

Nicht mehr die Nummer eins

Wie politische Blockaden die Innovationskraft der USA schwächen

Stormy Annika Mildner, Henriette Rytz und Claudia Schmucker | **Innovation ist für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes von entscheidender Bedeutung. Doch die USA sind dabei, ihre Innovationskraft zu verlieren – wegen Problemen im makroökonomischen Umfeld, im Bildungssystem, in der Infrastruktur und, nicht zuletzt, aufgrund politischer Blockaden in Washington.**

„In America, innovation doesn't just change our lives. It is how we make our living,“ so Präsident Barack Obama in seiner Rede zur Lage der Nation im Januar 2011. Die Amerikaner sind gut darin, Ideen und neue Technologien in wettbewerbsfähige Produkte, Dienstleistungen und Prozesse umzusetzen. Doch dafür sind stabile politische Rahmenbedingungen erforderlich. Politische Blockaden, Abstimmungen in letzter Minute, Unsicherheiten über zukünftige Regulierungen oder gar die Aussicht, dass große Reformen nach einer Wahl wieder rückgängig gemacht werden, wie es derzeit die Republikaner im Fall der Gesundheits- und Finanzreform versprechen, sind Gift für die Innovationskraft eines Landes. Dies scheint die Politiker in Washington bislang nicht sonderlich zu bewegen.

Innovativ – aber nicht die besten

Die USA gelten verschiedenen Rankings zufolge als eines der innovativsten Länder der Erde. Laut General Electric (GE) Global Innovation Barometer (2012), das auf Einschätzungen von Managern aus 22 Staaten basiert, sind wenige Länder so innovativ wie die USA. Einer Umfrage von Boston Consulting zufolge stammte 2010 fast die Hälfte der 50 innovativsten Unternehmen weltweit 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 Unternehmen.¹ Auch im Global Competitiveness Index (GCI) des Davos World Economic Forum (2011/2012) belegen die USA immerhin Platz fünf in

¹ James Andrew u.a.: Innovation 2010. A Return to Prominence – and the Emergence of a New World Order, Boston Consulting 2010.

der Innovationsrangliste. Ein Ergebnis, das sich sehen lassen kann? Ein genauerer Blick zeigt, dass der Vorsprung der USA schmilzt: Im GCI von 2009/2010 lagen sie bei der Innovationsfähigkeit noch auf Platz eins. Heute schneiden die Schweiz, Singapur, Schweden und Finnland besser ab. Und auf der Liste der 50 innovativsten Unternehmen weltweit laufen immer mehr asiatische Unternehmen den USA den Rang ab. Auch der Innovationsindikator (2011) vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutschen Telekom Stiftung sieht die USA als Verlierer im globalen Innovationswettbewerb der vergangenen Jahre. Als Ursache werden die wirtschaftliche Lage, zu geringe Investitionen in Wissenschaft und Forschung und ein grundsätzlich schlechtes makroökonomisches Umfeld benannt.

Die Innovationskraft eines Landes hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter neben den technologischen Herausforderungen vor allem von der Forschungs- und Bildungsstruktur sowie den Netzwerken zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. So führt, wie auch der BDI-Deutsche Telekom Stiftung-Innovationsindikator beschreibt, die Wissenschaft beispielsweise die Grundlagenforschung durch, auf deren Basis neue Technologien entwickelt und in den

Der Vorsprung schmilzt:
Mittlerweile werden die USA
von asiatischen Unternehmen
überholt

Markt eingeführt werden können. Das Bildungssystem ist die zweite wichtige Grundlage für Innovationkraft, denn es schafft Wissen und Fähigkeiten, die sowohl für die Grundlagenforschung als auch die Technologieentwicklung unabdingbar sind. Weitere wichtige Voraussetzungen sind Kreativität sowie Risikofreudigkeit von Gesellschaft und Unternehmen, einschließlich einer gewissen Offenheit gegenüber neuen Technologien, und eine gute Infrastruktur. Hinzu kommt der Zugang zum Wagniskapital, also dem Kapital, das in der frühen und damit besonders risikoreichen Phase des Innovationsprozesses eingesetzt wird. Und schließlich beeinflusst auch der Staat die Innovationsfähigkeit nicht nur durch direkte Finanzspritzen in Forschung und Entwicklung, sondern auch durch das Setzen von verlässlichen Rahmenbedingungen.

