

Mildner, Stormy; Rytz, Henriette; Thimm, Johannes

Research Report

State of the Union: Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt

SWP-Studie, No. S 16/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Mildner, Stormy; Rytz, Henriette; Thimm, Johannes (2012) : State of the Union: Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt, SWP-Studie, No. S 16/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252809>

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.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm

State of the Union

Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen
für die Führungsrolle der USA in der Welt

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 9 **Die internationale Vormachtstellung der USA**
Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm
- 12 **Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit**
Stormy-Annika Mildner
- 33 **Die Entwicklung des Verteidigungshaushalts und der militärischen Fähigkeiten**
Johannes Thimm
- 50 **Die politische Handlungsfähigkeit: Blockaden in Washington**
Henriette Rytz
- 71 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Vorsicht vor verfrühtem Abgesang**
Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm
- 76 **Abkürzungsverzeichnis**

Dr. Stormy-Annika Mildner ist Mitglied der Institutsleitung

Henriette Rytz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin

der Forschungsgruppe Amerika

Johannes Thimm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter

der Forschungsgruppe Amerika

State of the Union

Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt

Der amerikanische Anspruch auf internationale Führung ist ungebrochen. Unabhängig davon, wer nach den Präsidentschaftswahlen im November 2012 im Weißen Haus residieren wird – die Überzeugung, dass die USA die treibende Kraft zur Lösung globaler Probleme sind, teilt Präsident Barack Obama mit seinem Herausforderer Mitt Romney. Doch Führung erfordert neben politischem Willen auch Kapazitäten.

In der internationalen Politik herrscht momentan große Unsicherheit, ob die USA ihre Führungsposition in der Welt aufrechterhalten können. Großen Widerhall findet dabei die Auffassung, die amerikanische Vormachtstellung befinde sich im Niedergang. Besonders der wirtschaftliche Aufstieg einiger Schwellenländer – allen voran Chinas – scheint Amerikas traditionelle Führungsrolle in Frage zu stellen. Die Position der USA in der Welt ist aber nicht nur durch den »Aufstieg der Anderen« gefährdet. Mindestens ebenso wichtig für die Zukunft der Supermacht sind die innenpolitischen und binnenwirtschaftlichen Herausforderungen. Viele Probleme sind hausgemacht, und auch die Instrumente, um sie zu meistern, liegen in erster Linie in den Händen der USA. Eine krisengebeutelte Wirtschaft und hohe Staatsverschuldung, vor allem aber Lähmungserscheinungen im politischen Entscheidungsprozess beeinträchtigen Washingtons Handlungsfähigkeit. Ein Paradebeispiel dafür war der Schuldenstreit im Sommer 2011, der Amerika an den Rand der Zahlungsunfähigkeit führte.

Drei Bereiche sind zentral für die Fähigkeit der USA, auch in Zukunft eine herausragende Stellung in der internationalen Politik einzunehmen. Wirtschaftlicher Erfolg ist der Motor der Gesellschaft; er lässt das amerikanische Gesellschaftsmodell attraktiv erscheinen und ermöglicht es der Regierung, innen- und außenpolitische Projekte zu finanzieren. Als wichtigster Machtfaktor nach einem klassisch realpolitischen Verständnis gilt militärische Stärke. Sie gestattet es den USA, in einem internationalen System voller Rivalitäten ihre nationalen Interessen notfalls mit Gewalt durchzusetzen. Gleichzeitig setzt jede zielgerichtete Außenpolitik ein politisches System voraus, das in der Lage ist, pragmatische Entscheidungen zu treffen.

All diese Bereiche – die Wirtschaftskraft, die Stärke des Militärs und die politische Handlungsfähigkeit – sind derzeit von strukturellen Problemen geplagt:

- ▶ *Wirtschaftskraft*: Zwar zeichnet sich das Land nach wie vor durch hohe Innovationskraft aus und belegt international Spitzenplätze bei den

Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung und in Unternehmensindizes. Doch hat die Staatsverschuldung mit fast 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ein Niveau erreicht, das der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes schadet. Die soziale Ungleichheit wächst, das Bildungssystem und die Infrastruktur weisen erhebliche Mängel auf. Dabei sind die Lösungsansätze für die wirtschaftlichen Probleme grundsätzlich bekannt: Um die Verschuldung auf ein nachhaltiges Niveau zu senken, zugleich aber auch in Bildung und Infrastruktur investieren zu können, müssen das Steuersystem überarbeitet, die Rentenversicherung reformiert und unnötige Subventionen abgebaut werden. Doch es herrscht Uneinigkeit darüber, wie dies erreicht werden soll.

- ▶ *Stärke des Militärs:* Aufgrund des hohen Haushaltsdefizits ist eine Reduzierung der Verteidigungsausgaben unumgänglich, die sich in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt haben. Wegen der ideologischen Differenzen zwischen den politischen Akteuren und des Einflusses von Militär und Rüstungslobby im politischen Prozess ist der dafür notwendige parteiübergreifende Konsens allerdings nur schwer zu erreichen. Kritiker von Kürzungen warnen, dass diese die Fähigkeit der USA einschränken würden, sich wie bisher global sicherheitspolitisch zu engagieren. Der Vergleich mit anderen Staaten zeigt jedoch, dass in den nächsten Jahrzehnten selbst bei drastischen Einsparungen kein anderes Militär mit den amerikanischen Streitkräften konkurrieren kann.
- ▶ *Politische Handlungsfähigkeit:* Das amerikanische System der Gewaltenschränkung und -kontrolle setzt ein hohes Maß an Kompromissfähigkeit voraus. Diese ist den politischen Entscheidungsträgern in den letzten Jahren jedoch weitgehend abhanden gekommen. Gründe sind die zunehmende ideologische Polarisierung und die wachsende Bedeutung politischer Blockbildung (partisanship). Besonders wenn das Weiße Haus und eine oder beide Kammern des Kongresses von unterschiedlichen Parteien kontrolliert werden, sind Handlungsblockaden die Folge. Die Polarisierung bringt institutionelle Schwächen zum Vorschein; umgekehrt fördert der institutionelle Rahmen parteipolitisches Taktieren. Konstruktive Lösungen zu finden hängt nun davon ab, ob die Öffentlichkeit ihrem Wunsch nach pragmatischer Politik statt ideologischer Grabenkämpfe Gehör verschafft. Je deutlicher die Konsequenzen der bisher versäumten Reformen werden, desto mehr könnte der Druck auf Washington steigen.

Gelingt es nicht, die politischen Blockaden zu überwinden und notwendige soziale und wirtschaftliche Reformen anzustoßen, dürfte dies mittel- und langfristig auch die Stellung der USA im internationalen System unterhöhlen. Es liegt daher in Europas unmittelbarem Interesse, die USA bei der Wahrung ihrer Rolle als internationale Ordnungsmacht zu unterstützen. Europa wäre nicht imstande, diese Ordnungsfunktion im internationalen System selbst zu übernehmen und die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Frieden und Wohlstand zu gewährleisten. Wo möglich, sollte Europa jedoch die USA dabei unterstützen, ihre internen Probleme zu bearbeiten.

So hängt die wirtschaftliche Erholung in den USA entscheidend davon ab, dass Europa seine Finanzkrise in den Griff bekommt und den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen wieder mehr Schwung verleiht. Die Krisen auf beiden Seiten des Atlantiks, zusammen mit der wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Partner, bieten die Chance für vertiefte wirtschaftliche Integration. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden.

Gerade weil die amerikanische Führungsrolle für Europa außerordentlich wichtig ist, sollte es die Sparmaßnahmen im US-Militärhaushalt begrüßen. Der bisherige Kurs praktischer unbegrenzter Ausgaben ließe sich nur um den Preis einer weiteren Verschärfung der sozio-ökonomischen Probleme fortführen. Europäische Staaten könnten gegenüber den Partnern des Westens vermitteln helfen, dass die notwendige Kurskorrektur nicht zu mehr Unsicherheit in der Welt führt. Sie sollten sich daher auch mit Washingtons Entscheidungen über die Zukunft einzelner Stützpunkte solidarisch zeigen.

Washingtons politische Handlungsfähigkeit ist der Schlüssel zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme der USA. Die Europäer werden diese Fähigkeit allerdings kaum beeinflussen können. Nicht zuletzt angesichts der starken Fluktuation im Kongress (und damit der wachsenden Zahl außenpolitisch unerfahrener Parlamentarier) tut Europa aber gut daran, den Austausch mit diesem zu intensivieren und das Bewusstsein für die internationale Dimension amerikanischen (Nicht-)Handelns zu erhöhen.

Die internationale Vormachtstellung der USA

Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm

»Jeder, der sagt, dass sich Amerika im Niedergang befindet oder unser Einfluss sinkt, weiß nicht, wovon er redet«, erklärte US-Präsident Barack Obama in seiner Rede zur Lage der Nation am 26. Januar 2012.¹ Die Debatte über den »American decline«, also den Abstieg Amerikas, wird in akademischen Zirkeln und den Medien schon seit einigen Jahren wieder intensiv geführt. Der amerikanische Journalist Fareed Zakaria sprach für viele, als er in einem Leitartikel des Magazins *Time* fragte: »Liegen die besten Tage Amerikas hinter uns?«² Dass sich nun also auch der Präsident gezwungen sah, Stellung zu beziehen – zumal in der Rede zur Lage der Nation, die traditionell Optimismus verbreiten soll –, ist ein klares Zeichen dafür, dass auch in der amerikanischen Öffentlichkeit die Sorge um die Zukunft der USA wieder zunimmt.

Tabelle 1

Anteile an der Weltwirtschaft (in Prozent):

BIP, Exporte und ausländische Direktinvestitionen (FDI)

	Anteile am weltweiten BIP ^a		Anteile an den weltweiten Güterexporten ^{*b}		Anteile an den weltweiten FDI (Outward Stocks) ^{**c}	
	1980	2011	1980	2011	1980	2010
USA	26,0	21,7	16,4	10,7	39,2	23,7
EU	34,2	25,2	22,7	13,9	38,8	43,8
Deutschland	7,7	5,1	14,3	10,0	7,9	7,0
Japan	10,2	8,4	9,7	5,9	3,6	4,1
Brasilien	1,4	3,6	1,5	1,8	7,0	0,9
Indien	1,7	2,4	0,6	2,1	0,0	0,5
China	1,9	10,5	1,3	13,7	0,0	1,5

* Ohne Exporte innerhalb der EU.

** Mit ausländischen Direktinvestitionen innerhalb der EU.

Quellen:

a IWF, *World Economic Outlook Database*, April 2011, via: <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>.

b IWF, *Direction of Trade Statistics*, via: <<http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170921>> (Zugriff im April 2012).

c UNCTAD, *UNCTADstat*, via: <unctadstat.unctad.org/UnctadStatMetadata/Documentation/UNCTADstatContent.html> (Zugriff im März 2012).

1 Vgl. Tim Altegör, *Der Verfall amerikanischer Vormacht – Rückkehr einer Debatte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Zeitschriftenschau 3/2010).

2 Fareed Zakaria, »Are America's Best Days behind Us?«, in: *Time Magazine*, 3.3.2011.

Angefacht wird die Debatte durch den wirtschaftlichen Aufstieg der Schwellenländer und den zurückgehenden Anteil der USA am Weltmarkt (vgl. Tabelle 1, S. 9), wobei vor allem China besondere Aufmerksamkeit gilt. Auch wenn alles andere als gewiss ist, ob Chinas rasanter Aufstieg anhalten wird – seit dem Höhepunkt im Jahr 2007 hat sich das Wachstum langsam abgeschwächt³ –, folgern viele aus dem wirtschaftlichen Erfolg des ostasiatischen Landes, dass die Tage der USA als tonangebende Weltmacht gezählt sind. Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Pew Research Center aus dem Jahr 2011 glaubt in 15 von 22 untersuchten Ländern eine Mehrheit der Bevölkerung, dass China die USA als führende Supermacht ablösen werde oder bereits abgelöst habe. Besonders verbreitet ist diese Meinung in Westeuropa, so bei 72 Prozent der Befragten in Frankreich, 67 Prozent in Spanien, 65 Prozent in Großbritannien und 61 Prozent in Deutschland, Tendenz steigend. Auch in der US-Bevölkerung wachsen die Zweifel, dass die Vereinigten Staaten ihre derzeitige Führungsrolle bewahren können. Im Jahr 2009 teilten 33 Prozent der Befragten diese Bedenken, im Jahr 2011 waren es bereits 46 Prozent.⁴

Doch nicht nur der Aufholprozess Chinas wird mit Unbehagen betrachtet. Noch schwerer wiegt die Sorge um die hausgemachten Probleme. So glaubt laut einer Meinungsumfrage des Pew Research Center vom Dezember 2011 eine deutliche Mehrheit der befragten Amerikaner, dass die Staatsverschuldung für das wirtschaftliche Wohlergehen der USA eine größere Herausforderung darstelle als der Wettbewerb mit China (76 Prozent gegenüber 59 Prozent).⁵

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die seit Jahren bestehenden internen Probleme – von einer zunehmend maroden Infrastruktur über Schwächen im Bildungssystem und eine wachsende soziale Ungleichheit bis hin zu einer gigantischen Staatsverschuldung – schmerzvoll ins allgemeine Bewusstsein gerückt und mehr Schärfe in die Debatte über den angeblichen amerikanischen Abstieg gebracht. So erklärt der Journalist und Autor Gideon Rachman, dass es zwar immer wieder Kassandrarufe über den Niedergang der USA gegeben habe, sie dieses Mal jedoch begründet seien. Anders als in den 1960er oder 1980er Jahren handle es sich heute nämlich nicht um eine zyklische Entwicklung, aus der die USA gestärkt hervorgehen werden. Auch die Autoren Thomas Friedman und Michael Mandelbaum beklagen, dass die USA ihre Innovations- und Erneuerungs-

³ Michael Beckley, »China's Century? Why America's Edge Will Endure«, in: *International Security*, 36 (Winter 2011/2012) 3, S. 41–78.

⁴ Pew Research Center, *U.S. Favorability Ratings Remain Positive. China Seen Overtaking U.S. as Global Superpower*, 13.7.2011, <www.pewglobal.org/files/2011/07/Pew-Global-Attitudes-Balance-of-Power-U.S.-Image-Report-FINAL-July-13-2011.pdf>.

⁵ Pew Research Center, *GOP Base Critical of Party's Washington Leadership. Frustration with Congress Could Hurt Republican Incumbents*, 15.12.2011, <www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-15-11%20Congress%20and%20Economy%20release.pdf>. Zum Wirtschaftswachstum Chinas siehe World Bank, *GDP Growth (Annual %)*, <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/CN?display=graph>> (Zugriff am 21.5.2012).

kraft verloren haben – und damit die Grundlage für das amerikanische Erfolgsmodell.⁶

Der relative Machtverlust durch den Aufstieg der Schwellenländer und die innere Krise der USA sind zwei Aspekte des behaupteten Niedergangs, die historisch meist nur einzeln aufgetreten sind, nun aber beide die aktuelle Debatte prägen.⁷ Dieses Zusammenspiel wird bei der Analyse amerikanischer Macht entlang der Dimensionen von »soft power« und »hard power« deutlich. Harte Macht (hard power) ist nach Joseph Nye die Fähigkeit, andere dazu zu bringen, das zu *tun*, was man selbst will. Weiche Macht (soft power) ist hingegen die Fähigkeit, andere dazu zu bringen, das zu *wollen*, was man selbst will. Es geht hier also darum, die Präferenzen anderer ohne Zwang zu beeinflussen, etwa indem allgemeingültige Normen und Standards gesetzt werden. Erleichtert wird dies, wenn Kultur und Lebensstandard der Bevölkerung die Attraktivität des eigenen Ordnungsmodells erhöhen. Auch die Fähigkeit zu gesellschaftlicher Erneuerung, zu Innovation und Reformen trägt zur »soft power« bei.⁸

Drei Dimensionen amerikanischer Macht sind derzeit besonders problembehaftet – dabei sind genau sie ausschlaggebend für den langfristigen Erfolg der USA. Die Volkswirtschaft dient zugleich als harte und weiche Machtressource. So kann *wirtschaftliche Macht* direkt als Druckmittel zur Durchsetzung von Interessen genutzt werden, und eine dynamische Wirtschaft ist Grundlage für ein starkes Militär. Wirtschaftlicher Erfolg unterstützt aber auch die eigene Vorbildrolle und erhöht die Attraktivität des eigenen Gesellschaftsmodells. *Militärische Stärke* ist harte Macht in Reinform, doch mit ihr allein lässt sich eine Führungsrolle im umfassenden Sinn nicht ausfüllen. Die *Handlungsfähigkeit des politischen Systems* taucht für gewöhnlich in diesem Zusammenhang nicht auf. Sie ist jedoch entscheidend dafür, ob die USA ihre wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen nicht nur dauerhaft aufrechterhalten, sondern auch in den Dienst einer zielgerichteten Außenpolitik stellen können. Das Zusammenwirken dieser drei Dimensionen wird darüber entscheiden, ob die USA ihre innere Schwäche überwinden und sich langfristig im Wettbewerb mit den aufsteigenden Mächten bewähren.

⁶ Gideon Rachman, *Zero-Sum Future: American Power in an Age of Anxiety*, New York 2011; Thomas Friedman/Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us*, New York 2011.

⁷ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 14.

⁸ Ebd., S. 31–33.

Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit

Stormy-Annika Mildner

Welche Rolle die USA im internationalen System spielen können, hängt maßgeblich von ihrer wirtschaftlichen Stärke ab. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007–2010, eine der schwersten seit der Großen Depression der 1930er Jahre, hat immense strukturelle Defizite in den USA offenbart. Die aktuell zu beobachtende wirtschaftliche Erholung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, vor welchen schwierigen politischen Aufgaben die USA stehen. Sie werden nur mit entschlossenem Handeln zu meistern sein. Doch der Reformstau in den vergangenen zwei Jahren und die tiefen politischen Gräben in Washington verheißten dafür nichts Gutes. Bei wirtschaftspolitischen Themen ist die Kompromissfindung besonders schwierig, da oftmals unterschiedliche Ordnungsvorstellungen unvereinbar aufeinanderprallen. Die Republikaner sind der Meinung, dass niedrige Steuern, ein Abbau staatlicher Regulierungen und ein ausgeglichener Staatshaushalt die besten Voraussetzungen für hohes Wirtschaftswachstum sind. Die Demokraten hingegen gestehen dem Staat eine größere Rolle bei Regulierung und Stimulierung der Wirtschaft zu und setzen sich für eine höhere Besteuerung der Reichen und mehr Umverteilung ein. Die divergierenden Ordnungsvorstellungen allein erklären den Reformstau indes nicht. Hinzu kommen wachsende Polarisierung und parteipolitische Blockbildung, wie im Kapitel »Politische Handlungsfähigkeit« ausführlich dargestellt. Dies zeigte sich sowohl bei der Abstimmung über das Konjunkturpaket Anfang 2009 als auch den großen Reforminitiativen Präsident Barack Obamas wie der Finanzmarktreform (Wall Street Reform and Consumer Protection Act), der Gesundheitsreform oder auch den Bemühungen des Präsidenten, eine klima- und energiepolitische Wende einzuleiten. Kein Thema jedoch erhitzt zurzeit die Gemüter in Washington so sehr wie die Sanierung des Staatshaushalts.

Amerikanische Wettbewerbsfähigkeit

Anfang des Jahres 2012 herrschte Hochstimmung in den USA, denn die Wirtschaft des Landes wuchs wieder. Im letzten Quartal des Jahres 2011 stieg das reale BIP um 3,0 Prozent im Vergleich zum vorangegangenen Quartal, im ersten Quartal 2012 um 1,9 Prozent.⁹ Für 2012 rechnete US-Finanzminister Timothy Geithner gar mit einer Wachstumsrate des realen

⁹ Nach Quartal; saisonbereinigte Jahresrate. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Percent Change from Preceding Period*, <www.bea.gov/national/index.htm#gdp> (Zugriff am 3.7.2012).

BIP von zwei bis drei Prozent (2011: 1,7 Prozent).¹⁰ Laut dem Institute for Supply Management (ISM) war die Industrieproduktion in den USA bis Mai 2012 seit 34 Monaten in Folge gewachsen – wenngleich von einem niedrigen Niveau aus.¹¹ Besonders die Automobilindustrie und die Flugzeugbranche boomten.

Tabelle 2
Makroökonomische Daten der USA 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wachstum reales BIP (in %) ^a	2,7	1,9	-0,3	-3,5	3,0	1,7
Inflationsrate (in %) ^b	3,2	2,8	3,8	-0,4	1,6	3,2
Arbeitslosenquote (in %) ^c	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9
Haushaltssaldo (in % des BIP) ^d	-1,9	-1,2	-3,2	-10,1	-9,0	-8,7
Verschuldung (in % des BIP)						
Gross Federal Debt ^e	64,0	64,6	69,7	85,2	94,2	98,7
Handelsbilanz (Güter und Dienstleistungen in % des BIP) ^f	-5,6	-5,0	-4,9	-2,7	-3,4	-3,7

a Via U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Current-dollar and »Real« GDP*, <www.bea.gov/national/index.htm> (Zugriff am 26.4.2012).

b Via U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Consumer Price Index*, <www.bls.gov/cpi/> (Zugriff am 26.4.2012).

c Via U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Labor Force Statistics from the Current Population Survey*, <www.bls.gov/cps/tables.htm#annual> (Zugriff am 26.4.2012).

d Via The White House, Office of Management and Budget, *Historical Tables*, Table 15.6, <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 26.4.2012).

e Via The White House, Office of Management and Budget, *Historical Tables*, Table 7.1, <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 26.4.2012).

f Via U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, *Historical Series, U.S. Trade in Goods and Services – Balance of Payments (BOP) Basis*, 8.6.2012, <www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf> (Zugriff am 3.7.2012), und U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Gross Domestic Product (GDP)*, <www.bea.gov/national/index.htm#gdp> (Zugriff am 26.4.2012).

Dass die US-Wirtschaft Ende 2011 und Anfang 2012 merklich Fahrt aufnahm, lag unter anderem an den rückläufigen Energiepreisen, den ungewöhnlich milden Witterungsverhältnissen und dem kräftigen Lageraufbau der Unternehmen. Zudem profitierten die Exporte vom schwachen Dollar.¹² Der Preis für Erdgas ist aufgrund der steigenden heimischen Förderung deutlich gesunken. Auch die heimische Ölproduktion bewegt

10 Simon Kennedy, »Geithner Says 2%–3% Economic Growth Is »Realistic« for U.S.«, *Bloomberg*, 27.1.2012, <www.bloomberg.com/news/2012-01-27/geithner-says-2-3-economic-growth-is-realistic-for-u-s.html> (Zugriff am 21.5.2012).

11 Vgl. Institute for Supply Management, *May 2012 Manufacturing ISM Report on Business*, 1.6.2012, <www.ism.ws/about/MediaRoom/NewsReleaseDetail.cfm?ItemNumber=22681> (Zugriff am 3.7.2012).

12 Vgl. Bayerische Landesbank, *Konjunktur- und Finanzmarkt-Perspektiven*, Mai/Juni 2012, <www.bayernlb.de/internet/ln/ar/sc/Internet/de/Downloads/0100_CorporateCenter/5700_Volkswirtschaft_Research/Research/Perspektiven.pdf>.

sich in Richtung Rekordniveau. Setzt sich dieser Trend fort, so einige Analysten, könnte dies die Attraktivität der USA als Produktionsstandort und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit spürbar erhöhen. Die Beratungsfirma Gartner schätzt gar, dass bis 2014 rund 20 Prozent der nach Asien ausgelagerten Produktion wieder in die USA zurückkehren könnte.¹³

Doch nicht nur war die Freude über die wirtschaftliche Erholung verfrüht. Wie die Harvard-Ökonomen Michael Porter und Jan Rivkin betonen, lässt sich Wettbewerbsfähigkeit ohnehin nicht einfach durch eine Abwertung des Dollars, sinkende Löhne oder zwischenzeitlich niedrige Energiepreise erzielen.¹⁴ Wettbewerbsfähigkeit ist laut Porter und Rivkin die Fähigkeit von Unternehmen, sich erfolgreich im internationalen Wettbewerb zu behaupten, während die Bevölkerung von einem hohen und steigenden Lebensstandard profitiert. Wie wettbewerbsfähig ein Land ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Dazu gehören erstens die Qualität der Produktionsfaktoren (etwa Altersstruktur der Bevölkerung, Erwerbsquoten, Bildungsstand, Qualität des Managements), zweitens die Industriestruktur (zum Beispiel Unternehmensstrategien, -strukturen und -organisation sowie Innovationsfähigkeit), drittens die nationalen Nachfragebedingungen (wie Qualität und Quantität der Binnennachfrage), viertens der Exportgütersektor (unter anderem Attraktivität des Gütersortiments oder Zuverlässigkeit der Lieferbereitschaft) und fünftens die Standortfaktoren (Umfang und Qualität der Infrastruktur, Effizienz der öffentlichen Verwaltung, makroökonomische Rahmenbedingungen sowie wirtschaftliche, politische und soziale Stabilität).

Der Global Competitiveness Index (GCI) des Weltwirtschaftsforums (2011/2012) erlaubt einen ersten Einblick in die Stärken und Schwächen der USA. Lag das Land im Zeitraum 2008/2009 noch auf Platz eins, ist es mittlerweile auf Platz fünf gerutscht. In den Top Fünf landen die USA nur noch beispielsweise in den Bereichen Marktgröße (Platz eins), Arbeitsmarkteffizienz (Platz vier) und Innovation (Platz fünf). Dass eine ihrer Stärken in der Innovationsfähigkeit liegt, attestierte den USA 2012 auch das General Electric (GE) Global Innovation Barometer. Demnach sind laut Einschätzung von Managern aus 22 Ländern wenige Staaten so innovativ wie die USA.¹⁵ Einer Umfrage von Boston Consulting zufolge stammte 2010 von den 50 innovativsten Unternehmen weltweit fast die Hälfte aus den USA. Mit Apple, Google, Microsoft Corporation und IBM Corporation sind vier der Top-Fünf-Unternehmen amerikanisch; unter den Top Zehn finden sich mit Amazon und General Electric zwei weitere amerikanische

¹³ Vgl. Gartner Inc., *Gartner Reveals Top Predictions for IT Organizations and Users for 2012 and Beyond*, 1.12.2011, <www.gartner.com/it/page.jsp?id=1862714> (Zugriff am 12.3.2012).

¹⁴ Vgl. Michael E. Porter/Jan W. Rivkin, »The Looming Challenge to U.S. Competitiveness«, in: *Harvard Business Review*, (März 2012), <<http://hbr.org/2012/03/the-looming-challenge-to-us-competitiveness/ar/1>> (Zugriff am 21.5.2012).

¹⁵ Vgl. General Electric, *GE Global Innovation Barometer 2012: United States*, <www.ge.com/innovationbarometer/scorecard/country/united_states.html> (Zugriff am 12.3.2012).

Unternehmen.¹⁶ Die Innovationsfähigkeit lässt sich auch an der hohen Zahl der von Amerikanern angemeldeten Patente ablesen. Im GCI-Ranking liegen sie hier auf Platz drei. Gleichwohl lässt sich auch in puncto Innovationskraft nicht verhehlen, dass die USA seit einigen Jahren international nicht mehr die Nummer eins sind. So finden sich immer mehr asiatische Firmen unter den 50 weltweit innovativsten Unternehmen. Besonders schlecht schneiden die USA laut GCI in den Kategorien makroökonomisches Umfeld (Platz 90), Institutionen (39), Schulausbildung und Gesundheit der Bevölkerung (42) sowie Finanzmarktentwicklungen (22) ab. Auch die Infrastruktur des Landes wird als mangelhaft bewertet.¹⁷

Strukturelle Defizite

Das amerikanische Wachstumsmodell: Konsum, Konsum

Eine der großen Stärken der US-Wirtschaft ist gleichzeitig ihre größte Schwäche: der Binnenkonsum. Im Jahr 2011 trugen der private Konsum 71,1 Prozent, der öffentliche Verbrauch 20,1 Prozent und private Bruttoanlageinvestitionen 12,7 Prozent zum BIP bei. Das Defizit im Außenhandel wirkte sich negativ auf das BIP aus; der Außenbeitrag ging mit einem Minus von etwa 3,8 Prozent ein.¹⁸ Fast das gesamte Wirtschaftswachstum des Jahres 2011 ist dem Konsum zuzuschreiben (1,53 Prozentpunkte von 1,7 Prozent).¹⁹ Die Kehrseite der amerikanischen Konsumfreudigkeit ist eine niedrige Sparquote und hohe Verschuldung. In der Krise rächte sich die hohe Konsumabhängigkeit: Während sich exportorientierte Länder wie Deutschland, gezogen von der Nachfrage vor allem in den Schwellenländern, vergleichsweise schnell von der Krise erholten, leidet die US-Wirtschaft immer noch unter dem schwächelnden Binnenkonsum. Gebremst wird der Konsum durch die hohe Arbeitslosigkeit, den geringen Lohnzuwachs, den Wertverlust von Eigenheimen und einen deutlichen Rückgang des Vermögens der Verbraucher. Notenbankchef Ben Bernanke warnte auch für 2012, dass »das Fundament, das Ausgaben stützt, weiterhin schwach ist. Das reale Einkommen der Haushalte und ihr Vermögen haben 2011 stagniert, und der Zugang zu Krediten ist nach wie vor für viele potentielle Kreditnehmer eingeschränkt.«²⁰ Die Federal Reserve (Fed)

¹⁶ James Andrew et al., *Innovation 2010. A Return to Prominence – and the Emergence of a New World Order*, Boston: Boston Consulting Group, April 2010, <www.bcg.com/documents/file42620.pdf>.

