

Mildner, Stormy-Annika; Thimm, Johannes; Ruge, Christina

Research Report

Obama - Verlierer im Schuldenpoker? US-Präsident zeigt sich einmal mehr als Pragmatiker

SWP-Aktuell, No. 39/2011

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika; Thimm, Johannes; Ruge, Christina (2011) : Obama - Verlierer im Schuldenpoker? US-Präsident zeigt sich einmal mehr als Pragmatiker, SWP-Aktuell, No. 39/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255001>

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.

Obama – Verlierer im Schuldenpoker?

US-Präsident zeigt sich einmal mehr als Pragmatiker

Stormy-Annika Mildner / Johannes Thimm / Christina Ruge

In ihren unmittelbaren fiskalpolitischen Auswirkungen ist die erzielte Einigung über den amerikanischen Haushalt vor allem ein Erfolg für die Republikaner: Sie zwangen den Demokraten drastische Ausgabenkürzungen auf, gaben deren Forderung nach Steuererhöhungen für Wohlhabende aber nicht nach. Das Sparprogramm wird im kommenden Jahr den Handlungsspielraum des Präsidenten für eigene politische Initiativen einschränken. Doch Obama ein Versagen in den Verhandlungen zu attestieren und ihn für politisch tot zu erklären – wie viele Kommentatoren dies jetzt tun –, greift zu kurz. Obama hat sein wichtigstes Ziel erreicht: Die Anhebung der Schuldengrenze in einer Höhe, welche die Zahlungsfähigkeit der USA bis zu den Präsidentschaftswahlen im November 2012 sicherstellt; eine vergleichbare Krise kann sich folglich im Wahlkampf nicht wiederholen. Dafür war Obama bereit, kurzfristig zurückzustecken.

Dramatischer hätten die Verhandlungen über die Anhebung der Schuldengrenze kaum sein können. Erst in letzter Minute rangen sich Demokraten und Republikaner zu einem Kompromiss durch und wandten damit die drohende Zahlungsunfähigkeit der USA ab. Das Repräsentantenhaus verabschiedete den Gesetzesentwurf am 1. August mit 269 zu 161 Stimmen. Die meisten Ja-Stimmen (174) kamen aus den Reihen der Republikaner; sogar eine knappe Mehrheit der fiskalkonservativen Tea-Party-Vertreter unterstützte das Gesetz. Doch nur jeder zweite Demokrat (95 Stimmen) votierte für den Budget Control Act of 2011, zu bitter waren die drastischen Haushaltseinschnitte für den linken Flügel der Partei. Einen Tag später passierte die Vor-

lage den Senat mit einer komfortablen Mehrheit von 74 zu 26 Stimmen.

Präsident Obama hat viele Zugeständnisse gemacht; der Kompromiss entspricht in zahlreichen Punkten dem Vorschlag des republikanischen Sprechers des Repräsentantenhauses, John Boehner. Doch auch die fiskalkonservativen Republikaner konnten nicht alle ihre Vorstellungen durchsetzen. Der von ihnen geforderte Verfassungszusatz über einen ausgeglichenen Haushalt oder auch das Vorhaben, eine Zweidrittelmehrheit im Kongress zur Bedingung für Steuererhöhungen zu machen, wurde von den Demokraten erfolgreich abgeblockt.

Die Schuldengrenze soll um mindestens 2,1 Billionen Dollar auf 16,4 Billionen angehoben werden – im ersten Schritt um

1 Billion, bis Ende 2012 um weitere 1,1 Billionen Dollar. Anders als von den Republikanern zunächst vorgesehen, soll der zweite Schritt automatisch erfolgen, der Kongress muss dem nicht zustimmen. Damit dürfte die nächste Anhebung der Schulden-grenze erst wieder nach den Präsidentschaftswahlen fällig werden – ein Sieg für die Demokraten.