Laut Innovationsindikator des BDI und der Deutschen Telekom Stiftung liegt trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise eine besondere Stärke der USA im Zugang zu Wagniskapital. Auch beim Marketing, das als Indikator für Umsetzungsfähigkeit und -willen gilt, schneiden die USA sehr gut ab. Die Finanz- und Wirtschaftskrise konnte die Risikofreudigkeit und Offenheit gegenüber neuen Technologien nicht mindern. Positiv hervorzuheben sind außerdem die im internationalen Vergleich hohen staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Anders sieht es beim Faktor Wissenschaft aus. Zwar gehören Universitäten wie das Massachusetts Institute of Technology (MIT) oder die Stanford University zu den weltweit besten Forschungseinrichtungen – in seiner ganzen Breite betrachtet liegt das amerikanische Bildungs- und Forschungssystem jedoch im Ranking des BDI-Deutsche Telekom Stiftung-Innovationsindikators abgeschlagen im Mittelfeld.

Die USA haben darüber hinaus noch ein weiteres gravierendes Problem: Es mangelt an politischer Verlässlichkeit. Zurzeit ist in Washington nur eines si-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

cher: dass sich die Parteien gegenseitig blockieren und wichtige Entscheidungen nicht oder erst in letzter Minute getroffen werden. Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Lage mit hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wachstum sind wirtschaftliche Reformen jedoch dringend notwendig. Die politischen Blockaden sind mittlerweile so besorgniserregend, dass sie den USA ihre Bonitätsbestnote AAA der Ratingagentur Standard & Poor's gekostet haben. „Die Herabstufung spiegelt unsere Meinung wider, dass sich die Effektivität, Stabilität und Berechenbarkeit der politischen Entscheidungsträger und Institutionen der USA verschlechtert haben“, kritisierte Standard & Poor's.² Will Washington die Innovationsfähigkeit des Landes nicht weiter gefährden, müssen Brücken über die tiefen politischen Gräben zwischen Demokraten und Republikanern geschlagen werden.

