ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mildner, Stormy-Annika; Henneberg, Thomas

Research Report

Washingtons Gratwanderung am finanziellen Abgrund: Finanzpolitische Entscheidungen stellen die Problemlösungsfähigkeit der USA auf die Probe

SWP-Aktuell, No. 56/2012

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika; Henneberg, Thomas (2012) : Washingtons Gratwanderung am finanziellen Abgrund: Finanzpolitische Entscheidungen stellen die Problemlösungsfähigkeit der USA auf die Probe, SWP-Aktuell, No. 56/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255076

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

50
SWP
1962–2012

Washingtons Gratwanderung am finanziellen Abgrund

Finanzpolitische Entscheidungen stellen die Problemlösungsfähigkeit der USA auf die Probe

Thomas Henneberg / Stormy-Annika Mildner

Die amerikanische Regierung steht zum Jahreswechsel 2012/2013 vor enormen finanzpolitischen Herausforderungen. Ende 2012 laufen zahlreiche Steuervergünstigungen aus. Im Januar 2013 tritt ein Paket ressortübergreifender Ausgabenkürzungen für den US-Haushalt in Kraft. Beide Ereignisse drohen einen negativen Nachfrage- und Investitionsimpuls auszulösen. Hinzu kommt, dass die Staatsverschuldung der USA spätestens Anfang 2013 die gesetzlich festgeschriebene Schuldenobergrenze erreicht. Kann sich der Kongress bis dahin nicht darauf verständigen, das Limit anzuheben, droht der Regierung im schlimmsten Fall die Zahlungsunfähigkeit. Es steht also viel auf dem Spiel. Gelingt es Demokraten und Republikanern nicht, die parteipolitischen Grabenkämpfe zu überwinden und sich auf einen Fiskalkompromiss zu einigen, würde dies nicht nur die US-Ökonomie in eine neuerliche Rezession stürzen. Auch die Folgen für die Weltwirtschaft wären verheerend. Es käme zu Tumulten auf den globalen Finanzmärkten. Amerikanische Importe würden einbrechen. Die EU als wichtigster Handelspartner der USA würde dies ganz besonders zu spüren bekommen.

Seit der Jahrtausendwende ist die Verschuldung der USA massiv gewachsen. Allein in den letzten sieben Jahren hat sie sich von 7,9 Billionen Dollar auf derzeit knapp über 16 Billionen Dollar verdoppelt. Damit wird die staatliche Gesamtverschuldung im Haushaltsjahr 2012 auf ein Niveau von über 100 Prozent des BIP ansteigen. Verantwortlich für diesen Trend sind mehrere Faktoren, darunter die enormen Mehraufwendungen im US-Verteidigungsetat für die Kriege in Afghanistan und im Irak. Sie trugen zwischen 2001 und 2012 mit etwa 1,4 Billionen Dollar zur Erhöhung der Staatsverschuldung bei. Zudem führten die unter Präsident George W. Bush vorgenommenen Steuersenkungen für Amerikaner aller Einkommensklassen maßgeblich dazu, dass sich der in den Clinton-Jahren erwirtschaftete Haushaltsüberschuss wieder in ein Defizit verwandelte. Nach einer Hochrechnung des *Congressional Budget Office* (CBO) bewirkten die *Bush tax cuts* im Zeitraum von 2002 bis 2011 einen Anstieg der

Thomas Henneberg ist Praktikant in der Forschungsgruppe Amerika
Dr. Stormy-Annika Mildner ist Mitglied der Institutsleitung

Staatsschulden um 1,75 Billionen Dollar. Nicht zuletzt ist die hohe Verschuldung auch eine Konsequenz der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Stabilitäts- und Konjunkturpakete von 2008 und 2009 brachten zusammen mit den staatlichen Rettungsmaßnahmen für Banken und Automobilindustrie insgesamt etwa weitere 1,7 Billionen Dollar an Schulden. Infolge der Wirtschaftskrise ließen obendrein steigende Staatsausgaben für Sozialprogramme wie die Arbeitslosenhilfe – bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen – die Schuldenlast wachsen.