Im Gegenzug sollen in den nächsten zehn Jahren 2,4 Billionen Dollar eingespart werden. Zunächst sind Kürzungen in Höhe von 917 Milliarden Dollar vorgesehen. Diese betreffen die sogenannten Ermessensausgaben (*discretionary spending*), Haushalts-titel, über die der Kongress jedes Jahr neu entscheidet. Davon kommen 350 Milliarden aus dem Verteidigungsbudget, der Rest aus Bereichen wie Infrastrukturentwicklung, Energiepolitik, Bildung und Forschung sowie Gesundheit. Nicht von den Kürzungen betroffen sind die gesetzlich fest-geschriebenen Pflichtausgaben (*mandatory spending*) für die staatlichen Versicherungssysteme wie die Krankenversicherung für ältere und bedürftige Menschen (*Medicare* und *Medicaid*) und die Rentenversicherung (*Social Security*) – Programme, die den Demokraten besonders am Herzen liegen. Die Republikaner verbuchen für sich, dass die Steuern in der ersten Phase nicht angehoben werden; der Kompromiss setzt lediglich auf Ausgabenkürzungen.

Eine paritätisch mit Demokraten und Republikanern aus Repräsentantenhaus und Senat besetzte zwölfköpfige Haushaltskommission (Joint Select Committee on Deficit Reduction, »Supercommittee«) soll bis Ende November Vorschläge für weitere Kürzungen in Höhe von 1,5 Billionen Dollar erarbeiten. Änderungen bei Pflichtausgaben für staatliche Sozialversicherungssysteme sowie Einnahmesteigerungen durch eine Steuerreform sind dabei nicht ausgeschlossen. Sollte die Kommission nicht in der Lage sein, einen Entwurf vorzulegen, oder der Kongress außerstande, ihn bis zum 23. Dezember 2011 abzuseggen, würden ab Ende 2012, also erst nach den Präsidentschafts- und Kongresswahlen,

automatisch Pauschalkürzungen aller Programme wirksam. Mit diesem Haushaltsautomatismus will sich der Kongress selbst disziplinieren und zur Kompromissfindung zwingen. Denn Pauschalkürzungen wären für beide Parteien schmerzlich, da sowohl die Sozialprogramme, eine Priorität der Demokraten, als auch der den Republikanern wichtige Verteidigungsetat betroffen wären.

Harte Verhandlung

Vor allem die kompromisslose Haltung des Tea-Party-nahen rechten Flügels der Republikaner zwang die Demokraten zu weitreichenden Zugeständnissen bei den Ausgaben. Die Tea-Party-Kandidaten hatten bei den Kongresswahlen im November 2010 viele Stimmen mit dem Versprechen gewonnen, die Steuern niedrig zu halten, die Regierungsausgaben zu senken und Schulden abzubauen. Sie hielten die langfristige Explosion der Staatsschulden für gefährlicher als eine temporäre Aussetzung des Schuldendienstes und die wirtschaftlichen Schreckensszenarien für übertrieben, die mit der Zahlungsunfähigkeit verbunden wurden. Dies machte sie unzugänglich für Kompromissangebote, sie verhandelten nach der Devise »alles oder nichts«. Zwar wollte auch die Parteiführung der Republikaner – insbesondere ihr Sprecher im Repräsentantenhaus, John Boehner, und der republikanische Minderheitsführer im Senat, Mitch McConnell – Steuererhöhungen verhindern und sich mit der Reduzierung des Haushaltsdefizits profilieren. Aber das Business-nahe Establishment der Republikaner zeigte sich offener für Kompromisse mit den Demokraten, da es nicht bereit war, die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Zahlungsunfähigkeit zu riskieren. Spätestens als es John Boehner misslang, die notwendigen Stimmen für seinen Budget Control Act zu mobilisieren, war jedoch klar, dass die Führung den radikalen Flügel ihrer Partei nicht unter Kontrolle hatte.

Vor diesem Hintergrund blieb Obama nicht viel anderes übrig, als weitreichende

Zugeständnisse zu machen. Denn bei einer Einstellung des Schuldendienstes wäre die Kreditwürdigkeit der USA nicht nur, wie jüngst in der Beurteilung von Standard & Poor's, um eine Stufe von AAA auf AA+, sondern gleich um mehrere Stufen herabgesetzt worden. Dies hätte die Kreditaufnahme des Staates deutlich verteuert und zudem die Zinsen auf dem gesamten amerikanischen Kreditmarkt ansteigen lassen. Im schlimmsten Fall wäre es zu einer Panik an den Märkten ähnlich wie im September 2008 gekommen.

