Der Weg um die Fiskalklippe

SABINE MUSCAT
November 2012

- Der US-Wirtschaft droht zum Jahreswechsel ein gefährlicher Doppelschlag aus Steuererhöhungen und pauschalen Budgetkürzungen, wenn der Kongress keinen Kompromiss über die Haushaltssanierung findet. Die Fiskalklippe, die 600 Milliarden US-Dollar aus dem Wirtschaftskreislauf ziehen würde, könnte die US-Wirtschaft in die Rezession zurückwerfen und stellt auch eine Gefahr für die globale Konjunktur dar.

- Im Zentrum des politischen Streits stehen die Steuersenkungen der Bush-Regierung, die zum Jahresende auslaufen. US-Präsident Barack Obama und die Demokraten wollen, dass reiche Haushalte und Unternehmen künftig stärker belastet werden. Die Republikaner lehnen höhere Steuersätze ab.

- Es wird erwartet, dass der Kongress eine Brücke ins nächste Jahr baut: Die Klippe würde noch einmal verschoben. Um das Vertrauen von Bürgern, Investoren und Finanzmärkten wiederherzustellen, müsste dies mit einer Rahmeneinigung für einen großen Deal zum Defizitabbau einhergehen. Die Details müssten dann im nächsten Jahr ausgearbeitet werden, über Reformen der Sozialsysteme und des Steuerrechts.

Inhalt

Elemente der Fiskalklippe 2

Gefahren für die Konjunktur 3

Szenarien für eine Lösung 4

Dem US-Kongress stehen entscheidende Wochen bevor. In normalen Jahren passiert nicht viel in der »Lahmen-Enten-Phase«, wie die Zeit nach der Wahl und vor der Einführung des neu gewählten Kongresses im Januar genannt wird. Das ist diesmal anders: Wenn der Kongress nicht handelt, rast die Wirtschaft auf die »Fiskalklippe« zu. Zentralbankchef Ben Bernanke prägte den Begriff, als er in einer Kongressanhörung vor dem Doppelschlag aus Steuererhöhungen und Budgetkürzungen mit einem Volumen von mehr als 600 Milliarden US-Dollar warnte, der zum Jahreswechsel droht. Die Börse macht diese Perspektive sehr nervös. Dies zeigten der Einbruch der Aktienindizes Dow Jones und S&P 500 in den Tagen nach der Wahl.

Die jüngsten Signale aus beiden politischen Lagern lassen hoffen, dass die Klippe umschifft werden kann. Der republikanische Vorsitzende des Repräsentantenhauses John Boehner bekundete bereits am Tag nach der Wahl Kompromissbereitschaft. Führende Demokraten reagierten ihrerseits mit versöhnlichen Aussagen. Beide Seiten wissen, dass Wähler wie Finanzmärkte eine Lösung von ihnen erwarten. Die Zitterpartie um die Anhebung der Schuldengrenze im Sommer 2011 hatte nicht nur dem Ansehen beider Parteien geschadet, sondern auch der Kreditwürdigkeit des Landes. Die Rating-Agentur Standard & Poor's entzog den USA am 5. August 2011 ihr AAA-Rating, nachdem der Kongress eine Staatsinsolvenz erst in letzter Minute abgewendet hatte – ohne dabei eine dringend nötige Einigung über den langfristigen Defizit- und Schuldenabbau zu finden.

Der Ausgang der Wahlen am 6. November hat das gleiche Patt wieder hergestellt, das bereits zuvor geherrscht hatte: Die Republikaner kontrollieren das Repräsentantenhaus, die Demokraten das Weiße Haus und den Senat. Ironischerweise könnte diese Konstellation eine Lösung einfacher machen, als wenn Mitt Romney das Weiße Haus gewonnen hätte. Seine Partei müsste sich nämlich auch dann mit den Demokraten arrangieren, deren Veto-Macht im Senat vor der Wahl nicht als gefährdet galt. Zugleich stünde die Parteiführung nach einem Wahlsieg intern unter Druck, keine Kompromisse mit der Opposition einzugehen.

