

von Kleist, Rüdiger

Book — Digitized Version

Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz: Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 43

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: von Kleist, Rüdiger (1991) : Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz: Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 43, ISBN 978-3-631-75275-3, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13831>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182755>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Rüdiger von Kleist

Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz

Ein gescheiterter Versuch der
Haushaltskonsolidierung



Rüdiger von Kleist

Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz

Durch das 1985 verabschiedete Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz wurde in den USA versucht, die hohe Neuverschuldung des Staates abzubauen. Feste Defizitgrenzen und die Drohung gleichmäßiger proportionaler Kürzungen aller Ausgaben sollten dieses Ziel erreichen. In der Arbeit wird untersucht, wo die Unzulänglichkeiten dieses Gesetzes lagen (es wurde Ende 1990 grundlegend verändert) und weshalb es gescheitert ist, ja scheitern mußte.

Rüdiger von Kleist wurde 1960 in Windhuk, Namibia geboren. Von 1981 bis 1985 studierte er Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Diplomprüfung 1985. Von 1986 bis 1991 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg. Er promovierte 1990.

Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 43



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Rüdiger von Kleist

Das Gramm-Rudman-
Hollings-Gesetz

Ein gescheiterter Versuch
der Haushaltskonsolidierung



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Kleist, Rüdiger von:

Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz : ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung / Rüdiger von Kleist. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris : Lang, 1991 (Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 43)

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

**Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1990
ISBN 3-631-44005-7**

NE: GT

D 25

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-44005-7

ISBN 978-3-631-75275-3 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1991

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Gliederung

	Seite
Verzeichnis der Tabellen	7
Verzeichnis der Schaubilder	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. Einführung	9
1.1. Themenstellung	9
1.2. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA	11
1.3. Theorien zur Verursachung des Defizits	12
1.3.1. Die Theorie der langfristigen Entwicklung	12
1.3.2. Die Reagan-Administration-Theorie	20
1.3.3. Die Notenbank-Theorie	21
1.3.4. Resümee	24
2. Der Budgetprozeß als Teil der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen in den USA	30
2.1. Einführung	30
2.2. Der Budgetprozeß vor 1974	34
2.3. Der Budgetprozeß von 1974 - 1985	36
3. Das GRH-Gesetz	44
3.1. Vorgänger	44
3.2. Die grundlegenden Prinzipien des GRH-Gesetzes	48
3.3. Detaillierte Darstellung und Analyse einzelner Bestandteile des GRH-Gesetzes	51
3.3.1. Die Neuordnung des Budgetprozesses	51
3.3.1.1. Das neue Verfahren	51
3.3.1.2. Das ursprüngliche Konzept	54
3.3.1.3. Die Notlösung	55
3.3.1.4. Kritische Würdigung der Neuordnung	55

3.3.2. Die festgelegten Defizitgrenzen	60
3.3.2.1. Darstellung	60
3.3.2.2. Kritik	62
3.3.3. Das Kürzungsverfahren	65
3.3.3.1. Darstellung	65
3.3.3.2. Kritik	67
3.3.4. Die Ausnahmeklausel für den Fall einer Rezession	70
3.3.4.1. Darstellung	70
3.3.4.2. Stabilitätspolitische Beurteilung	71
4. Die Problematik der Abgrenzung der relevanten Defizitgrößen als Ursache für das Scheitern des GRH-Gesetzes	75
4.1. Die heimliche Verschuldung: Defizit-Drift	75
4.1.1. Einführung	75
4.1.2. Sieben Freiheitsgrade bei der Bestimmung des offiziellen Haushaltsdefizits	77
4.1.3. Die Bedeutung der Defizit-Drift	81
4.2. Die Konsequenzen der Inanspruchnahme der Überschüsse der Rentenversicherung durch den Staat	89
4.2.1. Einführung in das Sozialversicherungssystem der USA	89
4.2.2. Die Rentenversicherung	91
4.2.3. Der Bundeshaushalt und der Saldo der Rentenversicherung	93
4.2.3.1. Der Einfluß des Saldos der Rentenversicherung auf das gesamtwirtschaftliche Sparen	93
4.2.3.2. Überschußperioden der Rentenversicherung	95
4.2.3.3. Defizitperioden der Rentenversicherung	98
4.2.3.4. Die Überschüsse der Rentenversicherung seit Ende 1985 und das GRH-Gesetz	99
5. Ergänzende Aspekte	101
5.1. Die Rolle der Staaten und Gemeinden	101
5.2. Die Zinszahlungen	108
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	113
7. Ausblick	115
7.1. Der Budgetkompromiß für 1991 und die Neufassung des GRH-Gesetzes	115
7.2. Die neunziger Jahre	118
Anlagen	121
Literaturverzeichnis	127

Verzeichnis der Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA von 1969 bis 1990	13
Tabelle 2: Prognostizierte Defizite 1986 - 1990	15
Tabelle 3: Ausgewählte Ausgabenkategorien des amerikanischen Bundeshaushalts 1969 - 1989	17
Tabelle 4: Ausgewählte Strukturdaten des amerikanischen Bundeshaushalts 1969 - 1989	18
Tabelle 5: Wirtschaftsentwicklung und Staatsverschuldung in den USA, 1981 - 1985: Ausgewählte Indikatoren	27
Tabelle 6: Durchschnittlicher Anteil der Unternehmensinvestitionen am BSP	28
Tabelle 7: Änderungen im Zeitplan des Budgetierungsprozesses durch das GRH-Gesetz	53
Tabelle 8: Haushaltsdefizite und die Veränderungen des Schuldenbestandes in den USA 1974 - 1990	76
Tabelle 9: Durch zeitliche und inhaltliche Abgrenzungsunterschiede bedingte Abweichungen des Budgetsaldos	84
Tabelle 10: Steuern und Abgaben als Anteil am BSP	104
Tabelle 11: Der Haushaltssaldo bei Staaten und Gemeinden Bund und beim Gesamtstaat im Verhältnis zu den Ausgaben, mit und ohne Einbeziehung der jeweiligen Rentenversicherungen (RV)	105
Tabelle 12: Reale Veränderungen der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr	106
Tabelle 13: BSP, Schuldenbestand, Zinssätze für langfristige Staatsanleihen, Zinsausgabenquote und Einnahmenbindungsquote in den USA 1980 - 1989	111

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA von 1969 bis 1991	14
Schaubild 2: Defizit-Drift	87

Abkürzungsverzeichnis

BSP	Bruttosozialprodukt
CBO	Congressional Budget Office Budgetbüro des Kongresses
COLA	Cost-of-living-adjustments Anpassung der Lebenshaltungskosten
c.p.	ceteris paribus
CR	Continuing Resolution Überbrückungsresolution
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GAO	General Accounting Office Oberster Rechnungshof
GG	Grundgesetz
GRH	Gramm-Rudman-Hollings
HI	Hospital Insurance Krankenhausversicherung
NIPA	National Income and Product Accounts Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
OASDI	Old Age, Survivors, Disability and Hospital Insurance Renten-, Unfall- und Krankenhausversicherung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMB	Office of Management and Budget Budgetbüro des Präsidenten
PPA	program, project and activity jede genau spezifizierte Ausgabenkategorie
S+L	Savings and Loan
SMI	Supplemental Medical Insurance freiwillige zusätzliche Krankenversicherung
VAT	Value Added Tax Mehrwert-(Umsatz-)steuer

1. Einführung

1.1. Themenstellung

Die Staatsverschuldung der Vereinigten Staaten von Amerika war eines der beherrschenden wirtschaftspolitischen Themen der achtziger Jahre. Insbesondere die rasche Zunahme des Haushaltsdefizits in den Jahren 1981 - 1983 und das Verharren auf dem erreichten, in der absoluten Größenordnung noch nie dagewesenen Niveau in den Folgejahren, zogen die amerikanische und internationale Aufmerksamkeit auf sich. Politische Bemühungen, das Ausmaß der Defizite zu begrenzen, führten am 12. Dezember 1985 zur Unterzeichnung des "Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985"¹ durch den damaligen Präsidenten RONALD REAGAN. Besser bekannt ist das Gesetz unter dem Namen seiner Initiatoren, den republikanischen Senatoren PHIL GRAMM und WARREN B. RUDMAN sowie dem demokratischen Senator ERNEST F. HOLLINGS, als GRAMM-RUDMAN-HOLLINGS-Gesetz (im folgenden GRH-Gesetz). Dieses Gesetz bildet den Mittelpunkt und Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit.

Am 27. Oktober 1990, kurz vor dem endgültigen Abschluß dieser Arbeit, wurde das GRH-Gesetz im Rahmen des Budgetkompromisses für das Haushaltsjahr 1991 in wesentlichen Teilen verändert. Alle folgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf die vom Dezember 1985 bis zum Oktober 1990 gültige Version des Gesetzes. Auf die neuesten Veränderungen wird im Anschluß an die Betrachtungen über das ursprüngliche Gesetz kurz eingegangen (Kapitel 7.1). Die sehr kritische Einschätzung des Gesetzes in diesem Beitrag wurde durch seine offensichtlich notwendig gewordene weitgehende Neufassung im wesentlichen bestätigt.

¹ Public Law 99-177

Das GRH-Gesetz stellte einen Versuch dar, durch die ex ante Festlegung von Defizithöchstgrenzen ein ausgeglichenes Budget für den amerikanischen Bundeshaushalt zu erreichen. Wenn die jeweiligen vorgegebenen Defizitgrenzen im Budgetentwurf überschritten werden, so sollte durch proportionale Kürzungen der Ausgaben die Einhaltung erzwungen werden. Es war nur eine Übergangsvorschrift in dem Sinne, daß es kein generelles Verschuldungsverbot für den Staat darstellte, sondern nur einen Pfad angab, der Kongreß und Präsident von einem dreistelligen Milliarden-Defizit zu einem ausgeglichenen Haushalt führen sollte.

Da das Gesetz eine starke Veränderung des amerikanischen Budgetierungsverfahrens beinhaltete, folgt einer kurzen Darstellung der Entwicklung und der möglichen Ursachen der hohen Budgetdefizite im zweiten Kapitel die Beschreibung der vorherigen Budgetierung und der seit Beginn der achtziger Jahre zunehmenden Schwierigkeiten der beteiligten Institutionen, sich auf ein Budget zu einigen. Im dritten Kapitel werden zuerst die grundlegenden Prinzipien des GRH-Gesetzes dargestellt, darauf folgt eine detaillierte Analyse einzelner Komponenten. Das vierte Kapitel widmet sich der Frage der Abgrenzung einer relevanten Defizitgröße und dem damit zusammenhängenden Problem, daß die jährliche Staatsverschuldung in den USA wesentlich höher ausfällt, als im jeweiligen Budget ausgewiesen wird. Das fünfte Kapitel enthält noch ergänzende Aspekte. Dann folgen die Zusammenfassung der Ergebnisse und ein Ausblick.

Der Schuldenbestand in den USA verdoppelte sich von 1981 bis 1985 von einer Billion Dollar auf über zwei Billionen Dollar und schuf damit den politischen Druck, der zur Verabschiedung des GRH-Gesetzes führte. Die Drei-Billionen-Grenze wurde im April 1990 überschritten. Trotz GRH-Gesetz hat demnach der Schuldenbestand von 1986 bis 1990 in jedem Jahr um durchschnittlich über 200 Mrd. Dollar zugenommen. Diese Entwicklung soll im folgenden Kapitel kurz dargestellt werden.

1.2. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA

Der Bundeshaushalt in den USA wies 1969 zum letzten Mal einen Überschuß aus (siehe Tabelle 1). Die Wirtschaftsentwicklung durchlief in den zwei folgenden Jahrzehnten 4 konjunkturelle Zyklen. Jeweils während bzw. auch kurz nach rezessiven Phasen nahm das Haushaltsdefizit stark zu (siehe Schaubild 1). Bei einem sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Vergleich in einer wachsenden Wirtschaft verlieren absolute Zahlen zunehmend an Aussagekraft. Deswegen erfolgt die Argumentation im folgenden zunächst ausschließlich mit der relativen Größe der jeweiligen Haushaltsdefizite, bezogen auf das BSP oder die gesamten Staatsausgaben (Tabelle 1, Spalte 3 und 4). Es zeichnet sich ein eindeutiger Trend ab: Nach jeder Rezession erfolgen Konsolidierungsbemühungen, das heißt eine Verringerung der jährlichen Netto-Neuverschuldung. Diese Bemühungen sind zunehmend weniger erfolgreich. Zu Beginn einer jeden neuen Rezession ist das aus der vorangegangenen Aufschwungphase noch verbliebene Defizit größer als in den vorherigen Zyklen. Mit Ausnahme des sehr kurzen Zyklus 1980/81 führt jede Rezession zu einer Zunahme der Defizitquote: 1970/71 werden nahezu 11 %, 1975/76 fast 20 % und 1982/83 beinahe 26 % (Tabelle 1, Spalte 4; Schaubild 1) der Staatsausgaben über Defizite finanziert.

Die Konsolidierung seit 1986 muß mit Vorsicht betrachtet werden: Wie im späteren Verlauf dieser Arbeit noch zu zeigen versucht wird, beruht die scheinbare Rückführung des Defizits bis 1989 weitgehend auf budgetären Verschleierungsmaßnahmen (siehe Kapitel 4.1.). Da sich die Zeichen mehren, daß der fast acht Jahre andauernde Aufschwung Mitte 1990 in eine Rezession übergegangen ist¹, kann prognostiziert werden, daß sich der in den vergangenen zwanzig Jahren vorherrschende Trend der Verschuldungspolitik weiter fortsetzen wird: Ausgehend von einem hohen Defizitsockel muß mit neuen absoluten und relativen Verschuldungs-"Rekorden" gerechnet werden.

Die Verabschiedung des im Mittelpunkt dieser Arbeit stehenden GRH-Gesetzes zur Herbeiführung eines ausgeglichenen Haushalts durch den amerikanischen Kongreß und Präsident Reagan im Dezember 1985 läßt sich nur vor dem Hintergrund der Defizitentwicklung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre verstehen. Deshalb werden im

¹ Diese Arbeit wurde im Oktober 1990 abgeschlossen.

folgenden drei der Literatur entnommene Theorien zu den Ursachen für die Entwicklung der Haushaltsdefizite in den USA in diesem Zeitraum dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Frage nach den Ursachen der Defizite scheint auch besonders deshalb interessant, weil die Reagan-Administration 1981 die Regierungsgeschäfte mit dem Anspruch übernahm, das Defizit im Staatshaushalt innerhalb von fünf Jahren zu beseitigen¹. Statt dessen nahm die Verschuldung "explosionsartig" zu, der Schuldenbestand verdoppelte sich, wie gesagt, von 1981 bis 1985 von einer Billion Dollar auf über zwei Billionen Dollar. Die Defizitprognosen sahen für die folgenden Jahre weiterhin erhebliche Fehlbeträge im Haushalt voraus (vgl. Tabelle 2). Beides zusammen schuf den politischen Druck, der zur Verabschiedung des GRH-Gesetzes führte.

Alle drei im folgenden vorgestellten Theorien zu den Ursachen für die Entwicklung der hohen Fehlbeträge betonen unterschiedliche Aspekte dieses sehr facettenreichen Problems.

1.3. Theorien zur Verursachung des Defizits

1.3.1. Die Theorie der langfristigen Entwicklung

C.Folkers kommt in seinem Beitrag² zum Schluß, daß die Defizite im amerikanischen Bundeshaushalt bis 1985 "... in ihrem Entwicklungstrend als Folgen der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen strukturell bedingt ..." ³ sind. Bei einer seit 1971 weitgehend konstanten Einnahmenquote (Einnahmen des Staates im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) sei die Ausgabenquote bis 1983 stark angestiegen und habe seither auf dem erreichten Niveau verharrt⁴. Der Anstieg der Quote der Gesamtausgaben würde dem Zuwachs bei "Social Security", "Medicare" und Zinszahlungen entsprechen⁵.

¹ Vgl. Executive Office of the President, Office of Management and Budget: Fiscal Year 1981 Budget Revisions, Washington D.C., 1981, S.11.

² Folkers, C., Das Dilemma des Defizits, in: Finanzarchiv, NF 44, 1986, S.365-403

³ Folkers, C., a.a.O., S. 368

⁴ Vgl. Folkers, C., a.a.O., S. 366ff

⁵ Vgl. Folkers, C., a.a.O., S. 370

Tabelle 1: Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA von 1969 bis 1990

Haushalts- jahr ¹ (1)	absolut in Mrd. Dollar (2)	Haushaltssaldo im Verhältnis zum BSP in % (3)		im Verhältnis zu den Staatsaus- gaben, in % (4)	Veränderung des Haushaltssaldos zum Vorjahr		
					absolut in Mrd. Dollar (5)	relativ zum BSP in Prozentpunkten (6)	relativ zu den Ausgaben in Prozentpunkten (7)
1969	+ 3,2	+ 0,3		+ 1,7	+ 28,4	+ 3,3	+ 15,8
1970	- 2,8	- 0,3		- 1,4	- 6,0	- 0,6	- 3,1
71	- 23,0	- 2,2		- 10,9	- 20,2	- 1,9	- 9,5
72	- 23,4	- 2,0		- 10,1	- 0,4	+ 0,2	+ 0,8
73	- 14,9	- 1,2		- 6,1	- 8,5	+ 0,8	+ 4,0
74	- 6,1	- 0,4		- 2,3	+ 8,8	+ 0,8	+ 3,8
75	- 53,2	- 3,5		- 16,0	- 47,1	- 3,1	- 13,7
76	- 73,7	- 4,3		- 19,8	- 20,5	- 0,8	- 3,8
77	- 53,6	- 2,8		- 13,1	+ 20,1	+ 1,5	+ 6,7
78	- 59,2	- 2,7		- 12,9	- 5,6	+ 0,1	+ 0,2
79	- 40,2	- 1,6		- 8,0	+ 19,0	+ 1,1	+ 4,9
80	- 73,8	- 2,7		- 12,5	- 33,6	- 1,1	- 4,5
81	- 78,9	- 2,6		- 11,6	- 5,1	+ 0,1	+ 0,9
82	- 127,9	- 4,0		- 17,2	- 49,0	- 1,4	- 5,6
83	- 207,8	- 6,1		- 25,7	- 79,9	- 2,1	- 8,5
84	- 185,3	- 4,9		- 21,8	+ 22,5	+ 1,2	+ 3,9
85	- 211,9	- 5,3		- 22,4	- 26,6	- 0,4	- 0,6
86	- 221,2	- 5,2		- 22,3	- 9,3	+ 0,1	+ 0,1
87	- 150,4	- 3,3		- 14,9	+ 70,8	+ 1,9	+ 7,4
88	- 155,2	- 3,2		- 14,6	- 4,8	+ 0,1	+ 0,3
89	- 152,0	- 2,9		- 13,3	+ 3,2	+ 0,3	+ 1,3
90 ²	- 220,0	- 4,0		- 18,0	- 68,0	- 1,1	- 4,7

¹ 1976 wurde das Haushaltsjahr, das vorher vom 1. Juli bis zum 30. Juni verlief, geändert. Seitdem verläuft es vom 1. Oktober bis zum 30. September. Das Haushaltsjahr 1980 z.B. begann am 1. Oktober 1979 und endete am 30. September 1980. Das Haushaltsjahr 1976 umfaßte dementsprechend 15 Monate.

² Vorläufige Werte

Quelle: Federal Reserve Bulletin, versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Schaubild 1: Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA
von 1969 bis 1991

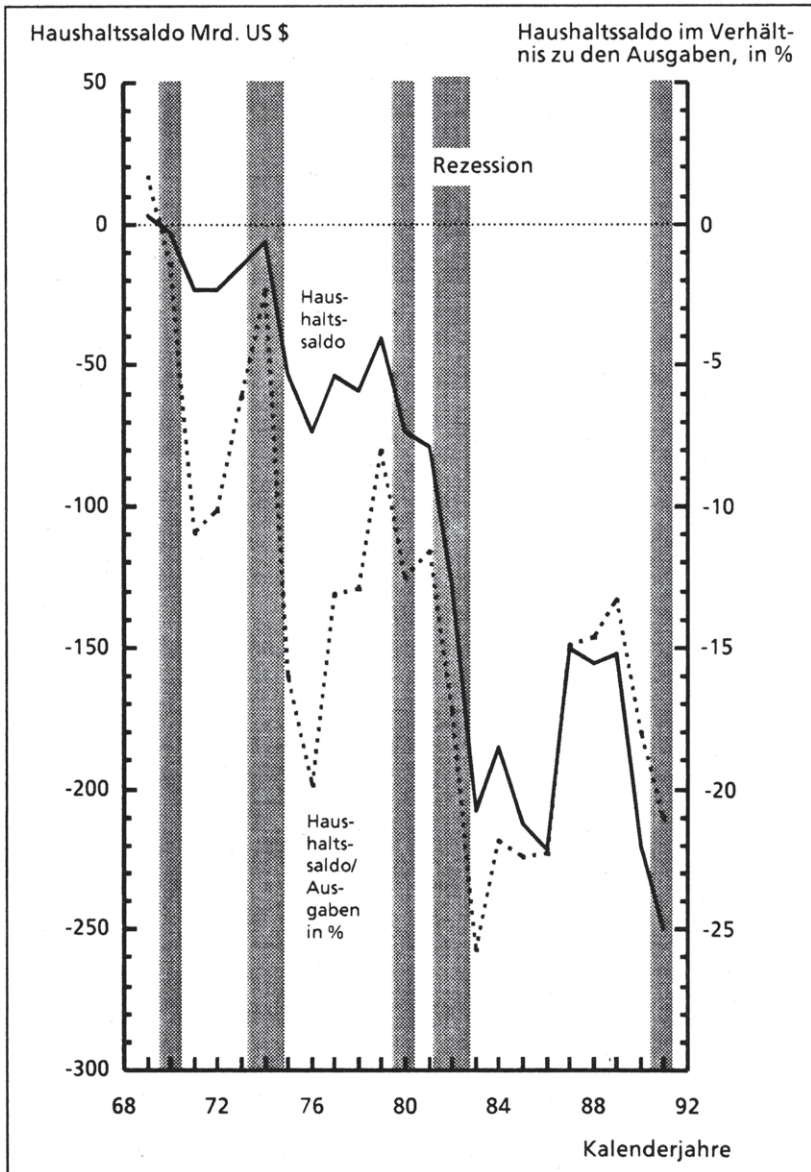


Tabelle 2: Prognostizierte Defizite 1986 - 1990¹

Jahr	Defizit in Mrd. Dollar	Defizit relativ zum BSP, in %
1986	215	5,2
1987	233	5,2
1988	249	5,1
1989	272	5,2
1990	296	5,3

¹ Die Prognose wurde im Februar 1985 vom Budgetbüro des Kongresses erstellt; die Prognose des Budgetbüros des Präsidenten weicht nicht wesentlich ab.

Quelle: Palmer, J.L.: The Changing Structure of the Deficit, in: National Tax Journal 40, 1987, S. 288 und 292.

Mit Hilfe der Tabelle 4 läßt sich die Argumentation von Folkers nachvollziehen. Wegen des relativ langen Zeitraumes und den ausgeprägten Preisniveaunahmen (von 1969 bis 1989 insgesamt über 180 %), wird wieder nur mit relativen Größen, im Verhältnis zum BSP oder zu den Gesamtausgaben, argumentiert. Die hier angegebenen Zahlen entsprechen zum Teil nicht denen, die Folkers in seinem Beitrag verwendet. Dies liegt an der umfassenden Revision der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (National Income and Product Accounts, NIPA), die 1986 durchgeführt wurde und damit Folkers noch nicht zur Verfügung stand. Da sich an der Tendenz der Aussagen von Folkers nichts ändert, wurden hier die aktualisierten Zahlen vorgezogen. Die kurzfristige Zunahme der Einnahmenquote in den Jahren 1979, 1980 und 1981 (Tabelle 4, Spalte 2) ist weitgehend auf die kalte Progression zurückzuführen. Die Inflationsrate (Consumer Price Index) betrug in diesen Jahren 11,3 %, 13,5 % bzw. 10,4 %. Um das Einnahmewachstum durch "bracket creep" zu bremsen, veranlaßte auch schon Präsident Carter in den Jahren 1979 und 1980 diskretionäre Steuersenkungen, die sich allerdings quantitativ bei weitem nicht mit der von Präsident Reagan initiierten Steuersenkung von 1981 messen können¹.

Die Zunahme der Verteidigungsausgaben von ihrem Tiefststand 1979 (Tabelle 4, Spalte 4) wurde schon 1980 in der Carter-Administration eingeleitet, bedingt durch den damaligen Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan, der Botschaftsbesetzung und Geiselnahme in Teheran und dem Kriegeausbruch zwischen dem Irak und Iran.

¹ Vgl. dazu: Herber, Bernhard P., "Public Sector Fiscal Activity in the United States: 1977-1982", in: Finanzarchiv, NF 40, 1982, S. 135-149

**Tabelle 3: Ausgewählte Ausgabenkategorien des amerikanischen Bundeshaushalts 1969 - 1989,
in Mrd. Dollar**

Haushalts- jahr	Bruttosozial- produkt	Einnahmen	Ausgaben	Verteidigungs- ausgaben	Transfer- zahlungen an Individuen	Zins- zahlungen
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1969	963,9	186,9	183,6	82,5	57,1	12,7
1970	1.015,5	192,8	195,6	81,7	64,7	14,4
71	1.102,7	187,1	210,2	78,9	80,4	14,8
72	1.212,8	207,3	230,7	79,2	92,9	15,5
73	1.359,3	230,8	245,7	76,7	104,5	17,3
74	1.472,8	263,2	269,4	79,3	120,1	21,4
75	1.598,4	279,1	332,3	86,5	153,5	23,2
76	1.782,8	298,1	371,8	89,6	180,1	26,7
77	1.990,5	355,6	409,2	97,2	196,3	29,9
78	2.249,7	399,6	458,7	104,5	211,0	35,4
79	2.508,2	463,3	503,5	116,3	232,9	42,6
1980	2.732,0	517,1	590,9	134,0	277,5	52,5
81	3.052,6	599,3	678,2	157,5	323,4	68,7
82	3.166,0	617,8	745,7	185,3	356,7	85,0
83	3.405,7	600,6	808,3	209,9	395,3	89,8
84	3.772,2	666,5	851,8	227,4	404,5	111,1
85	4.014,9	734,0	945,9	252,7	442,5	129,4
86	4.231,6	769,1	990,3	273,4	451,0	136,0
87	4.524,3	854,1	1.004,6	282,0	472,2	138,6
88	4.880,6	908,2	1.063,3	290,4	501,0	151,7
89	5.200,8	990,8	1.142,8	303,6	532,7	169,3

Quelle: Survey of Current Business, Federal Reserve Bulletin, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 4: Ausgewählte Strukturdaten des amerikanischen Bundeshaushaltes 1969 - 1989, in Prozent

Haushalts- jahr (1)	Einnahmen (2)	Relativ zum BSP				Relativ zu den Gesamtausgaben		
		Ausgaben (3)	Verteidi- gung (4)	Transfers an Individuen (5)	Zinsen (6)	Verteidi- gung (7)	Transfers an Individuen (8)	Zinsen (9)
1969	19,4	19,1	8,6	5,9	1,3	44,9	31,1	6,9
1970	19,0	19,3	8,0	6,4	1,4	41,8	33,1	7,4
71	17,0	19,1	7,2	7,3	1,3	37,5	38,3	7,1
72	17,1	19,0	6,5	7,7	1,3	34,3	40,3	6,7
73	17,0	18,1	5,6	7,7	1,3	31,2	42,5	7,0
74	17,9	18,3	5,4	8,2	1,5	29,4	44,6	7,9
75	17,5	20,8	5,4	9,6	1,5	26,0	46,2	7,0
76	16,7	20,9	5,0	10,1	1,5	24,1	48,4	7,2
77	17,9	20,6	4,9	9,9	1,5	23,8	48,0	7,3
78	17,8	20,4	4,6	9,4	1,6	22,8	46,0	7,7
79	18,5	20,1	4,6	9,3	1,7	23,1	46,3	8,5
1980	18,9	21,6	4,9	10,2	1,9	22,7	47,0	8,9
81	19,6	22,2	5,2	10,6	2,3	23,2	47,7	10,1
82	19,5	23,6	5,9	11,3	2,7	24,8	47,8	11,4
83	17,6	23,7	6,2	11,6	2,6	26,0	48,9	11,1
84	17,7	22,6	6,0	10,7	2,9	26,7	47,5	13,0
85	18,3	23,6	6,3	11,0	3,2	26,7	46,8	13,7
86	18,2	23,4	6,5	10,7	3,2	27,6	45,5	13,7
87	18,9	22,2	6,2	10,4	3,1	28,1	47,0	13,8
88	18,6	21,8	6,0	10,3	3,1	27,3	47,1	14,3
89	19,1	22,0	5,8	10,2	3,3	26,6	46,6	14,8

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten aus Tabelle 3

In den siebziger Jahren wurde der kontinuierliche Anstieg der Transferzahlungen noch kompensiert durch einen ständigen Rückgang der Verteidigungskosten, bei nahezu konstanten Zinszahlungen (jeweils als Anteil am BSP, Tabelle 4, Spalten 4, 5 und 6). Von 1980 bis 1983 nahmen dagegen alle drei Ausgabenkategorien stark zu. Die Transferzahlungen erreichten ihren vorläufigen Höhepunkt 1983, waren dann wegen der wirtschaftlichen Erholung und der Sozialversicherungsreform¹ leicht rückläufig und stagnieren seit 1987 mehr oder weniger auf hohem Niveau. Die teilweise einschneidenden Kürzungen der Reagan-Administration bei verschiedenen Sozialausgaben, die in der Presse ein breites Echo fanden, wurden dabei überkompensiert durch die zunehmende Anzahl von Anspruchsberechtigten (insbesondere während der Rezession 1981/82), durch die Indexierung und Dynamisierung der meisten Sozialausgaben sowie durch überproportional zunehmende Kosten im Gesundheitswesen. Der stark zunehmende Anteil besonders intensiver (und damit auch teurer) Pflege bedürftiger älterer Menschen in der amerikanischen Bevölkerung kann weitgehend für letzteres verantwortlich gemacht werden². Die Verteidigungsausgaben nahmen noch bis 1986 zu und gehen seitdem zwar langsam, aber kontinuierlich zurück. Die Zinsquote (Zinszahlungen relativ zum BSP) erreichte ihren bisherigen Maximalwert 1985, auf dem sie seither verharrt. Als Anteil an den Gesamtausgaben (Tabelle 4, Spalte 9) nehmen die Zinszahlungen hingegen seit 1975 ständig zu.

¹ Siehe dazu Kapitel 4.2.2.

² Vgl. z.B. Mills, G.B., "Summary", S. xvi, in: Federal Budget Policy in the 1980's, ed. by Mills, G.B. and Palmer, J.L., Washington 1984 sowie Kruse, C. und Müller-Oestreich, K.: Verfehlte Ziele - die Ausgabenentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren, Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, 3/90, S.23ff.

1.3.2. Die Reagan-Administration-Theorie

Einen anderen Schwerpunkt setzt B.P.Herber in seiner Chronik der amerikanischen Finanzpolitik¹. "The emergence of the structural deficit problem is a direct result of the budgetary policies of the first REAGAN administration."² Herber argumentiert mit einem durch die Steuerreform 1981 (Economic Recovery Tax Act of 1981) verursachten Rückgang der Steuereinnahmen des Bundes (als Anteil am Bruttosozialprodukt) von 19,6 % (1981) auf 17,6 % (1983) und einer gleichzeitigen Zunahme der Ausgabenquote von 22,2 % (1981) auf 23,7 % (1983)³. "The growth of federal expenditures occurred despite considerable reductions in domestic spending, especially on social programs, as rapidly increasing defence spending more than made up the difference."⁴

In der Klassifizierung der Defizite als "strukturell"⁵ ist sich Herber mit Folkers einig. Dagegen erscheint er aber doch einseitig, wenn er die Defizite ausschließlich der Reagan-Administration zurechnet. Von 1980 bis 1983 haben zwar die Verteidigungsausgaben um 1,3%-Punkte (gemessen am BSP) zugenommen, die Transferzahlungen im gleichen Zeitraum aber sogar um 1,4%-Punkte (siehe Tabelle 4, Spalten 4 und 5). Weil 1980 der Anteil der Transferzahlungen an den Gesamtausgaben mehr als doppelt so hoch war wie der Verteidigungsetat, war andererseits natürlich die relative Zunahme bei den Verteidigungsausgaben (gemessen am jeweiligen Ausgangsetat 1980) höher. Erst die Sozialversicherungsreform 1983 und das anhaltende starke Wirtschaftswachstum haben die Bedeutung der Transferzahlungen bis 1985 wieder etwas reduziert, bei einer geringfügigen weiteren Zunahme (um 0,1%-Punkte) der Verteidigungsausgaben. Von "considerable reductions ... especially on social programs" kann demnach nicht die Rede sein. Die Kürzungen bei den Sozialausgaben waren zwar höchst medienwirksam (im negativen Sinne), aber offensichtlich ineffektiv. Die wirklichen Kostentreiber wurden

¹ Herber, B.P., United States Fiscal Policy During 1985: Structural Deficits, Tax Reform and Federalism in Transition, in: Finanzarchiv, NF 43, 1985, S. 348-364

² Herber, B.P., a.a.O., S. 349

³ Vgl. Herber, B.P., a.a.O., S. 349; auch Herber standen die revidierten NIPA-Zahlen nicht zur Verfügung. Da sich - wie bei Folkers - an den Grundaussagen nichts ändert, wurden wiederum die aktualisierten Daten, wie sie in Tabelle 4 zusammengefaßt sind, verwendet.

⁴ Herber, B.P., United States..., a.a.O., S.349

⁵ Folkers definiert "strukturell" nicht näher, während Herber die auch bei Vollbeschäftigung auftretenden Defizite so bezeichnet.

nicht erfaßt.

Bei seiner Kritik an der Steuerreform 1981 übersieht Herber, daß damit nur ein seit 10 Jahren anhaltender Trend zur Erhöhung der Einnahmenquote gestoppt und umgekehrt wurde, wobei insbesondere die inflationsbedingten Zunahmen der Quote in den Jahren 1978 bis 1981 (wie schon erwähnt) rückgängig gemacht werden sollten. Schließlich "vergißt" Herber, daß die Budgethoheit in den USA beim Kongreß liegt, und daß dieser einen wesentlich größeren Einfluß auf die Budgetgestaltung ausübt als etwa der Deutsche Bundestag. Jede Schuldzuweisung an die Regierung im Zusammenhang mit dem Defizit muß deshalb den Kongreß mit einbeziehen.

1.3.3. Die Notenbank-Theorie

P.C. Roberts präsentiert eine den beiden bereits genannten Autoren diametral entgegengesetzte Theorie¹. Für ihn steht die amerikanische Notenbank als Verursacherin der Haushaltsdefizite fest. 1981, so Roberts, hätte die Reagan-Administration die Notenbank gebeten, die Wachstumsrate des Geldangebots über einen Zeitraum von vier bis sechs Jahren um 50 % zu verringern.

Statt dessen hätte die "Fed" mit warnendem Hinweis auf die durch die Steuersenkung 1981 zu erwartende weitere Inflation das Wachstum des Geldangebots extrem gebremst. 75 % der Verringerung der Wachstumsrate erfolgten 1981. Schon 1982 hätte die Inflation das von der Regierung erst 1986 erwartete niedrige Niveau erreicht. Die Folge dieser Notenbankpolitik wäre die schwerste Nachkriegsrezession und ein völlig unerwarteter Zusammenbruch der nominalen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts

¹ Roberts, P.C., Supply Side Economics: An Assessment of the Theory and Results of American Experience in the 1980's, in: Reaganomics and after, The Institute of Economic Affairs, London 1989, S. 23-62; Roberts war Mitarbeiter beim "Wall Street Journal", bevor er 1981 in der Reagan-Administration für 1 Jahr den Posten des "assistant secretary for economic policy" übernahm. Inzwischen ist er Professor für Politische Ökonomie am "Center for Strategie + International Studies" in Washington.

gewesen.

Insgesamt hätte sich die Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem nominalen BSP im Zeitraum von 1981-86 auf 2,5 Billionen Dollar belaufen. Der so verursachte starke Einnahmenrückgang sei nicht vorhergesehen worden; daraus hätten sich die hohen Haushaltsfehlbeträge ergeben¹. Die Ausgaben-"Kürzungen", die 1981 erreicht wurden, stellten sich wegen der unerwartet niedrigen Inflationsrate als reale Ausgabenzuwächse heraus, (erwartete) inflationsbedingte Einnahmenezuwächse blieben aus². Die Steuerreform 1981 würde mit falschen Argumenten als an den Defiziten mitschuldig bezeichnet³; ihr sei vielmehr der folgende starke Wirtschaftsaufschwung zu verdanken⁴.