Das Finanzministerium hatte daher versucht, der Regierung durch haushalterische Manöver mehr Zeit zu verschaffen. Zu den Maßnahmen, die ergriffen wurden, als die Schuldengrenze bereits am 16. Mai offiziell überschritten wurde, gehörte das Aussetzen bestimmter Papiere wie der State and Local Government Series Securities (SLUGS), die den Bundesstaaten und Kommunen ermöglichen, Einkommen aus eigenen Schuldverschreibungen anzulegen, aber den Bundeshaushalt belasten. Zudem stoppte das Finanzministerium Einzahlungen in Rentenfonds und Fonds zur Absicherung von Berufsunfähigkeit der Beschäftigten im Staatsdienst und legte auch die Mittel des Government Securities Investment Fund (G-Fund) für diese Beschäftigten bis auf weiteres nicht neu an. Laut Finanzminister Timothy Geithner wäre der Regierung bis zum 2. August dennoch das Geld ausgegangen. Im Nachhinein erwies es sich als Fehler, dass Obama die Anhebung der Schuldengrenze nicht bereits im Dezember 2010 zum Teil eines Paketes umfassender Steuererleichterungen gemacht hatte. Dadurch gab er den Republikanern, die ihre Agenda allein mit einer Mehrheit im Repräsentantenhaus im normalen Gesetzesprozess nicht durchsetzen können, einen starken Hebel in die Hand. Die drohende Zahlungsunfähigkeit machte das Weiße Haus erpressbar.

In den Augen des linken Flügels der Demokraten hat Obama mit der erzielten Einigung vor der Opposition kapituliert. Nachdem er sich schon kurz nach den Zwi-

schenswahlen von weiteren Konjunkturprogrammen verabschiedet hatte, ließ er nun auch die Forderung nach moderaten Steuererhöhungen für Besserverdienende und Abschaffung von Steuervergünstigungen für große Unternehmen fallen. Die jetzige Einigung als reine Niederlage zu interpretieren, greift aber zu kurz. Dass Obama sich die Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt so früh zu eigen gemacht hat, war politisches Kalkül, denn nicht nur unter den Tea-Party-Anhängern, sondern auch in der politischen Mitte wuchs das Unbehagen über den Schuldenberg. Dabei haben die Republikaner nicht nur Grund zum Jubel. In den anstehenden Diskussionen müssen sie sich entscheiden, was ihnen wichtiger ist: Haushaltsdisziplin oder die Beibehaltung des Verteidigungsetats auf dem aktuellen Niveau. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es darüber zu einer Spaltung zwischen den *deficit hawks* der Tea Party und den *defense hawks* des traditionellen Flügels kommt und die republikanische Partei dadurch geschwächt wird.

Zudem könnte Obama unerwartete Verbündete im Streit um die Anhebung der Steuern finden. Denn die automatischen Kürzungen würden wichtige Wirtschaftszweige wie den Verteidigungs- und Gesundheitssektor betreffen. Sie dürften daher mit ihren Lobbyverbänden auf eine Einigung im Kongress drängen und im Sinne der Demokraten dafür votieren, die 2001 von George W. Bush durchgesetzten Steuererleichterungen für Besserverdienende auslaufen zu lassen statt die Staatsausgaben für Verteidigung und Gesundheit zu kürzen.

Schwache Wirtschaft

Ob Obamas Rechnung aufgeht, hängt vor allem von der Wirtschaft ab. Das geplante Sparprogramm ist zwar beachtlich, ob der Kompromiss jedoch ausreicht, um den Schuldenberg abzubauen, ist fraglich. Nach einer leichten Verbesserung der Haushaltslage 2010 (das Defizit betrug 8,9 Prozent des BIP) prognostiziert das Haushaltsbüro des Weißen Hauses (Office of Management

Chronik des Schuldenstreits 2011

6. Januar

Finanzminister Timothy Geithner bittet den Kongress erstmals um eine Anhebung der Schuldengrenze. Es folgen weitere Briefe an den Kongress und einzelne Kongressmitglieder am 4. April, 2. Mai, 13. Mai sowie am 28. und 29. Juni.