US-Präsident Barack Obama hat die Führer beider Parteien im Kongress zu Gesprächen über wirtschaftliches Wachstum und Defizitabbau eingeladen. Das Ziel ist, einen langfristigen Plan zur Haushaltssanierung auszuarbeiten und dabei zugleich eine Schocktherapie für die Konjunktur zu vermeiden. Unerlässlich für einen Kompromiss ist eine Einigung über die Besteuerung von Besserverdienenden. Diese Frage hatte die Lager im Wahlkampf gespalten wie kaum eine andere.

Elemente der Fiskalklippe

- **Automatische Budgetkürzungen**. Da der Kongress sich 2011 nicht auf einen Plan zur Haushaltssanierung einigen konnte, treten am 2. Januar 2013 die automatischen Kürzungen des *Budget Control Act* vom 2. August 2011 in Kraft, die das Defizit über zehn Jahre verteilt um 1,2 Billionen US-Dollar reduzieren. Im Fiskaljahr 2013 müssen bis Ende September rund 109 Mrd. US-Dollar gekürzt werden. Diese Einsparungen kommen zur Hälfte aus dem Verteidigungshaushalt. Der Rest entfällt auf andere Budgetposten, darunter etwa Ausgaben für Bildung, Nahrungsmittelsicherheit oder Sicherheit im Flugverkehr. Zahlungen, zu denen der Staat aufgrund der sozialen Sicherungssysteme gesetzlich verpflichtet ist, wären nicht davon betroffen.

- **Bush-Steuersenkungen**. Die Regierung von George W. Bush hatte 2001 und 2003 zwei Runden von Steuersenkungen durchgesetzt. Sie wurden im *Tax Relief Act* im Dezember 2010 für zwei Jahre verlängert und laufen am 31. Dezember 2012 aus. Die Maßnahmen hatten die nationale Einkommensteuer für die vier oberen Klassen gesenkt. Der Spitzensteuersatz fiel von 39,6 auf 35 Prozent. Die Kapitalertragssteuer sank von 20 auf 15 Prozent und entfiel für Geringverdiener ganz. Ehepaare und Familien wurden besser gestellt. Die Erbschaftssteuer sank phasenweise, bis sie 2010 ganz weg fiel. Die Obama-Regierung setzte sie mit einem Freibetrag von fünf Millionen US-Dollar vorübergehend wieder ein. Wenn diese Maßnahme ausläuft, sinkt der Freibetrag auf eine Millionen US-Dollar und der Spitzensatz erhöht sich von 35 auf 55 Prozent.

Die Bush-Steuersenkungen stehen im Zentrum des Streits um die Haushaltssanierung. Die Republikaner wollen die niedrigeren Sätze für alle Haushalte permanent machen. Die Demokraten wollen die Vergünstigungen für Familien mit einem Einkommen über 200 000 US-Dollar für Einzelpersonen oder über 250 000 US-Dollar für Ehepaare auslaufen lassen.

- **Obama-Steuersenkungen**. Das Konjunkturprogramm im Jahr 2009 enthielt Steuererleichterungen für Familien mit niedrigen Einkommen und für Studenten. Sie wurden 2010 im *Tax Relief Act* verlängert, laufen aber jetzt aus. Der *Tax Relief Act* senkte darüber hinaus die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Die Reduzierung der Abgaben von 6,2 auf 4,2 Prozent des Arbeitslohns wurde 2011 um ein Jahr verlängert. Es gilt als unwahrscheinlich, dass diese temporäre Erleichterung noch einmal verlängert wird.

