

Kein Ende im US-Schuldendrama in Sicht

Der Etatstreit in den USA bleibt ungelöst

Julia Howald / Stormy-Annika Mildner / Brittany Sammon

Mit dem Steuerkompromiss der Neujahrsnacht hat die US-Regierung die fiskalpolitische Klippe zumindest teilweise umschiff. Der vom Kongress gebilligte »American Taxpayer Relief Act of 2012« (ATRA) hebt die Steuern für Reiche an, behält die Erleichterungen der Bush-Ära für mittlere und untere Einkommensschichten aber bei. Der Beginn der automatischen Ausgabenkürzungen unter dem sogenannten Sequester wurde um zwei Monate auf Anfang März verschoben. Ende Januar stimmte der Kongress für eine Aussetzung der Schuldenobergrenze, was der Regierung zumindest bis Mitte Mai Zeit gibt, sich um Haushalt und Sparprogramm zu kümmern. Die Schuldenproblematik ist jedoch nach wie vor ungelöst. Immerhin ist etwas Bewegung in die festgefahrenen Fronten gekommen: Präsident Obama schlägt einen härteren Ton an, die Republikaner zeigen sich etwas kompromissbereiter.

Washington hat einen Hang zum Dramatischen. Schon im Sommer 2011 war es dem Kongress erst in letzter Minute gelungen, die Schuldengrenze anzuheben und so eine drohende Zahlungsunfähigkeit der USA zu verhindern. Auch zum Jahreswechsel 2012/2013 hätten die Verhandlungen nervenaufreibender kaum sein können. Erst in den frühen Morgenstunden des Neujahrstages stimmte der Senat mit 89 zu 8 Stimmen für den Gesetzesvorschlag, den Vizepräsident Joe Biden und der republikanische Fraktionsvorsitzende im Senat, Mitch McConnell, ausgearbeitet hatten. Das Repräsentantenhaus votierte wenige Stunden später mit 257 zu 167 Stimmen, bei acht Enthaltungen, für den *American Taxpayer Relief Act*. 172 demokratische und 85

republikanische Abgeordnete unterstützten den Entwurf. Mit 151 Gegenstimmen verweigerte sich allerdings die große Mehrheit der Republikaner dem Kompromiss.

Der Neujahrskompromiss im Detail

Kernstück des Gesetzes sind Steuererhöhungen für Spitzenverdiener, während die unter der Bush-Administration eingeführten Steuererleichterungen für den Großteil der Bevölkerung beibehalten werden.

Der Einkommensteuersatz für Spitzenverdiener (ab 450 000 Dollar für zusammenveranlagte Ehepaare bzw. 400 000 Dollar pro Einzelperson) steigt von bisher 35 auf 39,6 Prozent. Zudem werden bei Besserverdienenden die Steuern auf Dividenden

und Kapitalerträge von 15 auf 20 Prozent erhöht. Einige bislang geltende Vergünstigungen wie Steuernachlässe und abzugsfähige Beträge entfallen bereits ab einem Einkommen von 300 000 Dollar für Ehepaare bzw. 250 000 Dollar für Einzelpersonen. Auch die Erbschaftsteuer auf Immobilien steigt; ab einem Immobilienwert von 5 Millionen Dollar werden künftig nicht mehr 35 Prozent, sondern 40 Prozent erhoben.

Für all jene, die weniger als 450 000 (Ehepaare) bzw. 400 000 Dollar (Einzelpersonen) verdienen, bleiben die Erleichterungen der Bush-Ära dauerhaft erhalten. Steuervorteile für Studenten und Familien mit Niedrigeinkommen, die Obama 2009 eingeführt hatte, werden um fünf Jahre verlängert. Leistungen für Langzeitarbeitslose werden ebenfalls verlängert – allerdings nur um ein Jahr; dies betrifft etwa zwei Millionen Menschen. Verschiedene investitionsfördernde Steuervergünstigungen für Unternehmen, beispielsweise bei Forschungsausgaben, bleiben gleichfalls bestehen.