¹⁷ Vgl. Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2011–2012*, Genf: World Economic Forum, 2011, S. 15, 362, 363, <www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf>.

¹⁸ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Economic Accounts, Table 1.1.5*, via <www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1> (Zugriff am 3.7.2012).

¹⁹ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Economic Accounts, Table 1.1.2 – Contributions to Percent Change in Real Gross Domestic Product (A) (Q)*, <www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1> (Zugriff am 3.7.2012).

²⁰ *Statement by Ben S. Bernanke, Chairman, Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Committee on Financial Services U.S. House of Representatives, 29.2.2012*, <www.federalreserve.gov/newsoom/2012/022912a.htm>.

will daher die Zinsen bis Ende 2014 auf niedrigem Niveau halten. Dämpfen dürfte den Konsum unter anderem der steigende Benzinpreis. Im Juni 2012 lag dieser bei 3,59 US-Dollar pro Gallone und damit mehr als doppelt so hoch wie zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise (Dezember 2008: 1,75 US-Dollar). Ähnlich hohe Preise hatte es zuletzt Mitte 2008 gegeben, als sie auf über 4 US-Dollar pro Gallone kletterten (Juli 2008: 4,11 US-Dollar).²¹

Der Konsum zog Ende 2011 etwas an, vor allem weil die Sparquote der privaten Haushalte zurückging und die Zahl der Verbraucherkredite zunahm. Im zweiten Halbjahr 2011 steigerten die privaten Haushalte die realen Konsumausgaben umgerechnet um 1,9 Prozent im Vergleich zur Vorperiode; das reale verfügbare Einkommen hingegen sank um 0,9 Prozent.²² Die Sparquote, die in der Krise zwischenzeitlich auf 5,3 Prozent (2010) gestiegen war,²³ ist mittlerweile wieder um einiges gefallen und betrug im Mai 2012 3,9 Prozent.²⁴ Bis die privaten Haushalte ein tragfähiges Verschuldungsniveau erreicht haben, ist es noch ein langer Weg: Ende 2011 lag die Verschuldung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen bei 118,9 Prozent – und damit zwar unter den 134,3 Prozent des Jahres 2007, aber weit über der als tragbar geltenden Schwelle von 90 Prozent. Nimmt man das verfügbare Einkommen des Jahres 2011, müssten die Gesamtschulden der privaten Haushalte noch um 3,3 Billionen US-Dollar sinken, um die 90-Prozent-Marke zu erreichen.²⁵

Die niedrige Sparquote der Amerikaner ist dabei nicht etwa kulturell bedingt. Noch bis Mitte der 1980er Jahre schwankte sie zwischen acht und zwölf Prozent des verfügbaren Einkommens. Dass sie in den 1990er und 2000er Jahren so gering war, lag an den niedrigen Zinsen, der Blase am Immobilienmarkt und der politischen Entscheidung, Hauseigentum zu fördern. Zurzeit erklären vor allem vier Faktoren, warum die Amerikaner trotz wirtschaftlicher Unsicherheit nicht mehr sparen: die niedrigen

federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20120229a.pdf> (Übersetzung durch Autorin).

²¹ Vgl. US Energy Information Administration, *U.S. All Grades All Formulations Retail Gasoline Prices (Dollars per Gallon)*, <www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=emm_epm0_pte_nus_dpg&f=m> (Zugriff am 3.7.2012).

²² Vgl. Bayerische Landesbank, *Konjunktur- und Finanzmarkt-Perspektiven* [wie Fn. 12].

²³ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Comparison of Personal Saving in the NIPAs with Personal Saving in the FFAs*, <www.bea.gov/national/nipaweb/TablePrint.asp?SelectedTable=301&ViewSeries=NO&Java=N&3Place=N&FromView=YES&FirstYear=2001&Freq=Year&SmallFont=Y&Legal=&Land=&MaxValue=65248.3&MaxChars=8&LastYear=2011> (Zugriff am 3.5.2012) Abgebildet ist »Personal Saving in the National Income and Product Accounts (NIPAs)«, Kapitalerträge werden hierunter nicht erfasst.

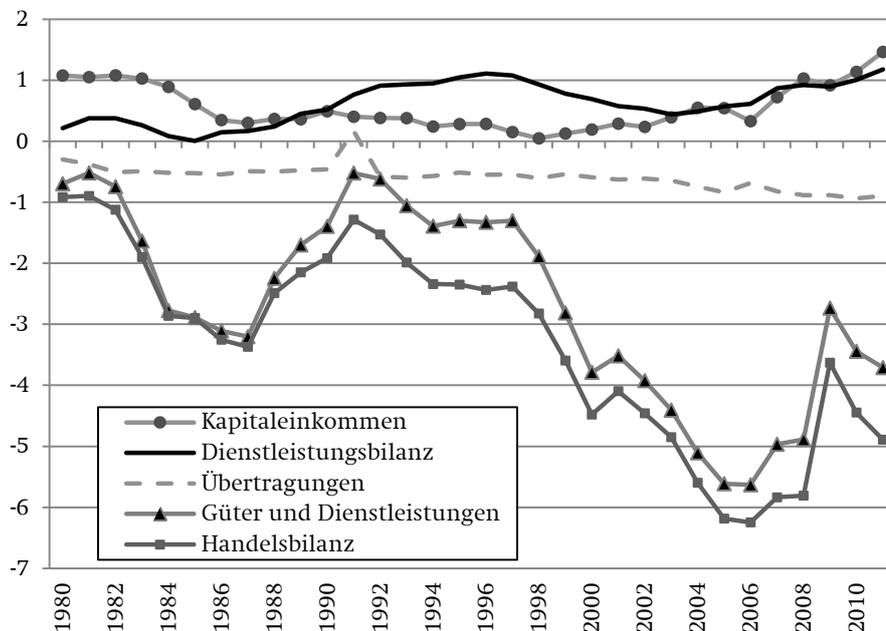
²⁴ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Personal Income and Outlays: May 2012*, Juni 2012, <www.bea.gov/newsreleases/national/pi/pinewsrelease.htm> (Zugriff am 3.7.2012).

²⁵ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Table 2.1 – Personal Income and Its Disposition*, via <<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1>> (Zugriff am 21.5.2012); EconStats, *Balance Sheet of Households and Nonprofit Organizations*, <www.econstats.com/fof/fof_BB__1a.htm> (Zugriff am 4.5.2012).

Zinsen, der Wunsch, den eigenen Lebensstandard zumindest zu halten, die hohe Arbeitslosenrate und der Schuldenabbau.

Der Außenhandel trägt mit 0,05 Prozentpunkten (2011) nach wie vor zu wenig zum realen BIP-Wachstum der USA bei.²⁶ Obwohl die Exporte von Gütern und Dienstleistungen 2011 kräftig anzogen, weitete sich das Defizit in der Leistungsbilanz wieder aus, das im Krisenjahr 2009 zwischenzeitlich zurückgegangen war (vgl. Abbildung 1). Dabei ist die Güterbilanz nicht nur bei Konsum-, sondern auch bei Investitionsgütern stark defizitär, darunter auch solche, für die den USA noch eine vergleichsweise hohe Wettbewerbsfähigkeit attestiert wird, wie beispielsweise medizinischen Geräten, Informationstechnologien oder auch Produkten der Luftfahrt-industrie.²⁷

Abbildung 1
Die Leistungsbilanzsalden der USA, 1980–2011 (in % des BIP)



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *U.S. International Transactions Accounts Data*, <www.bea.gov/international/> (Zugriff am 27.4.2012).

Ein weiterer Schwachpunkt des amerikanischen Wirtschaftsmodells ist der sinkende Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Wirtschaftsleistung. Während es 1960 noch 25,3 Prozent des BIP ausmachte, sind es mitt-

²⁶ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Economic Accounts, Table 1.1.2 – Contributions to Percent Change in Real Gross Domestic Product (A) (Q)*, <www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1> (Zugriff am 3.7.2012).

²⁷ Vgl. Robert Atkinson et al., *Worse than the Great Depression: What Experts Are Missing about American Manufacturing Decline*, Washington, D.C.: The Information Technology & Innovation Foundation, März 2012, S. 60.

lerweile nur noch 12,2 Prozent (2011).²⁸ Laut einer Studie der Information Technology & Innovation Foundation (ITIF) liegt dies nicht so sehr an sich wandelnden Nachfragestrukturen und Präferenzen der US-Konsumenten – weg von Gütern, hin zu Dienstleistungen –, sondern daran, dass das heimische produzierende Gewerbe immer weniger erzeugt, während die Nachfrage durch im Ausland hergestellte Güter bedient wird. Die Produktionsmenge ist in den letzten zehn Jahren um elf Prozent geschrumpft.²⁹

Ein noch bis vor der Finanz- und Wirtschaftskrise als Stärke identifiziertes Charakteristikum des amerikanischen Wachstumsmodells ist der hohe Anteil des Finanzsektors am BIP (2011: 8,3 Prozent, zum Vergleich Deutschland: 5,2 Prozent).³⁰ Die Krise deckte allerdings zahlreiche Mängel auf. Angeheizt durch die steigende internationale Konkurrenz und die Deregulierungspolitik der 1990er Jahre, entwickelte der Finanzsektor immer neue Finanzprodukte. Dies sorgte in diesem Sektor für hohe Erträge, beförderte zugleich aber auch eine Entkopplung von Kreditgebern und Kreditnehmern. In der Folge wurden Risiken entweder ignoriert oder verschleiert. Beflügelt wurde das risikofreudige Verhalten von der Vergütungspolitik in den Banken und der laxen Aufsicht durch die Regulierungsbehörden. Banken bildeten zu wenig Rücklagen für mögliche Kreditausfälle und tätigten immer größere Geschäfte mit immer geringerem Eigenkapitaleinsatz. Der Internationale Währungsfonds (IWF) bescheinigt den USA, dass sich die Finanzmarktstabilität nach der Krise deutlich verbessert hat, einige Risiken aber fortbestehen, beispielsweise im Immobiliensektor und auf dem Hypothekenmarkt.³¹

Das Ende des American Dream

Die Beschäftigungssituation verbesserte sich mit dem Jahreswechsel 2011/2012 zwar leicht, doch gab der Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 8,2 Prozent im Mai 2012 erneut Anlass zu Sorge. Seit Beginn der Krise verharrt die Arbeitslosigkeit auf einem für die USA untypisch hohen Niveau. Ungewöhnlich für das Land ist auch der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen (Mai 2012: 42,8 Prozent).³² Nimmt man die Dunkelziffer derjenigen hinzu, die bereits nicht mehr nach Arbeit suchen oder unterbeschäftigt sind, aber

²⁸ U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Gross-Domestic-Product-(GDP)-by-Industry Data*, <www.bea.gov/industry/gdpbyind_data.htm> (Zugriff am 21.5.2012).

²⁹ Vgl. Atkinson et al., *Worse than the Great Depression* [wie Fn. 27].

³⁰ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Industry Data, Interactive Access to Industry Economic Accounts Data*, März 2011, <www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=5&step=1> (Zugriff am 21.5.2012); Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database> (Zugriff am 24.5.2012).

³¹ Vgl. International Monetary Fund (IMF), *Global Financial Stability Report*, Washington, D.C., April 2001, <www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>.

³² Vgl. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Table A-12, Unemployed Persons by Duration of Unemployment*, <<http://bls.gov/news.release/empst.t12.htm>> (Zugriff am 3.7.2012).

eigentlich eine Vollzeitstelle wollen (Unterbeschäftigungsquote), lag die Arbeitslosigkeit im Mai 2012 bei 14,8 Prozent.³³

Ein wichtiger Grund für die schlechte Arbeitsmarktsituation liegt dem Fed-Ökonomen Murat Tasci zufolge in der niedrigeren Jobumschlagsrate: Noch in den 1990er Jahren wechselten die Amerikaner deutlich häufiger ihre Arbeitsstelle. Dass dies heute nicht mehr der Fall ist, hängt eng mit der gesunkenen regionalen Mobilität der Amerikaner zusammen. Sie sind heute stärker lokal gebunden, unter anderem aufgrund der hohen Hypotheken, die auf vielen Häusern lasten, und der schwachen Nachfrage am Immobilienmarkt. Während im Jahr 1985 noch 20,2 Prozent der Amerikaner an einen anderen Wohnort zogen, um eine neue Arbeit zu suchen, lag dieser Anteil zwischen 2010 und 2011 nur noch bei 11,6 Prozent.³⁴ Über 12 Millionen Arbeitsplätze müssten in den USA geschaffen werden, um wieder auf den Beschäftigungsstand von 2007 zu gelangen. Auch wenn 2012 ein Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent erreicht werden sollte, würde sich an der Beschäftigungssituation wenig ändern.³⁵

Zwei weitere Trends sind besorgniserregend: die steigende Armut und die wachsende Einkommensungleichheit. Über die Entwicklung der Einkommen gibt das Medianeinkommen der Bevölkerung Auskunft,³⁶ also der Wert, der die Menge aller Einkommen in zwei Hälften teilt. Während es seit den 1960er Jahren (mit wenigen Ausnahmen in Rezessionsjahren) kontinuierlich gestiegen ist, sank es während der Wirtschafts- und Finanzkrise spürbar: Der Median der US-Haushaltseinkommen ging 2010 um 6,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zurück und liegt damit um 7,1 Prozent unter dem Höchststand von 1999.³⁷ Die Verteilung der Einkommen in einer Volkswirtschaft lässt sich anhand sogenannter Einkommensquintile abbilden. Hierbei wird die Zahl der Haushalte in fünf gleiche Teile geteilt; jedem Quintil wird dann der Prozentsatz des aggregierten Gesamteinkommens zugeordnet, über das es jeweils verfügt. Dabei zeigt sich, dass die Schere zwischen Reichen und Armen in den USA immer weiter auseinanderklafft – und das nicht erst seit der Krise. Vom Wirtschaftswachstum profitieren vor allem die Vermögenden. Aber nicht nur die unteren Lohn-

³³ Vgl. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Table A-15, Alternative Measures of Labor Underutilization*, <www.bls.gov/news.release/empstat.t15.htm> (Zugriff am 6.5.2012).

³⁴ Murat Tasci, »Unemployment and the Great Recession«, in: *Forefront*, 2 (Herbst 2011) 3, S. 14–16, <http://www.clevelandfed.org/forefront/2011/fall/pdf/ff_2011_fall.pdf>; Markus Gärtner, »Amerikaner zittern vor dem Europa-Syndrom«, in: *Manager Magazin*, 6.12.2011, <www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/0,2828,801947,00.html> (Zugriff am 23.5.2012).

³⁵ Vgl. Laura Tyson, »Amerika darf alles, nur jetzt nicht sparen«, in: *Financial Times Deutschland*, 15.2.2012, <www.ftd.de/politik/europa/top-oekonomen-laura-tyson-amerika-darf-alles-nur-jetzt-nicht-sparen/60166935.html> (Zugriff am 23.5.2012).

³⁶ Der Vorteil des Medians im Vergleich zur Berechnung des Durchschnitts aller Einkommen (arithmetisches Mittel) besteht darin, dass extrem hohe und extrem niedrige Einkommen den Wert nicht verzerren.

³⁷ Vgl. U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, *Income, Poverty and Health Insurance in the United States: 2010*, Washington, D.C. 2011, S. 5, <www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf>.

gruppen litten unter der Kluft zwischen niedrigen und hohen Einkommen, sondern auch die Mittelschicht. 2010 entfielen auf das oberste Einkommensquintil 50,2 Prozent, auf das unterste 3,3 Prozent des gesamten Einkommens der Haushalte. 14,6 Prozent lagen im mittleren Quintil. Zum Vergleich: 1980 lauteten die Prozentsätze 44,1, 4,2 und 16,8 Prozent.³⁸

Hinzu kommt, dass die Zahl armer Menschen seit den 1970er Jahren steigt. 46,2 Millionen US-Amerikaner (15,1 Prozent der Bevölkerung) lebten im Jahr 2010 unterhalb der Armutsgrenze, der höchste Stand seit 1993. Besonders betroffen sind Kinder und ethnische Minderheiten: Im Jahr 2010 waren 22 Prozent aller Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, 27,4 Prozent aller Afro-Amerikaner und 26,6 Prozent aller Latinos arm. Besonders gravierend ist die Armut im Süden der USA.³⁹

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und wachsenden Einkommensungleichheit ist die Bevölkerung zunehmend verunsichert. Viele Beobachter beklagen bereits das Ende des »American Dream«; der soziale Aufstieg »vom Tellerwäscher zum Millionär« sei heute kaum noch möglich. Man spricht nun vom »New Normal«, einer neuen, ärmeren Wirklichkeit für einen großen Teil der amerikanischen Bevölkerung. Eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) zur sozialen Mobilität bestätigt zweierlei: Im Vergleich zu anderen Ländern korrelieren in den USA die Einkommen von Söhnen besonders stark mit denen ihrer Väter, und die Leistung von Schülern in der höheren Schulbildung hängt vorwiegend vom sozio-ökonomischen Hintergrund ab.⁴⁰

Zwar hat die Finanz- und Wirtschaftskrise diese Entwicklung noch einmal beschleunigt, doch ist sie kein neues Phänomen. Treibende Kräfte sind erstens der technische Fortschritt und die Automatisierung von Routine-tätigkeiten sowie die Nachfrage nach hochqualifizierten Beschäftigten, zweitens der steigende globale Wettbewerb und die internationale Verflechtung der USA sowie drittens die sinkende Attraktivität der USA als Produktionsstandort.

Steigende Armut und Einkommensungleichheit zusammen mit sinkender sozialer Mobilität wirken sich doppelt schädlich aus: Private Haushalte, die ihren (relativen) Lebensstandard halten wollen, müssen sich immer höher verschulden. Dies verhindert jedoch den seit langem dringend notwendigen Entschuldungsprozess. Zudem schrumpfen nicht nur die finanziellen Möglichkeiten der Haushalte, in Bildung zu investieren. Gilt der soziale Aufstieg als unmöglich, sinkt auch der Anreiz, mehr für Bildung auszugeben. In der Konsequenz verschlechtern sich die Aufstiegschancen weiter.

³⁸ Vgl. ebd., S. 41, 43.

³⁹ Via U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, *Income, Poverty and Health Insurance in the United States: 2010* [wie Fn. 37], S. 14.

⁴⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), »A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries«, in: OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Paris 2010, S. 181–198, <www.oecd.org/dataoecd/2/7/45002641.pdf>.

Schaden dürfte dies auch der Wettbewerbsfähigkeit der USA. Schon heute zeigen sich zahlreiche Mängel im Bildungssystem, wie der Wirtschaftsverband U.S. Chamber of Commerce unterstreicht. Beispielsweise gelingt es 30 Prozent aller amerikanischen Schüler nicht, in den vorgesehenen vier Jahren einen Highschool-Abschluss zu erwerben; unter den Afroamerikanern liegt die Quote der Schulabbrecher bei mehr als 50 Prozent.⁴¹ In der Länderliste der OECD über den Anteil von Personen mit Hochschulabschluss lagen die USA 2009 mit 37,8 Prozent auf Platz 15 und damit unter dem OECD-weiten Durchschnitt von 38,6 Prozent bei ersten Universitäts- und Fachhochschulabschlüssen.⁴² 80 bis 90 Millionen Amerikanern, etwa der Hälfte aller Arbeitskräfte, fehlen die notwendigen Qualifikationen für einen Arbeitsplatz, dessen Entgelt den Lebensunterhalt einer Familie ermöglicht.⁴³ Wie bedeutend das Bildungsniveau für das Wirtschaftswachstum ist, errechnete das Beratungsunternehmen McKinsey & Company: Wenn die USA 2008 das Bildungsniveau der im OECD-Bildungsranking besser platzierten Länder erreicht hätten, wäre ihr BIP im selben Jahr um 9 bis 16 Prozent (1,3 bis 2,3 Billionen US-Dollar) höher ausgefallen.⁴⁴

Infrastrukturdefizite

Nicht nur im Bildungssektor haben die USA schwerwiegende Defizite. Auch ihre Infrastruktur lässt laut dem GCI des Weltwirtschaftsforums (2011/2012) zu wünschen übrig: Dort landen sie auf Platz 24. Bei der Qualität von Straßen und Schienennetzsystem belegen sie jeweils Platz 20. Missstände finden sich in allen Infrastrukturbereichen: dem Straßennetz, dem Schienenverkehrsnetz, der Trinkwasserversorgung und dem Stromnetz, um nur einige zu nennen. Der US-Ingenieursverband (American Society of Civil Engineers, ASCE) warnt seit vielen Jahren, dass große Teile der Straßen, Brücken und Leitungen marode oder gar unbrauchbar sind. So sei jede vierte Brücke in den Vereinigten Staaten einsturzgefährdet oder funktionsuntüchtig. Um diese Zustände zu veranschaulichen, erstellt der Verband Zeugnisse und vergibt Noten für die Situation der Infrastruktur – die Gesamtnote für das Jahr 2009 ist ein Ungenügend. Der Verband

⁴¹ Vgl. U.S. Chamber of Commerce, *Education and Workforce*, <www.uschamber.com/education> (Zugriff am 12.3.2012); Alliance for Excellent Education, *Understanding High School Graduation Rates in the United States*, Juli 2009, <www.all4ed.org/files/National_wc.pdf>.

⁴² Ohne weiterführende forschungsorientierte Studiengänge. Vgl. OECD, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, Paris 2011, <www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>.

⁴³ Vgl. U.S. Chamber of Commerce, *Education and Workforce* [wie Fn. 41].

⁴⁴ McKinsey & Company, *The Economic Impact of the Achievement Gap in America's Schools*, April 2009, <http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/achievement_gap_report.pdf>.

attestiert den USA eine Investitionslücke von 2,2 Billionen US-Dollar bis 2014. So viel wäre nötig, um die Infrastruktur zu modernisieren.⁴⁵

Ein besonderes Problem stellt das Transportnetz dar.⁴⁶ Durch den schlechten Straßenzustand wird der Transport von Waren verlangsamt und verteuert, was zu Verzögerungen in der Lieferkette führt und die Preise amerikanischer Exportwaren unnötig erhöht. Wegen dieser Verzögerungen sinkt auch die Produktivität. Der Konsum geht ebenfalls zurück, weil Privathaushalte mehr Geld für Transport und Reparaturen aufwenden müssen. Der ASCE beziffert die Kosten auf 130 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010; bis 2040 könnten sich diese auf 2,9 Billionen US-Dollar summieren, wenn die USA nicht kräftig in ihre Infrastruktur investieren.⁴⁷

Auch die Energieversorgung bereitet Probleme, denn das Netz wird den Anforderungen nicht mehr gerecht. Der Strombedarf ist von 1990 bis 2009 um 25 Prozent angestiegen, doch das Stromnetz kann diese zusätzliche Belastung kaum bewältigen, zumal es anfällig gegenüber extremen Wetterverhältnissen ist.⁴⁸ Der ASCE sieht hier einen Investitionsbedarf von 1,5 Billionen US-Dollar bis 2030.⁴⁹ Für die aktuelle Misere macht der Verband unter anderem staatlichen und privaten Widerstand verantwortlich.⁵⁰ So verhindern beispielsweise amerikanische Eigentumsrechte und eine verbreitete »Not in my backyard«-Haltung dringende Projekte. Sei es eine Überlandleitung oder ein Windkraftwerk – die Amerikaner unterstützen zwar eine Modernisierung der Energieinfrastruktur, aber eben nur, wenn ihr Wohneigentum davon nicht negativ betroffen ist. Darüber hinaus fehlt es auch an klaren politischen Signalen. Seit Mitte 2010 hat es keine Fortschritte in den Verhandlungen um ein Klima- und Energiegesetz gegeben.

Gigantische Staatsschuld

Eine besondere Herausforderung stellt die wachsende Staatsschuld dar (vgl. Abbildung 2). Infolge von Konjunkturmaßnahmen, Steuersenkungen und hohen Kriegsausgaben hatten sich die Überschüsse der Clinton-Administration bereits während George W. Bushs erster Amtszeit wieder in Defizite verwandelt. Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise kommen noch die hohen Ausgaben für Bankenrettungen und die Stabilisierung der Wirtschaft hinzu, während die Steuereinnahmen sinken. 2011 verbesserte sich der Haushaltssaldo zwar leicht und schloss mit einem Defizit von

⁴⁵ Vgl. American Society of Civil Engineers (ASCE), *2009 Report Card for America's Infrastructure*, Reston, VA, 25.3.2009, S. 2, <www.infrastructurereportcard.org/sites/default/files/RC2009_full_report.pdf>.

⁴⁶ Vgl. ASCE, *Failure to Act. The Economic Impact of Current Investments Trends in Surface Transportation Infrastructure*, Reston, VA, 2011, <www.asce.org/uploadedFiles/Infrastructure/Report_Card/ASCE-FailureToActFinal.pdf>.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 4.

⁴⁸ Vgl. ASCE, *2009 Report Card for America's Infrastructure* [wie Fn. 45].

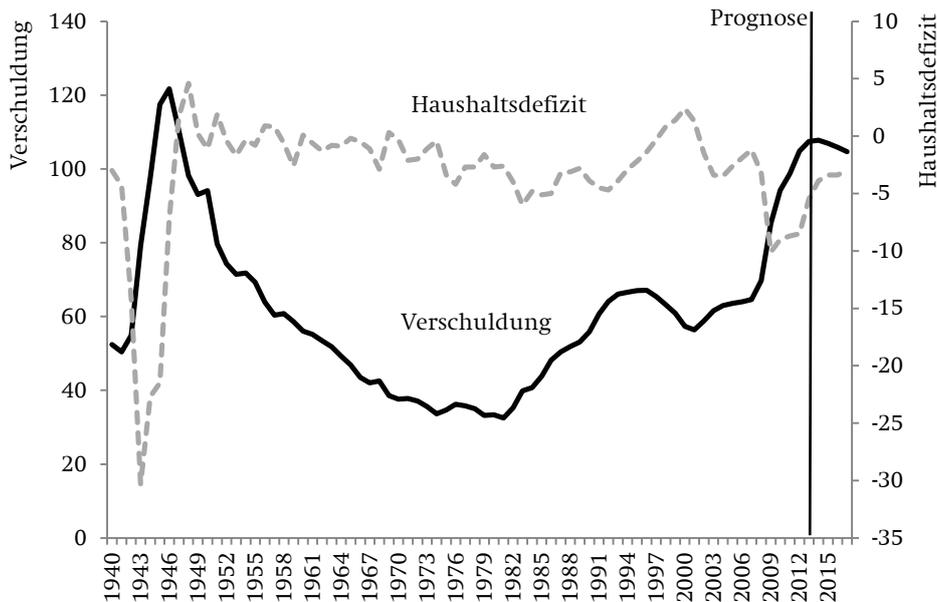
⁴⁹ Vgl. ebd., S. 132.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 134.

8,7 Prozent.⁵¹ Bis die Neuverschuldung ein nachhaltiges Niveau erreicht, ist es jedoch noch ein langer Weg. Das Haushaltsbüro des Präsidenten (Office of Management and Budget, OMB) schätzt, dass das Defizit bis 2017 wieder auf drei Prozent zurückgehen könnte. Wichtigste Voraussetzungen sind jedoch ein stabiles Wachstum und ein überzeugendes Konzept zur Sanierung des Haushalts.

Abbildung 2

Haushaltsdefizit und Verschuldung (gross federal debt), jeweils in % des BIP



Quellen: Eigene Darstellung nach Daten des Weißen Hauses, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables, Table 1.2 – Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-) as Percentages of GDP: 1930–2017*, und *Table 7.1 – Federal Debt at the End of the Year: 1940–2017*, via <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 12.3.2012).

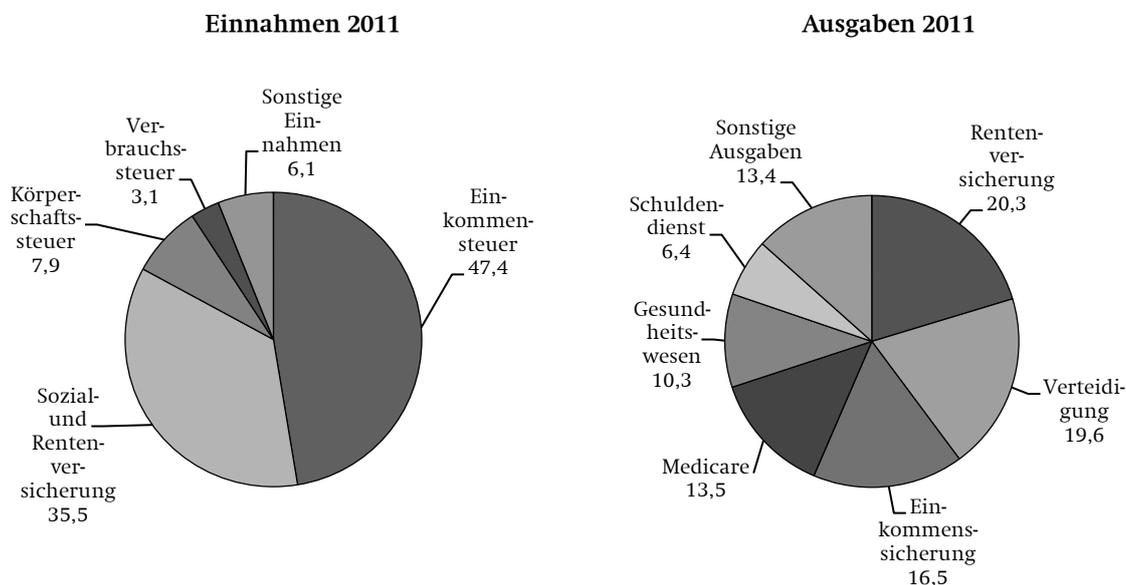
Die Gesamtverschuldung lag im Haushaltsjahr 2011 bei 98,7 Prozent des BIP (14,8 Billionen US-Dollar). Zinszahlungen machten 6,4 Prozent der gesamten Staatsausgaben aus; der Prognose des OMB zufolge könnten sie bis 2017 auf 12,5 Prozent anwachsen.⁵² Weitere Bürden resultieren daraus, dass die Babyboomer-Generation ins Rentenalter kommt. Das OMB prognostiziert bis 2017 einen Zuwachs des Anteils der Rentenversicherung (Social Security) auf 22,8 Prozent. Wird nicht entschlossen umgesteuert, drohen die Gesamtschulden der USA aus dem Ruder zu laufen. Das OMB

⁵¹ Vgl. The White House, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables, Table 1.3 – Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-) in Current Dollars, Constant (FY 2005) Dollars, and as Percentages of GDP: 1940–2017, 2012*, via <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 12.3.2012).