Darüber, *wie* der Haushalt saniert und der Schuldenberg abgetragen werden sollen, streiten Demokraten und Republikaner im Kongress. Für die republikanische Partei sind Steuererhöhungen ein Tabu. Sie wollen das Defizit durch weitreichende Einsparungen im Staatshaushalt verringern, unter anderem bei den Sozialprogrammen. Dies wiederum missbilligen die Demokraten. Sie beharren darauf, dass ein ausgewogenes Sparkonzept auch Steuererhöhungen für Besserverdienende umfassen muss. Obwohl sich beide Seiten bewusst sind, wie dramatisch die Verschuldungslage ist, haben parteipolitische Polarisierung und Blockadehaltung bislang alle Kompromissversuche im Kongress scheitern lassen.

Ein Ende der Bush Tax Cuts?

Ihren Ursprung haben die von Bush initiierten Steuererleichterungen im *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act* des Jahres 2001 und dem *Jobs Growth Tax Relief Reconciliation Act* von 2003. Durch das Platzen der New-Economy-Blase und die Terroranschläge vom 11. September war die US-Ökonomie 2001 in eine Rezession gerutscht. Die zunächst als temporär gedachten Steuersenkungen sollten der Wirtschaft schnell wieder auf die Beine helfen. Auch für die oberen Einkommensgruppen konnte der Präsident umfassende Steuersenkungen durchsetzen. Dies lag zum einen an der republikanischen Mehrheit im Kongress, zum anderen an den positiven Haushaltsprognosen, die auf den Überschüssen aus der Clinton-Ära basierten.

Die Maßnahmen spiegelten überdies den tiefen Glauben der Republikaner an die Theorie angebotsorientierter Wirtschaftspolitik wider. Demnach funktioniert die Wirtschaft am besten, wenn die Bevölkerung mit geringen Steuern belastet wird. Aufgrund steigender wirtschaftlicher Aktivität, so die Annahme, würde das Steueraufkommen dann trotz niedriger Sätze höher ausfallen. Und von den Steuersenkungen für Reiche würden über einen *trickle down*-Effekt auch die unteren Einkommensschichten profitieren. Beides sind Trugschlüsse, denen bereits die Reagan-Administration der 1980er Jahre erlag. Dennoch wird diese Sichtweise bis heute von der Mehrheit der republikanischen Partei geteilt. Und damit nicht genug. Der Großteil der republikanischen Kongressabgeordneten verpflichtet sich seit den 1980er Jahren durch den *Taxpayer Protection Pledge* sogar schriftlich dazu, im offiziellen Amt jegliche Steuererhöhungen abzulehnen.

Die beiden Gesetze von 2001 und 2003 senkten das Steuerniveau deutlich. Zum einen wurden die Einkommensteuersätze für Amerikaner aller Einkommensklassen signifikant herabgesetzt. Abbildung 1 macht dies anhand eines Vergleichs deutlich. Im Zuge der *Bush tax cuts* wurden darüber hinaus sowohl die Steuern auf Kapitalerträge als auch jene auf Dividenden reduziert. Der Spitzensteuersatz für Kapitalerträge sank von 20 Prozent auf 15 Prozent, der für Dividenden sogar von 39,6 Prozent auf 15 Prozent. Außerdem wurde die Erbschaftssteuer zwischen 2002 und 2009 schrittweise herabgesetzt. Der Steuerfreibetrag wurde von 1 Million Dollar im Jahr 2002 auf 3,5 Millionen Dollar im Jahr 2009 angehoben, der Spitzensteuersatz für Erbnachlässe von 50 Prozent im Jahr 2002 auf 45 Prozent im Jahr 2009 reduziert. 2010 erhob die amerikanische Regierung dann erstmals seit 1916 überhaupt keine Erbschaftssteuer mehr. Der Kongress führte die Steuer zum Jahr 2011 jedoch wieder ein. Der aktuelle Freibetrag liegt bei 5,12 Millio-

Abbildung 1
Einkommensstufen und -grenzsteuersätze für zusammen veranlagte Ehegatten im Jahr 2012

Einkommensstufen (in US-Dollar)	*Grenzsteuersatz 2012 (nach geltendem Recht) mit Bush tax cuts (in %)*	*Grenzsteuersatz 2012 (hypothetisch) ohne Bush tax cuts (in %)*
0 – 17.400	10	15
17.400 – 59.000	15	15
59.000 – 70.700	15	28
70.700 – 142.700	25	28
142.700 – 217.450	28	31
217.450 – 240.800	33	36
240.800 – 388.350	33	36
388.350 – ∞	35	39,6

Quelle: Margot L. Crandall-Hollick, *An Overview of Tax Provisions Expiring in 2012*, Washington, D.C., 17.4.2012 (CRS Report for Congress), S. 2, <www.fas.org/sgp/crs/misc/R42485.pdf> (Zugriff am 11.7.2012).