Außerdem enthält das Gesetz eine dauerhafte Festlegung des Freibetrags für die alternative Mindeststeuer («alternative minimum tax», AMT) einschließlich der inflationsbedingten Anpassung des Steuersatzes ab 2013. Mit dieser Zusatzsteuer für die Reichen sollten die Möglichkeiten verringert werden, Steuerschlupflöcher zu nutzen. Bisher wurde die Steuer nicht automatisch an die Inflation angepasst. Dadurch fielen immer mehr Steuerzahler – auch aus der Mittelschicht – in den Gültigkeitsbereich der AMT.

Der Sturz über die Fiskalklippe, also das Ende aller Steuervergünstigungen der Bush-Zeit zusammen mit den automatischen Ausgabenkürzungen, hätte das Etatdefizit massiv reduziert – allein im Haushaltsjahr 2013 um rund 560 Milliarden Dollar (verglichen mit dem Vorjahr). Gleichzeitig aber hätten Sparzwänge und steigende Steuern das Land auch in eine neue Rezession gestürzt, wie das Congressional Budget Office prognostizierte. Dem Kongress ist es gelungen, Letzteres zu verhindern. Doch die höheren Steuern unter dem ATRA allein

können das Schuldenproblem nicht lösen. Über einen Zeitraum von zehn Jahren wird das Gesetz das Haushaltsdefizit lediglich um 737 Milliarden Dollar verringern. Zum Vergleich: Das Haushaltsjahr 2012 schloss mit einem Defizit von 1,1 Billionen Dollar. Der Schuldenberg wird also weiter wachsen. Den Großteil der Arbeit hat der Kongress noch vor sich.

Enttäuschte Erwartungen

Von drei akuten Problemfeldern – Steuererhöhungen, automatische Ausgabenkürzungen und Erreichen der Schuldenobergrenze – wurde im Neujahrskompromiss nur das erste angegangen. Den Beginn der Ausgabenkürzungen («Sequester») in Höhe von 1,2 Billionen Dollar über einen Zeitraum von zehn Jahren hat man lediglich um zwei Monate verschoben. Der Haushalt für das laufende Fiskaljahr 2013 wurde durch den Kompromiss nicht verlängert, so dass die derzeitige Finanzierung nach wie vor Ende März ausläuft. Dabei sind die Konfliktlinien im Haushaltsstreit die altbekannten. Die Republikaner wollen deutliche Kürzungen bei den Sozialprogrammen, die Demokraten lehnen das ab.

Zwar hat der Kompromiss das Vertrauen der Investoren kurzzeitig gestärkt, und die internationalen Börsen verzeichneten in der ersten Januarwoche deutliche Gewinne. Doch in fast jedem anderen Punkt hat das Gesetz die Erwartungen enttäuscht. Die Ratingagenturen Moody's und Standard & Poor's reagierten kritisch auf den Fiskaldeal. Standard & Poor's hatte den USA das Top-Rating «AAA» nach dem Haushalts-Showdown vom Sommer 2011 entzogen. Den derzeitigen Ausblick für das Land bewertet die Agentur als »negativ«; eine weitere Herabstufung schließen die Analysten nicht aus. Die Haushaltslage, so heißt es, habe sich durch den Kompromiss auf mittlere Sicht nicht verbessert.

Noch zeigen sich die Finanzmärkte unbeeindruckt von dem Etatstreit und einer möglichen Abwertung der amerikanischen Kreditwürdigkeit. Die Investitionsflüsse in

die USA sind ungebrochen, und die Regierung in Washington muss für ihre Staatsanleihen historisch niedrige Zinsen zahlen. Doch nicht alles ist rosig im Wirtschaftsausblick der USA. Nach einer vorläufigen Schätzung des Bureau of Economic Analysis (BEA) für das vierte Quartal 2012 schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum um 0,1 Prozent, während es im dritten Quartal noch um 3,1 Prozent gewachsen war. Schuld war neben dem gesunkenen Export vor allem ein Rückgang der Staatsausgaben (allen voran im Posten Verteidigung) und der privaten Lagerinvestitionen. Diese Zahlen sollten dem Kongress eine Warnung sein, die langfristige Lösung der Probleme nicht weiter hinauszuschieben.