⁵² Vgl. The White House, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables, Table 6.1 – Composition of Outlays: 1940–2017, 2012*, via <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 12.3.2012).

erwartet bis 2017 einen weiteren Schuldenanstieg um 6,6 Billionen US-Dollar auf 21,3 Billionen US-Dollar; dies wären 104,7 Prozent des BIP.⁵³

Abbildung 3
Zusammensetzung der Ausgaben und Einnahmen 2011, in %



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Weißen Hauses, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables*, via www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals (Zugriff am 12.3.2012).

Das beträchtliche Haushaltsdefizit ist in dreierlei Hinsicht problematisch: Erstens belastet es zukünftige Generationen und reduziert daher das wirtschaftliche Leistungspotential des Landes. Zweitens dürfte die hohe Kreditaufnahme des Staates mittel- bis langfristig zu steigenden Zinsen führen, die einen sogenannten Crowding-out-Effekt nach sich ziehen können, das heißt staatliche Investitionen verdrängen private vom Markt. Da Erstere häufig weniger wirtschaftlich sind, dürfte auch dies das Wachstumspotential der USA beeinträchtigen. Drittens schließlich wird der fiskalpolitische Spielraum immer enger, den die Regierung braucht, um wichtige Strukturreformen vorzunehmen.

Während der politische Druck auf die Regierung, die Schulden abzubauen, gestiegen ist, halten sich die Märkte noch einigermaßen zurück, obwohl die Ratingagentur Standard & Poor's die Kreditwürdigkeit der USA im Sommer 2011 herabgestuft hat.⁵⁴ Die Nachfrage nach US-Staatsanlei-

⁵³ Vgl. The White House, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables, Table 7.1 – Federal Debt at the End of Year: 1940–2017*, 2012, via www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals (Zugriff am 12.3.2012).

⁵⁴ Vgl. Standard & Poor's, *United States of America Long-term Rating Lowered to 'AA+' on Political Risks and Rising Debt Burden; Outlook Negative*, Global Credit Portal, 5.8.2011, www.ft.com/intl/cms/af2c4fac-bfc2-11e0-90d5-00144feabdc0.pdf.

hen (Treasury Securities) ist hoch, auch weil es kaum Anlagealternativen gibt. Überdies ist derzeit die Verschuldung für die Regierung verhältnismäßig günstig, und zwar wegen der expansiven Geldpolitik und niedrigen Zinsen der US-Notenbank.

Der Dollar in der Weltwirtschaft: »Exorbitantes Privileg«?

Dass die Finanzmärkte die USA noch nicht abgestraft haben, liegt auch an der besonderen Rolle des Dollars in der Weltwirtschaft. In den 1960er Jahren kritisierten der französische Präsident Charles de Gaulle und sein Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing dies als »exorbitantes Privileg«.⁵⁵ Der Dollar ist die weltweite Leitwährung, die USA zahlen ihre Importe in Dollar und verschulden sich in ihrer eigenen Währung. Anders als Ländern wie Griechenland droht den USA daher so bald keine Zahlungsbilanzkrise – zumindest solange das Vertrauen in den Dollar nicht grundsätzlich erschüttert wird.

Der Dollar hat seit den 1970er Jahren zwar unumstritten an Einfluss verloren, doch »angesichts der Probleme des Euro [...] sieht der Dollar [...] sogar wieder ein wenig attraktiver aus«,⁵⁶ so der amerikanische Notenbankchef Ben Bernanke im Jahr 2010. Echte Alternativen zum Dollar gibt es nicht: Griechenlands Schuldenkrise hat einmal mehr die Probleme in der Eurozone verdeutlicht; der chinesische Renminbi kommt ebenfalls nicht in Frage, weil er bislang nicht frei konvertibel ist und sein Kurs nur teilweise über den Markt bestimmt wird.

Eine Währung ist dann eine Leitwährung, wenn sie auf den internationalen Devisen-, Kapital- und Rohstoffmärkten eine hervorgehobene Rolle spielt und andere Länder sich bei geldpolitischen Maßnahmen an ihr orientieren. Dem IWF zufolge wurden im ersten Quartal 2012 62,2 Prozent der weltweiten Währungsreserven, über deren Denominierung Informationen vorliegen, in Dollar gehalten.⁵⁷ Laut dem US-Finanzministerium war es China, das im Februar 2012 die meisten Dollarreserven in Form von US-Staatsanleihen besaß (23 Prozent). Überdies ist der Dollar maßgeblich in der Abwicklung des internationalen Handels und bei Devisentransaktionen. Der amerikanische Ökonom Barry Eichengreen schätzt, dass das US-Volkseinkommen dank dieses Privilegs zwei Prozent höher ist, als es sonst wäre, was dem Wert des Wirtschaftswachstums eines Jahres entspricht. Zu den Vorteilen dieses Privilegs gehört beispielsweise, dass sich

⁵⁵ Siehe z.B. Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, New York: Oxford University Press, 2011, S. 4.

⁵⁶ Zitiert in: »Bernanke Confident of U.S. Dollar as Reserve Currency«, *iStockAnalyst*, 9.2.2011, <www.istockanalyst.com/article/view/iStockNews/articleid/4878270> (Zugriff am 12.3.2012) (Übersetzung durch Autorin).

⁵⁷ IWF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, <www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf> (Zugriff am 4.7.2012).

die USA höhere Haushaltsdefizite zu niedrigeren Zinskosten und höhere Handelsdefizite leisten können.⁵⁸

Allerdings mehren sich in den USA Stimmen, die im »exorbitanten Privileg« eine wachsende Belastung für die USA sehen. Den Großteil ihrer Schulden haben die USA bei ausländischen Regierungen, allen voran China, gefolgt von Japan und, wenn als Gruppe zusammengenommen, mit einigem Abstand den ölexportierenden Ländern.⁵⁹ Gefürchtet wird nicht nur die damit verbundene wirtschaftliche, sondern auch die steigende politische Abhängigkeit. Zudem finanzieren die hohen Kapitalzuflüsse in die USA zwar die Konsumfreudigkeit der Amerikaner. Die Kehrseite ist allerdings ein nicht nachhaltiges Verschuldungsniveau und eine stark defizitäre Handelsbilanz.

Reformstau und politische Blockaden

Zweifellos stehen die USA vor enormen Herausforderungen. Gleichwohl sind die meisten Probleme grundsätzlich lösbar, unter der Voraussetzung, dass die Regierung ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnt. Gerade die vergangenen zwei Jahre geben Anlass zur Sorge, dass das politische System in den USA nicht mehr in der Lage sein könnte, die für Reformen notwendige Kompromissbereitschaft aufzubringen, wie im Kapitel »Politische Handlungsfähigkeit« noch ausführlich diskutiert wird.

Dabei begann Obamas Präsidentschaft vielversprechend. In den ersten zwei Amtsjahren gelang es der Regierung, die konjunkturelle Talfahrt mit Hilfe umfassender und ungewöhnlicher geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen zu stoppen – auch wenn darüber gestritten wird, welchen Anteil Obamas Konjunkturpaket nun genau an der wirtschaftlichen Erholung hatte. Des Weiteren brachte der Präsident gegen vehementen Widerstand zwei Jahrhundertgesetze durch den Kongress: die Gesundheits- und die Finanzmarktreform. Allerdings zeigten sich schon nach zwei Jahren die Grenzen der Reformfähigkeit. Auf der Strecke blieb Obamas drittes großes Reformvorhaben, nämlich eine klima- und energiepolitische Wende einzuleiten.

Die Ausgangslage war für die Obama-Administration insofern günstig, als die Demokraten nach den Wahlen 2008 über deutliche Mehrheiten im Repräsentantenhaus und Senat verfügten und die Krise die Reformbereitschaft im Kongress merklich erhöht hatte. Die Demokraten konnten diese Chance aber nicht für das Anschieben weiterer großer Reformen nutzen. Das lag auch daran, dass ihre Parteidisziplin erheblich schwächer ausgeprägt ist als bei den Republikanern. Erschwerend kam hinzu, dass sie Anfang 2010 die filibustersichere Mehrheit von 60 Stimmen im Senat ver-

⁵⁸ Vgl. Arvid Kaiser, »US-Starökonom Barry Eichengreen: »Die Tage des Dollar-Privilegs sind gezählt«, in: *Manager Magazin*, 27.2.2012, <www.manager-magazin.de/politik/welt/wirtschaft/0,2828,817440,00.html> (Zugriff am 23.5.2012).

⁵⁹ Eigene Berechnung nach Daten des amerikanischen Finanzministeriums: U.S. Treasury, *Major Foreign Holders of Treasury Securities*, 29.2.2012, <www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt> (Zugriff am 12.3.2012).

loren.⁶⁰ Ebenso schwer wiegt jedoch, dass es Obama nicht gelang, der Bevölkerung seine politischen Prioritäten klar zu vermitteln und seine legislativen Erfolge auch als solche zu verkaufen. Infolgedessen wurde er fast ausschließlich an den schlechten Arbeitsmarktdaten gemessen, und die Zustimmung in der Bevölkerung schwand zusehends. Dies wiederum ließ die Kompromissbereitschaft der demokratischen Abgeordneten und Senatoren schrumpfen. Je näher die Zwischenwahlen 2010 rückten, desto weniger waren sie willens, die Administration in umstrittenen Reformvorhaben zu stützen, weil sie damit ihre eigene Wiederwahl gefährdet hätten.

Angesichts der neuen Mehrheitsverhältnisse nach den Zwischenwahlen im November 2010 war nicht nur die Chance für große Reformen passé. Washington verharrt seitdem in einer politischen Blockade, und die Republikaner versuchen mit aller Macht, die Umsetzung der Gesundheits- und Finanzreform zu hintertreiben. Am deutlichsten zeigen sich die tiefen politischen Gräben in der Haushaltspolitik. Von einer Einigung über den Haushalt und zukünftige Ausgaben- und Sparprioritäten hängt ab, ob die USA in der Lage sein werden, die oben genannten Defizite in Infrastruktur und Bildung zu beseitigen und die sich weitende Einkommensschere zu schließen.

Sanierung des Haushalts

Demokraten und Republikaner sind sich zwar darüber einig, dass gespart werden muss. Höchst umstritten ist aber das Wie: Während die Demokraten das Defizit größtenteils durch Steuererhöhungen abbauen und Kürzungen im Sozialbereich begrenzen wollen, lehnen die Republikaner höhere Steuern kategorisch ab und setzen auf konsequentes Sparen. Dabei geht es allerdings nicht allein um den Umfang des Haushalts, sondern auch um die Verteilung der Ausgaben. So nutzen die Republikaner den Etat, um Obamas Reformagenda zu torpedieren. Ein besonderer Dorn im Auge sind ihnen die Regulierungsbehörden, die in Zukunft stärker über die Finanzmärkte wachen sollen, ebenso wie die Ministerien und die Umweltbehörde, die mit der Umsetzung von Obamas Klimaagenda betraut sind.

Bereits gescheitert ist die 2009 von Präsident Obama eingerichtete Nationale Kommission für haushalterische Verantwortlichkeit und Reform (National Commission on Fiscal Responsibility and Reform), da der von ihr vorgelegte Bericht nicht die notwendige Mehrheit der Kommission (14 der 18 Mitglieder) erhielt.⁶¹ Der Budgetstreit spitzte sich zu, als sich die beiden

⁶⁰ Mit einem Filibuster, den Dauerreden, kann die Minderheit im Senat eine Beschlussfassung durch die Mehrheit verhindern oder verzögern. Heute reicht schon die Androhung eines Filibusters, um eine Gesetzesinitiative scheitern zu lassen. Um diese zu verhindern, sind 60 Stimmen der 100 Senatoren im Senat notwendig.

⁶¹ Vgl. The White House, *The Moment of Truth: Report of the National Commission on Fiscal Responsibility and Reform*, Washington, D.C., Dezember 2010, <www.fiscalcommission.gov/sites/fiscalcommission.gov/files/documents/TheMomentofTruth12_1_2010.pdf>; Technische Universität Kaiserslautern, *Congress Report. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse*

Parteien im Frühjahr 2011 nicht auf einen Haushalt für das laufende Finanzjahr 2011 einigen konnten und damit Anfang April fast die Einstellung der Regierungstätigkeit (government shutdown) riskierten. Schon im Sommer 2011 eskalierte die Haushaltskontroverse erneut. Erst in letzter Minute verabschiedete der Kongress Anfang August den Budget Control Act of 2011. Ohne diesen Kompromiss wären die USA zumindest teilweise zahlungsunfähig gewesen. Dass sie sich überhaupt politische Eskapaden wie diese leisten können, liegt sicherlich an ihrer besonderen Stellung in der Weltwirtschaft. Das Land wird nach wie vor als sicherer und attraktiver Hafen für Investitionen bewertet, so dass die Märkte weniger stark reagieren als beispielsweise im Fall der EU. Damit reduziert sich gleichzeitig auch der Reformdruck.

Im Budget Control Act of 2011 verständigten sich Demokraten und Republikaner darauf, die gesetzlich festgeschriebene Schuldenobergrenze von 14,29 Billionen in zwei Schritten um mindestens 2,1 Billionen auf 16,4 Billionen US-Dollar anzuheben. Im Gegenzug sieht der Kompromiss zeitlich gestaffelte Ausgabenkürzungen vor, die in den nächsten zehn Jahren 917 Milliarden US-Dollar einsparen sollen. Diese betreffen die Ermessensausgaben, das heißt insbesondere Infrastrukturentwicklung, Energiepolitik, Bildung und Forschung sowie Gesundheit. Die Pflichtausgaben wie die Gesundheitsprogramme Medicare und Medicaid sind hiervon zunächst nicht betroffen.⁶²

Zudem wurde ein paritätisch besetzter Ausschuss, das Joint Select Committee on Deficit Reduction (auch Supercommittee genannt), beauftragt, bis Ende November 2011 Vorschläge für weitere 1,5 Billionen US-Dollar an Einsparungen zu erarbeiten. Die Mitglieder zerstritten sich allerdings derart, dass sie noch vor Ablauf der Frist ihre Verhandlungen abbrachen. Die notwendige Kompromissbereitschaft ließ sich nicht erzielen. Daran änderte die Aussicht nichts, dass der Kongress über einen von ihnen erarbeiteten Vorschlag im Eilverfahren hätte entscheiden können.⁶³ Und auch die drohenden automatischen Pauschalkürzungen bei allen Haushaltstiteln (inklusive der Sozialprogramme und des Verteidigungsetats) im Falle eines Scheiterns nutzten wenig, um einen Kompromiss zu forcieren.⁶⁴ Anfang 2013 werden diese Pauschalkürzungen nun fällig (sogenannter Sequester).

Zum Jahreswechsel 2011/2012 drohte dann zum wiederholten Mal die Einstellung der Regierungstätigkeit, weil sich der Kongress nicht in der Lage sah, ein Budget für das laufende Haushaltsjahr zu verabschieden. Nur

der Legislative der Vereinigten Staaten von Amerika, 25 (2010) 11–12, S. 3ff, <www.sowi.uni-kl.de/fileadmin/powi/pdfs/CR_11-12_2010.pdf>.

⁶² Vgl. Economist Intelligence Unit, *Country Report: United States of America*, London, Februar 2012.

⁶³ Ohne die Möglichkeit eines Filibusters, ohne Gesetzeszusätze und mit einfacher Mehrheit.

⁶⁴ Vgl. Stormy-Annika Mildner/Johannes Thimm/Christina Ruge, *Obama – Verlierer im Schuldenpoker? US-Präsident zeigt sich einmal mehr als Pragmatiker*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Aktuell 39/2011).

mit Hilfe von Übergangshaushalten (continuing resolutions) konnte die Regierung weiterarbeiten. Kurz vor Weihnachten votierten die Kongressmitglieder schließlich für die noch ausstehenden Ausgabengesetze.

Am 13. Februar 2012 legte Präsident Obama seinen Haushaltsentwurf für das Fiskaljahr 2013 vor. Das Volumen des Entwurfs beläuft sich auf 3,8 Billionen US-Dollar. Im Haushaltsjahr 2013 soll sich damit das für 2012 vom Weißen Haus vorhergesagte Defizit von 1,327 Billionen auf 901 Milliarden US-Dollar verringern. Dies entspricht etwa 5,5 Prozent des BIP. Bis 2018 soll das Defizit auf drei Prozent schrumpfen. Obama setzt dabei auf einen Mix aus steigenden Steuern, sinkenden Subventionen und Investitionen in Bildung und Infrastruktur. Um die geplanten Steuererleichterungen zu finanzieren, will der Präsident im Gegenzug Schlupflöcher in der Besteuerung schließen und Anreize beseitigen, die Profite ins Ausland zu transferieren. Auch die Steuern auf Kapitalerträge und Dividenden sollen fühlbar angehoben werden. Obama will zudem höhere Steuern für Spitzenverdiener einführen, die sogenannte Buffett-Steuer, die auf einen Vorschlag des Großinvestors und Milliardärs Warren Buffett zurückgeht. Wohlhabende sollen ab einem jährlichen Einkommen von einer Million US-Dollar Steuern in Höhe von mindestens 30 Prozent entrichten. Bei der Einkommensteuer will Obama diejenigen Angehörigen der Mittelschicht entlasten, die weniger als 250 000 US-Dollar im Jahr verdienen.⁶⁵

Durchsetzen wird sich der Präsident mit seinen Haushaltsvorstellungen wohl nicht. Gerade im Wahljahr sind die Abgeordneten und Senatoren kaum bereit, Kompromisse einzugehen. Mitte April 2012 stimmten nur 51 von 100 Senatoren für die Buffett-Steuer, also deutlich weniger als die erforderlichen 60 Mandate, womit die Initiative vorerst vom Tisch ist. Wenige Tage später wurde auf Initiative der Republikaner im Repräsentantenhaus die Small Business Tax Cut Bill verabschiedet, wonach Unternehmen mit weniger als 500 Angestellten 20 Prozent ihrer Einkünfte aus dem laufenden Geschäftsjahr steuerlich absetzen könnten. Präsident Obama drohte mit einem Veto für den Fall, dass auch der Senat für die Vorlage stimmt, da die Maßnahme nicht zielgerichtet und zu kostenintensiv sei. Die Kritik lautete, dass beispielsweise auch Hedgefonds von dem Gesetz profitieren könnten, das rund 99,6 Prozent aller Unternehmen zugutekäme.⁶⁶

Mittlerweile mehren sich die Stimmen im Kongress, die den Sequester aufheben wollen. Im Mai 2012 brachte der republikanische Abgeordnete Paul Ryan den sogenannten Sequester Replacement Reconciliation Act of 2012 ein. Ryan schlägt darin vor, die drohenden pauschalen ressortübergreifenden Kürzungen zurückzunehmen, und identifiziert stattdessen Einsparungsmöglichkeiten in verschiedenen Bereichen, unter anderem im Gesundheitssektor und im Lebensmittelprogramm für Bedürftige. Am

⁶⁵ The White House, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year. 2013, Budget Overview*, <<http://www.whitehouse.gov/omb/overview>> (Zugriff am 5.5.2012).

⁶⁶ Vgl. Representative of German Industry and Trade (RGIT), *Washington News*, (5.4.2012) 14 (unveröffentlicht).

10. Mai 2012 stimmte das Abgeordnetenhaus mit 218 zu 199 Stimmen für den Vorschlag (13 Enthaltungen) – keiner der Demokraten votierte für die Initiative. Derzeit ist der Entwurf auf dem Gesetzgebungskalender des Senats angesetzt, hat angesichts der demokratischen Mehrheit dort aber nur wenig Chancen.

Die beiden Parteien scheinen die Lösung des notorischen Problems der Haushaltssanierung auf die Zeit nach den Wahlen zu verschieben. Dahinter steckt ein einfaches Kalkül: Mit dem Thema lassen sich nur schwerlich Wähler gewinnen. Dies heißt nicht, dass der Haushalt kein wichtiges Wahlkampfthema ist, ganz im Gegenteil. Nach einer jährlichen Umfrage des Pew Research Center stehen Budgetfragen auf Platz vier der Liste der Top-Prioritäten für die Regierung und haben damit im Vergleich zu den Vorjahren noch an Bedeutung gewonnen.⁶⁷ Einer Umfrage der *Washington Post* und von *ABC News* aus dem Jahr 2011 zufolge befürworteten 95 Prozent der Befragten eine Kürzung der Staatsausgaben (entweder allein oder in Kombination mit einer Anhebung der Steuern), um den Haushalt zu sanieren. Der Haken ist, dass laut derselben Umfrage 78 Prozent der Befragten gegen Streichungen bei Medicare, 69 Prozent gegen Einsparungen bei Medicaid und 56 Prozent gegen Einschnitte bei den Verteidigungsausgaben sind.⁶⁸ Der Haushalt lässt sich jedoch nicht sanieren, ohne auch diese Ausgabenposten anzugehen. Für die republikanischen Kongressmitglieder kommt hinzu, dass ihnen de facto die Hände gebunden sind, wollen sie ihre Wiederwahl nicht gefährden. 236 der 242 Republikaner im Repräsentantenhaus und 40 der 47 republikanischen Senatoren haben den sogenannten Tax Pledge der Lobbyorganisation Americans for Tax Reform unterzeichnet. Das heißt, sie haben sich verpflichtet, jede Erhöhung der Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer zu blockieren und dem Abbau von Steuervergünstigungen nur zuzustimmen, wenn gleichzeitig die Steuersätze gesenkt werden. Schließlich hoffen beide Parteien, dass die Wahlen ein neues, für sie günstiges Mehrheitsverhältnis bringen, das ihnen erlaubt, ihre Vorstellungen durchzusetzen.

Dies ist eine gefährliche Strategie, stehen die Politiker in Washington doch vor einer dreifachen Herausforderung: Ende 2012 laufen die Steuerenkungen der Bush-Administration aus, Anfang 2013 beginnt der Sequester und obendrein dürften die USA etwa im Februar 2013 wieder an die Schuldengrenze stoßen.

Eigentlich sollte bereits Ende 2010 Schluss sein mit den umfangreichen Steuersenkungen aus den Jahren 2001 und 2003. Kurz nach den Zwischenwahlen Ende 2010 hatten sich Präsident Obama und die Republikaner im Kongress jedoch geeinigt, die Maßnahmen zu verlängern. Werden diese nun beendet, würde dem Haushaltsbüro des Kongresses (Congressional Budget Office, CBO) zufolge die Steuerbelastung im Jahr 2013 um fast 250 Milliarden US-Dollar anwachsen. Das CBO schätzt, dass die steigenden

⁶⁷ Pew Research Center, *Public Priorities: Deficit Rising, Terrorism Slipping*, 23.1.2012, <www.people-press.org/2012/01/23/public-priorities-deficit-rising-terrorism-slipping/> (Zugriff am 5.5.2012).

⁶⁸ Gillian Tett, »The Debt Debate«, in: *Financial Times*, 14.4.2012.

Steuern zusammen mit den automatischen Sparmaßnahmen das Haushaltsdefizit um 607 Milliarden Dollar (vier Prozent des BIP) reduzieren würden (Haushaltsjahr 2013). Die Kehrseite dieser Entwicklung wäre ein ausgesprochen negativer Impuls für die Wirtschaft. Im ersten Halbjahr 2013 würde die US-Wirtschaft um 1,3 Prozent schrumpfen; insgesamt rechnet das CBO mit einem Wachstum von 0,5 Prozent für 2013. Die USA würden sich auf diese Weise also in eine Rezession sparen.⁶⁹

Noch ist alles andere als klar, wie der Kongress diese dreifache Herausforderung meistern wird. Mehrere Szenarien sind denkbar. Der schlimmste Fall wäre ein Scheitern in allen drei Punkten: Die Steuersenkungen enden, Pauschalkürzungen greifen und die USA werden international zahlungsunfähig, da sie keine neuen Schulden aufnehmen können. Einen solchen finanziellen Supergau kann sich nicht einmal das wirtschaftliche Schwergewicht USA leisten. Deshalb wird es wohl kaum so weit kommen. Genauso unwahrscheinlich dürfte jedoch auch ein weitreichender Kompromiss sein. In diesem Fall würden sich die Kongressmitglieder auf eine ambitionierte Steuerreform einigen, Steuersenkungen für die oberen Einkommensschichten streichen, Vergünstigungen für die Mittelschicht beibehalten, ein ausgewogenes Kürzungsprogramm vorlegen und die Schuldengrenze anheben. Realistischer als diese beiden Szenarien sind Teilkompromisse, die das Problem aufschieben, aber letztlich nicht umfassend lösen.

Vorstellbar ist beispielsweise, dass sich Republikaner und Demokraten Ende 2012 darauf verständigen, die Steuersenkungen abermals zu verlängern. Damit träfe allerdings der neue Kongress auf eine ausgesprochen schwierige Ausgangslage. Würde dann noch die lähmende Wirkung eines »divided government« fortbestehen, ist ein Haushalts- und Steuerkompromiss, der die Pauschalkürzungen in letzter Minute abwenden könnte, so gut wie unmöglich. Die drohenden Pauschalkürzungen könnten nur dann noch verhindert werden, wenn beide Kammern ein Gesetz zur Aufhebung des Sequesters verabschiedeten.

Laufen hingegen die Steuersenkungen Ende 2012 aus, könnte dies während der »lame duck session« zwischen den Wahlen und der Bildung des neuen Kongresses Raum für einen Haushaltskompromiss schaffen. Da der Staat ab diesem Zeitpunkt deutlich höhere Einnahmen verzeichnen wird, dürfte es genug Verhandlungsmasse für beide Parteien geben, um einen Kompromiss zu erarbeiten, der sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuersenkungen vorsieht. Das Schreckgespenst einer drohenden Rezession könnte die Kompromissbereitschaft weiter erhöhen, ebenso wie der neue Handlungsspielraum ausscheidender Abgeordneter und Senatoren, die Washington mit einem positiven Vermächtnis verlassen wollen.

⁶⁹ Patrick Franke, *Wahlen 2012: Bahn frei für den Sparkurs?*, Frankfurt a.M.: Landesbank Hessen-Thüringen, 30.3.2012 (Helaba Volkswirtschaft/Research, USA Aktuell), <www.ptext.de/sites/default/files/1203/Wahlen_2012_Bahn_frei_fuer_den_Sparkurs-151221.pdf>.

Ausblick: Chancen für Kompromisse?

Gemessen an den meisten Indikatoren wie BIP, Pro-Kopf-Einkommen, Handel und ausländischen Direktinvestitionen liegen die USA in etwa gleichauf mit der EU. Bei anderen Indikatoren wie der Bedeutung des Dollars und dem Vertrauen der Märkte in die wirtschaftliche Entwicklung haben sie nach wie vor die Nase vorn. Doch der Vorsprung der wirtschaftlichen Supermacht in der Weltwirtschaft schmilzt kontinuierlich. Herausgefordert wird sie nicht allein durch die Aufholjagd der großen Schwellenländer, allen voran China, sondern auch durch die zahlreichen hausgemachten Probleme.

Um diese Schwierigkeiten meistern zu können, wird Washington die politischen Blockaden durchbrechen müssen. Seit den Zwischenwahlen 2010 haben sich diese aber noch verhärtet. Und auch im Wahljahr stehen die Chancen für eine Annäherung schlecht. Denn keine der Parteien will der anderen zu einem legislativen Sieg verhelfen, indem sie die Gesetzesvorschläge der anderen beziehungsweise die Initiativen des Präsidenten unterstützt. Ob Washington nach den Wahlen im November 2012 in der Lage sein wird, wichtige wirtschaftspolitische Reformen auf den Weg zu bringen, hängt maßgeblich von den neuen Mehrheitsverhältnissen, den politischen Prioritäten der neuen Administration und dem Druck der Märkte ab.

Die Entwicklung des Verteidigungshaushalts und der militärischen Fähigkeiten

Johannes Thimm

Aufgrund des anhaltenden Haushaltsdefizits und der hohen Staatsverschuldung wird in den USA derzeit über Kürzungen im Verteidigungsetat diskutiert, der sich im Jahrzehnt nach dem 11. September 2001 fast verdoppelt hat. Die Obama-Administration hat damit begonnen, den weiteren Anstieg abzubremsen, doch ob die Verteidigungsausgaben in Zukunft unter das gegenwärtige Niveau gesenkt werden, ist noch nicht entschieden. Denn obwohl in Washington das Bewusstsein dafür wächst, dass der Verteidigungshaushalt einbezogen werden muss, wenn das Schuldenproblem gelöst werden soll, ist derzeit offen, in welchem Maß sich Kürzungen durchsetzen lassen. Gründe für diese Zweifel sind die ideologische Zersplittertheit der politischen Akteure und der Einfluss des Militärs und der Rüstungslobby im politischen Prozess. In der Vergangenheit wurde der Verteidigungshaushalt nach der Beendigung von Konflikten wie dem Zweiten Weltkrieg, dem Korea-Krieg, dem Vietnam-Krieg oder dem Kalten Krieg stets zurückgefahren. Der dafür notwendige parteiübergreifende Konsens ist jedoch derzeit nicht gesichert.