Damit bezieht Roberts genau die entgegengesetzte Position zu Herber. Er folgert außerdem, daß die Defizite keineswegs, wie behauptet, struktureller Natur seien. So zitiert er eine Untersuchung des amerikanischen Finanzministeriums aus dem Jahr 1987⁵, in der die Defizite in drei Bestandteile zerlegt werden: "strukturelle", konjunkturelle und Netto-Zins-Komponente. Die Netto-Zinsen ergeben sich aus den Brutto-Zinszahlungen minus die auf die Zinseinkommen gezahlten Steuern. Das "strukturelle" Defizit, als Differenz zwischen Ausgaben (ohne Zinszahlungen) und Einnahmen bei Vollbeschäftigung, sei dabei die kleinste Komponente gewesen, und hätte nur von 1984-86 die relative Bedeutung früherer Perioden erlangt. Wenn man die Einzelstaaten und Gemeinden in die Betrachtung mit einbeziehen würde, dann seien seit 1977 fast ausschließlich "strukturelle" Überschüsse erzielt worden. Es könne also keine Rede davon sein, daß die Defizite struktureller Natur wären. So würde beispielsweise die Netto-Zins-Komponente 1987 schon zwei Drittel des Haushaltsdefizits des Bundes ausmachen⁶.

Bei einer nicht so restriktiven Geldpolitik wäre die Stabilisierungskrise in den USA 1981/82 möglicherweise glimpflicher verlaufen. Dabei war die Wirtschaftspolitik zu

¹ Vgl. Roberts, P.C., a.a.O., S. 40

² Vgl. Roberts, P.C., a.a.O., S. 44f

³ Vgl. Roberts, P.C., a.a.O., S. 43ff

⁴ Vgl. Roberts, P.C., a.a.O., S.38ff

⁵ Vgl. US Government, Department of the Treasury: Accounting for the Deficit: An Analysis of Sources of Change in the Federal and Total Government Deficits, by M.R. Darby, Research paper no. 8704, October 1987

⁶ Vgl. Roberts, P.C., a.a.O., S. 41

dieser Zeit von einem Widerspruch geprägt, auf den Roberts allerdings nicht eingeht: Zwei Grundpfeiler der "Reaganomics" waren die Forderung nach einer Rückführung des Haushaltsdefizits, welches für die hohen Inflationsraten verantwortlich gemacht wurde¹ und die Verbesserung der Angebotsbedingungen der Wirtschaft, u.a. durch die Steuerreform. Beides, Preisniveaustabilität und verbesserte Angebotsbedingungen, sollten die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte ins Positive wenden und die Wirtschaft aus der "malaise"² führen. Um trotz der Steuerreform mit ihren massiven Einnahmeausfällen bis 1985 zu einem ausgeglichenen Budget zu gelangen, enthielten die ökonomischen Prognosen von Reagan zu Beginn seiner Amtszeit implizit die Annahme einer durchschnittlichen Inflationsrate von 8,7 %³. "A policy that promised to balance the budget in order to reduce inflation was going to attain budget balance by assuming the very inflation that balance was supposed to eliminate!"⁴. Ob sich in einer durch langjährige Inflationserfahrungen geprägten stagnierenden Wirtschaft (von 1974 bis 1981 betrug die durchschnittliche jährliche Inflationsrate 8,4 %) die Preissteigerungsraten graduell zurückführen lassen, ohne zumindest eine gewisse Stabilisierungskrise in Kauf nehmen zu müssen, wie dies Roberts vorschwebt, ist, zumindest bei Abwesenheit von institutionellen Regelungen zur Beendigung der Preis-Lohn-Spirale, höchst fraglich. Dennoch hat Roberts recht, wenn er auf die (Mit-)Verantwortung der Zentralbank zumindest für die Defizite der frühen achtziger Jahre verweist.

Unterschiedliche Definitionen erschweren die klare inhaltliche Auseinandersetzung mit einem Problemkreis. Der Begriff des "strukturellen Defizits" wird schon im deutschen Sprachraum nicht einheitlich verwandt⁵; in der englischsprachigen Literatur finden sich noch stärker voneinander abweichende Abgrenzungen⁶. Da die Frage nach der sinn-

¹ White, J. and Wildavsky, A.: The Deficit and the Public Interest; Los Angeles, London; 1989, S.75f; zitieren aus dem "Policy Memorandum No.1"; datiert August 1979, des wichtigsten innenpolitischen Beraters von Präsident Reagan, Martin C. Anderson: "The memo blamed inflation, the economy's greatest problem, on the 'massive, continuing budget deficit of the federal government'."

² Präsident Carter zur Situation der Wirtschaft 1980.

³ Vgl. Stein, H.: "Presidential Economics: The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond", New York, 1984, S.259f.

⁴ White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.78.

⁵ Siehe dazu z.B. Scherf, W.: "Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung", in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 206/2, 1989, S. 136ff.

⁶ Vgl. z.B. Dornbusch, R. und Fischer, S.: Macroeconomics, 4th Edition, Singapore 1987, S. 589f, S. 597f.

vollen Abgrenzung von Defizitkomponenten nicht in das engere Thema dieser Arbeit fällt, sei im Zusammenhang mit Roberts Argumentation nur auf das Kapitel 5.2. verwiesen, das sich mit der Rolle der Zinszahlungen bei der Defizitproblematik befaßt. Roberts macht allerdings auf einen entscheidenden Punkt aufmerksam: Die Einbeziehung der Einzelstaaten und Gemeinden bei der Betrachtung der Staatsdefizite wird zu oft vergessen; die Beachtung von ökonomischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen legt aber eine gesamtstaatliche Sichtweise nahe¹.

1.3.4. Resümee

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß in den letzten 20 Jahren einer im Trend steigenden Ausgabenquote eine mehr oder weniger konstante Einnahmenquote gegenübersteht (Tabelle 4, Spalte 2 und 3). In der ersten Hälfte der achtziger Jahre waren es vor allem die Bereiche Verteidigung, Transfers, Zinszahlungen und, von den genannten Autoren unerwähnt, die Landwirtschaft², die für die Ausgabenausdehnung verantwortlich gemacht werden können, während die Steuerreform, die von Präsident Reagan in seinem ersten Amtsjahr durchgesetzt wurde, die inflationsbedingten Einnahmenzuwächse der siebziger Jahre rückgängig machte und zugleich wegen der seit 1985 erfolgenden Indexierung des Einkommensteuertarifs zusätzliche Steuereinnahmen durch die kalte Progression verhindert. In Kombination mit der Steuerreform 1986 hat sich die Progressivität des Einkommensteuersystems in den achtziger Jahren nochmals stark verringert. Das bedeutet, daß auch bei wachsenden Realeinkommen die Steuereinnahmen langsamer zunehmen. Die "built-in-flexibility" kann nicht mehr besonders effektiv zu einer "automatischen" Konsolidierung des Haushaltsdefizits in einer wachsenden Wirtschaft beitragen.

Der längerfristige Trend von Einnahmenstagnation und Ausgabenzuwachs wurde in den Jahren 1982/83 durch die Folgen des starken Konjunkturerinbruchs 1981/82 (mit ent-

¹ Siehe zu diesem Aspekt Kapitel 5.1.: Die Rolle der Staaten und Gemeinden.

² Vgl. Santow, L.J.: "The Budget Deficit: The Causes, the Costs, the Outlook" New York 1988, S.25ff.

sprechenden konjunkturbedingten Defiziten) überlagert. Einiges spricht dafür, daß die damalige restriktive Geldpolitik mit der daraus resultierenden Stabilisierungskrise notwendig war, um die langanhaltenden Preissteigerungsprozesse zu durchbrechen.

Wird die staatliche Verschuldung nach 1980 unter dem Aspekt ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen betrachtet, dann fällt auf, daß bis 1984 eine geradezu bilderbuchhafte Nachfragepolitik betrieben wurde. Während der schweren Rezession 1981/82, die das reale BSP um 2 % schrumpfen ließ, nahmen die Staatsausgaben real um 11 % zu, die Netto-Neuverschuldung sogar um 120%; die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wurde also durch eine Kombination aus zusätzlicher Staatsnachfrage und zusätzlich die private Nachfrage induzierende Steuersenkungen angeregt. Die Erfolge zeigten sich ab 1983: Von 10,8% im Dezember 1982 sank die Arbeitslosenquote auf 8,2% im Dezember 1983 und schließlich 6,9% im Dezember 1985¹. Die antizyklisch wirkende Politik wurde aufrecht erhalten; 1983 erreichte die Netto-Neuverschuldung relativ zum Bruttosozialprodukt mit 5,2% ihr Maximum. Im Jahr darauf erzielte die amerikanische Wirtschaft mit 6,8% das höchste reale Wachstum seit mehr als dreißig Jahren (vgl. Tabelle 5).

Die mancherorts befürchteten negativen Begleiterscheinungen staatlicher Defizite blieben aus. Die Inflationsrate ging von 9,7% (1981) auf 3,0% (1985) zurück. Die durchschnittliche private Investitionsquote² war in diesen Jahren die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg (siehe Tabelle 6). Im Trend ging dabei auch das Zinsniveau von 1981 bis 1985 zurück. Interessant ist die Etikettierung dieser Politik. Während einerseits von einer erfolgreichen antizyklischen Nachfragepolitik gesprochen werden kann, überwogen in der Selbstdarstellung der Regierung und der Analyse vieler Wissenschaftler³ die angebotsseitigen Elemente der Steuersenkungen.

¹ Alle angegebenen Größen sind saisonbereinigt; bei monetären Größen handelt es sich um die Realwerte, vgl. dazu Tabelle 5. Quelle: Survey of Current Business.

² Private Brutto-Anlageinvestitionen, ohne Wohnungsbau; um die erheblichen Veränderungen der Abschreibungsmodalitäten, insbesondere der Steuerreformen 1981 und 1985, im langfristigen Vergleich zu neutralisieren, wurden die Brutto-Investitionen als Vergleichsbasis gewählt.

³ Vgl. z.B. Roberts, P.C.: Supply-Side Economics, a.a.O.

Folgt man einer anderen Analyse¹, so waren die "Reaganomics" weder angebots- noch nachfrageorientiert, sondern das Ergebnis zweier im fundamentalen Gegensatz zueinander stehenden politischen Strömungen. Die eine Strömung, beheimatet im wesentlichen in der republikanischen Partei und verkörpert in ihrer Symbolfigur der achtziger Jahre Ronald Reagan, möchte den Einfluß des Staates in der Gesellschaft insgesamt reduzieren, aber gleichzeitig die Rolle der USA als Welt- und Supermacht durch eine starke Armee festigen. Der Einfluß des Staates soll zurückgedrängt werden, indem die Ausgaben eingeschränkt werden. Dies ist bei einem "spendierfreudigen" Kongreß nur über eine Reduzierung der Einnahmen zu erreichen. Dies kann als der ideologische Hintergrund der ausgeprägten Steuersenkungen während der Reagan-Ära gelten. Zur Stärkung der Armee war eine deutliche Erhöhung der Militärausgaben notwendig. Zur Aufrechterhaltung eines Budgetgleichgewichts wäre eine erhebliche Reduktion der anderen Staatsausgaben, insbesondere im überproportional schnell wachsenden Sozialbudget, notwendig gewesen. Dagegen sperrt sich die zweite, hauptsächlich in der demokratischen Partei beheimatete Strömung. Die hohen Haushaltsdefizite (auch in den frühen neunziger Jahren) sind die logische Konsequenz.

Dies erklärt auch, warum bisher die oft diskutierte Einführung einer umfassenden zentralen Umsatzsteuer ("value-added tax", VAT) zur Lösung der Haushaltsprobleme nicht stattgefunden hat. Selbst wenn Nahrungsmittel, die Wohnungswirtschaft und das Gesundheitssystem nicht einbezogen würden, erbrächte eine Endverbraucher-Umsatzsteuer von nur 5 % zum Beispiel im Haushaltsjahr 1993 80 Mrd. Dollar zusätzliche Einnahmen². Obwohl eine solche konsumorientierte Steuer aus angebotstheoretischer Sicht allen anderen Finanzierungsalternativen überlegen ist, wurde und wird sie gerade von den Konservativen aufs heftigste bekämpft. Sie fürchten, daß die Einführung einer solch ergiebigen neuen Steuer zur Aufblähung eines europäisch anmutenden Wohlfahrtsstaates führen könnte³. Die den Ideen der Demokratischen Partei nahestehenden Politiker in den USA lehnen die Umsatzsteuer dagegen wegen ihrer Regressivität ab. Außerdem wehren sich die Einzelstaaten (denen bisher im wesentlichen die Umsatzbesteuerung vorbehalten ist) gegen die Einführung auf zentraler Ebene.

¹ White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O.; Kaps, C.: Budget-Schlacht..., a.a.O.

² Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O., S. 526.

³ Vgl. dazu und zum folgenden: White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O., S. 526

Tabelle 5: Wirtschaftsentwicklung und Staatsverschuldung in den USA, 1981 - 1985: Ausgewählte Indikatoren

Jahr	Reale Wachstumsrate des BSP in %	Arbeitslosenquote in %	Inflationsrate ² in %	Defizit ³ relativ zum BSP in %	Reales Wachstum der Staatsausgaben ³ in %
1981	+ 1,9	7,6	9,7	2,0	+ 4,4
1982	- 2,5	9,7	6,4	4,6	+ 6,5
1983	+ 3,6	9,6	3,9	5,2	+ 3,0
1984	+ 6,8	7,5	3,7	4,5	+ 3,5
1985	+ 3,4	7,2	3,0	4,9	+ 6,7

¹ Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen

² Impliziter BSP-Deflator

³ In der kalenderjährlichen Abgrenzung der NIPA. Zu den Unterschieden zwischen der NIPA und der GRH-Abgrenzung siehe Kapitel 4.

Tabelle 6: Durchschnittlicher Anteil der Unternehmensinvestitionen am BSP¹

Zeitraum	in %	Jahr	in %
1950 - 54	9,40	1981	11,92
1955 - 59	9,83	1982	11,33
1960 - 64	9,24	1983	10,68
1965 - 69	10,47	1984	11,62
1970 - 74	10,42	1985	11,03
1975 - 79	10,93	1986	10,28
1980 - 84	11,40	1987	9,82
1985 - 89	10,19	1988	9,98
1980 - 89	10,80	1989	9,85

1 Private Brutto-Anlageinvestitionen, ohne Wohnungsbau

Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen, siehe auch Roberts, P.C.: Supply-Side Economics, a.a.O., S.54.

Reagan's Politik war - aus seiner Sicht - erfolgreich, weil die Einkommensteuersätze stark reduziert werden konnten. Er war nicht erfolgreich, weil die niedrigere Belastung ausgeglichen wurde durch eine Erhöhung der Sozialabgaben: Die Einnahmen des Bundes aus Steuern und Sozialabgaben als Quote am BSP haben von 1980 bis 1989 von 19,79 % auf 20,12 % zugenommen, der Anteil der Sozialversicherungsabgaben an den Gesamteinnahmen hat von 32 % auf über 40 % zugenommen, der Einkommen- und Lohnsteueranteil von über 46 % auf unter 42 % abgenommen¹. Reagan war auch nicht erfolgreich, weil sich die Ausgaben nicht den Einnahmen angepaßt haben und damit die anhaltend hohen Defizite verursacht wurden.

Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen in den USA können einen weiteren Ansatzpunkt zur Erklärung der Diskrepanz - den anhaltend hohen Haushaltsdefiziten auf der einen und dem seit vielen Jahren erklärten politischen Willen aller Beteiligten zum Budgetausgleich auf der anderen Seite² - liefern. Darauf wird im folgenden Kapitel eingegangen.

Das GRH-Gesetz stellt dabei nur einen von mehreren Versuchen dar, durch die Änderung der Rahmenbedingungen (in diesem Fall des Budgetprozesses) das als unbefriedigend empfundene Ergebnis (die Defizite) zu verbessern.

¹ Survey of Current Business, eigene Berechnungen.

² Eine sehr ausführliche Dokumentation dazu geben White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O.

2. Der Budgetprozeß als Teil der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen in den USA

2.1. Einführung

Das präsidentiale Regierungssystem der USA unterscheidet sich erheblich von dem parlamentarischen der Bundesrepublik Deutschland¹. Bevor auf den Budgetierungsprozeß i.e.S. und die Veränderungen durch das GRH-Gesetz eingegangen wird, sollen einige wichtige Unterschiede im politischen und institutionellen Rahmen im allgemeinen und im Budgetrecht² im besonderen zumindest genannt werden. Die grundlegenden Prinzipien für die institutionelle Ordnung der USA sind die Gewaltenteilung ("separation of powers") und das Gewaltengleichgewicht ("checks and balances").

Die exekutive Gewalt des Bundes liegt beim Präsidenten. Er unterzeichnet die Gesetze, wenn er ihnen zustimmt und nicht von seinem suspensiven Vetorecht Gebrauch macht, und hat für ihre "gewissenhafte" Ausführung zu sorgen. Er ist dem Kongreß nicht verantwortlich und kann nur auf dem Wege der Anklage und Verurteilung wegen Verfassungs- und Rechtsverletzungen abgesetzt werden ("impeachment").

Die legislative Gewalt, einschließlich der Budgethoheit, liegt beim Kongreß, der aus Senat und Repräsentantenhaus besteht. Alle zwei Jahre werden ein Drittel der Senatoren sowie alle Mitglieder des Repräsentantenhauses direkt (das heißt ohne Listenplätze wie z.B. in der Bundesrepublik) neu gewählt. Beide Kammern sind im wesentlichen gleichberechtigt; jede Gesetzesvorlage bedarf der Zustimmung beider. Wenn der Präsident gegen ein Gesetzesvorhaben sein Veto einlegt, so bedarf es einer Zwei-Drittel-Mehrheit beider Kammern, um ihn zu überstimmen. Die interne Organisation von Senat und Repräsentantenhaus erfolgt durch die politischen Parteien, die allerdings ungleich den europäischen Parteien keine Mitglieder- und Programmparteien sind, sondern Wählerparteien, die sich hauptsächlich durch Spenden (vor allem für den sehr aufwendigen Wahlkampf) finanzieren. Starke Interessenvertretungen können so politischen Rückhalt im Kongreß gewinnen. Bedeutung hat dies vor allem bei regional begrenzten Interessen,

¹ Siehe dazu z.B. Fraenkel, E., Das amerikanische Regierungssystem, 4.Auflage, Opladen 1981. Prewilt, K. und Verba, S., An Introduction to American Government, 3rd.Ed., New York 1979. Wasser, H., Die Vereinigten Staaten von Amerika, 2.Auflage, Stuttgart 1982.

² Ausführlich dazu: Fraenkel, E., a.a.O., S. 308-328

wie etwa der Ölwirtschaft in Texas oder der Rüstungsindustrie in Kalifornien. So spielt das "logrolling" (gegenseitiger Stimmentausch zur Durchsetzung von Einzelinteressen) im Kongreß eine große Rolle. Dadurch und wegen der sehr geringen Fraktionsdisziplin sind wechselnde Abstimmungsmehrheiten im Kongreß eher die Regel als die Ausnahme. Da eine Abstimmungsniederlage des Präsidenten nicht die Gefahr eines Regierungswechsels in sich birgt, stellt selbst die Zugehörigkeit von Präsident und Kongreßmehrheit zur gleichen Partei keine Garantie für die Durchführung der Politik der Exekutive dar.

Es ist schon lange umstritten, ob die Verfassung der Vereinigten Staaten eine "starke", die Richtlinien der Politik bestimmende Exekutive vorschreibt, oder eher eine "schwache", nur ausführende Administration vorsieht¹. Da sich der Kongreß wegen der starken Ausrichtung der Mitglieder an lokalen und regionalen Interessen in der Vergangenheit weitgehend als unfähig erwies, einen einheitlichen und zukunftsgerichteten Willen zu artikulieren, ging die Gesetzgebungsinitiative zunehmend auf den Präsidenten über, dem sie formal nicht zusteht und der deshalb Gesetzesinitiativen stets von ihm nahestehenden Kongreßabgeordneten einbringen läßt. Auch das Haushaltsrecht ging so zunehmend an die Exekutive über, mit Ausnahme allerdings der Budgethoheit.

In der Verfassung der USA ist das Budgetrecht im wesentlichen beschränkt auf den Satz: "No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of Appropriations made by Law"². Dies bedeutet insbesondere, daß es in den USA kein verfassungsmäßiges Notetatrecht gibt, wie es z.B. in den Artikeln 111 und 112 GG in der BRD vorgesehen ist. Auch existiert keine spezielle Einschränkung der Budgethoheit der Legislative durch die Exekutive wie etwa durch den Artikel 113 GG in der Bundesrepublik. Dieses Prinzip der absoluten Budgethoheit ist die Machtbasis des Kongresses. So legt zwar der Präsident das Exekutivbudget vor (ausführlich dazu im nächsten Abschnitt), mit dem er seine Politik zu verwirklichen sucht, dieses kann jedoch vom Kongreß beliebig verändert werden. Durch die Zuteilung oder Verweigerung von

¹ Verschiedene Standpunkte dazu sind z.B. zusammengefaßt in dem Sammelband von Crovitz, L.G. und Rabkin, J.A. (Hrsg.): *The Fettered Presidency, Legal Constraints on the Executive Branch*, Washington 1989.

² Artikel 1, Abschnitt 9, Nr. 7 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Mitteln kann so der Kongreß einen erheblichen Einfluß auf die Politik nehmen¹ oder den Präsidenten unter Druck setzen.

Eine noch viel weitergehende Einflußnahme ergibt sich durch die Möglichkeit, Ausgaben- und sonstigen Gesetzen beliebige Zusätze anzuhängen (offiziell "amendments", umgangssprachlich "riders", der Ausdruck spricht für sich), die mit dem eigentlichen Gesetzesinhalt (z.B. der Zuteilung von Geldern) zwar nichts zu tun haben, bei denen aber befürchtet wird, daß sie sonst einem präsidentialen Veto zum Opfer fallen würden. Auch das GRH-Gesetz war ein "rider", der einer dringend benötigten Erhöhung der absoluten Schuldengrenze (der Bund stand unmittelbar vor der Zahlungsunfähigkeit) angehängt wurde. Der Präsident kann nur das ganze Gesetz annehmen oder zurückweisen (Verbot des "item veto"). In wenigen streng eingeschränkten Ausnahmefällen kann der Präsident weniger Mittel für bestimmte Zwecke verausgaben, als der Kongreß vorgesehen hat ("impoundment").

Die eigentliche Bewilligung von Mitteln erfolgt in den USA in zwei Schritten: Zuerst wird eine bestimmte Maßnahme beschlossen ("authorization"), dann erst werden im Appropriationsgesetz die Mittel genehmigt und tatsächlich zugewiesen ("appropriation"). Ohne "appropriation" bleibt die "authorization" bedeutungslos. Eine sehr wichtige Ausnahme bilden dabei die sogenannten "entitlements". Diese umfassen alle gesetzlichen Ansprüche von bestimmten Personengruppen, die ein qualifizierendes Merkmal erfüllen (z.B. Arbeitslose, alleinerziehende Mütter, Rentner mit geringem Einkommen). In der "authorization" werden die zu erfüllenden Merkmale und das finanzielle Ausmaß der Sozialleistungen festgelegt. Die Belastung des Staatshaushaltes ergibt sich erst aus der (vorher häufig nicht bekannten) Anzahl der Anspruchsberechtigten. Da die "entitlements" inzwischen (1989) ca. 50 % des Budgets ausmachen, bergen sie ein großes Maß an Unsicherheit für die Staatsausgaben und damit das Defizit. Der Budgetierungsprozeß i.e.S. schließt nur die "appropriations" ein, hat also gar keinen Einfluß auf die "entitlements". Diese müßten durch ein zusätzliches Gesetz verändert werden. Außerdem können die "appropriations", im Gegensatz z.B. zur Bundesrepublik, wo zumindest

¹ So wurde z.B. die Mittelamerika-Politik von Präsident Reagan vom Kongreß unterlaufen, indem keine Gelder für militärische Hilfe an die Contra-Rebellen in Nicaragua bewilligt wurden. Dies führte zur illegalen Unterstützung der Rebellen im Rahmen des Iran-Contra-Skandals.

formal die meisten Ausgaben jährlich festzusetzen sind, auch auf unbestimmte Zeit vorgenommen werden. Im allgemeinen können einmal beschlossene Ausgaben im nachhinein nicht mehr gekürzt werden. Gemeinsam mit den "entitlements" kann dies zu einer Eigendynamik des Haushalts führen. In den USA wird dies als "unkontrollierbares" Ausgabenwachstum bezeichnet.

Für die Wirkungen des Defizits auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist von Bedeutung, daß die Zuteilung von Mitteln in einem Haushaltsjahr oft erst Jahre später auch tatsächlich ausgabenwirksam wird. Wenn z.B. im Rahmen des Militärhaushalts die Anschaffung eines neuen Flugzeugträgers beschlossen wird, so umfaßt die entsprechende "appropriation" den gesamten Betrag (auch "budget authority" genannt, im Gegensatz zu den "outlays", den tatsächlichen Ausgaben des Staates in einem Jahr). Zur Auszahlung gelangen die letzten Teilbeträge aber erst nach 6 - 7 Jahren. So können zwischen dem Defizit, wie es im Staatshaushalt ausgewiesen wird, und den tatsächlich kreditfinanzierten Ausgaben eines Jahres erhebliche Unterschiede auftreten. So war in den Jahren seit 1985 die kreditfinanzierte Nachfrage des Staates wesentlich höher als das offizielle Haushaltsdefizit. Kapitel 4 dieser Arbeit ("Die Problematik der Abgrenzung der relevanten Defizitgrößen als Ursache für das Scheitern des GRH-Gesetzes") beschäftigt sich ausführlich mit dieser Problematik.

Um die im GRH-Gesetz eingeführten Neuerungen im amerikanischen Budgetierungsverfahren verstehen und beurteilen zu können, ist es nötig, auch die vorangegangenen Entwicklungen und Veränderungen dieses Verfahrens überblickartig¹ darzustellen. Die Zeitspanne vom Zweiten Weltkrieg bis zur Verabschiedung des GRH-Gesetzes läßt sich - im Hinblick auf den Budgetierungsprozeß - in zwei Perioden einteilen. Die Scheidemarke ist das "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974". Dieses Gesetz sollte den damals als unbefriedigend empfundenen Budgetierungsprozeß verbessern. Dementsprechend soll in den folgenden Abschnitten zunächst das Budgetierungsverfahren in der Zeit bis 1974 und dann das von 1974 bis 1985 vorgestellt werden. Daran schließt sich die Darstellung und kritische Würdigung der Änderungen durch das GRH-Gesetz an.

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Wildavsky, A.: "Budgeting", 2. Auflage, New Brunswick-Oxford 1986

2.2. Der Budgetprozeß vor 1974

Die Erstellung des jährlichen Budgets ist Aufgabe des Präsidenten, der darin vom "Office of Management and Budget" (das Budgetbüro des Präsidenten, im folgenden OMB) unterstützt wird. Der Budgetentwurf wurde Ende Januar, das heißt ungefähr fünf Monate vor Beginn des nächsten Haushaltsjahres am 1. Juli, immer zunächst dem Repräsentantenhaus zugestellt. Im Kongreß der USA existierte vor 1974 kein Haushaltsausschuß i.e.S., der Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets gleichzeitig beraten hätte; vielmehr waren die "Ways and Means Committees" (sinngemäß "Geldbeschaffungsausschüsse") der beiden Kammern zuständig für die Erhebung von Steuern und Abgaben, die jeweiligen "Appropriations Committees" ("Bewilligungs- bzw. Ausgaben-ausschüsse") für die Bewilligung von Ausgaben. Im Appropriationsausschuß des Repräsentantenhauses und seinen zahlreichen Unterausschüssen wurde de facto über die Höhe der Zuweisungen für die ca. 1.200 Einzelposten des Budgets entschieden. Zwar mußte auch der Appropriationsausschuß des Senats dem Budget zustimmen, doch verwendeten dessen Mitglieder wesentlich weniger Zeit und Mühe auf die Beratungen; im wesentlichen nahm der Senat bei Streitfällen zwischen Appropriationsausschuß und Ministerien bzw. Behörden eine Schlichterfunktion ein. Formal wurde der Budgetentwurf nicht von den Appropriationsausschüssen verabschiedet, sondern mußte in beiden Kammern des Kongresses eine Mehrheit finden; in der Realität wurden damals jedoch die Empfehlungen der Ausschüsse so gut wie immer angenommen. An den Vorschlag des OMB ist und war der Kongreß wegen seiner absoluten Budgethoheit hingegen in keiner Weise gebunden.

Die einzelnen Ministerien bzw. Behörden brachten ihre finanziellen Wünsche zwar beim OMB vor der Erstellung des Budgets zu Gehör, mußten dann jedoch auch noch mit dem jeweils zuständigen Appropriations-Unterausschuß verhandeln. Durch die Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse hatte im Kongreß niemand den Überblick über sämtliche Ausgaben. Hieraus folgte eine Tendenz zu nur marginalen monetären Anpassungen von einem Budget zum nächsten.

Das System hat so lange funktioniert, wie der Appropriationsausschuß sich als Hüter der Staatsfinanzen sah, der den Ausgabewünschen von Verwaltung und OMB entgegentrat

und sie zurückdrängte¹. Zu Beginn der 70er Jahre nahm das Verlangen des Kongresses nach höheren Ausgaben immer stärker zu². Der Appropriationsausschuß widersetzte sich anfangs noch diesem Druck. Daraufhin wurden seine Budgetempfehlungen immer öfter vom Gesamtkongreß verändert. Um dieser Erosion seiner Macht entgegenzuwirken, beugte sich der Ausschuß bald immer mehr den steigenden Ausgabewünschen. Der Wunsch vieler Abgeordneten, ihrer Wählerschaft Vorteile zukommen zu lassen, ohne gleichzeitig unpopulären Steuererhöhungen zustimmen zu müssen, hatte zwei Folgen: Zum einen wuchs das Haushaltsdefizit und zum anderen wurden vermehrt am Appropriationsausschuß vorbei über sonstige Gesetze (sog. "backdoor-spending") bzw. über Steuererleichterungen finanzielle Begünstigungen beschlossen.

Die Zunahme des Haushaltsdefizits begünstigte den Versuch des damaligen Präsidenten R.M. Nixon, die Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse des Kongresses zu unterminieren, indem er immer öfter die damals noch stärker ausgeprägte Möglichkeit der Kürzung und Zurückstellung von bereits bewilligten Mitteln durch den Präsidenten ("impoundment") nutzte, um vom Kongreß zugewiesene Mittel nicht für die vorgesehenen Zwecke zu verausgaben. 1972 machten diese Gelder immerhin die Summe von 12 Mrd. Dollar aus³. Obwohl seine Aktionen teilweise klar verfassungswidrig waren⁴, wurde der Präsident dennoch von vielen Abgeordneten unterstützt; diese stimmten nämlich gern für Ausgabenerhöhungen und ließen dann den Präsidenten mittels des "impoundments" politisch die Last der Kürzungen tragen⁵.

Die Inflation der Ausgabenwünsche und die steigende Anzahl der Eingriffe des Präsidenten sowie die Erosion des Ansehens und der Macht des Appropriationsausschusses führten zu immer größeren Diskrepanzen zwischen der Beantragung und der Bewilligung von Haushaltsmitteln und zu immer größeren Haushaltsdefiziten. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das formelle Abrücken von der Norm des ausgeglichenen Haushalts im Jahre 1972⁶. Die einzelnen Kongreßabgeordneten begannen verbissener für ihre Klientel zu kämpfen, was den Budgetierungsprozeß zunehmend verzögerte. Die Ver-

¹ Vgl. Wildavsky, A., Budgeting, 2. Auflage, New Brunswick-Oxford, 1986, S. 33.

² Vgl. hierzu und zum folgenden Wildavsky, A., Budgeting, a.a.O., S. 38f.

³ Vgl. Wasser, H., Die Vereinigten Staaten..., a.a.O., S. 183

⁴ Vgl. Wasser, H., Die Vereinigten Staaten..., a.a.O., S. 179-188

⁵ Vgl. Wildavsky, A., Budgeting, a.a.O., S. 38

⁶ Vgl. Wildavsky, A., Budgeting, a.a.O., S. 48

zögerungen erreichten bald ein derartiges Ausmaß, daß weder die Verwaltung, noch die Einzelstaaten und Gemeinden die zentralstaatlichen Gelder sinnvoll und effizient einplanen konnten.

Neben dem "impoundment" wurde noch die Abhängigkeit des Kongresses von Informationen aus der Verwaltung von Nixon dazu genutzt, die Budgethoheit der Legislative zu unterlaufen. Das OMB war die einzige Institution, die wirtschaftspolitisch relevante Daten sammelte, auswertete und dem Kongreß zur Verfügung stellte. Indem Nixon diesen Informationsfluß stark drosselte, beschneit er auch die wirtschaftspolitische Kompetenz des Kongresses. Die Amtsenthebung Nixons nach der "Watergate"-Affäre¹ nutzte der Kongreß, um einerseits den Einfluß des Präsidenten einzudämmen und zum anderen zu versuchen, den Budgetprozeß effizienter zu gestalten und stärker zu beeinflussen.

2.3. Der Budgetprozeß von 1974 - 1985

Das "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974"², mit dem der Kongreß die uneingeschränkte Kontrolle über das Budget zurückgewinnen wollte, setzte dann auch an diesen beiden Punkten an: Zum einen wurde das "impoundment" stark eingeschränkt, zum anderen wurden neue Institutionen geschaffen, um so die informationelle Abhängigkeit vom OMB zu reduzieren; der Budgetierungsprozeß wurde außerdem verändert. Insbesondere wurden dabei ein fester Zeitplan für budgetäre Aktivitäten eingeführt und das Haushaltsjahr neu terminiert.

Die Neuregelung des "impoundment" sieht vor, daß eine Streichung bzw. Zurückstellung von genehmigten Mitteln durch den Präsidenten durch Mehrheitsbeschluß beider Kammern des Kongresses gebilligt werden muß bzw. durch die Mehrheit einer Kammer wieder aufgehoben werden kann. Dadurch wird das "impoundment" praktisch bedeutungslos.

¹ Siehe z.B. Woodward, B. und Bernstein, C., The final days, New York 1976

² Public Law 93-344

Als neue Institutionen wurden jeweils ein neuer Ausschuß für jede Kammer und eine dem OMB (Budgetbüro des Präsidenten) entsprechende Behörde, das "Congressional Budget Office" (Budgetbüro des Kongresses, im folgenden CBO), geschaffen.

Die neuen Ausschüsse, "House Budget Committee" (Budgetausschuß des Repräsentantenhauses, im folgenden Hausausschuß genannt) und "Senate Budget Committee" (Budgetausschuß des Senats, im folgenden Senatsausschuß), bekamen die Aufgabe, mindestens zweimal im Jahr eine gemeinsame EntschlieÙung zum Budget herauszugeben, in der die Auswirkungen existierender und geplanter Ausgabenprogramme auf den Staatshaushalt analysiert werden. Außerdem wird durch diese Ausschüsse die Tätigkeit des CBO überwacht.

Der neue Budgetierungsprozeß verläuft wie folgt (eine genaue Übersicht mit den jeweils einzuhaltenden Terminen findet sich in Tabelle 7, Spalte 2)¹: Der Präsident (bzw. das OMB) legt Ende Januar wie bisher das Exekutivbudget vor. Das CBO analysiert das Budget und erstattet dem Kongreß Bericht darüber, wie dieses Budget auf die allgemeine Wirtschaftslage wirken wird, bzw. wie die Wirtschaftslage möglicherweise anders zu beeinflussen wäre. Der Haushaltsausschuß jeder Kammer erstellt auf der Grundlage des Exekutivbudgets, der CBO-Analyse und Expertenbefragungen jeweils eine erste vorläufige Budgetresolution ("concurrent resolution on the budget"), die im wesentlichen drei Bestandteile hat:

- 1) Die gesamten Einnahmen, Ausgaben und das resultierende Defizit für die nächsten drei Haushaltsjahre.
- 2) Die jeweiligen Ausgaben des Bundes für die großen Ausgabenbereiche ("budget functions", z.B. Verteidigung, Landwirtschaft, Gesundheit; eine genaue Liste findet sich in der Anlage 1 im Anhang).
- 3) Mögliche Anweisungen an die jeweiligen Fachausschüsse, durch entsprechende Gesetzesänderungen bestimmte Einnahmen zu erhöhen bzw. Ausgaben zu senken. Nur so können z.B. bei den "entitlements" Einsparungen realisiert werden. Sämtliche in

¹ Vgl. dazu Wildavsky, A., Budgeting, a.a.O., S. 39ff. Folkers, C., Das Dilemma..., a.a.O., S.370ff.

der Budgetresolution vorgeschriebenen Gesetzesänderungen werden später in der sogenannten Vermittlungsgesetzgebung ("reconciliation bill") zusammengefaßt und als Paket verabschiedet.

Jede Kammer stimmt über die Budgetresolution ihres Haushaltsausschusses ab, wobei einzelne Abgeordnete noch Änderungswünsche vorbringen können. Erst wenn jede Kammer ihre eigene Budgetresolution verabschiedet hat, trifft sich ein gemeinsamer Ausschuß beider Kammern ("conference committee"), um die Unterschiede zwischen beiden Budgetresolutionen zu beseitigen. Der (nur vorläufige) Kompromiß muß bis Mitte Mai in beiden Kammern eine Mehrheit finden. Von Mitte Mai bis Ende September wird die Vermittlungsgesetzgebung ausgearbeitet und die Appropriationsausschüsse können, ausgehend von den Vorgaben für die jeweiligen Bereiche in der vorläufigen Budgetresolution, ein detailliertes Budget erstellen. Wenn allerdings das CBO innerhalb dieser Zeit seine Schätzungen über die Entwicklung der Wirtschaft revidiert (was natürlich auch die erwarteten Einnahmen und Ausgaben verändert), dann weicht die zweite, verbindliche, Budgetresolution, die bis Mitte September nach dem gleichen Verfahren wie die erste Resolution verabschiedet wird (getrennte Abstimmung in beiden Kammern mit späterem Kompromiß), natürlich von der ersten ab, was wieder Änderungen bei der Vermittlungsgesetzgebung und den Appropriationen nach sich zieht.