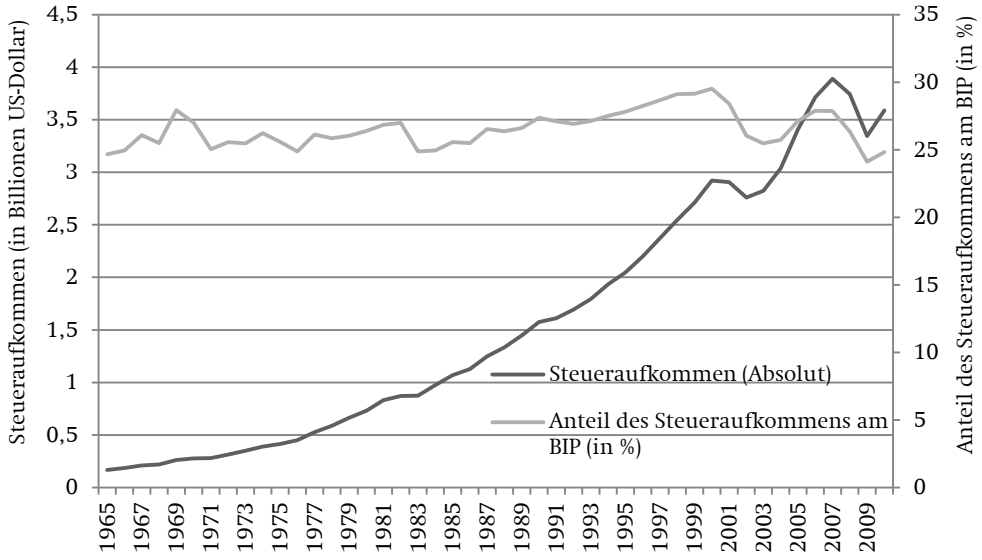
nen Dollar, der Spitzensteuersatz für Erbnachlässe bei 35 Prozent. Im Rahmen der Gesetze von 2001 und 2003 kam es außerdem zu einer Reihe weiterer Steuervergünstigungen: Unter anderem stieg der Kinderfreibetrag von 500 auf 1000 Dollar je Kind, und die einkommensabhängige Obergrenze für abziehbare Aufwendungen fiel weg.

Die Einkommensteuersenkungen der Jahre 2001 und 2003 waren ursprünglich bis 2010 befristet. Im Dezember 2010 verlängerten Regierung und Kongress die Vergünstigungen jedoch um zwei weitere Jahre, weil das Land durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in eine ökonomisch fragile Situation geraten war. Nun, da Ende 2012 die langjährigen Nachlässe auslaufen, droht der US-Bevölkerung eine Erhöhung des Steuerniveaus zurück auf den Stand der späten 1990er Jahre. Die Republikaner, inklusive ihres Präsidentschaftskandidaten Mitt Romney, wollen dies verhindern. Sie fordern, die Steuersenkungen für alle Einkommensklassen beizubehalten. Die Demokraten hingegen wollen die Steuersätze für Reiche anheben. Gemäß Definition von Präsident Barack Obama gilt das für Bürger mit einem jährlichen Haushaltseinkommen von mehr als 200 000 Dollar (Single-Haushalte) bzw. 250 000 Dollar (zusammen veranlagte Familien). Die mittleren und unteren Einkommensschichten sollen weiterhin entlastet werden. Zwischen Demokraten und Republikanern sind die Fronten verhärtet, eine schnelle Einigung zeichnet sich nicht ab.