Die Befürworter von Einsparungen im Verteidigungshaushalt führen an, dass auch das Militär einen Beitrag zum Schuldenabbau leisten muss, und verweisen auf den großen militärischen Vorsprung der USA. Die Vertreter der Gegenseite warnen eindringlich vor den Folgen zu geringer Militärausgaben. Sie äußern die Sorge, dass starke Einschnitte die Schlagkraft des amerikanischen Militärs deutlich senken und die Fähigkeit der USA einschränken würden, sich sicherheitspolitisch weiterhin global zu engagieren. Eine solche Politik sei eine Botschaft des Isolationismus an die Welt und ein Signal der Schwäche an potentielle Rivalen, nicht zuletzt das aufstrebende China. Auch die Fähigkeit der USA, ihre Sicherheitsgarantien gegenüber ihren Verbündeten glaubwürdig aufrechtzuerhalten, sehen die Kritiker bedroht. Eine Analyse der konkreten Maßnahmen, die zurzeit diskutiert werden, lässt diesen Alarmismus jedoch stark übertrieben erscheinen.

Die politische Ausgangslage

Das Jahr 2011 stand ganz im Zeichen des amerikanischen Haushaltsdefizits. Bis dahin hatte das Problem der steigenden Schulden in der politischen Debatte kaum eine Rolle gespielt, doch nach den Kongresswahlen von 2010 gelangte es wieder auf die Agenda. Inzwischen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass man bei den Bemühungen, den Haushalt langfristig auszugleichen, um Einsparungen beim Militär nicht ganz herumkommt. Die Kosten für Verteidigung machen etwa ein Fünftel des amerikanischen Haushalts aus. Damit ist Verteidigung der drittgrößte

Posten nach der Rentenversicherung (social security) und der Krankenversicherung für Senioren und Geringverdiener (Medicare und Medicaid). Der Anteil des Verteidigungshaushalts an den Ermessensausgaben (discretionary spending), die im Unterschied zu den Ausgaben für Sozial- und Krankenversicherung nicht durch die gesetzlichen Ansprüche der Versicherten fest verplant sind, sondern vom Kongress jährlich neu fest gelegt werden, beläuft sich auf über die Hälfte.⁷⁰

Die verschiedenen Positionen des Verteidigungshaushalts

Nationale Sicherheit: Zur Haushaltskategorie »Nationale Sicherheit« (national security) gehören die Ausgaben für Verteidigung (national defense) und Heimatschutz (homeland security).

Verteidigung: Der Haushaltstitel »Verteidigung« (national defense, function 50) schließt neben dem Etat des Verteidigungsministeriums auch bestimmte Haushaltstitel anderer Ministerien ein, so zum Beispiel die Beaufsichtigung und Instandhaltung der Nuklearwaffen durch das Energieministerium. Die verteidigungsbezogenen Ausgaben anderer Ministerien liegen gegenwärtig bei etwa 25 Milliarden US-Dollar.

Verteidigungsministerium: Der Etat des Verteidigungsministeriums (Department of Defense, function 51) innerhalb der »Verteidigung« besteht aus einem Basisbudget, das jährlich vom Kongress bewilligt wird, und dem Etat für »Overseas Contingencies Operations«, der je nach Bedarf separat vom Kongress bewilligt wird.

Seit dem 11. September 2001 ist das Basisbudget des Verteidigungsministeriums (laufende Kosten ohne Militäroperationen) kontinuierlich auf zuletzt über 550 Milliarden US-Dollar gewachsen – ein Anstieg um fast 50 Prozent gegenüber den späten 1990er Jahren.⁷¹ Berücksichtigt man die Kosten für die Kriege im Irak und in Afghanistan und die verteidigungsbezogenen Aufwendungen anderer Ministerien, beliefen sich die Verteidigungsausgaben 2011 auf weit über 700 Milliarden US-Dollar, ein Anstieg von über 80 Prozent gegenüber 2001.⁷² Im gleichen Zeitraum stiegen die

⁷⁰ Allein der Etat des Verteidigungsministeriums (vgl. Kasten oben auf dieser Seite) machte 2011 56 Prozent des auf den Gesamthaushalt entfallenden »discretionary spending« aus, vgl. The White House, Office of Management and Budget, *The President's Budget for Fiscal Year 2013. Historical Tables, Table 5.5 – Percentage Distribution of Discretionary Budget Authority by Agency: 1976–2017, 2012*, via <www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (Zugriff am 12.3. 2012).

⁷¹ Ebd.

⁷² Das vom Kongress für das Haushaltsjahr 2011 bewilligte Basisbudget für das Pentagon betrug 526 Milliarden US-Dollar. Dazu kamen 159 Milliarden für laufende Militäroperationen (vor allem die Kriege im Irak und in Afghanistan) und etwa 26 Milliarden für Verteidigungsausgaben unter der Zuständigkeit anderer Ministerien, Department of Defense, *National Defense Budget Estimates for FY 2012* (auch »Greenbook« genannt), S. 1, 7, <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY12_Green_Book.pdf> (Zugriff am 20.6.2012).

Verteidigungsausgaben im Rest der Welt um 32,5 Prozent.⁷³ Im Jahr 2011 waren die USA für über 45 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben verantwortlich.⁷⁴ Auch nach dem Abzug der Truppen aus dem Irak betragen die Verteidigungsausgaben 2012 immer noch fast 700 Milliarden US-Dollar, denn das Basisbudget des Pentagon stieg im Vergleich zum Vorjahr noch einmal leicht an.⁷⁵ In absoluten inflationsbereinigten US-Dollar gerechnet, wurde seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr so viel für Verteidigung ausgegeben wie heute.⁷⁶ Zum Vergleich: Nach dem Ende des Kalten Krieges fielen die Verteidigungsausgaben im Laufe der 1990er Jahre auf 374 Milliarden US-Dollar (Stand Haushaltsjahr 1998, gemessen in heutigen US-Dollars). Die gesunkene Bedrohung ermöglichte es, die Rüstungsausgaben auf ein ähnliches Niveau zu reduzieren wie in der Zeit nach dem Korea-Krieg und dem Vietnam-Krieg.

Die Militärinterventionen in Afghanistan und Irak wurden vollständig über außerplanmäßige Zusatzhaushalte finanziert. Diese Zusatzhaushalte werden vom Kongress separat vom regulären Verteidigungsetat genehmigt und waren ursprünglich dazu gedacht, kurzfristig unvorhergesehene Ereignisse wie Kriege oder Katastrophenhilfe finanzieren zu können. In der Vergangenheit wurden bei länger andauernden Kriegen die Kosten der Militäroperationen in den regulären Haushalt des Verteidigungsministeriums integriert.⁷⁷ Die Administration von George W. Bush begann jedoch mit der Praxis, den Truppeneinsatz in Afghanistan und Irak dauerhaft über Zusatzhaushalte zu finanzieren. Die Obama-Administration setzte diese Praxis fort. Dadurch werden zum einen die hohen Gesamtausgaben verschleiert, zum anderen wird verhindert, dass die Kriege durch eine Senkung der regulären Ausgaben teilweise gegenfinanziert wurden.

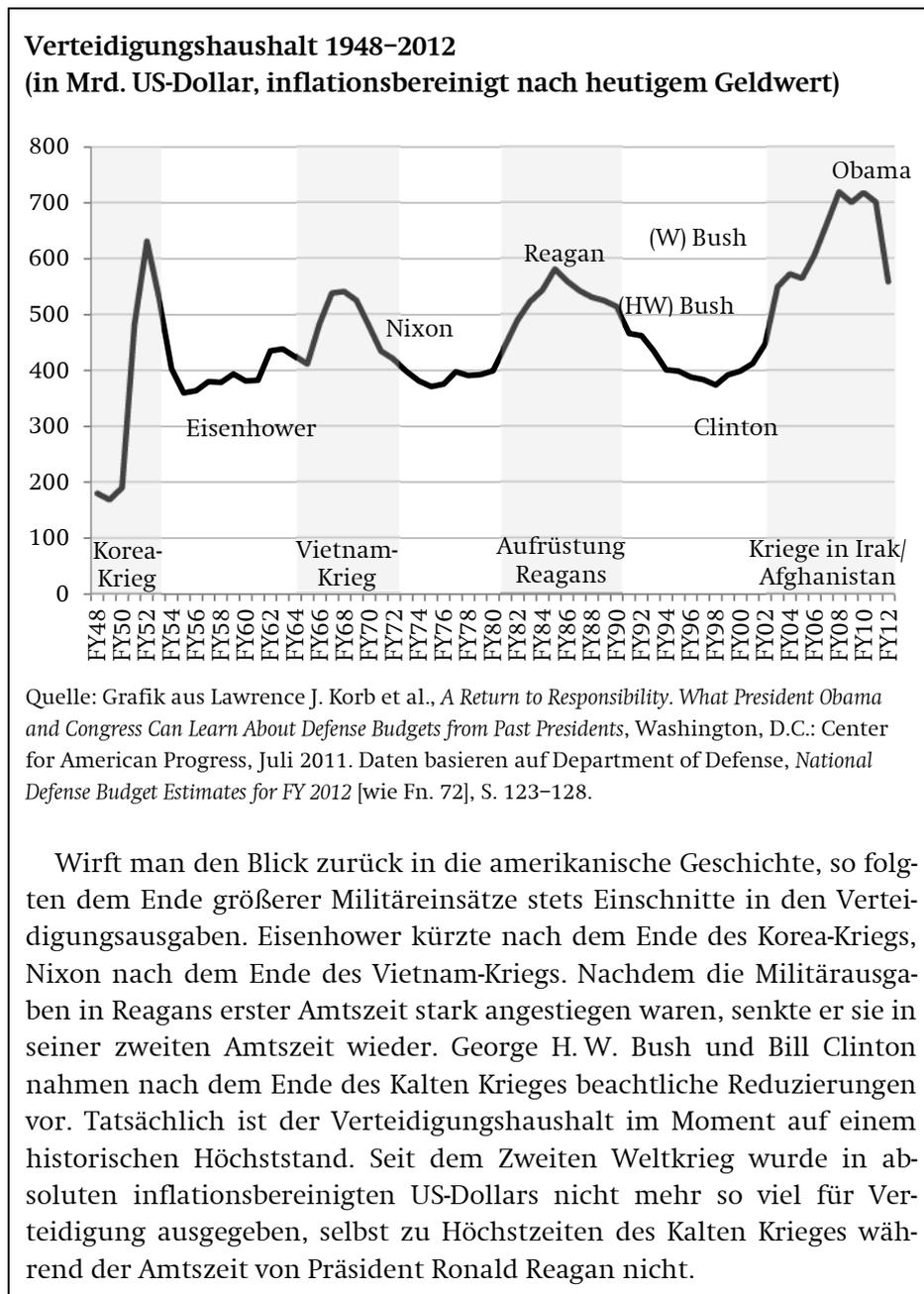
⁷³ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Recent Trends in Military Expenditure*, <www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trends> (Zugriff am 21.2.2012).

⁷⁴ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2012, Press Statement, Figure: Comparative Defence Statistics – Defence Budgets and Expenditures, Planned Defence Expenditure by Country 2011*, London 2012, <www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2012/press-statement/figure-comparative-defence-statistics/> (Zugriff am 21.5.2012).

⁷⁵ Die Kosten für die laufenden Militäroperationen sanken von 159 Milliarden (2011) auf 115 Milliarden (2012). Gleichzeitig wuchs das Basisbudget des Pentagon von 526 auf geschätzte 535 Milliarden US-Dollar.

⁷⁶ Gemessen am Haushalt und am Bruttoinlandsprodukt liegt der Anteil des Verteidigungsetats mit derzeit etwa 20 bzw. 5 Prozent niedriger als während des Vietnam-Kriegs (1971: 37,5 Prozent des Haushalts; 7 Prozent des BIP) oder auf dem Höhepunkt des Wettrüstens (1987: 28 Prozent des Haushalts; 6 Prozent des BIP). Department of Defense, *National Defense Budget* [wie Fn. 72], S. 238f.

⁷⁷ Lawrence J. Korb/Laura Conley/Alex Rothman, *A Return to Responsibility. What President Obama and Congress Can Learn about Defense Budgets from Past Presidents*, Washington, D.C.: Center for American Progress, Juli 2011.



Die umfassende Modernisierung des US-Militärs seit 2001

Die langjährigen Militäreinsätze in Afghanistan und Irak haben die amerikanischen Truppen stark beansprucht. Die hohen operativen Kosten gingen allerdings nicht zu Lasten der langfristigen Beschaffung von Rüstungsgütern. Nicht nur wurden die Ausgaben für die Kriege vollständig durch Zusatzaushalte gedeckt, es war sogar möglich, innerhalb der Kriegshaushalte Investitionen in militärische Ausrüstung zu reservieren, die den amerikanischen Streitkräften auch über die aktuellen Operationen hinaus zugutekommen.

Das amerikanische Militär nutzte den steten Geldfluss dazu, sich umfassend zu modernisieren. Zwischen 2001 und 2010 gab es eine Billion US-Dollar für die Beschaffung von Rüstungsgütern aus.⁷⁸ So schaffte das Heer (U.S. Army) fast 19 000 neue gepanzerte Fahrzeuge an, brachte über 5000 Panzer auf den neuesten Stand der Technik und rüstete sie mit modernen Sicht-, Kommunikations- und Navigationssystemen aus.⁷⁹ Zusätzlich wurden mehr als 75 000 Militärfahrzeuge, vor allem Humvees, gekauft und die gesamte Armee mit modernen Kleinwaffen ausgestattet. Zum Teil waren diese Anschaffungen schon länger geplant, zum Teil waren sie Reaktionen auf die militärischen Erfordernisse, die sich aus den Kriegen ergaben. Generell wurden die Planziele aus der Zeit vor dem 11. September 2001 erfüllt und mitunter weit übertroffen.

Auch die Luftwaffe der USA (U.S. Air Force) erhöhte ihre Ausgaben in den letzten zehn Jahren signifikant. Das Budget für Beschaffung lag 2010 54 Prozent über dem Niveau von 2001, nachdem es acht Jahre lang kontinuierlich gewachsen war. Dabei setzte die Air Force besonders auf moderne und teure Flugzeuge, weshalb sich das große Anschaffungsvolumen auf nur relativ geringe Stückzahlen verteilt. So wurden 220 Kampffjets vom Typ F22, derzeit das modernste Kampfflugzeug der Welt, erworben, deutlich weniger als ursprünglich beabsichtigt. Die 223 neu erworbenen Transportflugzeuge vom Typ C17 übertreffen dagegen die ursprüngliche Planung. Darüber hinaus wurden 352 Drohnen vom Typ Predator und Reaper gekauft. Sie sollen in Zukunft mehr und mehr Aufgaben aus den Bereichen Aufklärung und Luft-Boden-Angriffe übernehmen, die traditionell den bemannten Luftstreitkräften zufielen. Auch das Arsenal an Langstreckenraketen wurde modernisiert.

Die Marine (U.S. Navy) erhöhte ihr Budget für Anschaffungen im selben Zeitraum um 34 Prozent. Davon wurden unter anderem zwei neue Flugzeugträger, zwei Landungsboote, sechs amphibische Transportschiffe (Amphibious Transport Decks), 18 Zerstörer und zehn atomar betriebene Jagd-U-Boote finanziert. Die Stückzahlen liegen nur knapp unter den Plänen aus dem Jahr 2000, wenngleich diese die Kosten der Beschaffung deutlich unterschätzten. Darüber hinaus kaufte die Navy Hunderte von Flugzeugen.⁸⁰ Die Marineinfanterie (U.S. Marines Corps) erwarb unter anderem 155 Senkrechtstarter vom Typ V22 und modernisierte ihre Fahrzeugflotte.

Auch Missmanagement und Verschwendung haben zur Kostensteigerung beigetragen. Wie ein Bericht des US-Generalinspektors vom Frühjahr 2011 feststellte, ist die weitverzweigte Bürokratie, deren Stellen mit

⁷⁸ Russell Rumbaugh, *What We Bought: Defense Procurement from FY01 to FY10*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2011.

⁷⁹ So wurden 3974 Fahrzeuge vom Typ Stryker und 15 000 Mine-Resistant Ambush Protected Vehicles (MRAPs) angeschafft. 4372 Schützenpanzer vom Typ Bradley und 1158 Kampfpanzer vom Typ Abrams wurden mit modernen Kommunikations-, Navigations- und Sichtsystemen ausgerüstet, siehe Rumbaugh, *What We Bought* [wie Fn. 78].

⁸⁰ Unter anderem 269 Kampfflugzeuge vom Typ F18-E/F Super Hornet, 78 auf elektronische Kriegsführung ausgelegte Flugzeuge vom Typ E/A 18Gs, 39 Tankflugzeuge vom Typ KC-130J und 300 Seahawk-Kampfhubschrauber.

teilweise untereinander inkompatiblen Systemen zur Buchhaltung und Verwaltung des Inventars arbeiten, nicht in der Lage, den Überblick zu behalten. So hat der Rechnungsprüfer des Verteidigungsministeriums festgestellt, dass redundante Ersatzteile im Wert von 1,2 Milliarden US-Dollar bestellt worden sind, andere Revisoren gehen von 5 Milliarden US-Dollar aus. Obwohl ein Gesetz von 1994 eine umfassende Buchprüfung des Verteidigungsministeriums vorschreibt, sollen die Voraussetzungen dafür erst in den nächsten Jahren geschaffen werden.⁸¹

Den Geldhahn zudrehen?

Nach den enormen Zuwächsen im Verteidigungshaushalt begann die Obama-Administration 2010 damit, auf die Bremse zu treten und einen Wandel in der Budgetpolitik einzuläuten. Das erste Signal dazu war im Mai 2010 eine Rede des damaligen Verteidigungsministers Robert Gates anlässlich des 65. Jahrestags des Sieges der Alliierten in Europa. Gates, der bereits unter George W. Bush als Verteidigungsminister gedient hatte, stellte sich explizit in die Tradition von Präsident Eisenhower und forderte in deutlichen Worten eine genauere Überprüfung der Verteidigungsausgaben: »Die Angriffe vom 11. September haben einen Geldhahn [wörtlich: gusher, ›sprudelnde Quelle‹] für Verteidigungsausgaben geöffnet. [...] Dieser Geldhahn wurde zugedreht und wird für eine ganze Weile geschlossen bleiben.«⁸² Gates fragte kritisch, ob die (historisch niedrige) Zahl von Kriegsschiffen, welche die USA besitzt und baut, wirklich als Risiko zu werten sei, da ja die amerikanische Kriegsflotte größer sei als die der nächstfolgenden 13 Länder zusammen, von denen elf Alliierte und Partner sind.⁸³ Besonders Programme, die unnötig, unverhältnismäßig teuer oder aufgrund technischer Schwierigkeiten wenig erfolgversprechend seien, sollten beendet werden.

Trotz der starken Worte fielen die Kürzungen bisher maßvoll aus. Im Haushaltsjahr 2011 wurden die Einsparungen noch gleich innerhalb des Pentagons reinvestiert. Erst im darauffolgenden Jahr verlangte Obama, dass der Haushaltsantrag des Pentagons um etwa 20 Milliarden US-Dollar reduziert werden müsse. Der jüngst veröffentlichte Haushaltsentwurf der Obama-Administration für 2013 sieht ein Basisbudget etwa auf dem Niveau des Vorjahres vor.⁸⁴ Der bereits am 13. April 2011 von Präsident

⁸¹ Megan Scully, »The Pentagon Premium«, in: *National Journal* (online), 14.7.2011, <www.nationaljournal.com/magazine/the-pentagon-s-financial-house-is-still-a-mess-2011-0714> (Zugriff am 21.5.2012).

⁸² U.S. Department of Defense, *Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Abilene, KS, Saturday, May 08, 2010*, <www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1467> (Zugriff am 21.2.2012).

⁸³ Allein die U.S. Marines, die kleinste der vier Teilstreitkräfte, haben mehr Panzer, Artillerie, Flugzeuge und uniformiertes Personal als das gesamte britische Militär, David W. Barno/Nora Bensahel/Travis Sharp, *Hard Choices: Responsible Defense in an Age of Austerity*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Oktober 2011, S. 11.

⁸⁴ In nominalen Dollars liegt der Haushaltsentwurf etwa ein Prozent unter dem des Haushaltsjahrs 2011, The White House, Office of Management and Budget, *Budget of the US*

Obama vorgestellte Plan zur Verringerung des Haushaltsdefizits sieht bis zum Jahr 2023 Einsparungen im Gesamtetat von circa vier Billionen US-Dollar vor. Davon sollen rund 400 Milliarden aus dem Verteidigungshaushalt kommen.⁸⁵ Im Rahmen der Vorstellung des neuen strategischen Konzepts der amerikanischen Sicherheitspolitik am 5. Januar 2012 konkretisierte Verteidigungsminister Leon Panetta die vom Pentagon geplanten Einsparungen auf 487 Milliarden US-Dollar. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Kürzungen gegenüber dem gegenwärtigen Ausgabenniveau, sondern gegenüber den *Projektionen* des Pentagon zum zukünftigen Bedarf. Im Klartext: Die Kostensteigerungen werden zwar um circa acht Prozent vermindert, doch ohne weitere Maßnahmen wächst der Verteidigungshaushalt weiterhin, auf jeden Fall in einem Maße, um mit der Inflation Schritt zu halten. Geplant ist ein Anstieg des Basisbudgets von derzeit 525 Milliarden US-Dollar auf 567 Milliarden im Haushaltsjahr 2017.⁸⁶ In diesem Zusammenhang von »Kürzungen« zu sprechen, wie das in der amerikanischen Debatte meist getan wird, ist irreführend.

Die strategische Neuorientierung

Wie sich die Absicht, Verteidigungskosten einzusparen, auf die inhaltliche strategische Planung auswirkt, wird in zwei aktuellen Dokumenten deutlich: der »Defense Strategic Guidance« (Verteidigungsstrategische Ausrichtung), welche die militärischen Ziele abstrakt festlegt, und den »Prioritäten des Verteidigungsbudgets« (Defense Budget Priorities), die diese Ziele in die konkrete Haushaltsplanung übersetzen – beide vom Januar 2012.⁸⁷ Es ist hilfreich, diese Dokumente im Zusammenhang zu lesen, denn die strategische Neuorientierung ist von budgetären Erwägungen mindestens ebenso stark getrieben wie von den Entwicklungen im globalen Sicherheitsumfeld, etwa dem Aufstieg Chinas und dem Rückzug der Truppen aus dem Irak und Afghanistan. In der »Strategischen Ausrichtung« wird beschrieben, auf welche Art von Missionen das amerikanische Militär in Zukunft vorbereitet sein will. Während der »gewalttätige Extremismus«, dessen Ursprung die USA vor allem im Nahen Osten und in Südasien ansiedeln, nach wie vor ein Kernthema ist, lässt sich eine Verlagerung der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit auf den asiatisch-pazifischen Raum feststel-

Government, Fiscal Year 2013, <www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview/> (Zugriff am 21.2.2012).

⁸⁵ Mark Landler/Michael D. Shear, »Taking on G.O.P., Obama Unveils Debt Relief Plan«, in: *The New York Times*, 13.4.2011, <www.nytimes.com/2011/04/14/us/politics/14obama.html> (Zugriff am 21.5.2012).

⁸⁶ U.S. Department of Defense, *Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon*, 5.1.2012, <www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4953>; dass., *Defense Budget Priorities and Choices*, Januar 2012, <www.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf>.

⁸⁷ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (Defense Strategic Guidance)*, Januar 2012, <www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>; dass., *Defense Budget Priorities and Choices* [wie Fn. 86].

len.⁸⁸ China spielt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle. In der Strategie wird der Wille bekundet, ein kooperatives Verhältnis mit der Volksrepublik anzustreben, doch werden Zweifel über die Intentionen des Landes geäußert. Deshalb wollen die USA ihre bilateralen Partnerschaften mit anderen Akteuren der Region stärken.

Im Vergleich zum Mittleren Osten und Asien wird Europa in der »Strategischen Ausrichtung« eine nachgeordnete Bedeutung zugemessen. Zwar findet sich in dem Papier ein Bekenntnis dazu, wie wichtig Stabilität in Europa, die transatlantische Partnerschaft und die sicherheitspolitischen Garantien innerhalb des Nato-Bündnisses seien. Aber Europa, so heißt es weiter, habe sich von einem Konsumenten zu einem Produzenten von Sicherheit entwickelt und erfordere daher nicht mehr so viel Aufmerksamkeit. Wie inzwischen bekannt geworden ist, werden zwei der vier in Europa stationierten Kampfbrigaden des amerikanischen Heeres nach ihrem Einsatz in Afghanistan nicht auf ihre Stützpunkte in Deutschland zurückkehren. Damit reduziert sich die Zahl der in Europa stationierten Angehörigen der Armee um etwa 7000 Soldaten auf etwas über 30 000.

Als zukünftige Aufgaben und Anforderungen des US-Militärs nennt die »Strategische Ausrichtung« explizit folgende:

- ▶ Terrorismusbekämpfung und Auseinandersetzung mit nichtstaatlichen Akteuren;
- ▶ Abschreckung und Verhinderung von Angriffskriegen;
- ▶ Machtprojektion und Hinderung des Gegners an der Fähigkeit, durch asymmetrische Kriegsführung den Zugang zu Gebieten zu versperren (sogenannte »anti-access/area denial«-Fähigkeit);⁸⁹
- ▶ Umgang mit Massenvernichtungswaffen;
- ▶ Sicherung der friedlichen Nutzung des Weltraums und des Cyberspace;
- ▶ Nukleare Abschreckung;
- ▶ Unterstützung beim Heimatschutz;
- ▶ Unterstützung von Allianzen;
- ▶ Stabilisierungsmissionen und Aufstandsbekämpfung;
- ▶ Humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe.

Insgesamt sieht die »Strategische Ausrichtung« vor, dass die Bodentruppen zugunsten der Luftwaffe und Marine abgebaut werden. Das Heer wird von 570 000 auf 490 000 Soldaten, die Marineinfanterie von 202 000 Mann auf 182 000 reduziert – beide Zahlen sind immer noch höher als die Ist-Stärken von 2001. Die Vorgabe bisheriger Verteidigungsstrategien, gleichzeitig zwei größere Kriege in unterschiedlichen Regionen führen und gewinnen zu können, wird relativiert. Wie die Schwierigkeiten der Einsätze des letzten Jahrzehnts zeigen, bestand diese Fähigkeit ohnehin nur auf dem Papier. In Zukunft wollen die USA in der Lage sein, einen Krieg zu

⁸⁸ Einige griffige deutsche Formulierungen zur Übersetzung des amerikanischen Originaltexts sind entnommen aus Sidney E. Dean, »Neue strategische Ausrichtung der USA«, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, Februar 2012, S. 19–21.

⁸⁹ Gemeint ist die Absicherung der amerikanischen Flotte vor einer Bedrohung durch Kampfflugzeuge, Raketen oder U-Boote, wie sie beispielsweise von China entwickelt werden.

gewinnen und gleichzeitig einen anderen Gegner abzuschrecken oder in Schach zu halten. Die Reduzierung der Bodentruppen ist eine Reaktion auf die Kriegsmüdigkeit infolge der Erfahrungen in Afghanistan und Irak und signalisiert, dass die USA in der nahen Zukunft keine Einsätze dieser Größenordnung durchführen wollen. Entsprechend werden auch die Kapazitäten für den Lufttransport leicht verringert, überwiegend indem ältere Transportmaschinen außer Dienst gestellt werden. Die »Strategische Ausrichtung« sieht außerdem vor, die Anschaffung einiger neuer Schiffe aufzuschieben, doch sollen alle elf bereits vorhandenen Flugzeugträger und die dazugehörigen Trägerkampfgruppen beibehalten werden. An den Ausgaben für Spezialkräfte und unbemannte Flugsysteme soll sich ebenfalls nichts ändern, die für Cybersicherheit werden erhöht. Einsparungen werden ferner erreicht, indem die zukünftige Erhöhung des Soldes für die Truppen gekappt und ein größerer Eigenbeitrag der Soldaten zu ihrer Gesundheitsversorgung gefordert wird.

Die Möglichkeit tatsächlicher Einschnitte im Verteidigungsetat

In der Diskussion ist immer wieder zu hören, dass dem Verteidigungsministerium Kürzungen von einer Billion US-Dollar drohen. Das ist jedoch unpräzise. Zwar könnte es sein, dass dem Pentagon in der nächsten Dekade in der Tat bis zu einer Billion US-Dollar weniger zur Verfügung stehen als noch Ende 2010 angenommen. Doch nur bei der Hälfte davon handelt es sich tatsächlich um Kürzungen gegenüber dem augenblicklichen Ausgabenniveau.