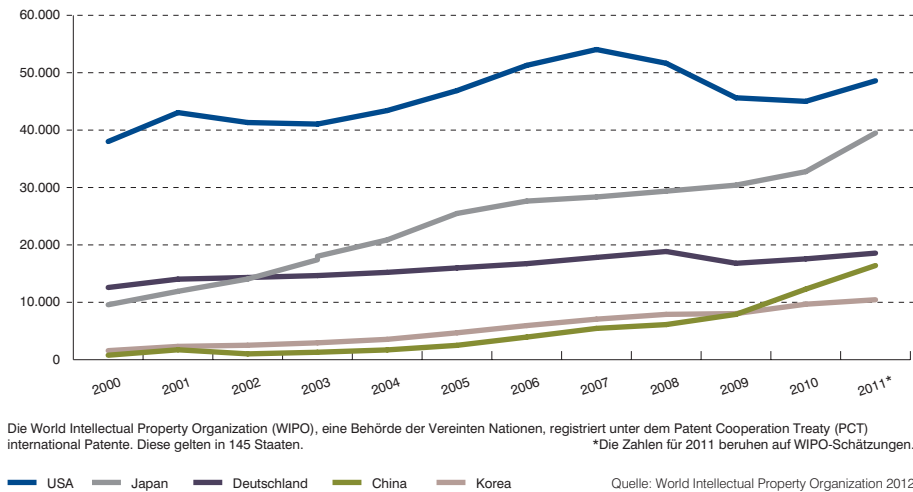
Reformstau: Beispiel Infrastruktur

Kaum ein anderes Thema ist parteipolitisch so polarisiert und wird so emotional debattiert wie die Schuldenproblematik. Der Kongress riskierte dabei wiederholt, dass die Regierungstätigkeit eingestellt werden muss, weil Ausgaben-gesetze für schon längst laufende Haushaltsjahre nicht verabschiedet wurden. Im Sommer 2011 standen die USA sogar kurz vor der Zahlungsunfähigkeit, weil sich Republikaner und Demokraten nicht auf eine Anhebung der Schuldenobergrenze und ein Sparpaket einigen konnten. Dies ist jedoch bei weitem nicht das einzige Politikfeld, das unter den politischen Blockaden leidet. Seit Mitte 2010 hat es keine Fortschritte in den Verhandlungen über ein Klima- und

² 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.

Herkunftsländer internationaler Patente

IP | 07/08 | 12



Energiegesetz gegeben. Und auch der Streit um die Infrastrukturförderung ist ein Paradebeispiel für Washingtons Handlungsunfähigkeit. Der Ingenieursverband „American Society of Engineers“ (ASCE) warnt seit vielen Jahren, dass große Teile der Straßen, Brücken und Leitungen marode oder gar unbrauchbar sind. Der Verband vergibt in seinen „Report Cards“ Noten für den Zustand der Infrastruktur – die Gesamtnote für das Jahr 2009 ist ein Ungenügend, die Investitionslücke liegt bei 2,2 Billionen Dollar bis 2014.

Das mangelhafte Transportnetz verursacht enorme Kosten und hemmt die amerikanische Investitions- und Innovationsfähigkeit.³ Durch die schlechten Straßenbedingungen wird der Transport von Waren verlangsamt und verteuert. Das Ergebnis sind Verzögerungen in der Lieferkette und höhere Preise für amerikanische Exportwaren. Auch der Konsum sinkt, weil Privathaushalte mehr Geld für Transport und Reparaturen aufwenden müssen. Der ASCE beziffert die Kosten auf 130 Milliarden Dollar im Jahr 2010; bis 2040 könnten diese auf 2,9 Billionen anwachsen, sollten die Investitionen in die Infrastruktur nicht deutlich gesteigert werden. Neben dem offensichtlichen Handlungsbedarf spricht auch für die Infrastrukturprojekte, dass sie einen wirtschaftlichen Anreiz für die angeschlagene US-Wirtschaft bieten. So zeigen Daten aus dem Verkehrsministerium, dass für jede Milliarde Dollar, die für den Bau von Straßen, Brücken und Transit ausgegeben wird, 27 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dennoch lief im Jahr 2009 das letzte mehrjährige Gesetz zur Regelung der Bundesausgaben im Transportbereich aus, das Gelder in Höhe von 286 Milliarden Dollar bewilligt hatte (Highway Funding). Aufgrund starker Diffe-

³ Vgl. ASCE: Failure to Act. The Economic Impact of Current Investments Trends in Surface Transportation Infrastructure, 2011.

renzen zwischen Demokraten und Republikanern im Senat und im Repräsentantenhaus ist der Kongress seitdem nicht in der Lage, sich auf eine Gesetzgebung zu einigen, welche die langfristigen Ausgaben der Regierung bei den Transportprogrammen regeln würde.

Am 14. März 2012 verabschiedete der von den Demokraten dominierte Senat mit breiter Mehrheit ein auf zwei Jahre angelegtes Transport- und Infrastrukturgesetz in Höhe von 109 Milliarden Dollar. Dabei sollen die fast 200 Transportprogramme des Bundes auf zwölf zusammengekürzt und den Einzelstaaten mehr Mitbestimmungsrechte über die Prioritäten im Transportwesen gegeben werden. Zur Finanzierung sollen u.a. die Besteuerung von Pensionsfonds geändert, spezielle Steuererleichterungen gestrichen sowie Mittel in den Highway Trust Fund umgeleitet werden.

