

USA

DR. LARS HÄNSEL
JULIE EUBANK

4. August 2011

www.kas.de/usa
www.kas.de

Die Erhöhung der Schuldengrenze in den USA

TECHNISCHE, ABER KEINE POLITISCHE LÖSUNG

Weniger als zwölf Stunden bevor die Zeit für die Erhöhung der Schuldengrenze und damit für die Abwendung der Zahlungsunfähigkeit der USA abgelaufen war, hat der U.S.-Senat einem Kompromiss zugestimmt. Zuvor gab es eine deutliche Mehrheit für den Kompromiss im Repräsentantenhaus. Damit war der Weg für ein Gesetz zur Erhöhung der Schuldengrenze frei. Präsident Obama hat das Gesetz inzwischen unterschrieben und damit dieser dramatischen Entwicklung in den vergangenen Wochen zumindest formal ein Ende gesetzt.

Von den republikanischen und demokratischen Verhandlungsführern wurde das Ergebnis als kluger Kompromiss gefeiert. Von rechten Republikanern wurde kritisiert, dass der Kompromiss nicht weit genug gehe, die Ausgaben der Regierung zu begrenzen. Linke Demokraten kritisieren, dass die Ausgabenkürzungen wichtige Investitions- und Sozialprogramme der Regierung in Gefahr bringen.

Der Kompromiss ermöglicht nun eine Anhebung der Schuldengrenze, dürfte aber die dahinter stehende politische Auseinandersetzung um Ausgabenkürzungen und letztlich um die Rolle des Staates nicht beenden.

Das Ergebnis: Anhebung der Schuldengrenze um mindestens rund 2,2 Billionen

Der Kompromiss ermöglicht eine sofortige Erhöhung der Schuldengrenze um rund 1 Billionen US-Dollar, die durch die gleiche Höhe an automatischen Ausgabenkürzungen in den kommenden 10 Jahren ausgeglichen

werden soll. Außerdem wird eine spezielle Kommission eingesetzt, bestehend aus sechs Republikanern und sechs Demokraten (jeweils drei aus dem Senat und drei aus dem Repräsentantenhaus) im Kongress, die zusätzliche Einsparungen in Höhe von mindestens rund 1,2 Billionen US-Dollar vorschlagen soll. Um diesen Betrag wird dann die Schuldengrenze weiter erhöht. Sollte die Kommission bis zu Thanksgiving am 23. November 2011 zu keiner Einigung kommen und der Kongress nicht bis 23. Dezember 2011 zugestimmt haben, kommt es zu einer weiteren automatischen Ausgabenkürzung, die auch zur Hälfte Ausgaben für Verteidigung umfassen. Eine weitere Anhebung der Schuldengrenze und die entsprechende Zustimmung durch den Kongress wird nicht vor 2013 und damit erst wieder nach dem Präsidentschaftswahlkampf notwendig.

Die Erhöhung der Schuldengrenze als politisches Instrument

Die Anhebung der Schuldengrenze ist zunächst ein simpler Vorgang. Die Staatsausgaben übersteigen die Einnahmen und führen zu Staatsschulden. Die USA hatten sich am Anfang des 20. Jahrhundert eine Schuldengrenze auferlegt, die weltweit nur wenige Staaten haben. Vor dem 1. Weltkrieg musste der Kongress jeder Ausgabe von Staatsverschuldungen zustimmen. Als sich dies am Beginn des 1. Weltkrieges als ein zu zeitaufwendiger Prozess herausstellte und der Kongress ein militärisches Engagement der USA finanzieren wollte, ermöglichte der Kongress dem Finanzministerium selbst Staatsverschuldungen auszugeben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL
JULIE EUBANK

4. August 2011

www.kas.de/usa
www.kas.de

Gleichzeitig wurde aber die Schuldenaufnahme begrenzt.