Einsparungen von 487 Milliarden US-Dollar über zehn Jahre sind bereits im Budget Control Act (dem Gesetz, mit dem im August 2011 der Schuldenstreit vorläufig beigelegt wurde) beschlossen und werden vom Verteidigungsministerium in seiner jüngsten Kalkulation berücksichtigt. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Anpassung gegenüber der früheren langfristigen Ausgabenplanung, nicht um eine tatsächliche Reduzierung des augenblicklichen Haushalts.⁹⁰

De facto geht es in der aktuellen Diskussion um zusätzliche Einsparungen in Höhe von etwa 500 Milliarden, vorausgesetzt, die ebenfalls im Budget Control Act vorgesehenen automatischen Haushaltskürzungen werden überhaupt Realität (vgl. den Abschnitt zur Sanierung des Haushalts im Kapitel »Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit«, S. 28).⁹¹ Falls der Budget Control Act nicht vorher auf dem

⁹⁰ *Budget Control Act of 2011, Public Law 112-25, 2.8.2011*, <www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/pdf/PLAW-112publ25.pdf> (Zugriff am 20.6.2012).

⁹¹ Effektiv betragen die Kürzungen bei den Verteidigungsausgaben 492 Milliarden Dollar. Denn 18 Prozent (108 Milliarden) der im Rahmen der automatischen Kürzungen aus dem Pentagonbudget fälligen 600 Milliarden können allein durch die niedrigere Zinslast eingespart werden, vgl. »How the Automatic Cuts Could Work«, in: *Congressional Quarterly (CQ) Today*, 28.11.2011, S. 8; Paul M. Krawzak, »Uneasy Next Steps on Deficit«, in: *CQ Weekly*, 27.11.2011; vgl. auch »The Plans for Reducing the Deficit«, in: *The New York Times*, updated 21.11.2011, <www.nytimes.com/interactive/2011/07/22/us/politics/20110722-comparing-deficit-reduction-plans.html> (Zugriff am 21.5.2012).

Gesetzesweg außer Kraft gesetzt wird, greifen die automatischen Kürzungen Anfang 2013. Dieses Szenario hätte eine tatsächliche Senkung der Mittel unter das gegenwärtige Ausgabenniveau zur Folge. Geht man davon aus, dass die Einsparungen gleichmäßig auf die nächsten zehn Jahre verteilt würden, stünden dem Verteidigungsministerium also jährlich etwa 50 Milliarden US-Dollar weniger zur Verfügung – eine Reduzierung des regulären Pentagonbudgets von etwas unter zehn Prozent. Präsident Obama hat angekündigt, er werde durch sein Veto verhindern, dass die beschlossenen Kürzungen durch den Kongress aufgeweicht werden. Damit hat sich die Handlungslogik umgekehrt: Während bisher die politische Blockade dafür verantwortlich war, dass unbegrenzt weiter Schulden gemacht werden konnten, führt die Unfähigkeit, gemeinsam zu handeln, nun möglicherweise zu empfindlichen Einschnitten.⁹² Zwar gibt es einen breiten Konsens darüber, dass es unabhängig von der Höhe der Einsparung eher wünschenswert wäre, wohlüberlegte gezielte Streichungen bestimmter Programme vorzunehmen als automatisch nach dem Rasenmäher-Prinzip zu kürzen. Doch dazu müssten sich Präsident und Kongress, Demokraten und Republikaner auf ein gemeinsames Vorgehen einigen.

Offiziell plant das Pentagon noch nicht für den Fall weiterer Kürzungen. Doch die Diskussion darüber ist in vollem Gange. Unabhängig davon, ob weitere Reduzierungen befürwortet werden, besteht unter Experten über Parteigrenzen hinweg bemerkenswerte Einigkeit darüber, wo man – sollten sie notwendig werden – ansetzen könnte. Drei Arten von Vorschlägen für signifikante Einschnitte dominieren die Diskussion.⁹³

Abstriche bei der Neuanschaffung von Waffensystemen. Das Pentagon hat die Entwicklung und den Erwerb zahlreicher neuer Waffensysteme eingeplant, um bestehende zu ersetzen. Das ist nicht zwingend im vorgesehenen Umfang und zu den kalkulierten Kosten notwendig, zum Teil, weil die vorhandenen Waffensysteme noch nicht ersetzt werden müssen, zum Teil, weil es zu einigen besonders teuren Systemen sehr viel günstigere Alternativen gibt. Besonders Waffensysteme, deren Entwicklungskosten explodiert sind, stehen auf der Streichliste. Ein Beispiel ist der F35 Joint Strike Fighter, ein Mehrzweckkampfflugzeug, das in verschiedenen Versionen entwickelt werden soll, damit es unterschiedlichen Anforderungen der Teilstreitkräfte gerecht werden kann.⁹⁴ Es wird erwogen, den Ankauf für die Luftwaffe von rund 2500 auf 1000 Flugzeuge zu reduzieren. Die Versionen für Navy und Marines könnten zunächst ganz zugunsten der bereits erprobten und sehr viel billigeren Maschinen vom Typ F18 auf Eis

⁹² Vgl. Mildner/Ruge/Thimm, *Obama – Verlierer im Schuldenpoker?* [wie Fn. 64].

⁹³ Vgl. z.B. Gordon Adams/Matthew Leatherman, »A Leaner and Meaner Defense. How to Cut the Pentagon's Budget while Improving Its Performance«, in: *Foreign Affairs*, 90 (Januar/Februar 2011) 1, S. 139–152; Barno/Bensahel/Sharp, *Hard Choices* [wie Fn. 83]; Korb/Conley/Rothman, *A Return to Responsibility* [wie Fn. 77].

⁹⁴ Die Version für die Luftwaffe (F35-A) startet und landet konventionell. Für die Navy wird an einer für den Flugzeugträgerbetrieb geeigneten Version (F35-C) gearbeitet, und die Marines sollten eine Variante mit Kurzstart-Senkrechtlande-Fähigkeit (F35-B) bekommen. Besonders letztere Ausführung leidet jedoch noch unter technischen Problemen.

gelegt werden. Auch die Übernahme des Hubschraubers V22 Osprey ist bedroht. Bei der Navy könnte die Zahl der zu erwerbenden Schiffe für küstennahe Gefechtsführung (Littoral Combat Ships) und Jagd-U-Boote geringer ausfallen. Durch die Senkung von Stückzahlen bei der Anschaffung sowie das Aufschieben und Streichen von Programmen können beträchtliche Summen eingespart werden.

Reduzierung der Zahl der Flugzeugträger. Eine weitere diskutierte Maßnahme ist die Abschaffung von einer oder sogar zwei der insgesamt elf Flugzeugträgergruppen. Die USA haben mehr Flugzeugträger als der Rest der Welt zusammen und jeder einzelne davon übertrifft die der Konkurrenz an Größe und Schlagkraft. Überdies stellen Kritiker in Frage, inwieweit Flugzeugträger noch zeitgemäß sind. Einerseits sind sie mehr und mehr gefährdet durch die zunehmend bessere Fähigkeit potentieller Gegner, ihnen durch Raketen, Kampfflugzeuge oder U-Boote den Zugang zu strategische Küstenregionen zu verwehren. Andererseits braucht man so große Basisschiffe nicht mehr, wenn man in wachsendem Maße auf den Einsatz kleinerer unbemannter Flugzeuge zurückgreifen kann.⁹⁵

Nuklearwaffenarsenal. Der dritte Vorschlag zielt auf die Reduzierung des Nukleararsenals. Die USA haben derzeit etwa 2500 stationierte Nuklearwaffen und weitere 2600 in Reserve. Durch den New-START-Vertrag mit Russland haben sie sich verpflichtet, ihre strategischen Nuklearwaffen auf 1550 zu reduzieren. Um die Zustimmung der Republikaner für den Vertrag zu gewinnen, versprach Obama eine umfassende Modernisierung des nuklearen Arsenal. In seinem Haushaltsantrag für 2013 hält er sich an diese Zusage.⁹⁶ Über die im New-START-Vertrag vereinbarten Limits hinaus sind derzeit keine weiteren Reduktionen geplant, obwohl die Aufrechterhaltung des Nukleararsenals über die nächsten zehn Jahre 600 Milliarden US-Dollar kosten könnte und zahlreiche Experten, darunter auch die »Global Zero Campaign« der ehemaligen Außenminister George Shultz, James Baker und Henry Kissinger, 1000 Sprengköpfe zur Abschreckung für ausreichend halten.⁹⁷ Neben den Bedenken der außenpolitischen Hardliner im Kongress gegenüber einer weiteren Verringerung gibt es zwei Gründe dafür, die hohe Zahl von Sprengköpfen zunächst beizubehalten. Zum einen können sie als Verhandlungsmasse dienen, um die Russen im Rahmen bilateraler Abkommen zu einer weiteren Abrüstung zu bewegen. Zum anderen soll den asiatischen Verbündeten signalisiert werden, dass sie sich auf die amerikanischen Sicherheitsgarantien verlassen können. Ob diese Art der Symbolpolitik – schließlich ist auch die abschreckende Wirkung von 1000 Sprengköpfen noch beachtlich – die nächste »Überprüfung der Nuklearen Aufstellung« (nuclear posture review) überlebt, ist

⁹⁵ Henry J. Hendrix, »Twilight of the \$UPERfluous Carrier«, in: *Proceedings Magazine*, 137 (Mai 2001) 5, <www.usni.org/print/7850> (Zugriff am 21.5.2012).

⁹⁶ Frank Oliveri, »Only Operations and Maintenance Would See Increases in Military Spending«, in: *CQ Today Online News*, 13.2.2012.

⁹⁷ »The Bloated Nuclear Weapons Budget«, in: *The New York Times*, 30.10.2011.

fraglich. Medienberichten zufolge wird im Rahmen dieses Prozesses eine deutlich stärkere Reduzierung der Nuklearsprengköpfe erwogen.⁹⁸

Die politische Dynamik

Im Wahljahr 2012 dominiert die Kontroverse über den Umgang mit dem Haushaltsdefizit erneut die politische Diskussion, nun unter dem Vorzeichen drohender Einschnitte bei den Regierungsausgaben. Neben der klammen Haushaltslage bestimmen inzwischen noch zwei andere Faktoren die Debatte über den Verteidigungshaushalt. Zum einen nimmt mehr als zehn Jahre nach dem Terrorangriff vom 11. September 2001 dessen Bedeutung im aktuellen Diskurs ab. Hätten gewählte Politiker in den ersten Jahren nach den Anschlägen die finanziellen Forderungen des Militärs in Frage gestellt, wären sie durch den Vorwurf mangelnden Patriotismus politisch angreifbar gewesen. Daher trugen auch die oppositionellen Demokraten im Kongress während der zwei Amtszeiten von Präsident George W. Bush die Steigerung der Militärausgaben mit, und das Pentagonbudget schwoll praktisch ohne Beschränkung an. In Anbetracht der bescheidenen militärischen Bilanz in Irak und Afghanistan, aber auch eines gewissen Erfolgs in der Terrorbekämpfung – symbolisch markiert durch die Tötung Bin Ladens – ist die Bereitschaft im Kongress gewachsen, die sprießenden Verteidigungsausgaben zu hinterfragen.

Mit dem Erfolg der Tea-Party-Bewegung ist zudem eine neue Generation von Abgeordneten und Senatoren in den Kongress eingezogen, die andere politische Präferenzen haben, was besonders bei den Republikanern zu einer Verschiebung der politischen Stoßrichtung geführt hat. Hatten die Republikaner während der Amtszeit George W. Bushs die Politik hoher Ausgaben bei gleichzeitig schrumpfenden Einnahmen noch mitgetragen, genießt nun ein ausgeglichener Haushalt hohe Priorität. Die neue Generation von Kongressmitgliedern brach mit einer innerhalb der republikanischen Partei verbreiteten Gewohnheit, die Verteidigungsausgaben von allen Sparbeschlüssen auszunehmen: Ihre allgemeine Forderung nach niedrigeren Regierungsausgaben macht auch vor dem Verteidigungsetat nicht halt. Infolgedessen zeichnet sich in der republikanischen Partei bereits ein Konflikt ab zwischen den traditionellen »defense hawks«, welche die Verteidigungsausgaben weiterhin für unantastbar halten, und den neuen »deficit hawks«.⁹⁹

⁹⁸ Frank Oliveri, »Joint Chiefs Chairman Responds to Concerns About Nuclear Reductions«, in: *CQ Today Online News*, 15.2.2012. Vereinzelt wird auch die Abschaffung eines Pfeilers der Triade, der nuklearen Abschreckung durch U-Boote, Bomber und Mittelstreckenraketen, diskutiert.

⁹⁹ Frank Oliveri, »McKeon Faces an Uphill Battle with Legislation to Delay Defense Sequester«, in: *CQ Today Online News*, 13.1.2012.

Kontinuitäten im Diskurs der verteidigungspolitischen Hardliner

Trotz dieser Entwicklungen ist es alles andere als einfach, Kürzungen im Verteidigungshaushalt durchzusetzen. Die Falken alter Schule, die auf militärische Macht als primäres Mittel der Außenpolitik setzen, sind nach wie vor einflussreich. Ihre Argumentation, dass das amerikanische Militär gar nicht stark genug sein kann, wird dabei den sich verändernden Rahmenbedingungen der internationalen Politik nur leicht angepasst. Während der Blockkonfrontation waren die Falken die entscheidenden Wegbereiter des Wettrüstens, indem sie Rüstungskontrolle grundsätzlich als naiv ablehnten. Als nach dem Ende des Kalten Krieges mit der Sowjetunion der Hauptgegner wegfiel, entwickelten sie im außenpolitischen Establishment die Doktrin absoluter Stärke. Danach sei die Vormachtstellung Amerikas, die Charles Krauthammer 1990 als »unipolaren Moment« bezeichnet hatte, am besten aufrechtzuerhalten, wenn die USA einen Grad an Überlegenheit erreichten, der allen potentiellen Rivalen die Aussichtslosigkeit einer Konkurrenz mit der Supermacht vor Augen führen würde. Mit diesem Argument wandten sie sich gegen jene Kräfte, die eine deutliche Senkung der Verteidigungsausgaben als sogenannte Friedensdividende postulierten. Nach dem 11. September 2001 lieferten der Kampf gegen den Terrorismus und die daraus resultierenden Operationen in Afghanistan und Irak die Rechtfertigung für hohe Regierungsausgaben. In letzter Zeit argumentieren die Falken zunehmend mit der möglichen Bedrohung durch ein erstarkendes China.¹⁰⁰ Und so warnen die verteidigungspolitischen Hardliner auch jetzt wieder davor, dass zu starke Kürzungen der Schlagfähigkeit des amerikanischen Militärs dauerhaft schaden könnten. Manche gehen noch weiter: Die diskutierten Einschnitte führten dazu, dass die USA ihre Rolle als Garant von Stabilität in der Welt in Zukunft nicht mehr wie bisher wahrnehmen könnten und ihr internationales Engagement zwangsläufig reduzieren müssten.¹⁰¹ Auch verweisen die Falken darauf, dass die Militärausgaben gemessen am Gesamtbudget historisch niedrig sind.¹⁰²

100 Foreign Policy Initiative/American Enterprise Institute/Heritage Foundation, *Defending Defense: Defense Spending, the Super Committee, and the Price of Greatness*, 17.11.2011, <www.heritage.org/research/reports/2011/11/defending-defense-setting-the-record-straight-on-us-military-spending-requirements> (Zugriff am 21.5.2012); Dean Cheng/Bruce Klingner, *Defense Budget Cuts Will Devastate America's Commitment to the Asia-Pacific*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 6.12.2011 (Backgrounder 2629), <www.heritage.org/research/reports/2011/12/defense-budget-cuts-will-devastate-americas-commitment-to-the-asia-pacific> (Zugriff am 21.5.2012).

101 Kim R. Holmes, *A Dangerous Debt Ceiling Deal*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 1.8.2011 (Web Memo 3331), <www.heritage.org/research/reports/2011/08/debt-ceiling-deal-and-the-budget-cuts-in-defense-spending> (Zugriff am 21.5.2012), S. 2: »If these cuts go through, we are facing the end of American security as we know it.«

102 House Armed Services Committee Republican Staff, *Defense Cuts Impact Assessment Memo*, 22.9.2011, <<http://armedservices.house.gov/index.cfm/defense-cuts-impact-memo>> (Zugriff am 21.5.2012).

Der militärisch-industriell-legislative Komplex

Diejenigen, die ein institutionelles Interesse an hohen Verteidigungsausgaben haben, greifen die Argumente der Falken dankbar auf. Das gilt besonders für den militärisch-industriell-legislativen Komplex, eine Allianz aus Militär, Rüstungsindustrie und Kongress.¹⁰³ Zwar ist umstritten, wie entscheidend der Einfluss dieses sogenannten eisernen Dreiecks auf die Politik letztlich ist. Bei ausreichendem politischem Druck kann auch die Rüstungslobby die Streichung von Beschaffungsprojekten nicht alleine verhindern. Aber gerade im derzeitigen stark polarisierten Prozess (vgl. Kapitel »Politische Handlungsfähigkeit«) ist ihre Fähigkeit beachtlich, die Gegner von Kürzungen der Rüstungsausgaben zu mobilisieren. Die Lobby hat verschiedene Möglichkeiten, auf Haushaltsentscheidungen einzuwirken. Ihre Bedeutung als Arbeitgeber wächst gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. So ist die Drohung, Arbeitsplätze abzubauen, falls bestimmte Rüstungsprogramme gestrichen werden, besonders in strukturschwachen Regionen wirkungsvoll. Denn nichts gefährdet die Wiederwahlchancen lokaler Politiker so sehr wie eine lahmende Konjunktur und hohe Arbeitslosigkeit. Viele Rüstungsunternehmen verteilen ihre Produktion inzwischen auf möglichst viele Staaten und Wahlkreise, um die Zahl ihrer Fürsprecher unter den Volksvertretern zu maximieren.¹⁰⁴ Boeing, Lockheed Martin und Northrop Grumman haben bereits gewarnt, dass die gegenwärtig diskutierten Sparpläne Hunderttausende Arbeitsplätze gefährden könnten.¹⁰⁵ Das Verteidigungsministerium schätzt, dass die im Budget Control Act vorgesehenen Kürzungen die Arbeitslosigkeit um ein Prozent erhöhen könnten.¹⁰⁶ Darüber hinaus sind gewählte Politiker in den USA in zunehmendem Maße auf die Einwerbung von Spenden angewiesen, um ihre immer teurer werdenden Wahlkämpfe zu finanzieren (vgl. Kapitel »Politische Handlungsfähigkeit«). Interessenvertretungen der Industrie beobachten systematisch das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten und Senatoren und unterstützen diejenigen, die ihren Anliegen wohlwollend gesinnt sind.

Auch das Militär selbst hat natürlich ein institutionelles Eigeninteresse an einer großzügigen finanziellen Ausstattung. Mit fast drei Millionen An-

103 Vgl. Gordon Adams, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*, New Brunswick, N.J., 1982; der Begriff militärisch-industrieller Komplex wurde von Präsident Eisenhower populär gemacht, der in seiner Abschiedsrede vor der Macht von Militär und Rüstungsindustrie warnte, siehe Dwight D. Eisenhower, *Farewell Radio and Television Address to the American People*, 17.1.1961, <www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12086> (Zugriff am 21.2.2012).

104 An der Herstellung des Jagdflugzeuges F22 Raptor sind Unternehmen in 46 Staaten beteiligt. Bradley Graham/Juliet Eilperin, »Clinton, Hastert Back F-22; House May Ground Jet«, in: *The Washington Post*, 22.7.1999, S. A9.

105 Craig Whitlock/Peter Whoriskey, »Obama to Unveil Austere Pentagon Strategy«, in: *The Washington Post*, 5.1.2012, <www.washingtonpost.com/national/national-security/obama-to-unveil-austere-pentagon-strategy/2012/01/04/gIQAMRBRBP_story_1.html> (Zugriff am 23.5.2012).

106 Barno/Bensahel/Sharp, *Hard Choices* [wie Fn. 83].

gestellten ist das Verteidigungsministerium der größte Arbeitgeber der Vereinigten Staaten.¹⁰⁷ Neben den Soldaten und dem zivilen Personal tragen auch deren Angehörige als Wähler zum Gewicht des Pentagons im politischen Prozess bei. Als Chef dieser Behörde repräsentiert der Verteidigungsminister auch die Interessen der Beschäftigten, eine Rolle, die nicht immer leicht in Einklang zu bringen ist mit dem Auftrag, die politische Agenda des Präsidenten in seinem Ressort umzusetzen. Als Direktor des Office of Management and Budget unter Präsident Clinton begleitete Leon Panetta die starken Kürzungen des Militärhaushalts nach dem Ende des Kalten Krieges. In seiner aktuellen Rolle als Verteidigungsminister hat er jedoch mehrfach öffentlich vor zu gravierenden Einschnitten gewarnt. So dürfe man die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen, als das Militär durch zu weitreichende Einsparungen ausgehöhlt wurde. Die Auswirkungen der ab 2013 drohenden automatischen Budgetreduktionen hat Panetta als katastrophal bezeichnet.¹⁰⁸

Eine weniger direkte Möglichkeit der Einflussnahme ergibt sich durch die enge personelle Verflechtung des Verteidigungssektors mit der Politik. In einem System, das häufig als »Drehtür« (revolving door) bezeichnet wird, beschäftigt die Privatwirtschaft häufig und nicht zufällig ehemalige Mitarbeiter aus der Administration, dem Kongress oder auch dem Militär. Diese haben auch nach ihrem Ausscheiden aus ihren Ämtern Zugang zum politischen Prozess. Ihr Rollentausch, der Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor oder vice versa, bringt naturgemäß Interessenskonflikte mit sich. So war zum Beispiel General Richard B. Myers, ehemaliger Vorsitzender der Vereinigten Generalstabschefs (Joint Chiefs of Staff), am 8. September 2011 als Experte zu einer Anhörung geladen. Er sollte seine Auffassung darüber kundtun, welche Auswirkungen die unter dem Budget Control Act vorgesehenen automatischen Kürzungen im Verteidigungshaushalt auf die nationale Sicherheit haben werden. Bei der Gelegenheit wurde nicht thematisiert, dass Myers inzwischen im Aufsichtsrat von Northrop Grumman und United Technologies sitzt. Auch General Peter Pace und Admiral Edmund P. Giambastiani Jr., der eine ehemals Vorsitzender, der andere früher stellvertretender Vorsitzender des Generalstabs, waren trotz ihrer aktuellen Funktionen in den Aufsichtsräten wichtiger Rüstungsunternehmen als Experten geladen.¹⁰⁹

Verlässliche Verbündete haben Militär und Rüstungsindustrie generell unter den Mitgliedern und Vorsitzenden der Verteidigungsausschüsse.¹¹⁰

107 Dazu gehören etwa 1,4 Millionen aktive Soldaten, 850 000 entlohnte Reservisten und Mitglieder der Nationalgarde und 700 000 zivile Angestellte, Gordon Adams/Cindy Williams, *Buying National Security. How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home*, New York 2010, S. 93.

108 Peter Baker, »Panetta's Pentagon, without the Blank Check«, in: *The New York Times*, 23.10.2011, <www.nytimes.com/2011/10/24/us/at-pentagon-leon-panetta-charts-change-of-course.html> (23.5.2012).

109 Megan Scully, »Democrats Criticize Hearings on Defense Cuts as »One-Sided««, in: *CQ Today Online News*, 23.1.2012.

110 Frank Oliveri, »Armed Services Chairman Dubious of Some Planned Pentagon Reductions«, in: *CQ Today Online News*, 16.2.2011.

Der republikanische Vorsitzende des Verteidigungsausschusses im Repräsentantenhaus, Howard P. »Buck« McKeon, ist einer der schärfsten Gegner von Einsparungen beim Militär. Bereits im Dezember 2011 brachte er einen Gesetzesentwurf ein, mit dessen Hilfe die automatischen Kürzungen abgewendet werden sollen, zu Lasten der zivilen Regierungsangestellten, deren Zahl um zehn Prozent reduziert würde.¹¹¹ Auch die Senatoren John McCain und Lindsey Graham, beide Mitglieder des Verteidigungsausschusses im Senat, arbeiten an Initiativen, um die Auswirkungen der Einschnitte zu minimieren.¹¹² Die Auseinandersetzung um die künftige Höhe amerikanischer Militärausgaben wird die politische Agenda also noch auf absehbare Zeit bestimmen.

Das Alternativtriebwerk des F35 Joint Strike Fighters

Wie eng verteidigungspolitische Entscheidungen und Standortpolitik miteinander verknüpft sind, zeigt die Kontroverse um das Triebwerk für den F35 Joint Strike Fighter. Das Mehrzweckkampfflugzeug, dessen Entwicklung das teuerste Beschaffungsprogramm in der Geschichte des Pentagons ist, wird unter Führung von Lockheed Martin konstruiert. Darüber hinaus wurde ein Konsortium von General Electric und Rolls-Royce damit beauftragt, eine Alternative zu dem von Lockheed Martin konzipierten Antrieb zu entwerfen. Ursprünglich hatte man sich von der absichtsvoll herbeigeführten Konkurrenzsituation niedrigere Kosten versprochen, eine Hoffnung, die sich nicht erfüllt hat. Noch unter Präsident George W. Bush versuchte das Verteidigungsministerium, aus Kostengründen die Entwicklung des Alternativtriebwerks zu stoppen. Entgegen den Wünschen des Pentagons bestand der Kongress jedoch in den Jahren 2007 bis 2010 stets darauf, die Arbeit an dem zweiten Triebwerk weiter zu finanzieren. Erst 2011 verabschiedete der Kongress ein Verteidigungsbudget, das keine Mittel mehr für das Alternativtriebwerk enthielt.^a Entscheidend waren die Stimmen der 87 neu gewählten republikanischen Abgeordneten, von denen viele der Tea Party nahestehen, denn 47 unter diesen votierten für die Streichung des Zweittriebs. Neun von ihnen, allesamt Repräsentanten aus Ohio und Indiana, den Bundesstaaten, in denen General Electric und Rolls-Royce den Antrieb entwickeln, stimmten für die Weiterfinanzierung. Auch der Sprecher des Repräsentantenhauses John Boehner, ebenfalls aus Ohio, votierte für die Fortführung.^b

a Jeremiah Gertler, *F-35 Alternate Engine Program: Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., 10.1.2012 (CRS Report for Congress).

b Christopher Drew, »House Votes to End Alternate Jet Engine Program«, in: *The New York Times*, 16.2.2011, <www.nytimes.com/2011/02/17/us/politics/17-f35-engine.html> (Zugriff am 23.5.2012).

111 Sein Gesetzesvorschlag sieht vor, die automatischen Kürzungen um ein Jahr aufzuschieben. Das soll finanziert werden, indem die Zahl von Regierungsangestellten um zehn Prozent reduziert wird. Oliveri, »McKeon Faces an Uphill Battle« [wie Fn. 99].

112 Megan Scully, »Hawks Brace for Spending Siege«, in: *CQ Weekly*, 28.11.2011, S. 2498.

Fazit

Die Debatten um Obamas Antrag für den Verteidigungshaushalt 2013 und den Umgang mit dem Budget Control Act werden zeigen, ob Demokraten und Republikaner einen Kompromiss über die zukünftige Finanzierung der amerikanischen Streitkräfte erreichen. Die Gestalt eines solchen Kompromisses wird stark von der Dynamik des Wahlkampfs geprägt sein. Fest steht jedoch, dass die Kürzungen beim Militär im Falle einer Einigung geringer ausfallen, als wenn die automatischen Einschnitte des Budget Control Act ab 2013 in Kraft treten.

Unabhängig von den einzelnen Entwicklungen zeigt der Vergleich mit anderen Staaten, dass in den nächsten Jahrzehnten kein anderes Land mit dem amerikanischen Militär konkurrieren kann. Selbst wenn es zu dem Szenario der automatischen Kürzungen kommt, spielen die USA auf absehbare Zeit militärisch in einer anderen Liga als alle tatsächlichen und potentiellen Rivalen. Da in den vergangenen zehn Jahren viel in neue Technologien investiert wurde, ohne dass an anderer Stelle gespart worden wäre, enthält das Budget zahlreiche Ansatzpunkte für Kostensenkungen, die gleichwohl die militärische Vormachtstellung der USA nie gefährden werden. Die diskutierten Einsparungen wirken sich allenfalls auf die Fähigkeiten Washingtons aus, verschiedene aufwendige Missionen gleichzeitig zu bestreiten. Zwei Bereiche, die besonders personal- und kostenintensiv sind, könnten in Zukunft Einschränkungen unterliegen: der Anspruch der Marine, global an allen strategisch wichtigen Punkten *gleichzeitig* präsent zu sein, und die Kapazität, analog zu den Interventionen in Afghanistan und Irak große Staaten zu besetzen und mit Bodentruppen zu kontrollieren.

Entscheidender als die Höhe der Militärausgaben ist der politische Wille zum internationalen Engagement. Sollten die USA mittelfristig an Gestaltungswillen einbüßen und sich zunehmend aus der internationalen Politik zurückziehen, hätte das durchaus Konsequenzen. Dafür gibt es jedoch im Moment wenig Anzeichen. Eine aktive Außenpolitik und die Übernahme von Verantwortung in der internationalen Politik setzen zweierlei voraus: erstens eine politische Führung, die Interesse an der Gestaltung der internationalen Politik mitbringt, zweitens die Bereitstellung der Ressourcen, die für die Aufrechterhaltung der außenpolitischen Kapazitäten notwendig sind. Dazu gehören neben den militärischen Fähigkeiten auch entwicklungspolitische und diplomatische Instrumente. Letztere sind ungleich günstiger als der Einsatz des Militärs, haben jedoch keine starke Lobby und fallen daher leichter den ideologischen Grabenkämpfen in Washington zum Opfer. Der Zustand des amerikanischen Militärs bietet auf absehbare Zeit wenig Anlass zur Sorge.