Die beiden Budgetresolutionen sind keine Gesetze, sondern dienen dem Kongreß nur als Richtlinie bei der Aufstellung seines Budgets; sie benötigen deshalb nicht die Unterschrift des Präsidenten. Anders ist dies bei der Vermittlungsgesetzgebung und den einzelnen Ausgabengesetzen ("appropriation bills"): Hier muß der Präsident zustimmen bzw. kann er sein Veto einlegen. Bei abweichenden Budgetvorstellungen zwischen Kongreß und Präsident muß wiederum ein Kompromiß gefunden werden.

Die Reform fand, wie gesagt, 1974 statt und wurde zum ersten Mal für das Haushaltsjahr 1976, dessen Beginn vom 1. Juli auf den 1. Oktober 1975 verschoben wurde, wirksam. Die Verlängerung der Zeitspanne zwischen Vorlage des Exekutivbudgets Ende Januar und dem Beginn des Haushaltsjahres sollte dem Kongreß genügend Zeit verschaffen, das zweifelsohne wesentlich kompliziertere Budgetverfahren zu bewältigen.

Einen Fortschritt bedeutet dieses Verfahren insoweit, als von Haus- und Senatsausschuß erstmals im Kongreß Ausgaben und Einnahmen gleichzeitig analysiert werden. Ferner werden die Ausgabenzuwächse insgesamt und in den wichtigsten Ausgabenkategorien ausgewiesen. Damit wird eine Gesamtbetrachtung des Budgets und seiner Entwicklung möglich. Insbesondere wird auch dem Haushaltsüberschuß bzw. -defizit unter Beachtung der konjunkturellen Situation Aufmerksamkeit geschenkt. Damit erhält der Kongreß die Möglichkeit, mit Hilfe des CBO aktiv Finanzpolitik zu betreiben, was bisher dem Präsidenten vorbehalten war. Schließlich wird in der Entschließung noch die zulässige Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes festgelegt. Dies kann in gewisser Weise als Vorläufer des GRH-Gesetzes angesehen werden (siehe dazu Kapitel 3.1.).

Um Aufgabenüberschneidungen mit den Appropriationsausschüssen zu vermeiden, befassen sich Haus- und Senatsausschuß in der Budgetresolution nicht mit den Einzelposten, sondern nur mit den großen Ausgabengruppen. Außerdem unterstützen sie den Kampf der Appropriationsausschüsse gegen das "backdoor-spending".

Das grundlegende Problem allerdings, mit dem die Appropriationsausschüsse nicht fertig wurden, erwies sich auch für Haus- und Senatsausschuß als unlösbar: Der Gesamtkongreß war nicht bereit, seine Budgethoheit zugunsten der Ausschüsse einzuschränken. Somit blieben beide Budgetresolutionen letztendlich unverbindlich. Sie konnten vom Kongreß verändert werden. Die zunehmenden Ausgabenwünsche ohne entsprechende Einnahmesteigerungen wurden nicht eingedämmt. So nahmen die Haushaltsdefizite weiter zu; lediglich der Informationsstand des Kongresses verbesserte sich, ohne das Verhalten der Abgeordneten zu beeinflussen.

Der Wunsch des Kongresses, selber aktiv Wirtschaftspolitik zu betreiben, kollidierte bald mit dem Selbstverständnis des Präsidenten (und des OMB), dem diese Rolle im Laufe der Zeit zugewachsen war. Die mangelnde verfassungsrechtliche Eindeutigkeit über die Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik fiel bis zum Ende der siebziger Jahre nicht so stark auf, da die Demokratische Partei sowohl den Präsidenten, als auch eine deutliche Mehrheit in Repräsentantenhaus und Senat stellte. Die Wahlen 1980 veränderten die Situation gründlich.

Reagan siegte "erdrutschartig" über Carter und die Republikaner gewannen zum ersten Mal seit 1954 wieder die Mehrheit im Senat. Im Repräsentantenhaus dagegen konnten die Demokraten, wenn auch geschwächt, ihre Mehrheit (die sie ebenfalls seit 1954 innehatten) halten. Zum ersten Mal seit 1932 wurden die beiden Kammern des Kongresses von unterschiedlichen Parteien dominiert. Die Schwächung der Demokraten und der überlegene Sieg Reagans führten dazu, daß er in seinem ersten Amtsjahr fast widerstandslos sein Programm durchsetzen konnte (Kürzungen im sozialen Bereich, Weiterführung des von Carter begonnenen Militäraufbaus, Steuerreform). Aber schon Ende 1981 begannen die Demokraten (und zum Teil die um ihre Wiederwahl fürchten- den Republikaner), Reagan mit ihren eigenen Vorstellungen zu konfrontieren. Der relativ komplizierte Budgetierungsprozeß, mit seinem hohen Koordinationsaufwand zwischen den Haushalts- und Appropriationsausschüssen (die sehr stark von einzelnen einflußreichen Abgeordneten dominiert werden) und der jeweiligen Kammer (wo eine Mehrheit unter den zum großen Teil stark an ihren regionalen Interessen ausgerichteten Mitglidern gefunden werden mußte) sowie zwischen den Kammern und schließlich noch dem Präsidenten, brach mehr und mehr zusammen.

So hätten die Ausgabengesetze für das Haushaltsjahr 1982 (das am 1. Oktober 1981 begann) bis Ende September verabschiedet werden müssen. Dies geschah nicht, weil sich die beiden Kammern und der Präsident nicht einigen konnten. Da ohne Ausgaben- gesetze keine Zahlungen geleistet werden dürfen, verabschiedete der Kongreß Ende September eine Überbrückungsresolution ("continuing resolution"), um die Funktions- fähigkeit der Bundesverwaltung bis Ende November aufrechtzuerhalten. Die beiden Kammern handelten bis dahin mühsam einen neuen Kompromiß aus, der wieder kein offizielles Budget war, sondern nur eine Verlängerung der "continuing resolution" (CR) bis zum 30. März 1982 vorsah. Da Präsident Reagan verschiedene seiner Wünsche unberücksichtigt sah, legte er sein Veto gegen diese Verlängerung ein. Zwar wurden Notdienste aufrechterhalten, alle anderen Staatsangestellten wurden aber nach Hause geschickt. Am nächsten Tag einigten sich die Widersacher darauf, die ursprüngliche CR bis Mitte Dezember zu verlängern; schließlich wurde die CR noch mehrmals bis zum Ende des Haushaltsjahres 1982 verlängert.

Im Dezember 1981 liefen auch bereits die Verhandlungen für das Haushaltsjahr 1983, für das der Präsident das Exekutivbudget im Januar 1982 vorlegen mußte. Mit dem

Budgetvorschlag war niemand zufrieden. Für die Konservativen war das Defizit zu hoch, für die Liberalen die Prioritäten falsch gesetzt¹. Im Budgetausschuß des Senats (mit einer republikanischen Mehrheit) ging der Budgetvorschlag Reagans mit 20 zu 0 Stimmen unter. Ohne das Exekutivbudget als gemeinsame Ausgangsbasis war es sehr schwierig, einen für die erste Budgetresolution notwendigen Kompromiß zwischen den Budgetentwürfen von Senat und Repräsentantenhaus zu finden, vor allem da 1982 wieder Wahljahr war.

Darunter litt ein weiterer Bestandteil des Budgetprozesses. Statt, wie vorgesehen, alle notwendigen budgetwirksamen Gesetzesänderungen (insbesondere zur Reduzierung der "entitlements") in einem Vermittlungsgesetz ("reconciliation bill") zusammenzufassen, ließ der Geschäftsordnungsausschuß des Repräsentantenhauses zum Teil über einzelne Maßnahmen (etwa eine Reduzierung der Rentenanpassung für Bundesangestellte) abstimmen, deren Durchführung besonders von auf Defizitreduktion bedachten Republikanern gefordert wurde. Die Einzelabstimmung machte dies aber politisch sehr schmerzhaft; die Rentenanpassung wurde nicht reduziert.

Das Budget für das Haushaltsjahr 1983 hätte Ende September 1982, vor den Wahlen im November, verabschiedet sein müssen. Wieder gab es keine Einigung, wieder wurde nur eine CR beschlossen. Die sich im Laufe des Jahres 1982 stark verschlechternde Wirtschaftslage hätte eine Anpassung der ersten Budgetresolution (die im Juni verspätet verabschiedet wurde) notwendig gemacht. Da sich die Kontrahenten sowieso nicht auf ein Budget einigen konnten, wurde auf die Berücksichtigung des sich verschlechternden Datenkranzes verzichtet. Im Dezember wurde schließlich beschlossen, die CR bis Ende September 1983 (dem Ende des Haushaltsjahres) zu verlängern.

Die Haushaltsjahre 1982/83 wurden also beide ohne reguläres Budget, sondern über eine Überbrückungsresolution (CR) finanziert. Die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen sowohl im Exekutivbudget als auch in der Budgetresolution des Kongresses waren stark fehlerhaft; das Defizit ging in beiden Jahren wesentlich über die Schätzungen hinaus.

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.230

Seinen endgültigen Zusammenbruch erlebte der Budgetprozeß 1984 (die Beratungen für das Haushaltsjahr 1985). Trotz intensiver politischer Bemühungen hatte das Defizit 1983 wieder eine neue relative und absolute Höchstmarke erreicht (vgl. Tabelle 1). Zudem war 1984 Präsidentenwahlkampf.

Das Exekutivbudget wurde, noch bevor es veröffentlicht war, von allen Beteiligten (einschließlich der Exekutive selber) als irrelevant angesehen¹. Bei der Abstimmung im Repräsentantenhaus wurde Reagan's Budget mit 1 zu 434 Stimmen abgelehnt². Die erste Budgetresolution, auf die sich die beiden Kammern des Kongresses bis Mitte Mai hätten einigen sollen, kam erst im Oktober zustande. Ohne die Budgetresolution konnten Vermittlungs- und Ausgabengesetze ("reconciliation" bzw. "appropriation bills") nicht verabschiedet werden.

Das Haushaltsjahr 1985 begann wieder ohne Budget. Die Meinungsverschiedenheiten hatten weniger mit der Ausgabenhöhe bzw. dem Defizit zu tun (umstritten waren nur etwa 6 Mrd. Dollar, ca. 0,6 % der Gesamtausgaben), als mit grundlegenden politischen Fragestellungen, wie etwa der Abtreibungsregelung, den Anti-Diskriminierungsgesetzen oder der Mittelamerika-Politik. In der ersten Oktoberwoche wurden drei jeweils 48-stündige CR's (Überbrückungsresolutionen) verabschiedet, Reagan entließ nochmals für ein paar Tage alle nicht essentiellen Staatsangestellten; Mitte Oktober einigte man sich an Stelle eines Budgets wieder auf eine längerfristige CR.

Trotz der Beachtung, die das Defizit in der amerikanischen und internationalen Presse fand, deuten die Ergebnisse der Wahlen in den USA darauf hin, daß für die amerikanische Öffentlichkeit das Defizit keine überragende Bedeutung besaß. Der sich auf Steuererhöhungen festlegende Herausforderer Reagans, Walter Mondale, ging in der Wahl 1984 sang- und klanglos unter. Die Kongreßabgeordneten erreichten in den achtziger Jahren die höchste Wiederwahlquote in der amerikanischen Geschichte³. Die Demokraten verteidigten ihre deutliche Mehrheit im Repräsentantenhaus, die Republikaner ihre im Senat. Allerdings begann Reagan seine zweite Amtszeit 1985 als der Präsident mit der geringsten Anzahl von Mitgliedern der eigenen Partei im Kongreß, seit sich in den

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.383

² Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.394

³ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.565

USA ein stabiles Zwei-Parteien-System herausgebildet hatte¹.

Das innenpolitische Patt zwischen dem Präsidenten und der republikanischen Mehrheit des Senats auf der einen und der demokratischen Mehrheit im Repräsentantenhaus auf der anderen Seite blieb damit erhalten. Die Positionen waren und blieben unvereinbar. Die Republikaner forderten reales Wachstum der Militärausgaben und eine Reduzierung des Defizits ohne Steuererhöhungen. Dies wäre nur durch eine sehr starke Einschränkung bei den Sozialausgaben und der Streichung einer Vielzahl von staatlich finanzierten Programmen und Aktivitäten möglich gewesen. Die Demokraten wehrten sich vehement gegen die Kürzungen im nicht-militärischen Bereich, forderten allerdings (nach den schlechten Erfahrungen, die ihr Präsidentschaftskandidat damit gemacht hatte) zumindest in der Öffentlichkeit auch keine wesentlichen Steuererhöhungen.

Der Schlüssel zum Verständnis, wie es überhaupt zum GRH-Gesetz kommen konnte, liegt in der damaligen Frustration der Kongreßabgeordneten, die sich seit dem Ende der siebziger Jahre bemühten, das Defizit unter Kontrolle zu bekommen. Sie konnten dabei auch Erfolge verweisen konnten, die nur von niemandem wahrgenommen wurden.

Modellrechnungen zeigen, daß, wenn die 1982 herrschende Einnahmen- und Ausgabenstruktur unverändert fortbestanden hätte (sog. "current policy baseline"), das Defizit 1986 doppelt so hoch gewesen wäre wie das tatsächlich in dem Jahr realisierte. Es wurden zwischen 1982 und 1985 drei Steuererhöhungen durchgesetzt (eine davon im Rahmen der Sozialversicherungsreform), die Ausweitung der Militärausgaben fand bei weitem nicht im ursprünglich geplanten Umfang statt und auch bei den sogenannten "diskretionären" Ausgaben (insbesondere den Bundeszuschüssen an die Einzelstaaten) wurden Einsparungen realisiert². "... it's as though Congress has been running down an up escalator just to stay in place. But run hard it has ..." ³. Dabei führte die langfristige Auseinanderentwicklung von Einnahmen und Ausgaben, verbunden mit sehr unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie diese Entwicklung zu stoppen und umzukehren sei, zu den endlosen Budgetauseinandersetzungen der achtziger Jahre, die allen Beteilig-

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.423

² Vgl. Palmer, J.L.: The Changing Structure of the Deficit, in: National Tax Journal, Vol. 40, 1987, S.285-297

³ Palmer, J.L.: The Changing..., a.a.O. S.287

ten Opfer abverlangten, ohne zu einem nach außen sichtbaren Erfolg (Defizitreduktion) zu gelangen. Es wurden "nur" noch wesentlich höhere Defizite verhindert.

Die Beratungen für das Haushaltsjahr 1986 (im Frühjahr 1985) verliefen wie in den Jahren zuvor. Das Exekutivbudget wurde als politisch nicht mehrheitsfähig bezeichnet. Nach mehreren Monaten heftiger Debatten (der Senat stimmte in dieser Zeit über 35 Budgetentwürfe ab¹), wurde im August (2 1/2 Monate zu spät) eine allseits als unbefriedigend empfundene Budgetresolution verabschiedet, die das zugrundeliegende Problem - das Defizit - nicht löste. Die Kommentare reichten von "not a giant step - maybe a bunny hop" bis zu "a limp rag"². Der Abschluß der Vermittlungsgesetzgebung ("reconciliation bill") ließ dann allerdings noch bis zum 1. April 1986 auf sich warten, als fast die Hälfte des Haushaltsjahres vorüber war. Während über die Ausgabengesetze und die Vermittlungsgesetzgebung des Haushaltsjahres 1986 verhandelt wurde, verabschiedete der Kongreß das GRH-Gesetz, das die endlosen Budgetauseinandersetzungen beenden und endlich zu einem Abbau des Defizits führen sollte.

3. Das GRH-Gesetz

3.1. Vorgänger

Die nach 1969 anhaltenden Haushaltsdefizite führten schon in den siebziger Jahren zu Bestrebungen, wieder ein ausgeglichenes Budget und eine Einschränkung der Staatsausgaben gesetzlich vorzuschreiben oder sogar in der Verfassung zu verankern.

Die vorher bestehende formelle Budgetausgleichsvorschrift wurde 1972 aufgehoben. 1974 wurde dann im Rahmen der Neuordnung des Budgetierungsprozesses die Einführung einer absoluten Schuldenbestandsobergrenze beschlossen, die nur vom Kongreß angehoben werden darf. Das Erreichen der Schuldenobergrenze ist neben fehlender Ausgabengesetze ein zweiter Fall, in dem die Bundesverwaltung ihre Tätigkeit wegen Zahlungsunfähigkeit einstellen muß.

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.437

² White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.439

Während Budgetausgleichsvorschriften an der "budget authority" ansetzen und Kürzungen deshalb nicht unbedingt das laufende Haushaltsjahr betreffen, schränkt die Schuldenbestandsobergrenze direkt die Kreditaufnahmemöglichkeit ein, selbst wenn die benötigten Kredite zur Finanzierung von in früheren Budgets genehmigten Ausgaben dienen sollen. Um nicht den Vollzug der von ihm selbst genehmigten Budgets zu behindern, wird die Schuldenobergrenze vom Kongreß jedoch meistens ohne größere Umstände angehoben. Belieb ist allerdings die Verknüpfung von "riders" mit der Anhebung der Schuldenobergrenze. Das GRH-Gesetz war, wie schon an anderer Stelle gesagt, solch ein "rider".

Verschiedene Versuche, eine Budgetausgleichs- oder Ausgabenbeschränkungsregelung in der Verfassung zu verankern, waren bis heute nicht erfolgreich. Verfassungsänderungen bedürfen in den USA einer Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses und einer Ratifizierung in drei Vierteln der Staatenparlamente oder einer Verfassungsgebenden Versammlung, die von mindestens zwei Dritteln aller Bundesstaaten (vierunddreißig) verlangt werden muß, mit wiederum anschließender Ratifizierung durch die Staatenparlamente.

Im Januar 1982 unterschrieb Alaska als bisher einunddreißigster Bundesstaat den Aufruf zur Einberufung einer Verfassungskonferenz zur Festschreibung des Budgetausgleichs in der amerikanischen Verfassung. Parallel dazu wurde versucht, die entsprechende Verfassungsänderung im Kongreß zu erreichen. Im Juli 1982 verabschiedete der Senat mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit eine Gesetzesresolution¹, die vorsah, daß

- zukünftige Budgets kein Defizit mehr ausweisen dürfen
- Abweichungen davon einer Drei-Fünftel-Mehrheit aller stimmberechtigten (also nicht nur der anwesenden) Mitglieder beider Kammern bedürfen
- die Anhebung der Schuldenobergrenze in Zukunft auch dieser Drei-Fünftel-Mehrheit bedarf
- die Gesamteinnahmen des Bundes in einem Haushaltsjahr nicht stärker zunehmen dürfen als das Sozialprodukt im vorangegangenen Kalenderjahr. Abweichungen sollten eine Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder beider Kammern und die Zustimmung des Präsidenten benötigen.

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.278

Neben dem Budgetausgleich und der seine Einhaltung garantierenden Schuldenobergrenze sah dieser Gesetzesentwurf demnach auch eine Verhinderung von progressionsbedingten Steuermehreinnahmen selbst bei realem Einkommenswachstum vor. Obwohl Präsident Reagan diesen Entwurf unterstützte, erreichte er im Repräsentantenhaus nur eine einfache, aber nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit¹. Nach dem Scheitern im Repräsentantenhaus haben die Bemühungen zur Verfassungsänderung nachgelassen. Zwei Bundesstaaten haben seither dem Antrag zur Einberufung der Verfassungskonferenz ihre Unterstützung wieder entzogen.

Auf der Ebene der Einzelstaaten waren die Bemühungen um die Festschreibung eines Budgetausgleichs und der Beschränkung der Steuereinnahmen für die jeweiligen Haushalte in den Verfassungen der einzelnen Staaten dagegen wesentlich erfolgreicher. Ausgehend von der weit beachteten "Proposition 13" im Jahr 1978 in Kalifornien, mit der die Grundsteuer auf 1 % des Wertes des besteuerten Objektes begrenzt wurde, verabschiedeten fast alle Staaten- und Gemeindepardamente Budgetausgleichs- oder Steuerbeschränkungsvorschriften².

Einfache Gesetzesinitiativen zum Budgetausgleich und/oder zur Beschränkung der Ausgaben auf Bundesebene hat es in großer Zahl gegeben. Bis auf eine Ausnahme fanden sie jedoch in keiner Kammer eine Mehrheit. Im Oktober 1984 verabschiedete das Repräsentantenhaus mit 411 zu 11 Stimmen einen Gesetzesentwurf, der dem Präsidenten die Erstellung eines ausgeglichenen Budgets vorschrieb. Das Gesetz kam im Senat nicht zur Abstimmung³.

Neben anderen versuchte auch Phil Gramm, der Initiator des GRH-Gesetzes, schon 1979, 1981 und 1982 in Zusammenarbeit mit jeweils verschiedenen Kollegen den Budgetausgleich bzw. Ausgabenbeschränkungen gesetzlich zu verankern⁴. Wesentliche Elemente des späteren GRH-Gesetzes waren schon in den Vorschlägen der Jahre

¹ Vgl. Cohadas, N.: "Despite Appeal by President. Balanced-Budget Amendment Goes Down to Defeat in House", in: Congressional Quarterly Weekly Report, vom 2. Oktober 1982, S. 2420

² Vgl. dazu Folkers, C.: "Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA", Baden-Baden 1983

³ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O., S.410

⁴ Vgl. Calmes, J.: "Gramm: Making Waves, Enemies and History", in: Congressional Quarterly Weekly Report, March 15, 1986, S.611-615

1981/82 enthalten. Wahrscheinlich hat Gramm, Professor für Volkswirtschaftslehre, dabei Ideen von seinen akademischen Kollegen übernommen. Jedenfalls veröffentlichte James M. Buchanan schon 1977 einen detaillierten Vorschlag zur Defizitreduktion¹, dem das spätere GRH-Gesetz teilweise sehr ähnlich ist. Der Vorschlag von Buchanan sieht vor,

- daß der Präsident jedes Jahr ein ausgeglichenes Budget vorzulegen hat
- daß der Kongreß jedes Jahr ein ausgeglichenes Budget zu verabschieden hat (welches sich natürlich inhaltlich von dem des Präsidenten unterscheiden darf)
- daß im Falle eines auf einem Prognoseirrtum beruhenden Defizits alle Staatsausgaben innerhalb von drei Monaten automatisch nach unten anzupassen sind, bis der Ausgleich wieder hergestellt ist. Falls sich ein Überschuß ergibt, wird dieser zur Rückzahlung bestehender Staatsschulden verwendet.
- daß die oben geschilderten Bestimmungen innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Verabschiedung vollständig wirksam werden. Um einen geordneten Übergang zu ermöglichen, soll das zum Verabschiedungszeitpunkt existierende Budgetdefizit in jedem der fünf Jahre um mindestens 20 % verringert werden. Abweichungen von der 20-%-Regel werden genauso gehandhabt wie die oben geschilderten Abweichungen vom Budgetausgleich (das heißt generelle automatische Ausgabenkürzungen).
- daß diese Bestimmungen nur in Zeiten eines nationalen Notstandes, dessen Erklärung einer Zwei-Drittel-Mehrheit beider Kammern und der Zustimmung des Präsidenten bedarf, aufgehoben werden dürfen. Die Erklärung des nationalen Notstandes erlischt automatisch nach einem Jahr.

Buchanan verzichtet auf die Verknüpfung einer generellen Ausgabenbeschränkung des Staates mit dem Budgetausgleich. Interessanterweise fordert er bei notwendigen Ausgabenkürzungen die Löhne und Gehälter der Staatsangestellten, einschließlich der Parlamentarier, nicht nur auf keinen Fall auszuschließen, sondern sie sogar überproportional zu kürzen. Er hoffte auf diese Weise bürokratische und legislative Bestrebungen, den Budgetausgleich zu ignorieren, verhindern zu können. Buchanans Vorschlag zur Übergangsperiode entspricht in den Grundzügen dem späteren GRH-Gesetz.

¹ Vgl. Buchanan, J.M. und Wagner, R.E.: "Democracy in Deficit", New York u.a., 1977, S. 180f

Im Finanzministerium kursierte 1984 der sogenannte "4-3-2-1-Plan"¹, der vorsah, das Defizit jährlich um ein Prozent des Bruttosozialprodukts zurückzuführen, bis es Null erreicht.

Das GRH-Gesetz zur Defizitreduktion kam demnach (zumindest für die Verantwortlichen in Regierung und Kongreß) nicht überraschend, sondern hatte eine Reihe von an den gesetzgeberischen Hürden gescheiterten Vorgängern. Daß ausgerechnet das GRH-Gesetz eine Mehrheit im Kongreß und die Zustimmung des Präsidenten fand, hängt wohl weniger mit den Qualitäten dieses Gesetzes zusammen (wie noch zu zeigen sein wird) als mit der speziellen Kombination von Personen, Institutionen und Ereignissen in den USA in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Eine ausführliche und detaillierte Darstellung dazu findet sich in der Literatur².

3.2. Die grundlegenden Prinzipien des GRH-Gesetzes

Es soll von der Darstellung der sich stark unterscheidenden Versionen des Gesetzes die bis zu seiner endgültigen Verabschiedung am 12. Dezember 1985 kursierten abgesehen werden. Das "ursprüngliche" GRH-Gesetz wurde danach noch zweimal in wesentlichen Bestandteilen verändert. Darauf wird jeweils an geeigneter Stelle hingewiesen.

Das GRH-Gesetz schreibt keinen generellen Budgetausgleich vor, sondern ist nur eine Übergangsregelung, die dazu dienen soll, das Haushaltsdefizit des Bundes in den USA von einem hohen Niveau (um die 200 Mrd. Dollar jährlich von 1983 bis 1985, vgl. Tabelle 1) in vorher festgelegten Schritten auf Null zu reduzieren. Der Budgetvorschlag des Präsidenten und die Budgetresolution des Kongresses dürfen dabei ab dem Haushaltsjahr 1986 (das am 1. Oktober 1985 beginnt und am 30. September 1986 endet) festgelegte Defizitgrenzen nicht überschreiten. Diese betragen für das

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O., S.443

² Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O.

Haushaltsjahr	1986	171,9		Mrd. Dollar
"	1987	144,0		Mrd. Dollar
"	1988	108,0	(144,0)	Mrd. Dollar
"	1989	72,0	(136,0)	Mrd. Dollar
"	1990	36,0	(100,0)	Mrd. Dollar
"	1991	0	(64,0)	Mrd. Dollar
"	(1992)		(28,0)	Mrd. Dollar
"	(1993)		(0)	Mrd. Dollar

Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf eine seit Oktober 1987 gültige Änderung¹ des GRH-Gesetzes.

Wenn das in der Budgetresolution veranschlagte Defizit nicht innerhalb der vorgeschriebenen Grenzen bleibt, so tritt ein automatischer Kürzungsmechanismus in Kraft, der alle Ausgaben um einen einheitlichen Prozentsatz beschneidet. Um Zeit für die Berechnung und Durchführung der notwendigen Kürzungen zu gewinnen, wird der bisherige Budgetprozeß gestrafft. Der Kürzungsautomatismus ist dabei nicht als Politik-Ersatz zu sehen, sondern soll nur als Druckmittel dienen, um die am Budgetprozeß Beteiligten zu zwingen, das Defizit tatsächlich schrittweise zu reduzieren. Dies wird deutlich bei der im Gesetz enthaltenen Bestimmung, daß nach der Berechnung der erforderlichen Kürzungen der Kongreß noch einmal die Möglichkeit hat, ein neues, die Defizitgrenzen einhaltendes Budget zu verabschieden, um so die gleichmäßigen Kürzungen zu vermeiden. Um der Praxis der kostentreibenden Zusätze ("riders") Herr zu werden, die einzelne Abgeordnete bei der Beratung der Vorschläge der Haushaltsausschüsse immer wieder versuchen durchzusetzen, enthält das Gesetz außerdem eine Bestimmung, die nur noch defizitneutrale Änderungsvorschläge zur Abstimmung zuläßt. Wenn ein bestimmtes Programm mehr Mittel beansprucht, muß demnach gleichzeitig eine entsprechende Einnahmenerhöhung oder anderweitige Ausgabenkürzung beschlossen werden. Außerdem enthält das Gesetz eine Ausnahmeklausel für den Fall einer Rezession oder eines Krieges.

Auf die möglichen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen, insbesondere Einkommens- und Verteilungswirkungen, die von einer solchen "geplanten" Reduktion eines erheblichen Haushaltsdefizits ausgehen, wird in der offiziellen Begründung zur Notwendigkeit des GRH-Gesetzes² nicht eingegangen. Die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen

¹ The Balanced Budget and Emergency Deficit Reaffirmation Act of 1987.

² "Gramm-Rudman-Hollings and the Congressional Budget Process", An Explanation, Committee on the Budget, United States Senate, December 1985, Senate Print 99-119.

Nachfrage durch Veränderungen des Haushaltsdefizits des Staates, die bei der Budgetierungsreform 1974 noch eine Rolle spielte, findet in den Budgetauseinandersetzungen in den USA schon seit Ende der siebziger Jahre keine Erwähnung mehr. In der politischen Debatte vor und während der Verabschiedung des GRH-Gesetzes standen solche Überlegungen auf jeden Fall nicht im Vordergrund. Entscheidend war vielmehr, daß zumindest ein großer Teil der Abgeordneten seit Jahren versuchte das Defizit zu reduzieren und dabei wegen der stark divergierenden politischen Grundeinstellungen nicht erfolgreich war¹; das Gesetz war ein politischer Notnagel, "a bad idea whose time has come", um es mit den Worten des Co-Sponsors des Gesetzes, Warren Rudman, zu sagen².

In der ökonomischen Literatur zu der Notwendigkeit bzw. den Folgen des so geplanten Defizitabbaus steht fast immer der mögliche Einfluß der Staatsverschuldung auf das Sparen und die Investitionen in einer Volkswirtschaft im Vordergrund³. Dabei wird meist von der sogenannten "Topf-Theorie" ausgegangen, das heißt das Sparen der Volkswirtschaft wird als mehr oder weniger gegeben angenommen. Unter dieser Voraussetzung kommt es bei einer steigenden Staatsverschuldung zu crowding-out-Effekten, bei abnehmender (was vom GRH-Gesetz forciert werden soll) Verschuldung dagegen zu einer Steigerung der privaten Investitionen und damit der Wachstumsaussichten der Volkswirtschaft. Die möglichen positiv mit der Verschuldung korrelierenden Anpassungsvorgänge beim Sparen werden dagegen nicht berücksichtigt⁴.

Die grundlegenden Prinzipien - langjährige Festlegung von Defizitobergrenzen und automatische proportionale Kürzungen aller Ausgaben bei Überschreitung der Grenzen - sind in dem politischen Kompromiß, den das GRH-Gesetz letztendlich darstellt, nur noch mit Mühe wiederzufinden.

¹ Vgl. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit..., a.a.O., S. 429ff.

² Ein Interview mit Rudman in: Congressional Quarterly Almanac 1985, Vol. 41, Washington 1986, S. 459.

³ Vgl. z.B. Aaron, H.J., Galper, H., Pechman, J.A., Perry, G.L., Rivlin, A.M. und Schultze, C.L.: "Economic Choices 1987", Brookings Institution, Washington 1986 oder Minarik, J.J. und Penner, R.G.: "Fiscal Choices", in: Sawhill, J.V. (ed.): "Challenge to Leadership", Urban Institute, Washington 1988.

⁴ Vgl. dazu z.B. Hauser, H.J.: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. Frankfurt/M. u.a., 1979.

Um das Gesetz und seine Wirkungsweise verstehen und beurteilen zu können, ist eine detaillierte Darstellung und Analyse notwendig. Diese soll in vier Schritten erfolgen und dabei

- die Veränderungen des Budgetprozeß
- die festgelegten Defizitgrenzen
- den Kürzungsmodus und
- die Ausnahmeklausel für den Fall einer Rezession

beschreiben und kritisch würdigen.

3.3. Detaillierte Darstellung und Analyse einzelner Bestandteile des GRH-Gesetzes

3.3.1. Die Neuordnung des Budgetprozesses

3.3.1.1. Das neue Verfahren

Wie schon dargestellt, trug die Budgetreform von 1974 nicht dazu bei, die Budgetierung zu verbessern oder das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts zu erleichtern. In den vier Haushaltsjahren 1982 bis 1985 wurde praktisch jede Vorschrift des damals gültigen Budgetgesetzes verletzt. Ein geordneter Budgetprozeß war nicht möglich. Das GRH-Gesetz versucht, die Ordnung des Verfahrens wiederherzustellen und strafft dabei auch den zeitlichen Rahmen, um Zeit für das Kürzungsverfahren zu gewinnen. Neue Institutionen wurden diesmal nicht geschaffen, sondern die alten - vor allem OMB und CBO (Budgetbüro des Präsidenten und Budgetbüro des Kongresses) - bekamen zusätzliche Aufgaben zugewiesen. Die beschriebenen zeitlichen und inhaltlichen Änderungen sind in Tabelle 7, Spalten 2 und 3 aufgelistet.

Das grundlegende Verfahren der Budgetierung wird nicht verändert. Der Präsident legt sein Budget jetzt Anfang Januar vor und muß darin die jeweiligen festgelegten Defizitgrenzen einhalten. Haus- und Senatskomitee erstellen mit Hilfe des Exekutivbudgets und der Berechnungen des CBO jeweils eine Budgetentschließung ("budget resolution"), in der wie bisher zum einen Gesamteinnahmen und -ausgaben und das zu erwartende Defizit (das natürlich innerhalb der relevanten Grenzen zu bleiben hat) ausgewiesen werden und zum anderen die zur Verfügung stehenden Mittel auf die 21 großen Aus-

gabenbereiche¹ ("budget functions") verteilt werden. Nach der Findung eines Kompromisses zwischen den beiden Kammern wird die gemeinsame Budgetentschließung ("concurrent resolution on the budget") Mitte April (statt wie bisher Mitte Mai) im Kongreß verabschiedet. Nach den Beratungen der Appropriationsausschüsse, die sich an den Ausgabensummen der einzelnen "budget functions" in der Budgetresolution ausrichten müssen, werden die regulären Ausgabengesetze ("appropriation bills") bis Ende Juni (bisher Ende September) vorgelegt.

Die Vermittlungsgesetzgebung ("reconciliation"), die vor allem bei der Anpassung der "entitlements" eine Rolle spielt, muß ebenfalls schon im Juni, statt wie bisher im September, abgeschlossen werden. OMB und CBO erstellen dann gemeinsam bis Mitte August einen Bericht, in dem - ausgehend von den bekannten budgetären und den jeweils erwarteten ökonomischen Bedingungen - das zu erwartende Defizit prognostiziert wird ("OMB-CBO baseline"). Sollte dieses prognostizierte Defizit die jeweils gültige Defizitobergrenze um mehr als 10 Mrd. Dollar überschreiten, so wird - unter Berücksichtigung des speziellen später beschriebenen Kürzungsmodus - von den beiden Büros der Prozentsatz festgelegt, um den die Ausgaben gekürzt werden müssen, um die Defizitgrenze einzuhalten. Wenn sich die von den Büros berechneten Prozentsätze unterscheiden, wird ein Durchschnitt gebildet.

Ab diesem Punkt muß bei der Besprechung des weiteren Verfahrens zwischen dem ursprünglichen Konzept, wie es im GRH-Gesetz vorgesehen war, und dem - vorsorglich als Eventualvorschrift auch schon im Gesetz enthaltenen - heute gültigen Alternativkonzept unterschieden werden².

Dieses Alternativkonzept wurde notwendig, weil eine Verfassungsbeschwerde gegen das ursprüngliche Konzept Erfolg hatte. Da sich beide Konzepte stark unterscheiden und diese Unterschiede auch einen erheblichen Einfluß auf die Wirkungsweise des gesamten GRH-Gesetzes haben, soll auf beide eingegangen werden.