Die Schuldengrenze

Die derzeitige Schuldenobergrenze von 16,4 Billionen Dollar wurde bereits Ende 2012 erreicht. Seitdem kann die US-Regierung ihre Rechnungen nur mit Hilfe von Umschichtungen im Haushalt bezahlen. Am 14. Januar teilte der scheidende Finanzminister Timothy Geithner dem Kongress mit, dass sein Ministerium mit den aktuellen Maßnahmen nur noch bis Mitte Februar, bestenfalls Anfang März den Zahlungsverpflichtungen nachkommen könne. Er bat den Kongress daher, die Schuldengrenze rasch anzuheben. Laut einer Studie des Bipartisan Policy Center wäre eine Erhöhung um 1,1 Billionen Dollar für das Kalenderjahr 2013 notwendig.

Die Republikaner wollten einer Anhebung des Schuldenlimits zunächst nur zustimmen, wenn in gleicher Höhe Ausgaben gekürzt würden. Nun scheinen sie diese Blockadehaltung jedoch vorerst abzulegen. Auf einer zweitägigen Klausur einigte sich die republikanische Fraktion des Repräsentantenhauses am 22. Januar auf einen Drei-Stufen-Plan für die weiteren Verhandlungen im Haushaltsstreit: 1) Zunächst wolle man die Schuldengrenze bis Mitte Mai aussetzen, damit die USA ihre Verbindlichkeiten trotz Überschreiten des Limits bezahlen können. 2) Im März wolle

man sich auf den Haushalt konzentrieren, dessen Finanzierung dann ausläuft. 3) Im Anschluss daran wolle man die Schuldenbremse wiederum durch erneutes Anheben der Obergrenze lockern. Es war die Parteit Spitze um Repräsentantenhaus-Sprecher John Boehner, die auf eine neue Strategie pochte und diese Entscheidung maßgeblich vorantrieb.

Am 23. Januar stimmte das Repräsentantenhaus mit 285 zu 144 Stimmen für ein entsprechendes Gesetz zur Schuldengrenze. Am 31. Januar verabschiedete der Senat die Vorlage unverändert mit 64 zu 34 Stimmen. Die Schuldengrenze wird nun bis zum 18. Mai ausgesetzt. Damit haben die Republikaner ein wichtiges Druckmittel aus der Hand gegeben, um Ausgabenkürzungen zu erzwingen. Gleichwohl enthält das Gesetz auf ihren Wunsch eine ungewöhnliche Klausel: Sollte der Kongress daran scheitern, bis zum 15. April ein Haushaltsgesetz zu verabschieden, sollen die Gehälter aller Kongressmitglieder zurückgehalten werden.

Kompromissbereite Republikaner?

Der Neujahrskompromiss und die temporäre Aussetzung der Schuldengrenze deuten auf eine gewisse Kompromissbereitschaft bei den Republikanern. Mit der Zustimmung zum Fiskaldeal brachen zahlreiche republikanische Abgeordnete und Senatoren das Steuergelöbnis (*Taxpayer Protection Pledge*), das ihnen der Aktivist und Lobbyist Grover Norquist traditionell seit 1986 abnimmt. Norquist ist Präsident der Interessengruppe »Americans for Tax Reform«. Mit dem Gelöbnis bekennen sich die Parlamentarier dazu, nicht für Steuererhöhungen zu stimmen. Eine wachsende Zahl von Republikanern hält das Bekenntnis allerdings für nicht mehr zeitgemäß.

Die Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2012 haben gezeigt, dass die *Grand Old Party* ihre Blockadestrategie überdenken muss, will sie nicht den Verlust weiterer Parlamentssitze riskieren. Drei Viertel der Amerikaner glauben nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Gallup

von Anfang 2013, dass die Art und Weise, wie in Washington Politik gemacht wird, den USA schade. Die Zustimmungsraten dem Kongress gegenüber sanken auf 14 Prozent, nachdem sie sich 2012 etwas verbessert hatten. Bei einer Pew-Umfrage missbilligten 67 Prozent der Befragten, wie die republikanische Führung im Kongress die Verhandlungen um die Fiskalklippe handhabte.