8. April

Der Kongress einigt sich in letzter Minute auf einen Haushalt für das laufende Fiskaljahr 2011. Ein *Government Shutdown* wird nur knapp abgewendet. Der Kompromiss sieht Einsparungen in Höhe von 38 Milliarden US-Dollar vor.

16. Mai

Die USA überschreiten die gesetzliche Schuldengrenze von 14,29 Billionen Dollar. Das Finanzministerium ergreift zahlreiche Maßnahmen, um die Zahlungsfähigkeit der USA aufrechtzuerhalten.

13. Juli

Die Ratingagentur Moody's verkündet, dass sie eine Überprüfung der AAA-Bewertung von US-Schatzbriefen einleitet. Auch die Bewertung regierungsabhängiger Finanzinstitutionen wie Fannie Mae und Freddie Mac will Moody's überprüfen.

22. Juli

Die Verhandlungen zwischen Präsident Obama und dem Sprecher des Repräsentantenhauses, John Boehner, scheitern.

29. Juli

Das Repräsentantenhaus stimmt für den Boehner-Vorschlag. Dieser sieht eine Anhebung der Schuldengrenze in zwei Schritten sowie einen Verfassungszusatz vor, der einen ausgeglichenen Haushalt garantieren soll. Ausgaben sollen radikal gekürzt werden; Steueranhebungen werden ausgeschlossen.

30. Juli

Der Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, bringt einen eigenen Vorschlag zur Abstimmung, scheitert jedoch in beiden Kammern des Kongresses.

31. Juli

Die Parteiführer im Kongress und das Weiße Haus einigen sich auf die Rahmenbedingungen eines Kompromisses zur Anhebung der Schuldengrenze.

1. August

Das Gesetz zur Anhebung der Schuldengrenze und zum Ausgleich des Haushalts wird im Repräsentantenhaus mit 269 zu 161 Stimmen verabschiedet.

2. August

Der Senat stimmt dem Kompromissvorschlag mit 74 zu 26 Stimmen zu; Präsident Obama unterzeichnet das Gesetz.

5. August

Die Ratingagentur Standard & Poor's stuft die Kreditwürdigkeit der USA von AAA auf AA+ ab.

1. Oktober

Bis zum Beginn des Haushaltsjahrs 2012 sollte der Kongress über die Ausgaben-gesetze beschieden haben.

24. November

Die paritätisch besetzte Haushaltskommission soll bis spätestens Thanksgiving ihre Vorschläge präsentieren.

23. Dezember

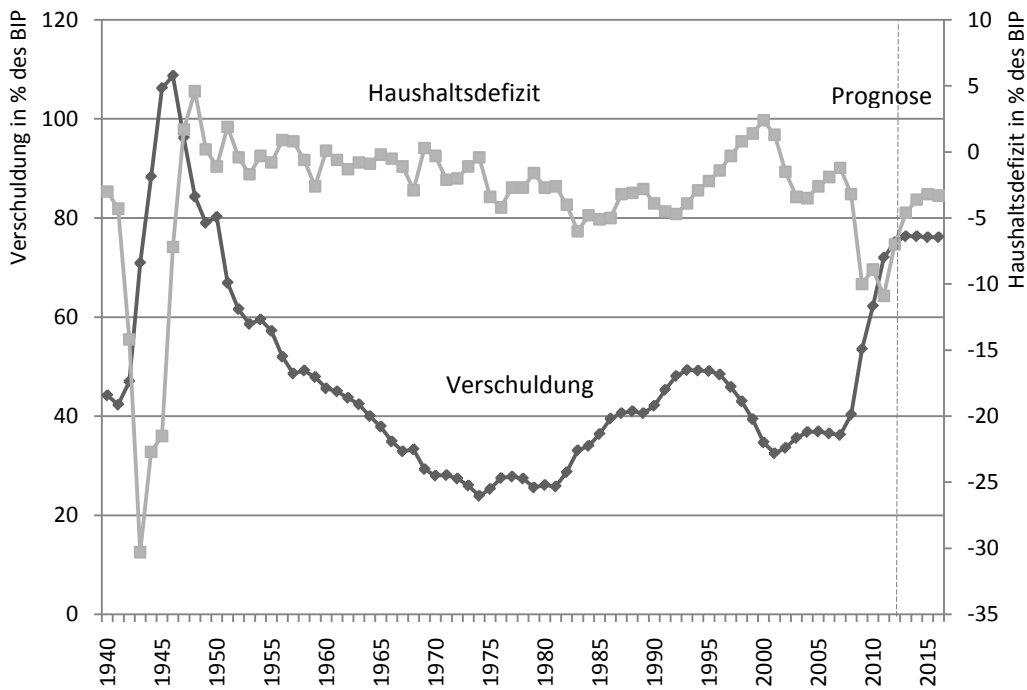
Bis spätestens Weihnachten soll der Kongress über die Kürzungsvorschläge abstimmen.