Die politische Handlungsfähigkeit: Blockaden in Washington

Henriette Rytz

Die amerikanische Haushaltskrise des Sommers 2011, deren Ablauf im Kapitel »Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit« ausführlich dargestellt wird, demonstrierte auf dramatische Weise, wie eingeschränkt die politische Handlungsfähigkeit der USA derzeit ist. Die Fronten zwischen der demokratischen und der republikanischen Partei waren so verhärtet, dass ein Kompromiss lange Zeit unmöglich schien – und das schließlich erreichte Verhandlungsergebnis weithin als unzureichend bewertet wurde. Die Ratingagentur Standard & Poor's stufte kurz darauf die Kreditwürdigkeit der USA herab und begründete dies mit der abnehmenden »Effektivität, Stabilität und Berechenbarkeit« des politischen Entscheidungsprozesses in den USA, die nicht zuletzt auf die »Kluft zwischen den politischen Parteien« zurückzuführen seien.¹¹³ Als das parteiübergreifende sogenannte Supercommittee es im November 2011 nicht schaffte, sich auf Kürzungsvorschläge zur Eindämmung des Haushaltsdefizits zu einigen, verstärkte sich der Eindruck, dass der politische Entscheidungsprozess der USA in eine schwere Krise geraten ist.¹¹⁴

Dysfunktionalität ist nichts Neues in der Politik der USA.¹¹⁵ Doch die Probleme in der zweiten Hälfte von Präsident Obamas erster Amtszeit wiegen mittlerweile so schwer, dass sie das Regieren erheblich behindern. Ideologische Konflikte überlagern insbesondere im Kongress die pragmatische Beschlussfassung; zudem beeinträchtigen institutionelle Schwächen den politischen Entscheidungsprozess. Aus diesen Gründen sind die USA derzeit nicht imstande, auf ihre Wirtschaftsprobleme angemessen zu reagieren und die notwendige Umstrukturierung ihres Militärs vorzunehmen.

Politische Polarisierung

Der amerikanische politische Prozess ist als System der »checks and balances« konzipiert und deshalb besonders auf die Kompromissbereitschaft der Akteure angewiesen. Dies gilt für die Zusammenarbeit sowohl zwischen dem Parlament und dem Präsidenten (samt seiner Administra-

113 Übersetzung durch Autorin; im Original: »the effectiveness, stability, and predictability of American policymaking«; »the gulf between the political parties«. Standard & Poor's, *United States of America Long-Term Rating Lowered to »AA+«* [wie Fn. 54].

114 Vgl. Michael Hirsh, »The Supercommittee and a Never-Ending Cycle of Dysfunction«, in: *The Atlantic*, 21.11.2011, <www.theatlantic.com/politics/archive/2011/11/the-super-committee-and-a-never-ending-cycle-of-dysfunction/248800/> (Zugriff am 14.3.2012).

115 Siehe z.B. John Leonard, »Divided Government and Dysfunctional Politics«, in: *Political Science and Politics*, 24 (Dezember 1991) 4, S. 651–653; vgl. Sarah A. Binder, »Going Nowhere: A Gridlocked Congress?«, in: *The Brookings Review*, 18 (Winter 2000), 1, S. 16–19.

tion) als auch der Abgeordneten im Parlament. So kennt das präsidentielle System der USA keine Fraktionsdisziplin, wie sie in den parlamentarischen Systemen vieler europäischer Staaten üblich ist. Da sie ihr Mandat ausgesprochen individualistisch interpretieren, handeln die Mitglieder des US-Kongresses traditionell eher als politische Unternehmer denn als verlängerter Arm der Partei. Die Parteizugehörigkeit ist nicht formalisiert, und auch die Parteigruppen im Kongress sind vom Organisationsgrad her nicht mit Fraktionen gleichzusetzen. Daher muss der Parteigruppenführer bei jeder Abstimmung aufs Neue eine Mehrheit der Abgeordneten einwerben – Stimme für Stimme.

Dieses fein austarierte System der »checks and balances« ist jedoch gegenwärtig empfindlich gestört. Schuld daran ist die Polarisierung (polarization) des politischen Prozesses, insbesondere der Arbeit des Kongresses. Die Polarisierung zwischen konservativem und progressivem Lager im amerikanischen Parlament bewirkt immer häufiger eine Blockbildung bei Abstimmungen (partisanship), die leicht in eine Blockadehaltung übergehen kann. Dann werden Gesetzesvorschläge der anderen Partei aus rein ideologischen Gründen abgelehnt.

Wenn das Weiße Haus und beide Kammern des Kongress von derselben Partei geführt werden (unified government), ist Regieren dennoch weiterhin möglich, denn die Opposition wird einfach ignoriert. Anders liegt der Fall in der aktuellen und von der amerikanischen Verfassung favorisierten Konstellation eines »divided government«. So sind das Weiße Haus und der Senat zurzeit in der Hand der Demokraten, während die Republikaner im Repräsentantenhaus die Mehrheit haben. In dieser Konstellation lähmt die Polarisierung den politischen Prozess; der ideologische Triumph zählt mehr als der Auftrag zum Regieren.

Zunehmende Polarisierung im Kongress

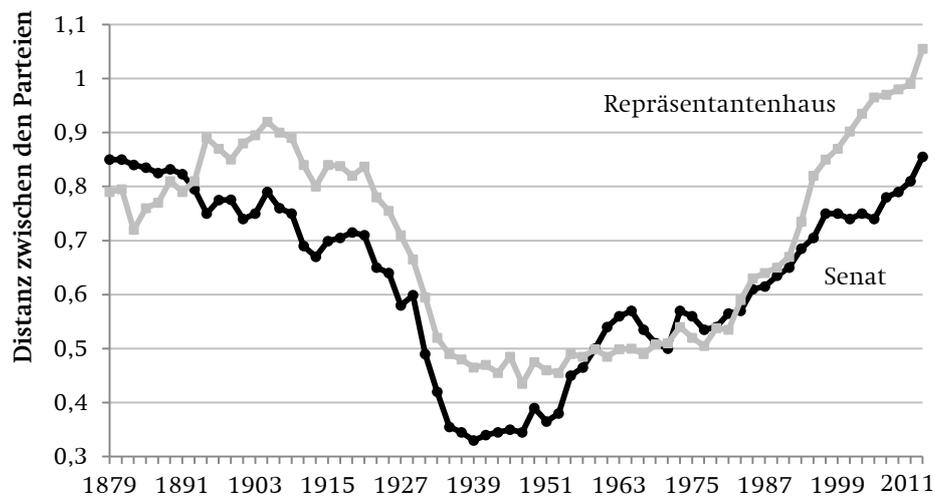
Die ideologische Distanz zwischen der republikanischen und der demokratischen Partei im Kongress, also die Polarisierung in der Legislative, ist in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen. Einer Analyse zufolge¹¹⁶ erreicht sie heute ein Niveau, das nur mit dem der Phase nach Ende des amerikanischen Bürgerkriegs im späten 19. Jahrhundert zu vergleichen ist.

Insbesondere in den letzten dreißig Jahren hat die Polarisierung stark zugenommen (vgl. Abbildung 4, S. 52).¹¹⁷ 1982, im ersten Jahr einer nach

¹¹⁶ *Voteview.com*, <<http://voteview.com/polarizedamerica.asp#politicalpolarization>> (Zugriff am 10.5.2012). Die auf der Webseite vorgestellten Untersuchungen basieren auf der Auswertung des Abstimmungsverhaltens und aktualisieren die Ergebnisse von Nolan McCarty/Keith T. Poole/Howard Rosenthal, *Polarized America. The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge/London 2006.

¹¹⁷ Vgl. Ronald Brownstein, »Pulling Apart«, in: *National Journal*, 24.2.2011, <www.nationaljournal.com/magazine/congress-hits-new-peak-in-polarization-20110224> (Zugriff am 25.8.2011); Emily Ethridge, »Ever More Polarized, Parties Set Records«, in: *Congressional Quarterly (CQ) Weekly*, 16.1.2012, S. 111ff.

Abbildung 4
Parteienpolarisierung 1879–2011^a



a Damit gemeint ist die ideologische Distanz zwischen den Parteien, abgelesen am Abstimmungsverhalten im Kongress. Gemessen wurde entlang der Konfliktlinien des staatlichen Eingreifens in die Wirtschaft und der Unterscheidung zwischen progressiver (englisch: »liberal«) und konservativer Ideologie.

Quelle: *Voteview.com*, <<http://voteview.com/polarizedamerica.asp#politicalpolarization>> (Zugriff am 10.5.2012) [siehe auch die Erläuterungen in Fn. 116].

wie vor laufenden Untersuchung des *National Journal*, waren noch über die Hälfte aller Senatoren in der ideologischen Mitte angesiedelt; im Repräsentantenhaus waren es sogar vier Fünftel der Abgeordneten.¹¹⁸ Im aktuellen Kongress (2011–2012) haben sich die zwei Parteien jedoch derart weit voneinander fortbewegt, dass es selbst im traditionell eher konsensbereiten Senat keine ideologischen Überschneidungen mehr zwischen ihnen gibt. Mit anderen Worten, selbst der progressivste (englisch: »liberal«) Senator der Republikaner steht politisch »rechts« des konservativsten Senators der Demokraten. Im Repräsentantenhaus weisen derzeit nur noch sechzehn Abgeordnete (von 435) ideologische Schnittmengen mit beiden Parteien auf.¹¹⁹ Die Kongresswahlen 2010 steigerten die Polarisierung weiter. So schmolz die Zahl der sogenannten Blue Dog Democrats, eines

118 Brownstein, »Pulling Apart« [wie Fn. 117]. Die Untersuchung des *National Journal* basiert auf der Analyse des Abstimmungsverhaltens; vgl. »How the Vote Ratings Are Calculated«, in: *National Journal*, 24.2.2011, <<http://nationaljournal.com/magazine/how-the-vote-ratings-are-calculated-20110224>> (Zugriff am 16.1.2012).

119 John Aloysius Farrell, »Divided We Stand«, in: *National Journal*, 23.2.2012. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2011. William Galston von der Brookings Institution kommt sogar zu dem Schluss, dass auch im Repräsentantenhaus kein einziger Abgeordneter Schnittmengen mit der anderen Partei aufwies. William A. Galston, *Can a Polarized American Party System Be Healthy?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, April 2010 (Issues in Governance Studies, Nr. 34), S. 4.

losen Zusammenschlusses fiskalkonservativer Demokraten im Repräsentantenhaus, um über die Hälfte zusammen.¹²⁰

Verhinderung überparteilicher Allianzen

Die Zugehörigkeit zu einer Partei und die politisch-ideologische Ausrichtung eines Abgeordneten greifen inzwischen immer mehr ineinander; die zwei Parteien sind in den letzten fünfzig Jahren in sich deutlich homogener geworden.¹²¹ Dadurch hat auch das Abstimmungsverhalten gemäß der Parteilinie (partisanship) zugenommen.¹²² Zwar muss dies nicht in einem ideologischen Konflikt, sondern kann auch in Wahltaktik oder bloßem Machtkampf zwischen den Parteien begründet sein. Meist jedoch geht es auf die ideologische Polarisierung zurück.¹²³ So stimmten trotz fehlender Fraktionsdisziplin im Jahr 2011 in knapp 71 Prozent aller namentlichen Abstimmungen (in beiden Kammern) die meisten Abgeordneten und Senatoren mit ihrer Partei. Für ein Parlament politischer Individualisten ist diese Zahl sehr hoch. Sie liegt deutlich über den Werten der 1950er bis 1980er Jahre, als nur selten die 50-Prozent-Marke überschritten wurde.¹²⁴ Zudem werden einstimmige Voten einer Partei immer häufiger.¹²⁵

Dennoch ist der US-Kongress nach wie vor weit von der Parteidisziplin europäischer parlamentarischer Systeme entfernt. Beispielsweise bekam der republikanische Sprecher des Repräsentantenhauses John Boehner im Juli 2011 innerhalb der eigenen Partei keine Mehrheit für seinen Gesetzentwurf zur Schuldenobergrenze zusammen. Vor allem die Tea Party hatte sich gegen ihn gestellt.¹²⁶ Den amerikanischen politischen Prozess stellt die wachsende »partisanship« dennoch vor eine große Herausforderung, beeinträchtigt sie doch das System der »checks and balances«. Denn da

120 Stormy-Annika Mildner/Henriette Rytz/Johannes Thimm, *Vom »Wandel« zum Stillstand? Die US-Kongresswahlen 2010*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2010 (SWP-Aktuell 77/2010), S. 2.

121 James A. Thomson, *A House Divided: Polarization and Its Effect on RAND*, Santa Monica et al.: RAND Corporation, 2010 (Occasional Paper), S. 5.

122 Brownstein, »Pulling Apart« [wie Fn. 117]. Zur zunehmenden parteiinternen Kohäsion bei Abstimmungen im Kongress vgl. Pietro S. Nivola, »Partisanship in Perspective«, in: *National Affairs*, (Herbst 2010) 5, S. 91–104 (93f).

123 Frances E. Lee, *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*, Chicago/London 2009; vgl. Charles O. Jones, *Polarized Post-Partisan Politics? (Or Just Politics?)*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Oktober 2009 (Issues in Governance Studies, Nr. 28).

124 »Vote Studies 2011, in Graphics«, *CQ.Com*, <http://innovation2.cq.com/media/2011/votestudy_2011/graphics> (Zugriff am 17.1.2012).

125 »Broad Trend Toward Unanimity Persists«, in: *CQ Weekly*, 16.1.2012, <www.cq.com/graphics/weekly/2012/01/16/wr20120116-02unity-cht5.pdf>.

126 Megan Carpentier, »Debt Ceiling Crisis: the Tea Party Tail Wags the GOP Dog«, in: *The Guardian*, 29.7.2011, <www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2011/jul/29/john-boehner-republicans> (Zugriff am 21.5.2012).

spielt zwar die Parteizugehörigkeit eine große Rolle, Parteiorganisationen aber kaum.¹²⁷

Weniger Anreize für politische Kompromisse

Das ideologische und das politisch-praktische Auseinanderdriften verstärken sich auch deshalb, weil die persönlichen Kontakte zwischen den Abgeordneten abnehmen; insbesondere parteiübergreifende Freundschaften werden immer seltener. Im aktuellen Kongress sitzen zahlreiche legislative Neulinge (freshmen). Fast ein Viertel aller Abgeordneten im Repräsentantenhaus wurde zum ersten Mal ins nationale Parlament gewählt, 40 Prozent aller Senatoren absolvieren ihre erste Amtszeit.¹²⁸ Die neuen Abgeordneten verbringen viel Zeit in ihren Wahlkreisen. Im Repräsentantenhaus trägt auch die jüngste Straffung des Sitzungskalenders dazu bei. Es gibt nun mehr sitzungsfreie Wochen, dafür aber mehr Programm in den Sitzungswochen. Einem Zeitungsbericht zufolge verzichten bis zu fünfzig Abgeordnete des Repräsentantenhauses, darunter nicht nur Neulinge, sogar auf einen Zweitwohnsitz in der Hauptstadt und übernachten stattdessen in ihren Büros.¹²⁹ Dem Kongress ist die zunehmende Entfremdung der zwei politischen Lager durchaus bewusst. Viele ehemalige und aktuelle Mitglieder beklagen sich, die »partisanship« sei so schlimm wie nie zuvor.¹³⁰

Auch gibt es immer weniger Bundesstaaten und Wahlkreise, die sich für verschiedene Parteien bei Präsidentschafts- und Kongresswahlen entscheiden und deren Abgeordnete damit einen größeren Anreiz haben, politische Kompromisse anzustreben. Im Jahr 2008 wurden in 79 Prozent aller Staaten Präsidentschaftskandidaten und Senatoren derselben Partei gewählt.¹³¹ Gleichzeitig nähern sich die Senatoren, die denselben Staat repräsentieren und derselben Partei angehören, ideologisch immer mehr an.¹³²

Des Weiteren fallen die Ergebnisse bei Kongresswahlen immer öfter sehr eindeutig aus. Immer mehr Abgeordnete werden mit einer deutlichen Mehrheit gewählt. Das vermindert die Anreize, Wähler der Mitte zu umwerben, und somit auch die Bereitschaft zu politischen Zugeständnissen.¹³³ Abgeordnete mit einem klaren Mandat ihres Wahlkreises sind auch innerhalb der eigenen Partei weniger kompromissbereit. Damit entstehen immer wieder Konflikte zwischen der Parteispitze und einzelnen Abge-

¹²⁷ Richard S. Katz, *Politische Parteien in den Vereinigten Staaten*, Washington, D.C.: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007 (Fokus Amerika, Nr. 7/2007), S. 7f.

¹²⁸ Mildner/Rytz/Thimm, *Vom »Wandel« zum Stillstand?* [wie Fn. 120], S. 1ff.

¹²⁹ Ashley Parker, »For House Members Looking to Save Money, a Day at the Office Never Ends«, in: *The New York Times*, 6.1.2011.

¹³⁰ Jonathan Allen/John Bresnahan, »Change on Hill Can't Stop Dysfunction«, in: *Politico*, 30.6.2011.

¹³¹ Galston, *Can a Polarized American Party System Be »Healthy?»* [wie Fn. 119], S. 12f; vgl. Ronald Brownstein, »Nowhere to Hide«, in: *National Journal*, 13.4.2012.

¹³² Brownstein, »Pulling Apart« [wie Fn. 117], S. 6.

¹³³ Galston, *Can a Polarized American Party System Be »Healthy?»* [wie Fn. 119], S. 10–14.

ordneten oder Gruppen.¹³⁴ Dies zeigte sich besonders prägnant in der Hartnäckigkeit, mit der Tea-Party-Vertreter in den Verhandlungen über die Schuldenobergrenze auf ihrer Position beharrten.

Repräsentantenhaus und Republikaner im Blickpunkt

Auch wenn in beiden Kammern des US-Parlaments Polarisierung und »partisanship« zunehmen, sind die Differenzen zwischen den Parteien im Repräsentantenhaus größer als im Senat (vgl. Abbildung 4, S. 52). Denn diese Kammer weist mit ihren 435 Abgeordneten generell eine stärkere ideologische Spannbreite auf als der Senat mit seinen hundert Mitgliedern.

Nicht nur wegen ihrer längeren Amtszeiten von sechs Jahren pro Wahlzyklus (statt zwei im Repräsentantenhaus) verfügen Senatoren über größeren politischen Spielraum, sondern auch aufgrund ihres Verhältnisses zur Wählerschaft. Fast alle Senatoren repräsentieren Wählerschaften, die erheblich größer sind als die etwa 600 000 Personen, die jedes Mitglied des Repräsentantenhauses vertritt. Damit sind die Wahlkreise des Senats in der Regel auch heterogener als die der Schwesterkammer. Schließlich besitzen die Senatoren eine gewisse Unabhängigkeit im Abstimmungsverhalten, da sie wegen ihres hohen Bekanntheitsgrads eher als Individuen denn als Vertreter einer bestimmten Partei wahrgenommen werden.¹³⁵

Auch die Parteien unterscheiden sich im Grad der Polarisierung. So ist den Analysen des National Journal zufolge die republikanische Partei stärker ideologisch zusammengerückt als die demokratische Partei.¹³⁶ Doch auch bei den Republikanern zeichnen sich Konfliktlinien ab, denn nach den Wahlen 2010 schwoll ihre Gruppe im Kongress an und es bildete sich die Tea-Party-Fraktion. Stimmten früher vorwiegend Republikaner aus eigentlich den Demokraten nahestehenden Staaten nicht mit ihrer Partei, kommen Abweichler mittlerweile vor allem aus der Tea Party, wie Rand Paul, Michael Lee und Jim DeMint.¹³⁷

Dagegen ziehen sich moderate Republikaner zurück, die früher bereit waren, den Schulterschluss mit den Demokraten zu suchen. Anfang 2012 kündigte die republikanische Senatorin Olympia Snowe aus dem demokratischen Bundesstaat Maine an, nicht mehr zur Wiederwahl anzutreten. Ihre Entscheidung habe sie aufgrund der politischen Polarisierung getroffen, gegen die sie lange vergeblich angekämpft habe und die verhindere, dass der Senat seinem Verfassungsauftrag gerecht werde.¹³⁸ Ihr Parteikollege Senator Lamar Alexander trat im Januar 2012 von seinem Führungsposten innerhalb der Partei zurück. Er begründete dies damit, dass die

¹³⁴ Sarah A. Binder/Thomas E. Mann, *Constraints on Leadership in Washington*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Juli 2011 (Issues in Governance Studies, Nr. 41), S. 6.

¹³⁵ Brownstein, »Pulling Apart« [wie Fn. 117].

¹³⁶ Ebd.; vgl. Thomas E. Mann/Norman J. Ornstein, »Let's Just Say It: The Republicans Are the Problem«, in: *The Washington Post*, 27.4.2012.

¹³⁷ The Washington Post, *The U.S. Congress Votes Database*, <<http://projects.washingtonpost.com/congress/112/senate/members/>> (Zugriff am 21.5.2012).

¹³⁸ Olympia Snowe, »Why I'm Leaving the Senate«, in: *The Washington Post*, 2.3.2012.

Verpflichtung zur »partisanship«, die das Amt mit sich bringe, ihn von der thematischen Arbeit abhalte.¹³⁹

Diese eindeutigen Positionierungen mit der Konsequenz, eine erfolgreiche politische Karriere zu verlangsamen oder gar zu beenden, sind Anzeichen für den inneren Konflikt der republikanischen Partei über ihre ideologische Ausrichtung. Im Moment hat das rechte Spektrum klar die Oberhand. Durch die Abwendung gemäßigter Republikaner von ihrer Partei stehen die Zeichen auf einen weiteren Rechtsruck.¹⁴⁰

Staatsintervention als Hauptkonfliktlinie

Allgemein gilt, dass die Polarisierung pragmatische politische Entscheidungen seltener und schwieriger macht. Je mehr bestimmte Debatten aufgeladen werden, desto stärker schwindet die Kompromissbereitschaft.¹⁴¹ Doch bei welchen Themen scheiden sich die Geister?

Seit Obamas Amtsantritt wird der Kongress von Debatten dominiert, die sich darum drehen, wie viel staatliches Eingreifen Amerika guttut: Sollte der Staat die Wirtschaft, das Gesundheitswesen, den Umweltschutz regulieren oder deren Entwicklung lieber der Privatwirtschaft und der Eigenverantwortung jedes einzelnen Amerikaners überlassen?

Bei Abstimmungen in diesen Bereichen tritt die Konfliktlinie der Staatsintervention deutlich zutage. So votierten die Republikaner im Repräsentantenhaus geschlossen sowohl gegen Präsident Obamas Konjunkturpaket 2009 als auch gegen die Reform des Gesundheitssystems ein Jahr später (auch ihre Parteikollegen im Senat lehnten diese einstimmig ab).¹⁴² In der Vergangenheit hingegen wurden weitreichende sozialstaatliche Maßnahmen von breiten parteiübergreifenden Koalitionen verabschiedet. Dazu zählen die Einführung der öffentlichen Rentenversicherung (Social Security) 1935 und der Krankenversicherung für Senioren (Medicare) 1965, aber auch die Reform der Sozialhilfe (Welfare) 1996.¹⁴³

Besonders deutlich wird der aktuelle Konflikt um die Rolle des Staates in der Debatte über Steuererhöhungen (siehe hierzu auch das Kapitel »Strukturelle Probleme der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit«). Progressive Demokraten glauben, nur mit mehr Steuern lasse sich die US-Wirtschaft sanieren sowie das Sozialsystem bewahren und erweitern. Fiskalkonservative Republikaner dagegen sind strikt gegen jegliche Steuererhöhungen. Wie verhärtet die Fronten bei diesem Thema sind, zeigt der Taxpayer Protection Pledge. Damit haben sich nahezu alle Republikaner im US-

139 Jonathan Allen, »With Olympia Snowe's Retirement, the Center Crumbles«, in: *Politico*, 29.2.2012.

140 Siehe Henriette Rytz, *USA: Konservative unter Anpassungsdruck. Die republikanische Partei vor den Wahlen 2012*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Aktuell 32/2012).

141 Binder/Mann, *Constraints on Leadership in Washington* [wie Fn. 134], S. 7.

142 Brownstein, »Pulling Apart« [wie Fn. 117]; Nivola, »Partisanship in Perspective« [wie Fn. 122], S. 92.

143 Nivola, »Partisanship in Perspective« [wie Fn. 122], S. 93.

Kongress und auch einige wenige Demokraten verpflichtet, jegliche Steuererhöhungen zu verhindern.¹⁴⁴ Auch das Supercommittee, das einen Ausweg aus der Schuldenkrise weisen sollte, scheiterte im November 2011 an genau dieser Konfliktlinie. Die Demokraten hatten sich geweigert, Kürzungen bei den Sozialausgaben zuzustimmen, die Republikaner hatten sich gegen höhere Steuern für Wohlhabende gesperrt.¹⁴⁵

Diese grundverschiedenen, ja gegensätzlichen Vorstellungen von der Rolle des Staates machen Kompromisse äußerst schwierig.¹⁴⁶ Die Verschiebung der Konfliktlinien im Kongress hin zu dieser grundlegenden Dimension befördert und konsolidiert die Polarisierung in bislang unbekanntem Maße. Gewiss definierten unterschiedliche Auffassungen von der Rolle des Staates schon immer die zwei großen politischen Parteien der USA. Im aktuellen Kongress aber hat dieses Thema den Status einer Glaubensfrage erlangt, der den Willen zum Regieren überlagert. Ohne diesen Willen und ein Grundvertrauen in die Rolle des Staates jedoch kann das System der »checks and balances« nicht funktionieren. Die Ablehnung staatlicher Regulierung in nahezu allen Politikfeldern, wie sie extrem von der Tea-Party-Bewegung verkörpert wird, stellt dieses Grundprinzip des politischen Systems der USA in Frage. Regieren mutiert in den Forderungen der Tea Party zu seiner Abschaffung oder zumindest massiven Einschränkung.

Gleichzeitig wirkt die Polarisierung nach wie vor entlang der Konfliktlinien, die durch moralische Werte und Überzeugungen bestimmt werden. Die Tea-Party-Abgeordneten, die 2010 aufgrund ihrer fiskalkonservativen Agenda gewählt wurden, haben insbesondere beim Thema Abtreibung gezeigt, dass sie durchaus in der republikanischen Tradition stehen und eine sozialkonservative Agenda vorantreiben.¹⁴⁷ Auch im Vorwahlkampf der Republikaner wurde das Thema wieder heftig diskutiert.

Dennoch spielen sozialkonservative Themen derzeit eine eher nachgeordnete Rolle, betrachtet man die Vehemenz, mit der die Politik sich auf die Frage der Staatsintervention stürzt.¹⁴⁸ Amerikanische Kriegseinsätze, eine traditionelle Konfliktlinie in der US-Außenpolitik, erhitzten die Gemüter im Kongress nicht ebenfalls mehr so sehr wie noch vor wenigen

144 Im Mai 2012 hatten lediglich sieben republikanische Abgeordnete des Repräsentantenhauses und sieben republikanische Senatoren den Pledge nicht unterzeichnet; siehe Americans for Tax Reform, *Current List of Taxpayer Protection Pledge Signers for the 112th Congress*, <www.atr.org/current-list-taxpayer-protection-pledge-signers-a5597> (Zugriff am 4.7.2012).

145 »The Supercommittee Collapses«, in: *The New York Times*, 21.11.2011.

146 Galston, *Can a Polarized American Party System Be »Healthy?»* [wie Fn. 119], S. 14f.

147 »Unintended Issues. Fiscal Conservatism Is Trumped by the Social Variety«, in: *The Economist*, 7.1.2012.

148 Galston und Nivola argumentierten in einem Artikel aus dem Jahre 2006, dass Wertethemen wie Abtreibung und Bioethik so lange nicht ihre Virulenz in der republikanischen Partei verlieren würden, wie keine »übergreifenden Belange, welche traditionell die Wähler bewegen – allen voran wirtschaftliche Belange – wieder stark an Bedeutung gewinnen sollten« (Übersetzung durch Autorin). William A. Galston/Pietro S. Nivola, »The Great Divide«, in: *The American Interest*, November/Dezember 2006, S. 15. Dieser Fall scheint nun tatsächlich eingetreten zu sein.

Jahren. Die Beteiligung der USA am Libyen-Einsatz der Nato 2011 wurde sogar insbesondere von Republikanern kritisiert. Sie sahen darin eine illegale Aktion des Präsidenten, der die erforderliche Zustimmung des Kongresses fehlte und die zudem eine unnötige finanzielle Last darstellte.¹⁴⁹ Hier wog die politische Ablehnung des Präsidenten und seiner Partei schwerer als die inhaltliche Kritik. Doch selbst diese Kontroverse trat angesichts des Streits um die Haushaltssanierung in den Hintergrund.¹⁵⁰

Schwächung des Zusammenspiels zwischen Kongress und Exekutive

Der Kongress übt gegenüber der Exekutive eine wichtige Aufsichtsfunktion aus. Im System der »checks and balances«, der gegenseitigen Kontrolle der Organe, ist es selbstverständlich, ja sogar notwendig, das Handeln des Präsidenten kritisch zu hinterfragen. Weicht die inhaltliche Kritik jedoch einer prinzipiellen Ablehnung des Gegenübers, schränkt dies das Regieren unter einem »divided government« empfindlich ein.¹⁵¹ Die starke Polarisierung im Kongress beschädigt die Zusammenarbeit von Parlament und Weißem Haus.