¹ Siehe Anlage 1

² Vgl. zum folgenden auch Folkers, C.: Das Dilemma..., a.a.O., S.377-379

Tabelle 7: Änderungen im Zeitplan des Budgetierungsprozesses durch das GRH-Gesetz¹

Vorgang	Bisherige Regelung	GRH-Gesetz
1. Präsident legt Exekutivbudget vor	Ende Januar	Erster Montag nach dem 3. Januar
2. Verabschiedung der gemeinsamen Budgetresolution beider Kammern ("concurrent resolution on the budget")	15. Mai bzw. 15. September ²	15. April
3. Abschluß der Vermittlungsgesetzgebung ("reconciliation bill")	25. September	15. Juni
4. Abschluß der Ausgabengesetzgebung ("appropriation bills")	Siebter Tag nach "Labor Day"	30. Juni
5. OMB und CBO legen Prognose des Defizits sowie Kürzungsberechnungen vor	-	15. August
6. OMB und CBO leiten Bericht über Defizit und die Kürzungsanordnung ("sequester order") an GAO ¹ bzw. an den gemeinsamen Kürzungsausschuß ⁴ weiter	-	20. August
7. GAO leitet Defizit- und Kürzungsbericht an Präsidenten ³ bzw. Kürzungsausschuß beschließt Kürzungsresolution ⁴	-	25. August
8. Präsident ³ bzw. Kongreß ⁴ erläßt Kürzungsanordnung	-	1. September
9. Kürzungsanordnung tritt in Kraft	-	1. Oktober
10. Haushaltsjahr beginnt	1. Oktober	1. Oktober
11. OMB und CBO legen bei einer neuen Budgetresolution einen revidierten Bericht vor	-	5. Oktober
12. GAO leitet revidierten Bericht an Präsidenten ³ , bzw. Kürzungsausschuß beschließt revidierte Kürzungsresolution ⁴	-	10. Oktober
13. Präsident ³ bzw. Kongreß ⁴ erläßt endgültige Kürzungsanordnung	-	15. Oktober
14. GAO legt Bericht über Durchführung der Kürzungsanordnung vor	-	15. November

¹ Vgl. z.B. Folkers, C.: Das Dilemma..., a.a.O., S. 382

² Erster, vorläufiger bzw. zweiter, verbindlicher Budgetbeschuß

³ Ursprüngliches Verfahren

⁴ Seit dem 7.7.1986 geltendes Verfahren

3.3.1.2. Das ursprüngliche Konzept

Im ursprünglichen Konzept wird der Bericht mit den Berechnungen von OMB und CBO zur Kontrolle an das "General Accounting Office" (GAO), eine Art oberster Rechnungshof und Kontrollbehörde, gesandt. Das GAO überprüft den Bericht und berechnet die endgültigen Werte für Defizit und erforderliche Kürzungen; die Ergebnisse werden an den Kongreß und an den Präsidenten weitergegeben. Übersteigt das von OMB-CBO-GAO prognostizierte Defizit die zulässige Grenze um mehr als 10 Mrd. Dollar, so muß der Präsident auf der Grundlage des Berichts bis zum 1. September eine Kürzungsanordnung ("sequester order") mit den berechneten proportionalen Kürzungen erlassen und diese dem Kongreß vorlegen. Mit dem Beginn des Haushaltsjahres am 1. Oktober tritt auch die "sequester order" in Kraft.

Inzwischen können sich die beiden Kammern noch auf einen alternativen Budgetvorschlag einigen, der die Verschuldungsgrenze nicht überschreitet. Die gegebenenfalls beschlossenen Änderungen werden von OMB und CBO in einen neuen, zweiten Bericht aufgenommen, der wieder über das GAO bis zum 10. Oktober an den Präsidenten weitergeleitet wird, der dann auf der Grundlage des möglicherweise revidierten Berichts bis Mitte Oktober falls nötig die endgültige Kürzungsanordnung erläßt. Bis Mitte November legt dann das GAO einen Bericht über die Durchführung der Kürzungsanordnung vor.

Stein des Anstoßes dieses Verfahrens bei der Verfassungsbeschwerde war die Rolle, die das GAO und ihr Leiter, der sog. "Comptroller General", spielen. Der "Comptroller General" darf nämlich vom Kongreß entlassen werden, das heißt, er ist von der Legislative abhängig. Im geschilderten Verfahren würde er aber, so die amerikanische Rechtsprechung, bei der Erstellung des Kürzungsberichtes Exekutivaufgaben übernehmen. Diese Überschneidung verletzt das grundlegende Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung. Damit ist die ursprüngliche Regelung an einer relativ unbedeutenden Formalie gescheitert. Die Sponsoren des GRH-Gesetzes versuchten zwar noch eine Weile, die Abhängigkeit des "Comptroller General" vom Kongreß aufzuheben, um so ihre ursprüngliche Idee zu retten, hatten aber, da der Kongreß auf dieses ihm zustehende (noch nie wahrgenommene) Recht nicht verzichten wollte, keinen Erfolg.

3.3.1.3. Die Notlösung

Die bereits in das GRH-Gesetz eingebaute und ab Juli 1986 gültige Notlösung kommt ohne den "Comptroller General" aus. Das Verfahren ändert sich insofern, als der erste Bericht von OMB und CBO mit den Berechnungen der gegebenenfalls nötigen Kürzungen (falls das Defizit die erlaubte Grenze um mehr als 10 Mrd. Dollar überschreiten sollte) nicht mehr an das GAO, sondern zurück an den Kongreß geleitet wird. Ein besonderer gemeinsamer Kürzungsausschuß beider Kammern stellt das Ergebnis des Berichts fest und beschließt gegebenenfalls eine Kürzungsresolution, die wirksam wird, wenn beide Kammern und der Präsident ihr zustimmen. Wenn der Präsident sein Veto einlegt, so muß der Kongreß erneut der Resolution zustimmen. Ist die Kürzungsresolution beschlossen, so darf, wie beim ursprünglichen Konzept, vom Kongreß wieder ein Alternativbudget, das die Defizitgrenze einhält, erarbeitet werden. Nach diesem zweiten Durchgang durch den Kongreß wird ein neuer, die vorgenommenen Änderungen berücksichtigender, Bericht von OMB und CBO vorgelegt. Der besondere Kürzungsausschuß des Kongresses beschließt dann, falls es nötig ist, die revidierte Kürzungsresolution, die dann vom Kongreß endgültig verabschiedet wird.

Das Grundmuster beider Verfahrensweisen ist gleich: Ein erstes Budget überschreitet die festgelegte Defizitgrenze, es werden proportionale Kürzungen angedroht. Unter deren Druck kommt im Idealfall ein im Rahmen der Defizitgrenzen bleibender Kompromiß zustande. Andernfalls wird proportional gekürzt.

3.3.1.4. Kritische Würdigung der Neuordnung

Ausgangspunkt bei der Beurteilung der Neuordnung des Budgetprozesses muß die Situation vor der Verabschiedung des GRH-Gesetzes sein: Die sich gegenseitig blockierenden Mehrheiten mit sehr unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen im Senat und Repräsentantenhaus und der sich Steuererhöhungen vehement widersetzende Präsident waren trotz der sich seit Ende 1982 durchgehend positiv entwickelnden Wirtschaft (siehe Tabelle 4) nicht in der Lage, kurz- oder wenigstens mittelfristig Einnahmen und Aus-

gaben einander anzupassen. Die mangelnde Einigungsfähigkeit hatte die Funktionsfähigkeit des bisherigen Budgetprozesses zerstört.

Die Neuordnung trifft zunächst nur den Zeitplan des bisherigen Budgetprozesses. Schon bisher konnte niemand die Abgeordneten und den Präsidenten zwingen, den Zeitplan auch einzuhalten. Es gab und gibt auch im neuen Verfahren keine Sanktionen, wenn der Fahrplan nicht eingehalten wird. Nur zwei Ereignisse zwingen die Beteiligten zum Handeln, da in beiden Fällen der Staat sonst zahlungsunfähig wird: Der Beginn des Haushaltsjahres, zu dem ein Budget (genauer gesagt, die einzelnen Ausgabengesetze) verabschiedet sein muß, und die Erschöpfung des Verschuldungsspielraumes. An der Möglichkeit, ordentliche Ausgabengesetze durch eine Übergangsrresolution ("continuing resolution", CR) zu ersetzen, wie es von 1982 bis 1985 regelmäßig geschah, ändert das GRH-Gesetz nichts. Die Erhöhung der absoluten Schuldenobergrenze wurde zwar oft mit allerlei politischen Manövern verknüpft, wegen der politisch unangenehmen Konsequenzen der Zahlungsunfähigkeit (z.B. bei Ausbleiben der Rentenzahlungen) aber bisher immer noch rechtzeitig durchgeführt. Die für viele Abgeordnete psychologisch unangenehme Erhöhung der Schuldenobergrenze auf über 2 Billionen Dollar war auch der Hebel, mit dem schließlich das GRH-Gesetz gegen den Widerstand vieler Abgeordneter durchgesetzt wurde.

Wenn demnach der Kongreß keine Budgetresolution verabschiedet, kann auch das Kürzungsverfahren nicht beginnen -bis zum Anfang des neuen Haushaltsjahres, was, wie gesagt, eine Einigung dann doch notwendig macht. Ein besonders krasses Beispiel (in den anderen Jahren seit Verabschiedung des GRH-Gesetzes war es ähnlich) illustriert dies: Die einzelnen Abgabengesetze ("appropriation bills") für das Haushaltsjahr 1988 hätten bis zum 30. Juni 1987 vorliegen sollen. Die einzige Einigung, die bis zum September erzielt wurde, war, das GRH-Gesetz für ein Jahr auszusetzen und den Budgetausgleich erst zwei Jahre später als ursprünglich vorgesehen herbeizuführen - die bereits erwähnte Änderung des GRH-Gesetzes. Der Beginn des Haushaltsjahres am 1. Oktober wurde mit einer CR überbrückt. Obwohl durch die Aussetzung des GRH-Gesetzes keine Reduktion des Defizits im Vergleich zum Vorjahr mehr verlangt wurde, war das Defizit - auf der Grundlage der CR und nicht etwa eines regulären Budgets - immer noch zu hoch. Die notwendig gewordene Kürzungsresolution wurde verabschiedet, die Kürzungen zum 20. November angedroht. Am 23. November einigten sich die

Beteiligten auf eine Budgetresolution, welche die vorgeschriebene Defizitgrenze doch noch einhielt, die GRH-Kürzungen wurden widerrufen¹. Dies war möglich, weil die Kürzungsanordnung seit der notwendigen Änderung des Verfahrens wie ein normales Gesetz vom Kongreß verabschiedet wird und darum natürlich auch wieder aufgehoben werden kann. Statt über jedes der 13 vorgesehenen Ausgabengesetze einzeln abzustimmen, wurden dann alle Gesetze zu einem großen Paket² zusammengefaßt.

"In the last frantic days and hours, budget items and riders were swapped, slipped in, and even concealed with only two or three legislators present in multiple miniconferences, some held simultaneously although supposedly run by the same person. No one at all - not a single senator, congressman, or staff member - knew what the whole bill contained."³

Die Abstimmung fand am Abend des 22. Dezember statt. Im Repräsentantenhaus wurde etwas mehr als eine (!) Stunde über das 2.100-Seiten-, 600-Milliarden-Dollar-Gesetz diskutiert. Der Präsident bekam das Gesetz einige Stunden vor Ablauf der CR zur Unterschrift vorgelegt. Hätte er es eingehend prüfen wollen, hätte er einen Tag vor Weihnachten wieder einmal den Staatsbetrieb wegen eines fehlenden Budgets einstellen müssen ("government-shut-down")⁴.

Offenbar hat die im GRH-Gesetz eingeführte Straffung des Budgetprozesses nichts an der ungeordneten Durchführung der Budgetierung geändert. Immerhin werden durch die Anwendung des GRH-Gesetzes auch auf die CR die Beteiligten unter Druck gesetzt, noch innerhalb des Kalenderjahres ein Budget zu verabschieden. Damit wird zumindest vermieden, daß die Verhandlungen sich wie z.B. 1985 bis zum März des folgenden Jahres hinziehen, als das betreffende Haushaltsjahr schon zur Hälfte verstrichen war.

Der Beginn des Haushaltsjahres am 1. Oktober hat einen guten Grund: Die alle zwei Jahre stattfindenden Wahlen für den Kongreß (alle vier Jahre für den Präsidenten) finden jeweils im November statt. Die Haushaltsberatungen sollten ursprünglich nicht in die

¹ Vgl. dazu White, J. und Wildavsky, A.: *The Deficit ...*, a.a.O., S.516ff
² Omnibus Appropriation Bill of 1987

³ Best, J.A.: "Budgetary Breakdown and the Vitiating of the Veto", in: Crovitz, G.L. und Rabkin, J.A. (ed.): *"The Fettered Presidency"*, Washington 1989, S.121f.

⁴ Vgl. Best, J.A.: *Budgetary Breakdown ...*, a.a.O., S.121f

heiße Phase des Wahlkampfes fallen, vor allem weil viele Abgeordnete wegen des Wahlkampfes in ihren Heimatstaaten und nicht in Washington sind. Finden in Wahljahren noch Sitzungen im Dezember statt (sog. "lame-duck-sessions"), nehmen daran noch die bisherigen (teilweise abgewählten) und nicht die neuen Abgeordneten teil, die ihr Mandat erst am 1. Januar antreten. Außerdem wird die Budgetierung zu einem endlos erscheinenden, alles überschattenden Thema, da der Präsident schon Anfang Januar das neue Exekutivbudget vorlegt.

Je später das jeweilige Budget verabschiedet wird, desto schwieriger wird es außerdem für die Verwaltung, die Gelder effizient einzusetzen und sinnvoll über das Haushaltsjahr zu verteilen.

Die aus so vielen Gründen notwendige rechtzeitige Verabschiedung des Budgets wurde durch die Neuordnung des Prozesses nicht erreicht. Die innere Logik des GRH-Gesetzes zwingt sogar rational handelnde Teilnehmer dazu, den Budgetprozeß zu verschleppen. Ein Budget ist im wesentlichen nichts anderes als ein gigantischer Kompromiß widerstrebender Interessen. Diejenigen, die im Vorfeld der Beratungen zum GRH-Gesetz schon die Ausnahme ihrer besonderen Interessengebiete von den automatischen Kürzungen erreicht hatten (siehe dazu Kapitel 3.3.3. "Der Kürzungsmodus"), brauchen das Gesetz nicht zu fürchten und deshalb auch keine besondere Kompromißbereitschaft (d.h. eine Bereitschaft zur Reduktion ihrer Ausgaben) erkennen zu lassen. Um entscheiden zu können, ob die GRH-Kürzungen politisch schmerzhafter sein würden als eigene individuelle Anstrengungen zur Ausgabenkürzung, müßte das Ausmaß der GRH-Kürzungen bekannt sein. Dieses ergibt sich jedoch erst aus der Summe aller Budgetposten, da die prozentualen Kürzungen um so höher ausfallen, je stärker das Defizit die jeweils gültige Grenze überschreitet. Es ist demnach sinnvoll zu warten, sich nicht mit eigenen Kürzungsvorschlägen zu exponieren, bis eine Wahl zwischen diesen Alternativen getroffen werden kann. Der Ausgabenbereich, der mutig vorangeht und Kürzungen bei sich beschließt und das betreffende Ausgabengesetz formuliert, wird dennoch nicht von eventuell notwendigen GRH-Kürzungen ausgenommen. Es lohnt sich also, bis zum letztmöglichen Augenblick zu taktieren und abzuwarten, ob nicht jemand anderes bereit ist, Kürzungen vorzuschlagen.

Das GRH-Gesetz schließt selbstverständlich Einnahmenerhöhungen zur Defizitreduzierung nicht aus. Doch obwohl die demokratische Partei 1986 auch die Mehrheit im Senat wiedergewann und seitdem beide Kammern dominiert und 1988 ein neuer Präsident gewählt wurde, haben bis heute nennenswerte Steuererhöhungen¹ nicht stattgefunden. Deshalb wird weiterhin vornehmlich von Ausgabenkürzungen die Rede sein.

Die Neuordnung des Budgetprozesses im Rahmen des GRH-Gesetzes hat jedenfalls nicht zur Lösung des Budget-Dilemmas beigetragen. Das ursprüngliche Konzept, bei dem die Kürzungen vom Leiter des GAO ausgesprochen werden, enthält zumindest ein Minimum an Logik. Es kann argumentiert werden, daß die externe Kürzungsdrohung den Kongreß vor die Alternative stellt: "Macht Eure Arbeit, oder wir nehmen sie Euch ab" (obwohl dies staatspolitisch äußerst bedenklich ist - die Budgethoheit ist in jeder Demokratie ein zentrales Recht des Parlamentes). Wenn der (temporäre) Verlust der Budgethoheit zu befürchten ist, kann die Drohung möglicherweise wirken - obwohl das Gesetz als Ganzes eher eine Verschleppungstaktik nahelegt.

Die nach dem Gerichtsurteil notwendig gewordene Notlösung ist dagegen absurd - der Kongreß bedroht und kontrolliert sich selber. Bei einer Selbstkontrolle sollte jedoch ein solch aufwendiger Prozeß mit ersten und zweiten Budgetentwürfen, mit ersten und zweiten Berichten und gegebenenfalls ersten und zweiten Kürzungsresolutionen schon vom Prinzip her überflüssig sein. Denn dieselbe Institution muß hier ein Budget beschließen, Kürzungen androhen, ein neues Budget beschließen, das sie wiederum gegebenenfalls selbst kürzen muß.

Von 1974 bis 1983 wurde die Notwendigkeit zweier Budgetentschließungen damit begründet, daß im Verlauf des aktuellen Haushaltsjahres zusätzlich bekanntgewordene Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung Anpassungen der Budgetdaten des nächsten Jahres erforderlich machen würden. Ab 1983 wurde auf die zweite Resolution verzichtet, da der Kongreß sich schon auf die erste nicht einigen konnte. Diesen - durchaus positiv hervorzuhebenden - Sinn hat die zweite Budgetentschließung beim

¹ Im Budgetentwurf für das Haushaltsjahr 1991, der Ende Oktober 1990 verabschiedet wurde, sind Steuererhöhungen vorgesehen, die über fünf Jahre 134 Mrd. Dollar zusätzliche Einnahmen erbringen sollen. Damit ist das Defizit-Problem aber noch lange nicht gelöst; vgl. dazu Abschnitt 7 "Ausblick".

GRH-Verfahren nicht. Die Mängel dieses Systems treten - wenn auch in geringerem Maße - bei dem ursprünglichen Konzept ebenfalls auf. Durch das gewählte Verfahren bekommt die erste Budgetentschließung, die eigentlich verbindlich sein sollte, wieder einen nur vorläufigen Charakter. Es können im internen "Kampf" um Gelder Ausgangspositionen abgesteckt werden, die zwar nicht haltbar sind, aber als Basis für den späteren Kompromiß dienen. Den Verfassern des Gesetzes war offensichtlich klar, wie unsinnig proportionale Kürzungen eigentlich sind, sonst hätten sie nicht die Möglichkeit des zweiten Budgetentwurfes (nach der ersten Kürzungsanordnung) offengelassen. Das eigentliche politische und ökonomische Problem, nämlich die Unfähigkeit von Kongreß und Präsident, eine rationale Finanzpolitik mit einem mittelfristigen Ausgleich von Staatseinnahmen und -ausgaben zu betreiben, wurde weder vereinfacht noch gar gelöst. Das GRH-Gesetz muß in Bezug auf die Neuordnung des Budgetierungsprozesses als weitgehend mißglückt angesehen werden, da das primäre Ziel, die Wiedereinführung geordneter und pünktlicher Budgetierung, nicht erreicht wurde.

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit den festgelegten Defizitgrenzen, dem Kürzungsmodus und der Rezessionsklausel. Diese drei, nicht mit dem Budgetprozeß i.e.S., sondern mit der grundsätzlichen Wirkungsweise des Gesetzes zusammenhängenden Fragen, werden dabei detailliert dargestellt und näher analysiert.

3.3.2. Die festgelegten Defizitgrenzen

3.3.2.1. Darstellung

Kernstück des GRH-Gesetzes ist die planmäßige stufenweise Rückführung des Haushaltsdefizits auf Null durch die Festlegung von Obergrenzen für die jährlich zulässigen Budgetdefizite. Auf den ersten Blick besticht die ursprünglich von den Initiatoren des Gesetzes festgelegte Strategie durch ihre Einfachheit: Ausgehend von dem für das Haushaltsjahr 1986 zu erwartendem Defizit von etwa 180 Mrd. Dollar wird das Defizit in fünf gleich großen Schritten reduziert - 36 Mrd. Dollar pro Jahr. Die explizite Festlegung von Zielen in absoluten Zahlen und zu festen Zeitpunkten macht das Versprechen der Defizitreduktion leichter überprüfbar. Nach dem Kompromiß zwischen den beiden

Kammern und insbesondere nach der Anpassung des Gesetzes im Jahr 1987 taucht die ursprüngliche Strategie nur noch in stark veränderter Form auf. Vor allem für das erste Jahr (1986) wurden wesentliche Veränderungen vorgenommen.

Um die 1986 wiederzuwählenden, meist republikanischen Senatoren mit den politischen Kosten einer möglichst starken Defizitreduktion zu belasten, wurde die Defizitgrenze dieses Jahres durch die Mehrheit der demokratischen Partei im Repräsentantenhaus auf nur 171,9 Mrd. Dollar (statt 180 Mrd.) reduziert¹, was zwar dem in der Budgetresolution für das Haushaltsjahr 1986 (die im August 1985 verabschiedet wurde) enthaltenen Wert entsprach, aber immerhin eine Reduktion des Defizits im Vergleich zum Vorjahr um 40 Mrd. Dollar nötiggemacht hätte. Da bei der Verabschiedung des GRH-Gesetzes im Dezember 1985 schon mehr als zwei Monate des Haushaltsjahres 1986 verstrichen waren, erschien dieser Betrag offensichtlich als zu hoch. Deshalb wurde - unabhängig von der Höhe des sich tatsächlich ergebenden Defizits - für die zu erwartende Kürzungsanordnung ein Höchstbetrag von 20 Mrd. Dollar vereinbart, der außerdem um 1/12 für jeden bei Verabschiedung der Kürzungsanordnung schon verstrichenen Monat des Haushaltsjahres zu verringern war. Da die Kürzungsanordnung für das Haushaltsjahr 1986 am 1. März verabschiedet werden sollte, ergab sich ein maximal zulässiger Kürzungsbetrag von 11,7 Mrd. Dollar (20 Mrd. mal 7/12), unabhängig von der Höhe des Defizits.

Die Defizitziele für die Folgejahre (1987: 144 Mrd., 1988: 108 Mrd. usw) entsprachen dagegen der "einfachen" Grundidee der Rückführung in gleichgroßen Schritten. Diese wurden noch ergänzt durch den bereits beschriebenen "Puffer" von 10 Mrd. Nur im letzten Jahr sollte das Defizit tatsächlich auf Null zurückgeführt werden. Die Anpassung des GRH-Gesetzes 1987 brachte den ursprünglichen "einfachen" Fahrplan durcheinander. Sie läßt sich nur vor dem Hintergrund der Entwicklung und deren Konsequenzen im ersten Jahr verstehen und wird deswegen erst im Rahmen der nun folgenden Kritik des grundsätzlichen Prinzips behandelt.

¹ Folkers, C.: Das Dilemma des Defizits, a.a.O., S.375

3.3.2.2. Kritik

Bei der Festlegung von schrittweise abnehmenden absoluten Defizitobergrenzen für mehrere aufeinanderfolgende Jahre bedeutet die Zielverfehlung in einem Jahr zwangsläufig eine Erhöhung des Reduktionsbedarfs im nächsten Jahr. Der erste Kritikpunkt betrifft deshalb die Übergangsvorschriften für 1986. Indem die Kürzungen auf 11,7 Mrd. Dollar beschränkt wurden, wurde praktisch das gesamte System der gleichmäßigen Rückführung in gleichgroßen Schritten von vornherein aus den Angeln gehoben.

Am 1. März 1986 wurde die Kürzungsanordnung über 11,7 Mrd. Dollar verabschiedet. Am 7. Juli erging das Urteil des Verfassungsgerichts, daß die Anordnung der Kürzung durch den Leiter des GAO verfassungswidrig sei. Damit hätten an sich die Kürzungen wieder aufgehoben werden müssen. Am 17. Juli einigten sich Kongreß und Präsident darauf, die Kürzungen beizubehalten.

Trotz dieser Kürzungen betrug das Defizit am Ende des Haushaltsjahres 1986 über 220 Mrd. Dollar. Um die Defizitgrenze für 1987 (144 Mrd.) einzuhalten, war jetzt eine Reduktion des Defizits um mindestens 66 Mrd. Dollar nötig, wobei der 10 Mrd. Puffer schon eingerechnet ist. Die kurzfristige Erleichterung für 1986, durch die Begrenzung des absoluten Kürzungsvolumens, und die überaus große Abweichung des realisierten Defizits von dem in der Budgetresolution angenommenen Wert (220 Mrd. statt 172 Mrd.), addierten sich zu einem fast doppelt so großen Kürzungsbedarf wie ursprünglich vorgesehen.

In den Budgetverhandlungen für 1987 erschien das allerdings wesentlich weniger dramatisch. Da der Kongreß sich bis Ende Juni 1986 noch auf kein einziges Ausgabengesetz geeinigt hatte, schätzten OMB und CBO das für 1987 zu erwartende Defizit auf der Grundlage der nominellen Ausgabenhöhen in den einzelnen Bereichen vom März 1986. Rein formal war dies zulässig, obwohl bei einer ganzen Reihe von Ausgaben, insbesondere im sozialen Bereich, automatische Anpassungen an die Preissteigerungsrate gesetzlich vorgeschrieben sind.

Trotz dieser sehr geschönten Ausgangsbasis betrug die Defizitschätzung des CBO für 1987 noch 171 Mrd. Dollar, die des OMB 156 Mrd. Gemäß den Regelungen des GRH-

Gesetzes wurde der Mittelwert dieser beiden Schätzungen, 164 Mrd. Dollar, zum Maßstab der (gegebenenfalls) notwendigen automatischen Kürzungen. Damit wurde "nur" eine Kürzung von 10 Mrd. Dollar angedroht, die durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen verhindert wurde.

Die "Vernachlässigung" inflationsbedingter Mehrausgaben im Budget eines Jahres führt zu einem entsprechend höheren Anpassungsbedarf im nächsten Jahr. Durch die festgelegten Defizitgrenzen führt das Verschieben der Probleme in einem Jahr zu um so größeren im nächsten.

Das wurde von den Initiatoren des GRH-Gesetzes wahrscheinlich auch bemerkt. Da der Kongreß sich mit dem Gesetz selbst gebunden hatte, konnte er sich dann aber auch selbst wieder befreien, als der Druck zu groß wurde - die Veränderung der Defizitgrenzen und das Hinausschieben des Budgetausgleichs im September 1987 sprechen für sich. Interessanterweise wurden dabei wieder vor allem kurzfristige Erleichterungen beschlossen, indem die Defizitgrenzen für 1988 neu auf 144 Mrd. und 1989 auf 136 Mrd. Dollar (statt wie im ursprünglichen Gesetz 108 und 72 Mrd.) festgelegt wurden.

Die langfristige Festschreibung von Defizitgrenzen hat zwar einerseits den Erfolg gehabt, die Abgeordneten unter entsprechend hohem Druck zu setzen, hat aber andererseits nur zu einer Reihe von Ausweichmanövern und nicht zu einer grundsätzlichen Reform der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Bundeshaushaltes in den USA geführt. Die Ausweichmanöver waren vor allem auf eine Änderung der Defizitgrenzen und des zeitlichen Rahmens gerichtet. Weitere werden in Kapitel 4.1. ("Die heimliche Verschuldung: Defizit-Drift") dargestellt. Dieser zweite Kritikpunkt bezieht sich damit vor allem auf die mangelhafte institutionelle Absicherung des Gesetzes und nur mittelbar auf das Gesetz selber, das diese Ausweichmanöver nicht verhindern konnte.

Der nächste Kritikpunkt beruht darauf, daß in einer zumindest nominell stark wachsenden Wirtschaft die ökonomische Rationalität gegen die langfristige Festlegung von Grenzwerten in absoluten Zahlen spricht. Ein Kürzungsabschnitt von 36 Mrd. Dollar entsprach 1985 etwa 0,9 % des BSP; 1990 sind dies nur noch etwa 0,6 %.

Die weitgehende Vernachlässigung der konjunkturellen Situation ist ein weiterer Mangel der langfristigen Konstruktion der Defizitgrenzen im GRH-Gesetz. Die konjunkturelle Situation beeinflusst die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung und damit das Defizit des Staates erheblich - im positiven wie im negativen Sinne. Diese Kritik gilt trotz der für den Fall einer Rezession vorgesehenen Ausnahmeklausel, da diese ein prozyklisches Ausgabeverhalten des Staates nicht verhindert bzw. in bestimmten Fällen sogar erzwingt (siehe dazu Kapitel 3.3.4.).

Der letzte und wahrscheinlich (weil mit langfristig gravierenden Folgen verbunden) schwerwiegendste Einwand ergibt sich aus der "Feigenblatt-Funktion" des GRH-Gesetzes. Durch die Festlegung eines langjährigen (nach der Neufassung des Gesetzes immerhin 8 Jahre) Defizit-Reduktions-Pfades haben sich Kongreß und Präsident von der Notwendigkeit befreit, in einer Periode starken Wirtschaftswachstums und der seit 1987 durchgängig realisierten Vollbeschäftigung das Defizit nachhaltig und ausreichend abzubauen. Für die Vermutung, daß die langfristige Festlegung der Defizitobergrenzen im GRH-Gesetz nur als politisches "Feigenblatt" diene, um dem Wähler gegenüber Entschlossenheit bezüglich des Defizit-Abbaus zu demonstrieren, sprechen die zwei dargestellten Tatsachen:

- Die Veränderungen der ursprünglichen "einfachen" Regelung dienten stets nur der kurzfristigen Abwendung von Schwierigkeiten bei der Einhaltung des Gesetzes und nicht einer grundsätzlichen Verbesserung seiner Wirksamkeit.
- Die neuen Regelungen zur rechtzeitigen Budgetierung wurden vom Kongreß vollständig ignoriert; der Schuldenbestand hat trotz GRH-Gesetz von 1985 bis 1990 in jedem Jahr um durchschnittlich mehr als 200 Mrd. Dollar zugenommen. Obwohl das Gesetz also seine zwei wichtigsten Ziele - Wiederherstellung der termingerechten Budgetierung und eine deutliche, planmäßige Rückführung der Staatsverschuldung - offensichtlich nicht erreichte, wurde es beibehalten, bis im Oktober 1990 einem Defizitziel von 64 Mrd. Dollar für das Haushaltsjahr 1991 eine Defizitprognose von 250 Mrd. Dollar gegenüberstand - eine unlösbare Aufgabe, die durch Aufhebung des GRH-Gesetzes umgangen wurde.

Durch den vorgegebenen Pfad des Defizitabbaus gedeckt, an dessen fernem Ende der magische Budgetausgleich stand, konnte bisher eine grundlegende (politisch möglicherweise schmerzhaft) notwendige Anpassung von Einnahmen und Ausgaben vermieden werden.

Die angespannte Situation des Bundeshaushaltes der USA zu Beginn der 90er Jahre (vgl. dazu Kapitel 7, "Ausblick") hätte wohl schon viel früher ein stärkeres innenpolitisches Echo hervorrufen, wenn nicht die medienwirksamen Kämpfe um die Einhaltung der Defizitgrenzen des GRH-Gesetzes und um mögliche proportionale Kürzungen ständig eine konsequente Konsolidierungspolitik suggeriert hätten. Für den Fall, daß die festgelegten Defizitgrenzen doch überschritten werden, sieht das GRH-Gesetz ein Kürzungsverfahren bei den Ausgaben vor. Mit diesem Verfahren beschäftigt sich der nächste Abschnitt.

3.3.3. Das Kürzungsverfahren

3.3.3.1. Darstellung

Im Prinzip sollen die im Rahmen des GRH-Gesetzes notwendigen Kürzungen prozentual gleichmäßig alle Ausgabenbereiche treffen. Proportionale Kürzungen stellen zwar einen Verzicht auf Politik im Sinne einer zielgerichteten Festlegung von Prioritäten dar, werden aber von Vertretern der ökonomischen Theorie der Politik als Möglichkeit beschrieben, um in einer Demokratie die Reduzierung eines Haushaltsdefizits durch Ausgabenkürzungen durchzuführen¹. Vielfältige Interventionen und notwendige politische Kompromisse haben das schließlich im GRH-Gesetz enthaltene Kürzungsverfahren aber so verzerrt, daß von einem übergeordneten Prinzip nichts mehr zu erkennen ist.

¹ Vgl. z.B. Folkers, C.: Das Dilemma..., a.a.O., S.383ff.; ders.: Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden 1983, S.85ff; Wildavsky, A.: Budgeting, 2nd ed., New Brunswick-Oxford 1986, S.52.

stizierten Budgetdefizit und der Defizitobergrenze für das jeweilige Haushaltsjahr bestimmt. Die Hälfte der notwendigen Kürzungen muß bei den Militärausgaben erfolgen, die andere Hälfte in nicht-militärischen Aufgabenbereichen.

Zweitens wird die Summe der Einsparungen berechnet, die sich aus der Streichung der (normalerweise) automatisch erfolgenden Ausgabenerhöhung bei indexierten Ausgabenprogrammen ergibt. Solange diese Einsparungen weniger als 50% der insgesamt zu kürzenden Summe ausmachen, werden die automatischen Erhöhungen gestrichen. Würde die Streichung der automatischen Erhöhungen mehr als 50% des benötigten Kürzungsvolumens ausmachen, werden die Erhöhungen nur so weit proportional zurückgeführt, bis 50% des Kürzungsvolumens erreicht sind. Insgesamt sind 19 Programme von der möglichen Streichung ihrer indexierten Ausgabenerhöhung betroffen, davon 16 verschiedene Pensions- und Arbeitsunfähigkeitsfonds¹ und jeweils ein spezielles Woll-, Milch- und Berufsintegrationsprogramm². Die Kürzungen bei den Pensions- und Arbeitsunfähigkeitsfonds werden jeweils zur Hälfte dem militärischen bzw. nicht-militärischen Einsparungsbereich zugerechnet, die Einsparungen bei den anderen drei Programmen dagegen vollständig letzterem. Die Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung werden zwar bei der Berechnung des Defizits in der Abgrenzung des GRH-Gesetzes mit einbezogen, die Renten und ihre Anpassung an die Entwicklung der Nominal- bzw. Reallöhne³ werden aber nicht von eventuellen Kürzungen betroffen. Auch Eisenbahnerpensionen⁴ sind von allen Kürzungen ausgenommen.

In einem dritten Schritt werden vier spezielle Programme (Ausbildungsdarlehen, Adoptions- und Erziehungsbeihilfen, die staatliche Krankenversorgung "Medicare" und eine Anzahl anderer Gesundheitsausgaben) in einem festgelegten Rahmen (zwischen 1/2 und 2%) gekürzt; die Kürzungen werden dem nicht-militärischen Einsparungsbereich zugeordnet.

Wenn die beschriebenen Einsparungen nicht ausreichen, so werden viertens die übrigen Ausgaben um einen gleichmäßigen Prozentsatz gekürzt, der für den militärischen und

¹ Eine detaillierte Aufstellung befindet sich im Anhang, Anlage 2.

² National Wool Act, Special Milk Program, Vocational Rehabilitation

³ Zu den Einzelheiten der Rentenversicherung siehe Kapitel 4.2.

⁴ Railroad Retirement Tier I

nicht-militärischen Bereich getrennt zu berechnen ist. Um eine Veränderung der von Kongreß gesetzten Prioritäten zu verhindern, beziehen sich die prozentualen Kürzungen auf jeden einzelnen Ausgaben- oder Programmtyp ("every program, project and activity"). Auf der Ebene der prozentualen Kürzungen angelangt, wird das Prinzip demnach konsequent angewendet, ohne einen Ausgleichsspielraum zu gewähren.

Ausgenommen von allen Kürzungen sind jedoch eine Vielzahl von Ausgabenbereichen. Neben den Renten v.a. auch die Zinszahlungen auf die Staatsverschuldung, die Arbeitslosenunterstützung, die Gehälter der Staatsbediensteten (auch des Präsidenten), Einkommensteuerrückerstattungen, Zuschüsse an Energieversorgungsunternehmen, bis hin zu den Entschädigungszahlungen an ehemalige Kriegsgefangene in Vietnam¹. Nach Schätzungen sind über 50% des Haushalts dem Kürzungsverfahren entzogen²; der Kürzungsdruck auf die übrigen Programme nimmt entsprechend zu. Kürzungen treffen auch nur neu zu bewilligende Ausgaben. In früheren Budgets bewilligte mehrjährige Ausgabenprogramme werden nicht gekürzt. Eine Ausnahme ist dabei unter gewissen Voraussetzungen bei den Militärausgaben möglich.

3.3.3.2. Kritik

Das beschriebene Kürzungsverfahren macht die ganze Fragwürdigkeit des zugrunde gelegten Prinzips der proportionalen Kürzungen deutlich:

Eine ganze Reihe von Staatsausgaben ist nicht einseitig veränderbar (Zinsen auf bestehende Schulden, Löhne und Gehälter bestehender Verträge), muß also auf jeden Fall von allen Kürzungen ausgenommen werden.

Wer bestimmte Kriterien erfüllt, hat Anspruch auf bestimmte Sozialleistungen (sog. "entitlements"). Steigt die Anzahl der Anspruchsberechtigten, nimmt auch das Transfer-

¹ Die ausführliche Liste findet sich auch wieder im Anhang, Anlage 3.

² Vgl. Time vom 23.12.1985, S.20; White und Wildavsky sprechen sogar von 60 % der Ausgaben, die den prozentualen Kürzungen entzogen sind, siehe a.a.O., S. 455.

volumen zu. Am besonders gravierenden Beispiel der weitgehend staatlich finanzierten Krankenversicherung "Medicare" soll das noch genauer erläutert werden. Die Ausgaben des Staates für Medicare haben sich von 0,3% des BSP 1965 auf 3,2% 1988 erhöht, die relative Bedeutung hat sich also mehr als verzehnfacht. Der Anteil an den gesamten Staatsausgaben hat in dem Zeitraum von 1,7% auf 13,4% zugenommen¹. Die Krankenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer decken schon seit längerem immer nur etwa ein Viertel der Medicare-Ausgaben ab, der Rest wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Durch den stark zunehmenden Anteil nicht beitragspflichtiger, aber hohe Versorgungskosten verursachender älterer Menschen und die stark kostentreibende technische Entwicklung wird diese Quote in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen. Die oben beschriebenen Kürzungen von 2% im Rahmen des GRH-Gesetzes betreffen die Abrechnungen der Ärzte und Krankenhäuser. Da die Abrechnungssätze an sich nicht verringert werden (sondern wegen der technischen Entwicklung im Durchschnitt zunehmen), sind die möglichen Einsparungen minimal, bzw. sie werden durch die Kostensteigerungen und den sich verschlechternden Alterlastquotienten weit überkompensiert².