Ressortübergreifende Kürzungen

2011 eskalierte der Schuldenstreit zwischen Demokraten und Republikanern im Kongress. Monatelang blockierten beide Parteien sowohl die Verabschiedung des Haushalts für das laufende Fiskaljahr als auch die Anhebung der Schuldengrenze. Erst kurz vor der drohenden Zahlungsunfähigkeit der Regierung wurde am 2. August 2011 mit dem *Budget Control Act* ein Sparkompromiss erzielt. Die darin beschlossenen Maßnahmen werden nach CBO-Prognosen das Staatsdefizit in den kommenden zehn Jahren um etwa 2 Billionen Dollar verringern. Die staatliche Gesamtverschuldung soll damit bis 2022 auf ein Niveau von 84 Prozent des BIP sinken. Der Abbau des Defizits wird über zwei spezielle Mechanismen erfolgen. Beide haben ihr Vorbild im *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* von 1985. Ziel dieses Spargesetzes war es, die Staatsdefizite der Reagan-Administration abzubauen. Heute sollen die Einsparungen im Haushalt auf ähnliche Art und Weise erreicht werden.

Abbildung 2
Entwicklung des Steueraufkommens der USA im Zeitverlauf



Quelle: OECD, *StatExtracts. Country: USA. Total Tax Revenue in USD & Total Tax Revenue as Percentage of GDP*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (Zugriff am 30.7.2012).

Erstens wurden mit der Verabschiedung des *Budget Control Act* für die kommenden zehn Jahre Mittelbeschränkungen *(caps)* bei den sogenannten Ermessensausgaben *(discretionary spending)* beschlossen. Diese umfassen die vom Kongress jährlich neu festzulegenden Budgetausgaben, unter anderem für Verteidigung, Bildung, Infrastruktur und die verschiedenen Bundesbehörden. Die für die jährliche Budgetaufstellung verantwortlichen *Appropriations Committees* des Kongresses entscheiden darüber, wie sich die *caps* auf einzelne Programme und Behörden auswirken. Die Mittelbeschränkungen sollen im Zeitraum zwischen 2012 und 2021 für Einsparungen in Höhe von 917 Milliarden Dollar sorgen. Davon werden allein 330 Milliarden Dollar aus Kürzungen im Etat des Pentagons stammen. Von diesem ersten Maßnahmenpaket ausgenommen sind die gesetzlich festgeschriebenen Pflichtausgaben *(mandatory spending)*. Sie umfassen vor allem die staatlichen Ausgaben für die Rentenversicherung *Social Security* sowie für die Krankenversicherung für ältere *(Medicare)* und bedürftige Menschen *(Medicaid)*.

Zweitens treten Anfang 2013 automatisch ressortübergreifende Mittelkürzungen in Kraft. Ursprünglich war dies nicht so geplant. Der *Budget Control Act* sah vor, einen paritätisch aus Demokraten und Republikanern besetzten Ausschuss, das *Joint Select Committee on Deficit Reduction*, zu schaffen. Das Gremium sollte bis Ende November 2011 ein Paket überparteilich getragener Sparmaßnahmen in Höhe von mindestens 1,5 Billionen Dollar erarbeiten. Um die Kompromissbereitschaft der Ausschussmitglieder zu erhöhen, drohte das Gesetz mit automatisch eintretenden Pauschalkürzungen. Das Kalkül ging jedoch nicht auf; der Kommission gelang es nicht, sich auf einen Sparvorschlag zu einigen.

Die Pauschalkürzungen – auch *sequester* genannt – belaufen sich auf eine gesetzlich festgelegte Gesamtsumme von 1,2 Billionen Dollar. Sie soll gleichmäßig über den Zeitraum der kommenden neun Jahre verteilt werden. Auf Jahresbasis umgerechnet ergeben sich nach Angaben des *Office of Management and Budget* (OMB) und des CBO jeweils Mittelkürzungen in Höhe von 109,3 Milliar-

den Dollar. Laut *Budget Control Act* soll dieser Betrag pro Jahr zu je 50 Prozent in einer genauer spezifizierten »militärischen« und einer »nichtmilitärischen« Kategorie eingespart werden. In beiden Bereichen sind nun, anders als beim ersten Maßnahmenpaket, sowohl Ermessens- als auch Pflichtausgaben von den Kürzungen betroffen.

