinheit, die maßgeblich mit Hilfe von Armee-Offizieren organisiert wurde. Damit konnte erreicht werden, dass es – wie eine spätere Untersuchung durch den Kongress zeigte – keine größeren Korruptionsfälle gab. Der US-Ökonom Paul Krugman bezeichnet die Politiker des New Deal als „von der Korruptionsabwehr geradezu besessen“ und findet es angesichts des Umfangs der öffentlichen Programme „verblüffend, wie rein die Weste des New Deal geblieben ist“.

Ausschlaggebend für den Erfolg dieses Großprojekts war die Verbindung von zentraler Planung und dezentraler Beteiligung. Der Leitung dieser aus dem Boden gestampften Behörde war klar, dass sie auf die Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Institutionen und Akteuren angewiesen war. Der Direktor der Stromsparte, David Lilienthal, bezeichnete dieses Konzept als „ein Experiment der Verankerung von Aktivitäten der Bundesregierung in Basis-Initiativen“ (*grassroots administration of federal functions*). Insbesondere die Rolle der Kommunen wurde durch dieses Herangehen, das auch für andere New-Deal-Institutionen typisch werden sollte, erheblich aufgewertet.

Diese „grassroots democracy“, wie sie häufig genannt wurde, hatte zwar erhebliche Haken und Ösen, die den demokratischen Impetus sogar ins Gegenteil verkehren konnten. So blieben, da innerhalb der etablierten Strukturen der Südstaaten gearbeitet wurde, die dort tief verankerten rassistischen Strukturen unangetastet.<sup>2</sup> Dennoch muss sowohl aus damaliger als auch aus heutiger Sicht das Hauptaugenmerk den Potentialen dieser Herangehensweise gelten. Bei der TVA und den anderen Staudammprojekten

2 Derartige Beschränkungen des New Deal spielen heute in den Diskussionen über einen Green New Deal in den USA berechtigterweise eine große Rolle; vgl. dazu die Internetseite [livingnewdeal.org](http://livingnewdeal.org), die auch eine große Vielfalt von Informationen über Roosevelts New Deal bietet.

wurden diese in dem Maße am deutlichsten, wie es der Regierung in vielen Regionen und Städten mehr und mehr gelang, Stromversorgung als eine öffentliche Aufgabe durchzusetzen. Bis dahin war Stromversorgung in den USA ausschließlich Sache privater Konzerne und Elektrizitätskartelle, und es fanden sich zunächst sogar Gerichte, die darin ein Vorrecht mit Verfassungsrang erblickten. Dies führte jedoch zu einer Unterversorgung von großen als unprofitabel geltenden Regionen, während in Städten und dichter besiedelten Gegenden die Strompreise häufig sehr hoch waren. Diesem Missstand traten nun staatliche Versorgungsunternehmen als Konkurrenten entgegen: Staatliche Unternehmen sicherten die Versorgung ländlicher Regionen und setzten den Maßstab für angemessene Preise. Es liegt nahe, dass dieser Provokation mit zahlreichen Gerichtsverfahren, politischen Blockadeversuchen und den üblich gewordenen Protesten gegen Kommunismus, Stalinismus und Diktatur begegnet wurde. All diese Obstruktionsversuche verzögerten und komplizierten zwar die Ausweitung öffentlicher Stromversorgung, konnten sie aber nicht verhindern.

Dabei hatten die Bundesbehörden Bürgermeister und andere lokale Akteure auf ihrer Seite, die – insbesondere in den Südstaaten – dem New Deal zuvor distanziert gegenübergestanden hatten. Es wurden etliche kommunale Versorgungsunternehmen gegründet, die den Strom von staatlichen Energieerzeugern bezogen, außerdem in ländlichen Gebieten viele Non-profit-Kooperativen von Landwirten, die an das staatliche Stromnetz angeschlossen wurden. Diese Dynamik wurde ab 1935 durch die Einrichtung einer Rural Electrification Administration weiter gefördert.