Die Politikwissenschaftlerin Frances E. Lee von der University of Maryland ist der Auffassung, dass der Präsident nicht nur die legislative Agenda mitbestimmt, sondern auch »die Konfliktlinien zwischen den Parteien im Kongress markiert und vertieft«.¹⁵² Da Präsidenten die wichtigsten Vertreter ihrer Parteien und in der Öffentlichkeit außerordentlich präsent sind, ist ihr Handeln mit ausschlaggebend dafür, wie die Partei allgemein wahrgenommen wird. Deshalb ist diese sehr daran interessiert, mit dem Präsidenten bei der legislativen Arbeit zu kooperieren. Die gegnerische Partei hingegen verfolgt das Ziel, politische Erfolge des Präsidenten zu verhindern, um so die öffentliche Wahrnehmung seiner Person und Partei negativ zu beeinflussen. Je mehr ein Präsident sich also in eine Debatte einbringt, je entschiedener er Stellung bezieht, desto größer wird die ideologische Distanz und desto tiefer wird der Graben im Abstimmungsverhalten zwischen den Parteien.¹⁵³

Dadurch erklärt sich Präsident Obamas relative Zurückhaltung im Streit über die Schuldenobergrenze. Eine klare Position vertrat der Präsident nur

149 Siehe zum Beispiel Ewen MacAskill, »Libyan Bombing ›Unconstitutional‹, Republicans Warn Obama«, in: *The Guardian*, 22.3.2011.

150 Doug Bandow, »Why Congress Must Stop Obama's Libyan Warmongering«, in: *The National Interest*, 9.8.2011, <www.cato.org/publications/commentary/why-congress-must-stop-obamas-libyan-warmongering> (Zugriff am 23.5.2012).

151 Für eine Analyse der Rivalität zwischen Kongress und Präsident während der Amtszeit von Präsident George W. Bush siehe Peter Rudolf, *Rückkehr zur Rivalität. Kongress und Präsident in der amerikanischen Außenpolitik am Ende der Ära Bush*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 8/2008).

152 Übersetzung durch Autorin; im Original: »functions to demarcate and deepen lines of cleavage between the parties in Congress«; Frances E. Lee, »Dividers, Not Unifiers: Presidential Leadership and Senate Partisanship, 1981–2004«, in: *Journal of Politics*, 70 (Oktober 2008) 4, S. 914–928 (915).

153 Ebd., S. 924.

in knapp 16 Prozent aller Abstimmungen des Jahres 2011 in beiden Kammern.¹⁵⁴ Am erfolgreichsten war er dann, wenn ein Thema ohne große Medienaufmerksamkeit verhandelt wurde. Bei der Bildungspolitik etwa erzielte Obama handfeste Resultate.¹⁵⁵ Er setzte durch, dass die staatliche Förderung für College-Studierende aus sozial schwachen Familien verdoppelt und die schulische Bildung spürbar verbessert wurde.¹⁵⁶

Lenkte Obama jedoch die öffentliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen, indem er sie in Reden mit hoher Signalwirkung aufgriff, wirkte sich sein Engagement meist nicht positiv aus. So wurden seine Vorschläge zur Arbeitsmarktreform, die er im September 2011 öffentlichkeitswirksam in einer Rede vorm Kongress bewarb, vom Parlament bislang blockiert oder einfach ignoriert. Vor diesem Hintergrund waren auch seine rhetorischen Versuche zum Scheitern verurteilt, den Kongress zu mehr überparteilicher Zusammenarbeit zu bewegen (und damit arbeitsfähiger zu machen). So verhalten auch entsprechende Forderungen, die er in seiner Rede zur Lage der Nation im Januar 2012 aufgestellt hatte.

Die Polarisierung in Form der »partisanship«, der Parteitreu der Abgeordneten, führt also zur generellen Ablehnung des Präsidenten und seiner Partei durch die andere Partei. Die Beteiligung des Präsidenten an politischen Aushandlungsprozessen, eigentlich ein elementarer Bestandteil der »checks and balances«, ist daher unter einem »divided government« eher schädlich. Denn in einer solchen Konstellation kann die andere Partei ihre Mehrheit in beiden oder zumindest einer Kammer des Kongresses dazu nutzen, politische Erfolge des Präsidenten zu vereiteln. Nach den Kongresswahlen 2010 hatte Mitch McConnell, republikanischer Oppositionsführer im Senat, offen verkündet, wichtigstes Anliegen sei nun, die Wiederwahl des Präsidenten zu verhindern. Diese Haltung schlägt sich beispielsweise im mühsamen Abstimmungsverfahren bei Nominierungen hochrangiger Regierungsvertreter nieder. So bestätigte der Senat in den ersten zwei Jahren von Obamas Amtszeit nur 58 Prozent der vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für Ämter der Judikative. Das ist der niedrigste Wert aller Präsidenten bisher.¹⁵⁷ Zudem zeigt dieser Fall, dass auch unter einem »unified government« der Oppositionspartei Mittel zur Verfügung stehen, die parlamentarische Arbeit effektiv zu behindern.

Wachsende Bedeutung des »unified government«

Trotz dieser Einschränkung ist ein »unified government« deutlich produktiver als ein »divided government«. Die Mehrheitspartei kann politische Entscheidungen treffen und profitiert sogar von der Polarisierung, denn sie erlaubt es, den Zusammenhalt in der eigenen Partei zu nutzen, um

154 »Vote Studies 2011, in Graphics«, *CQ.Com* [wie Fn. 124].

155 Ezra Klein, »The Unpersuaded«, in: *The New Yorker*, 19.3.2012.

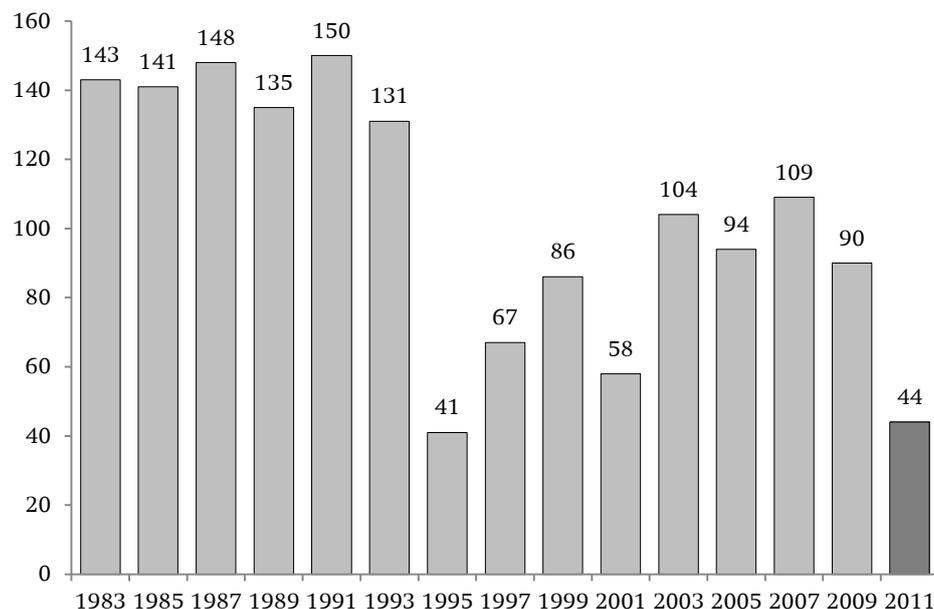
156 Website der Obama/Biden-Wahlkampagne 2012, Stichwort »Education«, <www.barackobama.com/record/education/> (Zugriff am 29.3.2012).

157 Alliance for Justice, *The State of the Judiciary. President Obama and the 111th Congress*, Washington, D.C. 2011.

Gesetzesvorhaben durchzusetzen. Einer Analyse der Brookings Institution zufolge gilt der 111. Kongress, der in den ersten zwei Jahren von Obamas Amtszeit tagte (2009–2010), zwar als der polarisierteste, den es bis dahin je gegeben hatte.¹⁵⁸ Dennoch sah seine Bilanz besser aus, als die Wahlniederlage der Demokraten am Ende vermuten ließ. Der 111. Kongress reformierte das Gesundheitssystem, nachdem ähnliche Versuche jahrzehntelang gescheitert waren. Weiterhin reagierte er mit einer stärkeren Regulierung des US-Finanzmarkts und einem der größten Konjunkturprogramme der amerikanischen Geschichte auf die Finanzkrise des Jahres 2008. Schließlich hob er die diskriminierende »Don't ask, don't tell«-Gesetzgebung auf. Soldatinnen und Soldaten, die sich offen zu ihrer Homosexualität bekennen, dürfen nun nicht mehr aus dem US-Militär ausgeschlossen werden.

Unter dem aktuellen »divided government« hingegen ist der Kongress erheblich unproduktiver. In den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 wurden denn auch nur 44 Gesetze verabschiedet. Dies waren halb so viele wie zwei Jahre zuvor, in der Anfangsphase der Obama-Administration, und nur ein Drittel dessen, was in den letzten vier Jahrzehnten üblicherweise im gleichen Zeitraum verabschiedet wurde (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2
Zahl der Gesetze, die jeweils bis zum 1. November vom Kongress verabschiedet wurden



Quelle: *Congressional Quarterly Weekly*, 7.11.2011, S. 2309.

Die zunehmende Polarisierung behindert jedoch nicht nur die Arbeitsfähigkeit des Parlaments, sondern ist auch aus der Perspektive der demokratischen Legitimierung bedenklich. Umfragen zeigen immer wieder,

¹⁵⁸ Galston, *Can a Polarized American Party System Be »Healthy?»* [wie Fn. 119], S. 1.

dass die Mehrheit der Amerikaner ein Parlament wünscht, das tatsächlich arbeitet, seinem Auftrag der pragmatischen Entscheidungsfindung und damit zum Regieren nachkommt. Umfragen zeigen aber auch, dass das Parlament dieser Erwartung nicht gerecht wird. Die gegenwärtige Blockade im Kongress hat die Zustimmungsraten für das schon lange wenig geschätzte Parlament weiter in den Keller rutschen lassen. Im Februar 2012 erreichten sie den historischen Tiefstand von zehn Prozent.¹⁵⁹

Es widerstrebt dem Grundgedanken des amerikanischen politischen Systems, dass politische Entscheidungsprozesse ausschließlich während eines »unified government« produktiv sein können. Der Trend zur einheitlichen Parteipräferenz bei Kongress- und Präsidentschaftswahlen lässt jedoch vermuten, dass dieses künftig häufiger vorkommen wird, unterbrochen von Phasen des (bei hoher Polarisierung) lähmenden »divided government«.

Die Konstellation eines »divided government« erfordert starke Führungspersönlichkeiten, die allen Widerständen zum Trotz parteiübergreifende Mehrheiten aufbauen können.¹⁶⁰ Dabei gilt es einerseits, allzu öffentlichkeitswirksame Rhetorik zu vermeiden, um nicht automatisch die Ablehnung der gegnerischen Partei hervorzurufen. Andererseits müssen der Präsident und seine Partei in der Lage sein, ihre Erfolge als solche verkaufen. Dieser Spagat bestimmt auch den Rest von Präsident Obamas erster Amtszeit.

Die Verantwortung der Wähler

Inzwischen stellt sich weniger die Frage, wie weit die Polarisierung noch gehen kann. Denn die jetzige Lähmung des politischen Prozesses beeinträchtigt das Regieren mittlerweile derart, dass noch mehr Polarisierung kaum zusätzliche spürbare Konsequenzen hätte. Zu fragen wäre eher, wie die Chancen stehen, dass die Konfliktlinien zwischen den Parteien aufbrechen.

Da das System sich nicht selbst reformieren kann, ist nun das Wahlvolk gefragt. Tatsächlich werden Wähler durch wachsende Polarisierung stärker mobilisiert.¹⁶¹ Diese Mobilisierung kann die Polarisierung aber auch verfestigen, statt sie abzumildern. Bei gestiegenem politischen Interesse der Öffentlichkeit wird ein Mitglied des Parlaments von den Wählern zwar stärker zur Verantwortung gezogen. Wurde er oder sie aber von einem eindeutig konservativen beziehungsweise progressiven Lager gewählt, sinkt der Anreiz, eine Politik der Mitte zu betreiben. Die Rückkopplung an die Wähler rückt jedoch einen anderen wichtigen Einflussfaktor für die Entwicklung der Polarisierung in den Vordergrund: Wer wird künftig welche

¹⁵⁹ Frank Newport, *Congress' Job Approval at New Low of 10%*, Washington, D.C.: Gallup, 8.2.2012, <www.gallup.com/poll/152528/congress-job-approval-new-low.aspx> (Zugriff am 7.3.2012).

¹⁶⁰ Binder/Mann, *Constraints on Leadership in Washington* [wie Fn. 134].

¹⁶¹ Alan I. Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, New Haven 2010.

Partei wählen, und welche Auswirkungen hat dies auf den Kurs der Parteien?

Beide Parteien werden nicht umhin kommen, mittelfristig dem rapiden demographischen Wandel in den USA Rechnung zu tragen. Dabei könnten sich die Konfliktlinien zwischen den Parteien verschieben und so die Polarisierung möglicherweise aufweichen. Der Bevölkerungsanteil der Latinos in den USA steigt stetig, und sie sind infolge wachsender Einbürgerungsraten immer besser politisch integriert. Aus diesen Gründen werden die Einwanderer aus dem Süden des Kontinents bei Wahlen eine immer wichtigere Rolle spielen. In der Mitte des 21. Jahrhunderts werden sie einer Prognose zufolge bereits ein Viertel der Wählerschaft stellen.¹⁶² Es bleibt abzuwarten, wie die Parteistrategen der Republikaner auf diese Entwicklung reagieren werden. Ohne eine Neuorientierung bei der Einwanderungspolitik werden sie ihre Anteile bei den Latinos kaum steigern können, die 2008 zu zwei Dritteln für Barack Obama stimmten.¹⁶³

Die Demokraten müssen hingegen energischer um die Wähler der Mitte kämpfen, ist ihre Kernwählerschaft, die sich selbst als progressiv (englisch: »liberal«) bezeichnet, doch deutlich kleiner als die konservative Kernwählerschaft der Republikaner.¹⁶⁴ Auch unter den sogenannten unabhängigen Wählern überwiegt die Zahl derjenigen, die zu den Republikanern tendieren.¹⁶⁵ Sollten die Republikaner auf ihrem einwanderungskritischen Standpunkt beharren, könnten die Demokraten allerdings vom Wachstum der Wählergruppe der Latinos erheblich profitieren – ebenso wie vom Rückgang überwiegend republikanischer Wählergruppen wie weißen Arbeitern ohne Collegeabschluss.¹⁶⁶

Institutionelle Schwächen

Die politische Handlungsfähigkeit der USA leidet nicht nur unter der beschriebenen Polarisierung, sondern auch unter institutionellen Schwächen des politischen Systems. Beide Probleme verstärken sich gegenseitig und schwächen so die politische Handlungsfähigkeit weiter.

Je stärker die ideologische Polarisierung, desto schwieriger die gemeinsame Entscheidungsfindung. Daher gilt: Je weniger gemeinsame thematische Arbeit möglich ist, desto mehr wird versucht, den politischen Wettbewerb auf der institutionellen Ebene auszutragen und sich gegen den politischen Gegner nicht in Debatten durchzusetzen, sondern ihn mit Hilfe von Schlupflöchern im System auszumanövrieren. Da die Zeiträume

¹⁶² Ruy Teixeira, *The Future of Red, Blue, and Purple America*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Januar 2008 (Issues in Governance Studies, Nr. 11), S. 8.

¹⁶³ Vgl. Rytz, *USA: Konservative unter Anpassungsdruck* [wie Fn. 140].

¹⁶⁴ Vgl. William A. Galston/Elaine C. Kamarck, *The Still-Vital Center: Moderates, Democrats, and the Renewal of American Politics*, Washington, D.C., Februar 2011 (Third Way Report), S. 4; Lydia Saad, *Conservatives Remain the Largest Ideological Group in U.S.*, Washington, D.C.: Gallup, 12.1.2012 <www.gallup.com/poll/152021/Conservatives-Remain-Largest-Ideological-Group.aspx?version=print> (Zugriff am 12.1.2012).

¹⁶⁵ Thomson, *A House Divided* [wie Fn. 121], S. 5.

¹⁶⁶ Teixeira, *The Future of Red, Blue, and Purple America* [wie Fn. 162], S. 9–11.

immer kürzer werden, in denen eine Partei die Mehrheit stellt, wächst die Tendenz, der anderen Partei die eigene Erfahrung »zurückzuzahlen«, in der Minderheit ausgegrenzt worden zu sein.¹⁶⁷

Dadurch spitzen sich die von institutionellen Schwächen des Systems verursachten Probleme immer mehr zu. So wurden über Jahrzehnte hinweg Regeln der parlamentarischen Arbeit zu Lasten der politischen Entscheidungsfindung verändert. Zudem wurde im Jahr 2011 das Wahlsystem in einzelnen Bundesstaaten so modifiziert, dass schon bei der Auswahl der Kandidaten die Weichen für eine Polarisierung der politischen Arbeit gestellt werden. Während jahrzehntealte institutionelle Schwächen also an Virulenz gewinnen, verschärfen die jüngsten Änderungen der Wahlbestimmungen die Dysfunktionalität des politischen Prozesses.

Vorwahlen

Nicht nur bei Präsidentschaftswahlen, sondern auch bei Kongresswahlen wird das amerikanische Vorwahlsystem angewandt, bei dem ein Kandidat oder eine Kandidatin in einem basisdemokratischen Prozess (statt durch Absprachen der Partielite) ausgewählt wird. Bei den Vorwahlen, aber auch bei den Caucuses, in denen der Kandidat nicht durch eine Wahl, sondern in einer Diskussion zwischen allen Anwesenden festgelegt wird, bestimmen in erster Linie passionierte Parteiaktivisten, wer ins Rennen um einen Sitz im Kongress geschickt wird. Kandidaten, die sich klar ins rechte oder linke politische Lager einsortieren lassen, sind damit im Vorteil gegenüber Kandidaten der Mitte.¹⁶⁸

Befördert wird die Ideologisierung der Vorwahlen durch den abnehmenden Wettbewerb zwischen den Parteien. Die Wahlkreise bei Wahlen zum Repräsentantenhaus sind in den letzten fünfzig Jahren immer homogener geworden; es wird also immer schwerer für eine Partei, der jeweils anderen Partei einen Wahlkreis abzunehmen. Selbst bei den Kongresswahlen 2010, in denen die Republikaner die Mehrheit im Repräsentantenhaus errangen, wechselten nur 14 Prozent der Sitze von einer Partei zur anderen.¹⁶⁹

Als Grund für die Homogenisierung der Wahlkreise wird häufig das »gerrymandering« angeführt, die Neuausrichtung der Wahlkreisgrenzen gemäß demographischen Veränderungen, wie sie alle zehn Jahre in der bundesweiten Volkszählung (census) gemessen werden. Die Polarisierung wächst aber auch im Senat, der von Wahlkreisverschiebungen gar nicht betroffen ist, da hier Staaten als Wahlkreise dienen; und auch in den Landkreisen (counties), deren Grenzen sich kaum verändern, nimmt der Wett-

167 Sarah A. Binder, »Where Have All the Conference Committees Gone?«, in: *The Monkey Cage* (Brookings Institution), 21.12.2011, <www.brookings.edu/opinions/2011/1221_conference_binder.aspx> (Zugriff am 9.1.2012).

168 Mickey Edwards, »How to Turn Republicans and Democrats into Americans«, in: *The Atlantic*, Juli/August 2011.

169 William A. Galston/Elaine C. Kamarck, »Make Politics Safe for Moderates«, in: *Politico*, 23.2.2011.

bewerb bei Wahlen ab. Die Homogenisierung der Wahlkreise des Repräsentantenhauses ist vielmehr auf eine »freiwillige politische Segregation« der Wähler zurückzuführen.¹⁷⁰

Grund für den mangelnden Wettbewerb ist auch der traditionelle Vorteil von Amtsinhabern, deren hoher Bekanntheitsgrad die Chancen auf eine Wiederwahl erhöht. Diese Entwicklung ist allerdings rückläufig, denn es lässt sich ein Trend zur stärkeren Fluktuation im Kongress beobachten.¹⁷¹ So konnten auch 25 Jahre im Kongress und ein hohes Ansehen als Außenpolitiker nicht verhindern, dass Senator Richard Lugar im Mai 2012 die Vorwahlen in seinem Bundesstaat Indiana verlor. Bei den Kongresswahlen im November 2012 kann er nun nicht mehr antreten. Da gleichzeitig mit der Fluktuation jedoch die Parteitreue der Wähler zugenommen hat, bleibt die Homogenität der Wahlkreise dennoch bestehen. Der Wunsch nach politischem Wandel führt daher eher zur Nominierung einer Kandidatin oder eines Kandidaten derselben Partei als zu einer ideologischen Neuorientierung.

Weil der Wettbewerb innerhalb der Parteien zunimmt, zwischen ihnen aber abnimmt, werden Vorwahlen immer wichtiger beim Kampf um einen Sitz im Kongress. Um den innerparteilichen Wettbewerb zu gewinnen, sind immer größere Finanzmittel aufzubringen. Insbesondere die Abgeordneten im Repräsentantenhaus, die alle zwei Jahre zur Wahl stehen, verwenden daher immer mehr Zeit auf die Geldbeschaffung (fund-raising), was zu Lasten ihrer inhaltlichen Arbeit im Parlament geht. Der ständige Wahlkampf (permanent campaign) verleitet die Abgeordneten dazu, immer mehr Zeit in den Wahlkreisen statt in Washington zu verbringen.¹⁷² Diese Abwesenheit erschwert wiederum die Kontaktpflege mit Abgeordneten der anderen Partei und damit die überparteiliche Zusammenarbeit.

Wahlen

Während sich die Probleme bei den Vorwahlen über Jahre hinweg aufgebaut haben, wird der faire Ablauf der eigentlichen Wahlen seit kurzem von zahlreichen geplanten und bereits erfolgten Regeländerungen in Frage gestellt. Im Jahr 2011 führten etliche Bundesstaaten neue Regeln ein, welche die Teilnahme bestimmter Wählergruppen behindern, von denen die meisten den Demokraten nahestehen.

Die Befürworter der Gesetzesänderungen begründen diese hauptsächlich mit dem Kampf gegen Wahlbetrug, ein Phänomen, das Kritiker jedoch als äußerst selten einstufen. Viele Staaten verlangen ab diesem Jahr, dass die Wählerinnen und Wähler am Wahltag einen Lichtbildausweis vorweisen. Diese aus deutscher Sicht selbstverständliche Forderung ist in den

¹⁷⁰ Galston/Nivola, »The Great Divide« [wie Fn. 148], S. 15; vgl. Thomson, *A House Divided* [wie Fn. 121], S. 17; Galston, *Can a Polarized American Party System Be »Healthy?»* [wie Fn. 119], S. 11.

¹⁷¹ Mildner/Rytz/Thimm, *Vom »Wandel« zum Stillstand?* [wie Fn. 120], S. 1ff.

¹⁷² Vgl. Binder/Mann, *Constraints on Leadership in Washington* [wie Fn. 134], S. 4f.

USA eine hohe Hürde, denn es gibt dort weder Bürgerämter noch Personalausweise. Stattdessen dienen vor allem Führerscheine zur Identifikation. Die neue Regel geht vor allem auf Kosten der Afroamerikaner, denn ein Viertel von ihnen verfügt nicht über zureichende Ausweispapiere. Insgesamt elf Prozent der Amerikaner besitzen keinen Lichtbildausweis, der von einer staatlichen Behörde ausgestellt wurde. Studierende werden ebenfalls benachteiligt, da Studentenausweise nun in einigen Staaten nicht mehr bei der Wahl verwendet werden dürfen. Statt der Ausweispapiere verlangen einige Staaten auch die Vorlage einer Geburtsurkunde, was insbesondere für Frauen Probleme aufwirft, die nach einer Heirat unter ihrem Ehenamen als Wählerinnen registriert sind. Darüber hinaus haben Florida und Iowa ehemaligen Häftlingen das Wahlrecht entzogen. Weitere Hindernisse sind verkürzte Zeiträume zur Wählerregistrierung und zur Stimmabgabe.¹⁷³

Insgesamt könnte all dies laut einer Studie der New York University bis zu fünf Millionen Wählerinnen und Wähler betreffen. Bei einem knappen Wahlausgang könnten sie durchaus das Zünglein an der Waage sein. Fast zwei Drittel aller Wahlmänner und -frauen bei der Wahl des Präsidenten werden aus den betroffenen Staaten kommen. Darunter sind mindestens fünf der zwölf Staaten, die keine Partei eindeutig bevorzugen und oft wahlentscheidend sind (battleground states).¹⁷⁴

Die Ausgrenzung bestimmter Wählergruppen infolge der neuen Gesetze veranlasste den ehemaligen Präsidenten Bill Clinton zu einem Vergleich mit den Jim-Crow-Gesetzen, mit denen nach Abschaffung der Sklaverei afroamerikanische Bürger systematisch diskriminiert wurden, unter anderem beim Zugang zu Wahlen.¹⁷⁵ Erst der Civil Rights Act aus dem Jahr 1965 beendete diese Praktiken.

Parlamentarische Entscheidungsprozesse

Zwar sind Vorwahlen und Wahlen mit erheblichen Problemen belastet, doch betreffen die meisten institutionellen Schwächen des politischen Systems die Entscheidungsprozesse des nationalen Parlaments. Zwei Trends stehen hier im Vordergrund: Im Repräsentantenhaus nutzt die Mehrheitspartei ihre Führungsrolle exzessiv aus; im Senat versucht die Oppositionspartei, politische Entscheidungen systematisch zu blockieren.¹⁷⁶

Befördert wird diese Entwicklung durch einen Machtzuwachs der Parteiführung in beiden Kammern seit den 1970er Jahren, insbesondere seit

¹⁷³ Wendy R. Weiser/Lawrence D. Norden, *Voting Law Changes in 2012*, New York: New York University School of Law, Brennan Center for Justice, 2011, S. 1-3; Lawrence D. Norden, *Excluded from Democracy: The Impact of Recent State Voting Changes. Statement before the United States House of Representatives*, 14.11.2011, <www.brennancenter.org/content/resource/state_statement_for_congressional_forum_excluded_from_democracy> (Zugriff am 22.11.2011).

¹⁷⁴ Weiser/Lawrence, *Voting Law Changes in 2012* [wie Fn. 173], S. 1-3.

¹⁷⁵ Ari Berman, »The GOP War on Voting«, in: *Rolling Stone*, 30.8.2011, <www.rollingstone.com/politics/news/the-gop-war-on-voting-20110830> (Zugriff am 15.9.2011).

¹⁷⁶ Binder/Mann, *Constraints on Leadership in Washington* [wie Fn. 134], S. 9.

Mitte der 1990er Jahre.¹⁷⁷ Machtzuwachs und Polarisierung verstärken sich gegenseitig: Je weiter die Parteien auseinanderliegen, desto wahrscheinlicher wird die Nominierung eines weit von der anderen Partei entfernten Mehrheitsführers.¹⁷⁸ Durch die stärkere parteiinterne Kohäsion genießen die Parteispitzen im Kongress zudem mehr Rückhalt als zuvor und somit größeren Handlungsspielraum.

So umgehen sie immer häufiger die Bildung von Vermittlungsausschüssen (conference committees). Diese Ausschüsse beider Kammern und Parteien handeln Kompromisse aus, wenn die Kammern unterschiedliche Versionen eines Gesetzesentwurfs verabschiedet haben. Stattdessen verhandeln die parlamentarischen Mehrheitsführer nun vermehrt direkt untereinander, wie zum Beispiel bei der Gesundheitsreform 2010. Manchmal wird sogar ganz auf Verhandlungen verzichtet; eine Kammer zwingt dann einfach die andere, einen Gesetzesentwurf ohne Nachbesserungen anzunehmen, indem sie in eine sitzungsfreie Periode tritt.¹⁷⁹

Der Machtzuwachs der Parteispitzen im Kongress schmälert zudem die Bedeutung der Ausschussvorsitzenden, und das nicht nur durch die Vermeidung von »conference committees«, an denen sie normalerweise beteiligt sind. Schon vor Verabschiedung eines Gesetzes nämlich kann die Mehrheitspartei die parlamentarischen Ausschüsse umgehen, indem sie einen Gesetzesentwurf direkt ins Plenum einbringt. In einer anderen Variante wird zwar die Überarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch einen Ausschuss zugelassen, danach wird der Entwurf jedoch auf eigene Faust verändert, bevor er zur Abstimmung ins Plenum geht. Das trifft mittlerweile auf 40 Prozent aller bedeutenden Gesetzesentwürfe (major measures) zu.¹⁸⁰

Diese Entwicklungen kommen in beiden Kammern vor, treten im Repräsentantenhaus aber deutlicher zutage als im stark individualistischen Senat, in dem Ausschussvorsitzende generell eine weniger wichtige Rolle spielen.¹⁸¹ Der Senat verfügt jedoch über ein Blockadeinstrument, das die Schwesterkammer nicht hat, den Filibuster. Jeder Senator und jede Senatorin hat das Recht, so lange vor der Kammer zu reden, bis eine sogenannte Supermehrheit von mindestens 60 (von 100) Stimmen das Dauerreden beendet. Tatsächlich reicht meist die bloße Androhung eines Filibusters,

177 Todd Eberly, »The Death of the Congressional Committee«, in: *The Baltimore Sun*, 27.11.2011.

178 Galston/Kamarck, *The Still-Vital Center* [wie Fn. 164], S. 23.

179 Binder, »Where Have All the Conference Committees Gone?« [wie Fn. 167]; vgl. James Thurber, »Bring back the Conference Committees«, in: *The Hill*, 26.4.2010; Carrie Budoff Brown/Patrick O'Connor, »Dem Leaders to Forgo Conference«, in: *Politico*, 6.1.2010.