Die Tatsache, daß im GRH-Gesetz nur noch etwa die Hälfte des Budgets für Kürzungen zur Verfügung steht, kann entweder so interpretiert werden, daß einflußreiche Interessengruppen das Prinzip des gleichmäßigen Drucks auf alle Ausgaben durch Sonderregelungen ausgehöhlt haben³, oder so, daß in den Ausnahmen die politischen Prioritäten der Kongreßmehrheit explizit und langfristig festgelegt werden⁴. In jedem Fall nimmt aber durch die Ausnahmen die Wahrscheinlichkeit zu, daß das Kürzungsverfahren nicht mehr nur als allerletztes Mittel gilt, sondern tatsächlich für die Konfliktlösung in Anspruch genommen wird. Diejenigen, deren Hauptinteressen schon in den Ausnahmen berücksichtigt wurden, werden durch die Kürzungsautomatik nicht oder nur unwesentlich bedroht; der Zwang zum Kompromiß ist bei ihnen dadurch geringer. Dagegen steigt der Druck auf die im Kürzungsverfahren noch verbliebenen Ausgabenkategorien überproportional.

¹ Vgl. Palmer, J.L. und Torrey, B.B.: Health Care Financing and Pension Programs, in: Federal Budget Policy in the 1980s, ed. by G.B. Mills and J.L. Palmer, Washington 1984, S.124.

² Vgl. dazu: Palmer, J.L. und Torrey, B.B.: Health Care Financing..., a.a.O., S.121ff; Santow, L.J.: The Budget Deficit, a.a.O., S.30ff.

³ Diese Ansicht vertritt z.B. Folkers, C.: Das Dilemma ..., a.a.O., S. 376

⁴ So sehen es z.B. White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit ..., a.a.O., S.456

Durch die Festschreibung des Kürzungsverfahrens können möglicherweise Kürzungen in den einzelnen Bereichen antizipiert werden. Dies kann zu der Bildung von "Kürzungsreserven" schon bei der Beantragung der Mittel durch die Verwaltung führen. Andererseits können sich einige Behörden der Kürzungen ihrer Mittel mangels entsprechender Lobby nicht widersetzen bzw. leiden überproportional darunter.

"Behördenbüros ohne Papier und Bleistift, defekte Büromaschinen, um die sich niemand kümmert oder für deren Wartung und Reparatur Geld im Etat nicht vorgesehen ist, unzureichend ausgebildete Angestellte, unzufriedene Beamte und mangelhafte Dienstleistungen. Steuern, Wasser- oder Elektrizitätsgebühren werden nicht bezahlt, da entweder Kräfte fehlen, um sie einzutreiben, oder aber die Mittel, um das Personal seine Arbeit ordnungsgemäß verrichten zu lassen. ... Es gibt auch andere Gebiete, auf denen die verfehlte Fiskalpolitik ihre Opfer fordert. Besucher, die in amerikanischen Flughäfen an Regentagen die Eimer sehen, in denen das Wasser aufgefangen wird, das durch die schadhafte Dächer tropft, können dies ebenso bezeugen wie Autofahrer, die sich in den amerikanischen Städten täglich einen Weg durch die Schlaglöcher bahnen müssen."¹

Die Tatsache, daß im Budget teilweise Ausgaben enthalten sind, die jährlich wiederkehren (z.B. Lohnzahlungen), teilweise aber auch Ausgaben, die in einem Jahr bewilligt werden, deren tatsächliche Verausgabung aber über mehrere Jahre erfolgt (z.B. Entwicklung und Anschaffung eines neuen Waffentyps), führt selbst bei gleich hohen prozentualen Kürzungen zu höchst unterschiedlichen Wirkungen: Wenn z.B. in einem Jahr Ausgabenkürzungen von 10 % verlangt werden, so reduziert dies das Ausgabenvolumen von jährlich wiederkehrenden Ausgabentypen in diesem Jahr um 10 %. Ein über 5 Jahre laufendes Beschaffungsprogramm verliert nur 2 % seiner in dem Jahr veranschlagten Mittel. Wenn in Folgejahren der notwendige Kürzungsprozentsatz zunimmt, werden die wiederkehrenden Ausgaben jeweils mit dem höheren Satz gekürzt, während das laufende Beschaffungsprogramm nur die ursprüngliche niedrige Kürzung zu tragen braucht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der im GRH-Gesetz festgeschriebene Kürzungsmechanismus sowohl politisch als auch ökonomisch ein Fehlschlag ist. Politisch, weil der Einfluß einzelner Interessengruppen nicht zurückgedrängt werden konnte, wie die Vielzahl von Ausnahmeregelungen erkennen läßt und deshalb der von den Vertretern der ökonomischen Theorie der Politik geforderte gleichmäßige Kürzungs-

¹ Kaps, C., Washington: "Papier knapp, Kugelschreiber rationiert", in: FAZ, 23.3.1989, S.12.

druck in sein Gegenteil verkehrt wird. Damit entfällt das einzige Argument, das für proportionale und gegen diskretionäre Kürzungen spricht. Ökonomisch sehr bedenklich sind die Auswirkungen des Kürzungsmechanismus, weil bestimmte Aufgabenbereiche des Staates "ausbluten", was Ineffizienz und langfristig volkswirtschaftliche Schäden erheblichen Ausmaßes zur Folge haben kann.

3.3.4. Die Ausnahmeklausel für den Fall einer Rezession

3.3.4.1. Darstellung

Im GRH-Gesetz ist eine Ausnahmeklausel enthalten, welche die Suspendierung im Falle eines Krieges oder einer Rezession zuläßt. Wenn die ausgewählten Indikatoren (siehe unten) den Beginn einer Rezession anzeigen, so können Kongreß und Präsident einige Bestimmungen des GRH-Gesetzes zeitweilig (das heißt für das laufende und/oder das kommende Haushaltsjahr) suspendieren, das heißt:

- die Defizitobergrenze darf überschritten werden
- das im Budgetentwurf enthaltene Einnahmen- und Ausgabeniveau darf verändert werden
- die Notwendigkeit, durch OMB, CBO und GAO einen Kürzungsbericht erstellen zu lassen, entfällt
- der Präsident braucht keine Kürzungsanordnung ("sequester order") zu erlassen.

Eine Rezession droht nach den gesetzlichen Bestimmungen, wenn

- (1) das durch OMB und CBO prognostizierte reale Wirtschaftswachstum in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen des, mit dem vergangenen Quartal beginnenden, sechsquartaligen Prognosezeitraums kleiner als Null ist, oder wenn
- (2) nach den Berechnungen des Wirtschaftsministeriums das tatsächliche reale Wirtschaftswachstum der vergangenen zwei Quartale kleiner als 1 Prozent war.

3.3.4.2. Stabilitätspolitische Beurteilung

Der Auseinandersetzung der Defizitrückführung liegt die Vorstellung zugrunde, daß konjunkturelle Rückschläge auf einem Zurückbleiben des gesamtwirtschaftlichen Nachfragepotentials beruhen und daß der Staat in einer solchen Situation seine Nachfrage durch Einschränkung der Defizite nicht reduzieren sollte.

Ein erster Mangel der Bestimmungen ist die aus stabilitätspolitischer Sicht unzureichende Beschränkung der Rezessions-Definition auf die reale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts. Geringes Wachstum ist in einer entwickelten Volkswirtschaft per se nichts Negatives. Wohlstandssteigerungen sind trotz einer quantitativen "Konsolidierung auf hohem Niveau" durch technischen Fortschritt und qualitatives Wachstum (z.B. Arbeitszeitverkürzungen) möglich. Staatlicher Handlungsbedarf resultiert nicht aus niedrigen Wachstumsraten, sondern aus einer hohen Arbeitslosenquote. Anders ausgedrückt: Das Wachstum des Bruttosozialprodukts ist nur ein Zwischenziel stabilitätsorientierter Finanzpolitik; Hauptziel ist die Verringerung bzw. Verhinderung von Unterbeschäftigung. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten mag dem Wirtschaftswachstum eine hohe Priorität eingeräumt werden, stabilitätspolitisch betrachtet ist es nur Mittel zum Zweck. Deshalb ist es verfehlt, den möglichen Einsatz stabilitätspolitischer Instrumente (die eine zusätzliche Verschuldung des Staates voraussetzen) nur an das Wirtschaftswachstum zu koppeln. Die Arbeitslosenquote müßte zumindest auch berücksichtigt werden, wenn sie nicht sogar die Indikatorfunktion übernehmen sollte.

Ein schwerwiegenderes Problem als die unzweckmäßige Fixierung auf das Wirtschaftswachstum stellt aus stabilitätspolitischer Sicht die restriktive Vorgabe der Wachstumswerte dar, ab denen die zeitliche Aussetzung der Defizitgrenzen zulässig ist. Im stabilitätspolitischen Idealfall kann eine herannahende Rezession bei rechtzeitigem Einsatz der Instrumente schon mit einer relativ geringen zusätzlichen Verschuldung verhindert werden. Selbst bei Beschränkung auf rein fiskalische Aspekte lohnt sich dieses Vorgehen für den Staat, wenn die mit einer Rezession einhergehenden Einnahmenrückgänge und Ausgabenzuwächse berücksichtigt werden¹. Auch wenn der Staat keine aktive antizyklische Stabilitätspolitik betreiben möchte, so ist sich doch die Mehrheit der Ökonomen

¹ Vgl. dazu z.B. Oberhauser, A., "Das Schuldenparadox", in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 1985, S. 333ff.

einig, daß der sich zumindest nicht prozyklisch verhalten sollte¹.

Mit geringer werdendem Wirtschaftswachstum fallen die Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben geringer aus als erwartet, während die Ausgaben für die Arbeitslosen steigen. In den USA verschärft sich diese Auseinanderentwicklung von Einnahmen und Ausgaben (das sogenannte konjunkturbedingte Defizit) mit zunehmenden Preissteigerungsraten (wegen der Indexierung des Einkommensteuertarifs). Solange die Wachstumswerte die festgelegten Grenzen noch nicht unterschritten haben, bedeutet jede Wachstumsabschwächung daher notwendigerweise eine Einschränkung der Staatsausgaben, um die im GRH-Gesetz festgelegten Defizitgrenzen nicht zu überschreiten. Der Staat kann auf einen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Nachfragewachstums nicht neutral oder antizyklisch reagieren, er muß prozyklisch ebenfalls seine Nachfrage einschränken und trägt so möglicherweise dazu bei, daß aus einer vorübergehenden Wachstumsschwäche eine Rezession wird.

Hat sich das Wachstum schließlich so weit abgeschwächt, daß durch die dann zulässige Aufhebung des GRH-Gesetzes offiziell die Rezession verkündet wird, so muß mit negativem erwartungsbedingtem Verhalten des privaten Sektors ("self-fulfilling prophecy") gerechnet werden, insbesondere da die dann eingeleiteten stimulierenden Maßnahmen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wirken können. Je fortgeschrittener und tiefer dann die Rezession ist, desto höher ist die notwendige konjunkturelle und möglicherweise antizyklische Verschuldung.

Tritt eine Rezession auf und führt eine dann eingeleitete stabilitätsorientierte zusätzliche Verschuldung die Wirtschaft wieder auf einen Wachstumspfad, so müssen sofort wieder die vorgegebenen Defizitgrenzen eingehalten werden - die Nachfrage des Staates geht schlagartig zurück, der sich entwickelnde Aufschwung wird möglicherweise im Keim erstickt. Zur Illustration sei auf die Rezession und den folgenden starken Aufschwung zu Beginn der achtziger Jahre verwiesen. Während die Wirtschaft im vierten Quartal 1982 noch stagnierte, begann im ersten Quartal 1983 ein stürmisches Wachstum, welches in einem realen Wachstum von 6,8 % im Jahre 1984 gipfelte. Angefeuert wurde

¹ Vgl. z.B. Ehrlicher, W.: "Grenzen der Staatsverschuldung", in: Bohley, P. und Tolkemitt, G. (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 27ff.

dieser Aufschwung durch eine hohe antizyklische Verschuldung in den Jahren 1982 - 1984. Hätte eine dem GRH-Gesetz ähnliche Bestimmung schon existiert, hätte der Staat seine Schuldenaufnahme spätestens im Oktober¹ 1983 drastisch reduzieren müssen. Die Arbeitslosigkeit betrug da noch 8,8 %. Es ist stark zweifelhaft, ob sich das Wachstum nach einem solchen Bremsmanöver entsprechend entwickelt hätte.

Die im GRH-Gesetz enthaltene Ausnahmeklausel für den Fall einer Rezession ist daher ungeeignet. Sie kann den Staat in einer Phase schwachen Wachstums zu einer teilweise prozyklischen Stop-and-Go-Politik zwingen. Die sehr restriktive Festlegung von Wachstumsraten, die zu unterschreiten sind, bevor der Staat mit einer konjunkturellen und möglicherweise antizyklischen Verschuldung auf Wachstumsschwächen reagieren darf, verhindert den rechtzeitigen und flexiblen Einsatz stabilitätspolitischer Maßnahmen.

Ein grundsätzliches Problem bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Haushaltsdefizits ist dabei in den bisherigen Überlegungen noch nicht berücksichtigt. Das Budgetdefizit in den USA ergibt sich als Differenz zwischen Einnahmen und genehmigten Ausgaben in einem Jahr. Während die Einnahmen, von geringen Ausnahmen abgesehen, tatsächlich im laufenden Jahr anfallen, werden die genehmigten Ausgaben ("appropriations") keineswegs immer im gleichen Jahr nachfragewirksam. Die tatsächlichen Ausgaben ("outlays") erstrecken sich oft über mehrere aufeinanderfolgende Jahre. Typischerweise entstammen von den gesamten "outlays" eines Jahres nur etwa 50 % dem laufenden Budget, der Rest setzt sich aus in früheren Jahren genehmigten Ausgaben zusammen. Veränderungen des Haushaltsdefizits bedeuten demnach keineswegs entsprechende Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Allein die jährliche Zunahme des Schuldenbestandes gibt Auskunft darüber, um welchen Betrag die tatsächlichen Ausgaben eines Jahres die Einnahmen dieses Jahres übersteigen. Selbst wenn im Falle einer beginnenden Rezession die Begrenzung des Budgetdefizits aufgehoben wird, ist es damit keineswegs sicher, daß auch relativ rasch zusätzliche Ausgaben getätigt werden.

¹ Im Oktober beginnt das neue Haushaltsjahr.

Der Bezug des Haushaltsdefizits zur aktuellen konjunkturellen Situation wird durch diese Praxis erheblich eingeschränkt. Während einerseits die sich "automatisch" ergebenden zusätzlichen konjunkturbedingten Defizite eines laufenden Haushaltsjahres nicht der Defizitbegrenzung des GRH-Gesetzes unterliegen¹ (was wiederum die möglichen prozyklischen Wirkungen der Rezessionsklausel im laufenden Haushaltsjahr einschränkt), wird andererseits durch die Rezessionsklausel keine stabilitätspolitisch angemessene Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung durch den kommenden Haushalt garantiert.

Wenn nicht die Extremposition vertreten wird, daß der Staat überhaupt keine Defizite im Haushalt ausweisen darf (dieses fordert z.B. Buchanan), dann wäre es stabilitätspolitisch folgerichtig, einer Ausnahmeklausel für die Rezession ein entsprechendes Pendant für die Hochkonjunktur (die auch nicht nur an der Wachstumsrate des BSP gemessen werden darf) gegenüberzustellen, um so unter besonders günstigen Umständen den Defizitabbau schneller voranzutreiben als der langfristige Pfad es für konjunkturelle Normallagen vorsieht. Ein zu geringer Defizitabbau in der Hochkonjunktur bleibt durch die vorgegebenen Defizitgrenzen ohne Hochkonjunktur-Klausel möglich. Auch das bedeutet ein prozyklisches Verhalten des Staates. Die Erfahrungen mit dem GRH-Gesetz lassen allerdings eine gewisse Skepsis zur Durchführbarkeit der obigen Forderung aufkommen.

Die Ausnahmeklausel für die Rezession ist demnach insgesamt unzulänglich, da sie:

- nur an der Wachstumsrate des BSP ansetzt, statt auch andere Indikatoren mit einzubeziehen
- sich auf das Budgetdefizit bezieht, statt auf die Veränderung des Schuldenbestandes
- kein Pendant für einen stärkeren Defizitabbau in der Hochkonjunktur enthält
- sowohl in der Rezession, als auch in der Hochkonjunktur prozyklisches Verhalten des Staates zumindest fördert, wenn nicht gar teilweise erzwingt.

Die wichtigsten Bestandteile des GRH-Gesetzes, nämlich der neue Budgetierungsprozeß, die im voraus festgelegten Defizitgrenzen, der Kürzungsmodus und die Rezessionsklausel, sind demnach jeweils für sich zumindest teilweise unzureichend gestaltet und insgesamt ungeeignet, unter den gegebenen Rahmenbedingungen in den USA das

¹ Das Gesetz sieht keine ex post Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben vor.

Problem der persistent hohen Defizite ökonomisch sinnvoll zu lösen: Die anhaltend hohen Haushaltsdefizite und die andauernden Budget-"Kämpfe" zeigen dies nur zu deutlich.

Im folgenden Kapitel wird auf ein besonderes Problem im Zusammenhang mit dem GRH-Gesetz eingegangen, nämlich auf die Problematik der Abgrenzung einer relevanten Defizitgröße. Diese Problematik ist wohl die wichtigste Ursache für das Scheitern des GRH-Gesetzes.

4. Die Problematik der Abgrenzung der relevanten Defizitgröße als Ursache für das Scheitern des GRH-Gesetzes

4.1. Die heimliche Verschuldung: Defizit-Drift

4.1.1. Einführung

Die ökonomische Theorie der Finanzverfassung¹ geht davon aus, daß der Defizitabbau Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist. Wird ein bestehendes Defizit reduziert (i.S. einer Reduzierung der Netto-Neuverschuldung), so kommt der politische Nutzen allen Politikern zugute, unabhängig davon, ob sie einen Beitrag zur Konsolidierung durch Verzicht auf ihnen nützende Ausgaben geleistet haben oder nicht. Daraus folgt ein Anreiz zum "Trittbrettfahren", das heißt es werden keine freiwilligen Kürzungen einzelner Budgetposten vorgenommen; der politische Prozeß weist eine systematische Tendenz gegen diskretionäre Ausgaben senkungen auf.

Die Theorie der öffentlichen Güter verlangt daher eine institutionelle Regelung zur Überwindung des "Trittbrettfahrens", zur Erreichung einer kooperativen Lösung des Defizitabbaus. Das GRH-Gesetz wird in diesem Zusammenhang im Grundsatz als notwendig und sinnvoll gelobt, da es eine solche institutionelle Lösung darstelle².

¹ Siehe dazu Buchanan, J.M.: The Limits of Liberty, Chicago, London 1975; Brennan, G. und Buchanan, J.M.: The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980.

² Vgl. Folkers, C.: Das Dilemma ..., a.a.O., S.387ff.

Tabelle 8: Haushaltsdefizite und die Veränderungen des Schuldenbestandes in den USA 1974 - 1990

Haushalts- jahr	Schulden- bestand in Mrd. Dollar	Zunahme des Schuldenbestandes zum Vorjahr in Mrd. Dollar	Haushalts- defizit in Mrd. Dollar Budgetentwurf	realisiertes Haushalts- defizit in Mrd. Dollar	(3) - (4) in Mrd. Dollar	(3) - (5) in Mrd. Dollar	(6) relativ zum BSP in %	(7) relativ zum BSP in %	gleitendes 3-Jahresmittel von (8)	gleitendes 3-Jahresmittel von (9)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1974	486,2	17,8	12,7	6,1	5,1	11,7	0,35	0,79		0,76
75	544,1	57,9	9,4	53,2	48,5	4,7	0,30	0,29	0,89	0,62
76	631,9	87,8	51,9	73,7	35,9	14,1	2,01	0,79	1,34	0,76
77	709,1	77,2	43,0	53,6	34,2	23,6	1,72	1,19	1,47	0,84
78	780,4	71,3	56,1	59,2	15,2	12,1	0,68	0,54	0,54	0,75
79	833,8	53,4	73,1	40,2	- 19,7	13,2	- 0,79	0,53	0,45	0,44
80	914,3	80,5	41,0	73,8	39,5	6,7	1,45	0,25	0,83	0,38
81	1.003,9	89,6	33,9	78,9	55,7	10,7	1,82	0,35	2,12	0,36
82	1.147,0	143,1	45,8	127,9	97,9	15,2	3,09	0,48	2,89	0,54
83	1.381,9	234,9	107,2	207,8	127,7	27,1	3,75	0,80	2,21	0,51
84	1.576,7	194,8	202,8	185,3	- 8,0	9,5	- 0,21	0,25	1,64	0,67
85	1.827,5	250,8	195,2	211,9	55,6	38,9	1,38	0,97	1,37	1,05
86	2.130,0	302,5	178,5	221,2	124,0	81,3	2,93	1,92	2,03	1,51
87	2.355,2	225,2	144,0	150,4	81,2	74,8	1,79	1,65	2,29	1,90
88	2.614,6	259,4	154,0	155,2	105,4	104,2	2,16	2,13	2,08	1,99
89	2.881,1	266,5	146,0	152,0	120,5	114,5	2,30	2,19	2,79	2,11
90 ¹	3.195,0	313,9	110,0	230,0	203,9	83,9	3,92	2,00		

¹ Vorläufige Werte

Quelle: Federal Reserve Bulletin; eigene Berechnungen

Im folgenden soll noch detaillierter gezeigt werden, warum das GRH-Gesetz nicht in der Lage ist, den Defizitabbau zu garantieren, warum es nur zu einer weiteren Verschleierung und noch stärkerer Undurchsichtigkeit des Budgetierungsprozesses beiträgt.

Als Defizit-Drift soll dabei die Differenz zwischen dem offiziell im Budgetentwurf (nach Maßgabe der Vorschriften des GRH-Gesetzes) ausgewiesenen Defizit und der ökonomisch relevanten realisierten Verschuldung bezeichnet werden. Als Maßstab für letzteres wird im folgenden die Zunahme des Schuldenbestandes in einer Periode angesehen.

4.1.2. Sieben Freiheitsgrade bei der Bestimmung des offiziellen Haushaltsdefizits

Der entscheidende Punkt für die Defizit-Drift ist das Ansetzen des GRH-Gesetzes am Budgetentwurf. Wenn der Präsident und der Kongreß in der Vergangenheit nicht willens und in der Lage waren, sich auf ein ausgeglichenes Budget zu einigen, so läßt ihnen auch das GRH-Gesetz die Tür zu einer fast beliebigen Verschuldung offen.

Das Gesetz bietet der Regierung und dem Kongreß sieben Freiheitsgrade, die eine formale Einhaltung der Defizitgrenzen sicherstellen, in der Realität aber das Gesetz so weitgehend unterlaufen, daß einer der drei Urheber und Namensgeber, Senator Ernest Hollings, inzwischen nichts mehr mit dem Gesetz zu tun haben möchte; er hat sogar seinen Namen aus dem Gesetzestitel entfernen lassen¹.

Erstens liegen dem Budgetentwurf Schätzungen über die zu erwartende Wirtschaftsentwicklung und damit der zu erwartenden Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben zugrunde. Wenn das Wirtschaftswachstum und die Inflationsrate zu hoch, das Zinsniveau und die Arbeitslosenquote dagegen zu niedrig angesetzt werden, so sind die Ausgaben im Budgetentwurf geringer und die Einnahmen höher als bei korrekt antizipierten Werten. Selbstverständlich ist eine genaue Vorhersage der Entwicklung unmöglich. Bei einem Bemühen um exakte Prognosen kann jedoch erwartet werden, daß ein Teil der Schätzungen zu günstig, ein anderer Teil dagegen zu ungünstig ausfällt und

¹ Vgl. Kaps, C.: Budgetdisziplin auf amerikanisch, in: FAZ vom 15.10.89. Trotzdem wird hier weiterhin durchgängig die Bezeichnung GRH-Gesetz verwendet.

sich die Fehler so zumindest zum Teil gegenseitig kompensieren. Sind aber sowohl Kongreß als auch Präsident nicht wirklich an einer Defizitreduzierung interessiert, so kann niemand verhindern, daß systematisch von OMB und/oder CBO (wegen der Durchschnittsbildung bei voneinander abweichenden Prognosen genügt es sogar, wenn eine der Institution sich "irrt") zu günstige Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung gemacht werden. Stellen sich diese im Laufe des Haushaltsjahres als unrealistisch heraus, so fällt das tatsächliche Defizit höher aus als im Budgetentwurf vorgesehen¹. Da im nachhinein sich ergebende Überschreitungen der Defizitobergrenzen im Rahmen des GRH-Gesetzes weder bestraft noch verhindert werden können, sind die höheren Defizite - sofern der Kongreß die notwendige Anhebung der absoluten Obergrenze des Schuldenbestandes beschließt - bei der tatsächlichen Durchführung des Haushalts ohne weiteres möglich.

Derselbe Umstand wird beim zweiten Freiheitsgrad genutzt: Die Rückdatierung notwendiger Ausgaben erhöht das Defizit des abgelaufenen Finanzjahres und reduziert die Ausgaben und damit das Defizit des folgenden Jahres. So hat zum Beispiel das amerikanische Verteidigungsministerium seine Ausgaben für das Finanzjahr 1990 (welches am 1. Oktober 1989 begann und für das am 15. Oktober 1989 das Haushaltsgesetz verabschiedet wurde) um 2,9 Mrd. Dollar gesenkt und die Ausgaben für das Finanzjahr 1989 nachträglich entsprechend erhöht, indem Lohnzahlungen für den Oktober 1989 um zwei Tage vorverlegt wurden².

Die dritte Ausweichmöglichkeit resultiert aus der absoluten Budgethoheit des Kongresses. Ist dem GRH-Gesetz Genüge getan durch die Einhaltung der Defizitgrenzen im Budgetentwurf und der Entwurf verabschiedet, so kann der Kongreß jederzeit während des laufenden Haushaltsjahres mit einfacher Mehrheit zusätzliche Ausgaben beschließen (oder beschlossene Kürzungen rückgängig machen), auch wenn das jährliche Defizit dadurch über die festgelegten Grenzen hinaus zunimmt. Wiederum muß nur die absolute Verschuldungsobergrenze angehoben werden. Da diese nicht mit dem GRH-Gesetz gekoppelt ist, bietet sie keine Handhabe, um über die tatsächliche Einhaltung der jähr-

¹ Vgl. hierzu Reischauer, R.D.: "Taxes and Spending under Gramm-Rudman-Hollings", in: National Tax Journal, Vol. 43 No. 3, September 1990, S. 223ff, insbes. Tabelle 2, S.227.

² Vgl. Goodgame, D. und Hornik, R.: The Can't Do Government, in: Time, No.43 vom 23.10.1989, S.24

lichen Defizitgrenzen zu wachen.

Bei der Verabschiedung des GRH-Gesetzes wurde bewußt eine konsolidierte Budgetierung i.S. einer vollständigen Einbeziehung auch der formal selbständigen zentralstaatlichen Institutionen angestrebt. Der vierte Freiheitsgrad bei der Umgehung der Defizitgrenzen besteht in der Auslagerung defizitärer Organisationen (zum Beispiel der Post)¹ aus dem Gesamthaushalt und in der Nicht-Einbeziehung bestimmter Ausgaben in die Defizitberechnung. Ein besonders gravierendes Beispiel für letzteres stellen die staatlichen Zuschüsse an die vom Bankrott bedrohte Gruppe der "Savings and Loans"-Banken dar. Von den 50 Mrd. Dollar, die dafür in den nächsten drei Jahren zur Verfügung gestellt werden müssen, werden mindestens 30 Mrd. vollständig außerhalb des Budgets geführt²; in den nächsten zehn Jahren summieren sich die notwendigen Hilfen auf mindestens 200 - 250 Mrd. Dollar³, von denen wahrscheinlich der größere Teil nicht im Budget erscheinen wird. Die Auslagerung bestimmter Posten aus dem regulären Budget ("on-budget to off-budget") reduziert zwar nur in Einzelfällen tatsächlich das für das GRH-Gesetz relevante Gesamthaushaltsdefizit, erschwert aber die Ausgabenkontrolle, da "off-budget"-Posten nicht Gegenstand der Budgetresolution und der regulären Ausgabengesetze sind und demzufolge auch nicht von eventuellen "automatischen" GRH-Kürzungen betroffen werden.

Die fünfte Möglichkeit, die Bestimmungen des GRH-Gesetzes zu umgehen, besteht in der Inanspruchnahme von Krediten außerhalb der Kapitalmärkte. Hier sind insbesondere die zur Zeit anfallenden jährlichen Überschüsse der Rentenversicherung zu nennen. Die Rentenversicherung ist zwar formal ein selbständiger Fonds, im GRH-Gesetz wurde jedoch festgelegt, daß seine Einnahmen und Ausgaben bei der Ermittlung des Haushaltsdefizits einbezogen werden müssen. Erzielt die Rentenversicherung in einem Jahr Überschüsse, so verringert sich somit das sonstige Defizit. Technisch geschieht die Einbeziehung, indem der Rentenversicherungsfonds seine Überschüsse unter Umgehung des Kapitalmarktes direkt in Staatspapieren (die marktüblich verzinst werden) anlegt.

¹ Vgl. Kaps, C.: Budgetdisziplin auf Amerikanisch, a.a.O.

² Vgl. Goodgame, D. und Hornik, R.: a.a.O., S.23

³ Vgl. Rudolph, B.: Don't Touch My Bailout, in: Time, No.26 vom 26.6.1989, S. 32 und Kaps, C.: "Bankrott von Drexel Burnham belastet amerikanische Sparbanken", in: FAZ vom 20.2.1990. Dort wird sogar eine Schätzung von 500 Mrd. Dollar über 10 Jahre genannt.

Wegen der außerordentlichen Bedeutung - 1987 waren es 20 Mrd. Dollar, 1988 55 Mrd. und im Jahr 1993 sollen es 99 Mrd. Dollar sein¹ - wird den Überschüssen der Rentenversicherung ein eigenes Kapitel gewidmet.

Beim Schuldenbestand ist, sechstens, zu beachten, daß es Ausnahmen von der durch den Kongreß regelmäßig festgelegten absoluten Schuldenobergrenze gibt. Bis zum Haushaltsjahr 1985 machten diese Ausnahmen nie mehr als 4 - 5 Mrd. Dollar aus, in den Jahren 1980 bis 1985 waren es durchschnittlich weniger als 1/2 % der Gesamtschulden. Seit dem Haushaltsjahr 1986 haben sich diese Ausnahmen aber vervielfacht. 1986 unterlagen 18 Mrd. Dollar nicht der Schuldenbestandsobergrenze, 1988 waren es schon 28 Mrd. Dollar und 1989 gar 51 Mrd.².

Ein siebter Ausweichmechanismus beruht auf der besonderen Zuordnungen von Einnahmen und Ausgaben im Budget. So existiert eine Ausgabenkategorie "undistributed offsetting receipts", die beispielsweise Miet- und Gebühreneinnahmen des Bundes vom "outer continental shelf" (z.B. Guam), Erträge aus Vermögensverkäufen und die Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Rentenversicherung enthält. Bis zur Sozialversicherungsreform 1983 fielen auch die Zinseinkünfte der verschiedenen "trust funds" in diese Kategorie. Seit 1983 werden diese Zinseinkünfte mit den sonstigen Zinsaufwendungen saldiert (!). Statt die Gesamteinnahmen zu erhöhen, werden die Gesamtausgaben um diese Beträge gekürzt. Das Defizit verändert sich dadurch zwar nicht, aber die Interpretation der Budgetdaten wird erheblich schwieriger. Die Beträge bewegen sich durchaus in einer relevanten Größenordnung: 1989 waren es über 90 Mrd. Dollar, davon 54 Mrd. Zinseinnahmen. Die Zinsbelastung des Haushaltes durch die kumulierte Staatsverschuldung erscheint dadurch wesentlich niedriger, als sie eigentlich ist. Hierauf wird im Kapitel 5.2. noch näher eingegangen. Für die Reagan-Administration und den Kongreß waren negative Ausgaben (= Einnahmen) ein bequemer Weg zur Erreichung von "Kürzungs"-Zielen³.

¹ Vgl. Müller-Vogg, H.: Plötzlich hat Washington ein Überschuß-Problem, in: FAZ vom 3.9.1988, S. 14 sowie Kaps, C.: Streit um Verwendung der Sozialversicherungs-Überschüsse, in: FAZ vom 22.1.1990, S. 15

² Jeweils Haushaltsjahre, Quelle: Federal Reserve Bulletin

³ Vgl. Santow, L.J.: The Budget Deficit..., a.a.O., S.199f

Meist verstärken sich die Ausweichmechanismen gegenseitig. So wurde z.B. im Rahmen von Ausgabenkürzungen bei der Post (bevor sie ganz aus dem Budget entfernt wurde) die Schließung von 16.000 kleinen Postämtern verfügt, unter der Voraussetzung, daß einer Kommission 60 Tage Zeit gegeben würden, um zu überprüfen, ob diese Schließungen durchführbar seien. In dem Budgetentwurf wurden die "Einsparungen" aufgenommen; die Kommission empfahl aber, die Ämter nicht zu schließen. Deshalb wurden die Kürzungen wieder zurückgenommen. Da das Budgetverfahren schon abgeschlossen war, kam das GRH-Gesetz nicht zur Anwendung. Auf der Grundlage vieler solcher "Kürzungen" kann eine beachtliche (unrealisierbare) Defizitreduktion errechnet werden, die wiederum die Begründung für ein in Zukunft deutlich niedrigeres Zinsniveau liefert, was zu beträchtlichen "Einsparungen" bei den Zinszahlungen in späteren Haushaltsjahren führt - zumindest im GRH-Budget.

4.1.3. Die Bedeutung der Defizit-Drift

Die Defizit-Drift tritt als Folge der sieben beschriebenen Ausweichmechanismen auf. Das Ausmaß der Drift, also die Differenz zwischen der im Rahmen des GRH-Gesetzes einzuhaltenden Verschuldung und der im ökonomischen Sinne realisierten Verschuldung, ist in einzelnen Jahren schwer exakt quantifizierbar. Zu erkennen ist die Drift wie gesagt an der wesentlich über die GRH-Defizitgrenzen hinausgehenden jährlichen Zunahme des Schuldenbestandes des Bundes.

Der Vergleich zwischen der Anhebung der absoluten Schuldenobergrenze und dem im Budget ausgewiesenen Defizit kann bei der Betrachtung einzelner Jahre in die Irre führen. Dies liegt an der schon mehrmals angesprochenen Problematik, daß im Budget die Ausgaben genehmigt werden ("appropriations" oder "budget authority"), aber erst wenn die tatsächliche Verausgabung erfolgt, müssen wirklich Zahlungen geleistet werden. Dies führt bei nicht ausreichenden sonstigen Einnahmen zu einer Schuldenaufnahme und möglicherweise zur Notwendigkeit, die absolute Schuldenobergrenze anzuheben. Bei mehrjährigen Vergleichen sollte zwar tendenziell ein Ausgleich erfolgen; dennoch erschwert dieser Tatbestand die Beobachtung der Defizit-Drift erheblich.

Schwierigkeiten bei der Beobachtung der Defizit-Drift bereiten daneben die unterschiedlichen zeitlichen und inhaltlichen Abgrenzungen verschiedener Defizit-Berechnungsarten. Während das Haushaltsjahr (jeweils vom 1. Oktober bis zum 30. September) die Grundlage der Berechnungen des Defizits im Rahmen des GRH-Gesetzes und des mit ihm seit der Budgetreform 1985 identischen sogenannten "Unified Budget" des Wirtschaftsministeriums bildet, bezieht sich das Defizit im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (NIPA¹) auf das Kalenderjahr. Die Erhöhung der absoluten Schuldengrenze ist zeitlich überhaupt nicht gebunden und wird immer dann vorgenommen, wenn dem Bund die Zahlungsunfähigkeit droht.

Wie oben schon bemerkt, erscheint das Defizit, das die GRH-Begrenzungen einhält, nur im Budgetentwurf. Die Entwicklung des tatsächlichen Defizits wird ex post im Unified Budget und in der NIPA berechnet. Auf die Abgrenzung des Defizits in der NIPA kann nicht verzichtet werden, da die Überschüsse der Rentenversicherung nur in der kalenderjährlichen NIPA explizit ausgewiesen werden. Wegen unterschiedlicher inhaltlicher Abgrenzungen schwankt die Differenz der Defizitberechnungen jedoch beträchtlich (siehe Tabelle 9).

Vor 1985 beruhten die Unterschiede zwischen dem offiziellen Budget und dem des Unified Budget vor allem auf der weitergehenden Einbeziehung formal selbständiger öffentlicher Körperschaften im Unified Budget. Das GRH-Gesetz hat diese Unterschiede beseitigt, was bei längerfristigen Betrachtungen berücksichtigt werden muß. Allerdings wurde 1989 der Haushalt der Post wieder aus dem offiziellen GRH-Budget ausgegliedert, womit sich seitdem wieder Unterschiede zwischen beiden Budgets ergeben. Die Unterschiede zwischen dem Defizit im Unified Budget und der NIPA ergeben sich aus einer großen Zahl unterschiedlicher Zuordnungen². Es lassen sich dabei keine systematischen Zusammenhänge erkennen.