Anders als bei den heute üblichen Bekenntnissen zur notwendigen Nähe „der Politik“ zu „den Menschen“ stand damals am Beginn des Prozesses *big government*, der starke Staat: Die Bundesregierung legte Prioritäten und Ziele fest, die dann in einem dezentralen Beteiligungsprozess umgesetzt wurden. Es war ein sehr widersprüchlicher und konfliktreicher Prozess, der aber funktionieren konnte, weil derartige Großprojekte Symbole eines Wandels waren, der – wie sich dann in der Wahl 1936 zeigte – von einer Mehrheit der Bevölkerung engagiert unterstützt wurde.

### »Der Präsident will, dass Du in die Gewerkschaft eintrittst«

Eine ähnlich starke Dynamik konnte der New Deal bei der Durchsetzung grundlegender Sozial- und Beschäftigungsstandards entwickeln. Ausgangspunkt dafür war die Gründung der National Recovery Administration (NRA) im Frühjahr 1933. Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und Verbraucherverbände sollten sich auf Branchen-Richtlinien („codes“) über Höchstarbeitszeiten, Mindestpreise, -löhne und andere soziale Mindeststandards wie das Verbot von Kinderarbeit und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation einigen, um Dumping-Konkurrenz zu beenden und die Wirtschaft zu beleben. In der Sache scheiterte dieses Experiment schon nach ein bis zwei Jahren, doch als wichtiger erwies sich die politische Dynamik, die es auslöste.

Chef der NRA wurde der Armee-General Hugh Johnson, der bereits nach wenigen Wochen zu der Überzeugung gelangte, dass dieses Vorhaben „ohne eine starke Welle öffentlicher Unterstützung überhaupt nicht umsetzbar“ sei. Um dies zu fördern, schuf Johnson ein Symbol des Patriotismus, mit dem sich alle Unternehmen schmücken durften, die die vereinbarten Richtlinien unterstützten: den berühmt gewordenen „Blue Eagle“. Der blaue Adler war eine der wichtigsten Identifikationsmarken dieser ersten Phase des New Deal. Überall im Land prangte er über den Toren von Betrieben und in den Schaufenstern der Geschäfte. Kundgebungen wurden organisiert, um ihn zu propagieren. Höhepunkt war die Blue Eagle Demonstration von rund 250 000 Menschen in New York im September 1933, deren Weg auf der Fifth Avenue von eineinhalb Millionen Menschen gesäumt wurde.

Das Konzept der NRA könnte als Versuch eines trilateralen Korporatismus beschrieben werden, oder einer Art formeller Sozialpartnerschaft, die durch die Regierung unter Druck herbeigeführt werden musste. Doch ungeachtet der gequälten Zustimmung der Chefs wichtiger Großkonzerne blieb die NRA im Arbeitgeberlager heftig umstritten. Auch wurde bald deutlich, dass die (ohnehin sehr schwachen) Gewerkschaften nur an einem Zehntel der Verhandlungen beteiligt gewesen waren, und die Verbraucherverbände noch seltener. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Richtlinien häufig nur auf dem Papier standen und in den wenigsten Fällen im Alltag respektiert wurden. Staatliche Instrumente zur Durchsetzung fehlten. Zu dieser Gemengelage kamen nun vermehrt Gerichtsurteile hinzu, die die National Recovery Administration als verfassungswidrig bewerteten. Nach einem abschließenden Urteil des Obersten Gerichtshofs musste die Institution dann zwei Jahre nach ihrer Gründung aufgelöst werden.