- **Alternative Minimum Tax**. Mit der *Alternative Minimum Tax* begrenzt der amerikanische Fiskus die Abzugsmöglichkeiten für Besserverdienende. Haushalte, deren Einkommen den AMT-Freibetrag übersteigt, müssen ihr steuerpflichtiges Einkommen auf zwei verschiedene Arten berechnen (die AMT-Rechnung eliminiert bestimmte Abzugsmöglichkeiten wie Kinderfreibeträge) und den höheren Betrag versteuern. Die Freibeträge wurden in den letzten Jahren immer wieder der Inflation angepasst und die US-Finanzbehörde *Internal Revenue Service* hat die Steuerformulare für 2012 ebenfalls unter der Annahme gedruckt, dass es eine AMT-Anpassung in diesem Jahr gibt. Sollte der Kongress wider Erwarten keine neue Anpassung vornehmen, würden 30 Millionen mehr Haushalte als bisher unter die AMT fallen.

- **Andere Steueranreize**. Eine Reihe weiterer Vergünstigungen für Unternehmen und Haushalte, die der Kongress regelmäßig verlängert, ist entweder bereits ausgelaufen oder vom Auslaufen bedroht. Dazu gehören unter anderem Steuergutschriften für Forschungsinvestitionen, aber auch für Adoptionen. Ein parteiübergreifender Gesetzesentwurf, mit dem viele dieser Maßnahmen verlängert würden, liegt bereits vor, muss aber noch verabschiedet werden.

- **Gesundheitsreform.** Die Gesundheitsreform der Obama-Regierung wird durch eine Reihe neuer Steuern finanziert. Haushalte mit einem Familieneinkommen von mehr als 250 000 US-Dollar zahlen ab 2013 Aufschläge auf Einkommen- und Kapitalertragssteuer. Die Schwelle für die Abzugsfähigkeit medizinischer Ausgaben steigt.

- **Arbeitslosengeld**. Die Verlängerung des Arbeitslosengeldes fällt weg. Angestellte, die ihren Job nach dem 1. Juli 2012 verloren haben, werden künftig nur 26 Wochen lang Arbeitslosengeld von ihren Bundesstaaten erhalten. Während der Wirtschaftskrise war die Bezugsdauer aufgrund von Subventionen des Bundes auf bis zu 99 Wochen gestiegen. Angesichts der weiter angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt ist es denkbar, dass der Kongress weitere Hilfen für Arbeitslose beschließt.

- **Doc Fix**. Die Zahlungen der staatlichen Krankenversicherung für Senioren *(+)* für ärztliche Leistungen sinken um 27 Prozent. Zuvor hatte der »*Doc Fix*« die Zahlungen an die Ärzte auf einem höheren Niveau gehalten.

Gefahren für die Konjunktur

Die Auswirkungen der Fiskalklippe auf die amerikanische und die globale Konjunktur könnten dramatisch sein. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hält die Fiskalklippe neben der Eurokrise für das derzeit größte Risiko für die Weltwirtschaft. Sollten die Maßnahmen allesamt in Kraft treten, könnte die US-Wirtschaft nächstes Jahr in die Rezession zurückfallen, warnt nicht nur der IWF, sondern auch das *Congressional Budget Office* (CBO), die parteiunabhängige Forschungseinrichtung des US-Kongresses.

Wirtschaftsvertreter glauben, dass die Angst vor der Fiskalklippe der Wirtschaft bereits in diesem Jahr schade. Nach Schätzung der *National Association of Manufacturers* zieht die Planungsunsicherheit bereits 2012 0,6 Prozentpunkte vom Wachstum ab, weil Unternehmen, Konsumenten und Regierung ihre Ausgaben drosseln. Der CEO der *Bank of America* Brian T. Moynihan berichtete, dass die Bank unter ihren Geschäftskunden eine große Zurückhaltung bei Investitionsentscheidungen beobachte.

Nach Berechnungen des CBO würde die Leistung der US-Wirtschaft 2013 um ein halbes Prozent schrumpfen, sollten alle Elemente der Klippe in Kraft treten. Zugleich würde die Arbeitslosenquote, die aktuell bei 7,9 Prozent liegt, bis zum Jahresende auf 9,1 Prozent steigen. Nach Angaben des unabhängigen *Tax Policy Center* würden 90 Prozent der Amerikaner mehr Steuern zahlen als bisher. Im Schnitt würde die Steuerlast jedes Haushaltes um 3 500 US-Dollar steigen, um rund fünf Prozent des durchschnittlichen Einkommens.