Neben diesen drei Budgetdefiziten existiert noch eine Vielzahl anderer regelmäßig veröffentlichter Abgrenzungen, die meist dazu dienen, Teilaspekte der Staatsschuldenproblematik zu erhellen. Die einzelnen, den jeweiligen Abgrenzungen zugrunde liegenden

¹ National Income and Product Accounts

² In der Juli-Ausgabe jeden Jahres des Survey of Current Business, Tabelle 3.17B. Insgesamt werden in 24 Kategorien unterschiedliche Zuordnungen vorgenommen.

Theorien können im Rahmen dieser Untersuchung nicht detailliert dargestellt und diskutiert werden. Im Zusammenhang mit der Defizit-Drift soll es genügen, auf die große Anzahl der möglichen Defizitabgrenzungen hinzuweisen:

So gilt in der Literatur z.B. teilweise das Augenmerk der Liquiditätsstruktur der Privatwirtschaft. Dabei wird von der kumulierten Staatsschuld nur der Teil als relevant angesehen, der vom privaten Sektor gehalten wird¹. In den USA waren das in den vergangenen Jahren ca. 70 - 80%, die restlichen 20 - 30% befanden sich im Besitz von öffentlichen Körperschaften ("U.S. government agencies and trust funds") oder der Zentralbank².

Bei anderen Autoren wird (implizit) ein fixes Sparangebot unterstellt und dann die Netto-Neuverschuldung abzüglich der auf die Gesamtverschuldung zu zahlenden "Netto"-Zinsen³ als Maßstab für die Inanspruchnahme von investierbaren Mitteln durch den Staat und damit als relevantes Verschuldungsmaß herangezogen⁴. Ob sich die Neuverschuldung dabei auf die Budgetdaten oder auf die Veränderung des Schuldenbestandes, abzüglich des monetarisierten und/oder des von den "Agencies and Trust Funds" gehaltenen Teils bezieht, wird dabei meist nicht ganz klar.

Das amerikanische Wirtschaftsministerium berechnet und veröffentlicht die nicht-konjunkturbedingte Verschuldung jeden Jahres einmal unter Zugrundelegung einer Arbeitslosenquote von 6% und zum zweiten für einen hypothetischen mittleren Wachstumspfad des Bruttosozialproduktes⁵.

¹ Vgl. z.B. Musgrave, R.A. und Musgrave, P.B.: Public Finance in Theory and Practice, 4th ed, Singapore 1984, S.685f

² Bei den Veröffentlichungen des Wirtschaftsministeriums muß dabei darauf geachtet werden, daß die Staatstitel, die die Zentralbank im Offenmarktgeschäft erworben hat, statistisch zum privaten Sektor zählen.

³ "Netto"-Zinsen entsprechen den Brutto-Zinsen abzüglich der darauf zu entrichtenden Steuern.

⁴ Vgl. zum Beispiel Roberts, P.C.: Supply-Side ..., a.a.O.

⁵ Siehe z.B. Holloway, T.M.: "Cyclically Adjusted Federal Budget and Federal Debt: Revised and Updated Estimates", in: Survey of Current Business, Nr. 3, 1986, S. 11ff.

Tabelle 9: Durch zeitliche und inhaltliche Abgrenzungsunterschiede bedingte Abweichungen des Budgetsaldos

B u d g e t s a l d o in Mrd. Dollar					
Jahr	Unified Budget ¹	NIPA ²			Differenz (1) - (4)
	(1)	Gesamt (2)	Sozialver- sicherungen (3)	übriger Haushalt (4)	
1981	- 79	- 64	- 11	- 53	- 26
1985	- 212	- 198	+ 11	- 209	- 3
1987	- 150	- 158	+ 27	- 185	+ 35
1988	- 155	- 142	+ 53	- 195	+ 40
1989	- 152	- 134	+ 64	- 198	+ 46

¹ Haushaltsjahr

² Kalenderjahr

Quelle: Survey of Current Business; eigene Berechnungen

Bei anderen Untersuchungen wird dagegen vom sog. "Primärdefizit" ausgegangen, dem (hypothetischen) Defizit, das im Budget ohne die zu leistenden Zinszahlungen entstehen würde. Im Haushaltsjahr 1989 wurde, zumindest im Unified Budget, ein "Primärüberschuß" ausgewiesen: Die Netto-Neuverschuldung war kleiner als die zu zahlenden Zinsen.

Die OECD und andere Organisationen wiederum verwenden abweichende Abgrenzungen, um internationale Vergleiche zu ermöglichen.

Ein anderes Konzept verlangt die Übernahme der Bilanzierungsgrundsätze aus der Privatwirtschaft für das staatliche Budget, damit neben der Verschuldung auch die Kapitalbildung berücksichtigt werde, was die Schuldenaufnahme stark relativieren würde. Außerdem müßte der (niedrigere) Kurswert der Staatstitel und nicht ihr Nominalwert zugrunde gelegt werden, ferner eine zusätzlich notwendigen Berücksichtigung der realen Entwertung der Staatsschuld durch die Inflation¹.

Diese babylonische Verwirrung in den möglichen Begriffsabgrenzungen trägt dazu bei, die Defizit-Drift zu verschleiern. Da formal die Grenzen des GRH-Gesetzes eingehalten werden und die Öffentlichkeit nicht zwischen den verschiedenen Defizitbegriffen zu unterscheiden vermag, hat sich bisher der politische Druck, der zur Verabschiedung des Gesetzes führte, nicht wieder aufgebaut, um auch auf die tatsächliche Einhaltung der Defizitgrenzen, bzw. auf einen aus stabilitätspolitischen Gründen gebotenen noch stärkeren Verschuldungsabbau zu dringen. Die Dimensionen sind so groß, daß die Defizit-Drift als ernsthaftes Problem betrachtet werden muß.

Für das Haushaltsjahr 1990 hatten sich Kongreß und Präsident auf ein Budget geeinigt, daß das Defizit unterhalb der vom GRH-Gesetz geforderten 110 Mrd. Dollar beließ. Am Ende des Haushaltsjahres (September 1990) betrug das Defizit dann mehr als 220 Mrd. Dollar. Die fast schon lächerlich zu nennende Fehlschätzung des zu erwartenden Defizits im Budgetentwurf ist vor allem auf die überaus optimistische Prognose der Exekutive (in Gestalt des OMB) zurückzuführen, die ein Haushaltsdefizit von 100 Mr. Dollar für 1990 vorhersagte ("zufällig" gerade der Wert den das GRH-Gesetz für 1990 vorschrieb). Da

¹ Siehe dazu Eisner, R.: Budget Deficits: Rethoric and Reality, in: Journal of Economic Perspectives - Vol.3, Nr.2, Spring 1989, S.73-93

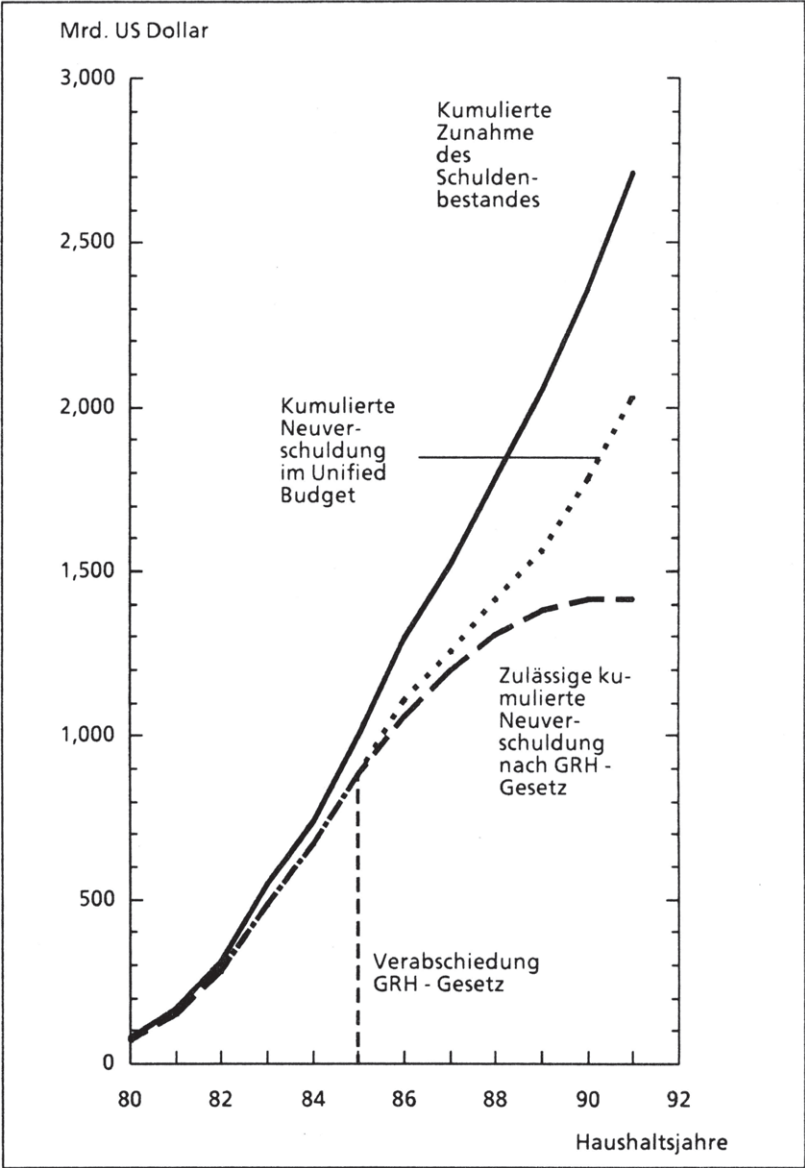
das Gesetz bei voneinander abweichenden Prognosen (OMB: 100 Mrd., CBO 206 Mrd. Dollar Defizit) das arithmetische Mittel vorsieht, brauchten in den Budgetverhandlungen nur noch 43 Mrd. Dollar an "Kürzungen" gefunden werden, um das maximal zulässige Defizit von 110 Mrd. Dollar (100 Mrd. Defizitgrenze plus 10 Mrd. Puffer) zu erreichen. "Kürzungen" wurden offensichtlich nicht realisiert, da das am Ende des Jahres ausgewiesene Budgetdefizit fast doppelt so hoch war, wie im Budgetentwurf angenommen. Die Zunahme des Schuldenbestandes betrug im Haushaltsjahr 1990 sogar 314 Mrd. Dollar (siehe Tabelle 8) - fast dreimal soviel wie das Defizit im Budgetentwurf.

Die Netto-Neuverschuldung (als Differenz zwischen den Schuldenbeständen) betrug in den Haushaltsjahren 1986 - 1990 1.368 Mrd. Dollar (siehe hierzu Tabelle 8, Spalte 3). Entsprechend dem ursprünglichen GRH-Gesetz hätte die kumulierte Netto-Neuverschuldung in diesen Jahren dagegen maximal 572 Mrd. Dollar betragen dürfen - eine Differenz von 796 Mrd. (!). Wenn die 1987 veränderten Defizitgrenzen zugrundegelegt werden, übersteigt die Zunahme des Schuldenbestandes die nach dem neuen Gesetz zulässige kumulierte Neuverschuldung der Jahre 1986 bis 1990 immer noch um 632 Mrd. Dollar (vgl. Tabelle 8, Spalten 3 und 4 und Schaubild 2).

Diese Differenz zeigt das Ausmaß der Defizit-Drift. 632 Mrd. Dollar (von denen etwa 250 Mrd. auf die Rentenversicherung entfallen) an versteckten und verschleierten zusätzlichen Defiziten in fünf Jahren sind eine gewaltige Summe. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Frage, ob das Defizit "zu groß" sei, sondern um die Möglichkeit der politischen Kontrolle von Kongreß und Regierung durch den Wähler. Gerade die Verfechter einer institutionalisierten Beschränkung von Budgetdefiziten führen diese Kontrolle als Hauptargument für das Verbot von Defiziten an¹. Ihnen wurde mit dem GRH-Gesetz ein Bärendienst erwiesen.

¹ Vgl. z.B. Buchanan, J.M. und Wagner, R.E.: *Democracy*, a.a.O., S.182ff

Schaubild 2: Defizit-Drift



Daß sich diese Entwicklung seit der Verabschiedung des GRH-Gesetzes wesentlich verstärkt hat, zeigt ein Vergleich mit vorangegangenen Perioden: In Tabelle 8 sind die jährliche Zunahme des Schuldenbestandes (Spalte 3), das im jeweiligen Budgetentwurf enthaltene Defizit (Spalte 4) und das nach Ablauf des Haushaltsjahres im Unified Budget realisierte Defizit (Spalte 5) für die Jahre 1974 bis 1990 zusammengefaßt. Größere Abweichungen zwischen dem Defizit im Budgetentwurf und der Zunahme des Schuldenbestandes (absolute Abweichungen in Spalte 6, Abweichungen relativ zum BSP Spalte 8) ergaben sich in den Jahren 1976, 1982/83 und 1986-1990 (die Minuszeichen bei den Jahren 1979 und 1984 deuten darauf hin, daß in diesen Jahren die Verschuldung geringer ausfiel als im Budget angenommen). Um der in diesem Vergleich stark störenden Wirkung der Inkongruenz von "outlays" und "appropriations" in einzelnen Jahren zu entkommen, wurden die relativen Abweichungen mit einem einfachen gleitenden 3-Jahresmittel geglättet (Spalte 10). Die Rezessionen in der Mitte der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre, mit ihren unerwartet starken Einflüssen auf Einnahmen und Ausgaben, können die hohen Abweichungen in diesen Zeiträumen erklären. Die Differenzen seit 1986 entstanden dagegen unabhängig von (stärkeren) konjunkturellen Schwankungen. Hier müssen bewußt falsche Prognosen unterstellt werden.

Noch deutlicher wird diese Tendenz bei Betrachtung des ex post im Unified Budget ausgewiesenen Defizits im Vergleich zu den Veränderungen des Schuldenbestandes. Hier zeigt sich bei den relativen Abweichungen (Spalte 9, Tabelle 8), daß seit 1986 eine rapide Vergrößerung dieser "versteckten" Defizite stattgefunden hat. Bei den geglätteten Werten (Spalte 11) ist die anhaltende Zunahme dieser Differenz seit 1986 im Vergleich zu vorausgegangenen Perioden sehr deutlich zu erkennen.

Seit 1980 betrug die Differenz zwischen prognostiziertem Defizit und realisierter Verschuldung (i.S. einer Zunahme des Schuldenbestandes) in 10 von 11 Jahren mehr als 1 % des BSP. In 6 Jahren war sie größer als 2 % und in 3 Jahren sogar größer als 3 % des BSP (Tabelle 8, Spalte 8).

Die Prognosen für das Defizit im Haushaltsjahr 1991 bewegen sich um die 320 Mrd. Dollar. Eine Verstärkung der rezessiven Tendenzen in der amerikanischen Wirtschaft, mit entsprechenden unvorhergesehenen konjunkturbedingten Defiziten, und ein anhaltendes Wachstum der "versteckten", nicht im Budget erscheinenden Defizite, lassen

neue absolute und relative Rekordhöhen bei der Zunahme des Schuldenbestandes erwarten.

Auf die versteckte Verschuldung treffen die Argumente Buchanans über die Verschleierung der Kosten der Leistungen des Staates gegenüber dem Wähler voll zu. Nicht auszuschließen ist, daß auch die Parlamentarier, zumindest teilweise, die Übersicht verlieren. Dies gilt in besonderem Maße für die mittel- bis langfristigen Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des Staates durch die steigende Zinsbelastung und die Konsequenzen, die sich aus der Verwendung der Überschüsse der Rentenversicherung ergeben. Diese Überschüsse sind bisher der größte Einzelposten der Defizit-Drift (von 1986 bis 1990 insgesamt ca. 250 Mrd. Dollar). Zum Verständnis der Bedeutung dieser Tatsache für das amerikanische Haushaltsdefizit und das GRH-Gesetz ist es notwendig, das amerikanische Sozialversicherungssystem (und dabei insbesondere die Rentenversicherung) in seinen Grundzügen darzustellen. Dies geschieht im folgenden Abschnitt.

4.2. Die Konsequenzen der Inanspruchnahme der Überschüsse der Rentenversicherung durch den Staat

4.2.1. Einführung in das Sozialversicherungssystem der USA

Hauptpfeiler der amerikanischen Sozialversicherung ist das sog. "old age, survivors, disability and hospital insurance program (OASDHI)", das demnach die gesetzliche Rentenversicherung (OASI), Arbeitsunfähigkeitsversicherung (DI) und Krankenhausversicherung (HI) umfaßt¹. Das System basiert auf einer Mischung zwischen dem Umlageverfahren (pay-as-you-go) und dem Kapitaldeckungsverfahren, wobei für jede der drei Versicherungen ein eigener "trust fund" existiert. Die Finanzierung erfolgt jeweils ausschließlich über einen, je zur Hälfte von Arbeitgeber und -nehmer zu tragenden, prozentualen Beitragssatz auf Löhne und Einkommen. Langfristige Modellrechnungen sollen sicherstellen, daß sich die Einnahmen und Ausgaben der "trust funds" über die

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Meyer, C.W.: "Social Security: Past, Present and Future", in: ders.: (Hrsg.): "Social Security", Lexington Toronto 1987, S.1ff

nächsten 30 Jahre ausgleichen. Anfallende Überschüsse werden zwischenzeitlich in Staatstiteln angelegt.

Die Renten- und die Arbeitsunfähigkeitsversicherung wurden im Rahmen des GRH-Gesetzes aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert, d.h. der jährliche Saldo der Einnahmen und Ausgaben soll in Zukunft keinen Einfluß mehr auf das allgemeine Haushaltsdefizit haben. Für die Laufzeit des GRH-Gesetzes bleiben diese beiden "trust funds" allerdings noch für die Berechnung des jährlichen Defizits (und damit die einzuhaltenden Grenzen) relevant. Die erheblichen Überschüsse der Rentenversicherung kaschieren damit das Ausmaß des Defizits bei den sonstigen Einnahmen und Ausgaben. Etwa 80 % des OASDHI-Volumens entfallen auf die Rentenversicherung, 9 % auf die Arbeitsunfähigkeitsversicherung und die restlichen 11 % auf die nicht aus dem allgemeinen Budget entfernte Krankenhausversicherung (HI)¹. Die Bedeutung der HI für den Staatshaushalt ergibt sich aus ihrer Verknüpfung mit der "supplemental medical insurance (SMI)" zur sog. "Medicare".

Während die HI, die einen bestimmten Teil der Krankenhauskosten für Rentenempfänger, Arbeitsunfähige und versicherte Dialysepatienten übernimmt, über die Sozialversicherungsabgaben finanziert wird, bezuschußt der Staat die Krankenversicherung SMI aus allgemeinen Steuermitteln. Die SMI ist eine freiwillige Zusatzversicherung, die gegen Zahlung eines festen monatlichen Beitrages (ca. 20 Dollar) einen bestimmten Prozentsatz der Krankheitskosten übernimmt und die von demselben Personenkreis wie die HI in Anspruch genommen werden kann. Wie schon einmal gesagt, decken diese Beitragseinnahmen nur ca. 25 % der Kosten der SMI.

Die seit der Einführung des Sozialversicherungssystems 1935 ständig vorgenommene Verbreiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises² führt - mit zeitlicher Verzögerung - zu einer entsprechenden Zunahme der SMI-Anspruchsberechtigten und damit des staatlichen Zuschußbedarfs. Gemeinsam mit "Medicaid" (Übernahme der Krankheitskosten für bedürftige Nicht-Versicherte) ist dies der am schnellsten wachsende Budgetposten der letzten 20 Jahre.

¹ Siehe Meyer, C.W.: Social Security ..., a.a.O.

² Siehe dazu Meyer, C.W.: Social Security ..., a.a.O.

Der Versuch, im Rahmen des ersten Budgetkompromisses für das Haushaltsjahr 1991 auch Kürzungen bei der Medicare durchzusetzen, wird als eine Hauptursache für das Scheitern dieses Kompromisses verantwortlich gemacht - die 33 Millionen Medicare-Versicherten stellen ein beachtliches Wählerpotential dar¹. Weil diese Subvention von so vielen in Anspruch genommen wird, ist sie einerseits eine große Belastung für den Staatshaushalt und andererseits sehr schwer zu verringern.

Unter dem Aspekt der Defizit-Drift und der Wirkungsweise des GRH-Gesetzes hat allerdings die Rentenversicherung eine entschieden größere Bedeutung. Ihr widmen sich deshalb die folgenden Abschnitte.

4.2.2. Die Rentenversicherung

Die Berechnung der Renten in den USA fußt auf einer zweifachen Indexierung: Das durchschnittliche monatliche Einkommen des Arbeitnehmers wird bei Erreichen des Rentenalters durch Aufzinsung der tatsächlichen Einkommen mit dem Lohnsteigerungsindex berechnet. Die Rentenhöhe wird einmalig als bestimmter Prozentsatz dieses durchschnittlichen Monatseinkommens festgelegt und dann jährlich entsprechend dem Anstieg der Kosten der Lebenshaltung angepaßt (sogenannte Cost of Living Adjustment, COLA). Die Festlegung des relevanten Prozentsatzes des durchschnittlichen Einkommens beinhaltet eine erhebliche Umverteilung zugunsten kleiner Einkommen: Von den ersten 350 Dollar des monatlichen Durchschnittseinkommens werden 90 % angerechnet, vom Einkommen zwischen 350 und 2.040 Dollar 32 % und vom Einkommen zwischen 2.040 und der Beitragsbemessungsgrenze von 3.975 Dollar noch 15 %². Die Prozentsätze sind fix, die als Eckwerte dienenden Dollarbeträge werden mit der COLA erhöht.

¹ Vgl. Duffy, M. und Traver, N.: "1000 Points of Spite", in: Time No. 42, 15.10.1990, S. 20.

² Die Dollarbeträge beziehen sich auf 1989.

1983 fand eine umfassende Reform statt, um damals bestehende und abzusehende finanzielle Engpässe zu beseitigen. Die wesentlichen Elemente dieser Reform waren:

- Eine beschleunigte Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragssätze von 13,4% im Jahr 1982 auf 15,3% (davon 11,2 % Rentenversicherung) im Jahr 1990.
- Eine halbjährliche Anpassungspause der COLA der Rentenzahlungen im Jahr 1983.
- Die Neueinführung der Besteuerung von Rentenzahlungen bei Personen mit einem steuerpflichtigen Einkommen von über 32.000 Dollar (Verheiratete) bzw. 25.000 Dollar (Alleinstehende).
- Die Einbeziehung aller neuen Staatsangestellten und Angestellter karitativer Organisationen in die Pflichtversicherung.
- Das Ausscheiden von Angestellten der Staaten und Gemeinden, die eine eigene Sozialversicherung für ihre Angestellten unterhalten, aus der Pflichtversicherung des Bundes wurde für die Zukunft untersagt.
- Die Festlegung einer Untergrenze des Kapitalstocks der Rentenversicherung auf 20% der jährlichen Rentenzahlungen. Sollte diese Untergrenze erreicht werden, werden Anpassungen der Rentenzahlungen (COLA) nur noch an die jeweils niedrigere Steigerung von entweder dem Konsumgüterpreisindex oder dem Nominallohnindex vorgenommen, statt wie bisher immer an erstere.
- Die schrittweise Erhöhung der Altersgrenze von 65 Jahren auf 67 Jahre vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2027.

Seit dieser Reform sind ca. 90 % aller Beschäftigten (einschließlich der Selbständigen, der sog. "self-employed") in die zentrale Sozialversicherung eingebunden. Einige Einzelstaaten und Gemeinden und die Eisenbahn unterhalten für die eigenen Angestellten noch konkurrierende Sozialversicherungen, die schon vor der zentralen Versicherung gegründet und seitdem beibehalten wurden.

Zumindest für die achtziger und neunziger Jahre wurden die Rentenzahlungen durch die Reform gesichert¹. Noch weiterreichende Prognosen sind wegen der hohen Unsicherheit der entscheidenden Variablen (reale Wachstumsrate des Sozialprodukts, Arbeitslosigkeit, demographische Entwicklung) nur als grobe Schätzung möglich. Auch bei einer ungünstigen Entwicklung fallen aber zumindest noch bis zum Ende des ersten Jahrzehnts des

¹ Vgl. Musgrave, R.A. und Musgrave, P.B.: Public Finance..., a.a.O., S. 721.

nächsten Jahrhunderts erhebliche jährliche Überschüsse bei der Rentenversicherung an, bedingt durch die Beitragszahlungen der geburtenstarken Jahrgänge ("baby boomers"). Schätzungen sprechen von 120 Mrd. Dollar Überschuß im Jahr 1996 und gar 500 Mrd. Dollar im Jahr 2015¹. Diese Überschüsse darf der Bund, wie im vorigen Kapitel bemerkt, unter Zahlung des Kapitalmarktzinses in Anspruch nehmen.

Spätestens im Jahr 2030 kehrt sich jedoch, selbst bei optimistischen Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, der Trend um. Die sich dann ergebenden Defizite der Rentenversicherung werden durch Auflösung der Vermögensbestände des "trust fund" (die in Überschußperioden erworbenen Staatstitel) gedeckt, der Staat muß diese Beträge umschulden. Die entscheidende Frage ist nun, ob sich diese spezielle Form der Kreditnahme des Staates von einer "normalen" Verschuldung am Kapitalmarkt unterscheidet. Solange der Saldo der Rentenversicherung keinen Einfluß auf die sonstigen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen und damit den sonstigen Haushaltssaldo nimmt, kann die obige Frage, wie noch gezeigt wird, verneint werden. Dazu muß zwischen Überschuß- und Defizitperioden der Rentenversicherung unterschieden werden. Zuvor wird allerdings noch der Zusammenhang zwischen dem Rentenversicherungssaldo und dem privaten Sparen dargestellt.

4.2.3. Der Bundeshaushalt und der Saldo der Rentenversicherung

4.2.3.1. Der Einfluß des Saldos der Rentenversicherung auf das gesamtwirtschaftliche Sparen

Das Auftreten von Überschüssen in der Rentenversicherung bedeutet gesamtwirtschaftlich, daß Einkommensteile, die als Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge gezahlt werden, nicht konsumtiv verwandt werden. Sie stellen damit einen Teil des volkswirtschaftlichen Sparens dar. Wenn der sonstige Staatshaushalt ein Defizit ausweist, so reduzieren Überschüsse der Rentenversicherung dieses Defizit, und damit die Staatsnachfrage nach investierbaren Mitteln. Für den privaten Sektor bedeutet dies c.p. eine

¹ Vgl. Müller-Vogg, H.: Plötzlich hat Washington ein Überschußproblem, in: FAZ vom 3.9.88, Nr. 205, S.14.

Erhöhung des verfügbaren Sparangebots. Die Beitragszahlungen reduzieren zwar das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer, ihr Sparen geht aber nur entsprechend der marginalen Spar- bzw. Konsumneigung zurück, da für den einzelnen Arbeitnehmer bzw. Rentenempfänger Überschüsse oder Defizite der Rentenversicherung etwas Abstraktes sind. Er verbindet sie nicht mit seiner eigenen Einkommens- bzw. Vermögensposition. Dies gilt insbesondere dann, wenn Überschuß bzw. Defizit im allgemeinen Staatshaushalt "verschwinden". Das zusätzliche Sparen (bei Überschüssen) bzw. Entsparen (bei Defiziten) wird deshalb wahrscheinlich nicht wahrgenommen, das sonstige Sparen demzufolge nicht zusätzlich auf Veränderungen beim Saldo der Rentenversicherung reagieren. Mit anderen Worten, die marginale Sparneigung der Arbeitnehmer verändert sich nicht. Gesamtwirtschaftlich bedeutet dies c.p. eine Veränderung des verfügbaren Sparangebots in Abhängigkeit vom Saldo der Rentenversicherung.

Auch eine Variation der Beitragssätze dürfte die marginale Sparneigung der Arbeitnehmer nicht ändern. Zum einen ist aufgrund der Dynamisierung der Rentenzahlungen der Zusammenhang zwischen den eigenen Beiträgen und der später zu erwartenden Rente eher gering; zum anderen reduziert die Erhebungsform des Quellenabzugs in Verbindung mit einem progressiven Lohn- bzw. Einkommensteuertarif, bei nominell so gut wie stets wachsenden Einkommen, die Mercklichkeit der Beitragssatzvariationen erheblich. Im Verhältnis zu den Veränderungen der Netto-Einkommen infolge einer Vielzahl von Steuerrechtsänderungen waren die Einflüsse der Variation der Beitragssätze in den einzelnen Jahren nicht sehr groß. Die Struktur der Einnahmen des Bundes aus Steuern und Sozialabgaben hat sich trotzdem von 1980 - 1988 relativ stark verändert; der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge ist von 32 % auf über 40 % gestiegen, der Einkommen- und Lohnsteueranteil von über 46 % auf unter 42 % gefallen, bei nahezu unveränderter Abgabenquote insgesamt¹. Wegen des Quellenabzugs gehen diese Veränderungen für die meisten Steuerzahler aber ineinander auf, so daß dennoch weiter von der Unabhängigkeit der Sparneigung vom Saldo der Rentenversicherung und dessen Veränderungen ausgegangen werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Arbeitnehmer sogar nur die Hälfte der schon an sich kleinen Beitragsveränderungen überhaupt unmittelbar selbst tragen müssen.

¹ Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen.

Eine direkte Reaktion der Unternehmer auf Veränderungen des Saldos der Rentenversicherung bzw. auf relativ geringe Beitragssatzvariationen kann (mit minimalen Einschränkungen) ausgeschlossen werden¹.

4.2.3.2. Überschußperioden der Rentenversicherung

Wenn vom Ausland abgesehen wird, dann bedeutet ein Überschuß der Rentenversicherung, wie schon oben bemerkt, eine Erhöhung des Sparangebots und eine Reduktion der nominellen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Auf dem Kapitalmarkt führt das zusätzliche Angebot tendenziell zu einer Zinssenkung. Diesem investitionsanregenden Effekt muß die möglicherweise investitionsdämpfende Wirkung des entsprechenden Nachfrageausfalls gegenübergestellt werden. In einer wachsenden Volkswirtschaft handelt es sich dabei um relative Veränderungen. Entscheidend ist nun das Verhalten des Staates und die jeweilige konjunkturelle Situation.

Treten die Überschüsse in einer rezessiven Phase auf und der Staat verfolgt eine stabilitätsorientierte Nachfragepolitik, dann kann er durch eine zusätzliche Kreditnahme entweder die eigene Nachfrage erhöhen oder versuchen, durch entsprechende Anreize (Steuervergünstigungen, Investitionszuschüsse) zusätzliche private Nachfrage zu stimulieren, um so den ursprünglichen Nachfrageausfall zu kompensieren. Zwar verhindert diese zusätzliche Kreditnahme die möglichen Zinssenkungen, andererseits wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die Beschäftigung und das geplante Investitionsniveau stabilisiert.

Wichtig ist dabei, daß die zusätzliche Kreditnahme in ein stabilitätspolitisches Gesamtkonzept integriert ist, bei dem die Verschuldung bewußt als Mittel der Konjunkturpolitik eingesetzt wird. In diesem Fall hat die Verrechnung der Rentenversicherungsüberschüsse innerhalb des Budgets (wie derzeit in der USA noch üblich) die psychologisch günstige Wirkung einer niedrigeren Kapitalmarktverschuldung des Staates.

¹ Siehe dazu Scherf, W.: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Frankfurt 1987

Der Staat kann sich aber auch neutral gegenüber den Überschüssen verhalten, das heißt seine sonstigen Einnahmen und Ausgaben und sein Gesamtdefizit nicht verändern. In den USA würde das allerdings bedeuten, daß er seine geplante Kapitalmarktverschuldung im Umfang der Rentenversicherungsüberschüsse verringern müßte, da letztere ja auf jeden Fall in Staatstiteln angelegt werden. Die zu erwartenden Zinssenkungen kämen dann über eine Verringerung der Staatsnachfrage auf dem Kapitalmarkt zustande.

Da in einer Rezession die zu erwartenden Zinssenkungen jedoch eher gering sind, bleibt es fraglich, ob die Investitionen so stark angeregt werden, daß der Nachfrageausfall auch nur kompensiert wird. Die Gefahr des Auftretens der verschiedenen Crowding-Out-Mechanismen¹ bei den privaten Investitionen ist gerade in diesem Fall, in dem einer zusätzlichen kreditfinanzierten Nachfrage des Staates (was die möglicherweise induzierte zusätzliche private Nachfrage einschließt) ein entsprechender Nachfrageausfall an anderer Stelle, in einer sowieso schon unterbeschäftigten Wirtschaft, gegenübersteht, denkbar gering.

Die einfache Formel, zusätzliches Sparen gleich zusätzliche Investitionen, wie sie von manchen Autoren² vertreten wird, bedarf auf jeden Fall einiger Modifikationen, wie z.B. die Berücksichtigung der Nachfrage, der konjunkturellen Situation und vor allem der Anpassungsvorgänge beim Sparen³.

Per saldo wiegen wohl die möglichen Vorteile einer Inanspruchnahme der Rentenversicherungsüberschüsse durch den Staat während einer Rezession schwerer als die möglichen Nachteile.

In einer vollbeschäftigten Wirtschaft erscheinen die Überschüsse in einem anderen Licht. Der mit den Überschüssen einhergehende Nachfrageausfall ist eher willkommen, da dadurch Preissteigerungstendenzen abgeschwächt werden. In dieser konjunkturellen Situation kann das zusätzliche Kapitalmarktangebot jedoch auch zu Zinssenkungen führen. Sowieso geplante Neuinvestitionen werden auf der Kostenseite entlastet, mögli-

¹ Vgl. z.B. Schiller, C.: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte, Frankfurt 1983; Sinn, H.W.: Pro und contra Crowding-Out, in: Kredit und Kapital, 1983, S. 488ff.

² Vgl. z.B. Palmer, J.L.: "The Changing Structure of the Deficit", in: National Tax Journal, No. 40, 1987, S. 298f.

³ Vgl. dazu Hauser, H.J.: Verteilungswirkungen, a.a.O.

cherweise werden auch zusätzliche private Investitionen angeregt.

Wenn der Staat eine stabilitätsorientierte Politik betreibt, dann wird er sich bemühen, in Vollbeschäftigungsphasen sein Haushaltsdefizit zu reduzieren, möglichst sogar versuchen, den Schuldenbestand durch Nettotilgung zu verringern. Durch die Reduzierung seiner Nachfrage trägt er zu einer Milderung eventueller Preissteigerungstendenzen bei. Andererseits führt die verringerte Kreditnachfrage zu einer Entlastung des Kapitalmarktes und wahrscheinlich zu Zinssenkungen. Diese, verbunden mit der geringeren Kreditaufnahme, führen zu erheblichen Entlastungen des Staatshaushaltes durch den Schuldendienst in der Zukunft und vergrößern so den budgetären Handlungsspielraum. Dies ist gerade für eine antizyklische Politik besonders wichtig, um den Spielraum für eine erhöhte Kreditnahme in konjunkturellen Schwächephasen zu gewinnen (mehr Einzelheiten dazu finden sich in Kapitel 5.2. "Die Zinszahlungen"). In den USA bedeutet dies, daß von einer Rückführung der Staatsverschuldung von einer Periode zur nächsten erst gesprochen werden kann, wenn die Kapitalmarktverschuldung stärker abnimmt als die Rentenversicherungsüberschüsse zunehmen. Erst wenn der sonstige Staatshaushalt einen Überschuß ausweist, der größer ist als der positive Saldo der Rentenversicherung, wird netto getilgt.

Die in Rezessionsphasen günstige Wirkung einer niedrigeren Kapitalmarktverschuldung durch die Inanspruchnahme der Rentenversicherungsüberschüsse kehrt sich während der Vollbeschäftigung ins Gegenteil um: Die zusätzliche Kreditnahme des Staates wird wieder nicht wahrgenommen, weil sie außerhalb der Kapitalmärkte stattfindet. Andernfalls wahrscheinlicher politischer Druck zur Defizitreduzierung kann sich deshalb nicht aufbauen. Ob und in welchem Ausmaß es zu Crowding-Out-Wirkungen bei den privaten Investitionen kommt, ist allerdings auch hier ungewiß und hängt von vielen weiteren Faktoren ab: Die Geldpolitik, die Lohnforderungen der Gewerkschaften, die außenwirtschaftliche Komponente mit Wechselkurs- und Terms-of-Trade-Effekten, die möglicherweise aufgrund der zusätzlichen Staatsverschuldung steigenden Gewinne (Kreislaufzusammenhänge¹), sie alle beeinflussen das Verhalten der privaten Investoren. Für den Staatshaushalt sind die Konsequenzen einer zusätzlichen Verschuldung während der Vollbeschäftigung dagegen recht klar: Die Belastung durch den Schuldendienst in

¹ Siehe Hauser, H.J.: Verteilungswirkungen..., a.a.O.

der Zukunft steigt, sowohl wegen der höheren Zinsen (bzw. wegen der Verhinderung eines Zinsrückganges), als auch wegen des zunehmenden Schuldenbestandes; außerdem muß die in einer folgenden konjunkturellen Schwächeperiode zur Verhinderung einer rezessionsverschärfenden prozyklischen Politik notwendige konjunkturbedingte Verschuldung dann von einem höheren Sockel bereits bestehender Defizite ausgehen, was leicht zu einer prohibitiv hohen (aber aus ökonomischer Sicht dennoch notwendigen) Zunahme des Schuldenbestandes führen kann. Trotz dieser ausgeprägten negativen Wirkungen kann bei einer "Verrechnung" der Rentenversicherung im allgemeinen Haushalt davon ausgegangen werden, daß diese "unsichtbare" zusätzliche Verschuldung eine starke Versuchung für die verantwortlichen Politiker darstellt.