In der Zwischenzeit war jedoch der im Gesetz vorgesehene Schutz der gewerkschaftlichen Organisationsfreiheit vor Arbeitgeber-Repressalien zum Ausgangspunkt einer zugespitzten Klassenkonfrontation geworden. Der aufkommende Mut zur Organisierung unter Industriebeschäftigten stieß auf die erbitterte Gewerkschaftsfeindlichkeit vieler Arbeitgeber. Dies löste ab 1933 eine immer breiter werdende Welle von Streiks aus, in denen das Recht auf gewerkschaftliche Organisation im Zentrum stand. Zum Teil mündete dieser *grassroots unionism* in blutige Schlachten mit Todesopfern, weil Bürgermeister oder Gouverneure einiger Bundesstaaten die Streiks mit dem Einsatz von Polizei und Nationalgarde brutal niederschlugen.

Dies leitete einen radikalen Umbruch der Gewerkschaftsbewegung ein. Die Mehrheit der Gewerkschaftsverbände der USA war im Laufe der 1920er Jahre zu großen Teilen in einem bürokratischen Gehäuse traditionalistischer Berufsverbände erstarrt. Es waren nicht allein die Krisenfolgen und die häufig auch gewalttätige Feindseligkeit vieler Arbeitgeber, die den gewerkschaftlichen Organisationsgrad zwischen 1920 und 1933 von zwölf Prozent auf weniger als sechs Prozent sinken ließen. Die Führung der American Federation of Labor (damals abgekürzt „AF of L“) lehnte – der Tradition „voluntaristischer“ Berufsverbände in Teilen der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts folgend – sowohl die Organisierung von Ungelernten in der

rasch anwachsenden Massenproduktion als auch jegliche Einmischung der Regierung in Probleme der Arbeitswelt ab. Dem *grassroots unionism* stand sie abwartend bis ablehnend gegenüber. So lag es nahe, dass ihr politischer Einfluss denkbar gering war. Aus Sicht von Arbeitsministerin Perkins „hatten die Gewerkschaften nie eigene Ideen; die meisten Arbeits- und Sozialgesetze dieser Zeit waren angesichts der Gleichgültigkeit der Gewerkschaften von Reformern der Mittelschicht herbeigeführt worden.“

Doch so sollte es nicht bleiben. Ausgangspunkt einer Erneuerung waren die Gewerkschaften der Bekleidungsindustrie, die bereits seit den 1920ern Pioniere eines „New Unionism“ auf der Basis von Industriegewerkschaften gewesen waren. Ihre Minderheitenrolle änderte sich schlagartig, als 1933 der Vorsitzende der Bergarbeitergewerkschaft auf ihren Kurs umschwenkte und die in der AF of L vorherrschende Distanz zum New Deal über Bord warf. Die Bergarbeitergewerkschaft verkündete nun, dass die NRA „die größte Chance (sei), die die Arbeiterbewegung je hatte, ihr eigenes Schicksal zu bestimmen.“ In landesweiten Organizing-Kampagnen auf der Basis des Industriegewerkschafts-Prinzips wurde mit Aufrufen geworben wie: „Der Präsident will, dass Du in die Gewerkschaft eintrittst.“

Nach heftigen innergewerkschaftlichen Konfrontationen kam es in den Jahren 1935 bis 1937 schließlich zum Bruch. Die Industriegewerkschaften gründeten zunächst ein eigenes Komitee innerhalb der AF of L und begannen mit der Gründung konkurrierender Industriegewerkschaften; 1937 schließlich verließen sie den Dachverband und etablierten den Congress of Industrial Organizations (CIO) als neue Vereinigung der Industriegewerkschaften, die den New Deal aktiv unterstützte und die immer mehr Branchen nach dem Industrieprinzip organisierte. Dadurch stieg die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder von rund zwei Millionen in 1933 auf über zehn Millionen Mitglieder am Ende des Jahrzehnts; in der Industrie stieg der Organisationsgrad in den 1930er Jahren von weniger als zehn Prozent auf über ein Drittel (nach dem Krieg fusionierten beide Verbände zur heute noch bestehenden AFL/CIO).