Im Fall einer Verlängerung der Steuersenkungen aus der Bush-Zeit bei einer gleichzeitigen Anpassung der *Alternative Minimum Tax* sagt das CBO ein Wirtschaftswachs-

tum von 1,4 Prozent voraus. Sollten die Steuersenkungen für die reichsten Haushalte auslaufen, rechnet das Institut immer noch mit einem Wachstum von 1,3 Prozent. Der Wegfall der Kürzungen aus dem *Budget Control Act* würde 0,75 Prozent zum Wachstum beitragen.

Das CBO warnt jedoch auch, dass das Haushaltsdefizit im Jahr 2013 um 503 Mrd. US-Dollar höher ausfallen werde als auf der aktuellen Gesetzesgrundlage, sollte die Politik die Fiskalklippe komplett umschiffen. Ohne einen Plan zur langfristigen fiskalischen Konsolidierung würde sich der weitere Anstieg der Defizite in der Zukunft negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken, so die Budgetexperten. Die Staatsschulden betragen bereits jetzt rund 100 Prozent des BIP und wachsen schneller als die Wirtschaftsleistung.

Die Aussicht auf weiteres unkontrolliertes Schuldenwachstum sorgt auch die Finanzmärkte. Die Ratingagenturen Moody's, Standard & Poor's und Fitch haben alle gedroht, das *Credit Rating* der USA herabzustufen, sollte es diesmal wieder keine Einigung über den Abbau von Schulden und Defiziten geben. Dazu kommt, dass auch die Obergrenze für die Aufnahme von Schulden, die jetzt bei 16,4 Billionen US-Dollar liegt, bald wieder angehoben werden muss – unabhängig davon, ob die Fiskalklippe vermieden wird oder nicht.

Szenarien für eine Lösung

- **Sturz von der Klippe**. Ein Abbruch der Gespräche ist unwahrscheinlich. Nur wenn Obama darauf beharrt, die Steuersätze für reiche Haushalte auf den Stand der Clinton-Jahre zurückkehren zu lassen, und wenn die Republikaner sich kategorisch gegen jede Anhebung der Sätze für die oberen zwei Prozent der Steuerzahler sperren, könnte die Wirtschaft von der Klippe stürzen. Danach sah es vor der Thanksgiving-Pause nicht aus. Der Druck aus Öffentlichkeit und Interessenverbänden, zu einer Einigung zu kommen, ist hoch. Zum Auftakt der Verhandlungen hat der Wahlsieger Obama allerdings den Betrag von 1,6 Billionen US-Dollar genannt, um den er die Einnahmen in zehn Jahren erhöhen will. Das ist doppelt so viel wie die Summe, über die Obama und Boehner im ersten Anlauf zu einem Deal 2011 verhandelt hatten. Einfach werden die Gespräche also nicht. Einige Beobachter haben argumentiert, dass auch ein Sturz von der Klippe kein Desaster sein müsse: Sobald die höheren Steuersätze der Clinton-Zeit wieder in Kraft seien, könnten die Politiker eine neue Reduzierung für die Mittelklasse als Steuersenkung verkaufen, auch wenn Reiche davon ausgeschlossen blieben. Dieses Szenario dürfte jedoch sowohl Unternehmer als auch die Finanzmärkte in große Unruhe versetzten.

- **Brücke ins Jahr 2013**. Es gilt als wahrscheinlich, dass der Kongress bis zum Jahresende eine Brücke ins nächste Jahr baut. Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen würden temporär aufgeschoben. Gleichzeitig würden beide Parteien sich auf die Rahmenbedingungen für einen langfristigen Kompromiss einigen. US-Präsident Obama und die Demokraten würden sich darauf verpflichten, im nächsten Jahr eine Reform der Sozialsysteme anzugehen, die den größten Anteil an den wachsenden Defiziten haben. Im Gegenzug würden die Republikaner höheren Steuern für die Reichen zustimmen. Dies könnte über höhere Steuersätze für Haushaltseinkommen über 250 000 US-Dollar erreicht werden, über eine Senkung der Abzugsmöglichkeiten und das Schließen von Schlupflöchern im gleichen Umfang oder über eine Mischung aus diesen beiden Schritten. Wichtig ist, eine gesichtswahrende Lösung für die Republikaner zu finden, die gelobt haben, niemals höheren Steuern zuzustimmen. Von dieser absoluten Position haben sich führende Vertreter der Partei bereits vorsichtig entfernt.