Wie die empirische Entwicklung in den USA gezeigt hat, sind die Politiker dieser Versuchung erlegen. Trotz jährlich wachsender Rentenversicherungsüberschüsse hat das offizielle Haushaltsdefizit seit 1985 in 3 von 5 Jahren sogar zugenommen (Tabelle 1, Spalte 5). Von einer Konsolidierung i.S. einer Reduzierung der Netto-Neuverschuldung kann nur im Jahr 1987 gesprochen werden; in allen anderen Jahren hat die Summe von "offenen" und "versteckten" Defiziten (negativer Haushaltssaldo bzw. Rentenversicherungsüberschüsse) im Vergleich zur Vorperiode zugenommen.

4.2.3.3. Defizitperioden der Rentenversicherung

Ein Rentenversicherungsdefizit wird durch Auflösung von in Überschußperioden gebildetem Vermögen gedeckt. Dies kommt c.p. einem Entsparen gleich, gesamtwirtschaftlich steigt die nominelle Nachfrage. Für den Staat bedeutet dies die Notwendigkeit der Umschichtung von Krediten außerhalb des Kapitalmarktes zu einer regulären Kapitalmarktverschuldung. In einem Sektor des Staates erfolgt zwar eine Vermögensauflösung, aber der Schuldenbestand des Staates erhöht sich nicht; die "unsichtbare" Verschuldung früherer Perioden wird nur in erhöhten laufenden Haushaltsdefiziten sichtbar. Tendenziell kann mit Zinssteigerungen gerechnet werden; daneben muß die zusätzliche Nachfrage berücksichtigt werden. Wenn die niedrigere, weil zum Teil "unsichtbare", Verschuldung des Staates in Überschußperioden psychologisch günstige Wirkungen hatte,

so müssen umgekehrt negative Wirkungen durch die zusätzliche (eigentlich nur "sichtbar" gemachte) Verschuldung in Defizitperioden erwartet werden.

Es lassen sich wieder die beiden möglichen Szenarien unterscheiden, daß der Staat entweder an den sonstigen Einnahmen und Ausgaben festhält, dann muß er seine sonstige Kapitalmarktverschuldung um den Betrag des Rentenversicherungsdefizits erhöhen, oder er hält am geplanten Haushaltsdefizit fest, dann müssen die sonstigen Ausgaben (Einnahmen) um den Defizitbetrag der Rentenversicherung gekürzt (erhöht) werden. Je nach konjunktureller Situation lassen sich wieder die verschiedenen Möglichkeiten ableiten, jeweils unter Beachtung der zusätzlichen Nachfrage der Rentner. Da den Prognosen zufolge frühestens in 20 Jahren mit Defiziten in der Rentenversicherung zu rechnen ist, soll in diesem Zusammenhang darauf nicht näher eingegangen werden.

4.2.3.4. Die Überschüsse der Rentenversicherung seit Ende 1985 und das GRH-Gesetz

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, ist bei einer stabilitätsorientierten Politik in jedem Fall eine Berücksichtigung des Rentenversicherungssaldos und seiner Entwicklung geboten, um eine angemessene, an der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage orientierte Verschuldungspolitik betreiben zu können. Auch wenn die staatliche Kreditnahme nicht vornehmlich stabilitätspolitische Ziele verfolgt, sollte der Rentenversicherungssaldo, und dabei insbesondere die Verwendung von Überschüssen durch den Staat in Vollbeschäftigungsphasen, eine erhöhte Aufmerksamkeit genießen. Das zugrundeliegende Problem verschärft sich noch durch die ausgesprochen prozyklische Entwicklung des Rentenversicherungssaldos. In Aufschwungsphasen, mit zunehmendem Beschäftigungsgrad und wachsenden Realeinkommen, wachsen die Einnahmen überproportional. Da die "Cost-of-Living-Adjustments" nur einen Inflationsausgleich, nicht aber die Teilhabe am Produktivitätsfortschritt vorsehen, nehmen die Ausgaben nur unterproportional zu. In rezessiven Phasen gehen dagegen die Einnahmen mit dem Beschäftigungsgrad stark zurück, während die Ausgaben eher zunehmen.

Bei der Verabschiedung des GRH-Gesetzes im Dezember 1985 betrug der Überschuß der Rentenversicherung für das abgelaufene Kalenderjahr weniger als 10 Mrd. Dollar. Von 1985 bis 1990 wurde insgesamt ein Überschuß von über 250 Mrd. Dollar erzielt¹. Wäre das GRH-Gesetz wie geplant erst 1992 mit dem Erreichen eines "ausgeglichenen" Haushalts ausgelaufen und dann die Rentenversicherung vollständig aus dem Haushalt ausgegliedert worden, so entstünde dadurch im Folgejahr sofort ein Haushaltsdefizit zwischen 120 und 150 Mrd. Dollar. Die nicht länger durch die Rentenversicherungsüberschüsse gedeckte Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben würde sichtbar. Ein (zwar nur einschließlich der Rentenversicherung) balancierter Haushalt hätte im Vergleich zu den achtziger Jahren immer noch eine eindrucksvolle Reduzierung des Defizits bedeutet. Gemessen an der ursprünglichen Zielsetzung, nämlich die Staatsverschuldung durch die Vorgabe fester Defizitgrenzen einzuschränken, wären die Verantwortlichen jedoch gescheitert. Dieses Scheitern ist durch die Annullierung des GRH-Gesetzes nun schon früher offenkundig geworden.

Es ist keiner der vorliegenden Quellen zu entnehmen, welcher Parlamentarier oder Regierungsbeamte, welche Partei oder Interessengruppe die Einbeziehung des Rentenversicherungssaldos in die Defizitgrenzen des GRH-Gesetzes vorgeschlagen bzw. durchgesetzt hat. Die ursprüngliche Intention des Gesetzes wurde dadurch jedoch unterlaufen. Hier bleibt die Frage offen, ob dies bewußt oder unbewußt geschah. Die Tatsache an sich bedeutet in jedem Fall eine schwere Hypothek für die amerikanische Haushaltspolitik der neunziger Jahre. Die 1987 erreichte und bis 1990 aufrecht erhaltene Vollbeschäftigungsphase wurde nicht zu einem Abbau der Staatsverschuldung genutzt. Die Staatsverschuldung (i.S. einer Zunahme des Schuldenbestandes) hat in jedem der vier Jahre mehr als 5 % des BSP betragen. Der zu erwartende konjunkturelle Abschwung mit den entsprechenden zusätzlichen konjunkturbedingten Defiziten wird diesen Anteil nochmals um 2,3 oder 4 Prozentpunkte erhöhen.

Die in früheren Kapiteln angesprochenen Mängel des GRH-Gesetzes lassen sich an diesem Beispiel noch einmal gut zusammenfassen: Die Vorspiegelung einer ernstgemeinten Konsolidierungspolitik durch die Vorgabe von festen Defizitgrenzen, weitgehend unabhängig von der konjunkturellen Situation, und die fehlende Verhinderung der

¹ Quelle: Survey of Current Business, Wert für 1990 geschätzt.

Verlagerung der Verschuldung aus dem ordentlichen Budget, haben eine wirkliche Haushaltskonsolidierung in einer Vollbeschäftigungsphase verhindert und sogar zu einer erhöhten Verschuldung in dieser Zeit beigetragen. Trotz Vollbeschäftigung hat das Verhältnis von Schuldenbestand zu BSP von 1987 bis 1990 von 52 auf 56 % zugenommen. Die prozyklische Entwicklung der Rentenversicherungsüberschüsse bedeutet (bei einer gleichbleibenden absoluten Netto-Neuverschuldung) eine Zunahme des Anteils der "versteckten" Defizite in Aufschwungs- und Vollbeschäftigungsphasen und, umgekehrt, ein erhöhter Anteil "sichtbarer" Defizite in rezessiven Phasen. In Verbindung mit festen vorgegebenen Defizitgrenzen resultiert daraus ein starker Anreiz zu prozyklischem Verhalten des Staates.

Im folgenden fünften Kapitel soll noch auf zwei ergänzende Aspekte hingewiesen werden. Beide sind nicht unmittelbar mit dem GRH-Gesetz verknüpft, spielen aber für die Beurteilung der Verschuldungssituation der USA eine wichtige Rolle. Der erste Abschnitt, die Rolle der Staaten und Gemeinden, relativiert einerseits die Verschuldung des Bundes in der ersten Hälfte der achtziger Jahre und zeigt andererseits, daß die Inanspruchnahme "versteckter" Kreditnahme nicht auf den Bund und nicht auf das GRH-Gesetz beschränkt ist. Der zweite Abschnitt, die Zinszahlungen, setzt sich intensiver als in den bisherigen Kapiteln mit den langfristigen Konsequenzen der anhaltend hohen Staatsverschuldung, die auch durch das GRH-Gesetz nicht gebremst werden konnte, auseinander.

5. Ergänzende Aspekte

5.1. Die Rolle der Staaten und Gemeinden

Ein oft vernachlässigter Aspekt der amerikanischen Staatsverschuldung in den achtziger Jahren ist die Rolle der Einzelstaaten und der lokalen Verwaltungen ("Counties, Municipalities, School districts, Townships, Special districts"). Insgesamt existieren in den USA etwa 80.000 lokale Verwaltungseinheiten. Der Einfachheit halber werden diese im folgenden als "Gemeinden" bezeichnet. Die Abgabenquote (einschließlich der Sozialversicherungsabgaben) als Anteil am BSP beträgt in den USA gut 30 % (vgl. Tabelle 10).

Davon entfallen knapp zwei Drittel auf den Bund und ein Drittel auf die Staaten und Gemeinden.

Dies ist von Bedeutung, wenn der Bund während einer Rezession eine antizyklische stabilitätsorientierte Nachfragepolitik durchführt. Bei einer kreditfinanzierten Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage würde für den Gesamtstaat in den USA ein Multiplikator von etwas über 3 genügen, um die für die Nachfrageausdehnung notwendige zusätzliche Verschuldung durch zusätzliche Steuereinnahmen zu kompensieren¹. Beschränkt auf den Bundeshaushalt wird jedoch ein Multiplikator von über 5 benötigt, um kompensatorische Steuermehreinnahmen zu erreichen. Initiiert der Bund durch antizyklische Politik eine zusätzliche Nachfrage von 10 Mrd. Dollar, so fallen ihm daraus Steuermehreinnahmen von 2 Mrd. Dollar zu, den Staaten und Gemeinden fließen zusätzlich eine Mrd. Dollar zu.

Während der Bund also die für eine antizyklische Politik notwendige Verschuldung alleine tragen muß, partizipieren die Staaten und Gemeinden erheblich am Erfolg solcher Maßnahmen. Die Betrachtung des Defizits im Bundeshaushalt sollte demnach immer einen Blick auf das Gesamtbudget der Staaten und Gemeinden einschließen.

In den achtziger Jahren zeigt sich, daß Staaten und Gemeinden in jedem Jahr, also auch während der schweren Rezession 1981/82, Überschüsse in ihren offiziellen Haushalten ausgewiesen haben (Spalte 1, Tabelle 11). Wie schon im Abschnitt über das soziale Sicherungssystem in den USA bemerkt, verfügen die Staaten und Gemeinden teilweise über eigene Sozialversicherungssysteme für ihre Angestellten. Werden die auch bei den Staaten und Gemeinden anfallenden Überschüsse ihrer Rentenversicherungen herausgerechnet (Spalte 2, Tabelle 11), so haben die Staaten und Gemeinden in den Rezessionsjahren einen ausgeglichenen Haushalt erreicht und im darauf folgenden starken Aufschwung zum Teil beachtliche Einnahmenüberschüsse erzielt. Seit 1987 hat sich dieses allerdings gewandelt. Bei stetig wachsenden Überschüssen der Rentenversicherungen weisen die sonstigen Haushalte zunehmend Defizite aus.

¹ Vgl. hierzu Oberhauser, A.: Schuldenparadox, a.a.O.

Bei der Interpretation dieser Zahlen muß beachtet werden, daß in allen Staaten außer Vermont und allen Gemeinden Beschränkungen für Defizite im öffentlichen Haushalt existieren, meist in der Form eines jährlich erforderlichen Budgetausgleichs. Dies zwingt sie zu prozyklischem Verhalten. Deutlich wird das bei der Betrachtung der realen Ausgaben der Staaten und Gemeinden. Diese gingen während der Rezession 1981/82 zurück, statt die stabilitätspolitische Minimalforderung zu erfüllen und zumindest im Umfang der konjunkturbedingten Mehrausgaben zu steigen (Tabelle 12).

Stabilitätspolitisch genauso bedenklich ist die Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum und Erreichen der Vollbeschäftigung gehen die Überschüsse in den Haushalten der Staaten und Gemeinden (ohne Berücksichtigung ihrer Rentenversicherungen) seit ihrem Höhepunkt 1984 ständig zurück, seit 1987 fallen Defizite an, die allerdings durch die steigenden Rentenversicherungsüberschüsse kaschiert werden (Spalte 1 und 2, Tabelle 11).

Während also in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die öffentliche Verschuldung bei Einbeziehung der Staaten und Gemeinden wesentlich geringer ausfällt, kehrt sich das Bild in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts um. Bund, Staaten und Gemeinden dehnen ihre Verschuldung trotz annähernder Vollbeschäftigung stark aus. Dieses wird jedoch durch die sowohl beim Bund, als auch bei den Staaten und Gemeinden wachsenden Rentenversicherungsüberschüsse verdeckt.

Die wachsende Bedeutung dieser Überschüsse wird aus der letzten Spalte der Tabelle 10 ersichtlich: Sie gibt das Verhältnis der Überschüsse der Rentenversicherungen zu den Ausgaben des Gesamtstaates an. Von 0,5 % der Ausgaben 1982 haben sie bis 1989 auf 7,3 % zugenommen. Alle Indikatoren sprechen dafür, daß diese Entwicklung in den nächsten Jahren anhalten wird. Kurzfristig können konjunkturelle Schwankungen die Überschüsse erheblich reduzieren. Bei Haushaltsdefizitbeschränkungen auf allen Ebenen führt dies zu einem prozyklischen Verhalten. Die langfristig eintretenden Defizitperioden der Rentenversicherungen führen beim Bund zu zusätzlichen "sichtbaren" Budgetdefiziten, bei den Ländern und Gemeinden werden wegen des faktischen Kreditaufnahmeverbots erhebliche Reaktionen bei den sonstigen Einnahmen und Ausgaben notwendig.

Tabelle 10: Steuern und Abgaben als Anteil am BSP in %

Jahr	1980	1982	1985	1987	1989
Bund	19,79	19,50	19,64	20,20	20,12
Staaten und Gemeinden	10,88	11,22	12,01	12,21	12,07
Gesamt	30,67	30,72	31,65	32,41	32,19

Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen

Tabelle 11: Der Haushaltssaldo bei Staaten und Gemeinden, Bund und beim Gesamtstaat im Verhältnis zu den Ausgaben, mit und ohne Einbeziehung der jeweiligen Rentenversicherungen (RV), in %¹

Jahr	Staaten + Gemeinden		Bund		Gesamtstaat		(7) (5) ./ (6)
	(1) mit den RV der S + G	(2) ohne die RV der S + G	(3) mit RV des Bundes	(4) ohne RV des Bundes	(5) mit allen RV	(6) ohne die RV	
1980	+ 7,5	- 0,1	- 10,1	- 8,1	- 3,9	- 5,5	+ 1,6
1981	+ 8,4	+ 0,4	- 9,0	- 7,4	- 3,0	- 5,0	+ 2,0
1982	+ 8,5	- 0,4	- 18,7	- 14,7	- 10,0	- 10,5	+ 0,5
1983	+ 10,8	+ 1,0	- 21,1	- 17,2	- 10,8	- 11,7	+ 0,9
1984	+ 14,5	+ 4,1	- 19,0	- 19,2	- 8,0	- 12,0	+ 4,0
1985	+ 12,6	+ 2,7	- 20,1	- 21,2	- 9,4	- 13,8	+ 4,4
1986	+ 11,1	+ 1,0	- 20,0	- 21,7	- 9,7	- 14,7	+ 5,0
1987	+ 8,5	- 1,4	- 14,8	- 17,2	- 6,8	- 12,3	+ 5,5
1988	+ 7,1	- 2,5	- 12,7	- 17,5	- 5,8	- 12,8	+ 7,0
1989	+ 6,6	- 2,8	- 11,3	- 16,7	- 5,0	- 12,3	+ 7,3

¹ Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen.

Alle Angaben beziehen sich auf die kalenderjährliche NIPA-Abgrenzung.

Tabelle 12: Reale Veränderungen der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr,
in %

Jahr	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Staaten und Gemeinden	+0,4	-0,7	-0,8	+3,4	+4,6	+6,3	+5,5	+4,7	+4,0
Bund	+9,1	+5,3	+1,3	+9,2	+2,9	+6,6	+2,1	+0,7	+0,6

Quelle: Survey of Current Business; eigene Berechnungen

Zur Lösung des föderativen Dilemmas der Stabilitätspolitik, daß das Verhalten nachgeordneter Gebietskörperschaften die stabilitätspolitischen Maßnahmen des Bundes möglicherweise konterkariert, existieren theoretische Ansätze¹. In die Politik umgesetzt wurden sie jedoch noch nicht. In den USA wird allerdings zur Zeit auch auf der Bundesebene keine adäquate Stabilitätspolitik betrieben: Das stabilitätsgefährdende Verhalten der verschiedenen Ebenen summiert sich also. Verhindern können das weder die verschiedenen Budgetbeschränkungen bei Staaten und Gemeinden, noch das GRH-Gesetz beim Bund. Zumindest letzteres trägt ja eher zur wachsenden Verschuldung bei, indem es das wahre Ausmaß des Defizits im Bundeshaushalt verschleiern hilft.

Im nächsten Abschnitt folgen noch einige etwas detailliertere Bemerkungen zur Problematik der mit der Staatsverschuldung einhergehenden Zinsbelastung. Wegen der verschiedenen Budgetausgleichsvorschriften spielt die Zinsbelastung für die Haushalte der Staaten und Gemeinden keine große Rolle. In ihrer Gesamtheit empfangen sie sogar erhebliche Zinszahlungen (1989: 40 Mrd. Dollar). Wenn Staaten und Gemeinden Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, dann meist nur in direkter Verbindung mit größeren Investitionsvorhaben. Bei diesen Krediten unterliegen die Zinseinkünfte der Kreditgeber oft nicht oder nur in geringem Maße der Einkommensteuer bzw. die Kreditgeber erhalten Steuergutschriften ("income tax credits"). Damit subventioniert der Bund direkt oder indirekt die Kreditnahme der Staaten und Gemeinden. Gleichzeitig mußte der Bund für eigene Zinszahlungen 1989 172 Mrd. Dollar aufwenden. Werden zusätzlich noch die jährlichen Finanzzuweisungen des Bundes an die Staaten und Gemeinden berücksichtigt (1989: 118 Mrd. Dollar²), ergibt sich ein etwas differenzierteres Bild der "schlechten" bzw. "guten" Haushaltslage der unterschiedlichen Gebietskörperschaften.

¹ Siehe Oberhauser, A.: *Schuldenparadox*, a.a.O.

² Alle Angaben kalenderjährliche NIPA-Abgrenzung; Quelle: Survey of Current Business.

5.2. Die Zinszahlungen

Unter den Ausgabenkategorien nehmen die Zinszahlungen auf den Schuldenbestand einen besonderen Platz ein. Sie sind die einzige Ausgabenart, auf deren Höhe Legislative und Exekutive keinen direkten Einfluß haben, die sich infolgedessen auch jeglichen Kürzungen entzieht. Die zu leistenden Zinszahlungen einer Periode sind die Folge der Verschuldung in früheren Perioden.

Das anhaltend starke Wachstum des Schuldenbestandes blieb in der öffentlichen Diskussion in den USA bis 1990 weitgehend unkommentiert - die Auseinandersetzungen um das GRH-Gesetz und seine Defizitgrenzen beherrschten die Schlagzeilen: Die "versteckte" Verschuldung wurde nicht wahrgenommen. Obwohl einige Ausgabenbereiche von der versteckten Verschuldung profitierten, bedeutete ein Anstieg der Zinsquote bei den Ausgaben, daß andere Aufgabenbereiche zumindest relative Mitteleinschränkungen hinnehmen mußten. Das Haushaltsgebarren des Bundes wurde damit ein gutes Stück undemokratischer: Während die verschiedenen Verschleierungstaktiken der Defizit-Drift die Verwendung der zusätzlichen Verschuldung weitgehend im unklaren ließ, mußten zusätzliche Zinsen aus dem offiziellen Budget bestritten werden. Bei wachsendem Anteil der Zinsen, und damit des Ausgabenteils, der von eventuellen Kürzungen im Rahmen des GRH-Gesetzes ausgenommen war, fielen möglicherweise notwendige Kürzungen bei den anderen Ausgaben umso höher aus. Die Position derjenigen, die im Vorfeld der Beratungen zum GRH-Gesetz keine ausreichend starke Lobby hatten, um für sich eine Ausnahmeregelung zu erreichen, verschlechterte sich hierdurch weiter.

Die Höhe der zu zahlenden Zinsen ist abhängig von der Höhe des Schuldenbestandes und vom aktuellen und bisherigen Zinsniveau. Je nach Schuldenstruktur schlagen Zinsänderungen schneller oder langsamer auf den Schuldenbestand durch.

In den USA hat die durchschnittliche Fälligkeitsdauer in den achtziger Jahren von 4 auf 6 Jahre zugenommen¹. Das bedeutet, daß das aktuelle Zinsniveau neben der Netto-Neuverschuldung jährlich etwa 17 % des Schuldenbestandes betrifft. Trotz starker zyklischer Zinsschwankungen kann deshalb die Berechnung der Zinsbelastungen mit

¹ Vgl. Santow, L.J.: The Budget Deficit, New York 1988, S.88

einem Durchschnittszins erfolgen, der sich am mittelfristigen Zinsniveau orientiert.

In den vergangenen beiden Jahrzehnten haben die USA, wie übrigens mit wenigen Ausnahmen alle anderen industrialisierten Länder auch, in jedem Jahr ein Defizit im Staatshaushalt ausgewiesen; der Schuldenbestand ist demnach in jedem Jahr gewachsen. Ob sich durch die deshalb in absoluten Zahlen ständig zunehmenden Zinszahlungen Einschränkungen des budgetären Handlungsspielraums des Staates ergeben, hängt vom Verhältnis der Wachstumsraten von BSP, Schuldenbestand und Staatsanteil und vom Zinsniveau ab.

Die Belastung des Staatshaushaltes resultiert allerdings nur aus den "Netto"-Zinszahlungen, das heißt abzüglich der auf die Zinseinkommen zu entrichtenden Steuern. Wie hoch die Besteuerung des Zinseinkommens ist, läßt sich nur grob schätzen. Einerseits kann vermutet werden, daß die Zinszahlungen überwiegend Haushalten in höheren Einkommensschichten oder körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen bzw. Banken oder Kapitalsammelstellen zufließen und sich damit ein höherer Durchschnittssteuersatz ergibt. Andererseits wird wahrscheinlich ein nicht unerheblicher Teil der Zinserträge dem Zugriff des Fiskus durch Steuerhinterziehung entzogen. Außerdem sind in vielen Ländern Staatspapiere in erheblichem Umfang steuerbegünstigt¹, was die Steuereinnahmen entsprechend reduziert. Gleiches gilt für die Zinszahlungen an steuerbefreite bzw. nicht der inländischen Besteuerung unterliegende Halter von Staatspapieren.

In den USA gelten Steuervergünstigungen vor allem für Schuldtitel von Staaten und Gemeinden, meistens in der Form von Einkommensteuergutschriften (ähnlich etwa den Berlindarlehen in der Bundesrepublik²). Hier verringern sich die Steuereinnahmen des Bundes durch Schulden, die er gar nicht selber macht. Zu den wichtigsten Gläubigern der Bundesschuld zählen private und öffentliche Pensionskassen und Lebensversicherungen³. Da sowohl Aufwendungen für die Alterssicherung als auch Pensionszahlungen

¹ Einen interessanten, wenngleich auch nicht quantifizierten Überblick über die internationale Besteuerungspraxis von Staatstiteln bietet Tanzi, V. (Hrsg.): *Taxation, Inflation and Interest Rates*, International Monetary Fund, Washington DC, 1984, S.52-58.

² Siehe dazu z.B. Burger, A. und Jäckle, J.: "Die Problematik von Berlindarlehen", in: *Wirtschaftsdienst*, 69.Jg. (1989), Heft 2, S. 102ff

³ Vgl. Santow, L.J.: *The Budget Deficit*, New York 1988, S.105-109

sowie Kapital und Erträge von Lebensversicherungen steuerlich begünstigt werden, ergibt sich hier eine indirekte steuerliche Bevorzugung der Staatsschulden. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettoaufwendungen des Staates für Zinszahlungen ist deshalb wesentlich kleiner als Durchschnitts- und Grenzsteuersätze der Einkommensteuer bzw. der Körperschaftsteuersatz erwarten lassen. Daher sollte die angesprochene tendenzielle Erleichterung des Schulden- bzw. Zinsproblems nicht überschätzt werden.

Wenn vereinfachend angenommen wird, daß der Staatsanteil am BSP konstant bleibt, dann nimmt die relative Belastung des Staatshaushalts durch die Zinszahlungen immer dann zu, wenn die Wachstumsrate des Schuldenbestandes größer ist als die Wachstumsrate des BSP, oder wenn das Zinsniveau steigt¹. Umgekehrt gilt entsprechendes: Wenn das BSP schneller wächst, als der Schuldenbestand und das Zinsniveau sinkt, geht die relative Belastung des Staatshaushalts zurück.

In den USA ist der Schuldenbestand des Bundes von 1980 bis 1989 jährlich um durchschnittlich 13,6 % gewachsen, das BSP dagegen nur um 7,5 %. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben ist von 8,9 % auf 14,5 % gestiegen. Die im Trend von 1981 bis 1989 fallenden Zinsen bewirkten eine geringere Zunahme der relativen Zinsbelastung als die Wachstumsraten erwarten lassen. Interessant ist auch ein Blick auf die "Einnahmenbindungsquote", die hier definiert wird als das Verhältnis der Zinszahlungen zu den Einnahmen aus Steuern und Abgaben (ohne Sozialversicherungsbeiträge). Anders als bei der Zinsausgabenquote wird dabei eine Zunahme der Zinsbelastung nicht durch eine höhere Neuverschuldung verdeckt. Der Anteil der "normalen" Einnahmen, der für die Zinszahlungen benötigt wird, ist von 14,6 % in 1980 auf über 27 % in 1989 gestiegen (siehe Tabelle 13)².

¹ Ausführliche Modellrechnungen zum Anwachsen der Zinsbelastung finden sich zum Beispiel bei Bispham, J.A.: *Rising Public-sector Indebtedness: Some More Unpleasant Arithmetic*, in: Boskin, M.J., Flemming, J.S., Gorini, S. (Hrsg.): *Private Saving and Public Debt*, Oxford 1987.

² Alle Angaben beruhen auf nominellen Werten in der kalenderjährlichen NIPA-Abgrenzung. Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen.

Tabelle 13: BSP, Schuldenbestand, Zinssätze für langfristige Staatsanleihen,
Zinsausgabenquote und Einnahmenbindungsquote in den USA 1980 - 1989¹

Jahr	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
BSP, in Mrd. Dollar	2732	3053	3166	3406	3772	4015	4232	4524	4881	5201
Wachstumsrate zum Vorjahr, in %	8,9	11,7	3,7	7,6	10,7	6,4	5,4	6,9	7,9	6,6
Schuldenbestand, ² in Mrd. Dollar	937	1035	1202	1415	1667	1828	2130	2435	2707	2940
Wachstumsrate zum Vorjahr, in %	9,5	10,5	16,1	17,7	17,8	9,7	16,5	14,3	11,2	8,6
Durchschnittliche Zinssätze für lang- fristige Staatsan- leihen, in %	10,8	12,9	12,2	10,8	12,0	10,8	8,1	8,6	9,0	8,6
Zinsausgabenquote: Zinszahlungen zu Gesamtausgaben, in %	8,9	10,6	10,8	11,3	12,9	13,3	13,1	13,3	13,6	14,5
Einnahmenbindungs- quote: Zinszahlungen im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und Abgaben (ohne Sozialver- sicherungsbeiträge), in %	14,6	17,4	21,1	23,1	26,2	27,5	27,3	25,3	26,0	27,2

¹ Quelle: Survey of Current Business, eigene Berechnungen; Einnahmen, Ausgaben und Zinszahlungen in der kalenderjährlichen NIPA-Abgrenzung.

² Jahresende

Seit Verabschiedung des GRH-Gesetzes im Dezember 1985 hat sich der Abstand zwischen den jährlichen Wachstumsraten von Schuldenbestand und BSP im Trend etwas verringert; trotzdem ist der Schuldenbestand von 1985 bis 1989 noch um 60 % gewachsen, das BSP nur um 30 %. Das Verhältnis von Schuldenbestand zu BSP hat dabei von 46 % auf 56 % zugenommen und das trotz der anhaltend guten Wirtschaftslage.

Der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben wird daher wahrscheinlich weiter zunehmen. Eine Zunahme der durchschnittlichen Verzinsung um einen Prozentpunkt bedeutet beim Schuldenbestand vom Oktober 1990 eine Zunahme der Zinslast um 32 Mrd. Dollar jährlich und eine Zunahme des Zinsanteils an den Gesamtausgaben um 2,5 Prozentpunkte.

Das eigentliche Problem, wie auch an anderer Stelle angesprochen, bleibt die Tatsache, daß in den USA seit 1987 Defizite in erheblicher Höhe anfallen. Statt eine anhaltende Wachstums- und Vollbeschäftigungsperiode zu einer Reduzierung der Verschuldung zu nutzen, um in einer Periode schwächeren Wachstums über budgetären Handlungsspielraum zu verfügen, nimmt der Schuldenbestand nicht nur absolut, sondern seit 1981 auch relativ zum BSP immer weiter zu.

Die Inanspruchnahme der Rentenversicherungsüberschüsse belastet dabei, trotz der anfallenden Zinsen, den Staatshaushalt zur Zeit nicht, da alle Zinszahlungen darauf den Überschuß der Rentenversicherung erhöhen und somit direkt dem Bundeshaushalt als Kredite wieder zur Verfügung stehen. Anders wird dies, sobald die Rentenversicherung ins Defizit gerät: Zwar erhöht sich dadurch der Schuldenbestand des Staates, wie schon gesagt, nicht, sondern es erfolgt lediglich eine Umschuldung "versteckter" zu "offenen" Krediten. Die im Budget ausgewiesene Zinsbelastung nimmt dagegen selbst bei konstantem Zinsniveau deutlich zu. Dies liegt an der Saldierung der Zinseinnahmen der Rentenversicherung mit den sonstigen Zinszahlungen. Rentenversicherungsdefizite verringern das Vermögen und damit die Zinseinkünfte der Versicherung. Die Verringerung der als "negative Ausgaben" verbuchten Zinseinnahmen erhöht die "sichtbaren" Zinszahlungen. Obwohl die Verschuldung des Bundes bei der Rentenversicherung in der Zunahme des Schuldenbestandes sichtbar wird, bleiben die Folgen zunächst in doppelter Weise "unsichtbar": Das laufende Haushaltsdefizit bzw. die laufenden Zinszahlungen werden im Budget um den Betrag der Überschüsse bzw. um den Betrag der

Zinseinnahmen niedriger ausgewiesen, als sie eigentlich sind. Von den 64 Mrd. Dollar Überschüssen der Rentenversicherung 1989 beruhten immerhin 54 Mrd. Dollar auf Zinseinnahmen¹. Da der Rentenversicherungs-"trust-fund" immer mindestens 20 % der Rentensumme eines Jahres enthalten muß, werden die Zinseinkünfte, auch bei anhaltenden Defizitperioden der Rentenversicherung, nicht unter eine bestimmte Grenze fallen. Erst wenn die Rentenversicherung vollständig aus dem offiziellen Budget herausgenommen wird ergeben sich hieraus gravierende Konsequenzen für den budgetären Handlungsspielraum.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollen hier noch einmal zusammengefaßt werden:

- Die achtziger und die frühen neunziger Jahre waren in den USA von einer Haushaltskrise des Bundes geprägt. Diese Krise manifestiert sich einerseits in dem seit Anfang der achtziger Jahre zunehmend als unbefriedigend empfundenen Budgetierungsprozeß, andererseits in anhaltend hohen Haushaltsdefiziten.
- Der vor allem aus institutionellen Gründen unzureichende Budgetierungsprozeß, bei dem sich die Beteiligten (der Präsident und der aus Senat und Repräsentantenhaus bestehende Kongreß) fortlaufend gegenseitig blockierten, hat regelmäßig bei der rechtzeitigen Verabschiedung eines Budgets versagt.
- Die anhaltenden Haushaltsdefizite können als Ausdruck und Ergebnis zweier fundamental unterschiedlicher Strömungen in der amerikanischen Politik (und Gesellschaft) verstanden werden. Die eine Strömung, beheimatet im wesentlichen in der republikanischen Partei und verkörpert in ihrer Symbolfigur der achtziger Jahre, Ronald Reagan, möchte den Einfluß des Staates in der Gesellschaft insgesamt reduzieren, aber gleichzeitig die Rolle der USA als Welt- und Supermacht durch

¹ Quelle: Survey of Current Business

eine starke Armee festigen. Der Einfluß des Staates soll zurückgedrängt werden, indem seine Einnahmen reduziert werden. Dies kann als der ideologische Hintergrund der ausgeprägten Steuersenkungen während der Reagan-Ära gelten. Zur Stärkung der Armee wurden die Militärausgaben erhöht. Zur Aufrechterhaltung des Budgetgleichgewichts wäre eine deutliche Reduktion der anderen Staatsausgaben, insbesondere im überproportional schnell wachsenden Sozialbudget, notwendig gewesen. Dagegen sperrte sich die zweite, hauptsächlich in der demokratischen Partei beheimatete Strömung. Die hohen Haushaltsdefizite waren die notwendige Konsequenz.

- Das GRH-Gesetz sollte sowohl den Budgetierungsprozeß verbessern, als auch die schrittweise Rückführung der Haushaltsdefizite durch die Vorgabe fester Defizitgrenzen sicherstellen.
- Das GRH-Gesetz hat die mit ihm verbundenen Erwartungen nicht erfüllt. Die Haushaltskrise wurde nicht beigelegt. Das Gesetz hat eher zu einer Verschleppung der Probleme und damit zu einer Verschärfung der Krise beigetragen.
- Die Gründe liegen zum einem in der mangelhaften theoretischen Fundierung des Gesetzes, zum anderen in seiner unvollkommenen Ausgestaltung.
- Die theoretische Basis des Gesetzes, die auf einen unbedingten Abbau des Defizits hinausläuft, vernachlässigt die unterschiedlichen ökonomischen Wirkungen einer Veränderung des Haushaltsdefizits in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation. Die eingefügte Rezessionsklausel kann diesen Mangel nicht beheben. Auch setzt das Gesetz nur an den Symptomen (den Defiziten) und nicht an den Ursachen (sinkende Einnahmen, steigende Ausgaben) an.
- Als Druckmittel, um die Einhaltung der Defizitgrenzen zu gewährleisten, waren proportionale Kürzungen aller Ausgaben bei Überschreitung der Defizitgrenzen vorgesehen. Die Interventionen einflußreicher Interessengruppen haben jedoch zu einer solchen Vielzahl von Ausnahmeregelungen beim Kürzungsmodus geführt, daß ein übergeordneter Gedanke nicht mehr zu erkennen war und nur noch etwa die Hälfte aller Ausgaben überhaupt von Kürzungen betroffen werden konnte.

- Die schwerwiegendste Folge des GRH-Gesetzes ist das zunehmende Auseinanderklaffen von der im Budgetentwurf antizipierten Verschuldung, der im Budgetvollzug offiziell ausgewiesenen und der ökonomisch tatsächlich realisierten Verschuldung, d.h. der Zunahme des Schuldenbestandes. So hat von 1986 bis 1990 der Schuldenbestand um fast 800 Mrd. Dollar stärker zugenommen, als die kumulierten Budgetdefizite nach dem ursprünglichen GRH-Gesetz hätten betragen dürfen. Dieses Phänomen wurde als Defizit-Drift bezeichnet.
- Begünstigt wird die Defizit-Drift durch die seit 1984 anfallenden massiven Überschüsse der Rentenversicherung sowie durch die unerwartet notwendig gewordenen hohen Zuschüsse des Staates an die notleidenden S+L-Banken. Ersteres erhöht die "versteckte" Verschuldung, weil der Staat die Überschüsse außerhalb des Kapitalmarktes und ohne Anrechnung auf das nach dem Gesetz erlaubte Defizitvolumen als Kredite in Anspruch nehmen kann; letzteres, indem zusätzliche hohe Ausgaben nicht im Budget erscheinen und damit nicht unter die Defizitbegrenzung fallen.
- Die mangelhafte Einbindung der Einzelstaaten und Gemeinden in ein stabilitätspolitisches Gesamtkonzept führt bei konjunkturellen Schwankungen zu überproportionalen Belastungen für den Bund.
- Die in Zukunft anfallenden Zinszahlungen auf den absolut und relativ stark gewachsenen Schuldenbestand werden den Haushaltsspielraum des Bundes noch lange stark einschränken. Sollte die Verschuldung noch weiter zunehmen, wird sich dieses Problem entsprechend verschärfen.