Die sich zuspitzenden sozialen Konfrontationen lösten einen Umschwung in der Regierungspolitik aus. Roosevelt hatte die Gewerkschaften 1933 noch vor Streiks gewarnt, weil er dadurch sein Konzept des von allen sozialen Akteuren gemeinsam getragenen Auswegs aus der Krise gefährdet sah. Da er zunächst noch auf die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber hoffte, um die National Recovery Administration zu einem Erfolg machen zu können, lehnte er ursprünglich auch eine umfassende und verbindliche Arbeits- und Sozialgesetzgebung ab. Doch die Obstruktionspolitik der Arbeitgeberverbände und das Scheitern der NRA beflügelten ein Umdenken, für das das Resümee des zum engeren Kreis der New Dealer gehörenden Ökonomen Gardiner Means typisch war: „Der größte Beitrag der NRA zu unserer Gesellschaft besteht darin, dass sie bewiesen hat, dass die Selbstregulierung durch die Industrie nicht funktioniert.“

Zu den wichtigsten Persönlichkeiten, die eine Neuorientierung vorantrieben, gehörte Arbeitsministerin Frances Perkins, die erste Ministerin in der US-Geschichte. Sie befürwortete, anders als Roosevelt, von Anfang an

die Schaffung eines Sozialstaats mit Arbeitslosen- und Krankenversicherung, Mindestlohn, Arbeitszeitbegrenzung und einem umlagefinanzierten Rentensystem. Mit manchem konnte sie sich zunächst nicht durchsetzen, mit der Schaffung einer gesetzlichen Krankenversicherung gar nicht. Aber mit Ausnahme des zuletzt Genannten wendete sich mit dem Scheitern der NRA und der Zunahme sozialer Konflikte das Blatt zu ihren Gunsten. Zusammen mit dem New Yorker Senator Robert Wagner trieb sie eine (erstmalig auch von Teilen der Gewerkschaften unterstützte) Gesetzesinitiative für ein wirkungsvolleres Arbeitsrecht voran, das nun auch die Unterstützung des zunächst skeptischen Präsidenten gewann. Der Wagner Act von 1935 schrieb gewerkschaftliche Rechte im Betrieb verbindlich fest, konnte aber erst nach weiteren Massenstreiks im betrieblichen Alltag der Großunternehmen verankert werden. Ihm folgten unmittelbar der Social Securities Act und 1938 schließlich der Fair Labor Standards Act, die für Paul Krugman das „Kronjuwel der Institutionen des New Deal“ bilden.

### »Am wichtigsten ist: Wir müssen etwas ausprobieren«

Die konfliktreiche Dynamik, die zur Durchsetzung des US-amerikanischen Sozialstaats führte, ist ein Beispiel sowohl für die Wechselwirkungen zwischen Regierungspolitik und gesellschaftlicher „Gegenmacht“ als auch für die Lernbereitschaft der Regierung beim Beschreiten von Neuland. Roosevelt selber brachte letzteres vor seinem Amtsantritt so auf den Punkt: „Wir müssen die Fehler in unserem Wirtschaftssystem, unter denen wir jetzt leiden, notfalls mit drastischen Mitteln korrigieren. Das Land braucht und das Land verlangt beharrliches Experimentieren. Am wichtigsten ist: Wir müssen etwas ausprobieren.“ Zu diesem Zweck hatte er einen Braintrust um sich geschart, dessen Zusammensetzung sich im Laufe der Zeit immer wieder ändern sollte. Wichtig war: Inhaltlich war dieser nie homogen. Roosevelt legte Wert darauf, unterschiedliche wissenschaftliche und politische Strömungen in seinem engeren Umfeld vertreten zu haben. Typisch für seine Vorbereitung von Entscheidungen war, dass er die miteinander streitenden Personen zunächst anhörte und sie dann bat, sich zurückzuziehen und erst wiederzukommen, wenn sie sich auf ein Konzept geeinigt hätten – wenn er nicht nach dem Anhören der kontroversen Debatte bereits selbst seine Entscheidung verkündete.