Während die Republikaner in den vergangenen Jahren zunehmend als Block abgestimmt haben, wurde die Fraktionsdisziplin nun erstmals deutlich gebrochen. Bei den Republikanern im Repräsentantenhaus zeichnet sich eine Spaltung zwischen dem konservativen und dem moderateren Lager ab. Der besonders konservative Flügel der Partei, die *Tea Party*, hat an Einfluss verloren.

Lässt sich der Neujahrskompromiss also wiederholen? Viel hängt ab von John Boehner, dem republikanischen Sprecher des Repräsentantenhauses. Dass er dort mit dem ATRA ein Gesetz zur Abstimmung brachte, das die Mehrheit seiner Partei ablehnt, war ein gewagter Schritt. Boehner, der am 3. Januar als Sprecher der Kammer wiedergewählt wurde, muss nun zeigen, dass die Zugeständnisse im Steuerstreit nicht umsonst waren – sonst droht ihm der Verlust seines Amtes.

In den kommenden Monaten stehen Entscheidungen auch zu weiteren wichtigen Themen an, bei denen die Fronten entlang der Parteilinien verhärtet sind. Präsident Obama möchte beispielsweise das Waffen- und das Einwanderungsrecht reformieren. Boehner kann es sich nur schwer leisten, bei einem dieser Themen einen weiteren Kompromiss mit Obama gegen den mehrheitlichen Willen seiner Partei einzugehen.

Obamas neuer Führungsstil

Seine zweite Amtszeit begann der Präsident kämpferisch. In der Antrittsrede vom 21. Januar mahnte er, dass harte Entscheidungen notwendig seien, um das Haushaltsdefizit zu reduzieren. Gleichzeitig plädierte er

leidenschaftlich für soziale Programme wie *Medicare*, *Medicaid* und *Social Security*. Zum neuen Führungsstil Obamas gehören auch mehr Bürgernähe und verstärktes Werben für die eigenen Ideen. So hat Obama beschlossen, sein Wahlkampfteam nicht abzuschaffen, sondern in eine dauerhafte Kampagne mit dem Namen »Organizing for Action« umzuwandeln. Diese Kampagne soll den Bürgern die Initiativen Obamas erklären und näherbringen. Der Präsident hofft, mehr Druck auf politische Gegner ausüben zu können, wenn seine Politik stärkere Unterstützung in der Bevölkerung findet – dies gilt vor allem mit Blick auf die Kongresswahlen 2014. Obamas Kampagne soll nicht nur für ein gutes Abschneiden der Demokraten sorgen, sondern auch verhindern, dass es im Vorfeld der Wahlen zum politischen Stillstand kommt und wichtige Reformen vertagt werden. Dies ist eine wichtige Lehre aus den Zwischenwahlen von 2010, als die Demokraten ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus einbüßten.

Der Neujahrskompromiss und die temporäre Aussetzung der Schuldengrenze deuten darauf hin, dass Obama mit dieser Strategie Erfolg haben könnte und die parlamentarischen Entscheidungsblockaden aufgebrochen werden. Dies ist auch dringend nötig, denn Polarisierung und Verhinderungstaktiken im Kongress haben die USA während der zweiten Hälfte von Obamas voriger Amtszeit innenpolitisch so gut wie handlungsunfähig gemacht. Bei wichtigen Themen wie dem Klimaschutz oder auch der Gesetzgebung zur Einwanderung ist das Land kaum vorangekommen.

Vizepräsident Joe Biden betonte auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar, dass die wichtigste Quelle für die Macht der USA ihre wirtschaftliche Stärke sei. Um diese langfristig nicht zu gefährden, muss Washington endlich die fiskalpolitische Hängepartie beenden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen 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

Lektürehinweise:

SWP-Themendossier
»Die USA: Weltmacht im Wandel«
www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/die-usa-weltmacht-im-wandel.html

SWP Kurz gesagt
Schluss mit lustig.
Obama geht auf Konfrontationskurs mit dem Kongress
www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/schluss-mit-lustig-obama-geht-auf-konfrontationskurs-mit-dem-kongress.html