6. November 2012

Termin für die Präsidentschafts- und Kongresswahlen.

Abbildung 1

Haushaltsdefizite und Verschuldung der USA in Prozent des BIP 1940–2016



Quelle: The White House, *Historical Tables*, Table 7.1 – Federal Debt at the End of the Year: 1940–2016, <www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb_budget/fy2012/assets/hist07z1.xls>.

and Budget, OMB) für das laufende Haushaltsjahr 2011 ein Defizit von 10,9 Prozent des BIP. Die Wirtschaft wächst zwar wieder, doch haben die USA die Wirtschafts- und Finanzkrise noch nicht verdaut: die Staatseinnahmen sind gering, die Ausgaben hoch, zumal der Kongress mit dem Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010 ein zweites teures Konjunkturpaket verabschiedet hat (858 Milliarden Dollar über zehn Jahre). Bis 2015 erwartet das OMB zwar, dass die Neuverschuldung wieder auf etwa 3 Prozent des BIP sinken wird – allerdings nur, wenn die Wirtschaft mehr Fahrt aufnimmt. Das OMB rechnet in seinen Haushaltsprognosen mit einem realen Wachstum des BIP von 3,1 Prozent für 2011 und sogar 4 Prozent für 2012 – angesichts der aktuellen Lage ausgesprochen optimistisch. In den ersten beiden Quartalen 2011 lag das reale Wirtschaftswachstum laut Bureau

of Economic Analysis (BEA) bei gerade einmal 0,4 bzw. 1,3 Prozent.

Auch wenn die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren wieder steigen, werden die Staatsschulden zunächst weiter wachsen – allein schon wegen der hohen Zinszahlungen. Für das Haushaltsjahr 2011 erwartet das OMB eine Verschuldung (*Federal Debt held by the Public*: Gesamtschulden minus Rückstellungen) von 72 Prozent des BIP; bis 2016 wird ein weiterer Anstieg auf 76,1 Prozent prognostiziert (Schuldenwachstum: 4,3 Billionen Dollar). Dies ist deutlich mehr als die vorgesehenen Kürzungen von 2,4 Billionen Dollar.

Im Haushaltsjahr 2011 werden die Zinszahlungen 5,4 Prozent der Staatsausgaben ausmachen. Der Prognose des OMB zufolge könnten sie bis 2015 auf 11,8 Prozent der Staatsausgaben anwachsen. Weitere Belastungen resultieren daraus, dass die Babyboomer-Generation ins Rentenalter kommt.

Als Folge ist mit einem deutlichen Kostenanstieg der Rentenversicherung (*Social Security*) zu rechnen. Laut OMB werden die Ausgaben für die Altersversorgung von 625 Milliarden Dollar im Haushaltsjahr 2010 bis 2015 auf 729 Billionen Dollar wachsen.