180 The Center on Congress at Indiana University, *The Legislative Process*, <<http://congress.indiana.edu/legislative-process>> (Zugriff am 10.1.2012); Eberly, »The Death of the Congressional Committee« [wie Fn. 177].

181 Für eine ausführliche Analyse der Änderungen der Verfahrensweisen im Senat seit den 1950er Jahren einschließlich der Rolle der Parteiführung und Ausschüsse siehe Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, Norman 2006, S. 185–233. Vgl. Michael Tomasky, »The Specter Haunting the Senate«, in: *The New York Review of Books*, 30.9.2010.

um eine Abstimmung herbeizuführen. Seit in den 1970er Jahren die Supermajorität von 67 auf 60 Stimmen gesenkt wurde, wird dieses Instrument immer häufiger eingesetzt. In den 1960er Jahre waren weniger als zehn Prozent aller bedeutenden Gesetzesvorhaben von einem Filibuster oder seiner Androhung betroffen, Anfang des 21. Jahrhunderts waren es bereits mehr als die Hälfte.¹⁸²

Wegen des Bedeutungsverlusts der Ausschüsse verringern sich die Möglichkeiten überparteilicher Zusammenarbeit. Die Arbeit der Abgeordneten verlagert sich immer mehr von den Debatten im Vorfeld auf die Abstimmung im Plenum.¹⁸³

Reforminitiativen

Der Reformbedarf im politischen System der USA wird besonders augenfällig, wenn man die Stimmung in der amerikanischen Gesellschaft zu erfassen versucht. Die historisch niedrige Zustimmungsrates für den Kongress und das generelle Misstrauen gegenüber »Washington« sind klare Zeichen dafür, wie unzufrieden viele Amerikaner mit dem politischen Status quo sind. Statt die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen, verschlimmern die Politiker sie mit ihren Machtkämpfen.¹⁸⁴ Die Enttäuschung der Bürgerinnen und Bürger wird auch durch die wachsende soziale Ungleichheit zwischen ihnen und ihren Kongressabgeordneten genährt. Seit 1984 hat sich das Durchschnittsvermögen der Abgeordneten mehr als verdoppelt, während das Durchschnittsvermögen amerikanischer Haushalte sogar leicht zurückgegangen ist.¹⁸⁵

Institutionelle Reformen, welche die Problemlösungskapazitäten des politischen Systems verbessern könnten, hängen von der Kompromissbereitschaft der politischen Akteure ab. Das, was geschaffen beziehungsweise verbessert werden soll, wird damit zur Voraussetzung. So scheiterte das Supercommittee im Herbst 2011 an dem Umstand, dass es in seiner Besetzung die Polarisierung des Kongresses reflektierte und damit fortführte, statt sie zu überwinden. Selbst unter Aussetzung der normalen legislativen Regeln gelang es dieser Miniaturausgabe des Parlaments nicht, einen Kompromiss zu erzielen.¹⁸⁶ Ein ähnliches Dilemma verurteilte im Januar 2011 den Versuch zum Scheitern, den Gebrauch des Filibusters einzudämmen, denn die erforderliche parteiübergreifende Zweidrittelmehrheit für die Reform war unerreichbar.¹⁸⁷ Weitgehend auf Desinteresse stieß auch Präsident Obama, als er in seiner Rede zur Lage der Nation im

¹⁸² Sinclair, *Party Wars* [wie Fn. 181], S. 213.

¹⁸³ Vgl. Eberly, »The Death of the Congressional Committee« [wie Fn. 177].

¹⁸⁴ Vgl. Francis Fukuyama, »American Political Dysfunction«, in: *The American Interest*, November/Dezember 2011, S. 125–127.

¹⁸⁵ Peter Whoriskey, »Growing Wealth Widens Distance between Lawmakers and Constituents«, in: *The Washington Post*, 26.12.2011.

¹⁸⁶ Joseph J. Schatz, »After the Fall of the »Supercommittee«, in: *CQ Weekly*, 28.11.2011, S. 2490ff; Amy Gutmann/Dennis F. Thompson, »How to Free Congress's Mind«, in: *The New York Times*, 29.11.2011.

¹⁸⁷ Manu Raju, »Filibuster Reform Goes Bust«, in: *Politico*, 28.1.2011.

Januar 2012 forderte, den Filibuster einzuschränken sowie eine Frist einzuführen, innerhalb deren der Senat über Nominierungen für Ämter der Judikative entscheiden muss.¹⁸⁸

Es liegt daher insbesondere an den Wählern, ihrem Wunsch nach politischen Entscheidungen statt Machtkämpfen Nachdruck zu verleihen. Beispielsweise hat sich im Dezember 2010 die Gruppe No Labels gebildet, ein Zusammenschluss von Republikanern, Demokraten und unabhängigen Wählern mit dem gemeinsamen Ziel, die politische Handlungsfähigkeit in Washington wiederherzustellen. »We want our government to work again« lautet ihr Motto. Wie ihr Name andeutet, möchte die Gruppe den Regierungsauftrag wieder vor die Ideologie rücken. Die Organisation, die vom Brookings-Experten William Galston mitgegründet wurde und sich als Graswurzelbewegung versteht, schlägt unter anderem vor, die Auszahlung der Abgeordnetenbezüge an die Verabschiedung des Budgets zu koppeln, binnen drei Monaten über vom Präsidenten nominierte Kandidaten für öffentliche Ämter abzustimmen, die Macht der Parteiführer und Ausschussvorsitzenden zu beschneiden und den Austausch zwischen den Parteien sowie zwischen Kongress und Weißem Haus zu intensivieren.¹⁸⁹

Der Schuldenstreit im Sommer 2011 hat den Bürgerinnen und Bürgern vor Augen geführt, dass das Parlament bei einer seiner wichtigsten Aufgaben, der Haushaltspolitik, nicht ausreichend handlungsfähig ist. In ihrem Ruf nach Reformen konzentrieren sich einzelne gesellschaftliche Akteure daher auf die Fiskalstabilität. Im August 2011 rief der Vorstandsvorsitzende von Starbucks, Howard Schultz, dazu auf, so lange keine Wahlkampfspenden zu zahlen, bis der Kongress sich auf einen Plan einigt, mit dem das US-Haushaltsdefizit langfristig eingedämmt wird. Unterstützung erhält er dabei von Democracy 21, einer Organisation, die sich schon seit Ende der 1990er Jahre für eine Reform der Wahlkampffinanzierung einsetzt.¹⁹⁰

Die Unzufriedenheit über die steigende soziale Ungleichheit manifestierte sich insbesondere in der Entstehung der Occupy-Bewegung. Mit ihrem Slogan »We are the 99%« bringt sie die Enttäuschung über Washingtons mangelnden Willen zum Ausdruck, die sozialen Übel zu bekämpfen.¹⁹¹

188 Alan K. Ota/Rachael Bade, »President's Proposals for Legislative Branch Draw Little Enthusiasm«, in: *CQ Today Online News*, 25.1.2012. Vgl. Russell Wheeler, *Judicial Nominations and Confirmations after Three Years – Where Do Things Stand?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 13.1.2012, <www.brookings.edu/papers/2012/0113_nominations_wheeler.aspx> (Zugriff am 17.1.2012).

189 No Labels, *Who We Are*, <<http://nolabels.org/whoweare>> (Zugriff am 11.1.2012).

190 Dan Froomkin, »Starbucks CEO Howard Schultz Calls for Boycott on Campaign Contributions«, in: *The Huffington Post*, 15.8.2011, <www.huffingtonpost.com/2011/08/15/starbucks-howard-schultz-boycott-campaign-contributions_n_927550.html> (Zugriff am 23.5.2012).

191 So wurde beispielsweise am 17. Januar 2012 versucht, den Kongress zu besetzen. Michael McAuliff, »Occupy Congress: Protesters Swarm Capitol Hill to Represent the 99 Percent«, in: *The Huffington Post*, 17.1.2012, <www.huffingtonpost.com/2012/01/17/occupy-congress-capitol-hill_n_1211294.html> (Zugriff am 20.3.2012).

Andere gesellschaftliche Reformbemühungen zielen auf die Wahlkreisverschiebungen (gerrymandering). So bietet das Public Mapping Project der Harvard University und der George Mason University jedem Bürger die Möglichkeit, Vorschläge zu machen, wie Wahlkreisgrenzen neu gezogen werden könnten.¹⁹² Mehr Bürgerbeteiligung bei Wahlkreisverschiebungen ist auch das Anliegen der im Jahr 2011 erstmals eingesetzten Wahlkreis-Kommission im Bundesstaat Kalifornien, bei der Bürger und nicht Politiker die neuen Grenzen der Wahlkreise festlegten. Die Zeitschrift *Economist* bewertet die Schaffung der neuen Institution als »dramatischen Wandel in der Geschichte der amerikanischen Demokratie.«¹⁹³ Kritisiert wird jedoch, dass die Kommission nur in einem einzelnen Bundesstaat tätig ist. Durch sie haben es langjährige Parlamentarier schwerer, wiedergewählt zu werden. Kalifornien hat deshalb einen Nachteil gegenüber den anderen Bundesstaaten, deren Wahlkreise so gezogen sind, dass sie Amtsinhaber bevorzugen.¹⁹⁴ Eine Reform der Wahlkreisverschiebungen müsste also idealiter auf Bundesebene stattfinden.

Gemein ist allen Reformakteuren der Wunsch, die Politik wieder näher an die Bürger heranzuführen. Dies heißt nicht nur stärkere Bürgerbeteiligung und mehr Transparenz, sondern vor allem einen ausgeprägteren Willen zum lösungsorientierten politischen Handeln (governance). Bislang ist der Einfluss der Reformakteure jedoch sehr begrenzt, und es bleibt abzuwarten, ob sie tatsächlich breiteren Rückhalt in der Gesellschaft gewinnen können. Zwar genießt die Occupy-Bewegung großes Medieninteresse, prangert aber eher Missstände an, statt Alternativen zu entwickeln. Daher bieten pragmatische Initiativen wie die kalifornische Wahlkreis-Kommission oder das Public Mapping Project am ehesten Ansatzpunkte zur Reform.

Auch innerhalb des Kongresses wächst das Verlangen nach Reformen. So veranstalteten die republikanische Senatorin Susan Collins und der unabhängige, den Demokraten nahestehende Senator Joseph Lieberman im März 2012 eine Anhörung, um mit Kollegen und externen Fachleuten Vorschläge zur Reform des Kongresses zu diskutieren. Sie brachten damit auch ihre Unterstützung für No Labels zum Ausdruck und luden deren Vertreter als Zeugen ein. Besonderes Gehör fand der No-Labels-Vorschlag, den Abgeordneten die Bezüge zu streichen, sollte es ihnen nicht gelingen, rechtzeitig einen Haushalt zu verabschieden. Doch obgleich das Parlament nun schon seit über drei Jahren dieser Kernaufgabe nicht nachkommt, ist der Vorschlag unter Collins' und Liebermans Kollegen umstritten – wie auch die Anhörung selbst.¹⁹⁵

192 Public Mapping Project, <www.publicmapping.org/> (Zugriff am 12.1.2012).

193 »No More Packing or Cracking: California's New Way of Drawing Political Maps Could Become the Model for the Rest of America«, in: *The Economist*, 16.6.2011.

194 Adam Nagourney, »California Set to Send Many New Faces to Washington«, in: *The New York Times*, 13.2.2012.

195 U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, *Raising the Bar for Congress: Reform Proposals for the 21st Century*, 14.3.2012, <www.hsgac.senate.gov/hearings/raising-the-bar-for-congress-reform-proposals-for-the-21st-century> (Zugriff am 3.5.2012).

Ausblick

Die starke Polarisierung im Kongress und die institutionellen Schwächen des politischen Prozesses schränken die Handlungsfähigkeit der USA erheblich ein. Bedenklich ist dabei, dass beide Entwicklungen sich gegenseitig verstärken und so eine Trendwende verhindern. Denn der Kongress muss die Polarisierung überwinden, um institutionelle Reformen beschließen zu können. Solange institutionelle Schwächen wie die übermäßige Verwendung des Filibusters aber fortbestehen, wird die Polarisierung nur schwer aufzubrechen sein.

Dennoch zeigen die gesellschaftlichen Reforminitiativen, die Vorschläge aus der Wissenschaft und die Unzufriedenheit der Parteispitzen, dass in Washington das Bewusstsein für die Probleme wächst. Vor allem steigt der Druck auf die Parteispitzen, die mit der zunehmenden Fluktuation im Kongress konfrontiert sind. Diese stellt die Parteien vor wachsende interne Probleme. Die ständigen personellen Wechsel und die damit verbundenen parteiinternen Stimmungsschwankungen erschweren es, Parteiagenden langfristig anzulegen. Die verminderte Handlungsfähigkeit kann damit nicht nur dem politischen Gegner angelastet werden, sondern ist auch hausgemacht. Der demographische Wandel mit einer neuen Gewichtung einzelner Wählergruppen könnte ebenfalls die Parteien zum Umdenken bewegen. Gerade die Republikaner werden in Zugzwang geraten, denn sie sind nicht nur stärker von demographischen Veränderungen betroffen, sondern treiben Polarisierung und Blockade im Kongress besonders voran.¹⁹⁶

Klar ist jedoch, dass ohne eine Rückkehr zur Kooperation im Sinne der fairen »checks and balances« die strukturellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme kaum gelöst werden können. Ihre Bearbeitung ist wiederum Voraussetzung für die langfristige Sicherung der internationalen Vormachtstellung der USA.

¹⁹⁶ Vgl. Mann/Ornstein, »Let's Just Say It: The Republicans Are the Problem« [wie Fn. 136].

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Vorsicht vor verfrühtem Abgesang

Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm

Es ist eine offene Frage, ob die Supermacht USA langfristig an Bedeutung verlieren wird. Der gegenwärtige Zustand der amerikanischen Machtressourcen vermittelt ein uneinheitliches Bild. Militärisch kann den USA nach wie vor kein Land das Wasser reichen, wenn auch die Kriege in Afghanistan und Irak gezeigt haben, dass militärische Fähigkeiten keineswegs die Kontrolle über den Ausgang gewaltsamer Auseinandersetzungen garantieren. Wirtschaftlich liegen die USA gleichauf mit Europa, während der Westen insgesamt relative Einbußen gegenüber den Schwellenländern verzeichnet. Chinas ökonomischer Erfolg hat zwar die Attraktivität des chinesischen Gesellschaftsmodells erhöht, aber bei der »soft power« bleibt das Land immer noch weit hinter den USA zurück. Doch ihre inneren Blockaden hindern die amerikanische Demokratie daran, angemessen auf internationale und interne Herausforderungen zu reagieren. Damit schwindet auch das Ansehen des politischen Systems der Vereinigten Staaten, was wiederum die »soft power« schwächt. Die politischen Blockaden beschränken die Möglichkeiten der USA, das volle Potential ihrer vielfältigen Machtressourcen zu nutzen.

Bis auf Weiteres werden die Vereinigten Staaten der entscheidende Akteur in der internationalen Politik bleiben. Denn der Anspruch, »unverzichtbare Nation« (indispensable nation) zu sein, ist eine parteiübergreifende Leitlinie des amerikanischen Selbstverständnisses. Oft bedarf es nur eines kleinen Anstoßes, damit die USA auf die Weltbühne zurückkehren. Gleichzeitig sollte Europa sich auch künftig darauf einstellen, dass die USA wegen ihrer vielen inneren Probleme mit sich selbst beschäftigt sein und fordern werden, dass ihre Partner international mehr Verantwortung und Kosten übernehmen.

Ihrem normativen Anspruch als globale Ordnungsmacht wurden die USA in der Vergangenheit nie vollständig gerecht. Gerade in den letzten Jahren sorgten sie in der internationalen Politik nicht nur für positive Impulse. Beispiele sind gravierende Defizite bei der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien im Kampf gegen den Terrorismus, die katastrophalen Auswirkungen des amerikanischen Finanzkapitalismus auf die Weltwirtschaft oder auch die Untätigkeit gegenüber globalen Aufgaben wie dem Klimaschutz.

Dennoch bleibt es aus Sicht Deutschlands und Europas außerordentlich wichtig, dass die USA weiterhin eine aktive Führungsrolle spielen. Globale Herausforderungen sind nach wie vor nicht ohne die USA zu meistern. Europa fehlt es sowohl an den Fähigkeiten als auch am politischen Willen, selbst als Ordnungsmacht aufzutreten. In einem internationalen System ohne die Ordnungsmacht USA beziehungsweise unter einer anderen Führungsmacht wäre die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Frieden

und Wohlstand nicht mehr im gleichen Maße gewährleistet wie bisher. Daher liegt es in Europas Interesse, die USA bei der Bearbeitung ihrer internen Probleme zu unterstützen. Die Bereitschaft und die Möglichkeiten dazu variieren nach Politikfeldern.

Wirtschaft und Finanzen

Die wirtschaftspolitischen Interessen Europas und der USA konvergieren weiterhin stark. Während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der Schuldenkrisen auf beiden Seiten des Atlantiks hat sich herausgestellt, dass die gegenseitigen Abhängigkeiten zumindest mittelfristig bedeutsamer sind als die wirtschaftliche Konkurrenz. Ausschlaggebend für die ökonomische Erholung der USA wird somit auch sein, dass die Schuldenkrise in Europa eingedämmt wird, die Finanzmärkte sich beruhigen und mehr Wachstum im transatlantischen Wirtschaftsraum zu verzeichnen ist.

Das Bewusstsein, dass eine tiefere wirtschaftliche Integration der transatlantischen Partner viele Vorteile verspricht, hat 2011 und 2012 die Debatten über ein transatlantisches Freihandelsabkommen wiederbelebt. Damit ließen sich der Handel intensivieren und Arbeitsplätze schaffen, indem Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Durch die Harmonisierung und das gemeinsame Setzen von Regulierungsstandards könnten die EU und USA zudem die weltweiten Standards beeinflussen. Im Alleingang dürfte ihnen dies dagegen kaum gelingen.

Die wirtschaftlichen Probleme dies- und jenseits des Atlantiks haben Gelegenheiten für eine vertiefte Wirtschaftsintegration eröffnet. Die Politik sollte sie nutzen. Das sollte aber nicht den Blick dafür trüben, dass die USA die Überschussländer der EU, allen voran Deutschland, auch künftig nachdrücklich auffordern werden, ihre Rolle als Wirtschaftslokomotiven entschlossener zu spielen. Aus amerikanischer Sicht bedeutet dies, dass die wirtschaftlich starken EU-Länder Binnenkonsum und Importe steigern sollten, um so die strauchelnden Nachbarländer aus der Krise zu ziehen. Seit Jahren ist zwischen Deutschland und den USA umstritten, welche Verantwortung Defizit- und Überschussländer für eine stabile und dynamische Weltwirtschaft haben.

Auch beim Einsatz wirtschaftlicher Mittel als harte Machtressource, beispielsweise Sanktionen, zeigt sich, dass auf transatlantische Zusammenarbeit nicht verzichtet werden kann. Schwellenländer werden immer wichtiger für die Wirksamkeit von Sanktionen. Weil ihr Anteil am Welt-handel wächst, kommen sie für Staaten unter Sanktionsregimen zunehmend als alternative Anbieter und Kunden in Frage. Dennoch sind die Anerkennung durch den Westen und dessen technisches Know-how für viele Länder immer noch attraktiv. Sanktionen können aber nur greifen, wenn Amerika und Europa an einem Strang ziehen.

Sicherheit und Verteidigung

Europa hat ein Interesse daran, dass die USA ihre militärische Führungsrolle in der Welt aufrechterhalten. Die amerikanischen Sicherheitsgarantien für seine zahlreichen Verbündeten dämpfen die Gefahr regionaler Rüstungswettläufe und stabilisieren das Staatensystem. Es gilt also dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die sinkenden Militärausgaben des Westens Unsicherheit in Regionen erzeugen könnten, die geopolitischen Erwägungen stärker unterliegen als Europa. Gleichwohl kann der finanzielle Aufwand, der bislang für das amerikanische Militär betrieben wurde, nur zum Preis wachsender sozio-ökonomischer Probleme fortgeführt werden. Diese würden die Führungsrolle der USA mittelfristig empfindlicher beeinträchtigen als Kürzungen im Militäretat. Daher sollten die Europäer die amerikanische Kurskorrektur hin zu weniger Verteidigungsausgaben unterstützen. Bei der Entscheidung, wo die verbleibenden Militärbasen am nötigsten sind, sollte Washington besonders von Deutschland Solidarität erwarten können. Angesichts der schwachen Bedrohungswahrnehmung und der Kürzungen am deutschen Verteidigungsetat erscheint es unangebracht, die Schließung hiesiger Standorte des US-Militärs zu beklagen.

Aus amerikanischer Sicht wäre es wünschenswert, wenn europäische Staaten ihre eigenen Verteidigungsbudgets erhöhen würden, um mehr Verantwortung im Sinne der Lastenteilung zu übernehmen. Es gehört zum Standardrepertoire amerikanischer Verteidigungsminister, einen größeren Beitrag von den Nato-Partnern zu fordern, denn nur wenige europäische Staaten erfüllen das im Verteidigungsbündnis vereinbarte Ziel, zwei Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben. Europas Schuldenkrise und ihre schädlichen Folgen für die US-Konjunktur haben allerdings auch in den USA dafür gesorgt, dass sich die Prioritäten änderten. In Washington wächst die Einsicht, dass die meisten europäischen Länder ihre Verteidigungshaushalte derzeit nicht ohne Weiteres aufstocken können, ohne die Stabilität des Euro noch mehr zu gefährden.¹⁹⁷ Auf die Haushaltsdiskussionen in den USA würden sich höhere Verteidigungsausgaben der Europäer ohnehin kaum auswirken. Es kommt für die USA nicht in Frage, ihren Anspruch als Garant internationaler Sicherheit aufzugeben. Nüchtern betrachtet bleibt es also auch für Europa weiter möglich, Trittbrettfahrer amerikanischer Sicherheitspolitik zu sein.

Washingtons Handlungsfähigkeit

Die Europäer haben praktisch keinen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der amerikanischen Demokratie – den Schlüssel zur Zukunftsfähigkeit der internationalen Führungsrolle der USA. Jedoch besteht Grund zur Hoffnung. Zwar bleibt offen, ob die derzeitigen Blockaden tatsächlich über-

¹⁹⁷ Als abschreckendes Beispiel dient hier Griechenland. Als eines der wenigen europäischen Länder, die die Zwei-Prozent-Zusage eingehalten haben, ist es wegen der nach einer Staatspleite zu erwartenden wirtschaftlichen Kettenreaktionen auch zum Problemfall für die USA geworden.

wunden werden können. Doch ist es wahrscheinlich, dass mit steigendem Anpassungsdruck die Kompromissbereitschaft der Akteure zunehmen wird. So paradox es klingt: Dass die verschiedenen ideologischen Fraktionen ihren Richtungsstreit ohne Rücksicht auf Verluste für die Position der USA in der Welt austragen können, ist auch der Tatsache geschuldet, dass Amerika immer noch vergleichsweise gut dasteht.

So ergab sich die Blockadehaltung der fiskalpolitischen Hardliner während der Schuldenkrise 2011 auch aus ihrer Überzeugung, dass die USA bei einer temporären Zahlungsunfähigkeit international mit weniger gravierenden Konsequenzen zu rechnen hätten als andere Staaten in einer vergleichbaren Situation. Mit diesem Selbstverständnis riskierten die Blockierer sogar eine Staatsinsolvenz. Ihre Vermutung, dass für die USA andere Regeln gelten, erwies sich zumindest teilweise als richtig: Die Märkte zeigten sich unbeeindruckt, als die Ratingagentur Standard & Poor's die Kreditwürdigkeit der USA mit der Begründung herabstufte, die offensichtlich gewordenen politischen Blockaden würden für die Zukunft nichts Gutes verheißen. Die Neubewertung hatte keinerlei Wirkung auf das Zinsniveau amerikanischer Schulden, ja, die Nachfrage nach US-Staatsanleihen stieg sogar. Eine Entwicklung, die bezogen auf Europa die nächste Runde von Krisengipfeln ausgelöst hätte, wurde nicht nur von den Märkten, sondern von Washington selbst souverän ignoriert.

Die Lehre daraus ist nicht, dass Washington die Gesetze der Finanzmärkte dauerhaft missachten kann oder dass die amerikanische Führungsrolle nicht in Gefahr wäre. Doch die Entscheidungsträger können sich ihre Unnachgiebigkeit leisten, solange diese Gefahr nicht auch in den USA offensichtlich ist. Sie müssten voraussichtlich erst dann einlenken, wenn die Konsequenzen der ungelösten sozialen und wirtschaftlichen Probleme für die Vormachtstellung der USA nicht mehr zu leugnen wären. Dann könnte sich auch die amerikanische Öffentlichkeit vernehmlicher zu Wort melden und einfordern, dass der Reformstau in Washington aufgelöst wird. Daher könnte eine existentielle Krise die Kompromissbereitschaft erhöhen und so das Haupthindernis für notwendige Reformen beseitigen. Es ist denkbar, dass Winston Churchills Diktum, wonach die Amerikaner immer das Richtige tun, wenn sie alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft haben, auch in diesem Fall Gültigkeit behält. Die historische Erfahrung zeigt, dass die amerikanische Gesellschaft in Krisenzeiten enorme Kräfte mobilisieren kann.

Die Kongresswahlen im November 2012 sind ein Test dafür, ob ein Wechsel hin zu mehr Kompromissbereitschaft in Washington möglich ist. Im Moment verfolgt die Basis der Republikaner einmal mehr die Strategie, möglichst prinzipientreue und ideologisch radikale Kandidaten in die Vorwahlkämpfe um die Sitze im Parlament zu schicken. Selbst langjährige und erfolgreiche Mitglieder des Kongresses werden in den Vorwahlen herausgefordert, wenn sie nicht als »echte« Konservative wahrgenommen werden. Das republikanische Parteiestablishment zeigt sich jedoch zunehmend enttäuscht über diese Entwicklung, wie der freiwillige Rücktritt führender Politiker aus Parteiämtern zeigt. Dies könnte mittelfristig dazu füh-

ren, dass die republikanischen Parteispitzen Reformen mittragen oder sogar selbst initiieren, welche die Chancen moderater Kandidaten erhöhen.

Für Europa können die politischen Blockaden in Washington bedeuten, dass die Partnerschaft mit den USA in Zukunft weniger verlässlich und vorhersehbar wird: Entscheidungen werden in Washington, wenn überhaupt, immer häufiger in letzter Minute gefällt. Wegen der wachsenden Fluktuation von Kongressmitgliedern vor allem im Repräsentantenhaus steigt die Zahl der unerfahrenen Politiker, die nur wenig Bezug zum transatlantischen Partner haben. Auch das außenpolitische Engagement der Kongresspolitiker wird abnehmen, denn traditionell ist mit diesem Thema bei den Wählern kaum zu punkten. Sich überwiegend mit Außenpolitik zu befassen erfordert meist große Anerkennung und breite Unterstützung des oder der Abgeordneten im eigenen Wahlkreis. Dieses Fundament lässt sich nur in jahrelanger parlamentarischer Arbeit aufbauen. Jedoch könnte auch hier eine Krise zum Umdenken führen. Verlieren die USA tatsächlich ihre Rolle als internationale Ordnungsmacht, wird das außenpolitische Interesse der Parlamentarier deutlich steigen.

Aus diesen Gründen tun Deutschland und die EU gut daran, ihre Beziehungen zum US-Kongress und gerade zu den neuen Mitgliedern zu intensivieren. Zum einen können so transatlantische Kooperationsspielräume besser ausgelotet werden, zum anderen erzeugen nur kontinuierlicher Kontakt und Austausch die Vertrauensbasis, die für eine fruchtbare Zusammenarbeit notwendig ist. Dabei sollte insbesondere das Repräsentantenhaus angesprochen werden. Zwar ist es wegen stärkerer Fluktuation und hoher Mitgliederzahl unübersichtlicher als der Senat. Doch gerade hier ist der außenpolitische Austausch gefragt, um für die Wahrung der Rolle der USA als Ordnungsmacht zu werben.

Abkürzungsverzeichnis

ARRA	American Recovery and Reinvestment Act of 2009
ASCE	American Society of Civil Engineers
BEA	Bureau of Economic Analysis
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CBO	Congressional Budget Office
CQ	Congressional Quarterly
EPA	Environmental Protection Agency
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
Fed	Federal Reserve
FY	Fiscal Year
GCI	Global Competitiveness Index
ISM	Institute for Supply Management
IWF	Internationaler Währungsfonds
MRAP	Mine-Resistant Ambush Protected Vehicle
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMB	Office of Management and Budget
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTI	West Texas Intermediate

Lektürehinweise

Stormy-Annika Mildner / Brittany Sammon

Running against the Economy.

U.S. President Barack Obama's Re-Election Prospects

SWP Comments 22/2012, Juli 2012

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C22_mdn_Sammon.pdf>

Henriette Rytz

USA: Konservative unter Anpassungsdruck.

Die republikanische Partei vor den Wahlen 2012

SWP-Aktuell 32/2012, Juni 2012

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A32_ryz.pdf>

Stormy-Annika Mildner / Christina Ruge / Johannes Thimm

Obama – Verlierer im Schuldenpoker?

US-Präsident zeigt sich einmal mehr als Pragmatiker

SWP-Aktuell 39/2011, August 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A39_mdn_ruge_tmm_ks.pdf>