Die Einsparungen in der militärischen Kategorie betreffen fast ausschließlich den Etat des Verteidigungsministeriums. In den kommenden neun Jahren stehen dort allein aufgrund des *sequester* knapp 54,7 Milliarden Dollar an jährlichen Streichungen an. Im Fiskaljahr 2013 entspricht dies laut CBO einer Reduzierung der Pentagon-Mittel um 10 Prozent. Im gesamten Wirkungszeitraum belaufen sich die Streichungen für das Ministerium auf eine Summe von 492 Milliarden Dollar. In der nichtmilitärischen Kategorie wird ebenfalls in Höhe von 54,7 Milliarden Dollar pro Jahr gekürzt. Insgesamt rechnet das OMB für die Ermessens- bzw. Pflichtausgaben in dieser Kategorie allein im Fiskaljahr 2013 jeweils mit einer Ausgabenreduzierung von 8,2 bzw. 7,6 Prozent. Im Bereich der gesetzlichen Pflichtausgaben fallen unter anderem Kürzungen bei *Medicare* an. Die Mittelstreichungen bei der Versicherung sind laut *Budget Control Act* jedoch auf 2 Prozent der jährlichen Gesamtkosten begrenzt. Für das Fiskaljahr 2013 entspräche dies einer Summe von 11 Milliarden Dollar. Einige andere Bereiche der gesetzlichen Pflichtausgaben sind sogar gänzlich von den pauschalen Einsparungen ausgenommen. So bleiben unter anderem *Social Security* und *Medicaid* von den Pauschalkürzungen verschont.

Die fiskalpolitischen Auswirkungen des *sequester* sind momentan Gegenstand parteipolitischer Diskussionen. Bei Republikanern wie Demokraten steht ihm dabei eine Mehrheit der Parlamentarier ablehnend gegenüber. Erstere missbilligen vor allem die hohen Kürzungen im Verteidigungsetat, weil sie darin eine Gefahr für die nationale Sicherheit sehen. Die Demokraten hingegen stoßen sich am unausgeglichenen Sparansatz des *sequester*, der nur auf Ausgabenkürzungen, nicht aber auf Steuererhöhungen für Besserverdienende beruht. Beide Parteien sind also daran interessiert, die automatisierten Pauschalkürzungen zu verhindern. Große Differenzen bestehen allerdings in der Frage einer mehrheitsfähigen Alternative.

Als wenig aussichtsreich erscheint der vom republikanischen Vizepräsidentschaftskandidaten Paul Ryan im Kongress eingebrachte *Sequester Replacement and Reconciliation Act of 2012*. Dieser wurde bereits im Mai 2012 vom Repräsentantenhaus verabschiedet, wobei das Votum entlang den Parteilinien verlief. Der Gesetzesvorschlag zielt letztlich darauf ab, die automatischen Kürzungen im Verteidigungsetat aufzuheben. Stattdessen schlägt er eine Reihe von Einsparmöglichkeiten in verschiedenen anderen Bereichen vor, insbesondere bei den Sozialprogrammen. Dies wiederum ist den Demokraten ein Dorn im Auge. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Gesetzentwurf im demokratisch dominierten Senat keine Mehrheit finden wird.

Auch Präsident Obama würde die Pauschalkürzungen gerne vermeiden, allerdings nicht durch bloße Aufhebung. Ihm wäre vielmehr daran gelegen, dass sich der Kongress auf ein ausgewogeneres, langfristiges Konzept zum Schuldenabbau einigt. Sein Konkurrent Romney hat dagegen angekündigt, die pauschalen Streichungen nach Möglichkeit rückwirkend abzuschaffen, sollte er die Wahlen gewinnen. Wie Ryan vorgeschlagen hat, sollen die Kürzungen im Verteidigungsetat wegfallen und stattdessen massive Einsparungen durch eine Reform von *Social Security* und *Medicaid* erzielt werden. Um den Haushalt zu sanieren, peilt Romney insgesamt eine Deckelung der Staatsausgaben bei 20 Prozent des BIP an.

Anhebung der Schuldengrenze

Im politischen System der USA existiert die Besonderheit einer Schuldenobergrenze, auch *debt ceiling* oder *debt limit* genannt. Der Kongress legt diese Grenze seit 1917 fest.

Sie gibt an, bis zu welcher Gesamtsumme die Exekutive Schulden aufnehmen darf, um die vom Kongress verabschiedeten Haushaltsbeschlüsse umzusetzen. Erreicht die Staatsverschuldung die Obergrenze, muss sie durch Beschluss der Legislative erhöht werden. Dies ist in den USA ein periodisch wiederkehrender Vorgang. Allein seit der Jahrtausendwende wurde das Limit schon 13 Mal angehoben. Sinn und Zweck dieses finanzpolitischen Instruments ist es, die Verfügungsgewalt der Legislative über die Staatsfinanzen sichtbar zu machen und die Exekutive bei der Neuaufnahme von Schulden an der kurzen Leine zu halten.