Was ursprünglich eine Maßnahme zur größeren Flexibilisierung war, wurde nun zu einem möglichen Hindernis für die Handlungsfähigkeit des Präsidenten und ein politisches Instrument für den Kongress. Das war nicht immer so. Jeder Präsident seit Dwight Eisenhower hat den Kongress um Zustimmung für die Anhebung der Schuldengrenze gebeten. Zwar haben auch frühere Anhebungen der Schuldengrenze zu intensiven Diskussionen über Staatsausgaben und einen ausgeglichenen Haushalt geführt. Nie wurde aber am Ende die Zustimmung durch den Kongress verweigert, wenn sie notwendig wurde.

Dies war nun anders: Die Republikaner, welche eine Mehrheit im Repräsentantenhaus stellen, haben die Gelegenheit benutzt, um die Zustimmung zur Anhebung der Schuldengrenze kompromisslos mit radikalen politischen Forderungen zu verbinden. Vor allem die im vergangenen Jahr neu aufgrund der Unterstützung durch die Tea Party Bewegung in das Repräsentantenhaus gewählten Abgeordneten waren in der Lage die Debatte stark zu beeinflussen und so darzustellen, als sei das Kernproblem die außer Kontrolle geratenen Staatsausgaben. Eine der politischen Hauptforderungen der Tea Party Bewegung ist die Reduzierung der Staatsausgaben – nicht zuerst aus fiskalischen und budgetären Überzeugungen, sondern um den Einfluss des Staates insgesamt zurückzudrängen. Der Republikanische Mehrheitsführer John Boehner musste diesen Flügel seiner Partei nun bei seinen Verhandlungen mit dem Präsidenten stark berücksichtigen, auch wenn er eher als Pragmatiker gilt.

Eine Zahlungsunfähigkeit konnte diesmal durch den politischen Kompromiss zwar abgewendet werden. Die Entwicklung in den vergangenen Wochen hat jedoch den Grund dafür gelegt, dass auch in Zukunft die Erhöhung der Schuldengrenze als politisches Instrument benutzt werden kann.

Schuldenkrise und US-Wirtschaft

Die drohende Zahlungsunfähigkeit hatte ihren Grund nicht zuerst in der Wirtschaftsentwicklung, sondern in der (selbst auferlegten) Schuldengrenze. Die USA haben die Möglichkeit, die Schulden durch Ausgabenkürzungen und Erhöhung der Einnahmen auszugleichen. Es waren die Politiker, die nicht in der Lage waren, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Anders als etwa in Griechenland gilt die US-Wirtschaft nach wie vor als wettbewerbsfähig, auch wenn sie sich in einer tiefen Krise befindet. Während der Diskussion um die Schuldenkrise wurden zunehmend schlechte Wirtschaftsdaten veröffentlicht. Die Arbeitslosigkeit liegt inzwischen bei 9.2 Prozent. Auch wenn die Schuldengrenze nicht direkt mit der Wirtschaftslage verbunden ist, so hatte dennoch die schwache Wirtschaftsentwicklung die Bedeutung der Schuldengrenze verstärkt.

Von Tea Party Bewegung unterstützte Republikaner als Gewinner

Die vor allem von der Tea Party Bewegung unterstützten Abgeordneten des Repräsentantenhauses gehören zu den Gewinnern des Prozesses. Letztlich haben sie das getan, was von ihnen erwartet worden war: Ihre Wahl im vergangenen Jahr war von einer anti-gouvernementalen Stimmung getragen. Jetzt haben sie sich konsequent für eine Verringerung der Schulden und für ein Zurückdrängen des Staates eingesetzt.