Mit diesem experimentellen Charakter des New Deal, mit der Offenheit der aktiv Beteiligten für neue Ideen, waren selbstverständlich nicht nur Stärken, sondern auch Schwächen verbunden. Ein eindrucksvolles Beispiel für beides, das auch für einen Grünen New Deal von großer Bedeutung sein wird, ist die Haushaltspolitik des New Deal.

Im Zuge der Krisenbekämpfung stiegen die Ausgaben der Bundesregierung von 1932 bis 1936 von 6,8 Prozent auf 10,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Einnahmesteigerungen hielten damit nicht Schritt, so dass erhebliche Haushaltsdefizite entstanden. Dies widersprach sowohl den Wahlversprechen von 1932 als auch Roosevelts orthodoxem Glauben an den

ausgeglichenen Staatshaushalt (der allerdings nicht von allen in der Regierung geteilt wurde). Zwar verteidigte der Präsident zunächst die Notwendigkeit der Staatsverschuldung, aber nach seiner Wiederwahl 1936 setzte er die Streichung einiger Ausgabenprogramme durch – was sofort eine Rezession und einen schmerzhaften erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit auslöste. Die Wirtschaft erholte sich erst wieder, nachdem diese Ausgabenkürzungen nach und nach wieder rückgängig gemacht wurden. Zeitgleich mit dem Hin und Her in der Ausgabenpolitik setzte jedoch ein weiterer Lernprozess ein. Ab 1935 wurde in drei aufeinanderfolgenden Gesetzen die Belastung hoher Einkommen deutlich erhöht. 1936 und 1937 wurde außerdem die Steuereintreibung verschärft und eine Besteuerung von nicht ausgeschütteten Unternehmensgewinnen sowie eine hohe Erbschaftsteuer eingeführt.

Wichtiger als die – zunächst begrenzten – unmittelbaren Einnahmefekte war der Paradigmenwechsel, der mit diesen Steuergesetzen eingeleitet wurde. Es war der Beginn einer staatlichen Umverteilungspolitik, die während des Zweiten Weltkrieges und dann bis in das „Goldene Zeitalter“ der Nachkriegsjahrzehnte hinein zu einer Erhöhung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf schließlich 91 Prozent, des Spitzensatzes der Erbschaftsteuer auf schließlich 77 Prozent und der durchschnittlichen Bundessteuer auf Unternehmensgewinne auf über 45 Prozent führte. (Erst seit der neoliberalen Wende unter Ronald Reagan in den 1980er Jahren wird diese Umverteilungspolitik wieder massiv zurückgedreht.<sup>3</sup>) Auch diese sehr populäre Umverteilungspolitik war Teil jener Radikalisierung des New Deal ab 1935, die sich an den zuvor skizzierten Beispielen beobachten lässt. In dieser Reformdynamik gewann ein Faktor eine immer zentralere Bedeutung: der Mut der Regierung zu einer Konfrontationspolitik gegenüber den mächtigsten Interessengruppen des Finanz- und Großkapitals.

### **Roosevelt »verweigerte den Reichen die Ehre, sich vor ihnen zu fürchten«**

Zunächst waren viele Konzernmanager durch die auf Kooperation mit dem Big Business angelegte Herangehensweise der ersten ein bis zwei Regierungsjahre beruhigt. Nicht wenige von ihnen beteiligten sich an der Blue-Eagle-Kampagne und reagierten erst in dem Maße feindselig, wie die Beschäftigten ihrer Unternehmen begannen, die Einhaltung der vereinbarten Sozialstandards mit Streiks einzufordern. Im Frühjahr 1934 begann sich der Wind aber erkennbar zu drehen. Die Wirtschaft war jetzt erstmals seit 1929 wieder auf Wachstumskurs, und die konservative Opposition begann sich zu sammeln. Auf politischer Ebene formierte sich der Widerstand zunächst in der Republikanischen Partei, aber gefährlicher war die Opposition wichtiger Teile des Establishments der Demokratischen Partei, die bereits 1932 versucht hatten, Roosevelts Kandidatur zu verhindern. Im Sommer 1934 gründeten einige von ihnen eine gemeinsame Lobby- und Kampag-