Die US-Wirtschaft steht auf wackeligen Beinen; die Arbeitslosigkeit lag im Juni 2011 laut Bureau of Labor Statistics bei 9,2 Prozent. Überraschend ist die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums nicht: Die Impulse aus den Konjunkturmaßnahmen und der expansiven Geldpolitik flauen langsam ab. Der private Konsum – auch nach der Wirtschafts- und Finanzkrise die wichtigste Säule des Wirtschaftswachstums – ist schwach; die amerikanischen Bürger sind angesichts der hohen Arbeitslosigkeit verunsichert, hohe Benzinpreise dämpfen die Kauflust zusätzlich. Zudem sind die Verwerfungen auf den Immobilienmärkten nach wie vor nicht bereinigt. Das Sparprogramm dürfte das Wachstum noch einmal drosseln. Wie groß dieser Effekt sein wird, hängt von den Vorschlägen der Haushaltskommission ab. Eine Studie der Analystengruppe Macroadvisers (August 2011) schätzt den negativen Wachstumsimpuls auf durchschnittlich 0,1 Prozentpunkte in den kommenden zehn Jahren. Sollte der Kongress den Vorschlag der Kommission nicht annehmen und greifen Pauschal Kürzungen, so ist mit einem Minus von 0,7 Prozentpunkten ab 2013 zu rechnen.

Die Wirtschaftswissenschaftler Kenneth Rogoff und Carmen Reinhart argumentieren in ihrem Buch »This Time is Different«, dass sich das Wachstum hochentwickelter Volkswirtschaften merklich verlangsamt, wenn ihre Schuldenquote 90 Prozent überschreitet. Zwar streiten sich Ökonomen über die genaue Grenze, ab der eine Verschuldung nicht mehr tragfähig ist, denn sie wird von vielen Faktoren beeinflusst wie der Art der Verschuldung, der Wettbewerbsfähigkeit und dem Investorenvertrauen und fällt somit je nach Land unterschiedlich aus. Einig ist man sich aber, dass sich die USA gefährlich nah an dieser Grenze bewegen. Durch die Schuldenaufnahme

treibt der Staat die Kreditzinsen nach oben. In der Folge wird private Investitionstätigkeit durch öffentliche Investitionsprogramme substituiert. Da staatliche Investitionen oft ineffizienter als private sind, kann der sogenannte Crowding-Out-Effekt langfristig geringeres Wachstum bedingen, wie in den 1980er Jahren in den USA deutlich zu beobachten war. Sowohl die Ratingagenturen als auch der Internationale Währungsfonds mahnen daher einen Abbau der Schulden an. Ökonomen wie der Nobelpreisträger Paul Krugman und Larry Summers, ehemaliger Chef des National Economic Councils im Obama-Team, warnen indes, dass der Ausgleich des Haushalts zu früh kommt. Ihre Devise lautet: Erst stimulieren, dann konsolidieren. So ist es Präsident Bill Clinton in den 1990er Jahren auch nur deshalb gelungen, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften, weil die Wirtschaft mit Raten von durchschnittlich knapp vier Prozent wuchs (1992–2000).

Wegen des Sparprogramms wird Obama nur wenig finanziellen Spielraum für dringend notwendige Strukturprogramme und die Umsetzung der gerade beschlossenen Reform des Gesundheitswesens und der Finanzmarktregulierung haben. Anfang des Jahres hatte er noch in seiner Rede zur Lage der Nation erklärt: »Dies ist der Sputnik-Moment unserer Generation«. Investitionen in Bildung und Forschung sollten eine »Welle von Innovationen« und somit neue Industriezweige schaffen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der USA verbessern. Einen solchen »Sputnik-Moment« wird es wohl jetzt nicht mehr geben. Gerade Obamas Klima- und Energiepolitik droht ein weiterer Rückschlag. Der Präsident hatte sich einiges vorgenommen: Der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix sollte bis 2025 auf 25 Prozent steigen, bis 2012 ein bundesweites Emissionshandelssystem eingerichtet werden, die Treibhausgasemissionen wollte Obama bis 2050 um 80 Prozent gegenüber 2005 senken. Nachdem ein umfassendes Klimagesetz im Kongress gescheitert war, versuchte der Präsident seine Klimaagenda

über Förderprogramme und Regulierungen insbesondere der Umweltbehörde EPA (Environmental Protection Agency) durchzusetzen. Doch die Gesetzesentwürfe für den Haushalt 2012 könnten sowohl der EPA als auch Programmen zur Förderung etwa des öffentlichen Transportwesens drastische Etatkürzungen bescheren.