Würde sich der Kongress einer Anhebung verweigern, hätte das die Zahlungsunfähigkeit der USA zur Folge. Bislang ist es dazu zwar noch nie gekommen. Allerdings stand das Land bereits Mitte der 1990er Jahre sowie 2011 kurz vor diesem Schreckensszenario. Beide Male wurde das Anhebungsverfahren im Kongress wegen Haushaltsstreitigkeiten der Parteien blockiert. Im letzten Jahr erzielten Demokraten und Republikaner erst kurz vor der drohenden Zahlungsunfähigkeit einen Kompromiss. Dieser enthielt im Kern die Bedingung, mit der Anhebung der *debt ceiling* gleichzeitig auch das bereits erwähnte Spargesetz zu verabschieden. Im Rahmen dessen wurde beschlossen, die Schuldengrenze von 14,3 Billionen Dollar zunächst sofort um 400 Milliarden Dollar zu erhöhen. In zwei weiteren vom Gesetz festgelegten Schritten wurde sie im September 2011 und im Januar 2012 um 500 Milliarden bzw. 1,2 Billionen Dollar auf das derzeitige Niveau von 16,4 Billionen Dollar angehoben. Die letzten beiden Erhöhungen erfolgten dabei automatisch und hätten nur durch eine missbilligende Resolution des Kongresses verhindert werden können.

Nach Schätzungen des *Bipartisan Policy Center* erreicht die amerikanische Staatsschuld zwischen November 2012 und Januar 2013 die aktuelle Schuldenobergrenze. Diese Berechnungen stehen im Einklang mit jüngsten Aussagen von US-Finanzminister Timothy Geithner, dem zufolge die USA nach der Präsidentschaftswahl im November, aber noch vor dem Jahreswechsel an das *debt limit* stoßen werden. Geithner könnte ab diesem Zeitpunkt die Zahlungsunfähigkeit der USA durch haushalterische Sondermaßnahmen nur noch um einige Wochen verzögern. Zu diesen Mitteln gehören beispielsweise die vorzeitige Amortisierung staatlicher Sparbriefe sowie die vorübergehende Aussetzung von Einzahlungen in Renten- und Gesundheitsfonds. Spätestens im Februar 2013 muss sich dann aber der Kongress auf eine erneute Erhöhung der Schuldengrenze einigen.

Was passiert, wenn ...?

Gegenwärtig ist noch nicht abzusehen, wie die US-Administration und der Kongress zur Zukunft der *Bush tax cuts*, zum *sequester* und zur Anhebung der Schuldengrenze letztlich entscheiden werden. Eine Reihe möglicher Szenarien ist denkbar.

Best-Case-Szenario

Im besten aller Fälle würden sich Demokraten und Republikaner auf ein langfristiges Konzept zur Sanierung des Staatshaushalts verständigen, das sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steueranhebungen umfasst. Mit einem für beide Parteien akzeptablen und ausgewogenen Spar- und Steuerprogramm könnten nicht nur die schmerzvollen Pauschalkürzungen vermieden werden. Auch das Verfahren zur Anhebung der Schuldengrenze müsste künftig nicht länger als Geisel im Schuldenstreit herhalten. Ein nachhaltiger Sparansatz sollte zudem eine Neugestaltung des komplexen amerikanischen Steuersystems mit sich bringen. Darin stimmen nicht nur beide Parteien überein; Umfragen zufolge fordert dies auch eine Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung. Unrealistisch wäre allerdings die Erwartung, die Parteien könnten sich noch in diesem Jahr auf ein so weitreichendes Kompromisspaket einigen. Mittlerweile befindet sich das Land in der heißen Phase

des Präsidentschafts- und Kongresswahlkampfs, der kaum Spielraum für politische Kompromisse zulässt. Darüber hinaus macht auch die extreme ideologische Polarisierung im Kongress ein überparteilich getragenes Sparkonzept gegenwärtig schwer vorstellbar.