Um der Ausweitung der Schuldengrenze zuzustimmen, forderten sie nun konkret eine Reform der sozialen Sicherungssysteme (vor allem sollte dies die Rücknahme wesentlicher Teile der Gesundheitsreform Obamas bedeuten); die Reduzierung der Ausgaben in dem Maße, wie die Schuldengrenze ausgeweitet wird - bei gleichzeitig radikaler Ablehnung von Steuererhöhungen (und Ablehnung der Abschaffung von Steuerschlupflöchern, die sie als versteckte Steuererhöhung ansehen). Außerdem forderten sie eine Verankerung eines ausgeglichenen Haushalts in der Verfassung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL
JULIE EUBANK

4. August 2011

www.kas.de/usa
www.kas.de

Auch wenn die Republikaner weder die Reform der sozialen Sicherungssysteme noch eine umgehende Verfassungsänderung erreichen konnten, so haben sie doch die Debatte wesentlich bestimmt. Sie haben außerdem eine deutliche Ausgabenreduzierung in Höhe der Ausweitung der Schuldengrenze erreicht. Gleichzeitig konnten sie Steuererhöhungen, wie sie etwa für Familien mit einem Jahreseinkommen von über 250.000 US-Dollar von den Demokraten gefordert wurden, verhindern. Zwar können Steuererhöhungen noch von der einzusetzenden Kommission beschlossen werden, gelten aufgrund der Beteiligung der Republikaner in der Kommission aber als sehr unwahrscheinlich. Gleichzeitig mussten die Republikaner unmittelbare Kürzungen des Verteidigungshaushaltes akzeptieren. Sollte zudem die Kommission zu keinem Ergebnis kommen – wenn etwa Republikaner Steuererhöhungen blockieren - drohen weitere automatische Einschnitte im Verteidigungshaushalt. Dies zeigt u.a., dass für eine Mehrheit der Republikaner im Moment Steuererhöhungen eher tabu sind als Kürzungen im Verteidigungshaushalt – was bisher als undenkbar galt.

Für einige von der Tea Party Bewegung unterstützte Republikaner im Kongress gingen die Ausgabenkürzungen nicht weit genug. Sie verweigerten deshalb ihre Unterstützung. Sie wollten nicht zuletzt ihren Tea Party Unterstützern zeigen, dass sie sich für massive Ausgabenkürzungen in allen Bereichen - sogar bei der Verteidigung – und ein Zurückdrängen des Staates einsetzen.

Enttäuschung linker Demokraten

Geht dem rechten Flügel der Republikaner der Kompromiss in der Ausgabenkürzung nicht weit genug, so sind vor allem linke Demokraten aus dem progressiven Lager enttäuscht über die zu weit gehende Kompromissbereitschaft des Präsidenten gegenüber den rechten Forderungen nach Ausgabenkürzungen. Einige hätten gern gesehen, dass der Präsident seine verfassungsmäßige Autorität einsetzt, die er durch das 14. Amendment hat. Damit kann er sich über den Kongress hinwegsetzen. Einige linke Politiker glauben, dass die politischen Kos-

ten, die dies bedeutet hätte – dass etwa der Präsident über den Kongress hinweg regiert – geringer gewesen wären als für die der jetzigen Einschnitte bei den Staatsausgaben.

Die Demokraten im Kongress und Obama hatten zur Reduzierung der Schulden auch Steuererhöhungen gefordert. Insbesondere forderten sie die Rücknahme von Privilegien für wohlhabende Familien, die von einer von George W. Bush eingeführten und von Obama verlängerten Steuerbefreiung profitieren. Sie wollten außerdem soziale Programme wie Social Security, Medicare und Medicaid von den Kürzungen ausnehmen. Gleichzeitig sollten Verteidigungsausgaben Teil der Kürzungen sein.

Wie für die Republikaner grundsätzlich keine Steuererhöhungen in Frage kamen, war für die Demokraten die gleichzeitige Anhebung der Steuern und nicht nur Ausgabenkürzung eine prinzipielle Grundposition. Im Kampf um einen Kompromiss haben die Demokraten diese Position räumen müssen: die Steuern werden nicht erhöht. Allerdings haben sie erreicht, dass Kürzungen im Verteidigungshaushalt Teil des Kompromisses sind. Außerdem wurden die sozialen Programme von automatischen Kürzungen ausgenommen.