3 Vgl. dazu den Beitrag von Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, Wie die Ungerechtigkeit triumphierte, in: „Blätter“, 6/2020, S. 67-79.

nenorganisation mit mächtigen Konzernchefs und Finanzmagnaten, der sich später auch einzelne Republikaner anschlossen: die „American Liberty League“. Auch die großen Verleger schlugen sich 1934/35 auf die Seite der Regierungsgegner. Den mehr und mehr üblich werdenden Duktus fasste der Chef des Hearst-Zeitungsimperiums in die Worte, die Regierung sei „kommunistischer als die Kommunisten“, und den dafür verantwortlichen Präsidenten solle man „Stalin Delano Roosevelt“ nennen. Als besonders schlimm wurde von den Wirtschaftseliten empfunden, dass Roosevelt als Angehöriger der reichen Ostküstenoberschicht einer der ihren war. Jetzt galt er in diesen Kreisen als „Verräter seiner Klasse“. Roosevelt aber war weder finanziell noch kulturell von der Oberschicht zu beeindrucken oder gar zu beeinflussen, wie der US-Historiker Arthur Schlesinger sehr schön beschreibt: „Er hatte die Reichen zu lange und zu gut gekannt, um sie sehr ernst zu nehmen. [...] Er verweigerte den Reichen die Ehre, sich vor ihnen zu fürchten.“

Die New-Deal-Regierung stand auch von einer anderen Seite unter massivem Druck. Zwar blieb der Faschismus in den USA verschwommen und wenig organisiert, doch die stimmungsmäßigen Übergänge zu einer weitaus gefährlicheren Strömung waren fließend: In einer Welle des – in den USA traditionsreichen – Populismus wurde der Präsident ebenfalls als Teil der Eliten angegriffen (dass Teile der Eliten diesen Populismus selber förderten, tat der Anti-Eliten-Propaganda keinen Abbruch). Wichtigster politischer Repräsentant dieser Strömung war Huey Long, zunächst Gouverneur und dann bis zu seiner Ermordung im September 1935 Senator von Louisiana. Sein Südstaaten-Rassismus war selbstverständliche Geschäftsgrundlage, während seine Rhetorik einem „wir hier unten gegen die da oben“-Duktus folgte. Die von ihm geführte „Share our Wealth“-Bewegung propagierte eine radikale Umverteilung „unseres Reichtums“, während sie zugleich Kinderarbeit tolerierte und der erstarkenden aktivistischen Gewerkschaftsbewegung feindselig gegenüberstand. Long prangerte sowohl die Anfänge des New Deal als auch die Sozialgesetzgebung von 1935 als kompromisslerisch an.

Unter diesen turbulenten Bedingungen geriet der New Deal 1934/35 in eine Phase zunehmender Orientierungslosigkeit. Doch nun begann Roosevelt, sich vom Konzept der Planung im Einvernehmen mit den Großkonzernen zu lösen, und die Obstruktionspolitik des Obersten Gerichtshofs beschleunigte diese Umorientierung. Anstelle von Beschwichtigungsversuchen der Regierung und der Suche nach Kompromissen, die normalerweise zu erwarten gewesen wären, gelang ihr der erfolgreiche Ausweg aus der politischen Krise durch die Hinwendung zu einem illusionsloseren und entschiedeneren Herangehen als in der ersten Phase des New Deal.