7. Ausblick

7.1. Der Budgetkompromiß für 1991 und die Neufassung des GRH-Gesetzes

Bei oberflächlicher Betrachtung schien das Verschuldungsproblem der USA bis 1989 weitgehend gelöst. Ein offiziell ausgewiesenes Defizit des öffentlichen Sektors von knapp 1,7% des BSP sollte an sich keine Befürchtungen auslösen. Die 1990 monatelang

sehr heftig geführten Budgetverhandlungen mündeten in einen Budgetkompromiß, der bei der Abstimmung im Kongreß Anfang Oktober eine Niederlage erlitt. Es folgte, wie schon dreimal zuvor in den achtziger Jahren, eine befristete Entlassung aller Staatsangestellten, weil ohne Budget keine Zahlungen geleistet werden dürfen. Drei aufeinanderfolgende kurzfristige Überbrückungsgesetze ("continuing resolutions") hielten dann doch den Staatsbetrieb aufrecht, bis am 27. Oktober 1990 ein neuer Budgetkompromiß für das laufende Haushaltsjahr 1991 gefunden wurde. Gleichzeitig wurde das GRH-Gesetz in wesentlichen Teilen verändert.

Der neue Plan zum Abbau des Defizits sieht für 1991 Einsparungen in Höhe von 40 Mrd. Dollar vor; bis 1994 soll das erwartete kumulierte Defizit durch Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen um 500 Mrd. Dollar verringert werden. Das offizielle Defizit für 1991 wird dennoch auf 320 Mrd. Dollar geschätzt (1990 waren es 220 Mrd.; das GRH-Gesetz hätte für 1991 nur ein Defizit von maximal 74 Mrd. Dollar zugelassen). Der Schuldenbestand soll trotz der vorgesehenen Verringerung des Defizits bis 1994 von etwas mehr als 3 Billionen derzeit auf knapp 5 Billionen Dollar steigen¹.

Wegen der sich seit Mitte 1990 zeigenden rezessiven Tendenzen in den USA wäre eine Reduzierung des Defizits auf die vom GRH-Gesetz geforderte Grenze im Haushaltsjahr 1991 konjunkturell nicht zu verantworten gewesen. Das GRH-Gesetzes wurde daher bis 1995 verlängert und seine wichtigsten Bestimmungen verändert.²

So werden erstens zwar weiterhin Defizitziele für 1991 bis 1995 vorgegeben, diese richten sich jedoch nur nach der prognostizierten Budgetentwicklung unter Fortschreibung der 1990 herrschenden ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Diese Ziele werden in den Haushaltsjahren 1992/93 der Entwicklung der Rahmenbedingungen angepaßt, um Kürzungen, die nur aufgrund veränderter äußerer Bedingungen notwendig würden, zu verhindern. Damit werden nur noch Überschreitungen der Defizitziele, die auf überhöhten diskretionären Ausgaben beruhen, von Kürzungen betroffen.

¹ Vgl. Kaps, C.: "Amerika: Haushalt unter Dach und Fach", in: FAZ vom 29.10.1990.

² Siehe o.V.: "Budget Reconciliation Act of 1990", in: Congressional Digest, Vol. 69, No. 12, December 1990, S.294

Um dies zu erreichen, wurde auch das zweite zentrale Element des ursprünglichen GRH-Gesetzes, die gleichmäßigen Kürzungen, verändert. In den Haushaltsjahren 1991 - 93 gelten jeweils eigene Ausgabengrenzen für militärische, inländische und internationale diskretionäre Ausgaben. In dem Bereich, in dem die jeweilige Ausgabengrenze überschritten wird, finden gleichmäßige Kürzungen aller Programme statt.

Für die Haushaltsjahre 1994/95 gilt dann eine Ausgabengrenze für die gesamten diskretionären Ausgaben, bei Überschreitungen der Grenze werden alle diskretionären Ausgaben gleichmäßig gekürzt. Außerdem werden 1994/95 wieder feste Defizitziele vorgegeben, deren Einhaltung mit dem ursprünglichen Kürzungsverfahren erzwungen werden soll. Der Präsident hat jedoch eine Option, diese Defizitgrenzen falls nötig an Veränderungen der Rahmenbedingungen anzupassen.

Für den gesamten Zeitraum 1991 - 95 gilt, daß der Kongreß bei der Berechnung eventuell notwendiger Kürzungen nicht von den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben auszugehen braucht, sondern die (geschätzten) Beträge im jeweiligen Präsidentenbudget verwenden kann. Damit soll verhindert werden, daß der Kongreß wegen sich verändernder Daten ständig neue Defizitziele anpeilen muß.

Die dritte Veränderung betrifft die "entitlements" und die Einnahmen. Nach Verabschiedung der jeweiligen "reconciliation bill" (Vermittlungsgesetzgebung) müssen alle zusätzlichen "entitlement-" Ausgaben und/oder alle Mindereinnahmen durch entsprechende Ausgabenkürzungen an anderer Stelle und/oder andere Mehreinnahmen ausgeglichen werden. Gelingt dies nicht, wird innerhalb der "entitlements" gekürzt (nach den Bestimmungen des ursprünglichen GRH-Gesetzes) und durch eine besondere Vermittlungsgesetzgebung die Einnahmenminderung ausgeglichen.

Viertens wurden die Sozialversicherungen vollständig aus dem Budget und den Vorschriften des GRH-Gesetzes ausgegliedert. Durch spezielle Bestimmungen ("firewalls") soll verhindert werden, daß die "trust fund-" Überschüsse direkt oder indirekt in Anspruch genommen werden.

Um kurzfristige Einnahmenerhöhungen oder Ausgabensenkungen zu Lasten späterer Perioden zu verhindern, wurde fünftens neu festgelegt, daß jede Budgetresolution bis

1995 immer einen Fünf-Jahres-Zeitraum umfassen muß, wobei in jedem dieser Jahre die jeweiligen GRH-Bestimmungen zu erfüllen sind.

Sechstens wird bei Krediten und Kreditbürgschaften nicht mehr nur der jeweilige Cash Flow ins Budget aufgenommen, sondern ein an den ökonomischen Kosten orientierter Budgetansatz gewählt.

7.2. Die neunziger Jahre

Das eigentliche Problem bleibt, daß noch im Haushaltsjahr 1990, nach einer siebenjährigen Wachstumsphase, der längsten in Friedenszeiten in der Geschichte der USA, und einer seit drei Jahren anhaltenden Vollbeschäftigung im Bundeshaushalt - offen und versteckt - ein Defizit von etwa 23 % der gesamten Staatsausgaben, das entsprach ca. 5 % des BSP, anfiel. Diese Quoten werden sich wahrscheinlich nochmals erhöhen. Eine Verschärfung der rezessiven Tendenzen wird wegen der dann zusätzlich notwendigen konjunkturbedingten Defizite den Haushaltsfehlbetrag 1991 über die veranschlagten 320 Mrd. Dollar anwachsen lassen. Noch nicht enthalten in diesem Defizitbetrag ist der in Anspruch genommene Überschuß der Rentenversicherung, die anfallenden Kosten der Sanierung der Sparbanken ("Savings and Loan Banks", ca. 100 Mrd. Dollar 1991) und die Kosten für den militärischen Einsatz in der Golfregion. Mittel- bis langfristig gehen zusätzlich erhebliche Probleme von bestehenden Kreditbürgschaften und der Krise des allgemeinen Bankeinlagensicherungsfonds aus.

Zur Zeit verbürgt bzw. garantiert der Bund in den USA etwa 5.000 Mrd. Dollar (!) an Krediten, Versicherungen und Hypotheken. Ohne daß es genaue Zahlen gäbe, wird schon jetzt mit einem hohen zweistelligen Milliardenaufwand für den Bundeshaushalt gerechnet, der bei weiter schwachem Wirtschaftswachstum noch erheblich zunehmen dürfte¹. Die Rettung der "Savings and Loan"²-Institute wird, je nach konjunktureller

¹ "Vgl. Better Watch Out", in: Time vom 12.2.1990, S.34ff.

² Eine kompakte Darstellung der Entwicklung und jetzigen Situation der S+L-Institute findet sich im 59.Jahresbericht der BIZ, Jg. 1989, S.107-112; ausführlich

Verlauf und der Entwicklung der mit dem S+L-Debakel einhergehenden Immobilienkrise, in den nächsten 10 Jahren zwischen 300 und 1.000 Mrd. Dollar kosten¹. Freilich würde ein Verzicht auf die Rettung der Banken, ein Verzicht auf Kreditbürgschaften, ein Verzicht auf zusätzliche konjunkturbedingte Defizite die USA wirtschaftlich noch viel stärker belasten, als es aller Voraussicht nach die höhere Verschuldung tun wird. Fraglich ist es allerdings, ob das Ausland wie in der Vergangenheit auch in Zukunft durch Kapitalexporte einen großen Teil des US-amerikanischen Defizits finanziert. So haben japanische Investoren 1989 noch für netto 26 Mrd. Dollar amerikanische Staatspapiere erstanden, in den ersten sechs Monaten 1990 dagegen für netto 9 Mrd. verkauft². Wegen der Wiedervereinigung Deutschlands muß mit einem erheblichen Rückgang der Netto-Kapital-Exporte der ehemaligen Bundesrepublik gerechnet werden. Auch ist in beiden Ländern das Zinsniveau relativ hoch. Dies verhindert gemeinsam mit der inflationsanheizenden erheblichen Verteuerung der Importgüterpreise (wegen des gefallenen Dollarkurses und der starken Erhöhung der Rohölpreise) eine stärkere Zinssenkung der amerikanischen Notenbank, die sowohl die Wirtschaft ankurbeln könnte, als auch eine erhebliche Ersparnis für den Staatshaushalt bei den Zinsausgaben bedeuten würde.

Das GRH-Gesetz mit seinem eine verantwortliche Haushaltsführung suggerierenden Defizit-Reduktions-Pfad hat mit zu dieser schwierigen Situation beigetragen. Zum einen haben seine unvollkommenen Bestimmungen zu einem rasanten Anstieg von "versteckter" zusätzlicher Verschuldung geführt, zum anderen ließ es zumindest zeitweilig in der Öffentlichkeit den Eindruck entstehen, das Schuldenproblem der öffentlichen Hand sei gelöst, die Situation unter Kontrolle. Die anhaltende Unfähigkeit von Präsident und Kongreß, eine ökonomisch konsistente und tatsächlich vertrauenserweckende Haushaltspolitik zu betreiben, untergräbt mehr und mehr die Zuversicht der amerikanischen Bürger³. So ist der Anteil derjenigen mit positiven Zukunftserwartungen von 68 % im Februar 1990 auf 42 % im Oktober gesunken⁴. Wenn sich das auf den privaten Konsum

dagegen bei Eichler, N.: "The Thrift Debacle", Berkley, Los Angeles, London 1989.

¹ Vgl. Baumohl, B., et. al.: All Shook Up, a.a.O.

² Baumohl, B., Mc Whirter, W und Jagorin, A.: "All Shook Up", in: Time, Nr. 42 vom 15.10.1990, S. 12ff.

³ Vgl. Kaps, C.: "Budget-Schlacht ohne Sieger", in: FAZ vom 29.10.1990.

⁴ Baumohl, B. et. al.: "All Shook Up", a.a.O.

auswirkt, muß mit einer Verschärfung der rezessiven Entwicklung gerechnet werden. Während einer rezessiven Phase ist selbst bei gutem Willen aller Beteiligten eine Haushaltskonsolidierung höchst gewagt. Es müßten aber deutliche Zeichen gesetzt werden, daß bei einer Besserung der konjunkturellen Aussichten mit ernsthaften Bemühungen zur Defizitreduzierung begonnen wird. Der Budgetkompromiß für 1991 und die Neufassung des GRH-Gesetzes geben in diesem Zusammenhang allerdings wenig Hoffnung.

Konkrete Ausgabenkürzungen, z.B. bei den der breiten Mittelschicht zugute kommenden Subventionen im Gesundheitswesen, weitere Einsparungen im Militärhaushalt (was allerdings auch von außenpolitischen Entwicklungen abhängt) und möglicherweise doch noch die Einführung einer zentralen Umsatzsteuer, wären Schritte in diese Richtung.

Anlage 1

Die großen Budgetbereiche¹:

BUDGET FUNCTIONS

050: National Defense
150: International Affairs
250: General Science, Space, and Technology
270: Energy
300: Natural Resources and Environment
350: Agriculture
370: Commerce and Housing Credit
400: Transportation
450: Community and Regional Development
500: Education, Training, Employment, and Social Services
550: Health
570: Medicare
600: Income Security
650: Social Security ¹
700: Veterans Benefits and Services
750: Administration of Justice
800: General Government
850: General Purpose Fiscal Assistance
900: Net Interest
920: Allowances
950: Undistributed Offsetting Receipts

¹ Quelle: Committee on the Budget, United States Senate: Gramm-Rudman-Hollings and the Budget Process, S.Prt. 99-119, Washington 1986, S. 17

Anlage 2

Besondere Regelungen bei einzelnen Programmen¹:

Special Rules by Program

Social Security and Railroad Retirement Tier I

- Social security and railroad retirement tier I benefits and cost-of-living adjustments are exempt from reduction under Gramm-Rudman-Hollings.
- Social security revenues and outlays are excluded from the President's and Congress' budget totals. However, social security revenues and outlays are figured into the total budget figures for fiscal years 1986 through 1991 for purposes of calculating the deficits under Gramm-Rudman-Hollings.

Medicare

- Reductions in the medicare program are achieved through reductions in payments for covered services. No changes in co-insurance or deductibles are made, and covered services are unaffected under a presidential reduction order.
- Under a presidential reduction order, each payment made under the medicare program would be reduced by a specified percentage, which would be 1 percent for fiscal year 1986 and 2 percent for each subsequent year. The reduction percentages would be proportionately reduced in any year in which the excess deficit is small enough to permit a smaller reduction.

Community Health Centers; Migrant Health Centers; Indian Health Facilities; Indian Health Services; Veterans Medical Care

Reductions in these health programs are limited to 1 percent in fiscal year 1986 and 2 percent below the levels they would otherwise receive in any subsequent fiscal year.

Commodity Credit Corporation

- Payments and loan eligibility under any contract entered into after a presidential reduction order has been issued for a fiscal year are subject to a percentage reduction.
- Outlay reductions in the following year that are the result of contract adjustments in the reduction year are counted toward overall outlay reduction required in the reduction year.
- Appropriations for CCC net realized losses are not subject to reduction.

Guaranteed Student Loans

Two changes to the guaranteed student loan program are to occur automatically under a presidential reduction order. First, the special statutory allowance factor

¹ Quelle: Committee on the Budget, U.S.Senate, a.a.O., S. 22-24

for lenders is to be reduced by 0.40 percentage point, but not below 3.00 percent, in the first year of the loan. Second, a student's origination fee is to increase by 0.50 percentage point. In both cases, the reduction is to affect only loans made during the applicable fiscal year *after* the order is issued.

Child Support Enforcement

Outlays for the child support enforcement program are available for reduction only by reducing the Federal matching rate for State administrative expenses.

Foster Care and Adoption Assistance Programs

The amounts available for reduction in the foster care and adoption assistance programs are limited to increases in foster care maintenance payment rates or adoption assistance payment rates and only to the extent that the reduction can be made by reducing Federal matching payments by a uniform percentage.

Unemployment Programs

Regular State unemployment benefits, the State share of extended unemployment benefits, benefits paid for former Federal employees and former members of the armed services, and loans and advances to the State and Federal unemployment accounts are *not* available for reduction. However, the Federal share of extended benefits and federally paid benefits and administrative expenses are fully available for reduction.

Mine Worker Disability

Increases in black lung benefits and special benefits for disabled coal miners are treated in the same manner as automatic spending increases.

Federal Pay

- Rates of pay for civilian employees (and rates of basic pay, basic subsistence allowances and basic quarters allowances for members of the uniformed services) may *not* be reduced by a presidential reduction order.
- A scheduled pay increase may *not* be reduced by a presidential reduction order.

Defense: Presidential Discretion With Respect to Defense Contracts

- Within a defense program, project or activity, the President may achieve some or all of the required outlay savings through termination or modification of existing contracts.
- To invoke this flexibility, the President must identify the contracts proposed to be modified or terminated by September 5 (January 15 in FY 1986) and obtain certification from GAO by September 30 (February 15 in FY 1986) that the proposed savings can, in fact, be achieved.
- This procedure could not be invoked in the case of defense contracts whose modification or cancellation would cause a net loss or whose modification or cancellation would violate the legal obligations of the Government.

Federal Administrative Expenses

- Administrative or operating expenses of all the departments and agencies, including self-financed programs, are subject to reduction, unless specifically exempted.
- Payments made to reimburse administrative costs incurred by State or local governments (such as for AFDC and Medicaid) are not considered Federal administrative expenses; however, State administrative costs for a program may be reduced to the extent the program is reduced.

Deferrals

Deferrals proposed between October 1 of a fiscal year and October 15 of such fiscal year are not to be taken into account in determining the budget base.

Automatic Spending Increases Subject to Reduction

Any automatic spending increases that would be first paid between October 1 and October 15 of an applicable fiscal year are suspended until October 15 of such fiscal year. If the October 15 presidential order provides for elimination of the increases, the suspended increases will be canceled. If the increases are only partially reduced, the suspended increases will be restored to the allowed amount and lump-sum reimbursements will be made, to the extent necessary.

For the following programs, Gramm-Rudman-Hollings provides that *only* outlays due to changes in indexes and outlays due to administrative expenses are subject to reduction (programs are identified by the designated budget account identification code numbers set forth in the Budget of the United States, 1986—Appendix):

Black lung benefits (20-8144-0-7-601).

Central Intelligence Agency retirement and disability system fund (56-3400-0-1-054).

Civil service retirement and disability fund (24-8135-0-7-602).

Comptrollers general retirement system (05-0107-0-1-801).

Foreign service retirement and disability fund (19-8186-0-7-602).

Judicial survivors' annuities fund (10-8110-0-7-602).

Longshoremen's and harborworkers' compensation benefits (16-9971-0-7-601).

Military retirement fund (97-8097-0-7-602).

National Oceanic and Atmospheric Administration retirement (13-1450-0-1-306).

National Wool Act (12-4336-0-3-351).

Pensions for former Presidents (47-0105-0-1-802).

Railroad retirement tier II (60-8011-0-7-601).

Retired pay, Coast Guard (69-0241-0-1-403).

Retirement pay and medical benefits for commissioned officers, Public Health Service (75-0379-0-1-551).

Special benefits, Federal Employees' Compensation Act (16-1521-0-1-600).

Special benefits for disabled coal miners (75-0409-0-1-601).

Special milk program (12-3502-0-1-605).

Tax Court judges survivors annuity fund (23-8115-0-7-602).

Vocational rehabilitation (91-0301-0-1-506).

Prior Legal Obligations Exempt From Sequestration

Gramm-Rudman-Hollings provides that except for the special rules for termination or modification of defense contracts (see above), obligated balances are *not* subject to reduction under a presidential reduction order.

Anlage 3

Von Kürzungen ausgeschlossene Programme¹:

Exempt Programs

(Except for administrative or operating expenses, the following programs are exempt from reduction under Gramm-Rudman-Hollings. Programs are identified by the designated budget account identification code numbers set forth in the Budget of the United States, 1986—Appendix):

Social security benefits and tier I railroad retirement benefits.

Veterans' compensation (36-0153-0-1-701).

Veterans' pensions (36-0154-0-1-701).

Net interest.

Earned income tax credit.

Offsetting receipts and collections.

Aid to families with dependent children (75-0412-0-1-609).

Child nutrition (12-3539-0-1-605).

Food stamps (12-3505-0-1-605 and 12-3550-0-1-605).

Grants to States for medicaid (75-0512-0-1-551).

Supplemental security income (75-0406-0-1-609).

Women, infants, and children program (12-3510-0-1-605).

Activities resulting from private donations, bequests, or voluntary contributions to the Government.

Alaska Power Administration, operations and maintenance (89-0304-0-1-271).

Appropriations for the District of Columbia (to the extent they are appropriations of locally raised funds).

Bonneville Power Administration fund and borrowing authority established pursuant to section 13 of Public Law 93-454 (1974), as amended (89-4045-0-3-271).

Bureau of Indian Affairs miscellaneous trust funds, tribal trust funds (14-9973-0-7-999).

Claims, defense (97-0102-0-1-051).

Claims, judgments, and relief acts (20-1895-0-1-806).

Coinage profit fund (20-5811-0-2-803).

Compensation of the President (11-0001-0-1-802).

Eastern Indian land claims settlement fund (14-2202-0-1-806).

Exchange stabilization fund (20-4444-0-3-155).

Federal payment to the railroad retirement account (60-0113-0-1-601).

Foreign military sales trust fund (11-8242-0-7-155).

Health professions graduate student loan insurance fund (health education assistance loan program) (75-4305-0-3-553).

Intragovernmental funds, including those from which the outlays are derived primarily from resources paid in from other government accounts, except to the extent such funds are augmented by direct appropriations for the fiscal year during which an order is in effect.

¹ Quelle: Committee on the Budget, U.S.Senate, a.a.O., S. 25-26

Payment of Vietnam and *USS Pueblo* prisoner-of-war claims (15-0104-0-1-153).

Payment to civil service retirement and disability fund (24-0200-0-1-805).

Payments to copyright owners (03-5175-0-2-376).

Payments to health care trust funds (75-0580-0-1-572).

Payments to military retirement fund (97-0040-0-1-054).

Payments to social security trust funds (75-0404-0-1-571).

Payments to State and local government fiscal assistance trust fund (20-2111-0-1-851).

Payments to the foreign service retirement and disability fund (11-1036-0-1-153 and 19-0540-0-1-153).

Payments to trust funds from excise taxes or other receipts properly creditable to such trust funds.

Postal service fund (18-4020-0-3-372).

Salaries of Article III judges.

Soldiers and Airmen's Home, payment of claims (84-8930-0-7-705).

Southeastern Power Administration, operations and maintenance (89-0302-0-1-271).

Southwestern Power Administration, operations and maintenance (89-0303-0-1-271).

Tennessee Valley Authority fund, except non-power programs and activities (64-4110-0-3-999).

Western Area Power Administration, construction, rehabilitation, operations, and maintenance (89-5068-0-2-271).

Western Area Power Administration, Colorado River basins power marketing fund (89-4452-0-3-271).

Literaturverzeichnis

- Aaron, H.J., Galper, H., Pechman, J.A., Perry, G.L., Rivlin, A.M. und Schultze, C.L.: Economic Choices 1987, Brookings Institution, Washington 1986
- Abrams, B.A. und Dougan, W.R.: The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending, in: Public Choice, Vol.49, No.2, 1986, S.101ff
- Andel, N.: Changing Concepts of Public Debt in the History of Economic Thought, in: Public Finance and Public Debt, Hrsg. B.D.Herber, Detroit 1986
- Baumol, W.J. und Peston, M.H.: More on the Multiplier Effects of a Balanced Budget, in: The American Economic Review, Vol.45, 1955, S.140ff
- Baumohl, B., McWhirter, W. und Jagorin, A.: All Shook Up, in: Time, No.42 vom 15.10.90
- Bennet, J.T. und Dilorenzo, T.H.: Off Budget Activities of Local Government: The Base of the Tax Revolt, in: Public Choice, No.39 (1982), S.333ff
- Best, J.A.: Budgetary Breakdown and the Vitiating of the Veto, in: Crovitz, G.L. und Rabkin, J.A. (ed.): The Fettered Presidency, Washington 1989
- Bispham, J.A.: Rising Public-sector Indebtedness: Some More Unpleasant Arithmetic, in: Boskin, M.J., Flemming, J.S., Gorini, S. (Hrsg.): Private Saving and Public Debt, Oxford 1987.
- BIZ, 59. Jahresbericht, Basel, 1989
- Breit, W.: Starving the Leviathan: Balanced Budget Prescriptions Before Keynes, in: Buchanan, J.M. und Wagner, R.E.: Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy, Leiden, Boston 1978
- Brennan, G. und Buchanan, J.M.: The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980
- Bronfenbrenner, M.: A Percentage Budget for Public Appropriations, in: National Tax Journal, No.18, 1965, S.375ff
- Buchanan, J.M.: The Limits of Liberty, Chicago u.a. 1975
- Buchanan, J.M. und Wagner, R.E.: Democracy in Deficit, New York u.a. 1977
- Buchanan, J.M. und Wagner, R.E.: Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy, Boston, Leiden 1978
- Burger, A. und Jäckle, J.: Die Problematik von Berлиндarlehen, in: Wirtschaftsdienst, 69.Jg. (1989), Heft 2, S. 102ff
- Calmes, J.: Gramm: Making Waves, Enemies and History, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 15.03.1986, S. 611ff

- Cohadas, N.: Despite Appeal by President, Balanced Budget Amendment Goes Down to Defeat in House, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 02.10.1982, S. 2420f
- Committee on the Budget, United States Senate: Gramm-Rudman-Hollings and the Congressional Budget Process, An Explanation, Senate Print 99-119, Washington 1985
- Crovitz, L.G. und Rabkin, J.A. (Hrsg.): The Fettered Presidency, Legal Constraints on the Executive Branch, Washington 1989
- Dieckheuer, G.: Möglichkeiten und Risiken einer kreditfinanzierten Stabilisierungspolitik, in: Nowotny, E. (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart, New York 1979
- Dieckheuer, G.: Der crowding-out-Effekt - zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Empirie, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2/1980, S.126ff
- Domar, E.D.: "Staatsschuldenbelastung" und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart, New York 1979, S. 95ff.
- Dornbusch, R. und Fischer, S.: Macroeconomics, 4th edition, Singapore 1987
- Dreißig, W.: Zur neueren Diskussion über die Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv, N.F.39, 1981, S.344ff
- Duffy, M. und Traver, N.: 1000 Points of Spite, in: Time, No.42 vom 15.10.90
- Eichler, N.: The Thrift Debacle, Berkley u.a. 1989
- Eisner, R.: Budget Deficits: Rethoric and Reality, in: Journal of Economic Perspectives - Vol.3, No.2, Spring 1989, S. 73ff
- Ehrlicher, W.: Grenzen der Staatsverschuldung, in: Bohley, P. und Tolkemitt, G. (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 27ff
- Ehrlicher, W., Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst 1979, S. 393-400
- Evans, P.: Do Large Deficits Produce High Interest Rates?, in: The American Economic Review, No.75, 1985, S.68ff
- Executive Office of the President, Office of Management and Budget: Fiscal Year 1981 Budget Revisions, Washington, D.C., 1981, S.11.
- Federal Reserve Bulletin, verschiedene Jahrgänge
- Ferguson, J.M.: Public Debt and Future Generations, Chapel Hill 1964

- Folkers, C., Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden 1983
- Folkers, C., Das Dilemma des Defizits, in: Finanzarchiv, NF 44, 1986, S. 365-403
- Fraenkel, E., Das amerikanische Regierungssystem, 4. Auflage, Opladen 1981
- Friedman, B.M.: Crowding Out or Crowding In? Economic Consequences of Financing Government Deficit. In: Brookings Papers on Economic Activity, 1978, S.593ff.
- Gandenberger, O.: Intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, in: Probleme der Staatsverschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1972, S. 189-213
- Gandenberger, O.: Thesen zur Staatsverschuldung, in: Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 134, Berlin 1983
- Gandenberger, O.: Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: HdF, Band III, 3. Aufl.
- Goodgame, D. und Hornik, R.: The Can't Do Government, in: Time, No. 43 vom 23.10.89
- Gramlich, E.M.: Federalism and Federal Deficit Reduction, in: National Tax Journal, No.40, 1987, S.299ff
- Grossekettler, H.: Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, in: Finanzarchiv, N.F.41, 1983, S.14ff
- Gschwendtner, H.: Staatsverschuldung und finanzwirtschaftlicher Ausgabenspielraum, in: Finanzarchiv NF 39, 1981, S. 306ff.
- Hauser, H.-J.: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung, Frankfurt u.a. 1979
- Heller, W.W.: CED's Stabilizing Budget Policy after Ten Years, in: The American Economic Review, No.47, 1957, S.634ff
- Herber, B.P.: Fiscal Policy in the United States: 1983 - 1984, in: Finanzarchiv, N.F. 42, 1984, S.158ff
- Herber, B.P., United States Fiscal Policy During 1985: Structural Deficits, Tax Reform and Federalism in Transition, in: Finanzarchiv, NF 43, 1985, S. 348-364
- Herber, B. P., "Public Sector Fiscal Activity in the United States: 1977-1982", in: Finanzarchiv, NF 40, 1982, S. 135-149
- Holloway, T.M.: Cyclically Adjusted Federal Budget and Federal Debt: Revised and Updated Estimates, in: Survey of Current Business, No. 3 1986, S. 11ff
- Kaps, C.: Amerika: Haushalt unter Dach und Fach, in: FAZ vom 29.10.90

- Kaps, C.: Budgetschlacht ohne Sieger, in: FAZ vom 29.10.90
- Kaps, C.: Streit um Verwendung der Sozialversicherungs-Überschüsse, in: FAZ vom 22.01.90
- Kaps, C.: "Bankrott von Drexel Burnham belastet amerikanische Sparbanken", in: FAZ vom 20.2.1990
- Kaps, C.: Budgetdisziplin auf Amerikanisch, in: FAZ vom 15.10.89
- Kaps, C.: "Mühsame Haushaltsdebatte im Kongreß", FAZ vom 3.5.1990
- Kaps, C., Washington: "Papier knapp, Kugelschreiber rationiert", in: FAZ, 23.3.1989, S.12
- Kaps, C.: Neuer Vorschlag zur Budgetdiskussion, in: FAZ vom 13.3.1990
- Kitterer, W.: Politische Ökonomie und institutionelle Ordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Public Finance, No.35, 1980, S.135ff
- Köhler, C.: Geldpolitische Absicherung der Vollbeschäftigung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1980, S.75ff.
- Krupp, H.J.: Staatsverschuldung - Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik?, in: Simmert, D.B./Wagner, K.D. (Hrsg.): Staatsverschuldung kontrovers, Köln 1981
- Kruse, C. und Müller-Oestreich, K.: Verfehlte Ziele - die Ausgabenentwicklung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren, Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg im Breisgau, 3/90
- McLure, C.E.jr.: The Value-Added Tax: Key to Deficit Reduction?, American Enterprise Institute, Washington D.C. 1987
- Meyer, C.W.: "Social Security: Past, Present and Future", in: ders.: (Hrsg.): "Social Security", Lexington Toronto 1987, S.1ff
- Mills, G.B., Summary, S. xvi, in: Federal Budget Policy in the 1980's, ed. by Mills, G.B. and Palmer, J.L., Washington 1984
- Minarik, J.J. und Penner, R.G.: Fiscal Choices, in: Sawhill, J.V. (ed.): Challenge to Leadership, Urban Institute, Washington 1988
- Molitor, B.: Schwäche der Demokratie, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 34
- Müller-Vogg, H., Plötzlich hat Washington ein Überschußproblem, in: FAZ vom 3.9.88, Nr. 205, S.14
- Musgrave, R.A. und Musgrave, P.B.: Public Finance in Theory and Practice, 4th ed., Singapore 1984

- o.V.: Budget Reconciliation Act of 1990, in: Congressional Digest, Vol. 69, No. 12, December 1990, S. 289ff
- Oberhauser, A.: Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 1985, S. 333ff
- Oberhauser, A.: Staatsverschuldung als Hilfe zur Überwindung der Arbeitslosigkeit?, in: AKSB (Hrsg.): Gemeinsam aus der Beschäftigungskrise?, Bonn 1985
- Palmer, J.L.: The Changing Structure of the Deficit, in: National Tax Journal 40, 1987
- Palmer, J.L. und Torrey, B.B., Health Care Financing and Pension Programs, in: Federal Budget Policy in the 1980s, ed. by G.B. Mills and J.L. Palmer, Washington 1984, S.124
- Pohl, R.: Staatsverschuldung und die crowding-out-Debatte, in: Simmert, D.B./Wagner, K.D. (Hrsg.): Staatsverschuldung kontrovers. Köln 1981
- Prewilt, K. und Verba, S., An Introduction to American Government, 3rd.Ed., New York 1979
- Recktenwald, H.C.: Zur Theorie des "Staatsversagens", in: Public Finance No.35, 1980, S.72ff
- Reis, K.E.: Fesseln für den Leviathan: Die Steuerrevolte in den Vereinigten Staaten und die Problematik budgetärer Schranken, Frankfurt 1985
- Reischauer, R.D.: Taxes and Spending under Gramm-Rudman-Hollings, in: National Tax Journal, Vol. 43, No. 3, September 1990, S. 223ff
- Roberts, P.C., Supply Side Economics: An Assessment of the Theory and Results of American Experience in the 1980's, in: Reaganomics and after, The Institute of Economic Affairs, London 1989, S. 23ff
- Rudolph, B.: Don't Touch My Bailout, in: Time, No. 26 vom 26.06.89
- Santow, L.J.: The Budget Deficit: The Causes, the Costs, the Outlook, New York 1988
- Scherf, W.: Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 206/2, 1989, S. 136ff
- Scherf, W.: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Frankfurt 1987
- Schiller, C.: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte, Frankfurt 1983
- Schmidt, K.: Mehr qualitative Konsolidierung und weniger Normalverschuldung, in: Wirtschaftsdienst VI/1984, S.274ff.
- Sinn, H.W.: Pro und contra Crowding-Out, in: Kredit und Kapital, 1983, S. 488ff.

- Sinn, H.W.: Rationale Erwartungen, Rationierung und Rezession - Braucht keynesianische Politik dumme Bürger?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 199, 1984, S.158ff.
- Stein, H.: Presidential Economics: The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond, New York 1984
- Stützel, W.: Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, Nr.11, 1978, S.429ff
- Suits, D.B. und Fischer, R.C.: A Balanced Budget Constitutional Amendment: Economic Complexities and Uncertainties, in: National Tax Journal No.38, 1985, S.467ff
- Survey of Current Business, verschiedene Jahrgänge
- Tanzi, V. (Hrsg.): Taxation, Inflation and Interest Rates, International Monetary Fund, Washington DC, 1984, S.52-58
- Time vom 23.12.1985, A Bad Idea Whose Time Has Come, S.20
- Time vom 12.2.1990, "Better Watch Out", S.34ff
- Tichy, G.: Das amerikanische Zinsrätsel - kann die ökonomische Theorie das hohe Zinsniveau erklären?, in: Quartalshefte der GZ, 2/1986, S.9ff
- Tobin, J.: The Burden of the Public Debt: A Review Article, in: The Journal of Finance, Vol.20, 1965, S.679ff
- US Government, Department of the Treasury: Accounting for the Deficit: An Analysis of Sources of Change in the Federal and Total Government Deficits, by M.R. Darby, Research paper no. 8704, October 1987
- Wasser, H., Die Vereinigten Staaten von Amerika, 2.Auflage, Stuttgart 1982
- Wakefield, J.C.: Reducing the Federal Government Deficit: An Update, in: Survey of Current Business, No.66, 2/1986, S.32ff
- White, J. und Wildavsky, A.: The Deficit and the Public Interest, Los Angeles London 1989
- Wildavsky, A., Budgeting, 2. Auflage, New Brunswick-Oxford, 1986
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Bonn 1984
- Woodward, B. und Bernstein, C., The final days, New York 1976
- Ziffzer, S.: Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, Berlin 1980, S.116ff.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegand: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.
- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.

- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1987.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.
- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.

Karl-Heinz Weiss

Steuerreform in einer sektoral strukturierten Ökonomie mit Über- und Unterbeschäftigung

Frankfurt/M., Bern, New York, Paris, 1990. XXV, 375 S.

Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft. Bd. 1113

ISBN 3-631-42590-2

br. DM 103.--/sFr. 98.--

Vor dem Hintergrund einer vornehmlich strukturell bedingten Unterbeschäftigung werden mögliche Wirkungen von Einkommen- bzw. Gewinnsteuersenkungen auf Produktion und Beschäftigung in einer Volkswirtschaft untersucht. Als Alternativen zur Finanzierung der Steuererleichterungen werden betrachtet: Staatsverschuldung, Subventionsabbau, Verbrauchssteuern und Mehrwertsteuer. Entwickelt wird eine Modellvariante, die eine Zwei-Sektoren-Wirtschaft mit gespaltenem Arbeitsmarkt berücksichtigt.

Aus dem Inhalt: Steuerreform - Sektorale Struktur und gespaltenen Arbeitsmarkt - Gewinn- und Einkommensteuersenkung - Staatsverschuldung - Subventionsabbau, Verbrauchssteuer - Mehrwertsteuer



Verlag Peter Lang Frankfurt a.M. · Bern · New York · Paris
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (004131) 321122, Telex pela ch 912 651, Telefax (004131) 321131

- Preisänderungen vorbehalten -