Worst-Case-Szenario

Im ungünstigsten Fall erzielen Demokraten und Republikaner bei keiner der drei finanzpolitischen Entscheidungen einen Kompromiss. Zum Jahreswechsel laufen die Steuervergünstigungen dann automatisch aus, und die ressortübergreifenden Pauschalkürzungen im US-Haushalt treten in Kraft. Bei dieser Kombination spricht man auch vom *fiscal cliff*, der finanzpolitischen Klippe. Die Auswirkungen auf die US-Wirtschaft wären gravierend.

Einerseits stünden sowohl die Steuererhöhungen als auch die Ausgabenkürzungen im Einklang mit dem Ziel, den Staatshaushalt zu sanieren. So prognostiziert das CBO, dass beide Maßnahmen das Defizit allein im Fiskaljahr 2013 um 607 Milliarden Dollar verringern würden. Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2012, für das ein Fehlbetrag von etwa 1,2 Billionen Dollar erwartet wird, ergäbe sich im folgenden Jahr nur noch ein Minus von 612 Milliarden Dollar. Im Zehnjahreszeitraum von 2013 bis 2022 könnten so knapp 7,8 Billionen Dollar an Defiziten eingespart werden.

Andererseits entstünde durch das *fiscal cliff* aber auch ein negativer Nachfrage- und Investitionsimpuls. Nach Berechnungen des *Tax Policy Center* ergäbe sich für 83 Prozent aller Amerikaner eine höhere Steuerbelastung – und damit ein geringeres verfügbares Einkommen. Zusammen mit dem Sparimpuls, der aus den Ausgabenkürzungen resultiert, würde dies dem nach wie vor fragilen Wachstumsprozess in den USA einen erheblichen Dämpfer verpassen. Das CBO prognostiziert für diesen Fall, dass Amerikas BIP in der ersten Jahreshälfte 2013 um 1,3 Prozent schrumpfen würde. Die US-Wirtschaft würde damit kurzfristig in eine Rezession rutschen. Auch die amerikanische Notenbank hätte dem kaum etwas entgegenzusetzen, verfolgt sie doch schon jetzt eine sehr expansive Geldpolitik. Für das gesamte Kalenderjahr 2013 würde zwar wieder ein Wachstum von 0,5 Prozent erwartet. Doch das wäre bei weitem nicht genug, um die hohe Arbeitslosigkeit zu senken. Nicht nur für die US-Ökonomie brächte dies einen herben Rückschlag. Eine verminderte amerikanische Binnennachfrage würde auch die Handelspartner der USA, insbesondere die Exportnation Deutschland, empfindlich treffen.

Im Worst-Case-Szenario käme darüber hinaus auch keine Einigung zustande, um die Schuldengrenze anzuheben. Damit wären die USA Anfang 2013 zahlungsunfähig. Denn die Regierung müsste zwangsläufig den Schuldendienst einstellen und dürfte auch keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Dadurch würde das Land nicht nur das Vertrauen globaler Investoren verspielen. Eine drastische Herabstufung der Kreditwürdigkeit und ein Anstieg der Kreditaufnahmekosten wären unmittelbare Folgen für die USA. Die dann zu erwartenden Tumulte auf den internationalen Finanzmärkten würden auch die europäischen Volkswirtschaften deutlich zu spüren bekommen. Der Dollar dürfte im Verhältnis zum Euro abwerten, was die Importe der USA verteuern würde. Absehbare Konsequenz wäre, dass der europäische Außenhandel mit den USA einbricht.

Wie wahrscheinlich ist dieses Szenario? Dass die Schuldengrenze nicht angehoben wird, ist angesichts der hohen Folgekosten eher unwahrscheinlich. Auch die amerikanische Bevölkerung zieht einen Kompromiss der Zahlungsunfähigkeit deutlich vor. Doch selbst wenn der schlimmste Fall letztlich nicht eintreten dürfte, könnte sich das anstehende Verfahren zur Erhöhung des Schuldenlimits einmal mehr zum Nervenkrieg zwischen den Parteien entwickeln.