Ausblick ins Wahljahr

Obamas Kalkül, die Öffentlichkeit durch Kompromissbereitschaft auf seine Seite zu ziehen, scheint aufzugehen. Unmittelbar vor der Einigung sprach sich Umfragen des Pew Research Center for the People & the Press (Juli 2011) zufolge eine große Mehrheit der US-Bevölkerung für einen Kompromiss aus. 68 Prozent (81% der Demokraten, 69% der unabhängigen Wechselwähler und 53% der Republikaner) gaben an, dass sie eine Einigung auch dann einem Scheitern der Verhandlungen vorzögen, wenn sie nicht ihren persönlichen Vorstellungen entspräche. Nur 23 Prozent waren der Meinung, Politiker sollten auf ihren ideologischen Positionen beharren, auch wenn dies die Zahlungsunfähigkeit der USA zur Folge habe. Die Umfrage zeigt zugleich eine deutliche Spaltung unter den republikanischen Anhängern: Während die Mehrheit der moderaten Republikaner einen Kompromiss bevorzugte (nur 24 Prozent sprachen sich dagegen aus), hielten unter den Anhängern der Tea Party mit 53 Prozent mehr als die Hälfte ideologische Standfestigkeit für wichtiger als eine Einigung.

Die allgemeine Enttäuschung über die Regierungsführung betrifft die gesamte politische Klasse. Waren im Januar laut Pew noch 46 Prozent der Befragten mit der Arbeitsbilanz Präsident Obamas zufrieden, lag dieser Anteil im Juli 2011 nur noch bei 44 Prozent. Deutlich schlechter schneidet allerdings der Kongress ab. Die demokratische Führung im Kongress fand im Juli 2011 bei 30 Prozent (Februar 2011: 33%) Zustimmung, die republikanische Führung sogar nur bei 25 Prozent (Januar 2011: 34 Prozent). Der Schuldenstreit hat den

Republikanern also sichtlich geschadet. 50 Prozent der Befragten halten die Republikaner für die Partei mit »den extremeren Positionen«. Nur 30 Prozent glauben, dass die Republikaner die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker im Blick haben (51 Prozent gaben auf diese Frage die Demokraten an).

Obama zielte mit seiner Verhandlungsstrategie vor allem auf die politische Mitte, die in dem stark polarisierten Land häufig wahlentscheidend ist. Damit hatte er zum Teil Erfolg: Die Kompromisslosigkeit der Republikaner hat nicht nur auf unabhängige Wechselwähler, sondern auch auf moderate Republikaner eher abschreckend gewirkt. Auch die grundsätzliche Auffassung, dass die Schuldenreduktion über anderen Zielen steht, teilt die Bevölkerung nicht. Fast vier von zehn Befragten gaben laut Pew die Arbeitsmarktsituation als das Wirtschaftsthema an, das ihnen die meisten Sorgen bereitet (39%). Das Haushaltsdefizit nannten nur 29 Prozent.

Das politische Gedächtnis der Wählerschaft ist kurz; sollte sich die Arbeitsmarktsituation bis zu den Wahlen nicht verbessern, wird Obama es schwer haben. Allerdings sind die Wahlen vor allem eine Abstimmung darüber, wem man eher zutraut, die Probleme in den Griff zu bekommen. Das rücksichtslose Agieren der Tea Party und die schwache Vorstellung der republikanischen Führung haben die Republikaner Vertrauen gekostet. Nach dem überragenden Erfolg bei den Zwischenwahlen scheint ihr Vormarsch vorerst gebremst.

Zugleich hat der Schuldenstreit gezeigt, wie sehr die parteipolitische und ideologische Polarisierung die US-Politik lähmt. Daher werden nun verstärkt Reformen diskutiert. Weil Verfassungsänderungen jedoch kaum Erfolgchancen haben, setzen die Vorschläge im Detail an. So änderten kürzlich Washington und Kalifornien ihre Vorwahlverfahren. Statt Kandidaten nur auf der Basis registrierter Parteizugehörigkeit wählen zu lassen, können alle Wähler für ihre präferierten Kandidaten unabhängig von der Partei stimmen. Die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen werden

dann zur Hauptwahl zugelassen. Dieses Verfahren würde den Kandidaten einen Anreiz bieten, sich stärker an der politischen Mitte zu orientieren, und so der Radikalisierung vorbeugen.