- **Großer Deal**. Eigentlich stehen die Eckpunkte eines möglichen Deals seit dem Streit über die Anhebung der Schuldengrenze im Sommer 2011. Damals hatten Obama und Boehner kurz vor einer Einigung gestanden. Sie enthielt eine Erhöhung der Steuereinnahmen in Höhe von 800 Milliarden US-Dollar und im Gegenzug eine Anhebung des Bezugsalters für *Medicare* von 65 auf 67 sowie einen langsameren Anstieg der Renten. Aber die Verhandlungen platzten in letzter Minute. *Der Budget Control Act,* der die nun drohenden pauschalen Kürzungen festlegte, war die Voraussetzung dafür, dass die USA ihre Schulden weiter bedienen konnten. Eine überparteiliche Defizitkommission unter der Leitung des Demokraten Erskine Bowles und des Republikaners Alan Simpson skizzierte danach den Rahmen für eine langfristige Haushaltssanierung. Über eine Mischung aus Ausgabenkürzungen, Einnahmensteigerungen und eine Reform der Sozialsysteme sollen die Defizite danach langfristig um 4 Billionen US-Dollar gesenkt werden. Auch wenn sich damals keine der beiden Parteien hinter den

Bowles-Simpson-Plan stellte, machten im Wahlkampf sowohl Obama als auch sein republikanischer Gegner Mitt Romney klar, dass sie sich an die Vorschläge der Kommission anlehnen wollten. Im Kongress arbeiten mehrere Ausschüsse an Vorschlägen für eine große Steuerreform. Dass ein großer Deal bis Jahresende steht, ist dennoch unwahrscheinlich. Denn dafür ist die Zeit zu knapp.

Über die Autorin

Sabine Muscat ist die Washington-Korrespondentin der Financial Times Deutschland. Sie berichtet seit Ende 2007 aus der US-Hauptstadt über politische und makroökonomische Themen. Davor war die Sinologin Asienredakteurin der FTD in Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung Referat Westeuropa/Nordamerika | Abteilung Internationaler Dialog, Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
http://www.fes.de/international/wil

E-Mail:
ID-INFO-WENA@fes.de

http://www.fesdc.org

Das FES-Büro in Washington, DC

Zentrales Ziel der Arbeit des Büros ist die Förderung des transatlantischen Dialogs im Sinne sozialdemokratischer Werte und Ideen. Mit unseren Programmen wollen wir deutsche und europäische Debatten mit US-amerikanischen und kanadischen verknüpfen. Darüber hinaus liegt es in unserem Interesse, Partner und Entscheidungsträger aus dritten Regionen in einen Trialog mit einzubinden, um Ideen und Lösungsansätze für gemeinsame Herausforderungen zu entwickeln. Zu diesen Regionen und Ländern gehören der Nahe und Mittlere Osten, Afghanistan, Russland und die Türkei.

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege von transatlantischen Netzwerken zwischen politischen Entscheidungsträgern, Vertretern von Thinktanks, Universitäten, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die inhaltlichen Projektschwerpunkte des Büros liegen in den Bereichen Demokratieförderung und Konflikttransformation, Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, Minderheiten und Integration, Energie- und Klimapolitik sowie Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen.

Friedrich Ebert Foundation
1023 15th Street, NW | Suite 801
Washington, DC 20005

Tel.: +1-202-408-5444
Fax: +1-202-408-5537
Email: fesdc@fesdc.org
http://www.fesdc.org

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

EFQM
Committed to excellence

ISBN 987-3-86498-393-1