Diese Radikalisierung der Regierungspolitik drückte sich auch im öffentlichen Auftreten des Präsidenten aus. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1936 musste sich Roosevelt erneut gegen Teile des Establishments seiner eigenen Partei durchsetzen, die ihn in der „Liberty League“ bekämpften. Nach den üblichen Maßstäben von „Realpolitik“ wäre dies ein Nachteil gewesen, aber Roosevelt drehte den Spieß um: „Der Präsident dachte“, schreibt der US-Historiker William E. Leuchtenburg, „dass ihm nichts mehr helfen würde,

als wenn sich Zeitungen, Bankiers und Unternehmen gegen ihn verbündeten, denn ihre Angriffe würden ihm nur mehr Stimmen einbringen.“ Ein Beispiel für die offensive und mobilisierende Antwort auf die von rechts betriebene politische Polarisierung war Roosevelts Wahlkampfrede im New Yorker Madison Square Garden vom Oktober 1936, in der er „Industrie- und Finanzmonopole, Spekulanten und rücksichtslose Banken“ wie folgt angriff: „Sie hatten begonnen, die Regierung der Vereinigten Staaten als ein bloßes Anhängsel ihrer eigenen Geschäfte zu betrachten. Wir wissen jetzt, dass die Regierung durch das organisierte Geld genauso gefährlich ist wie die Regierung durch das organisierte Verbrechen. Niemals zuvor in unserer Geschichte waren diese Kräfte so vereint gegen einen Kandidaten, wie sie es heute sind. Sie sind sich einig in ihrem Hass auf mich – und ich begrüße ihren Hass.“<sup>4</sup>

Die New Dealer gingen nun zur gesellschaftlichen Basismobilisierung über. Innerhalb der Demokratischen Partei gab es eine starke Graswurzelbewegung, deren aktivster Teil die Frauenorganisation war. Über die Partei hinaus bildeten Persönlichkeiten des öffentlichen und politischen Lebens (einschließlich prominenter Republikaner) ein „Progressive National Committee“. Zahlreiche Bürgermeister unterschiedlicher Parteizugehörigkeit mobilisierten die Bevölkerung in Großstädten für die Wiederwahl von Roosevelt. Eine ebenso für riskant gehaltene wie erfolgreiche Initiative war die Bildung einer breitgefächerten „Good Neighbor League“, in der sich Angehörige unterschiedlichster religiöser und ethnischer Minderheiten zusammaten, die sich traditionell voneinander abschotteten – Katholiken, verschiedene protestantische Gruppierungen, jüdische Gemeinden und viele andere. Ein wichtiges Element war dabei der geglückte Versuch, die afroamerikanische Bevölkerung (soweit diese überhaupt die Chance hatte zu wählen<sup>5</sup>) von ihrer traditionellen Unterstützung der Republikaner abzubringen. Sowohl quantitativ als auch organisatorisch und finanziell war die aktive Teilnahme der sich erneuernden Gewerkschaften an der „Roosevelt Koalition“ von besonders großer Bedeutung. Auch muss die Rolle von Kulturschaffenden hervorgehoben werden, deren Förderung im Rahmen der New-Deal-Programme Teil eines kulturellen und moralischen Aufbruchs war, der auch das politische Klima prägte. Und nicht zuletzt wirkten die legendären *fireside chats*, in denen der Präsident jede Woche ebenso sachlich wie verständlich die Regierungspolitik erläuterte, geradezu wie Straßenfeger. All diese Initiativen, Bündnisse und Aktivitäten trugen dazu bei, die ethnische, religiöse, kulturelle, regionale und soziale Vielfalt der US-Gesellschaft von einem Nebeneinander (häufig auch Gegeneinander) separater *communities* in ein Moment

4 „Organisiertes Verbrechen“ ist meine freie Übersetzung. Roosevelts Formulierung lautete: „We know now that Government by organized money is just as dangerous as Government by organized mob.“ Die normale Bedeutung von „mob“ ist „Mob“ im Sinne von „Pöbel“, aber in den USA war „the Mob“ seinerzeit auch die übliche Bezeichnung für die Mafia. Deshalb dürfte er mit „organized mob“ bei allen seinen Zuhörer\*innen eine durchaus beabsichtigte Assoziation ausgelöst haben, die bei einer Übersetzung ins Deutsche nicht verloren gehen sollte.