Ansteckungsgefahr?

Die Krise in den USA ist mehr eine politische denn eine wirtschaftliche. Die jüngste Zuspitzung wegen der Schulden-grenze ging nicht von den Märkten aus, sondern war von der Opposition bewusst herbeigeführt worden. Selbst die Rating-agentur Standard & Poor's begründete ihre Herabstufung der Kreditwürdigkeit der USA von AAA auf AA+ am 5. August 2011 nicht allein mit der Situation der amerikanischen Wirtschaft, sondern auch mit der Art, wie der Schuldenkompromiss zustande kam, mit den Blockaden im politischen Entscheidungsprozess und der Bereitschaft von Teilen der Republikaner, den Schuldendienst der USA notfalls auszusetzen. Doch diese strukturellen Probleme sind durch die Einigung nicht behoben worden.

Dass Standard & Poor's die Bonität der USA trotz pünktlicher Bedienung aller Schulden abwertete, sorgte für zusätzliche Nervosität. Auch um die Märkte zu beruhigen, erklärten die Finanzminister und Notenbankchefs der G7, dass sie, wenn nötig, gemeinsam Liquidität und Stabilität an den Finanzmärkten gewährleisten werden. Die Folgen der Herabstufung dürften auf mittlere Sicht aber begrenzt sein. Da Moody's und Fitch, die beiden anderen großen Ratingagenturen, weiter an ihren Topnoten für die USA festhalten, gibt es nur wenige Fonds, die aufgrund ihrer Regeln gezwungen sind, US-Papiere zu verkaufen. Die Auswirkungen auf das allgemeine Zinsniveau dürften daher begrenzt bleiben. Vor allem aber gibt es kaum Alternativen zu US-Staatspapieren. Rund 60 Prozent aller weltweit mit AAA bewerteten Papiere sind *US-Treasurys*. Angesichts der Verschuldungskrise in der EU ist mit einer Flucht in europäische Anleihen nicht zu rechnen, auch Japan ist mit einer Verschuldung von 236

Prozent des BIP kein idealer Anlagemarkt.

Zudem wird ein Großteil der Anleihen von Regierungen gehalten, die ihrerseits kein Interesse an einer Abwertung haben und in ihrem Verhalten mehr Autonomie gegenüber den Zwängen des Marktes besitzen als Privatanleger. Auch deshalb blieb eine Panik an den Märkten aus, wie sie 2008 zu beobachten war. Ende 2010 hielten laut US-Bundesrechnungshof (GAO) ausländische Investoren 47,5 Prozent der amerikanischen Schulden, private inländische Investoren 35,9 Prozent, die US-Federal Reserve 9 Prozent und lokale Regierungen und Bundesstaaten in den USA 7,7 Prozent (Bezug: *debt held by public*). GAO schätzt, dass etwa drei Viertel (72,8%) der Auslandsschulden im öffentlichen Besitz sind. Der größte Gläubiger der USA ist China mit einem Anteil von 25,7 Prozent der vom Ausland gehaltenen US-Staatsanleihen (*Treasury Securities*) (Mai 2011), gefolgt von Japan (20,2%) und Großbritannien (7,7%).

Nicht nur für China, sondern auch für Europa ist die Lage also zwiespältig. Als Gläubiger haben beide ein Interesse daran, dass die USA ihre Schulden in den Griff bekommen und der Dollar stabil bleibt. Als Exporteure hoffen sie auf amerikanische Nachfrage. Damit sind sie nicht nur von der amerikanischen Wirtschaft, sondern auch von der politischen Entscheidungsfähigkeit abhängig. Gerade Krisen, die durch unverantwortliche Politik verursacht werden, also hausgemacht sind, untergraben das Vertrauen in die amerikanische Führungsrolle. International wächst die Einsicht, dass sich die Welt in Zukunft nicht mehr auf die USA als Konsument letzter Instanz und Wachstumslokomotive verlassen kann. Daran vermag auch Obamas Verhandlungsgeschick nichts ändern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 1611-6364