Im Gegenzug verabschiedete der Transport- und Infrastrukturausschuss im republikanisch geführten Repräsentantenhaus einen auf fünf Jahre angelegten Gesetzesvorschlag zur Weiterfinanzierung des Straßen- und Schienennetzes in Höhe von 260 Milliarden Dollar. Während die Demokraten im Repräsentantenhaus den Gesetzesvorschlag des Senats unterstützen, sind die Republikaner in sich gespalten. So würde der konservative Tea Party Caucus

die Hoheit über das Transportwesen am liebsten den Einzelstaaten überlassen. Zu den zentralen Streitpunkten zwischen Demokraten und Republikanern gehört neben der Höhe der Ausgaben (und wie diese finanziert werden sollen) auch die Frage, wie viel davon in den Ausbau des öffentlichen Transportnetzes fließen soll. Zudem versuchen die Republikaner, mit Hilfe von Gesetzeszusätzen den Demokraten unliebsame Initiativen unterzubeln. So wollen sie ein Naturschutzgebiet in Alaska für Ölexploration freigeben und den Bau der umstrittenen Keystone-XL-Ölpipeline genehmigen.

Fehlt es an Kompromissbereitschaft, leidet die Handlungsfähigkeit des ganzen Systems

Schlussendlich wurde die Initiative nicht im Plenum zur Abstimmung gebracht. Die Demokraten und Republikaner im Kongress einigten sich Ende März, kurz vor Auslaufen des aktuellen Highway Fundings, lediglich darauf, dieses um 90 Tage zu verlängern, um einen Stopp aller Straßen- und Infrastrukturprojekte zu vermeiden.

Polarisierung und Blockbildung

Das Infrastrukturgesetz steht sinnbildlich für den Reformstau im Kongress. So wurden in den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 nur 44 Gesetze verabschiedet – halb so viel wie zwei Jahre zuvor in der Anfangsphase der Obama-Regierung. Dies ist nur ein Drittel dessen, was in den vergangenen vier Jahrzehnten üblicherweise im gleichen Zeitraum verabschiedet wurde.

Was erklärt die derzeitige Lähmung des Kongresses? Bei wirtschaftspolitischen Themen ist die Kompromissfindung generell schwierig, da oftmals unterschiedliche Ordnungsvorstellungen aufeinander prallen. Die Republikaner sind der Meinung, dass die besten Voraussetzungen für hohes Wirtschaftswachstum niedrige Steuern, ein Abbau staatlicher Regulierungen und ein ausgeglichener Staatshaushalt sind. Die Demokraten gestehen hingegen dem Staat eine große-

re Rolle in der Regulierung und Stimulierung der Wirtschaft zu, setzen sich für eine höhere Besteuerung der Reichen und eine größere Umverteilung ein.

Neben den unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle des Staates liegen die Gründe vor allem im politischen System der USA, das auf dem Prinzip der „checks and balances“ basiert. Die Gründungsväter haben die Verfassung so angelegt, dass sie eine Machtkonzentration innerhalb einer der drei Gewalten oder durch eine der Parteien verhindert. Anders als in einer parlamentari-

Die Republikanische Partei muss ihren rechten Rand zügeln und zurück zur Mitte finden

schen Demokratie wie der Deutschlands, in der die Mehrheitspartei im Parlament auch die Kanzlerin stellt, muss der US-Präsident nicht über eine Parlamentsmehrheit verfügen. So kommt es nicht selten vor, dass er gegen die Parlamentsmehrheit der anderen Partei regieren muss. Man spricht dann von einem „divided government“. Sitzt also eine Partei im Weißen Haus, während die andere den Kongress (oder eine seiner Kammern) dominiert, sind politische Entscheidungen nur mit Kompromissen möglich. Fehlt es jedoch an Kompromissbereitschaft, leidet die Handlungsfähigkeit des Systems.