Obamas Führungsqualitäten hinterfragt

Bislang ist unklar, welche Auswirkungen die Diskussionen für Präsident Barack Obama haben. Immerhin hat er eine durch die Zahlungsunfähigkeit hervorgerufene Krise abwenden können.

Von vornherein machte Obama klar, dass eine Zahlungsunfähigkeit für ihn (anders etwa als für einige Republikaner und Demokraten im Kongress) grundsätzlich nicht in Frage käme. Damit hatte er von Anfang an eine schwache Verhandlungsposition und musste nicht zuletzt auch deshalb dem Druck der Republikaner nachgeben.

Obama wollte eine „ausbalancierte“ Lösung, d.h. eine Lösung gleichzeitig die Ausgabenkürzungen und ein Anheben der Einnahmen (Steuererhöhungen) bedeutet. Dies hat er

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. LARS HÄNSEL

JULIE EUBANK

4. August 2011

www.kas.de/usa

www.kas.de

nicht gegen die Republikaner durchsetzen können. Allerdings kann er den rechten Flügel der Republikaner nun als kompromisslos und als Blockierer darstellen.

Im anstehenden Wahlkampf kann Obama zudem seine Wählerbasis auch darauf hinweisen, dass der Einfluss der Tea Party Bewegung wächst, sollten für ihn wichtige Wählerschichten nicht zur Wahl gehen.

Schon während der Debatte begann eine Diskussion um die Führungsstärke Obamas, nicht zuletzt unter seinen eigenen Unterstützern, die bemängeln, dass der Präsident zu häufig als jemand gesehen werden konnte, der den Prozess nur hilflos beobachtet aber nicht gestaltet (etwa durch Vorlage eines eigenen Kompromissvorschlages). Letztlich hat die Entscheidung Obamas, nicht über den Kongress hinweg zu entscheiden, sondern mit dem Kongress eine einvernehmliche Einigung zu erzielen, die Diskussion um seine Führungsqualitäten weiter entfacht.

Immerhin hat der Präsident erreichen können, dass die Debatte um die Erweiterung der Schuldengrenze aus dem anstehenden Wahlkampf herausgehalten wird, etwa durch einen von den Republikanern bevorzugten mehrstufigen Prozess. Das heißt aber nicht, dass die damit verbundenen Fragen - wie die nach Ausgabenkürzungen – in Zukunft keine Rolle spielen.

Politische Auswirkungen

Während der Kompromiss mit großen Mehrheiten sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat beschlossen wurde, sind doch die Ideologen in beiden Lagern unzufrieden und lehnen diesen Kompromiss ab. Demokraten von den am meisten liberalen Distrikten und Republikaner von den am meisten konservativen Distrikten konnten es sich leisten, den Kompromiss abzulehnen. Sie konnten von einer letztlichen Zustimmung für den Kompromiss durch Mehrheiten ausgehen. Sie riskierten mit ihrer Ablehnung deshalb auch nicht, für eine Zahlungsunfähigkeit des Staates politisch haftbar gemacht zu werden. Gleichzeitig werden es aber gerade diese Abgeordneten sein,

welche die Debatte um Ausgaben weiter anheizen und bestimmen werden.

Technisch ist das Problem der Schuldengrenze zunächst erledigt. Politisch geht der Kampf um die Schuldenreduzierung durch Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen – und damit letztlich um die Größe, Funktionen und Rolle des Staates – weiter. Der nächste Austragungsort könnte neben der einzusetzenden Kommission die Diskussion um den nächsten Haushalt zum Jahreswechsel sein. Diese Diskussion dürfte dann mit hoher Wahrscheinlichkeit den Wahlkampf beeinflussen, der vor den Vorwahlen am Beginn des Jahres 2012 an Fahrt aufnehmen wird.