Ebenso unwahrscheinlich ist, dass es noch vor den Wahlen einen Kompromiss im Steuerstreit und bei den Pauschalkürzungen geben wird. Dies ist schon deshalb

kaum zu erwarten, weil nur noch wenig Zeit bleibt, bis sich die Kongressmitglieder in ihre Wahlkreise zurückziehen werden. Außerdem setzen Demokraten wie Republikaner auf einen für sie günstigen Wahlausgang. Würde eine der Parteien neben der Präsidentschaft auch eine klare Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses erlangen, ließe sich die eigene finanzpolitische Agenda im kommenden Jahr umfassend durchsetzen. Man müsste sich mit keiner Kompromisslösung mehr zufriedengeben. Die Entscheidungen würden dann wahrscheinlich auf 2013 verschoben werden – bis zu dem Zeitpunkt, da der neugewählte Präsident und der neue Kongress ihre Arbeit aufgenommen haben.

Wahrscheinlicher ist allerdings ein Wahlergebnis, bei welchem die Konstellation der geteilten Regierungsverantwortung *(divided government)* fortbesteht. Möglich wäre in diesem Fall, dass sich der Kongress schon in der sogenannten *lame duck*-Periode – den Monaten zwischen Präsidentschafts- und Kongresswahlen am 6. November 2012 und der Amtsübernahme der neuen Kongressmitglieder und des Präsidenten im Januar 2013 – auf einen Kompromiss einigt.

Kompromiss-Szenario I

Als Kompromiss ist beispielsweise vorstellbar, dass sich Republikaner und Demokraten Ende 2012 darauf verständigen, die Steuersenkungen abermals zu verlängern. Es wäre nicht das erste Mal, dass sich der Kongress während der *lame duck*-Periode auf einen Steuerkompromiss einigt. Auch nach den Zwischenwahlen 2010 hatte das Parlament parteiübergreifend für eine Verlängerung der *Bush tax cuts* votiert. Der neue Kongress träfe in diesem Fall aber auf eine ausgesprochen schwierige Ausgangslage. Denn sein Handlungsspielraum für eine umfassende Steuerreform und Haushaltssanierung wäre dann deutlich eingeschränkt.

Kompromiss-Szenario II

Die Aussicht darauf, dass die *Bush tax cuts* Ende 2012 auslaufen, könnte in der *lame duck*-Periode allerdings auch Raum für einen Haushaltskompromiss schaffen. Da der Staat ab 2013 durch die auslaufenden Steuervergünstigungen deutlich höhere Einnahmen erzielen würde, dürfte es genug Verhandlungsmasse für einen Kompromiss geben, der sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuersenkungen vorsieht. Die Republikaner liefen dann auch nicht mehr Gefahr, ihren Steuerschwur zu brechen. Das Schreckgespenst einer drohenden Rezession könnte die Kompromissbereitschaft weiter erhöhen, ebenso der Handlungsspielraum ausscheidender Parlamentarier, die Washington mit einer positiven Abschlussbilanz verlassen wollen. Unter diesen Prämissen müsste im neuen Jahr auch die Anhebung der Schuldengrenze nicht mehr als politischer Spielball herhalten.

Ausblick

Für die finanzielle Vitalität der USA und den weltwirtschaftlichen Erholungsprozess sind die Blockaden in Washington auf Dauer gefährlich. Noch zeigen sich die Finanzmärkte gelassen. Das Land gilt ökonomisch nach wie vor als sicherer Hafen angesichts der Schuldenproblematik in der EU und der ungewissen Wachstumsprognosen in den Schwellenländern. Dies kann sich aber schnell ändern, wenn es der US-Administration zum Jahreswechsel nicht gelingt, die finanzpolitische Klippe zu umschiffen und die Zahlungsunfähigkeit des Landes abzuwenden. Dessen sind sich beide Parteien durchaus bewusst. Sie dürften daher alles daran setzen, das Worst-Case-Szenario zu verhindern. Unsicher bleibt aber, ob der letztlich zu erwartende Kompromiss ausreichen wird, um das Land auf einen nachhaltigen Haushaltskurs zu bringen. Einmal mehr könnte die Lösung akuter Probleme in die Zukunft verschoben werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
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

Zum Thema USA siehe auch:

Stormy-Annika Mildner / Henriette Rytz / Johannes Thimm,
State of the Union. Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt,
SWP-Studie 16/2012,
<www.swp-berlin.org/de/publikationen/produkt-detail/article/usa_fuehrungs rolle_bedroht.html>

SWP-Themendossier
»**Die USA – Weltmacht im Wandel**«,
<www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/die-usa-weltmacht-im-wandel.html>