Konnte Präsident Obama in seinen ersten beiden Amtsjahren noch unter einem „unified government“ regieren, verloren die Demokraten bei den Zwischenwahlen im Herbst 2010 das Repräsentantenhaus an die Republikaner. Im Senat verfügen sie nun über weniger als die 60 Stimmen, die notwendig sind, um Gesetzesvorschläge im Plenum zur Abstimmung zu bringen. Seitdem blockieren sich beide Parteien gegenseitig: Parteiübergreifende Kompromisse sind unmöglich geworden, und es wird immer mehr entlang der Parteilinien abgestimmt. Dies ist für die USA an sich ein ungewöhnliches Phänomen, da Parteidisziplin deutlich weniger stark ausgeprägt ist, als dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Das Abstimmen als Parteiblock wird jedoch immer mehr zum Normalfall.

Diese Entwicklung spiegelt die ideologische Distanz zwischen den beiden Parteien im Kongress wider, die in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen ist. Die Polarisierung erreicht heute ein Niveau, das nur mit der Phase nach Ende des amerikanischen Bürgerkriegs vergleichbar ist⁴ – da standen die USA nach dem Konflikt über die Abschaffung der Sklaverei kurz vor dem Auseinanderbrechen. Wie damals gibt es heute kaum noch ideologische Schnittmengen zwischen den Parteien. Vertieft werden diese Gräben durch die Abnahme an persönlichen Kontakten zwischen den Abgeordneten. Die Fluktuation im Kongress hat stark zugenommen, was wiederum zur Folge hat, dass viele Parlamentarier immer mehr Zeit in ihren Wahlkreisen verbringen. Denn das Ringen um die Wiederwahl erfordert nicht nur eine hohe Präsenz in der Heimat, sondern auch einen wachsenden Aufwand für Fundraising, um die stetig steigenden Wahlkampfkosten zu finanzieren. Selbst langjährige Mitglieder des Kongresses müssen um ihre Wiederwahl kämpfen – so wurde im April 2012 der angesehe-

⁴ Voteview.com, <http://voteview.com/polarizedamerica.asp#POLITICALPOLARIZATION>.

ne Außenpolitiker Richard Lugar nach 35 Jahren im Senat nicht mehr als Kandidat seiner Partei aufgestellt. Wie viele seiner Parteikollegen war er durch den rechten Flügel der Republikaner, der hauptsächlich in Form der Tea Party in Erscheinung tritt, unter Druck geraten.

Es ist insbesondere die Republikanische Partei, die für die Polarisierung im Kongress verantwortlich ist, so auch die These von Thomas E. Mann von der progressiven Brookings Institution und Norman Ornstein vom konservativen American Enterprise Institute.⁵ Tatsächlich wenden sich immer mehr moderate Republikaner enttäuscht von ihrer Partei ab. So tritt die republikanische Senatorin Olympia Snowe, die eine der wenigen republikanischen Abgeordneten war, die für Obamas Gesundheitsreform stimmten, dieses Jahr nicht zur Wiederwahl an – mit der Begründung, die starke Polarisierung im Kongress würde die politische Arbeit verhindern. Ob die Blockaden im Kongress zu durchbrechen sind, wird also stark davon abhängen, ob die Republikanische Partei es schafft, ihren rechten Rand zu zügeln und zurück zur Mitte – und damit zur Annäherung an die Demokraten – zu finden.

Momentan verschlimmert der aktuelle Wahlkampf diese Blockade. Denn keine Partei will der anderen im Wahlkampfjahr zu einem „Sieg“ verhelfen, indem sie die Gesetzesvorschläge der anderen Partei bzw. die Initiativen des Präsidenten unterstützt. Ob Washington nach den Wahlen im November in der Lage sein wird, wichtige wirtschaftspolitische Reformen auf den Weg zu bringen, hängt maßgeblich von den neuen Mehrheitsverhältnissen ab. Gelingt es dem politischen System nicht, seine Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, bedeutet dies auch für die Innovationskraft der amerikanischen Wirtschaft nichts Gutes.



Dr. STORMY-ANNIKA MILDNER ist Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



HENRIETTE RYTZ ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der SWP-Forschungsgruppe Amerika.



Dr. CLAUDIA SCHMUCKER leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft im Forschungsinstitut der DGAP in Berlin.

⁵ Thomas E. Mann und Norman J. Ornstein: *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, Philadelphia 2012.