5 Zu den immer noch bestehenden faktischen Einschränkungen des Wahlrechts für Nicht-Weiße vgl. die Beiträge von Michael Tomasky, Biden auf dem Weg nach links, in: „Blätter“, 8/2020, S. 55-64, und Karl-Dieter Hoffmann, Black Votes Matter. Wie die Republikaner vorbestrafte US-Bürger ihres Wahlrechts berauben, in: „Blätter“, 8/2020, S. 65-70.

der Stärke zu verwandeln. Roosevelt erzielte bei der Wahl am 3. November (!) 1936 mit über 60 Prozent der Stimmen, darunter die größten Mehrheiten in der Arbeiterschaft sowie insbesondere in der afroamerikanischen und der jüdischen Bevölkerung, den bis dato höchsten Sieg der Demokratischen Partei.

### »Viel zu viel kostbare Zeit ist vergangen«

Das fünfte und das sechste Jahr des New Deal markieren jedoch nicht nur seinen Höhe-, sondern auch seinen Endpunkt. Roosevelts Aufmerksamkeit richtete sich immer stärker auf Europa, der New Deal trat in den Hintergrund. Die politische Polarisierung verschob sich auf den Kriegseintritt der USA, gegen den die Rechte ab 1939 mobilisierte und ein „America First Committee“ gründete (richtig gelesen, es hieß wirklich so). Sein Sprecher war der populäre Pilot Charles Lindbergh, stolzer Träger eines Ordens, den ihm wenige Jahre zuvor Joseph Goebbels im Namen Adolf Hitlers verliehen hatte.

Die rechte Opposition bekam auch deshalb Auftrieb, weil die Regierung – wie oben beschrieben – aus neoklassisch inspirierter Angst vor steigender Staatsverschuldung mit zu wenig Nachdruck an die Schlüsselfrage der öffentlichen Infrastruktur heranging. Dies brachte die New Dealer erstmals in eine Defensivposition. John Maynard Keynes kritisierte in einem „privaten und persönlichen Brief“ an Roosevelt vom Februar 1938 die Ausgabenkürzungen. Er warnte vor einem zu zögerlichen Herangehen der Regierung an öffentliche Ausgaben für Wohnungsbau, Eisenbahnen und regionale Energieversorgung und empfahl eine wesentlich entschlosseneren Ausweitung öffentlichen Eigentums in diesen Sektoren. Zurückhaltung in den Zielen führe dazu, dass noch vorhandene Möglichkeiten nicht mit dem erforderlichen Nachdruck genutzt würden: „Eine überzeugende Politik [...] zur Förderung von Investitionen in großem Umfang [...] ist eine dringende Notwendigkeit. Diese Dinge brauchen Zeit. Viel zu viel kostbare Zeit ist vergangen.“

Die Dynamik des New Deal endete ab 1937/1938 also auch wegen der Selbstbeschränkung seiner führenden Akteure hinsichtlich der für notwendig gehaltenen Maßnahmen. Dieses Problem wird sich bei einem Green New Deal in noch dramatischerer Weise stellen: Der Klimawandel ist mit derartigen Selbstbeschränkungen nicht zu stoppen. Im Gegenteil: Der von ihm ausgehende Problemdruck wird in den vor uns liegenden Jahren zu- und nicht abnehmen. Umso wichtiger wird es sein, aus der Erfahrung des New Deal der 1930er Jahre zu lernen: Dass der Funke energischer Regierungshandeln ermutigend auf große Teile der Bevölkerung übersprang, war 1933 der Ausgangspunkt einer enormen Reformdynamik. Auch in den 2020er Jahren wird die wechselseitige Verstärkung von Regierungspolitik und gesellschaftlichem Veränderungsdruck nicht allein über das Wie, sondern bereits über das Ob eines Grünen New Deal entscheiden. Und dies wird nur funktionieren, wenn die Regierungen eines Grünen New Deals mindestens ebenso große Konfliktbereitschaft gegenüber den mächtigen Interessengruppen aufbringen wie das historische Vorbild, auf das sie sich berufen.